



Études économiques de l'OCDE CORÉE

AVRIL 2012



Études économiques de l'OCDE : Corée 2012

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2014), *Études économiques de l'OCDE : Corée 2012*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2012-fr

ISBN 978-92-64-12967-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-12968-9 (PDF)

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)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture © Getty Images/Flickr/Gregory Curley.

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

© OCDE 2014

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
L'expansion économique de la Corée et les politiques macroéconomiques propres à la soutenir	12
Politiques visant à promouvoir la croissance économique	17
Renforcer la cohésion sociale en luttant contre les inégalités de revenu croissantes et la pauvreté relative	31
Conclusion	41
Bibliographie	42
Annexe A1. Coopération économique avec la Corée du Nord	44
Annexe A2. Progrès des réformes structurelles	47
Chapitre 1. Poursuivre la convergence vers les pays les plus riches	51
Potentiel de croissance à long terme de la Corée	53
Réformer le marché du travail pour stimuler l'emploi et la productivité	57
Une politique fiscale au service de l'emploi et de la croissance	71
Mesures à prendre pour améliorer les résultats du système éducatif	73
Renforcer le rôle du système éducatif dans l'innovation	87
Promouvoir le développement du secteur des services	88
Conclusion	92
Notes	94
Bibliographie	95
Chapitre 2. Concrétiser le projet d'une « croissance verte et sobre en carbone »	99
Lutte contre le changement climatique	102
Création de nouveaux moteurs de croissance	112
Amélioration de la qualité de vie par la croissance verte	120
Conclusion	121
Notes	123
Bibliographie	124
Chapitre 3. Promouvoir la cohésion sociale en Corée	127
La progression des inégalités de revenus et de la pauvreté relative et les facteurs qui en sont responsables	129
Les dépenses sociales sont peu élevées mais elles augmentent rapidement	131
Accroître les dépenses sociales pour promouvoir la cohésion sociale	133
Promouvoir la cohésion sociale par le biais de réformes du marché du travail pour lutter contre son dualisme	138
Réformer le système éducatif pour renforcer la cohésion sociale	147

Le secteur tertiaire contribue à creuser les inégalités	160
Conclusion	161
Notes	163
Bibliographie	164

Encadrés

1. Recommandations de politique macroéconomique	17
2. Principales recommandations en vue de stimuler la croissance économique	30
3. Principales recommandations en vue d'encourager la cohésion sociale	42
1.1. Dualisme du marché du travail en Corée	55
1.2. Résumé des recommandations en vue de soutenir le processus de convergence de la Corée vers les pays à revenu élevé	92
3.1. Quelles sont les motivations des parents qui inscrivent leurs enfants dans des cours de soutien privés	152
3.2. Synthèse des recommandations visant à promouvoir la cohésion sociale ...	162

Tableaux

1. Perspectives économiques à court terme	14
2. Structure de la fiscalité dans les pays de l'OCDE	23
3. Comparaison internationale des services de santé	36
A1.1. Comparaison entre la Corée du Nord et la Corée du Sud en 2010	44
1.1. Actifs occupés, en fonction du statut	55
1.2. Comparaison des travailleurs réguliers et non réguliers	56
1.3. Nombre d'enfants souhaité par les familles et obstacles auxquels elles se heurtent	64
1.4. Motifs invoqués par les entreprises pour ne pas employer de travailleurs âgés	66
1.5. Résultats sur le plan professionnel des diplômés du supérieur en 2007	83
1.6. Flux de financement de la R-D en 2009	87
1.7. Hausse de la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier et les services	89
1.8. Facilité de création d'une entreprise dans les pays de l'OCDE	91
2.1. L'élaboration de la Stratégie de croissance verte de la Corée	100
2.2. Le Plan quinquennal pour une croissance verte (2009-13)	101
2.3. Analyse de l'accroissement des émissions de GES en Corée	104
2.4. Comparaison internationale des prix de l'électricité dans le secteur industriel	110
2.5. Taux de récupération des coûts par les prix de l'électricité en 2010	111
2.6. Demandes de certification verte déposées par les entreprises	114
2.7. Financements verts en Corée	114
2.8. Niveau technologique atteint dans les 27 principales technologies vertes ...	117
2.9. Bilan des réformes structurelles dans le domaine de la croissance verte ...	122
3.1. Taux de participation des salariés au Système national de retraite, au Système national d'assurance-maladie et au Système d'assurance-chômage	137
3.2. Flexibilité et sécurité sur le marché du travail coréen	139
3.3. Raisons de l'embauche de travailleurs non réguliers données par les entreprises	140

3.4. Raisons données par les travailleurs pour accepter des emplois non réguliers	141
3.5. Inscription des enfants en services de garde et en maternelle	148
3.6. Frais de garde des enfants en fonction du statut	149
3.7. Cours de soutien privés extrascolaires en Corée, 2010	151
3.8. Motifs justifiant un recours croissant aux cours de soutien	152
3.9. La fréquentation des instituts privés de cours de soutien et les dépenses y afférentes augmentent parallèlement aux résultats scolaires	153
3.10. Mesures de réduction des dépenses consacrées aux cours de soutien	156
3.11. Prêts garantis par l'État pour couvrir les droits de scolarité universitaires ...	159
3.12. Incidence des bas salaires en fonction de la taille de l'entreprise, 2006	161

Graphiques

1. Évolution de la situation macroéconomique en Corée	11
2. Les conditions monétaires sont relâchées	15
3. Les réserves de change ont augmenté tandis que la dette extérieure à court terme reste élevée	16
4. Évolution du taux de change	16
5. La Corée poursuit son processus de convergence vers les États-Unis	18
6. Selon les prévisions, le vieillissement de la population en Corée sera le plus rapide de toute la zone OCDE	19
7. Bien qu'en baisse, l'intensité énergétique de la Corée reste nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE	19
8. Population active : projections à long terme	22
9. Coin fiscal moyen et marginal sur le travail	24
10. Le pourcentage des jeunes inactifs diplômés du supérieur est élevé en Corée	26
11. Les dépenses consacrées à l'éducation préscolaire sont faibles en Corée	28
12. Le secteur des services	29
13. Les inégalités se creusent en Corée	32
14. Taux de pauvreté relative, par groupe d'âge	34
15. Les dépenses de santé par habitant sont faibles et la part privée est élevée .	36
16. Incidence des emplois à bas salaire	38
17. Comparaison entre les salaires du secteur des services et du secteur manufacturier	39
18. Le pourcentage d'élèves de 15 ans qui suivent des cours de soutien après l'école en Corée est exceptionnellement élevé	40
A1.1. Les échanges de la Corée du Nord avec la Corée du Sud et la Chine	45
1.1. Le revenu par habitant de la Corée converge vers celui des pays les plus avancés	52
1.2. La Corée connaîtra le vieillissement de la population le plus rapide de tous les pays de l'OCDE	53
1.3. Perspectives potentielles de croissance de la Corée	54
1.4. Explication des disparités de revenus en 2010	54
1.5. Vieillissement rapide de la population coréenne et contraction de la population active	58
1.6. Comparaison internationale des taux d'emploi	59

1.7. Évolution du taux d'activité en fonction de l'âge et du sexe	60
1.8. Évolution de la vie professionnelle des femmes après le mariage et la naissance des enfants	61
1.9. La contribution des ménages au total des dépenses allouées aux établissements d'enseignement est élevée en Corée	65
1.10. Profil des salaires en Corée	66
1.11. Taux d'emploi des travailleurs jeunes et âgés	69
1.12. Taxes sur la valeur ajoutée dans les pays de l'OCDE	72
1.13. Essor rapide du niveau de formation en Corée	73
1.14. Les dépenses unitaires dans l'éducation préscolaire sont faibles	75
1.15. Le pourcentage des jeunes inactifs diplômés du supérieur est élevé en Corée	84
1.16. Comparaison internationale des résultats sur le plan professionnel des diplômés du supérieur, 2009	85
1.17. Dépenses de R-D par secteur	88
1.18. Le secteur des services en Corée est relativement restreint et sa productivité est faible	89
2.1. Évolution des émissions de GES et du PIB en Corée	103
2.2. L'intensité énergétique de l'économie est forte alors que son intensité d'émission est dans la moyenne	104
2.3. Recul estimé des ventes en Corée à la suite de la mise en place d'un système d'échange de permis d'émission	107
2.4. Prix de l'électricité dans les pays de l'OCDE en 2010	110
2.5. Dépenses de R-D et technologies vertes	116
2.6. Dépenses publiques de R-D consacrées aux technologies vertes par type de recherche et secteur en 2009	118
3.1. Les inégalités de revenus et la pauvreté relative s'accroissent	128
3.2. Comparaison internationale des taux de pauvreté relative	130
3.3. Comparaison internationale des dépenses sociales publiques	131
3.4. Composition des dépenses sociales publiques en Corée comparée à la moyenne de l'OCDE	133
3.5. Le taux de pauvreté relative par groupe d'âge	136
3.6. Comparaison internationale de l'emploi temporaire	139
3.7. Taux de pauvreté dans la population d'âge actif en 2006 en fonction de la situation au regard de l'emploi	143
3.8. Couverture de l'assurance-chômage	144
3.9. Comparaison internationale des dépenses privées consacrées à l'éducation en 2008	148
3.10. La proportion (en pourcentage) d'élèves suivant des cours de soutien est exceptionnellement élevée en Corée	151
3.11. Revenu des ménages, fréquentation des instituts privés de cours de soutien et dépenses y afférentes en 2010	154
3.12. Comparaison internationale des droits d'inscription à l'université	158
3.13. Évolution des salaires en fonction de la taille des entreprises	161

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

La situation économique et les politiques de la Corée ont été évaluées par le Comité le 7 mars 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 20 mars 2012.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall S. Jones, Satoshi Urasawa et Byungseo Yoo sous la direction de Vincent Koen. Les recherches ont été assurées par Lutécia Daniel.

L'Étude précédente de la Corée a été publiée en juin 2010.

Les dernières informations ainsi que les Études précédentes et les compléments d'information sur l'élaboration des études sont maintenant disponibles sur le site www.oecd.org/eco/surveys.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE LA CORÉE

LE PAYS			
Superficie totale (milliers de km ²)	100	Villes principales, 2011 (en millions d'habitants) :	
Superficie agricole (milliers de km ²)	20	Séoul	9.8
Forêts (milliers de km ²)	64	Pusan	3.4
		Incheon	2.7
		Taegu	2.4
LA POPULATION			
Population, 2010 (en millions)	48.9	Population active civile, 2010 (en millions)	24.7
Densité au km ² , 2010	489	Emploi	23.8
Taux de variation annuel de la population, 2009	0.3	Agriculture, sylviculture, pêche	1.6
		Industrie	4.1
		Construction	1.7
		Services	16.4
LA PRODUCTION			
PIB, 2010 (mille milliards de wons)	1 173.3	Origine du PIB, 2010 (en pourcentage du total) :	
PIB par habitant (en dollars)	20 777	Agriculture, sylviculture, pêche	2.6
Investissement brut, 2010 (mille milliards de wons)	331.7	Industrie	32.5
En pourcentage du PIB	28.3	Construction	6.3
Par habitant (en dollars)	5 874	Services	58.5
L'ÉTAT			
Consommation publique, 2010 (en pourcentage du PIB)	15.2	Composition de l'Assemblée nationale :	Nombre
Recettes courantes de l'administration centrale, base consolidée, en 2010 (en pourcentage du PIB)	23.1	Mars 2012	de sièges
Solde financier de l'administration centrale, base consolidée, en 2010 (en pourcentage du PIB)	1.4	The Democratic United Party	89
		The New Frontier Party	165
		Autres	40
			294
LE COMMERCE EXTÉRIEUR			
Exportations de biens, 2011, f.a.b. (en pourcentage du PIB)	44.9	Importations de biens, 2011, c.a.f. (en pourcentage du PIB)	42.4
Principaux produits exportés (en pourcentage des exportations totales) :		Principaux produits importés (en pourcentage des importations totales) :	
Produits d'industrie légère	6.2	Biens de consommation	10.1
Produits d'industrie lourde	91.0	Matières de base pour l'industrie et combustibles	62.5
Produits électroniques	26.4	Pétrole brut	19.2
Voitures	8.2	Biens d'équipement	27.4
LA MONNAIE			
Unité monétaire : won		Unités monétaires par dollar, moyenne journalière :	
		2008	1 101
		2009	1 275
		2010	1 155
		2011	1 107

Résumé

Malgré le récent ralentissement des échanges mondiaux, la Corée devrait maintenir une croissance de l'ordre de 3½ pour cent durant l'année 2012. Compte tenu des pressions qui vont être exercées sur les dépenses, la politique budgétaire devrait viser un budget équilibré (hors excédent de la sécurité sociale). Toutefois, dans l'éventualité d'un grave repli de l'activité économique mondiale, la Corée dispose d'une marge de relance budgétaire, que lui confère la solidité de sa position budgétaire, ou d'assouplissement de sa politique monétaire. Pour l'avenir, la Corée est confrontée à terme à un double défi :

- Maintenir la croissance économique en dépit du vieillissement de sa population.
- Améliorer la cohésion sociale en réduisant les inégalités et la pauvreté relative.

Préserver le potentiel de croissance de la Corée. La Corée doit renforcer le taux d'activité de la population si elle veut atténuer la baisse de l'offre de main-d'œuvre, laquelle commencera à décliner à partir de 2017. Il importe notamment de rehausser le taux d'activité des femmes, qui est faible, en favorisant un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale, et en élargissant l'offre de services de garde d'enfants de qualité et abordables. De telles mesures auraient en outre pour effet d'accroître le taux de fécondité, qui est également faible. Une autre priorité consiste à développer l'emploi des travailleurs âgés qui, généralement, cessent leur activité à l'âge de 55 ans, en instaurant des systèmes de rémunération plus souples et en abandonnant progressivement la retraite obligatoire. L'augmentation des dépenses sociales, conséquence pour partie du vieillissement, devrait être financée principalement par la TVA et les taxes sur l'environnement, ainsi que par les impôts immobiliers, ce qui modérerait la hausse de la fiscalité du travail tout en maintenant les incitations au travail.

Maintenir la croissance signifie aussi stimuler la productivité, dont le niveau n'est qu'à mi-hauteur de ce qu'il est dans les pays avancés de l'OCDE, notamment en renforçant le système éducatif. Il s'agit en priorité d'améliorer l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE). La Corée doit s'attaquer au problème de la survalorisation de l'enseignement supérieur, notamment en améliorant l'enseignement professionnel, afin de remédier à l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail qui bride le taux d'activité des jeunes. Le secteur tertiaire de l'éducation doit être restructuré pour gagner en qualité. Le secteur des services, où la productivité par salarié est inférieure de moitié à ce qu'elle est dans le secteur manufacturier, est un important gisement de gains de productivité. Pour combler cet écart, il faudrait introduire davantage de concurrence dans les services et favoriser la restructuration des petites et moyennes entreprises (PME) qui jouent un rôle clé dans ce secteur, en levant les obstacles à leur expansion et en rationalisant les aides publiques dont elles bénéficient.

Les perspectives de croissance dépendent également de la mesure dans laquelle la Stratégie de croissance verte parviendra à transformer l'économie à forte intensité énergétique de la Corée et à mettre en œuvre l'objectif affiché d'une « croissance verte et sobre en carbone ». Il faut avant tout instaurer un prix du carbone, essentiellement par l'introduction d'un système d'échange de permis d'émissions, assorti d'une taxe carbone appliquée aux petites sources d'émissions. Ce serait un

encouragement à l'innovation verte et une démarche qui aiderait la Corée à atteindre l'objectif fixé pour 2020, à savoir réduire de 30 % les émissions de gaz à effet de serre, par rapport au niveau de référence dans l'hypothèse de politiques inchangées, avec un bon rapport coût-efficacité.

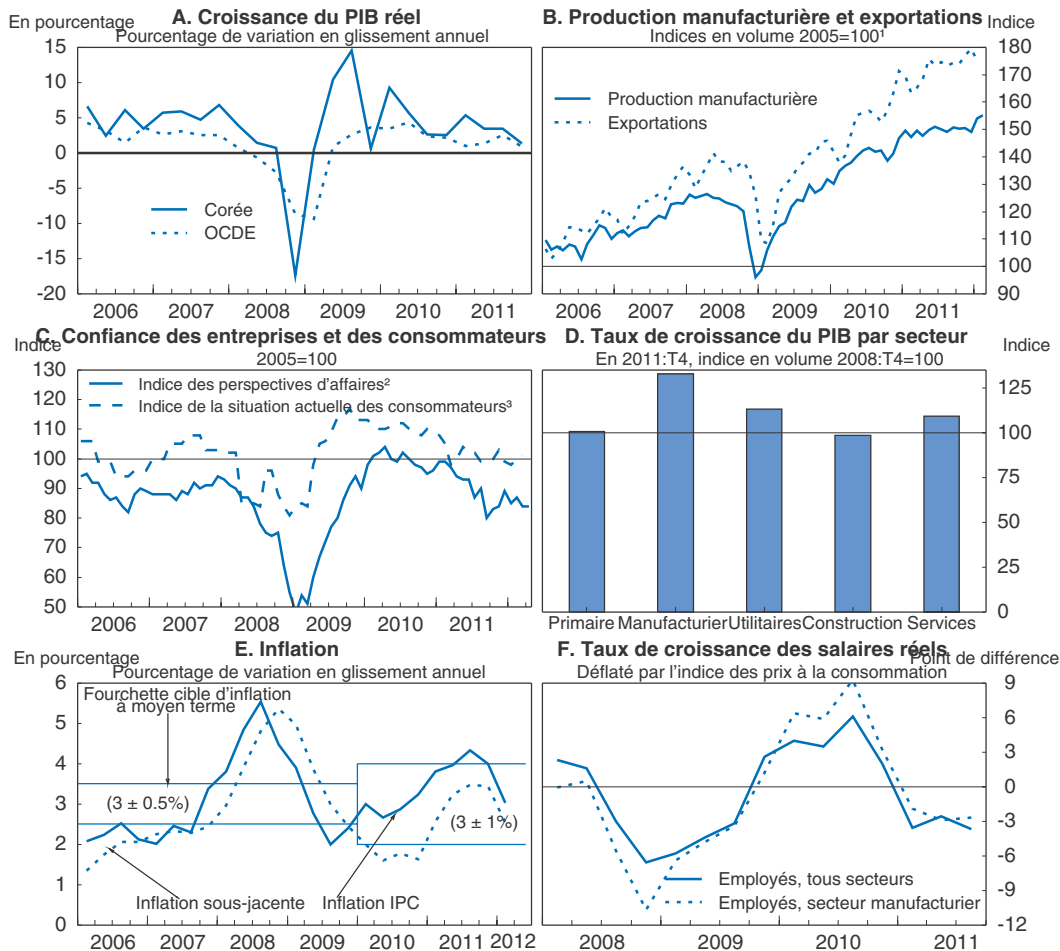
Améliorer la cohésion sociale. Des augmentations ciblées des dépenses sociales sont nécessaires, en particulier en direction des groupes à faible revenu. Cependant, pour ne pas compromettre la solidité des finances publiques, la Corée devrait faire preuve de prudence étant donné que le vieillissement de la population à lui seul pourrait faire monter les dépenses sociales jusqu'à 20 % du PIB d'ici 2050, dans les conditions actuelles. Étendre le crédit d'impôt au titre des revenus d'activité apporterait une aide supplémentaire aux ménages à faible revenu, tout en encourageant le travail. Pour resserrer les mailles du filet de sécurité, il faudrait rompre avec le dualisme du marché du travail, lui-même source majeure d'inégalités, car les travailleurs non réguliers sont nettement moins rémunérés que les autres, ont des emplois précaires, une moindre couverture sociale et moins de formation. Une approche globale s'impose, qui conjugue une réduction de la protection de l'emploi des travailleurs réguliers, une extension de la couverture des travailleurs non réguliers par le système d'assurance sociale et un accroissement des possibilités de formation offertes à ces derniers. Une amélioration de la productivité des PME contribuerait en outre à resserrer l'écart des salaires.

Des réformes de l'éducation sont également nécessaires pour promouvoir une croissance solidaire, en particulier : i) améliorer l'accès des enfants de familles défavorisées à des services d'EAJE de qualité ; ii) moins recourir aux cours de soutien privés, en particulier dans le cadre des hagwons, en faisant évoluer les procédures d'admission à l'université, en rehaussant la qualité et la diversité des écoles et en améliorant l'enseignement professionnel ; et iii) en accordant des prêts aux étudiants dont le remboursement serait fonction du revenu perçu après l'obtention du diplôme.

Évaluation et recommandations

La Corée, dont la reprise après la crise mondiale de 2008 a été plus rapide et plus vigoureuse que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 1), connaît un faible chômage et un endettement public minime. La croissance a marqué le pas fin 2011, sous l'effet de la détérioration de l'économie mondiale, mais devrait s'établir aux alentours de 3½ pour cent en 2012 grâce notamment au maintien du dynamisme de la Chine.

Graphique 1. Évolution de la situation macroéconomique en Corée



1. Données corrigées des variations saisonnières pour la production et moyenne mobile sur 3 mois pour les exportations non désaisonnalisées à la base.
 2. Indice corrigé des variations saisonnières. Une valeur inférieure à 100 est le signe qu'un fléchissement de la production est attendu au cours du mois suivant.
 3. Une valeur inférieure à 100 indique une détérioration de la situation par rapport à six mois auparavant.
- Source : Office statistique de Corée, Banque de Corée, Base de données analytiques de l'OCDE et Fédération des industries coréennes.

En dépit de ses bons résultats, la Corée doit se préparer à relever plusieurs défis, au nombre desquels un vieillissement rapide de sa population et l'impact économique d'un possible rapprochement avec la Corée du Nord. Des réformes du marché du travail et du système éducatif peuvent atténuer les conséquences du fléchissement de la croissance potentielle associé à un vieillissement rapide, ce qui favoriserait la poursuite du mouvement de convergence de la Corée vers les niveaux de revenu des pays les plus avancés (chapitre 1). La croissance verte, qui sera le fil conducteur du développement de la Corée dans les cinquante prochaines années, a un rôle tout particulier à jouer à cet égard (chapitre 2). Des hausses soigneusement ciblées des dépenses sociales s'imposent pour faire face aux problèmes du vieillissement, de la montée des inégalités et de la pauvreté relative (chapitre 3). Plus important encore, la Corée doit s'attaquer aux racines des inégalités, en mettant en place des réformes du système éducatif, du marché du travail et du secteur des services.

L'expansion économique de la Corée et les politiques macroéconomiques propres à la soutenir

La croissance s'est élevée en moyenne à près de 5 % durant les trois dernières années, tirée par les mesures de relance budgétaire consécutives à la crise et par une forte poussée des exportations (diagramme B). Les exportations ont été soutenues par la forte demande de la Chine et la dépréciation du won. De fait, le won a cédé 47 % face au yen depuis 2007, repli qui pèse fortement sur les échanges puisque les produits coréens et japonais sont en concurrence sur les marchés mondiaux. La vigueur de la croissance des exportations a contribué au rétablissement de la confiance des entreprises et des consommateurs (diagramme C).

Un ralentissement de la croissance et une progression de l'inflation en 2011

Cependant, cette reprise tirée par les exportations n'a pas suffi à faire repartir la demande intérieure. En regard de la hausse de 33 % de la production manufacturière par rapport au creux observé fin 2008, la production dans le secteur des services n'a augmenté que de 9 %, sur fond de stagnation dans le secteur de la construction (diagramme D). Étant donné que les petites et moyennes entreprises (PME) comptent pour environ 80 % de la production et 90 % de l'emploi dans les services, la dichotomie entre le secteur manufacturier et celui des services a creusé le fossé qui sépare les grandes des petites entreprises, ce qui alimente les inégalités et freine la croissance de l'emploi. Ce dualisme trouve en partie son origine dans la dépréciation du won, qui a stimulé les exportations tout en réduisant le pouvoir d'achat des consommateurs. En outre, la faiblesse du taux de change a relancé l'inflation qui, en atteignant 4,3 % (en glissement annuel) au troisième trimestre de 2011, a dépassé la borne haute de la fourchette retenue comme objectif par la banque centrale ($3,0 \pm 1\%$) (diagramme E) et fait basculer la croissance des salaires réels sur le versant négatif (diagramme F).

Le rythme de la croissance devrait s'accélérer, mais dans un contexte qui n'est pas exempt de risques

Les soubresauts de la crise mondiale et le ralentissement des échanges mondiaux ont entraîné une chute des exportations coréennes et de la demande intérieure au dernier trimestre de 2011. D'après les prévisions, la Corée devrait surmonter le passage à vide qu'elle traverse, avec une croissance passant de 3½ pour cent en 2012 à un taux d'environ

4¼ pour cent en 2013 (tableau 1), voisin du taux de croissance potentielle de l'économie. En partant de l'hypothèse que les problèmes de la dette souveraine et du secteur bancaire dans la zone euro seront contenus, la croissance des échanges mondiaux devrait doubler, passant d'un taux annualisé de 3½ pour cent au quatrième trimestre de 2011 à près de 7 % fin 2012. Selon ce scénario, la croissance des exportations coréennes s'accélérait, à la faveur de la relative faiblesse du won et de la persistance d'une croissance à deux chiffres des importations de la Chine. Cette accélération de la croissance des exportations devrait, à son tour, favoriser l'investissement et l'amélioration de l'emploi, ainsi qu'un accroissement des salaires de nature à doper la consommation privée. L'inflation devrait ralentir, pour retomber aux alentours de 3 %, eu égard à la modération de la croissance.

La Corée doit toutefois faire face à des risques, sur les plans extérieur aussi bien qu'intérieur. Sur le plan extérieur, la concrétisation des risques qui pèsent sur la zone euro pourrait plonger la zone de l'OCDE dans une grave récession. La Corée serait vulnérable dans le cas d'une telle évolution défavorable car ses exportations représentent aujourd'hui plus de la moitié de son PIB. De plus, une croissance plus faible que prévu en Chine, premier partenaire commercial de la Corée, et dans d'autres économies émergentes, aurait un impact négatif sur l'économie coréenne. La hausse des prix du pétrole est un autre risque non négligeable étant donné que la Corée est le cinquième importateur mondial de pétrole. Sur le plan intérieur, la dette des ménages a atteint 132 % de leur revenu en 2010, quoique les taux d'impayés restent faibles. Un relèvement des taux d'intérêt, une fois le passage à vide terminé, pourrait donc avoir un effet modérateur sur la consommation privée plus important que prévu.

La politique de modération des dépenses vise un rééquilibrage du budget d'ici à 2013

Face à la crise économique mondiale de 2008, la Corée a mis en place un plan de relance représentant environ 6 % du PIB, axé en particulier sur l'emploi public à court terme. Ces mesures de relance temporaires, assorties de réductions permanentes des taux de l'impôt sur le revenu des sociétés et des personnes physiques, ont concouru à la dégradation du budget consolidé de l'administration centrale, hors excédent de la sécurité sociale (objectif budgétaire de la Corée), qui est passé d'un excédent de 0.7 % du PIB en 2007 à un déficit de 4.1 % en 2009.

La Corée a mené en 2010 une politique budgétaire allant dans le sens d'une modération des dépenses, pour atteindre son objectif de rééquilibrage du budget d'ici 2013. À la faveur d'un rebond cyclique des recettes, le déficit budgétaire, en forte contraction, a été ramené à 1.1 % du PIB en 2010. Pour l'avenir, il est prévu de limiter la croissance des dépenses à 3 points de pourcentage en dessous de la croissance des recettes en 2012-13. Réduire le déficit serait en effet opportun dans un contexte marqué par la poursuite de l'expansion (tableau 1). Cependant, si un défaut désordonné sur la dette souveraine dans la zone euro ou d'autres chocs venaient à déclencher une profonde récession mondiale, la Corée aurait les moyens de recourir à des mesures de relance du fait de la solidité de sa position budgétaire. À moyen terme, toutefois, la priorité doit être de maintenir la dette publique à un bas niveau compte tenu du vieillissement de la population et du coût que pourrait engendrer un rapprochement possible avec la Corée du Nord (annexe 1). L'inscription d'objectifs de dépenses plus contraignants dans le plan budgétaire à moyen terme aiderait la Corée à préserver la solidité de ses finances publiques.

Tableau 1. **Perspectives économiques à court terme**

	2008	2009	2010	2011 ¹	2012 ²	2013 ²
	Variations en pourcentage, volume (prix de 2005)					
PIB	2.3	0.3	6.3	3.6	3.5	4.3
Consommation privée	1.3	0.0	4.4	2.3	2.1	3.8
Consommation publique	4.3	5.6	2.9	2.1	2.7	3.0
Formation brute de capital fixe	-1.9	-1.0	5.8	-1.1	2.1	4.6
Demande intérieure finale	0.8	0.6	4.6	1.2	2.2	3.9
Variation des stocks ³	0.6	-3.9	2.5	0.8	0.5	0.0
Demande intérieure totale	1.3	-3.4	7.2	2.0	2.7	3.8
Exportations de biens et services	6.6	-1.2	14.7	9.5	5.1	9.8
Importations de biens et services	4.4	-8.0	17.3	6.5	3.5	9.0
Exportations nettes ³	1.0	3.7	-0.6	1.8	1.0	0.6
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation (IPC)	4.7	2.8	3.0	4.0	3.4	3.0
IPC sous-jacent	4.3	3.6	1.8	3.2	3.1	3.0
Taux de chômage	3.2	3.6	3.7	3.4	3.4	3.4
Taux d'épargne des ménages ⁴	2.9	4.6	4.3	3.1	3.8	4.1
Balance des opérations courantes ⁵	0.3	3.9	2.8	2.4	1.3	1.1
Solde du budget des administrations publiques ^{5, 6}	-1.5	-4.1	-1.1	-2.0	-1.0	0.0
Solde des administrations publiques ⁵	3.0	-1.1	1.3	0.8	1.3	1.9
Dettes publiques nettes ⁵	-37.7	-39.0	-37.4	-38.3	-39.4	-40.7
Dettes publiques brutes ⁵	30.1	33.8	33.4	33.3	36.3	36.8

1. Données rétrospectives, à l'exception du solde des administrations publiques et de la dette publique brute, qui sont des estimations publiées dans *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 90 (novembre 2011).

2. Sur la base de projections trimestrielles établies pour les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 90.

3. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).

4. En pourcentage du revenu disponible.

5. En pourcentage du PIB.

6. Budget consolidé de l'administration centrale, hors excédent de la sécurité sociale. Les chiffres pour 2011-13 sont des cibles définies dans le plan quinquennal.

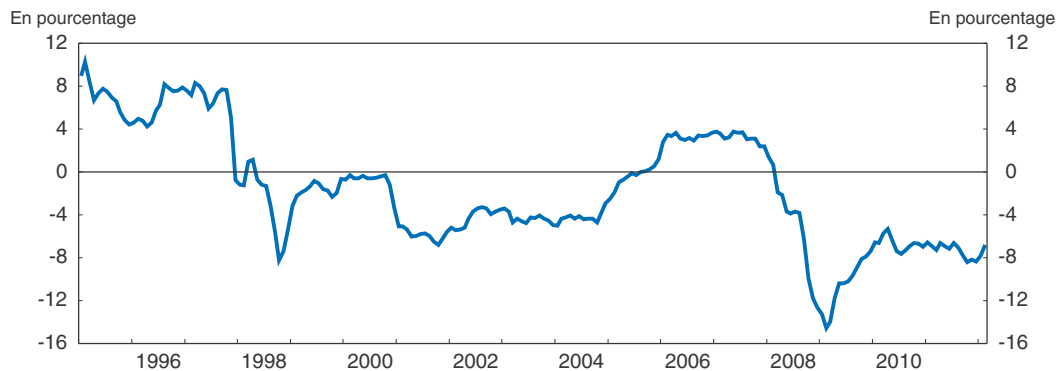
Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 90.

Depuis la mi-2011, le durcissement de la politique monétaire marque une pause

La Banque de Corée a attendu que la reprise soit bien ancrée pour commencer à durcir sa politique au deuxième semestre de 2010. L'inflation des prix à la consommation a dépassé l'objectif de $3.0 \pm 1\%$ visé par la banque centrale pendant une période de six mois en 2011 (graphique 1, diagramme E), ce qu'il faut imputer en partie à la hausse des prix du pétrole. Au deuxième semestre de 2011, l'indice des prix à la consommation sous-jacent a gagné 3.4 % (en glissement annuel). Début 2012, toutefois, l'inflation s'est nettement ralentie, sous l'effet de la décélération de la croissance.


La Banque n'a pas modifié son taux directeur, qui s'établissait à 3¼ pour cent depuis juillet 2011, arguant de l'incertitude qui expose l'économie mondiale (Banque de Corée, 2011). Les conditions monétaires sont actuellement relâchées (graphique 2), ce qui est à mettre au compte du faible niveau des taux d'intérêt réels à court terme ainsi que du taux de change effectif réel, même si l'assouplissement de la politique monétaire s'est atténué ces derniers mois. Sachant que la Corée entre dans la quatrième année d'une phase d'expansion, avec un taux de chômage de 3 % fin 2011 et des anticipations d'inflation supérieures à la fourchette retenue comme objectif ($3.0 \pm 1\%$), un resserrement de la politique monétaire pourrait intervenir lorsque la période d'incertitude que traverse l'économie sera révolue. L'assouplissement de la politique monétaire coréenne serait toutefois approprié si l'économie mondiale devait subir un net ralentissement.

Graphique 2. **Les conditions monétaires sont relâchées**
Écart en pourcentage par rapport à la moyenne depuis 1995¹



1. Une augmentation indique un durcissement des conditions monétaires. Les coefficients utilisés pour le calcul de l'indice sont de 1 pour le taux d'intérêt réel à court terme (taux des certificats de dépôt à 91 jours), corrigé de l'inflation sous-jacente, et de 0.3 pour le taux de change effectif réel.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592166>

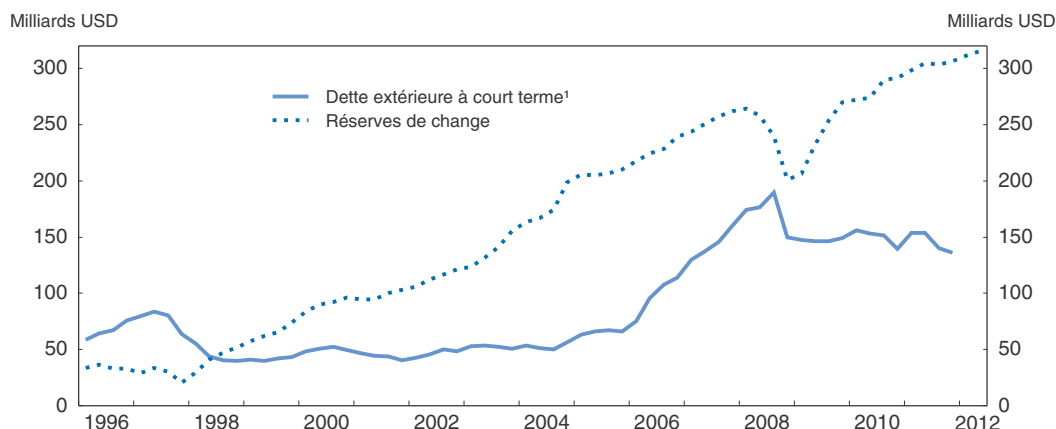
Politique de taux de change et flux de capitaux

L'ampleur du durcissement de la politique à opérer dépend en partie du taux de change. Pays tourné vers l'exportation dont la devise n'est pas une monnaie de réserve et doté d'un compte de capital ouvert, la Corée est particulièrement sensible aux chocs externes, qu'ils relèvent de la sphère financière ou de l'économie réelle, chocs qui ont été à l'origine d'une fuite des capitaux et d'une rapide dépréciation du won lors des crises de 1997 et de 2008. Le resserrement mondial du crédit 2008 a marqué un coup d'arrêt au renouvellement automatique des prêts bancaires – une importante source de financement pour les banques coréennes – ce qui a entraîné un plongeon du won et du cours des actions. Dans le même temps, les réserves de change de la Corée sont tombées de 258 milliards à environ 200 milliards USD à mesure que les autorités fournissaient de la liquidité en devises au marché. Un accord d'échange réciproque de devises entre la Banque de Corée et la Réserve fédérale des États-Unis en octobre 2008, suivi par d'autres opérations du même type avec le Japon et la Chine, ont été des éléments essentiels à la sortie de crise.

Les réserves de change de la Corée sont passées de 200 milliards USD fin 2008 à 315 milliards USD (28 % du PIB) début 2012, ce qui permettra au pays de se prémunir contre de futures crises et d'améliorer la qualité de sa signature. De fait, les réserves de la Corée représentent désormais plus du double de sa dette extérieure à court terme (graphique 3). Il est néanmoins coûteux de conserver des réserves, qui sont généralement investies en actifs sûrs à faible rendement plutôt qu'affectées à des fins plus productives, d'où des coûts d'opportunité élevés. De plus, la détention de gros volumes d'avoirs étrangers s'accompagne de risques de change (Rodrik, 2006). Les accords d'échange réciproque de devises sont une solution plus avantageuse, d'autant que les accords avec le Japon et la Chine ont été étendus en 2011. Il importe en outre que la Corée poursuive l'édification d'un système financier transparent et sain permettant de préserver la confiance des investisseurs et de mieux absorber les chocs externes (*Étude économique de l'OCDE sur la Corée*, 2010).

Le won a perdu 26 % en valeur effective réelle entre début 2007 et fin 2011 (graphique 4), ce qui le place à 12 % en dessous de sa moyenne sur la période 1990-2011. Selon le FMI, le won était légèrement sous-évalué, d'environ 10 %, à la mi-2011 (FMI, 2011),

Graphique 3. **Les réserves de change ont augmenté tandis que la dette extérieure à court terme reste élevée**



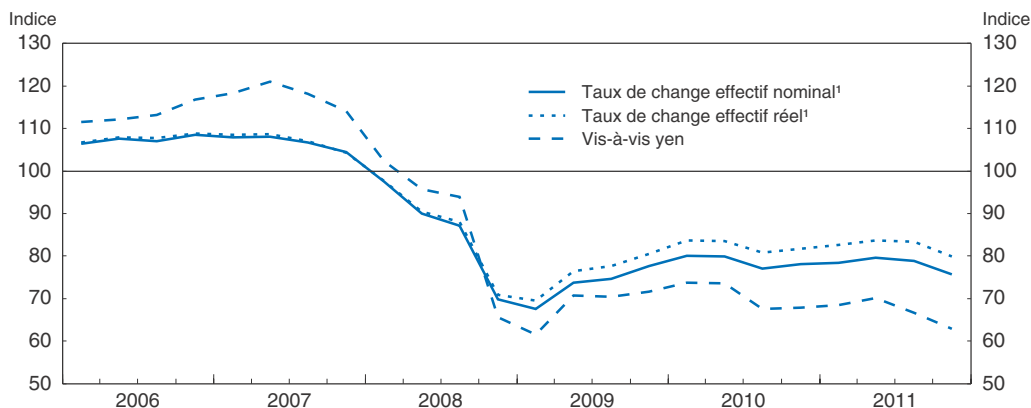
1. Échéance inférieure à un an.

Source : Banque de Corée.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592185>

Graphique 4. **Évolution du taux de change**

2005 = 100



1. Calculé vis-à-vis de 48 partenaires commerciaux. Le taux réel est calculé en fonction des prix à la consommation.
 Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592204>

et le taux de change effectif réel a fléchi de 4 % entre juin et décembre 2011, sous l'effet notamment de la crise de la dette souveraine dans la zone euro. Cette évolution favorise la croissance des exportations. La Corée gagnerait à une appréciation du won, qui aurait pour effet de contenir les tensions inflationnistes et de favoriser une expansion plus équilibrée, avec des retombées positives sur les autres pays.

Un certain nombre de mesures récentes font également sentir leurs effets sur le taux de change du won, comme le prélèvement instauré en 2011 sur les passifs en devises des banques coréennes et des succursales de banques étrangères hors dépôts, afin de réduire la volatilité des flux de capitaux. De plus, de nouveaux textes législatifs et réglementaires limitent les positions sur dérivés en devises des banques et restreignent l'achat par certaines catégories d'établissements financiers en Corée d'obligations libellées en devises émises par des résidents sur le marché intérieur.

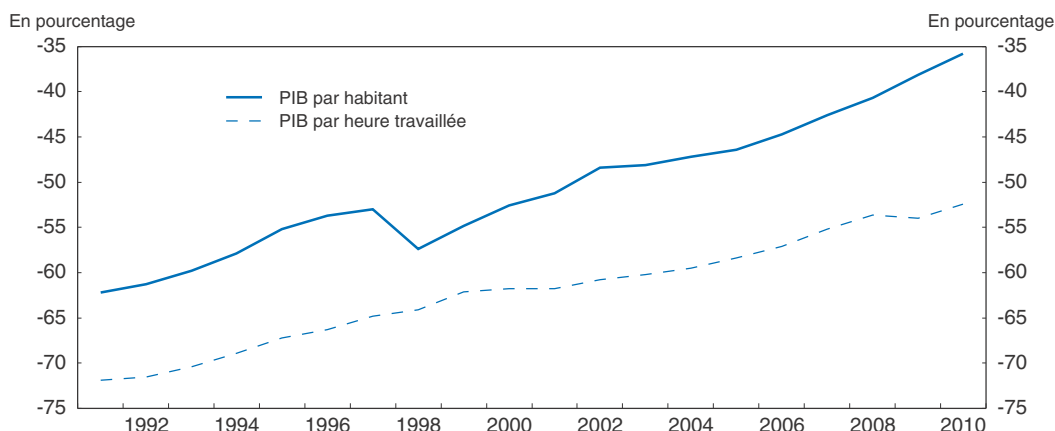
Encadré 1. **Recommandations de politique macroéconomique**

- Atteindre l'objectif fixé pour 2013, qui est d'équilibrer le budget consolidé de l'administration centrale (hors excédent de la sécurité sociale), si le scénario de référence se matérialise, en maintenant par là même la dette publique à bas niveau de façon à être en mesure de supporter le poids des dépenses à venir.
- Si les menaces qui pèsent sur la zone euro se matérialisent et si l'économie mondiale connaît une grave récession, assouplir la politique monétaire et mettre en place un plan de relance budgétaire à court terme axé sur l'emploi, comme durant l'année 2009.
- Resserrer la politique monétaire lorsque l'économie aura surmonté le passage à vide et la période d'incertitude qu'elle traverse actuellement, de façon à contenir l'inflation à un niveau proche du centre de la fourchette de $3 \pm 1\%$ retenue comme objectif et d'ancrer les anticipations d'inflation.
- Maintenir une politique de taux de change souple. Se garder d'une augmentation excessive des réserves de change.
- En cas d'instabilité excessive des flux de capitaux, des mesures spécifiques, notamment macroprudentielles, seront peut-être nécessaires parallèlement à une politique monétaire et budgétaire appropriée, sans que l'on renonce à préserver les avantages de la libre circulation des capitaux.

Politiques visant à promouvoir la croissance économique


La Corée est l'un des pays de l'OCDE dont la croissance est la plus rapide, puisque le PIB réel a augmenté de plus de 4 % par an durant la décennie écoulée. Cette croissance rapide a permis de faire passer l'écart de revenu par habitant avec les États-Unis de 62 % en 1991 à 36 % en 2010, en conséquence de la réduction progressive de l'écart de productivité (graphique 5). Le mouvement de convergence des niveaux de revenu s'est poursuivi, en dépit d'un ralentissement de la croissance potentielle, passée de 7 % en 1995 aux environs de 4 % en 2010, la contribution de la productivité tendancielle du travail ayant régressé, passant de 5 points de pourcentage environ à 3 points au fur et à mesure que la Corée se rapprochait de la frontière technologique. En outre, la contribution de l'apport de main-d'œuvre a fléchi, passant de 2 points de pourcentage à 1 point, la croissance de la population d'âge actif ayant été divisée par deux, passant de 1.4 % à 0.7 %.

Le taux de croissance potentielle étant appelé à encore régresser, en partie à cause du ralentissement persistant de la croissance de la productivité, il va être de plus en plus difficile de maintenir le processus de convergence. Qui plus est, la Corée est le pays de la zone OCDE dont le vieillissement de la population est le plus rapide. De fait, la Corée, qui se classe actuellement au troisième rang des pays dont la population est la plus jeune, sera d'ici 2050 le deuxième pays à la population la plus âgée, selon le rapport de dépendance économique de la population âgée (graphique 6) ; son taux de natalité, qui n'est que de 1.2 enfant par femme, est en effet parmi les plus bas du monde. En outre, le taux de dépendance total, soit la population de jeunes et de personnes âgées rapportée au groupe d'âge de 20 à 64 ans, sera le troisième plus élevé de la zone OCDE. La population d'âge actif de la Corée devrait atteindre son maximum en 2016, pour reculer de plus d'un quart d'ici le milieu du siècle. Compte tenu de la diminution de la population active, le *Korea Development Institute* estime que le taux de croissance potentielle du pays descendra en-deçà de 2 % au cours des années 2030.

Graphique 5. La Corée poursuit son processus de convergence vers les États-Unis¹

1. Distance par rapport aux États-Unis, sur la base des taux de change aux PPA de 2005.

Source : Base de données Objectif croissance de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592223>

Maintenir le potentiel de croissance de la Corée face à l'obstacle démographique nécessite l'adoption d'un large éventail de mesures, à savoir :

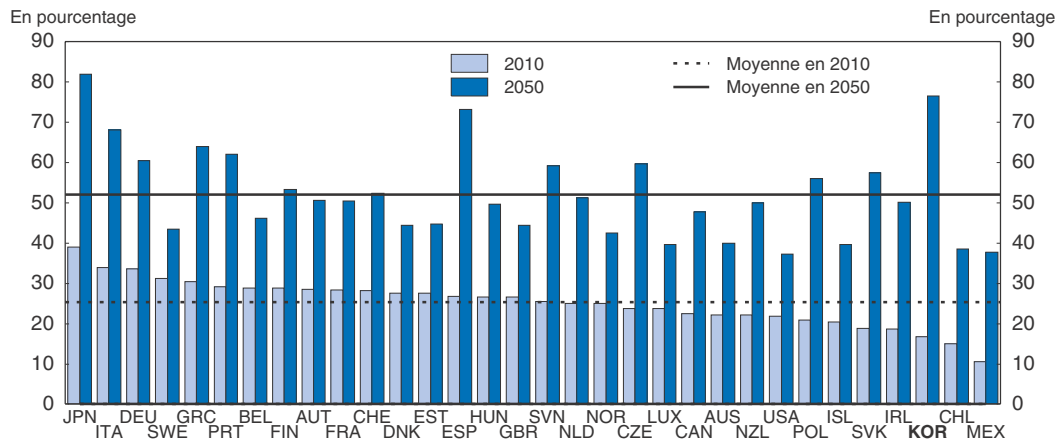
- Une stratégie de « croissance verte et sobre en carbone », définie en 2008 par le président, qui sera le fil conducteur du développement de la Corée au cours des cinquante prochaines années.
- Des mesures visant à accroître le taux d'activité, en particulier des femmes, des jeunes et des seniors, et à rompre avec le dualisme qui érode le capital humain que représentent les travailleurs non réguliers.
- Le financement des dépenses sociales, que le vieillissement de la population va accroître, par des mesures fiscales propres à limiter l'impact négatif sur le potentiel de croissance.
- La poursuite de l'amélioration du système éducatif dans l'optique de stimuler la croissance de la productivité.
- La promotion du processus de convergence de la Corée vers les pays à revenu élevé par un développement du secteur des services, où la productivité est inférieure de moitié à ce qu'elle est dans le secteur manufacturier.

Mettre en place une croissance verte et sobre en carbone

Bien qu'elle ait baissé depuis 1997, l'intensité énergétique de la Corée est toujours la sixième la plus élevée de la zone OCDE (graphique 7), ce qui reflète le poids important des industries grosses consommatrices d'énergie dans l'économie. La Stratégie de croissance verte vise entre autres à « parvenir à l'indépendance énergétique », ce qui suppose de faire évoluer en profondeur la structure économique du pays vu que les importations nettes ont représenté 86 % des approvisionnements totaux en énergie primaire en 2009. Une telle évolution ouvrirait de vastes perspectives de création de nouvelles activités, mais elle imposera aussi des coûts de transition importants. La mise en œuvre de la Stratégie – et notamment la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) fixé pour 2020 (voir *infra*) – exigera donc que la Corée mette en place un cadre d'action établissant les incitations voulues pour susciter les restructurations qui s'imposent de manière efficace et économe.

Graphique 6. Selon les prévisions, le vieillissement de la population en Corée sera le plus rapide de toute la zone OCDE

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

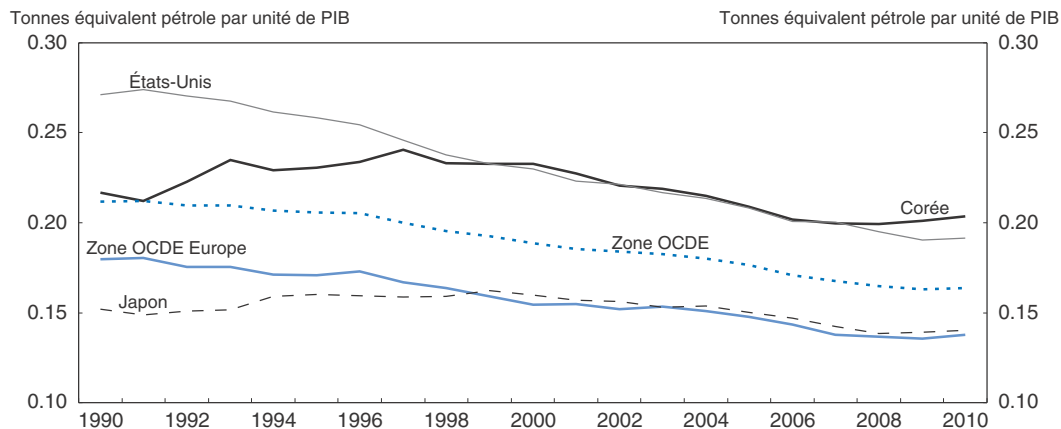


Source : Office statistique de Corée, *Population Projection for Korea* (version 2011) et *Base de données de l'OCDE sur la démographique et la population*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932592242>

Graphique 7. Bien qu'en baisse, l'intensité énergétique de la Corée reste nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE

Tonnes équivalent pétrole par unité de PIB en milliers sur la base des taux de change aux PPA de 2000



Source : AIE/OCDE, *Energy Balances of OECD Countries 2011*, AIE/OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932592261>

Le Plan quinquennal pour une croissance verte

Le Plan quinquennal (2009-13) prévoit quelque 600 projets pour un budget total de 108 700 milliards de wons (10 % du PIB de 2009). La R-D publique représente environ 11 % du total, en raison de la nécessité de surmonter les défaillances du marché qui freinent la recherche privée et qui sont liées au fort degré d'incertitude et aux horizons temporels longs caractérisant l'innovation verte. En 2009, les entreprises privées ont participé à près de deux tiers des 4 732 projets de R-D menés dans le cadre du Plan quinquennal, mais leur contribution financière a représenté seulement 8 % des dépenses totales. Un renforcement de leur implication est indispensable pour faire avancer la recherche à vocation écologique et en faire un moteur de l'innovation dans le secteur privé.

Les pouvoirs publics recourent à différents moyens pour apporter des financements et aider à surmonter les obstacles financiers. Au cours de la première moitié de la période couverte par le Plan quinquennal, les prêts aux activités vertes ont représenté 2 % du crédit bancaire aux entreprises, et les trois quarts d'entre eux ont été consentis par des banques à capitaux publics. Ils ont été favorisés par les importantes garanties de crédit offertes par les établissements publics. Parallèlement, l'investissement dans les activités vertes via le marché du capital-risque a quasiment doublé entre 2009 et 2011 pour représenter la moitié environ de l'investissement total en capital-risque. Des fonds publics ont été investis dans 83 entreprises à risque. Ces efforts devraient être poursuivis avec prudence, car il s'agit de limiter les risques inhérents à la « désignation des vainqueurs », qui peut imposer durablement des technologies non optimales au pays. Il est également primordial de pouvoir s'appuyer sur un système de certification efficace pour déterminer quelles entreprises sont véritablement vertes. La Corée devrait octroyer une plus grande partie des fonds par l'intermédiaire des établissements commerciaux et des systèmes existants obéissant aux règles du marché, et réduire ainsi le rôle des banques à capitaux publics et des fonds publics (OCDE, 2011f).

Les énergies renouvelables jouent un rôle fondamental dans une économie sobre en carbone. Les pouvoirs publics ont remplacé en 2012 le système de tarifs d'achat par une norme de portefeuille d'énergies renouvelables (NPER), dans le but de faire passer la part de ces énergies dans la production d'électricité de 2 % à 10 % en 2022. Ce type de norme a tendance à avoir un effet plus prononcé sur l'innovation (Johnstone et al., 2010), mais entraîne un risque de recours excessif à des énergies renouvelables de qualité médiocre, que ce soit en termes d'effets sur l'environnement ou de gains technologiques potentiels, de sorte qu'il importe de suivre de près l'évolution des technologies sur ce marché.

Appliquer des instruments économiques pour promouvoir la croissance verte

Le plus important outil de promotion de l'innovation verte est la tarification du carbone au moyen d'un instrument économique, principalement un système de plafonnement des émissions et d'échange de permis d'émission complété par une taxe carbone applicable aux petits émetteurs (OCDE, 2011f). L'affectation d'un prix au carbone est également nécessaire pour permettre à la Corée d'atteindre son objectif de réduction des émissions de GES d'une manière efficace par rapport à son coût. Entre 1990 et 2008, ses émissions ont été multipliées par deux pendant que les émissions mondiales progressaient de 24 %. En 2010, elle s'est fixé pour objectif de les réduire de 30 % d'ici à 2020 par rapport au scénario « au fil de l'eau », ce qui équivaut à une baisse de 4 % par rapport au niveau de 2005. La réalisation de cet objectif par le recours à un système d'échange de permis d'émission coûterait 40 % de moins environ qu'une action par voie réglementaire (Lee, 2009).

Il est primordial de mettre en place un prix du carbone, car il s'agit du moyen le plus efficace par rapport à son coût pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES fixé pour 2020 et créer de nouveaux moteurs de croissance sans avoir recours à des solutions fondées sur des règlements ou des subventions. En 2011, le gouvernement a présenté un projet de loi qui prévoit d'instaurer en 2015 un système de plafonnement des émissions et d'échange de permis d'émission applicable aux entreprises qui émettent plus de 25 000 tonnes par an. En 2011, cela concernait 497 entreprises représentant 60 % environ des émissions totales de GES. Moins de 5 % des permis seraient vendus aux enchères, et le reste alloué selon des modalités qui n'ont pas encore été arrêtées. L'allocation des permis en fonction des émissions passées serait problématique, car elle serait de nature à procurer

des gains inattendus aux entreprises existantes et risquerait ainsi de fausser la concurrence au détriment des nouveaux entrants. Il conviendrait de définir un calendrier pour le passage à l'attribution des permis d'émission par voie d'enchères dans le cadre du système d'échange, ce qui procurerait des recettes qui pourraient servir entre autres à compenser l'impact du système sur les entreprises et les consommateurs, à réduire des impôts plus distorsifs ou à assainir les finances publiques. Alors que le système d'échange s'appliquera aux grandes sources d'émission, une taxe est prévue pour les sources de pollution plus petites et plus diffuses, comme les ménages et les petites entreprises. Il importe toutefois de réduire au minimum les chevauchements et les interactions complexes entre le système d'échange et la taxe carbone, qui augmenteraient les coûts et feraient planer des incertitudes sur le résultat général.

Cela étant, le système d'échange de permis d'émission prévu continue d'être critiqué par le secteur des entreprises, qui craint entre autres pour sa compétitivité internationale. Pour faire face à ce problème dit des « fuites de carbone », il peut être indiqué d'apporter une aide transitoire à certaines industries particulièrement éprouvées. Cependant, un soutien trop généreux pérenniserait les modes de production actuels et ralentirait la transition vers des technologies sobres en carbone.

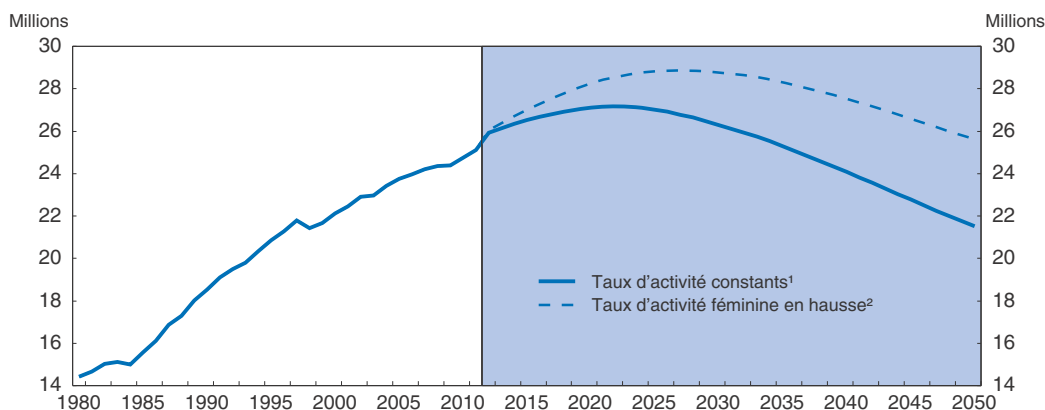
Une autre priorité est la réforme de la tarification de l'électricité, car les prix bas en vigueur en Corée stimulent la consommation d'énergie et les émissions de GES. En effet, la consommation d'électricité par unité de PIB de la Corée a atteint en 2009 un niveau 1.7 fois plus élevé que la moyenne de l'OCDE. Qui plus est, les prix varient sensiblement selon les secteurs, ce qui provoque d'importantes distorsions. Les prix de l'électricité devraient pleinement refléter les coûts de production dans chaque secteur.

Prendre des mesures sur le marché du travail pour stimuler la croissance

Le vieillissement rapide de la population devrait entraîner une contraction sensible du nombre d'actifs. Dans l'hypothèse d'un maintien des taux d'activité à leur niveau actuel pour chaque classe d'âge, la population active devrait culminer à 27.2 millions de personnes en 2022, puis chuter de 21 % pour s'établir à 21.5 millions de personnes d'ici à 2050 (graphique 8). À cette date, on comptera seulement 1.2 actif pour 1 personne âgée, contre 4.5 en 2010, ce qui fera peser une lourde charge sur les travailleurs contraints de financer les dépenses sociales.


Pour faire face à l'évolution de la démographie, il est avant tout crucial d'agir sur le taux d'activité des femmes, qui s'élevait à 62 % en 2010 pour la classe d'âge 25-54 ans, soit le troisième plus bas niveau de la zone OCDE. Si le taux d'activité des Coréennes s'alignait sur le taux d'activité actuel des hommes dans chaque classe d'âge d'ici à 2050, la population active diminuerait moins fortement pour s'établir à 25.6 millions de personnes environ, ce qui est supérieur de 19 % à l'estimation obtenue dans l'hypothèse de taux d'activité inchangés et aboutit à un rapport de 1.4 travailleur par personne âgée. Pour renforcer le taux d'activité des femmes, une approche d'ensemble est indispensable. *En premier lieu*, il convient de combler l'écart de salaire entre hommes et femmes en Corée, qui est le plus important de la zone OCDE, en réduisant la forte proportion de l'emploi non régulier et en déployant à plus grande échelle les systèmes de rémunération fondés sur les performances. *Ensuite*, il faut enrichir l'offre de services de garde des enfants de qualité et à moindre coût (voir ci-après). *Troisièmement*, il est nécessaire d'allonger la durée du congé maternité au-delà de 90 jours et d'encourager l'utilisation du congé parental. *Enfin*, en renforçant la flexibilité du temps de travail, les pouvoirs publics permettraient aux femmes

Graphique 8. Population active : projections à long terme



1. On s'appuie sur l'hypothèse d'un maintien des taux d'activité des hommes et des femmes à leur niveau actuel pour chaque classe d'âge.
2. On estime que le taux d'activité des femmes dans chaque classe d'âge devrait rejoindre le taux d'activité actuel des hommes d'ici à 2050.

Sources : Office statistique de la Corée, *Population Projection for Korea* (version 2011), enquête sur la population économiquement active et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592280>

de concilier plus facilement leur emploi rémunéré et leurs responsabilités familiales, étant donné que c'est en Corée que l'on travaille le plus au sein de la zone OCDE.

Le taux d'activité des jeunes Coréens est l'un des plus faibles des pays de l'OCDE. Au-delà de la forte proportion de jeunes qui suivent des études supérieures, ce résultat peut aussi s'expliquer par l'inadéquation entre les compétences acquises à l'école et celles requises au travail (voir ci-après). Par ailleurs, le taux d'activité des travailleurs âgés pourrait lui aussi être amélioré ou, au moins, stabilisé pour éviter une contraction une fois que le régime de retraite sera parvenu à maturité. Il importe également d'utiliser plus efficacement les travailleurs âgés, qui quittent généralement les entreprises dès l'âge de 55 ans. Plus d'un tiers d'entre eux glissent alors vers le chômage, tandis que 13 % deviennent travailleurs indépendants, principalement dans le secteur des services, où la productivité est faible. Dans ces conditions, un tiers des travailleurs de plus de 50 ans travaillent pour leur propre compte, contre 13 % des travailleurs de moins de 50 ans. Compte tenu de la législation stricte sur la protection de l'emploi, les entreprises fixent des âges de départ obligatoires, de manière à pouvoir se séparer des travailleurs âgés une fois que leur rémunération, fondée sur l'ancienneté, surpasse leur productivité. En définissant un âge minimum à partir duquel les entreprises peuvent fixer leur propre âge de départ obligatoire, puis en le relevant progressivement, les pouvoirs publics pourraient contraindre les entreprises à ajuster les salaires en fonction de la productivité au fur et à mesure de la carrière. Objectif final : interdire aux entreprises de fixer un âge de départ obligatoire à la retraite, comme l'ont déjà fait plusieurs pays de l'OCDE. De surcroît, l'indemnité obligatoire de retraite, qui favorise aussi le départ anticipé des travailleurs âgés, devrait être remplacée par le régime de retraite d'entreprise.

Réformer la fiscalité pour soutenir la croissance et financer la hausse des dépenses publiques

La Corée se classe à l'avant-dernière plus petite place de la zone OCDE s'agissant du niveau de ses dépenses publiques, qui s'élevaient à 31 % du PIB (sur l'ensemble des

administrations publiques) en 2010, contre 46 % en moyenne dans l'OCDE. Si les autorités coréennes maintiennent leurs politiques actuelles, le vieillissement de la population à lui seul devrait faire augmenter les dépenses sociales publiques de 7½ % du PIB aujourd'hui jusqu'à 20 % du PIB d'ici à 2050 (Won et al., 2011). Des coupes claires dans d'autres domaines de dépenses sont certes possibles, mais la charge fiscale limitée de la Corée – qui correspondait à 25.1 % du PIB en 2010 (tableau 2) – devra être revue à la hausse pour financer les dépenses publiques, en sus de l'élargissement ciblé de certains programmes de protection sociale examinés ci-après. Les impôts directs sur les ménages sont particulièrement bas, étant donné que 60 % seulement des travailleurs sont soumis à l'impôt sur le revenu en raison de déductions et d'exonérations généreuses qui visent notamment à garantir des conditions équitables par rapport aux travailleurs indépendants. Par ailleurs, les cotisations de sécurité sociale sont largement inférieures à la moyenne de l'OCDE, sous l'effet d'un taux de cotisation relativement faible et de la participation limitée aux systèmes d'assurance sociale.

Tableau 2. **Structure de la fiscalité dans les pays de l'OCDE**

Recettes fiscales en pourcentage du PIB

	2000		2010			Variation ¹
	Corée	OCDE	Corée	Classement	OCDE	2000-10
Impôts directs sur les ménages	3.3	9.4	3.6	26	8.7	0.3
Impôts directs sur les sociétés	3.2	3.5	3.5	4	2.8	0.3
Cotisations de sécurité sociale et prélèvements sur les salaires	3.8	9.3	5.8	25	9.2	2.0
Biens et services	8.7	11.3	8.5	26	10.7	-0.2
Immobilier	2.8	1.6	2.9	7	1.6	0.1
Impôts sur la propriété immobilière	0.6	0.9	0.8	14	1.1	0.2
Taxes sur les transactions immobilières	2.0	0.6	1.8	1	0.4	-0.2
Droits de succession, droits de mutation et impôts sur les donations	0.2	0.1	0.3	5	0.1	0.1
Autres	0.8	0.2	0.9	3	0.2	0.1
Total	22.6	35.3	25.1	28	33.2	2.5

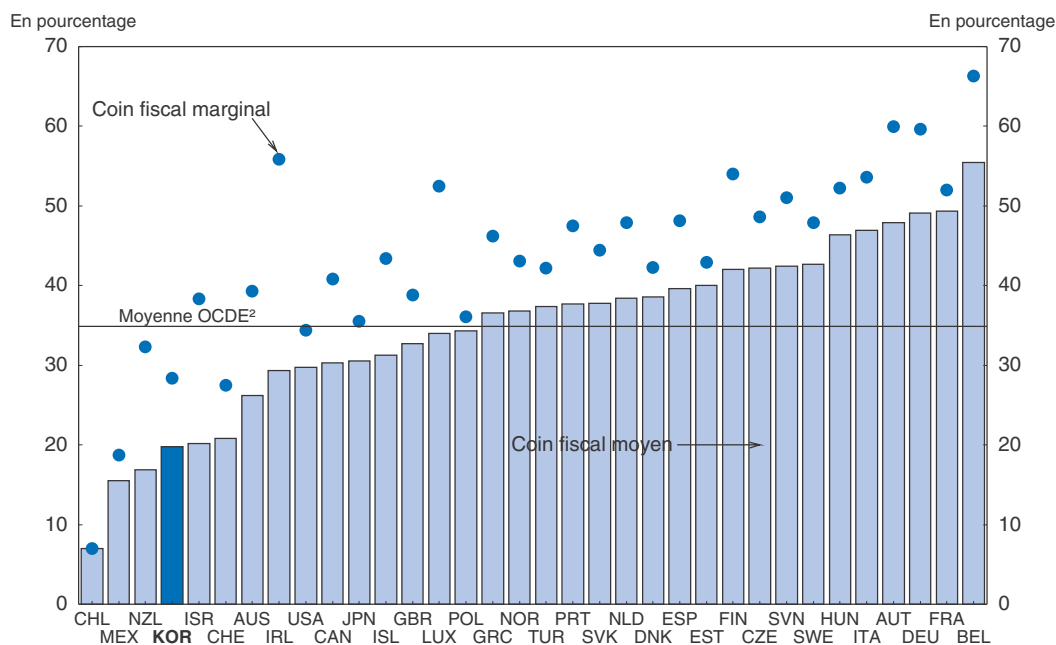
1. Pour la Corée en points de pourcentage.

Source : Statistiques des recettes publiques 1965-2010 de l'OCDE (édition 2011).

Le « coin fiscal » global sur le travail, cotisations de sécurité sociale incluses, ne s'élevait qu'à 20 % seulement en 2010 (graphique 9). La faiblesse de la fiscalité sur le travail explique le niveau élevé de l'apport de travail en Corée, qui est, par rapport à la population, supérieur de 37 % à celui des États-Unis, ce qui permet de compenser une grande partie du retard de productivité (graphique 5). Selon les études internationales menées par l'OCDE, la fiscalité qui frappe le travail nuit à l'emploi, à l'épargne et à l'investissement, ce qui affaiblit la croissance potentielle. Pour autant, une charge fiscale faible favorise l'emploi et la croissance en attirant les investissements directs étrangers et en soutenant l'éducation et l'entrepreneuriat. Un faible taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés a également des conséquences positives sur la croissance (*Étude économique de la Corée 2008*). La Corée a réduit son taux réglementaire de 30.8 % (administrations locales comprises) en 2000 à 24.2 % en 2010, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE.

Il est capital de financer la hausse des dépenses par une augmentation des recettes, afin de minimiser les effets négatifs sur la croissance. En effet, l'impact d'une hausse de la fiscalité sur l'économie dépend à la fois de la manière dont les recettes sont collectées et du montant de ces recettes. Une politique fiscale favorable à la croissance impose de


Graphique 9. **Coin fiscal moyen et marginal sur le travail**¹
En pourcentage du coût brut du travail en 2010 pour un salaire moyen



1. Le coin fiscal mesure la différence entre la rémunération totale du travail versée par l'employeur et la rémunération nette des salariés, exprimée en pourcentage de la rémunération totale du travail.

2. Moyenne des coins fiscaux moyens des 34 pays membres.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592299>

limiter toute hausse du coin fiscal sur les revenus du travail et de maintenir un faible taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés. Parallèlement, l'élargissement de l'assiette en vue d'accroître la proportion des salaires soumis à l'impôt sur le revenu de 50 % aujourd'hui pour tendre vers la moyenne de plus de 80 % enregistrée dans l'OCDE permettrait de réduire les distorsions et de maintenir un faible taux d'imposition marginal.

Si la fiscalité directe reste faible, l'augmentation des recettes doit passer principalement par les impôts indirects, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui a un effet négatif plus limité sur l'offre de main-d'œuvre. En Corée, le taux de la TVA s'élève actuellement à 10 %, ce qui est largement inférieur à la moyenne de 18 % de la zone OCDE. Autre avantage : la TVA est simple, elle est relativement peu sujette à la fraude et à l'évasion et son assiette est la 9^e plus importante de toute la zone OCDE. Cependant, le fait de privilégier les impôts sur la consommation plutôt que les impôts sur les revenus limiterait les effets de redistribution déjà restreints du système fiscal coréen, ce qui aurait pour conséquence de creuser les inégalités (voir ci-après). La meilleure approche consisterait à utiliser la TVA pour augmenter les recettes fiscales, tout en s'appuyant sur le crédit d'impôt sur les revenus du travail et sur des dépenses sociales bien ciblées pour atteindre les objectifs de redistribution des revenus.

Comme indiqué plus haut, les taxes environnementales et les produits générés par la vente aux enchères des permis d'émission constituent également de bonnes solutions pour accroître les recettes, dans le cadre de la Stratégie de croissance verte. Enfin, la troisième solution pour augmenter les recettes fiscales repose sur les impôts fonciers, dans la mesure où leur impact sur l'activité économique est moins négatif que celui des impôts

directs (Arnold et al., 2011). La hausse de la fiscalité immobilière favoriserait également l'utilisation efficiente des terrains et permettrait de répondre aux préoccupations persistantes sur les prix des logements.

Il est essentiel de mieux faire respecter les conditions de participation aux systèmes d'assurance sociale, particulièrement pour les travailleurs non réguliers et les salariés des petites entreprises, afin de financer les dépenses induites par le vieillissement de la population et de permettre aux systèmes de protection sociale de jouer leur rôle. En 2011, le recouvrement des cotisations d'assurance sociale a été regroupé dans le cadre du système national d'assurance-maladie. La transparence concernant les revenus et le respect des conditions de participation pourraient être encore améliorés si les services fiscaux nationaux recouvraient les cotisations de sécurité sociale.

Accroître la contribution du système éducatif à la croissance

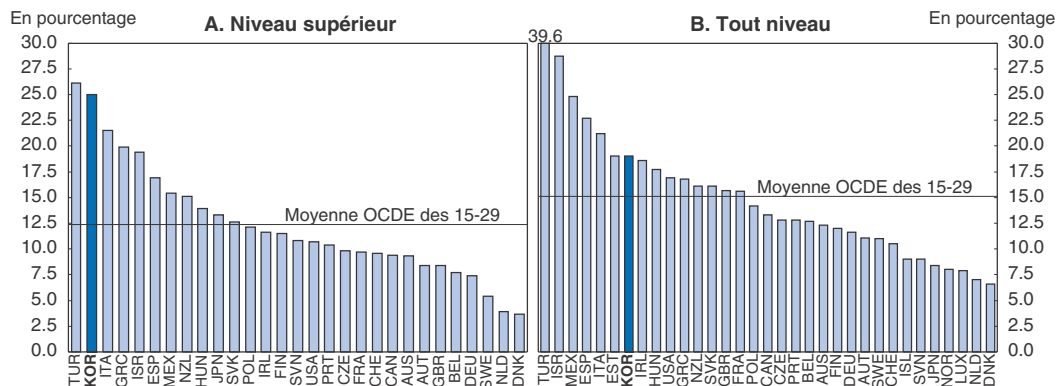
S'attaquer au problème de la survalorisation dans le supérieur en améliorant l'enseignement professionnel

En 2011, 72,5 % des diplômés du secondaire poursuivaient des études supérieures, mais seulement la moitié environ des diplômés du supérieur avait trouvé un emploi régulier au cours des années récentes. En conséquence, 25 % des diplômés du supérieur qui avaient moins de 30 ans en 2009 étaient inactifs et ne suivaient aucune formation, soit le double de la moyenne de l'OCDE (graphique 10), alors que les PME sont confrontées à des pénuries de main-d'œuvre. Le problème de la survalorisation de l'enseignement supérieur est complexe car la société coréenne attache une très grande importance aux diplômes. Dans une enquête gouvernementale de 2010, 93 % des parents disent espérer que leurs enfants obtiendront au moins un master. Obtenir un diplôme universitaire est devenu la norme, quelles que soient les capacités et les aspirations professionnelles des jeunes. Il est nécessaire de réduire progressivement l'importance accordée au statut et au prestige des universités les mieux classées, pour valoriser les compétences dont les entreprises ont besoin, notamment en donnant plus de poids au mérite dans le calcul des salaires. Il serait également souhaitable de réduire le dualisme du marché du travail pour diminuer les incitations à poursuivre des études supérieures et éviter ainsi les emplois non réguliers. En outre, ce dualisme explique aussi le choix de l'inactivité fait par de nombreux diplômés du supérieur dans l'attente d'un emploi régulier.

Pour mettre un frein à la survalorisation des études universitaires, le système d'enseignement professionnel doit être amélioré dans le secondaire comme dans le supérieur. Le pourcentage d'élèves inscrits dans des filières secondaires professionnelles est passé de 42 % en 1995 à 24 % en 2010, alors que celui des diplômés de ces filières qui poursuivent des études universitaires a grimpé de 19 % à 71 %. Pour moderniser l'enseignement professionnel, les pouvoirs publics ont créé 28 établissements de type Meister, dans lesquels la formation en entreprise joue un rôle central, ce qui facilite le passage à la vie active. L'ouverture – prévue – d'autres établissements de ce type devrait être une priorité. Au niveau de l'enseignement supérieur, les établissements postsecondaires, dont les cursus sont à visée professionnelle, perdent des étudiants au profit des universités, qui empiètent sur les domaines de spécialité de ces établissements afin de maintenir leurs effectifs. Il faudrait décourager les universités de proposer des programmes à visée strictement professionnelle, tels que la cosmétologie, et renforcer le rôle des établissements postsecondaires en harmonisant leurs programmes d'études avec le


Graphique 10. Le pourcentage des jeunes inactifs diplômés du supérieur est élevé en Corée

En pourcentage des jeunes du groupe d'âge des 15-29 ans (déscolarisés et inactifs), 2009¹



1. Les données de la catégorie 4 de la CITE, qui regroupe des programmes qui chevauchent la limite entre l'enseignement secondaire et postsecondaire supérieur, ne sont pas disponibles en Corée et dans onze autres pays de l'OCDE. Cette catégorie pourrait éventuellement inclure les personnes en apprentissage ou en formation en dehors de l'école. Les chiffres du graphique par conséquent surestiment le nombre de jeunes qui sont inactifs dans ces pays.

Source : OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011* et Office statistique de Corée, Enquête sur la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592318>

système des certifications techniques nationales (CTN) et en préparant leurs étudiants aux examens CTN. Il serait utile à cet égard de simplifier le système des certifications en tenant compte du point de vue des entreprises.

Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et sa contribution à l'innovation

Le développement des ressources humaines par le biais de l'enseignement supérieur doit être exploité pleinement pour faire face aux pressions démographiques et concurrentielles. La massification rapide de l'enseignement supérieur en Corée a inévitablement entraîné une certaine détérioration de sa qualité, d'où des scores peu élevés dans les palmarès internationaux. Le recul prévu d'un tiers de la population en âge d'aller à l'université d'ici 2030 offre la possibilité de passer de la quantité à la qualité et des moyens aux résultats. Les autorités ont lancé plusieurs initiatives récentes dans ce sens :

- La plus grande université coréenne, l'Université nationale de Séoul, a été constituée en société afin d'obtenir plus d'autonomie. Si cette expérience se révèle probante, la constitution en sociétés d'autres universités publiques devrait se poursuivre.
- Les pouvoirs publics vont réduire, à compter de 2012, les fonds versés aux universités qui se situent parmi les 15 % les plus médiocres. Même si la marge de manœuvre des autorités est limitée par le fait que toutes ces universités sont privées et dépendent essentiellement des droits d'inscription, les évaluations seront annoncées publiquement, ce qui risque d'influer sur le choix des étudiants et, au bout du compte, sur le financement des établissements.
- Les pouvoirs publics estiment que la plupart des établissements d'enseignement supérieur participeront en 2014 au nouveau système d'agrément. L'agrément devrait reposer sur des critères comprenant des indicateurs de résultats (par exemple, le taux d'emploi des diplômés) et des évaluations émanant du secteur des entreprises. Bien que l'obtention de l'agrément ne soit pas obligatoire, la plupart des universités devraient en faire la demande car les résultats des évaluations seront rendus publics et pris en compte dans les programmes de financement public à compter de 2014.

Il est par ailleurs important de renforcer la concurrence en rendant les résultats plus transparents. Le site Internet public donnant des informations sur les résultats des universités pourrait par exemple donner plus de détails sur des facultés spécifiques afin de mieux informer les étudiants. La Corée accueille peu d'établissements supérieurs étrangers et les étudiants étrangers ne représentent que 2 % des effectifs du supérieur, alors que 7 % des étudiants coréens poursuivent leurs études à l'étranger, constituant ainsi le premier contingent d'étudiants étrangers dans les pays de l'OCDE. Des réformes en vue d'attirer des établissements et étudiants étrangers en Corée permettraient de relever le niveau de qualité de l'enseignement supérieur.

Les universités coréennes ne représentaient en 2009 que 11 % des activités de R-D et 1 % de leur financement, à l'avant-dernier rang de l'OCDE, alors qu'elles concentrent les trois quarts des titulaires de doctorat. Pour améliorer l'efficacité de la R-D, il faut développer les échanges entre les chercheurs des entreprises, des instituts publics et des universités. Dans la mesure où le transfert de connaissances et de technologie passe en premier lieu par les individus, il est important d'encourager la mobilité des chercheurs entre les différents secteurs. En outre, la part des crédits publics de R-D alloués aux universités à l'issue d'une procédure concurrentielle devrait être augmentée.

Développer les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

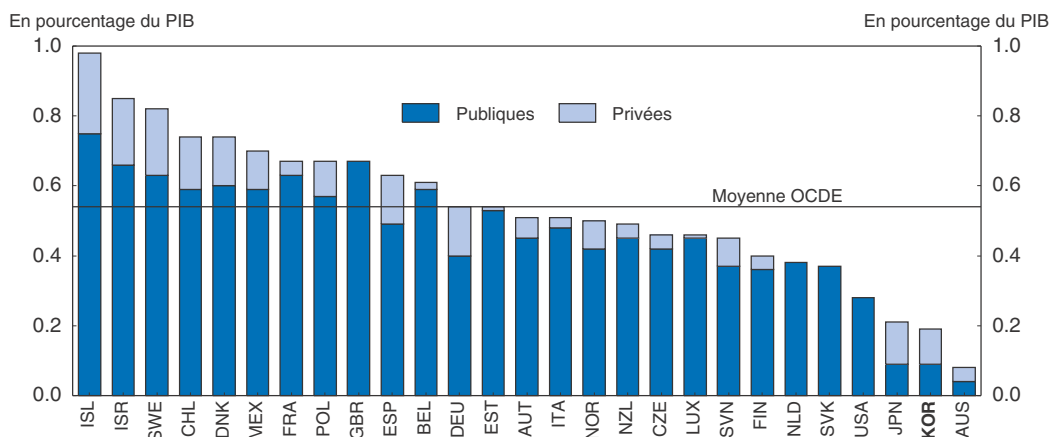
Les investissements dans les services d'EAJE sont rentables car la préscolarisation contribue à améliorer le parcours scolaire ultérieur des enfants. La Corée a augmenté ses dépenses publiques dans les services d'EAJE en assouplissant les règles ouvrant droit à la subvention relative aux droits d'inscription, 70 % des ménages pouvant désormais en faire la demande, contre 10 % auparavant. Il n'en reste pas moins que les dépenses dans l'éducation préscolaire ne représentaient que 0,2 % du PIB en 2008, à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE (graphique 11). De plus, la part des dépenses publiques n'était que de 46 % du total, également à l'avant-dernier rang des pays membres.

La Corée est confrontée à plusieurs problèmes liés entre eux : le coût des services de garde, le manque de places dans les centres publics de qualité et les capacités excessives dans les centres de garde privés, qui sont généralement de moins bonne qualité. À compter de 2012, des aides publiques seront versées sans conditions de ressources pour tous les enfants de 5 ans inscrits dans les centres de garde et les maternelles. D'autres mesures sont nécessaires. En premier lieu, il faudrait subventionner comme prévu les services d'EAJE pour tous les enfants de 3 et 4 ans, à partir de 2013. Ensuite, le contenu pédagogique des services de garde devrait être amélioré en mettant en place un programme préscolaire commun pour les enfants de 5 ans inscrits dans des centres de garde et en maternelle (prévu en 2012), puis d'harmoniser les programmes pour les enfants plus jeunes. Les centres de garde et les maternelles, qui sont actuellement gérés par des ministères distincts, devraient être progressivement regroupés pour favoriser la qualité et réduire les coûts. Enfin, les capacités des maternelles publiques, qui n'accueillent qu'un quart des enfants, devraient être étendues en les regroupant avec les écoles primaires. Il est possible d'augmenter les dépenses dans l'EAJE en réaffectant le budget global de l'éducation, en particulier dans la mesure où les effectifs diminuent. De fait, les dépenses unitaires en maternelle ne représentent que 37 % de celles de l'école primaire et secondaire, c'est-à-dire bien en dessous de la moyenne de 70 % dans la zone OCDE.

Il faudrait également s'attaquer aux déséquilibres actuels entre l'offre et la demande dans les centres de garde publics et privés en harmonisant les normes de qualité et les

Graphique 11. Les dépenses consacrées à l'éducation préscolaire sont faibles en Corée

2008

Source : OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation*, édition 2011.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592337>

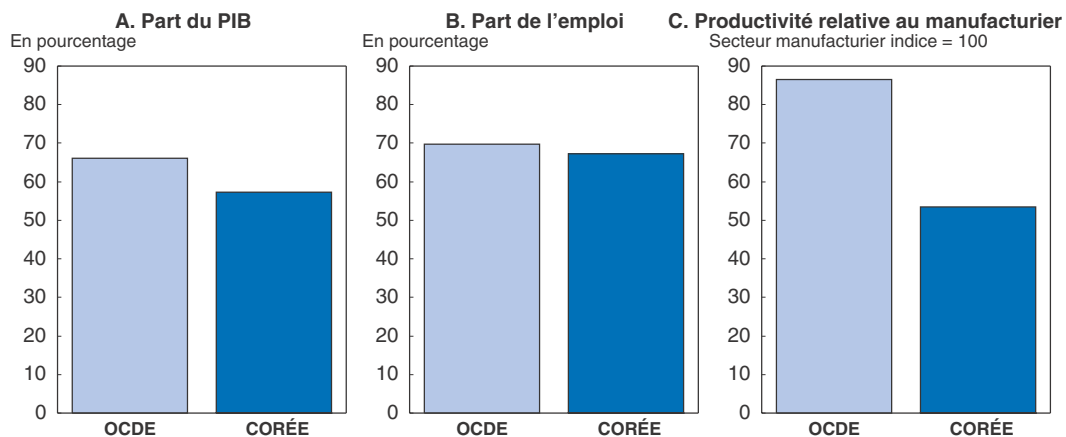
réglementations, de sorte que tous les enfants puissent bénéficier d'un même niveau de qualité, qu'ils soient inscrits dans le public ou le privé. Afin de résorber l'excès de la demande pour les services publics d'EAJE, il faut en premier lieu améliorer la qualité des structures privées, qui accueillent près de 90 % des enfants préscolarisés. Pour ce faire, il faut rendre le système d'agrément obligatoire et plus rigoureux. Les centres de garde privés qui souhaitent améliorer leur offre et attirer plus d'enfants pour remplir leurs places vides en sont empêchés par les plafonds imposés sur les droits d'inscription. Les autorités devraient abaisser ces plafonds et réduire les obstacles à l'entrée afin de stimuler la concurrence, tout en augmentant les aides accordées aux parents pour compenser partiellement la hausse des coûts (OCDE, 2008).

Développer le secteur des services


Le secteur manufacturier est le moteur du développement économique rapide de la Corée et en a fait l'une des grandes puissances industrielles mondiales. De fait, la Corée est désormais le leader mondial de la construction navale et le cinquième constructeur automobile. À l'inverse, son secteur des services, qui représente 57 % du PIB, se situe à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE (graphique 12). Seules quatre de ses 30 plus grandes entreprises relèvent du secteur tertiaire. La part de l'emploi dans les services est plus proche de la moyenne de l'OCDE, ce qui s'explique par le filet de sécurité que ce secteur représente pour les travailleurs plus âgés, qui sont contraints de quitter leur poste en entreprise à un âge relativement précoce. En conséquence, la productivité dans les services ne représentait que 53 % de celle du secteur manufacturier en 2008, bien loin de la moyenne de 87 % dans l'OCDE. La convergence vers les niveaux de revenu des pays les plus avancés exige de faire du secteur des services un moteur secondaire de la croissance. Depuis 25 ans, près de 85 % de la progression du PIB dans les pays à revenu élevé proviennent des services (McKinsey, 2010). La consolidation de ce secteur générerait des emplois de haut niveau qui permettraient de mieux utiliser les diplômés du supérieur.

La structure économique coréenne est la conséquence d'une stratégie de développement qui a privilégié le secteur manufacturier, détournant ainsi du secteur

Graphique 12. **Le secteur des services**
2008, sur la base des prix de 2005 pour la valeur ajoutée



Source : Base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux et Base de données de la STI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592356>

tertiaire des capitaux, des compétences et d'autres ressources. Ainsi, les investissements de R-D dans les services ne représentent que 7 % des dépenses de R-D totales des entreprises, contre 25 % en moyenne dans les pays du G-7. En outre, les pouvoirs publics ne consacrent que 3 % de leur budget de R-D aux services. Pour stimuler la R-D dans les services, des crédits d'impôt ont été instaurés en 2012 dans onze secteurs axés sur le savoir, notamment la santé. Les entreprises manufacturières bénéficient de nombreux avantages, notamment des avantages fiscaux et des factures d'électricité réduites. La priorité numéro un est d'imposer des règles du jeu équitables, de préférence en réduisant les différences de réglementation et de traitement entre le secteur manufacturier et celui des services. Pour cela, il serait utile de dresser un inventaire chiffré des diverses formes de soutien explicites et implicites dont bénéficie l'industrie manufacturière. En outre, un won plus fort favoriserait le développement de certains services non exportés en stimulant la demande intérieure.

Le plan gouvernemental de 2009 visant à développer les services concernait notamment les services de santé, l'éducation, les financements verts, les logiciels et le tourisme. Il est plus efficace, pour renforcer la concurrence dans les services, de mettre en œuvre des mesures globales plutôt que sectorielles. Ainsi que les autorités l'ont souligné : « des règles trop strictes empêchent également l'investissement et la concurrence » dans les services (MOSF, 2009). Pour obtenir une concurrence plus forte, il faut éliminer les barrières intérieures à l'entrée, accélérer la réforme de la réglementation, renforcer la politique de la concurrence et réduire les obstacles au commerce et à l'IDE. Les autorités ont réduit les barrières à l'entrée, comme le montre le classement de la Corée concernant l'indice du « coût de création d'une entreprise », puisqu'elle est passée du 126^e rang mondial en 2008 au 24^e en 2011 (Banque mondiale, 2011). La réglementation des industries de réseau s'est également allégée, même si elle reste bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2012).

La productivité dans les services gagnerait également à ce que la Corée s'ouvre davantage à l'économie mondiale. L'intégration du pays dans l'économie mondiale est encore très faible au regard du taux de pénétration des importations, du pourcentage des travailleurs étrangers et du volume d'IDE. La Corée s'efforce de s'ouvrir à l'extérieur en

signant des accords de libre-échange, notamment avec l'UE et les États-Unis. Ces accords peuvent également contribuer à stimuler l'IDE, qui ne représentait que 13 % du PIB en 2010, au troisième rang des pays les moins bien placés de l'OCDE. De surcroît, l'IDE dans les services n'est que de 6 % du PIB, contre 37 % en moyenne dans les pays membres. Pour encourager les investissements, la Corée devrait encore réduire les restrictions à l'IDE, notamment les plafonds à la participation étrangère au capital des entreprises dans les services clés, et libéraliser la réglementation sur les marchés de produits. Il est en outre important de lever tous les obstacles aux fusions et acquisitions transnationales et de favoriser un climat propice à l'investissement étranger, en renforçant la transparence des politiques fiscale et réglementaire et en réformant le marché du travail (voir plus loin).

Les problèmes soulevés par le secteur des services sont étroitement liés à ceux des PME, qui représentent environ 90 % de l'emploi dans ce secteur. Les difficultés des PME ont poussé l'État à augmenter progressivement des aides déjà importantes au cours de la crise de 2008. L'importance du soutien public aux PME, en particulier dans le secteur manufacturier, a atténué les pressions concurrentielles, ralenti les réformes et réduit l'efficacité avec laquelle les ressources sont attribuées. Les aides publiques aux PME, notamment les garanties de prêts, ont encore augmenté lors des crises de 1997 et de 2008, ce qui a aggravé les problèmes d'aléa moral en accroissant la dépendance des PME à l'égard des aides publiques. Il est essentiel de continuer à rationaliser ces aides pour favoriser la restructuration des PME et à lever les obstacles qui freinent leur développement. Le soutien à des PME non viables risque de freiner le potentiel de croissance de la Corée.

Encadré 2. Principales recommandations en vue de stimuler la croissance économique

- Mettre en œuvre la Stratégie de croissance verte, en affectant un prix au carbone, essentiellement à travers un système d'échange de permis d'émissions conjugué à une taxe carbone appliquée aux petites sources d'émissions, ce qui favoriserait l'innovation verte et permettrait d'atteindre d'une manière efficace et économe l'objectif 2020 de réduction des émissions de GES.
- Lutter contre les défaillances du marché qui limitent la R-D et le financement des entreprises vertes, grâce à des mesures conçues avec soin pour réduire le risque de défaillance de l'action gouvernementale.
- Établir les tarifs de l'électricité en fonction des coûts de production afin de réduire le niveau élevé de la consommation d'électricité.
- Accroître le taux d'activité des femmes en élargissant l'offre de services de garde d'enfants abordables et de qualité, en encourageant le recours aux congés de maternité et de paternité, en favorisant les entreprises qui tiennent compte des contraintes de la vie de famille, et en réduisant le dualisme du marché du travail.
- Aider les travailleurs plus âgés à travailler plus longtemps, notamment en supprimant l'âge de départ à la retraite obligatoire.
- Privilégier les impôts indirects, notamment la TVA, les taxes environnementales et les impôts sur la propriété, pour financer la hausse des dépenses publiques, tout en maintenant la fiscalité sur le travail à un niveau bas afin de favoriser l'emploi et la croissance.

Encadré 2. Principales recommandations en vue de stimuler la croissance économique (suite)

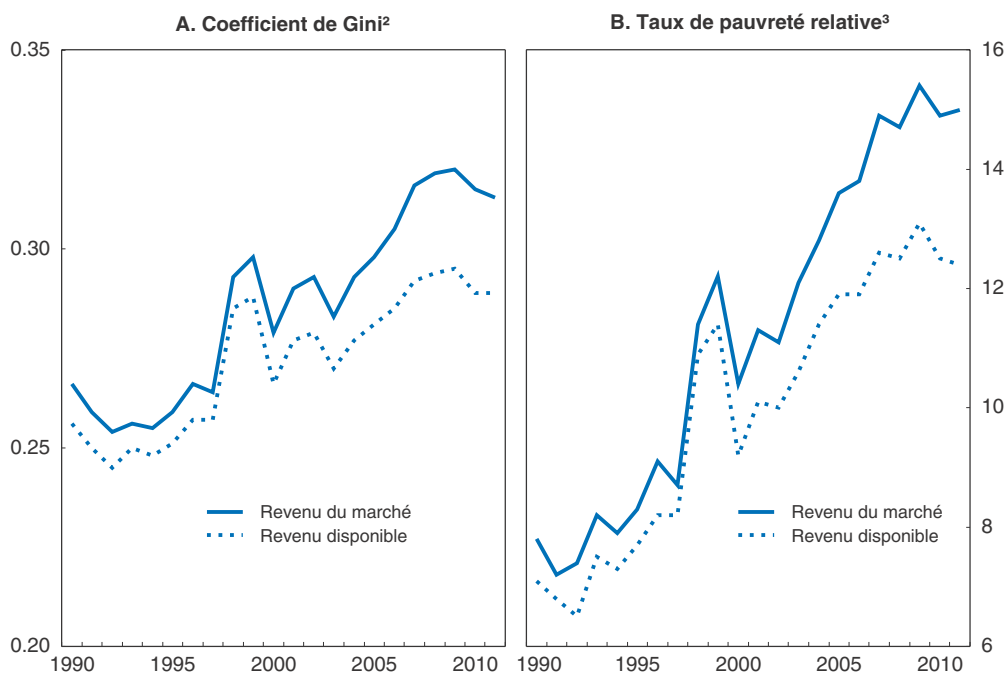
- Améliorer la qualité du système d'enseignement professionnel, et donc aider à résoudre les problèmes de survalorisation de l'enseignement universitaire et d'inadéquation des compétences, qui limitent le taux d'activité des jeunes.
- Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur en mettant en place une procédure d'agrément adaptée, en renforçant la transparence et en favorisant l'internationalisation.
- Renforcer la contribution de l'enseignement supérieur à l'innovation, en consolidant les liens entre les instituts de recherche publics et privés et en accroissant la part des financements publics de la R-D attribuées selon une procédure concurrentielle.
- Augmenter l'investissement dans les services d'EAJE, afin d'atteindre l'objectif de la gratuité de l'éducation préscolaire pour les enfants de 3 à 5 ans et en améliorer la qualité, notamment en imposant une procédure d'agrément obligatoire et en abaissant les plafonds applicables aux droits d'inscription dans les centres de garde privés.
- Développer le secteur des services en imposant des règles du jeu équitables face au secteur manufacturier et en renforçant la concurrence par la suppression des barrières à l'entrée, l'accélération des réformes de la réglementation, l'amélioration de la politique de la concurrence et la réduction des obstacles aux échanges et à l'IDE. En outre, les aides aux PME devraient être supprimées.
- Dresser un inventaire chiffré des diverses formes de soutien explicites et implicites dont bénéficie le secteur manufacturier dans le but d'égaliser les règles du jeu.

Renforcer la cohésion sociale en luttant contre les inégalités de revenu croissantes et la pauvreté relative

Renforcer la cohésion sociale peut contribuer à préserver le potentiel de croissance de la Corée sur le long terme. Les inégalités de revenu, alimentées par des problèmes tels que le niveau élevé des droits d'inscription et le dualisme du marché du travail, sont devenues la grande priorité des pouvoirs publics coréens. Jusqu'à la crise financière asiatique de 1997, la répartition des revenus en Corée était l'une des plus équitables des pays en développement, mais les inégalités de revenu, mesurées par le coefficient de Gini, sont en hausse depuis 2009 (graphique 13), année au cours de laquelle elles ont rejoint la moyenne de l'OCDE. En outre, le rapport entre le quantile supérieur et le quantile inférieur est de 5,7, contre 5,4 en moyenne dans l'OCDE. Parallèlement, la pauvreté relative (part de la population vivant avec moins de la moitié du revenu médian) a augmenté de 15 % en 2008, pour atteindre le septième rang des pays de l'OCDE. Si la croissance économique a contribué à réduire les inégalités de revenus et la pauvreté, l'exemple de la Corée montre qu'il ne suffit pas de bénéficier d'un taux de croissance élevé pour corriger les inégalités et la pauvreté.

À mesure que la Corée s'intègre dans l'économie mondiale, elle est confrontée aux mêmes forces qui entraînent le creusement des inégalités dans d'autres pays, même si elle se démarque pour plusieurs raisons :

- Les dépenses sociales, qui jouent un rôle important pour réduire les inégalités et la pauvreté dans la plupart des pays de l'OCDE, sont faibles en Corée.
- Le dualisme du marché du travail coréen crée de grands écarts de salaire.

Graphique 13. **Les inégalités se creusent en Corée**¹

1. Dans les ménages urbains comptant au moins deux personnes.
 2. Le coefficient de Gini peut osciller de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité parfaite).
 3. La pauvreté relative désigne le pourcentage de la population vivant avec moins de la moitié du revenu médian.
- Source : Office statistique de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592375>

- La faible productivité dans les services, qui emploient 70 % de la main-d'œuvre, renforce les inégalités de salaire.
- Le pourcentage élevé des dépenses privées d'éducation et de santé accroît l'impact des facteurs socio-économiques sur les résultats des Coréens en termes d'instruction et de santé.

Accroître progressivement les dépenses sociales afin de renforcer la cohésion sociale

Les dépenses sociales publiques, qui s'élevaient à 7.6 % du PIB en 2007, sont nettement inférieures à la moyenne de l'OCDE (19 %), car les Coréens se tournent traditionnellement vers leur famille ou leur entreprise pour obtenir de l'aide, mais aussi parce que le taux de chômage est faible et que la population est relativement jeune. Ces dépenses ont toutefois connu un taux de progression annuel de 11 % en valeur absolue entre 1990 et 2007 – le plus rapide de la zone OCDE. Compte tenu du vieillissement de la population, le développement des programmes de protection sociale doit s'opérer avec prudence.

Étant donné la couverture limitée des prestations d'aide sociale, d'assurance sociale et de chômage (voir plus loin), le système de protection sociale comporte de nombreuses lacunes. Les prestations familiales, tels que l'allocation pour enfant à charge et les aides à la garde d'enfants, ne représentent que 0.5 % du PIB, au dernier rang de l'OCDE (2.2 % en moyenne) (OCDE, 2011a). Le Programme de garantie du minimum de subsistance, outil principal de la protection sociale, ne couvre que 3 % de la population, autrement dit bien moins que les 15 % d'habitants qui vivent sous le seuil de pauvreté relative. La couverture

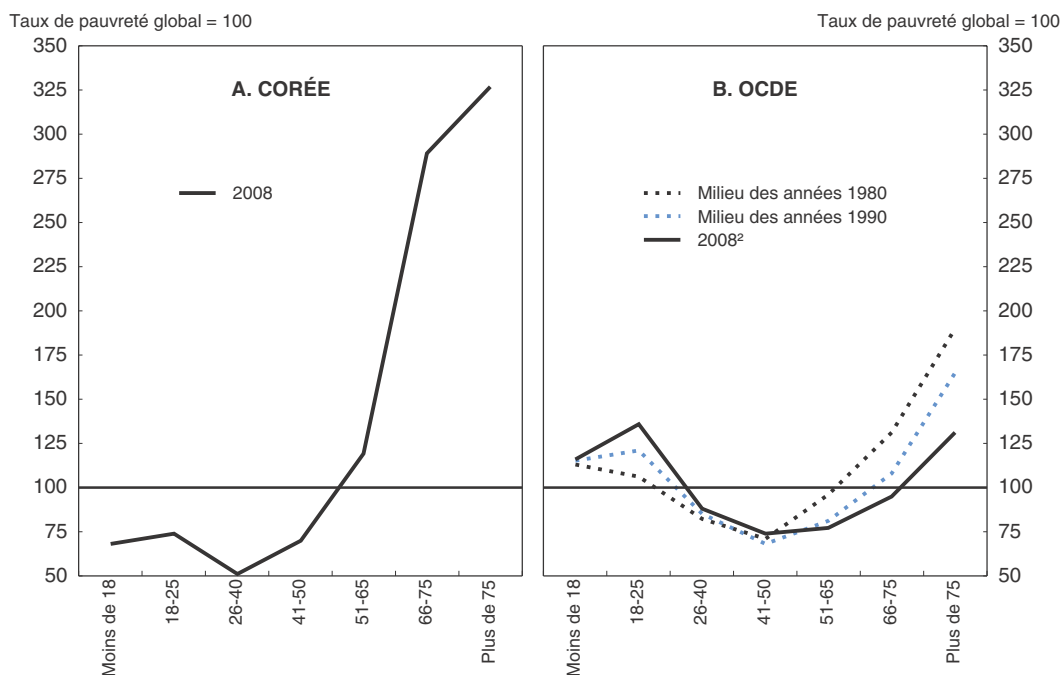
est limitée en raison des critères d'admission rigoureux, qui incluent notamment le revenu, le patrimoine et la possibilité de recevoir l'aide des membres de la famille. Les prestations ne représentent que 0.9 % du PIB. Non seulement les dépenses sociales sont faibles, mais elles sont également mal ciblées : un quart seulement du total des prestations en espèces va aux 20 % les plus pauvres de la population. Par conséquent, le système de prélèvements/transferts de la Corée est le moins efficace des pays de l'OCDE pour renforcer l'équité. En effet, il n'a fait baisser le taux de pauvreté relative que de 2.5 points, résultat le moins bon de la zone OCDE, contre 15 points en moyenne dans les pays membres. Il est donc indispensable d'assouplir les critères d'admission. Par ailleurs, les incitations à l'emploi devraient être renforcées en supprimant les divers avantages offerts par ce programme, en matière d'éducation et de logement par exemple, en vue de réduire les désincitations au travail. Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité mis en place en 2008 est un autre instrument essentiel qui pourrait être particulièrement efficace en Corée. Il reste cependant relativement limité, puisqu'il bénéficiait à 600 000 ménages (3.6 % du total) en 2009, pour un montant annuel moyen de 680 USD environ – l'ensemble des versements ne représentant que 0.04 % du PIB. En 2012, ce dispositif a été étendu aux ménages sans enfant et à certains travailleurs indépendants, parallèlement au relèvement du plafond de revenu à ne pas dépasser, de sorte que le nombre de bénéficiaires a pratiquement doublé depuis 2009.

Le régime de retraite

Les dépenses publiques de retraite représentaient 1.6 % du PIB en 2007, soit le quart des dépenses moyennes dans l'OCDE, ce qui s'explique par le fait que le système de retraite national n'a été mis en place qu'en 1988. Par conséquent, un cinquième seulement des personnes âgées touche une pension, qui n'est que partielle. Le niveau limité des pensions de retraite et de la protection sociale explique pourquoi près de la moitié des personnes âgées vivent sous le seuil de pauvreté relative, autrement dit la plus forte proportion parmi les pays de l'OCDE, alors qu'en comparaison, le taux de pauvreté des personnes âgées est, dans les pays membres, proche du taux de pauvreté général de la population (graphique 14). Le régime de retraite de base, instauré en 2008, vient en aide aux personnes âgées qui remplissent les critères de revenus et de patrimoine. Environ 70 % des personnes âgées reçoivent une pension, dont le montant ne dépasse pas 5% du salaire moyen, c'est-à-dire nettement moins que le coût minimum de la vie (20 %). Une pension plus élevée et mieux ciblée sur les personnes âgées ayant peu de revenus serait plus efficace pour réduire la pauvreté.

L'évolution du système national de retraite permettra à terme de diminuer la pauvreté chez les personnes âgées. En 2028, les retraités ayant cotisé 40 annuités à taux plein commenceront à toucher une pension, même si le taux de remplacement ne sera que de 40 %, loin derrière la moyenne de 58 % dans l'OCDE (OCDE, 2011e). Les cotisations devront augmenter pour financer ce taux de remplacement pourtant modeste, mais la nécessité de relever le niveau des cotisations serait limitée si l'on accélérât le recul prévu de l'âge d'ouverture des droits à la retraite, de 60 ans actuellement à 65 ans en 2033, et si on repoussait encore cet âge.


Non seulement le taux de remplacement est bas, mais la capacité du système national de retraite de réduire la pauvreté chez les personnes âgées est encore limitée par plusieurs autres facteurs. Premièrement, bien que les régimes de retraite publics soient obligatoires, 30 % des personnes d'âge actif n'y cotisaient pas en 2010. Certaines d'entre elles ne

Graphique 14. Taux de pauvreté relative, par groupe d'âge¹

1. Le graphique indique le taux de pauvreté de chaque groupe d'âge au moyen d'un indice, le taux pour l'ensemble de la population étant fixé à 100. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population. La moyenne de l'OCDE comprend 20 pays membres.

2. Les données se rapportent à l'année la plus récente de la fin des années 2000 (2008 pour la plupart des pays).

Source : OCDE, Base de données sur la distribution des revenus et la pauvreté (www.oecd.org/els/social/inequality).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592394>

pourront donc pas recevoir de pension car elles n'auront pas atteint la durée de cotisation minimale de dix ans. Au vu des tendances actuelles, 40 % des personnes âgées en 2030 ne toucheront pas de pension de retraite publique. Deuxièmement, le manque de transparence sur les revenus des travailleurs indépendants et des travailleurs familiaux limite leurs cotisations. En conséquence, les prestations d'une grande partie de la population seront réduites en raison de périodes de cotisation courtes et de déclarations de revenus trop basses par rapport à la réalité. Des mesures visant à renforcer le respect du système national de retraite ainsi que la transparence sur les revenus sont essentielles si l'on veut que ce système abaisse le niveau de pauvreté des personnes âgées au niveau de celui de la population totale.

Le système national de retraite devrait être complété par des plans d'épargne retraite privés plus importants. La « pension de retraite » obligatoire, qui impose aux entreprises de verser aux employés qui prennent leur retraite une somme forfaitaire représentant au moins un mois de salaire par année de travail, comporte plusieurs inconvénients en tant que pension de retraite. En premier lieu, il ne s'agit pas d'une source de revenu sûre (elle est en partie non financée), elle a perdu tout lien avec les revenus des retraités et elle incite les entreprises à se séparer plus tôt de leurs employés. Les pouvoirs publics ont instauré un système de fonds de pension d'entreprise en 2005, qui oblige les salariés et la direction à se mettre d'accord sur un plan de pension ou de cotisation défini. En 2011, des plans de pension ont été mis en œuvre dans 9 % des entreprises, qui emploient 36 % des salariés. En 2012, les autorités vont lancer d'autres mesures, notamment permettre aux entreprises

d'adopter des plans de pension et de cotisation définis, et de limiter le versement provisionnel de la pension de retraite. Pour accélérer encore la transition vers les fonds de pension d'entreprise, l'État devrait supprimer les avantages fiscaux liés aux pensions de retraite. En outre, il devrait encourager l'épargne-retraite individuelle pour favoriser la transférabilité des pensions.

Santé et prise en charge de la dépendance

En 2008, les dépenses de santé en pourcentage du PIB étaient presque un tiers inférieures à la moyenne de l'OCDE (graphique 15), un écart qui s'explique par la population relativement jeune du pays et par certaines mesures gouvernementales, telles que le plafonnement des hausses d'honoraires. En outre, la prise en charge des traitements médicaux par le système national d'assurance-maladie est limitée, dans la mesure où l'objectif initial était de parvenir à une couverture universelle de la population. Parallèlement, le volume des soins est limité par la participation des assurés aux coûts des soins, qui est la plus élevée de la zone OCDE. En conséquence, la part des dépenses de santé privées se place, à 41 %, au quatrième rang des pays membres (partie B). Des versements directs élevés sont inévitables et régressifs car ils ne dépendent pas des revenus des patients, ce qui crée des inégalités dans le poids économique de la maladie. En outre, ils font aussi augmenter la pauvreté et réduisent les soins nécessaires (*Études économiques de l'OCDE – Corée 2010*).

Des plafonds imposés sur la participation des assurés aux coûts des soins ont été instaurés en 2004 et révisés en 2009 afin de prendre en compte la capacité de paiement des patients. Cependant, pour une personne qui gagne la moitié du revenu disponible moyen, la participation aux coûts peut encore atteindre un tiers de ses revenus. Par conséquent, le système national d'assurance-maladie considère que « le niveau de protection actuel est encore insuffisant en termes de protection contre les risques » (NHIC, 2009). Il importe de s'assurer que les plafonds sur la participation des patients aux coûts sont suffisamment bas pour garantir l'accès aux soins des ménages modestes et des patients atteints de problèmes de santé chroniques.

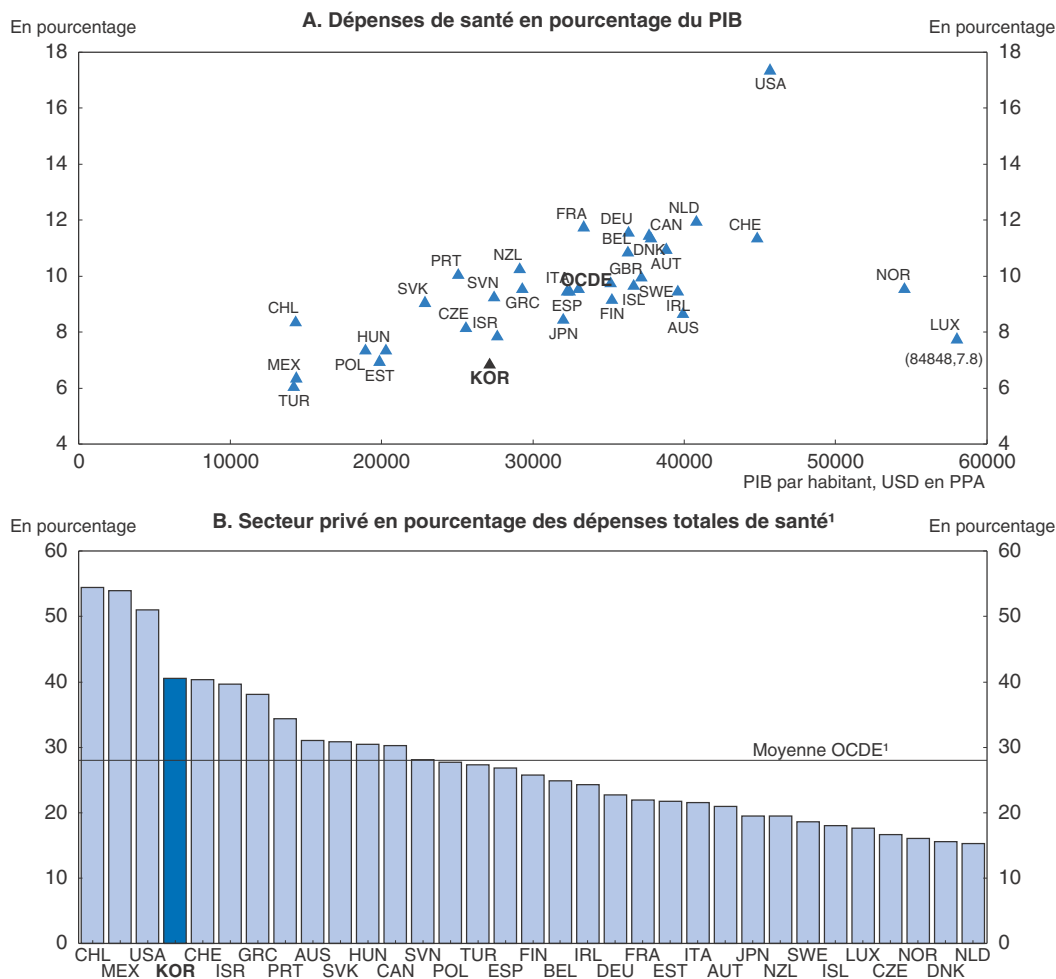
L'abaissement des plafonds sur la participation des assurés aux coûts des soins et l'expansion de la couverture du système national d'assurance-maladie vont exercer une pression supplémentaire sur les dépenses publiques de santé, qui sont passées de 1½ pour cent du PIB en 1990 à 3½ pour cent en 2008. Le vieillissement rapide de la population va encore accroître ces pressions, dans la mesure où les dépenses pour une personne de plus de 65 ans sont presque quatre fois supérieures à celles engagées pour une personne de moins de 65 ans. Ces pressions sont renforcées par certaines caractéristiques du système de santé coréen (tableau 3). *Tout d'abord*, le nombre de lits de soins intensifs est élevé par rapport au nombre d'habitants. *Ensuite*, la durée moyenne d'hospitalisation est presque deux fois plus longue que la moyenne de l'OCDE. *Par ailleurs*, le nombre moyen de consultations par habitant est passé de 3.7 par an en 1978 à 13, c'est-à-dire le double de la moyenne de l'OCDE. *Et enfin*, la consommation de médicaments est relativement élevée.

La Corée doit renforcer l'efficacité de son système de santé afin de compenser les pressions qui s'exercent sur les dépenses :

- Les dépenses de médicaments pourraient être réduites en modifiant le mécanisme de tarification, en autorisant la baisse des prix des génériques et en faisant de ces génériques les médicaments référents du mécanisme de remboursement du système national d'assurance-maladie.

Graphique 15. Les dépenses de santé par habitant sont faibles et la part privée est élevée

2009 ou dernière année disponible



1. Sauf Royaume-Uni, pour lequel on ne dispose pas de données.

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé, 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932592413>

Tableau 3. Comparaison internationale des services de santé

En 2009 ou dernière année disponible

	Nombre de lits d'hôpital ^{1, 2}	Durée moyenne d'hospitalisation (en jours)	Nombre de médecins ¹	Nombre de diplômés en médecine ³	Nombre de consultations médicales par habitant et par an	Nombre de consultations par médecin et par an
Corée	8.3	16.7	1.9	8.8	13.0	6 701
Moyenne de l'OCDE	5.1	8.7	3.1	9.9	6.5	2 463
Pays au premier rang	13.7	33.2	4.7	23.6	13.2	6 701
Pays au dernier rang	1.7	3.9	1.9	4.0	1.8	777

1. Pour mille habitants.

2. Lits de soins intensifs.

3. Pour 100 000 habitants.

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé, 2011.

- Le mécanisme de paiement à l'acte, qui favorise les hospitalisations longues et les consultations médicales fréquentes, devrait être réformé. Le mécanisme fondé sur les groupes homogènes de malades (GHM), qui a été instauré de manière facultative dans les hôpitaux en 2002, devrait être étendu et rendu obligatoire, car il permet de réduire la durée des hospitalisations.
- Un vieillissement en bonne santé est essentiel pour limiter les coûts ; la priorité est d'augmenter la taxe sur les cigarettes (aujourd'hui la plus faible des pays de l'OCDE) et de réduire le taux de tabagisme chez les hommes.

Les progrès dans les réformes du système de santé sont résumés dans l'annexe A2.

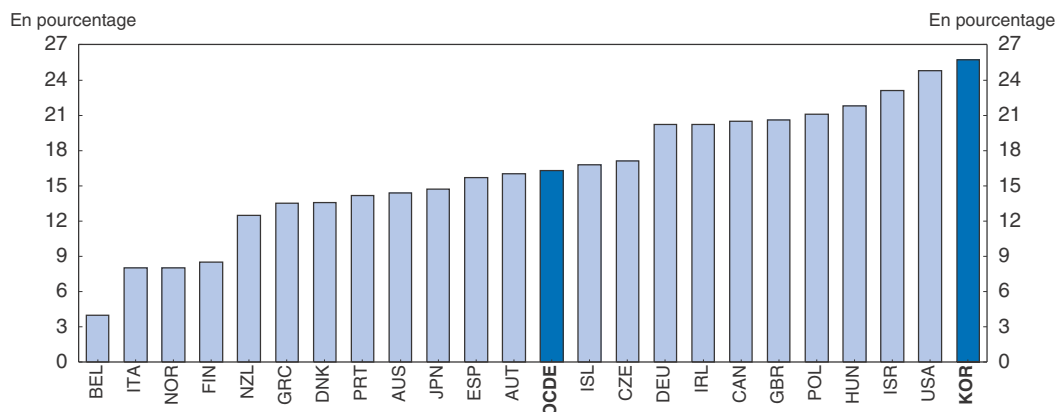
Pour réduire la durée moyenne d'hospitalisation, il faut également diminuer le recours à l'hospitalisation pour la prise en charge des personnes âgées dépendantes, qui crée un décalage entre les besoins des personnes âgées et les services médicaux offerts, avec à la clé une hausse du coût des soins. L'évolution démographique va encore accroître la demande de prise en charge de la dépendance, dans la mesure où le pourcentage de la population de plus de 80 ans devrait passer de 2 % à 14 % d'ici 2050. Une étude récente estime que les dépenses publiques totales de dépendance en Corée, c'est-à-dire celles du système national d'assurance-maladie et celles de l'assurance-dépendance, qui n'étaient que de 0.4 % du PIB en 2011, pourraient atteindre environ 2 % d'ici 2050 (Kwon et al., 2011).

Après la mise en place d'une assurance-dépendance en 2008, la proportion de personnes âgées bénéficiant d'une prise en charge a augmenté brusquement, passant de 1.4 % à 5.7 % en 2011, même si elle reste loin derrière la moyenne de l'OCDE de 13 %. Il n'y a qu'une place pour 26 personnes âgées. L'assurance-dépendance doit continuer à privilégier les soins professionnels à domicile (moins coûteux), plutôt que les soins en établissement, tout en améliorant la qualité de la prise en charge.


Lutter contre le dualisme du marché du travail pour réduire les inégalités de salaire

Les entreprises embauchent des travailleurs non réguliers (contrats à durée déterminée, à temps partiel et temporaires) afin de réduire les coûts du travail et d'accroître la flexibilité de la main-d'œuvre, car il est très difficile de licencier les travailleurs réguliers. De fait, les travailleurs non réguliers, qui représentent un tiers des salariés, ne gagnaient que 57 % du salaire horaire des travailleurs réguliers en 2010 (l'écart n'est plus que de 13 % lorsque l'on tient compte des caractéristiques individuelles telles que sexe, niveau de formation, ancienneté, profession et âge). En conséquence, plus d'un quart des travailleurs à temps plein en Corée gagne moins des deux tiers du salaire médian, proportion la plus élevée de la zone OCDE, ce qui entretient les inégalités (graphique 16). L'écart de coût du travail est exacerbé par le fait que les travailleurs non réguliers sont moins bien couverts par le système d'assurance sociale. En 2010, 40 % environ des travailleurs non réguliers étaient couverts par les systèmes nationaux de retraite, d'assurance-maladie et d'assurance-chômage. La couverture limitée du système d'assurance-chômage réduit l'efficacité du régime d'indemnisation, puisque environ un tiers seulement des demandeurs d'emploi touche une allocation. En résumé, le dualisme du marché du travail génère de graves problèmes d'équité, dans la mesure où une part importante des actifs occupent des emplois précaires, touchent des salaires relativement bas et bénéficient d'une moindre protection sociale.

Graphique 16. **Incidence des emplois à bas salaire**
2009 ou dernière année disponible¹



1. Pourcentage de salariés à temps plein gagnant moins des deux tiers du salaire médian des salariés à temps plein.
Source : OCDE (2011d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592432>

Le coût du licenciement des travailleurs réguliers s'explique par le haut degré de protection de l'emploi ainsi que par le poids des syndicats. Les conditions juridiques attachées au licenciement pour des motifs liés à la gestion de l'entreprise, notamment le fait que l'employeur doit utiliser tous les moyens possibles pour éviter les licenciements, étudier le licenciement proposé pendant au moins 50 jours avec le salarié et en notifier les pouvoirs publics, sont extrêmement contraignantes. Certaines entreprises utilisent ainsi des méthodes plus chères pour réduire le nombre de leurs employés réguliers, par exemple des plans de départ à la retraite anticipée, et recourent plus volontiers aux contrats à durée déterminée. Les études de l'OCDE montrent que l'emploi temporaire se développe davantage dans les pays où les travailleurs réguliers sont mieux protégés (Grubb et al., 2007).

Pour diminuer le dualisme du marché du travail, il faut réduire les incitations à embaucher des travailleurs non réguliers. Une priorité est d'assouplir le système de protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers, afin que les entreprises puissent être suffisamment flexibles sans dépendre autant de salariés non réguliers. En second lieu, il est nécessaire de renforcer la protection sociale des travailleurs non réguliers, ce qui limiterait ainsi l'écart de coût du travail. Enfin, les possibilités de formation des travailleurs non réguliers devraient être développées afin d'améliorer leurs perspectives professionnelles.

Le dualisme du marché du travail freine également la hausse de la productivité. La proportion de travailleurs temporaires, qui constituent la majorité des travailleurs non réguliers en Corée, représente 25 % de l'emploi total, c'est-à-dire la quatrième plus élevée de la zone OCDE. Cela favorise la rotation des effectifs et donc la baisse de la formation en entreprise (un manque de formation encore aggravé par des dépenses publiques de formation parmi les plus faibles de l'OCDE).

Augmenter les revenus dans le secteur des services

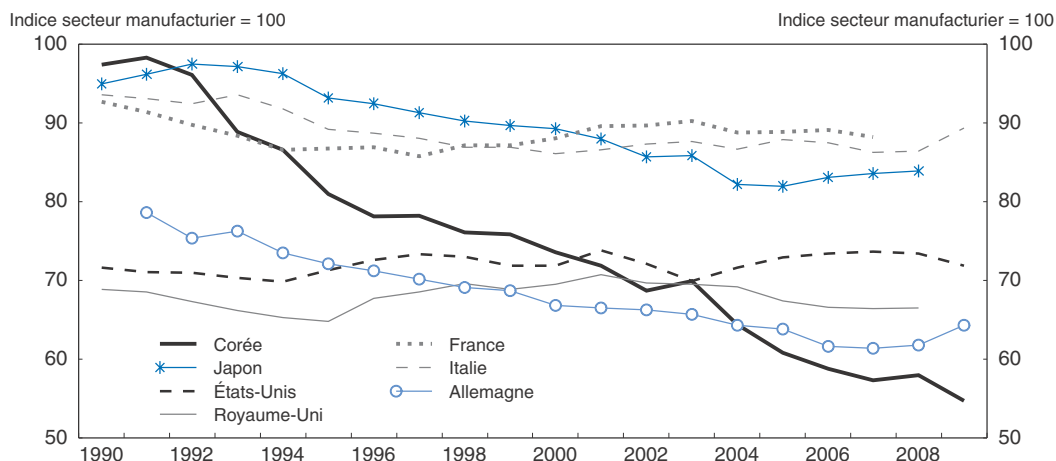
La faible productivité du secteur des services se traduit par des salaires inférieurs. En effet, le ratio entre les salaires dans les services et les salaires dans le secteur manufacturier est passé de près de 100 % en 1991 à seulement 54 % en 2009, un écart plus

important que dans les grands pays de l'OCDE (graphique 17). Le fait de réduire l'écart de productivité, et donc de salaire, grâce aux mesures évoquées plus haut, contribuerait à lutter contre les inégalités de revenu. En outre, il importe que les travailleurs âgés soient moins nombreux à quitter leur poste en entreprise pour occuper un emploi indépendant dans les services, ce qui tend à réduire la productivité. Si l'on supprimait le droit des entreprises de fixer un âge de départ à la retraite obligatoire, on les inciterait à garder leurs employés plus longtemps, à des postes plus productifs.


Réformer le système éducatif pour renforcer l'équité

Plusieurs aspects du secteur éducatif – faiblesse des investissements dans l'éducation préscolaire, recours massif aux cours de soutien privés, en particulier les *hagwons*, et coût élevé de l'université – posent des problèmes d'équité. L'éducation préscolaire atténue les inégalités sociales en offrant un meilleur départ aux enfants de familles défavorisées. En Corée toutefois, la faiblesse des dépenses et le niveau élevé de la part privée (graphique 11) donnent à penser que le taux de préscolarisation des enfants de familles modestes est relativement faible. De fait, ces enfants sont plus nombreux dans les centres de garde que les enfants de familles aisées, qui sont plus susceptibles d'être inscrits en maternelle ou dans des *hagwons*, lesquels offrent de meilleures chances de réussite pour la suite de la scolarité. Les évaluations du PISA-OCDE montrent que l'incidence de la préscolarisation en Corée sur les résultats scolaires des élèves de 15 ans se situe à l'avant-dernier rang des pays membres.

Graphique 17. Comparaison entre les salaires du secteur des services et du secteur manufacturier



Source : Base de données STAN de l'OCDE pour l'analyse structurelle.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592451>

La proportion des élèves de 15 ans qui suivent des cours de soutien après l'école représente plus du double de celle de la moyenne dans l'OCDE (graphique 18), une pratique qui s'explique en partie par le fait que les élèves veulent être admis dans les plus prestigieuses universités. La concurrence féroce à laquelle ils se livrent est dictée par la « course aux diplômes », qui donne la priorité à l'université dans laquelle les diplômés ont fait leurs études plutôt qu'à leurs compétences, leurs résultats et leur potentiel. Cependant, le recours aux instituts privés de cours de soutien revient cher aux familles : il

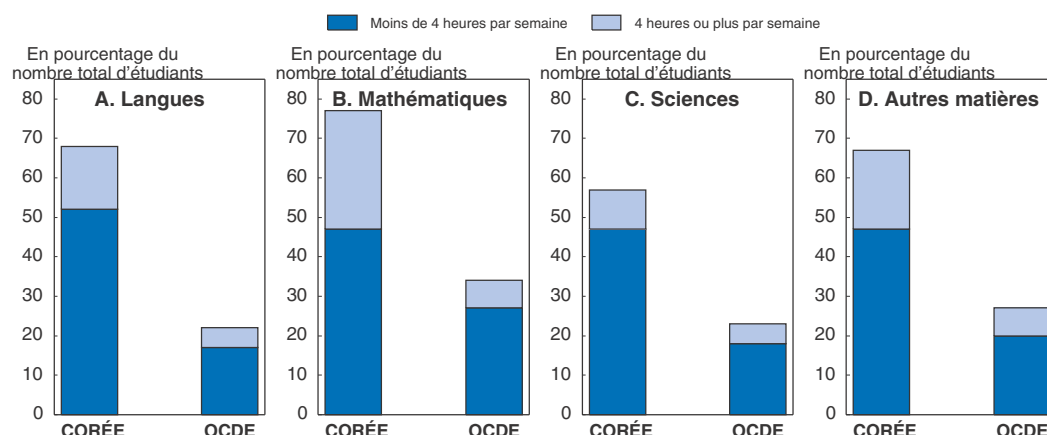
représentait en moyenne 10.7 % des revenus des ménages par enfant en 2010. Le montant des dépenses est en corrélation positive avec le revenu familial, de même qu'avec le niveau de qualité de l'université fréquentée, ce qui perpétue les inégalités. En outre, la lourde charge financière que cela représente pour les ménages est l'un des principaux facteurs expliquant le niveau extrêmement bas du taux de natalité en Corée. Les instituts privés de soutien scolaire ont d'autres inconvénients. *Tout d'abord*, ils concurrencent l'école publique et font en partie double emploi avec celle-ci, ce qui accroît inutilement les dépenses totales. *Ensuite*, ils forcent les établissements scolaires à gérer des élèves de niveaux très différents, et *enfin*, cela entraîne de très longues journées pour les enfants, ce qui nuit à leur développement.

Pour réduire le poids des instituts privés de soutien, l'État s'efforce d'améliorer la qualité de l'école, de diversifier les établissements secondaires et de donner moins d'importance aux examens normalisés d'admission à l'université. Il convient de poursuivre ces réformes, mais aussi d'améliorer l'enseignement professionnel, afin de proposer des alternatives valables à l'université. Même avec ces réformes, les *hagwons* vont probablement continuer de jouer un rôle important dans le système éducatif, il faut donc améliorer l'offre de cours de soutien moins onéreux pour les élèves de milieux modestes. Il serait notamment utile de développer les programmes de soutien à l'école, qui sont suivis par 63 % des élèves.


La part des dépenses publiques dans l'enseignement supérieur n'était que de 22 % en 2008, soit un tiers de la moyenne de l'OCDE (69 %). Par conséquent, les droits d'inscription payés par les ménages se placent au troisième rang de la zone OCDE. Parallèlement, les bourses et aides publiques aux étudiants (6.0 % des dépenses publiques d'éducation) et les prêts étudiants (5.4 %) sont bien inférieurs aux chiffres moyens dans l'OCDE, respectivement 11.4 % et 8.8 % (OCDE, 2011a). Le milieu socio-économique d'origine des étudiants est ainsi étroitement lié à la qualité des universités qu'ils fréquentent.

Graphique 18. Le pourcentage d'élèves de 15 ans qui suivent des cours de soutien après l'école en Corée est exceptionnellement élevé

En heures par semaine, 2009



Source : OCDE (2010b), Résultats du PISA 2009 – Savoirs et savoir-faire des élèves, vol. I.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592470>

La grogne face au niveau élevé des droits d'inscription se cristallise autour d'un slogan – devenu très populaire – appelant à diviser par deux les droits d'inscription. Une telle

mesure comporterait pourtant un certain nombre d'inconvénients. *Premièrement*, une diminution générale et uniforme des droits d'inscription encouragerait encore plus d'élèves à poursuivre des études supérieures, ce qui aggraverait encore les problèmes de survalorisation de l'enseignement universitaire et d'inadéquation des compétences. *Deuxièmement*, une réduction de moitié des droits d'inscription pose la question du rapport qualité-prix, car cela aiderait des établissements médiocres, qui devraient plutôt être restructurés ou fermés. *Troisièmement*, il est moins efficace et moins équitable de diminuer les droits pour tous les étudiants que d'apporter une aide ciblée aux étudiants défavorisés. *Quatrièmement*, ce serait une mesure coûteuse, qui équivaldrait à environ 0.6 % du PIB par an. L'exemple d'autres pays incite à la prudence, car il est très difficile de revenir en arrière après avoir mis en place une telle mesure. En 2012, la Corée a lancé un plan visant à réduire les droits d'inscription par des aides supplémentaires aux étudiants issus de milieux défavorisés et des subventions aux universités qui proposent davantage d'aides aux étudiants. En outre, les pouvoirs publics devraient élargir l'accès aux prêts étudiants remboursables en fonction des revenus futurs. Un système de prêts de ce type, créé en 2010 mais qui ne concerne que 9 % des étudiants en raison des conditions d'admissibilité, devrait être assoupli.

Conclusion

Le fort taux de croissance de la Corée au cours des dix dernières années s'est accompagné d'un creusement des inégalités de revenus et d'une pauvreté relative élevée. La croissance économique ne suffit donc pas pour obtenir la cohésion sociale. Parallèlement, le vieillissement rapide de la population va ralentir le potentiel de croissance de la Corée. De nombreuses mesures étudiées plus haut sont indispensables pour rendre la société coréenne plus juste et plus solidaire, tout en soutenant l'économie (encadré 3). Il ressort en outre de ce chapitre que :

- L'arbitrage entre croissance économique et dépenses sociales n'est pas évident, dans la mesure où certains types de dépenses peuvent également favoriser la croissance. Ainsi, un meilleur système de protection sociale faciliterait la restructuration du secteur des services en limitant les difficultés économiques qui en résulteraient.
- Maîtriser la hausse des dépenses sociales permettrait de soutenir la croissance. Les pouvoirs publics devraient donc élaborer avec prudence et pas à pas des programmes de protection sociale soigneusement conçus pour atteindre les objectifs visés, tout en évitant les dépenses inutiles et les externalités négatives. En outre, les augmentations des dépenses sociales devraient être décidées en faveur de ceux qui en ont le plus besoin plutôt que de manière universelle. Bien que des prestations universelles soient populaires, un mécanisme lié au niveau des ressources serait plus efficace pour lutter contre les inégalités et la pauvreté relative.
- L'abandon progressif de services sociaux directement assurés par l'État au profit de prestations versées aux usagers entraînerait l'arrivée de prestataires privés, et donc réduirait les investissements publics et stimulerait une concurrence qui répondrait mieux aux besoins des usagers.
- La hausse des dépenses sociales ne doit pas peser sur l'excellente situation financière de l'État. Ces dépenses sociales ne doivent pas entamer la volonté des Coréens de les financer par des hausses d'impôt et/ou de cotisations sociales. En outre, l'incidence

économique de l'augmentation des recettes publiques dépend du volume et de l'origine des recettes supplémentaires obtenues.

Les chapitres suivants analysent plus en détail les mesures à prendre pour favoriser la croissance (chapitre 1), notamment au moyen de la Stratégie de croissance verte (chapitre 2), tout en encourageant la cohésion sociale (chapitre 3).

Encadré 3. Principales recommandations en vue d'encourager la cohésion sociale

- Assouplir les conditions à remplir pour percevoir des prestations au titre du Programme de garantie du minimum de subsistance et étendre le crédit d'impôt sur le revenu d'activités afin de diminuer la pauvreté, tout en favorisant les incitations au travail.
- Abaisser le fort taux de pauvreté des personnes âgées en développant le régime de retraite de base et en le ciblant sur les bas revenus, en améliorant le système national de retraite et en favorisant l'épargne-retraite privée par l'instauration accélérée des fonds de pension d'entreprise.
- Assurer un accès équitable aux services de santé en réduisant les paiements directs, en élargissant la couverture du système national d'assurance-maladie et en réduisant les plafonds applicables à la participation des assurés aux coûts des soins, tout en compensant les coûts engendrés par une plus grande efficacité des services de santé.
- Développer progressivement les services de prise en charge de la dépendance en privilégiant les soins à domicile pour contenir la hausse des coûts, tout en améliorant leur qualité.
- Lutter contre le dualisme du marché du travail en assouplissant les règles de protection sociale des travailleurs réguliers, en renforçant la protection sociale des travailleurs non réguliers et en augmentant leurs possibilités de formation afin d'améliorer leurs perspectives professionnelles.
- Augmenter la productivité et les salaires dans le secteur des services en renforçant la concurrence, tout en ralentissant le flux de travailleurs âgés qui prennent des emplois indépendants dans les services.
- Améliorer l'équité par des réformes de l'éducation, notamment en facilitant l'accès des enfants de familles défavorisées à des services d'EAJE de qualité, en réduisant le poids des instituts privés de cours de soutien, notamment les *hagwons*, en développant l'accès aux cours de soutien moins onéreux et en développant le système de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus futurs.

Bibliographie

- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121.
- Bank of Korea (2011), *Quarterly Bulletin*, septembre, Séoul.
- Banque mondiale (2011), *Doing Business 2011*, Washington, DC.
- Choi, S., H. Kim et M. St. Brown (2011), *Economic Impacts of Reunifications in Germany and in Korea*, <http://user.chol.com/~estudiar/English/reunification.pdf>.
- Grubb, D., J.-K. Lee et P. Tergeist (2007), « Addressing Labour Market Duality in Korea », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper n° 61*, OCDE, Paris.

- Haggard, S. et M. Noland (2010), *The Winter of Their Discontent: Pyongyang Attacks the Market*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2011), *Republic of Korea: 2011 Article IV Consultation*, août.
- Johnstone, N., I. Hascic et D. Popp (2010), « Renewable Energy Policy and Technological Innovation: Evidence Based on Patent Counts », *Environmental and Resource Economics*, vol. 45.
- Kwon, S. et al. (2011), « Financial Projections for Sustainable Long-Term Car Insurance », Université nationale de Séoul, Séoul.
- Lee, J. (2009), *Economic Impact of Emission Trading System*, Samsung Economic Research Institute (SERI), Séoul (en coréen).
- McKinsey & Company (2010), « South Korea: Finding Its Place on the World Stage », *McKinsey Quarterly*, avril.
- Ministry of Strategy and Finance (MOSF) (2009), « Detailed Plans to Nurture the Service Sector », *Economic Bulletin*, mai, Séoul.
- National Health Insurance Corporation (2009), *National Health Insurance System of Korea*, Séoul.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE – Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE – Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Résultats du PISA 2009 – Savoirs et savoir-faire des élèves*, volume I, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *A Framework for Growth and Social Cohesion in Korea*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Toujours plus d'inégalité – Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), *Panorama des pensions 2011 ? Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*.
- OCDE (2011f), *Vers une croissance verte*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Rodrik, D. (2006), « The Social Cost of Foreign Exchange Reserves », *NBER Working Papers* n° 11952.
- Shin, Y. et al. (2011), « Strategies for an Age-100 Korea: Population and Social Insurance Projections & Policy Tasks Ahead », Korea Institute of Health and Social Affairs, Séoul.
- Won, C., H. Shin, M. Yoon, M. Kim, J. Kang et K. Nam (2011), *Long-term Projections of Social Expenditure*, Korea Institute of Health and Social Affairs, Séoul (en coréen).

ANNEXE A.1

Coopération économique avec la Corée du Nord

Après avoir augmenté de 3.1 % en 2008, le PIB de la Corée du Nord a régressé de 0.9 % et 0.5 % respectivement en 2009 et 2010. Le fléchissement en 2010 a été pour partie imputable à de mauvaises conditions climatiques, qui ont contribué à un recul de 2.1 % de la production agricole (un cinquième de la production totale). De plus, la réforme monétaire intervenue en 2009, dont le but était de freiner l'émergence de l'économie de marché, semble avoir également concouru à brider l'activité économique (Haggard et Noland, 2010). En 2010, l'activité économique sud-coréenne était 39.1 fois supérieure à celle de la Corée du Nord, et son revenu par habitant 20 fois plus élevé (tableau A1.1). L'écart grandissant qui sépare les deux Corée alourdira le coût éventuel de l'intégration économique, qui pourrait imposer un lourd tribut à la Corée du Sud (Choi et al., 2011).

Tableau A1.1. Comparaison entre la Corée du Nord et la Corée du Sud en 2010

	(A) Corée du Nord	(B) Corée du Sud	Ratio (B/A)
Population (millions)	24.2	48.9	2.0
RNB (milliards de milliards de wons)	30.0	1 173.1	39.1
RNB par habitant (millions de wons)	1.2	24.0	20.0
Commerce total (milliards USD)	6.1	891.6	146.2
Exportations	2.6	466.4	179.4
Importations	3.5	425.2	121.5
<i>dont</i> : exportations intercoréennes ¹	1.0	0.9	0.9
Statistiques industrielles (2009)			
Production d'électricité (milliards de kWh)	23.5	433.6	18.6
Production d'acier (millions de tonnes)	1.3	48.6	37.4
Production de ciment (millions de tonnes)	6.1	50.1	8.2
Production agricole (2009)			
Riz (millions de tonnes)	1.9	4.9	2.6
Engrais (millions de tonnes)	0.5	2.6	5.2

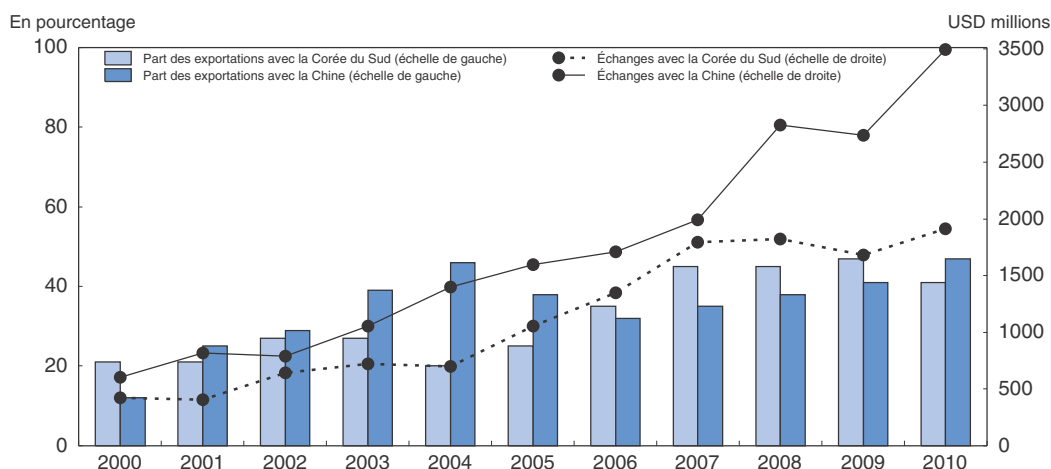
1. Exportations nord-coréennes vers la Corée du Sud (partie A) et exportations sud-coréennes vers la Corée du Nord (partie B). Ces dernières sont constituées à hauteur de 23 millions USD d'exportations non commerciales, principalement d'aide humanitaire sous forme de produits tels que le riz et les engrais. Ce type d'aide a atteint un sommet en 2006, s'établissant à 421 millions USD.

Source : Office statistique de la Corée et Korea Trade-Investment Promotion Agency.


Le commerce total de la Corée du Nord s'est accru de 20 % en 2010, pour atteindre 6.1 milliards USD, ce qui ne représente que 0.7 % des échanges internationaux de la Corée du Sud. La Chine et la Corée du Sud comptent pour près de 90 % des échanges

commerciaux de la Corée du Nord. Les échanges intercoréens, qui avaient été multipliés par 2.5 entre 2004 et 2007, sont en stagnation depuis 2008 (graphique A1.1), pour des raisons essentiellement politiques (voir ci-après). La Corée du Nord depuis lors est devenue de plus en plus dépendante de la Chine, d'où proviennent les deux tiers de ses importations, tandis que la part de la Chine dans les exportations de la Corée du Nord (47 %) a dépassé celle de la Corée du Sud (41 %) en 2010. La Chine comptait donc en 2010 pour 57 % du total des échanges de la Corée du Nord, soit près du double de la part que représente la Corée du Sud. En outre, la Chine et la Corée du Nord ont annoncé en 2011 leur projet de développer deux nouvelles zones économiques spéciales : Raseon, sur la côte orientale de la Corée du Nord, à seulement 20 km de la frontière avec la Chine, et l'île de Hwanggumpyong, près de Sinuiju, une ville frontalière par laquelle transitent les trois quarts des échanges entre les deux pays.

Graphique A1.1. **Les échanges de la Corée du Nord avec la Corée du Sud et la Chine**



Source : Office statistique de la Corée et ministère de l'Unification.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592489>

Les échanges et la coopération entre les deux Corée ont diminué à la suite d'une série d'incidents, dont le premier a été le décès par balle d'une touriste sud-coréenne sur le site touristique du Mont Kumgang en 2008, qui a interrompu le dialogue entre les deux pays. La Corée du Sud a suspendu le programme touristique sur le site jusqu'à que des mesures aient été prises pour empêcher qu'un tel incident ne se reproduise. La Corée du Nord a alors gelé les avoirs privés à Kumgang et confisqué cinq installations sud-coréennes administrées par l'administration de ce pays, tout en menaçant de reprendre les tours avec un autre partenaire commercial. Les relations se sont encore détériorées à la suite du naufrage d'un navire de guerre sud-coréen et de tirs d'obus et de roquettes du Nord sur une île du Sud en novembre. La Corée du Sud a réagi en suspendant les échanges intercoréens (à l'exclusion des relations commerciales autour de la zone frontalière de Kaesong) ainsi que les nouveaux investissements en Corée du Nord, en limitant les contacts entre Coréens du Sud et du Nord, et en interrompant l'aide à la Corée du Nord, hormis l'aide purement humanitaire. La mort du leader nord-coréen fin 2011 n'a fait qu'accroître l'incertitude pesant sur les relations entre les deux Corée.

En dépit de cette montée des tensions, le commerce entre les deux Corée a été soutenu par la production croissante du complexe industriel de Kaesong, site créé en 2004 pour les PME sud-coréennes. La part des exportations et importations liées au site de Kaesong est passée de 44 % du commerce total entre les deux Corée en 2008 à 70 % environ en 2010. En septembre 2011, le complexe regroupait 123 usines employant approximativement 48 000 travailleurs nord-coréens. La production y a augmenté de 26 % en 2010 pour atteindre 323 millions USD. L'importance grandissante du site de Kaesong est révélatrice de la réussite d'un projet conjuguant les capitaux et la technologie du Sud aux terrains et à la main-d'œuvre du Nord. Pour certaines PME, Kaesong représente une bonne solution face aux salaires élevés et au déficit de main-d'œuvre qui prévalent dans le Sud. Les infrastructures, notamment les liaisons routières et ferroviaires, l'électricité et les communications, sont assurées par l'État sud-coréen et les entreprises concernées.

ANNEXE A.2

Progrès des réformes structurelles

Cette annexe passe en revue les mesures prises en réponse aux recommandations préconisées dans l'*Étude économique de la Corée* réalisée en 2010 par l'OCDE qui portaient sur le secteur financier et la réforme des soins de santé.

A. Bilan des réformes structurelles : le secteur financier

Recommandations de l' <i>Étude</i> de 2010	Mesures prises ou proposées par les autorités
Gérer les chocs externes	
Moduler les primes d'assurance des dépôts en fonction de l'endettement externe pour inciter les banques à le gérer plus prudemment, tout en appliquant effectivement les règles révisées qui régissent les opérations sur devises et la liquidité.	Les autorités ont instauré en août 2011 une contribution des banques à la stabilité macroprudentielle destinée à modérer la volatilité des flux de capitaux induite par les emprunts en devises des banques. Cette contribution s'applique aux passifs en devises des banques hors dépôts, à un taux modulé en fonction de l'échéance.
Appliquer la réglementation du change et de la liquidité aux succursales de banques étrangères, en tenant compte des pratiques réglementaires internationales et des débats au sein du G20 et du Conseil de stabilité financière.	Cette contribution frappe aussi bien les banques coréennes que les succursales de banques étrangères.
Éviter de modifier souvent les ratios VP/VB et RER, ce qui risque d'être une source d'instabilité, et augmenter la fiscalité immobilière.	Les accords d'échange réciproque de devises avec la Chine et le Japon ont été étendus par anticipation, pour parer aux éventuelles turbulences financières que pourrait susciter la crise budgétaire en Europe.
Renforcer les intermédiaires financiers et la restructuration des sociétés	
Limiter les problèmes d'aléa moral liés aux mesures d'aide aux ménages très endettés.	Les critères définis par les autorités pour accéder au programme d'aide aux ménages très endettés excluent les ménages en situation d'endettement excessif, ou ayant été un jour accusés de dissimulation ou de détournement d'avoirs personnels.
Lever progressivement les autres contrôles sur le secteur du logement et mettre l'accent sur le développement de l'offre.	À l'heure actuelle, les banques n'ont pas demandé à bénéficier de ressources au titre du fonds public de recapitalisation des banques.
Réformer les intermédiaires financiers fragiles, en particulier les caisses d'épargne mutuelles, pour améliorer la répartition des ressources.	Le soutien qu'apportent les organismes publics de garantie de crédits a été ramené aux conditions d'avant la crise, y compris en ce qui concerne le plafond des garanties. La procédure accélérée a été améliorée de façon à limiter le soutien financier aux seules entreprises ayant un potentiel de croissance.
Se servir des ratios VP/VB et RER dans le but de limiter le risque du crédit immobilier pour les intermédiaires financiers, et non pour réguler les prix des logements dans certaines zones.	Le recours aux ratios VP/VB et RER a contribué à la stabilité des prix du logement.
Éviter de modifier fréquemment les ratios VP/VB et RER, ce qui risque d'être une source d'instabilité.	Aucune mesure n'a été prise.
Lever progressivement les autres contrôles sur le secteur du logement et mettre l'accent sur le développement de l'offre.	Les pouvoirs publics assouplissent les mesures prises au moment de la surchauffe du marché du logement, en réduisant notamment le nombre de « zones très réglementées » pour élargir l'offre de logements et stabiliser le marché.
Réformer les intermédiaires financiers fragiles, en particulier les caisses d'épargne mutuelles, pour améliorer la répartition des ressources.	L'État a fermé en 2011 16 caisses d'épargne mutuelles non solvables, qui représentaient environ 30 % du total des actifs du secteur ; il demande aux caisses d'épargne mutuelles qui subsistent de renforcer leurs fonds propres.
Perfectionner la gouvernance des institutions financières conformément aux principes recommandés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et par l'OCDE.	En 2010, les autorités ont publié des principes de bonne pratique inspirés des recommandations du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) et de l'OCDE et s'emploient à faire passer une nouvelle législation sur la gouvernance des institutions financières.

Réduire la dépendance du système de réglementation financière à l'égard des agences de notation, de façon à rendre les institutions et les investisseurs plus responsables de leurs produits, de leurs décisions et de leur comportement.	Les autorités coréennes cherchent à déterminer si les notations des agences sont adaptées et publiées en temps opportun.
Pour atténuer les problèmes de gestion de bilan des banques, favoriser le développement de la titrisation en donnant plus de transparence, tout en veillant à ce qu'il ne soit pas source de nouvelles faiblesses.	Aucune mesure n'a été prise.
Éviter l'émergence d'institutions financières trop grandes pour faire faillite.	Le FSB a imposé des règles aux « institutions financières d'importance systémique (IFIS) mondiales » et examine l'éventualité d'étendre ces règles aux IFIS coréennes ».

B. Bilan des réformes structurelles : le système de soins de santé

Recommandations de l'Étude de 2010	Mesures prises ou proposées par les autorités
<i>Maîtriser la progression des dépenses de santé en améliorant l'efficacité</i>	
Étendre l'utilisation du système des GHM dans les hôpitaux et ajuster régulièrement le taux de remboursement au niveau des hôpitaux les plus performants tout en assurant une qualité adéquate.	L'utilisation du système des GHM sera étendue et appliqué à sept groupes de maladies, par paliers, dans l'ensemble des hôpitaux et cliniques à partir de juillet 2012 et dans l'ensemble des hôpitaux généraux à partir de juillet 2013. Les pouvoirs publics consulteront les experts médicaux pour la fixation des tarifs et des normes de qualité.
Réformer le système de facturation à l'acte pour les soins ambulatoires en mettant en place un système de capitation pour réduire le nombre des consultations de médecins.	Aucune mesure n'a été prise.
Réduire les dépenses de médicaments en restreignant la pratique de remises par les sociétés pharmaceutiques, en calculant le remboursement sur la base des prix de marché, en réduisant le prix des médicaments génériques et en développant leur utilisation, enfin en supprimant progressivement les réglementations sur la distribution des médicaments en vente libre.	Le système incitatif mis en place pour les prescriptions aux patients ambulatoires, qui récompense les médecins réduisant leurs prescriptions de médicaments, a été étendu aux hôpitaux, et un nouveau système, qui limite le prix des médicaments princeps comme des médicaments génériques, a par ailleurs été instauré en janvier 2012. De plus, un groupe de réflexion a été créé en 2011 pour lutter contre les remises illicites pratiquées sur les médicaments.
Décharger les hôpitaux de soins aigus des soins de longue durée, et mettre en place un système de soins de longue durée dispensés à domicile et dans des établissements spécialisés afin de réduire les coûts et de mettre l'accent sur les soins à domicile dans l'assurance-dépendance.	Les possibilités de soins dispensés à domicile ont été étendues en 2011 avec la suppression de l'interdiction faite aux patients de recevoir à la fois des soins de longue durée et des soins à domicile.
Favoriser le vieillissement en bonne santé, pour partie en relevant les taxes actuellement basses sur le tabac de manière à lutter contre le tabagisme.	Les pouvoirs publics ont introduit des mesures non liées aux prix, par exemple la transformation en zones non fumeurs de l'ensemble des installations publiques, et la limitation de la publicité pour les cigarettes, pour combattre le tabagisme.
Mettre en place un système de médecin référent pour éviter les consultations inutiles de spécialistes et encourager les soins de premier recours.	Les autorités mettront en place en avril 2012 des établissements de proximité pour assurer le traitement des malades atteints de maladies chroniques.
<i>Financer les dépenses de santé de manière efficiente</i>	
Envisager de s'orienter vers un financement par l'impôts, en particulier les impôts indirects, tout en mettant en œuvre des mesures efficaces de contrôle des dépenses, afin de limiter la hausse tendancielle de la pression fiscale exercée sur les travailleurs et, ce faisant, d'encourager l'emploi.	Aucune mesure n'a été prise.
Essayer d'améliorer le respect par les travailleurs indépendants de leurs obligations en termes de cotisations d'assurance sociale pour une meilleure équité horizontale.	Le recouvrement des cotisations d'assurance sociale a été confié au NHI en 2011.
<i>Garantir un accès satisfaisant aux soins</i>	
Continuer d'accroître la part du secteur public dans les dépenses de santé et réduire ainsi le poids des versements directs.	La couverture du NHI et les prestations versées par ses soins continuent d'augmenter progressivement ; en 2012, les allocations maternité ont été portées de 400 000 wons à 500 000 wons (environ 450 USD).
Veiller à ce que les plafonds imposés à la participation financière des patients soient suffisamment bas pour garantir un accès satisfaisant aux ménages à faibles revenus et aux personnes souffrant de pathologies chroniques.	À partir d'avril 2012, le taux de participation à la charge des patients atteints d'hypertension ou de diabète sera abaissé de 30 % à 20 %.
Encourager l'offre de soins en milieu rural en créant, si nécessaire, des centres de santé publics.	Les pouvoirs publics maintiennent des subventions pour améliorer les installations et les équipements de santé dans les zones rurales.
Améliorer le système de fixation des tarifs médicaux pour réduire les pénuries dans certaines spécialités.	Les pouvoirs publics ont lancé une étude du système de fixation des tarifs médicaux.

Bilan des réformes structurelles : le système de soins de santé

Recommandations de l'Étude de 2010	Mesures prises ou proposées par les autorités
Améliorer la qualité des soins de santé	
Lier les remboursements du système national d'assurance-maladie à la qualité des soins en se fondant sur des indicateurs de performance soigneusement choisis.	Les traitements sur lesquels porte l'évaluation de la qualité des soins ont été portés à 38 % du total des dépenses liées aux traitements en 2012. Les autorités ont lancé un projet pilote qui lie les remboursements à l'adéquation des soins dispensés.
Mieux informer les consommateurs sur les performances des prestataires de santé pour encourager la concurrence et améliorer le comportement de ces derniers.	Les autorités prévoient de donner des informations sur l'agrément des hôpitaux et d'ajouter la qualité des soins dispensés aux critères d'agrément.
Renforcer le secteur hospitalier en autorisant les hôpitaux détenus par des investisseurs et les fusions et acquisitions tout en réglant les problèmes éventuels de retombées négatives.	Les autorités envisagent de réviser une loi pour autoriser les hôpitaux détenus par des investisseurs dans les zones franches économiques, et d'autoriser en outre les fusions et acquisitions dans le secteur médical.
Envisager d'augmenter le nombre de médecins, actuellement insuffisant.	Aucune mesure n'a été prise.

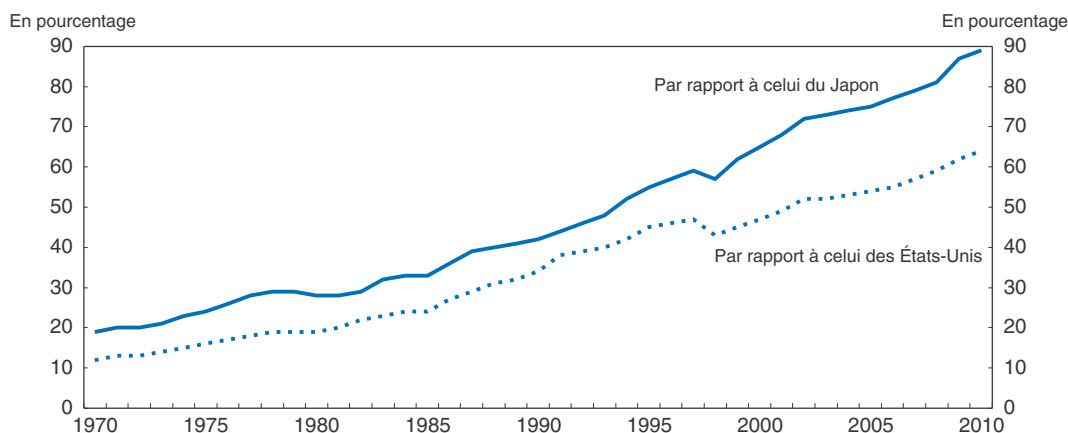
Chapitre 1

Poursuivre la convergence vers les pays les plus riches

Si la Corée connaît toujours l'une des croissances les plus dynamiques de la zone OCDE, son taux de croissance potentiel par habitant devrait ralentir pour passer de 4 % environ d'ici à 2020 à 2¼ pour cent entre 2030 et 2040. Pour soutenir la croissance de la production, les autorités coréennes doivent prendre des mesures pour compenser les effets du vieillissement rapide de la population, en renforçant l'apport de travail des catégories de population sous-utilisées. Il convient notamment de renforcer le taux d'activité des femmes, en leur assurant des conditions d'emploi permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et en améliorant l'offre de services de garde de qualité et à moindre coût. Pour ce faire, les autorités devraient plus particulièrement relever les subventions sur les droits de scolarité et améliorer la qualité des centres de garde privés. Une plus grande flexibilité des systèmes d'emploi et de rémunération permettrait aux travailleurs âgés de poursuivre leur activité professionnelle. Quant aux jeunes, l'amélioration de la formation professionnelle dans le secondaire et le supérieur contribuerait à résoudre le problème de l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences et de la survalorisation de l'enseignement supérieur. En offrant un enseignement de meilleure qualité à tous les niveaux, la Corée contribuerait à améliorer la productivité, y compris dans le secteur tertiaire. Le renforcement de la concurrence offre également une piste pour combler l'écart de productivité important entre le secteur des services et le secteur manufacturier.


Depuis 1960, la Corée connaît l'un des développements économiques les plus rapides jamais observés, comme en témoigne l'explosion de son revenu par habitant, qui représentait 12 % de celui des États-Unis en 1970 pour atteindre 63 % en 2010 (graphique 1.1). Alors que la Corée converge vers les pays à revenu élevé, son taux de croissance potentiel par habitant a ralenti de 7 % environ en 1995 à près de 4 % aujourd'hui. Il devrait rester orienté à la baisse sous l'effet du vieillissement rapide de la population : la Corée se distingue en effet par l'une des plus fortes baisses du taux de fécondité de toute la zone OCDE, ainsi que par un allongement exceptionnel de l'espérance de vie. 3^e pays le plus jeune de la zone OCDE, la Corée devrait afficher, d'ici à 2050, le deuxième taux de dépendance des personnes âgées le plus élevé (graphique 1.2). Parallèlement, le rapport entre la population d'âge actif et les personnes âgées devrait diminuer de 6.0 en 2010 à 1.3 en 2050 : les dépenses sociales publiques devraient donc fortement peser sur une population active en baisse. De la même manière, le taux de dépendance total – qui correspond à la proportion des moins de 20 ans et des plus de 65 ans dans la population d'âge actif – devrait doubler pour passer de 52 % en 2010 à 105 % en 2050, soit le troisième taux le plus élevé de la zone OCDE. Il est donc capital de soutenir la croissance économique pour que l'amélioration du niveau de vie se poursuive.

Graphique 1.1. **Le revenu par habitant de la Corée converge vers celui des pays les plus avancés¹**



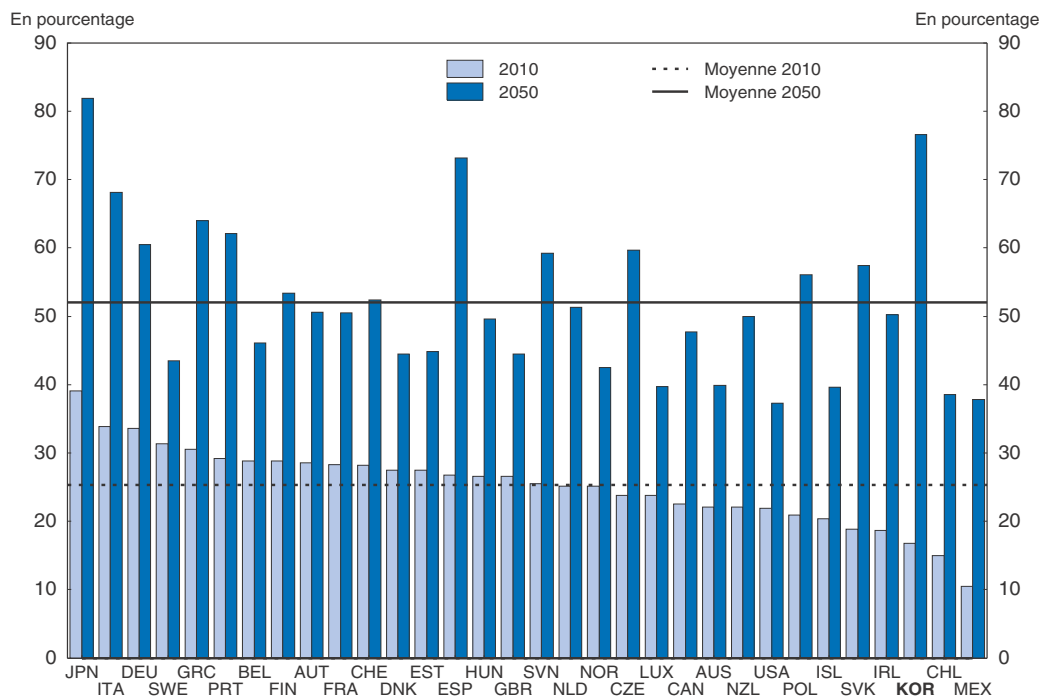
1. Taux de change à parité de pouvoir d'achat 2005.

Source : OCDE (2012), *Objectif croissance 2012*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592508>


La croissance de la Corée dépend des mesures adoptées pour faire face à la diminution de l'apport de travail liée à l'évolution démographique et pour renforcer la productivité. Après un point sur les perspectives de croissance à long terme de la Corée, les sections suivantes examineront les politiques fiscales et du marché du travail destinées à améliorer le taux d'activité. Le chapitre traitera ensuite des réformes nécessaires dans le secteur de l'éducation pour encourager la croissance de la productivité, avant d'analyser le secteur

Graphique 1.2. **La Corée connaîtra le vieillissement de la population le plus rapide de tous les pays de l'OCDE¹**



1. Le taux de dépendance des personnes âgées présenté ici est défini comme la proportion des plus de 65 ans par rapport à la population âgée de 20 à 64 ans.

Sources : Office statistique de Corée, *Population Projection for Korea* (version 2011) et *Base de données démographiques de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592527>

des services, qui offre un fort potentiel d'amélioration de la productivité. Les recommandations pour l'action publique sont résumées dans l'encadré 1.2 à la fin du chapitre. La croissance économique est certes une priorité mais il est aussi capital de veiller à ce qu'elle soit respectueuse de l'environnement (chapitre 2) et solidaire, afin de réduire les inégalités et la pauvreté (chapitre 3).

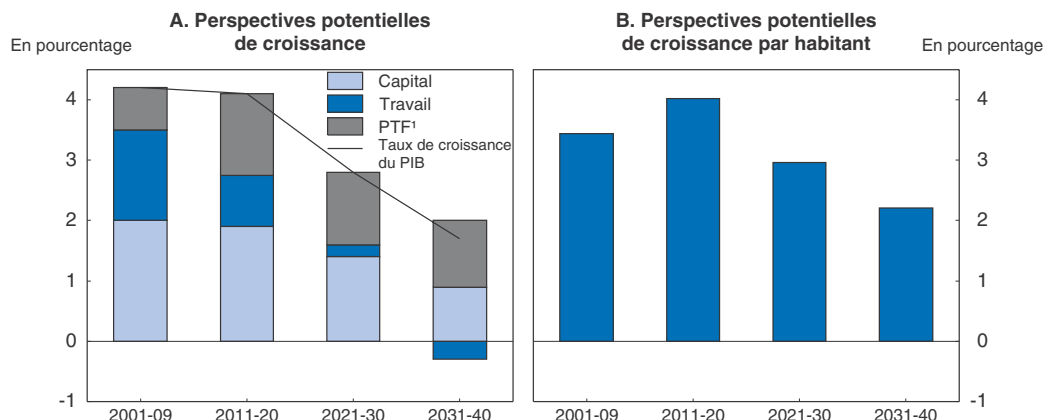
Potentiel de croissance à long terme de la Corée

Le ralentissement de la croissance potentielle de la Corée depuis 1995 tient à la contraction de la productivité et de l'apport de travail. *En premier lieu*, la contribution de la productivité tendancielle du travail a diminué de cinq points de pourcentage environ à trois points, au fur et à mesure que la Corée s'est rapprochée de la frontière technologique. *Ensuite*, la contribution de l'apport de travail est passée de deux points de pourcentage à un seul point, alors que la croissance de la population d'âge actif était divisée par deux (de 1.4 à 0.7 %). À terme, le Korea Development Institute estime que le taux de croissance potentiel de la Corée devrait chuter à 1.7 % entre 2030 et 2040, sous l'effet d'une contribution négative de l'apport de travail (graphique 1.3). En termes de revenu par habitant, la contraction de la croissance potentielle devrait s'avérer plus progressive – passant de 4.0 % entre 2010 et 2020 à 2.2 % entre 2030 et 2040 – sous l'effet du déclin démographique.

Forte d'une croissance rapide, la Corée affiche aujourd'hui un revenu par habitant inférieur de 30 % seulement à celui des 17 pays les plus riches de l'OCDE (graphique 1.4).

Graphique 1.3. Perspectives potentielles de croissance de la Corée

Taux de croissance annuel moyen

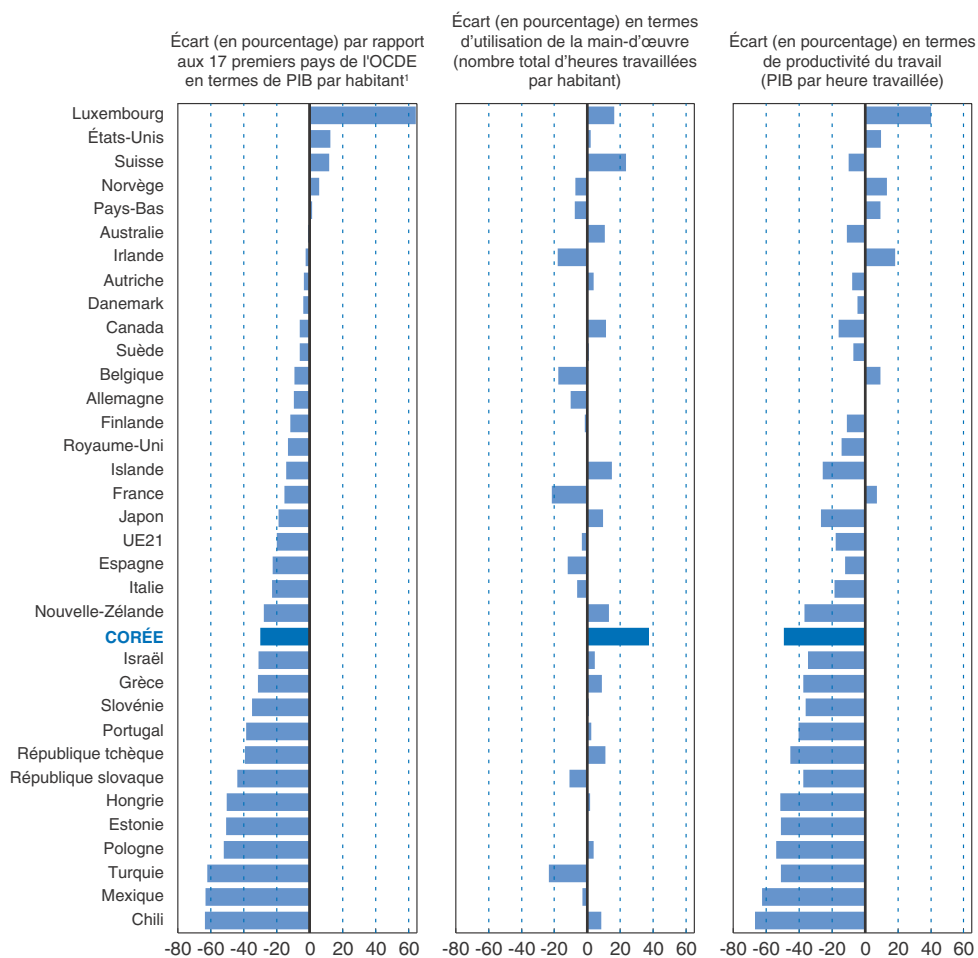


1. Productivité totale des facteurs.

Source : Korea Development Institute.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932592546>

Graphique 1.4. Explication des disparités de revenus en 2010



1. Taux de change à parité de pouvoir d'achat 2010.

Source : OCDE (2012), Objectif croissance 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932592565>

Cet écart est à la fois attribuable à l'apport de main-d'œuvre (colonne du milieu) et à la productivité du travail (colonne de droite). L'apport de travail de la Corée, par rapport à sa population, se classe largement en tête de la zone OCDE, ce qui s'explique par un temps de travail très long, supérieur de 25 % à la moyenne OCDE. Cet écart devrait se combler rapidement dès que la population d'âge actif commencera à diminuer à compter de 2017 et parallèlement à la poursuite de la diminution du temps de travail, amorcée depuis 2000 à un rythme annuel de 1.5 %. Dans ce contexte, il est essentiel, pour que la Corée continue de converger vers les pays les plus riches, de prendre des mesures pour limiter la baisse de l'utilisation du facteur travail. Parallèlement, les gains de productivité potentiels sont importants, étant donné que la productivité horaire du travail en Corée est inférieure de moitié à celle des 17 pays de l'OCDE les plus performants. Les problématiques du taux d'activité et de la croissance de la productivité sont toutes deux liées au dualisme du marché du travail (encadré 1.1).

Encadré 1.1. Dualisme du marché du travail en Corée

Les travailleurs non réguliers – à savoir les travailleurs temporaires (titulaires de contrats à durée déterminée), les travailleurs à temps partiel et les travailleurs atypiques (intérimaires par exemple) – représentent un tiers de tous les salariés (tableau 1.1). Les travailleurs temporaires constituent la principale composante de l'emploi non régulier, à hauteur de près de 50 %. Les entreprises embauchent des travailleurs non réguliers pour réduire les coûts de main-d'œuvre et pour renforcer la flexibilité de l'emploi, étant donné qu'il est difficile et coûteux de licencier des travailleurs réguliers.

Tableau 1.1. Actifs occupés, en fonction du statut

Année	Salariés	Travailleurs non réguliers		dont ¹					
				Travailleurs temporaires			Travailleurs à temps partiel	Travailleurs atypiques	
				Contrat à durée déterminée	Contrat à durée non spécifiée, avec perspectives de renouvellement ²	Contrat à durée non spécifiée, sans perspectives de renouvellement ³		Missions	Autres
En milliers	En milliers	%	%	%	%	%	%	%	
2003	14 149	4 606	32.6	52.2	5.4	7.9	20.2	2.1	34.3
2005	14 968	5 483	36.6	49.8	5.5	10.7	19.0	2.1	32.6
2007	15 882	5 703	35.9	44.4	9.7	8.1	21.1	3.1	35.7
2009	16 479	5 754	34.9	48.9	3.0	9.1	24.8	2.9	36.8
2011	17 510	5 995	34.2	44.5	5.7	7.3	28.4	3.3	37.2

1. La somme des différentes catégories de travailleurs non réguliers est supérieure à 100 % en raison d'une double comptabilisation.
2. Concerne les travailleurs dont la durée du contrat n'est pas déterminée et peut être renouvelée régulièrement.
3. Un travailleur peut, par exemple, être licencié en raison de facteurs saisonniers, de la finalisation d'un projet ou du retour du salarié qu'il remplaçait.

Source : Office statistique de Corée, *Survey on Economically Active Population*.

Selon une enquête réalisée en 2011 auprès de la population active à la demande du gouvernement, les travailleurs non réguliers sont plus nombreux parmi les travailleurs âgés, les femmes, les travailleurs moins qualifiés, les travailleurs occupant des emplois non qualifiés et les salariés des petites et moyennes entreprises (PME) (tableau 1.2) :

Encadré 1.1. **Dualisme du marché du travail en Corée** (suite)Tableau 1.2. **Comparaison des travailleurs réguliers et non réguliers**

En pourcentage, août 2011

A. Âge	Moins de 30 ans	30 à 59 ans	Plus de 60 ans	
Tous les salariés	20.9	71.4	7.8	
Travailleurs réguliers	20.9	75.6	3.5	
Travailleurs non réguliers	20.7	63.3	16.0	
B. Sexe	Hommes	Femmes		
Tous les salariés	57.3	42.7		
Travailleurs réguliers	62.9	37.1		
Travailleurs non réguliers	46.6	53.4		
C. Niveau d'études	Premier cycle du secondaire	Deuxième cycle du secondaire	Enseignement supérieur	
Tous les salariés	15.2	39.0	45.8	
Travailleurs réguliers	9.7	36.8	53.5	
Travailleurs non réguliers	25.9	43.1	31.0	
D. Type de profession¹	Emplois non qualifiés	Directeurs, cadres de direction et gérants	Employés de type administratif	Autres
Tous les salariés	36.6	24.2	21.5	17.7
Travailleurs réguliers	30.9	27.4	26.8	14.9
Travailleurs non réguliers	47.5	18.1	11.3	23.0
E. Secteur	Industrie manufacturière	Commerce de gros et de détail	Construction	Autres
Tous les salariés	19.7	18.2	8.0	54.1
Travailleurs réguliers	25.3	18.3	5.9	50.5
Travailleurs non réguliers	9.0	18.1	12.0	60.9
F. Taille de l'entreprise²	Plus de 300 salariés	30 à 299 salariés	Moins de 30 salariés	
Tous les salariés	11.2	29.9	58.8	
Travailleurs réguliers	14.1	32.7	53.1	
Travailleurs non réguliers	5.6	24.6	69.8	
G. Ancienneté	Ancienneté moyenne			
Travailleurs réguliers	6 ans et 7 mois			
Travailleurs non réguliers	2 ans et 2 mois			
H. Couverture par l'assurance sociale	Régime de retraite	Régime d'assurance-maladie	Assurance-chômage	
Travailleurs réguliers	79.1	80.9	77.4	
Travailleurs non réguliers	38.2	44.1	42.3	

1. Pour les trois professions les plus fréquentes parmi les travailleurs réguliers. La catégorie « Directeurs, cadres de direction et gérants » inclut les ingénieurs.

2. Nombre de salariés.

Source : Office statistique de Corée, *Survey on Economically Active Population*.

- La proportion de travailleurs non réguliers est la plus élevée parmi les travailleurs plus âgés. En 2011, les plus de 60 ans ne représentaient que 7.8 % des salariés, contre 16 % des travailleurs non réguliers (partie A). À titre de comparaison, 3.5 % seulement des travailleurs réguliers ont plus de 60 ans.
- Les femmes représentent plus de la moitié des travailleurs non réguliers, contre 37.1 % seulement des travailleurs réguliers (partie B).
- Généralement, les travailleurs non réguliers ont un niveau d'études inférieur, puisqu'un quart d'entre eux ont quitté l'école à la fin du premier cycle du secondaire voire avant, contre 9.7 % pour les travailleurs réguliers (partie C). En revanche, la plupart des diplômés du supérieur sont des travailleurs réguliers, ce qui contribue à soutenir la demande en faveur de l'enseignement universitaire.

Encadré 1.1. **Dualisme du marché du travail en Corée** (suite)

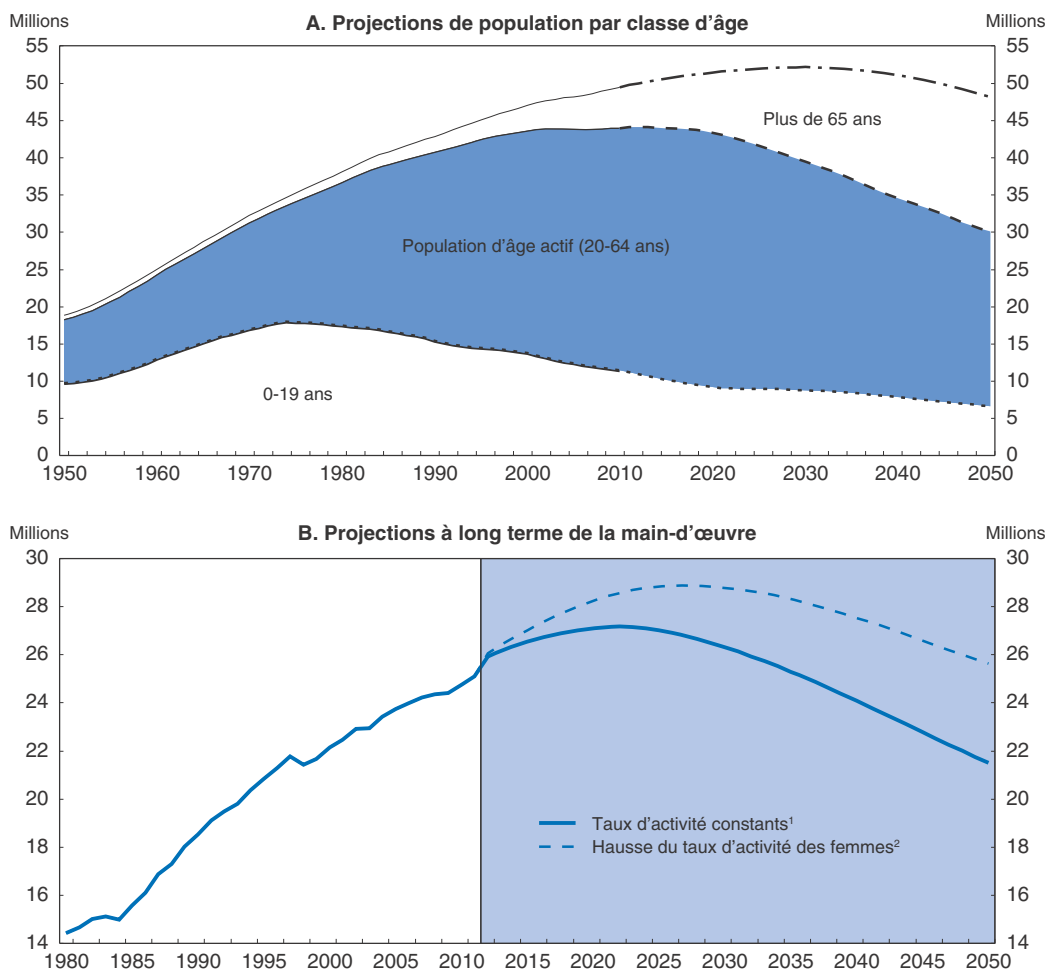
- Près de la moitié des travailleurs non réguliers occupent des emplois non qualifiés, contre moins d'un tiers des travailleurs réguliers (partie D). À titre de comparaison, seuls 18.1 % d'entre eux occupent des postes de cadres.
- Il existe des variations importantes entre les secteurs. La part des travailleurs non réguliers est particulièrement importante dans le commerce de gros et de détail et la construction (partie E).
- Les travailleurs non réguliers sont surreprésentés dans les entreprises de moins de 300 salariés (partie F).
- Les travailleurs non réguliers ont moins d'ancienneté (deux ans environ en moyenne), contre plus de six ans pour les travailleurs réguliers (partie G).
- Les travailleurs non réguliers sont beaucoup moins bien couverts par le système d'assurance sociale. Moins de la moitié d'entre eux bénéficient d'un régime de retraite, d'assurance-maladie et d'assurance-chômage, contre 4/5^e environ des travailleurs réguliers (partie H).

En 2010, le salaire horaire des travailleurs non réguliers ne correspondait qu'à 57 % seulement de celui des travailleurs réguliers (même si l'écart se réduit à 13 % après prise en compte des caractéristiques individuelles, comme le sexe, le niveau d'études, l'ancienneté, le type de profession et l'âge). Par conséquent, plus d'un quart des travailleurs à temps plein en Corée gagnent moins de deux tiers du salaire médian, ce qui constitue la proportion la plus importante de toute la zone OCDE et favorise les inégalités. Par ailleurs, les travailleurs non réguliers sont moins bien couverts par le système d'assurance sociale. Les effets néfastes du dualisme du marché du travail sont aggravés par l'absence de mobilité entre l'emploi non régulier et l'emploi régulier. Les déterminants du dualisme du marché du travail, ainsi que les mesures adoptées pour y remédier, sont analysés au chapitre 3.

Réformer le marché du travail pour stimuler l'emploi et la productivité


La population devrait culminer à 52 millions de personnes environ en 2030, avant de diminuer de 8 % d'ici à 2050 (graphique 1.5). La population d'âge actif atteindra son point culminant dès 2016, pour chuter ensuite de plus de 25 % d'ici à 2050. La génération née entre 1955 et 1974, soit 16.5 millions d'individus (ou 34 % de la population totale), a bel et bien commencé à partir en retraite, ce qui devrait avoir des répercussions importantes. Il est essentiel d'améliorer le taux d'activité, notamment celui des femmes qui quittent généralement le marché du travail lorsqu'elles se marient ou qu'elles ont des enfants, celui des seniors, qui prennent leur retraite relativement tôt, et celui des jeunes, qui sont confrontés à de graves problèmes d'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences. L'immigration pourrait résoudre en partie ce problème démographique, bien que les entrées aient été très limitées jusqu'à présent. Selon les pouvoirs publics, la Corée comptait 0.7 million de travailleurs étrangers en 2011, ce qui représente moins de 3 % de la population active et reste largement inférieur à la moyenne de 10 % observée dans la zone OCDE (OCDE, 2007c)¹.

La « Stratégie nationale 2020 en faveur de l'emploi » lancée par le gouvernement en 2010 vise à accroître l'utilisation des « travailleurs vulnérables », comme les femmes, les seniors et les jeunes, afin de faire progresser le taux d'emploi de 63 % de la population

Graphique 1.5. **Vieillesse rapide de la population coréenne et contraction de la population active**

1. Dans l'hypothèse d'un taux d'activité des hommes et des femmes stable pour chaque classe d'âge.
2. On émet l'hypothèse que le taux d'activité des femmes rejoindra celui des hommes dans chaque classe d'âge d'ici à 2050.

Sources : Office statistique de Corée, *Population Projection for Korea* (version 2011) et *Economically Active Population Survey*, calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592584>

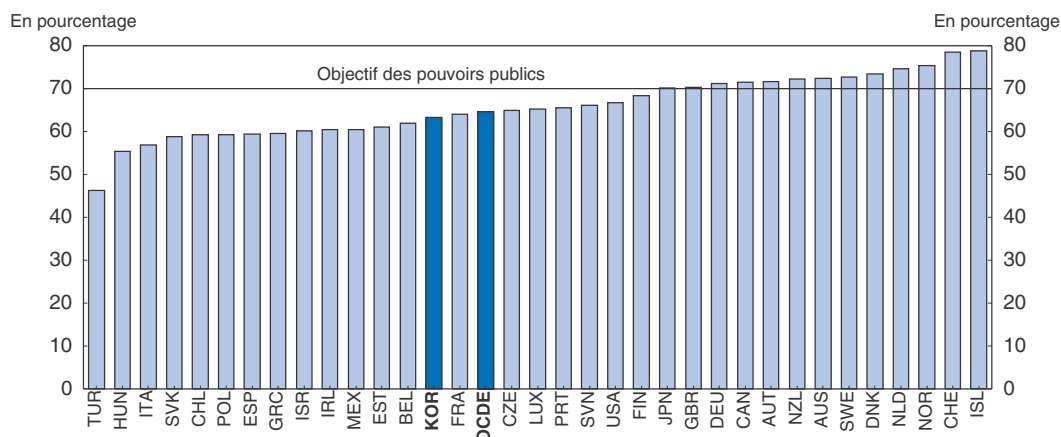

d'âge actif en 2010 au niveau de 70 % enregistré par certains pays avancés (graphique 1.6). La stratégie en faveur de l'emploi vise également : i) à mettre en œuvre des politiques économiques et industrielles favorables à l'emploi, comme la Stratégie de croissance verte (chapitre 2) ; ii) à encourager l'égalité dans l'emploi afin d'améliorer la distribution des revenus et la protection sociale, notamment en réformant la réglementation applicable aux travailleurs non réguliers (chapitre 3) ; et iii) à procéder à la refonte du dispositif de protection sociale afin de renforcer les incitations au travail (ministère de l'Emploi et du Travail, 2010).

Renforcer le taux d'activité des femmes

Dans l'hypothèse d'un maintien du taux d'activité à son niveau actuel pour chaque classe d'âge et chaque sexe, la population active atteindrait son plus haut niveau en réunissant 27.2 millions de personnes en 2022, pour chuter ensuite de 21 % à 21.5 millions

Graphique 1.6. **Comparaison internationale des taux d'emploi**

En pourcentage de la population d'âge actif en 2010

Source : OCDE (2011d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592603>

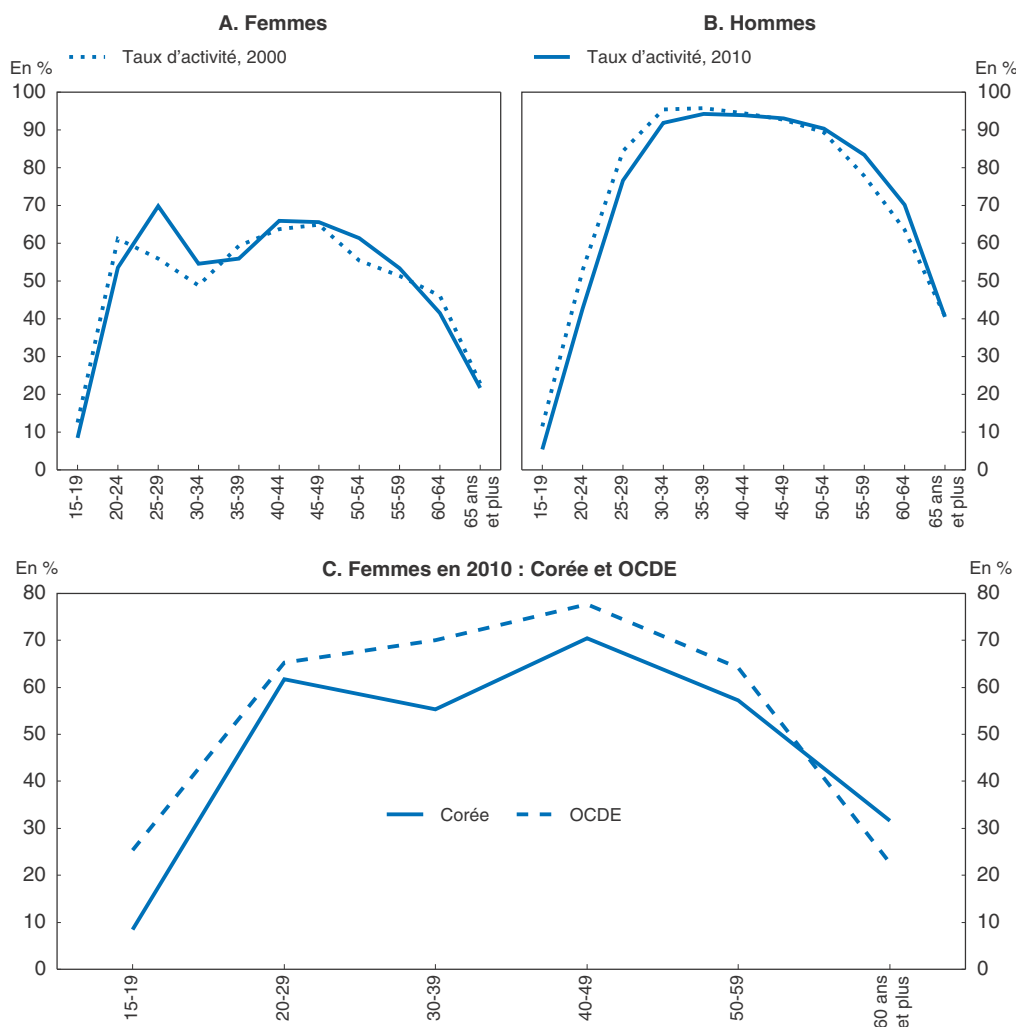
environ d'ici à 2050 (graphique 1.5, partie B). Toutefois, si le taux d'activité des femmes venait à rejoindre le taux d'activité actuel des hommes dans chaque classe d'âge d'ici à 2050, le nombre d'actifs ne chuterait qu'à 25.6 millions environ, ce qui est supérieur de 19 % au résultat obtenu en s'appuyant sur l'hypothèse d'un taux d'activité inchangé.

En 2010, le taux d'activité des femmes par rapport à la population d'âge actif s'élevait à 54.5 % en Corée, contre une moyenne de 61.8 % dans la zone OCDE et de plus de 70 % dans certains pays développés. Les autorités coréennes se sont fixé pour objectif de porter ce taux à 60 % d'ici à 2014. Si le taux d'activité des femmes d'âge très actif (appartenant à la classe d'âge 25-54 ans) a progressé de 54 % en 1990 à 62 % en 2010, il continuait de se classer à l'antépénultième place de la zone OCDE. Ce faible taux d'activité s'explique par le fait que la plus grande partie des femmes quittent la population active lorsqu'elles se marient ou ont des enfants, pour y revenir bien plus tard, ce qui aboutit à une courbe en M que l'on n'observe ni pour les hommes en Corée ni pour les femmes de la zone OCDE dans son ensemble (graphique 1.7). Le choix des femmes de quitter le marché du travail tient à la difficulté de concilier l'exercice d'un emploi et leurs obligations familiales. Selon une enquête menée en 2010 par le gouvernement, 53 % des femmes considéraient les « responsabilités familiales » comme le premier obstacle à l'emploi, suivi par la scolarité des enfants (19 %) et la garde des enfants (14 %). Avec une durée du travail traditionnellement longue en Corée (voir ci-après), il est très difficile pour les deux parents d'occuper un emploi régulier. C'est pourquoi 57 % des femmes mariées ne font pas partie de la population active et qu'elles assument la plus grande partie des responsabilités familiales.

Une autre étude aboutit aux conclusions suivantes (graphique 1.8) :

- En 2007, 58 % des femmes occupant un emploi quittaient le marché du travail une fois mariées, cette proportion étant largement plus élevée chez les salariées que chez celles qui exercent une activité indépendante ou qui travaillent pour l'entreprise familiale. Par ailleurs, 27 % quittent le marché du travail au moment de la naissance de leur premier enfant et 10 % lorsqu'elles ont un deuxième enfant (partie A).

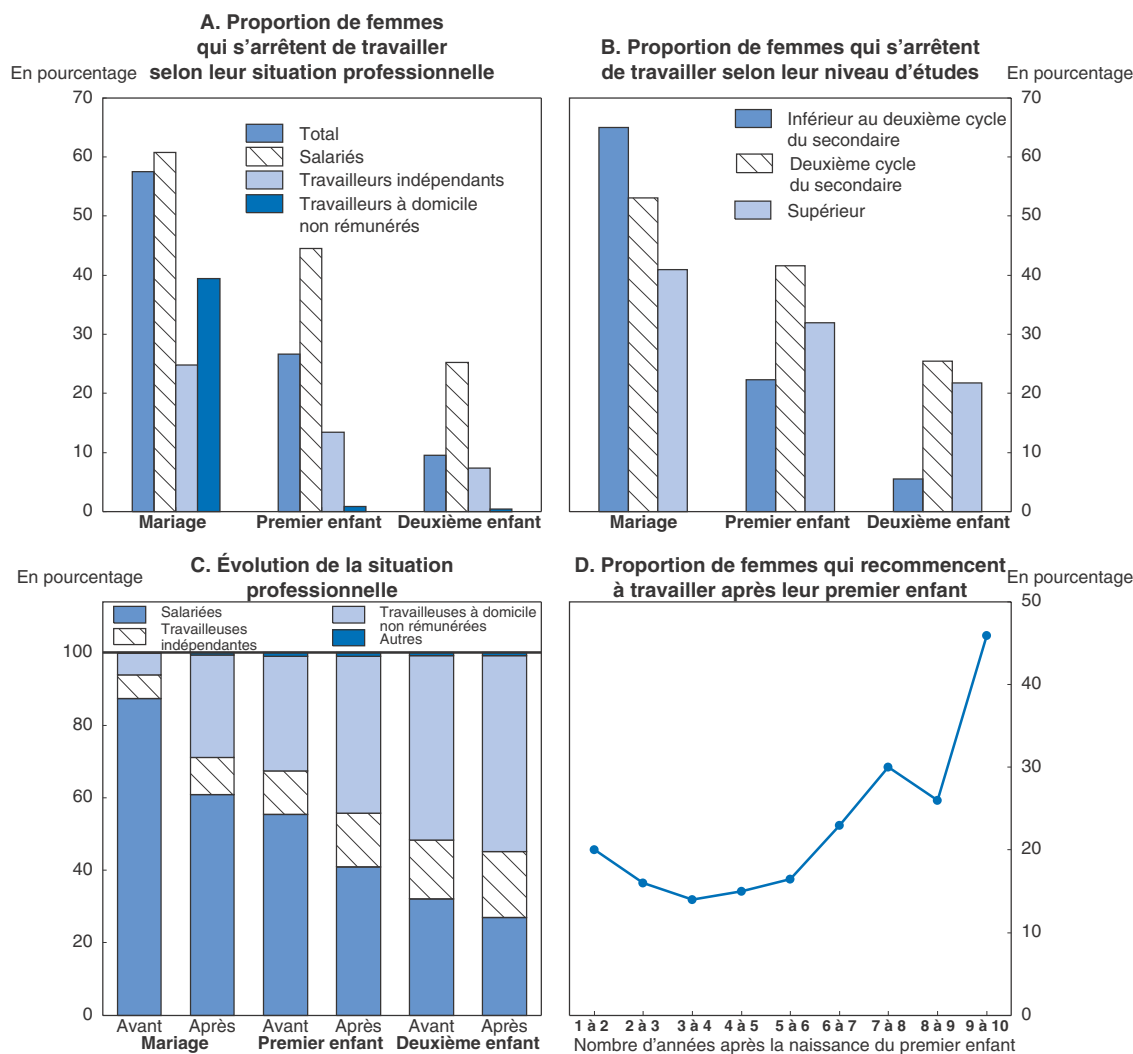
Graphique 1.7. Évolution du taux d'activité en fonction de l'âge et du sexe



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


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592622>

- Plus le niveau d'études des femmes est élevé, moins elles sont susceptibles de quitter le marché du travail après leur mariage, en raison d'un coût d'opportunité du non-emploi plus élevé. Néanmoins, elles sont généralement plus susceptibles d'abandonner leur emploi après la naissance d'un enfant (partie B).
- Une grande partie des femmes qui occupaient un emploi salarié avant d'interrompre leur vie professionnelle pour se marier et avoir des enfants reprennent ensuite leur activité en qualité de travailleur indépendant ou de travailleur familial non rémunéré. Ainsi, la proportion de femmes occupant un emploi salarié passe de 87 % avant le mariage à 27 % seulement après la naissance d'un deuxième enfant (partie C). Par ailleurs, une grande partie des femmes salariées occupent des emplois non réguliers faiblement rémunérés.
- La proportion de femmes qui reprennent leur activité professionnelle après la naissance de leur premier enfant diminue pendant les quatre premières années, ce qui tient peut-être à la naissance d'un deuxième enfant. Le taux de retour dans la population active augmente progressivement au fur et à mesure que les enfants entrent à l'école, pour s'établir à 46 % après neuf ans (partie D).

Graphique 1.8. Évolution de la vie professionnelle des femmes après le mariage et la naissance des enfants¹

1. Les échantillons de l'enquête 2007 relatifs au mariage, à la naissance du premier enfant et à la naissance d'un deuxième enfant ne sont pas nécessairement identiques.

Source : Kim (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592641>

Pour atteindre l'objectif d'un taux d'activité de 60 % pour les femmes d'âge actif d'ici à 2014, plusieurs réformes seront nécessaires, même si les pouvoirs publics devraient avoir des difficultés à faire évoluer les pratiques des entreprises et les usages de la société. Cependant, des mesures ont été prises pour alléger la charge représentée par le fait d'avoir des enfants et de s'en occuper et pour promouvoir des conditions de travail permettant de mieux concilier vie professionnelle et obligations familiales, conformément aux recommandations formulées par le Comité coréen sur la politique nataliste et de lutte contre le vieillissement de la population en 2006 :

- i) Augmenter les investissements dans les services publics de garde des jeunes enfants, en créant parallèlement une subvention pour les structures privées ;

- ii) Favoriser la flexibilité du temps de travail, notamment la diminution du temps de travail pour les parents qui doivent s'occuper de leurs enfants ;
- iii) Allonger le congé maternité à 90 jours pour les femmes qui travaillent dans une PME, en faisant supporter le coût au système d'assurance-emploi ;
- iv) Relever l'allocation de congé parental et assouplir ses critères².

Ces mesures ont été suivies en 2011 par l'amendement de la loi sur l'égalité des chances face à l'emploi et l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, qui permet aux parents dont les enfants ont moins de six ans de demander une diminution de leur temps de travail³. Le gouvernement a également incité davantage de travailleurs à durée déterminée et « détachés » (par des agences de travail temporaire) à prendre un congé parental en excluant la durée de ce congé de la durée légale de leur contrat. Un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle pourrait également s'avérer bénéfique pour les entreprises, en limitant la rotation de la main-d'œuvre qualifiée et, partant, en dopant la productivité (Kim et Hwang, 2009).

On estime que le taux d'utilisation du congé maternité s'élève à 63 % pour les travailleurs réguliers et à 37 % pour les travailleurs non réguliers. En 2010, le nombre de femmes prenant un congé maternité avait augmenté pour atteindre 75 000 environ. Toutefois, la durée moyenne du congé maternité atteignait 13 semaines en 2008, ce qui est inférieur à la moyenne de la zone OCDE (19 semaines). L'allongement de la durée du congé maternité au-delà de 90 jours et l'extension de la couverture du système d'assurance-emploi, qui joue un rôle déterminant dans le financement du congé maternité, inciteraient les femmes à continuer à travailler lorsqu'elles ont des enfants. Une étude montre qu'un congé maternité d'une durée de cinq mois est optimal du point de vue de l'offre de main-d'œuvre (Jaumotte, 2003). L'allongement du congé maternité doit s'accompagner d'un congé parental plus long également, étant donné qu'il s'étend actuellement sur 46 semaines en Corée, contre 72 semaines en moyenne dans les pays de l'OCDE. De surcroît, l'équivalent en congé rémunéré à temps plein correspond à dix semaines, soit la moitié seulement de la moyenne de l'OCDE, ce qui laisse à penser qu'il faut revoir à la hausse cette allocation. En 2011, pour la première fois, plus de 1 000 pères ont pris un congé parental en Corée, ce qui ne représente toutefois que 2 % seulement des parents qui optent pour ce congé. La réticence des pères à prendre un congé parental tient au fait qu'ils craignent des conséquences négatives sur leur carrière et sur leurs relations avec leurs collègues (OCDE, 2011b). Pour les inciter à utiliser ce congé, il conviendrait de réserver une partie du congé parental exclusivement aux pères.

Outre le congé maternité et le congé parental, la réduction de la durée du travail est une priorité pour permettre aux Coréens de mieux concilier activité professionnelle et vie personnelle. La tradition coréenne d'une durée très longue du travail s'explique en partie par le recours massif aux heures supplémentaires, encouragé par une forte majoration des heures supplémentaires et par un faible taux marginal de l'impôt sur le revenu, ainsi que par les congés annuels non utilisés. Par rapport aux autres pays, les travailleurs coréens choisissent généralement de travailler plus longtemps pour gagner plus (Choi et al., 2012). Quant aux entreprises, elles préfèrent répondre à un pic de demande en allongeant le temps de travail plutôt qu'en augmentant leurs effectifs, en raison des coûts fixes d'embauche et de la législation sur la protection de l'emploi qui rend les licenciements coûteux (Kim et Hwang, 2009). En 2007, 87 % des hommes (soit la cinquième proportion la plus élevée de la zone OCDE) et 77 % des femmes (7^e) travaillaient plus de 40 heures par

semaine (OCDE, 2011a). Il convient de mettre davantage l'accent sur la productivité plutôt que sur la durée du travail, en soutenant ainsi la demande intérieure. À la suite de l'instauration progressive de la semaine de 40 heures, qui a débuté par les entreprises de plus de 1 000 salariés en 2004, le nombre annuel moyen d'heures de travail a chuté de 8 % en 2010, à 2 193. Le temps de travail des travailleurs indépendants, qui ne sont pas tenus de respecter un nombre maximum d'heures de travail, a diminué de la même manière, ce qui laisse à penser qu'il s'agit d'une tendance de société.

Néanmoins, la durée annuelle du travail en Corée reste la plus longue de toute la zone OCDE, puisqu'elle est supérieure de 25 % à la moyenne de 1 749 heures enregistrée en 2010. Pour atteindre leur objectif d'une réduction de la durée annuelle du travail à 1 800 heures, les autorités coréennes devront prendre un certain nombre de mesures : *tout d'abord*, elles doivent veiller à la stricte application de la semaine de travail de 40 heures, ainsi qu'au respect du plafonnement hebdomadaire des heures supplémentaires à 12 heures, pour réduire le temps de travail. En 2011, 15 % des salariés travaillaient plus de 53 heures par semaine, en violation du code du travail. Ce sont les plus petites entreprises qui pratiquent le plus les longues heures de travail : en 2010, la durée du travail dans les entreprises de 5 à 9 salariés était supérieure de 7 % à celle des entreprises de plus de 300 salariés (KEF, 2011). Ensuite, les exonérations aux dispositions relatives à la durée du travail pour certaines professions, comme le personnel hospitalier, pourraient être restreintes. *Par ailleurs*, la semaine de 40 heures, qui s'applique depuis juillet 2011 à toute entreprise employant plus de 5 personnes, pourrait être étendue aux entreprises de moins de 5 salariés. *Enfin*, les pouvoirs publics devraient inciter les travailleurs à utiliser leurs congés annuels. En effet, alors que les entreprises accordent en moyenne 25 jours de congés annuels, les travailleurs n'en utilisent que 13, voire moins dans les grandes entreprises (KEF, 2011).

En 2011, pour augmenter le taux d'activité des femmes, le gouvernement a présenté une loi visant à développer l'emploi à temps partiel, qui ne contribuait qu'à hauteur de 15 % seulement à l'emploi des femmes en 2010, ce qui est largement en deçà de la moyenne de 26 % observée dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2011d). Dans le cadre de cette mesure, les pouvoirs publics encouragent le recours aux horaires de travail souples, qui permettent de varier les heures d'arrivée et de départ. Toutefois, le travail à temps partiel est considéré comme de l'emploi non régulier, ce qui comporte plusieurs inconvénients comme un salaire horaire plus bas, qui n'incite pas les femmes à travailler à temps partiel, surtout les femmes ayant un haut niveau d'études et dont le salaire de réserve est élevé⁴. Ceci montre à quel point il est capital (voir chapitre 3) de limiter les inconvénients associés à l'emploi non régulier. Par ailleurs, les entreprises sont réticentes face à l'emploi à temps partiel car elles estiment qu'il nuit à la continuité du travail, qu'il complique la gestion du personnel et qu'il augmente les besoins en formation. Selon la Fédération des employeurs coréens (2011), « le consensus est que l'emploi régulier à temps partiel n'est pas adapté au marché du travail coréen ».

Autre facteur qui freine l'emploi des femmes : l'écart hommes-femmes en termes de rémunération, en dépit des efforts consentis par les pouvoirs publics, comme la loi de 1997 sur l'égalité des chances, pour lutter contre les discriminations à l'égard des femmes. Une loi adoptée en 2006 impose aux entreprises publiques comme privées employant plus de 1 000 salariés de concevoir un plan d'action et de s'engager volontairement à promouvoir l'égalité hommes-femmes. Cette initiative a été étendue aux entreprises de plus de 500 salariés en mars 2008. Pour autant, en 2010, la rémunération des femmes n'atteignait que 60 % de celle des hommes, soit un niveau quasiment inchangé depuis 1996 (OCDE,

2011a). L'écart de salaire entre hommes et femmes, qui est le plus important de tous les pays de l'OCDE, témoigne de la forte proportion de femmes qui occupent des emplois non réguliers et faiblement rémunérés, ainsi que de leur représentation limitée aux postes de direction. Ainsi, entre 2007 et 2009, seuls 8 % des dirigeants en Corée étaient des femmes, ce qui est bien inférieur à la moyenne de 29 % de l'OCDE. Il est essentiel d'améliorer les perspectives d'emploi des femmes afin de les attirer sur le marché du travail, notamment en réduisant les inégalités et en renforçant le poids des performances dans la fixation des salaires, afin de combler l'écart hommes-femmes. En résumé, les autorités doivent mettre en œuvre des réformes pour offrir aux femmes l'aménagement du temps de travail, les emplois, les salaires et les carrières qui les encourageraient à travailler.

Il est également important d'améliorer l'offre de services de garde d'enfants de qualité et à moindre coût, puisqu'il s'agit d'un obstacle majeur à l'emploi des femmes (voir ci-après). Cette mesure permettrait non seulement d'augmenter le taux d'activité des femmes mais aussi d'atteindre l'objectif gouvernemental d'amélioration du taux de fécondité. Les études de l'OCDE montrent en effet une corrélation positive entre les services de garde des enfants et l'emploi des femmes (OCDE, 2007a) et entre les services de garde des enfants et le taux de fécondité (D'Addio et Mira d'Ercole, 2005). Pour stimuler le taux de fécondité, il convient aussi de réduire le poids représenté par l'éducation. Selon une enquête réalisée auprès de parents, le nombre d'enfants souhaité s'établit à 1.81, contre un taux de natalité de 1.15 en 2009⁵. La charge représentée par l'éducation est le premier motif invoqué pour ne pas avoir plus d'enfants : 57.9 % des parents interrogés citent les frais de scolarité, 17.3 % le coût de la garde des tout-petits et de la maternelle et 9.8 % le coût des études universitaires (tableau 1.3). Les ménages contribuaient à hauteur de 30 % aux dépenses allouées aux établissements d'enseignement en 2008, soit la

Tableau 1.3. **Nombre d'enfants souhaité par les familles et obstacles auxquels elles se heurtent**

En pourcentage¹

A. Nombre d'enfants souhaité							
	Total	Célibataires	Couples mariés				
			Sous-total	Pas d'enfant	1 enfant	2 enfants	
Ne veulent pas d'enfants	4.3	6.2	1.4	5.5	0.0	0.0	
	1	24.0	20.9	29.3	34.5	47.8	0.0
Veulent des enfants (nombre)	2	58.2	59.1	56.7	47.3	47.8	75.4
	3	13.5	13.8	12.9	12.7	4.3	24.6

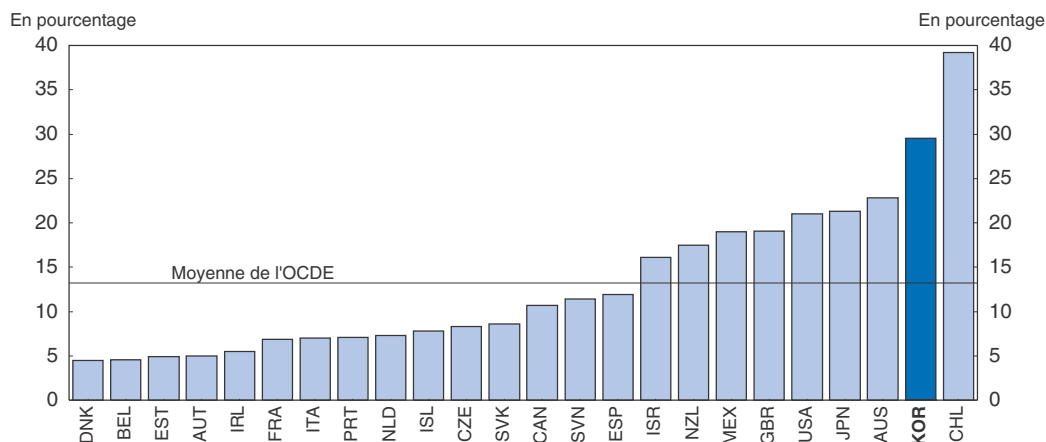
B. Principaux obstacles						
	Total	Situation matrimoniale		Niveau de revenu		
		Couples mariés	Célibataires	Jusqu'à 30 millions de wons	Entre 30 et 50 millions de wons	Plus de 50 millions de wons
Coût des études	57.9	55.5	59.5	56.6	59.5	69.2
Coût de la garde des tout-petits et de la maternelle	17.3	21.6	14.6	17.7	17.1	15.4
Frais médicaux	10.5	8.7	11.7	13.1	5.7	3.8
Coûts des études universitaires	9.8	7.8	11.1	9.4	10.1	7.7
Aménagement de la maison pour accueillir un enfant	3.0	4.6	2.0	2.1	5.7	0.0
Coûts liés au mariage des enfants	1.4	1.8	1.2	1.1	1.9	3.8

1. Enquête réalisée auprès de 557 adultes.

Source : Institut de recherche Hyundai (2010).

deuxième plus forte proportion de la zone OCDE, même avant de prendre en compte les dépenses importantes consacrées aux cours de soutien (graphique 1.9). À titre de comparaison, la contribution des ménages ne s'élève qu'à 13 % dans la zone OCDE.

Graphique 1.9. **La contribution des ménages au total des dépenses allouées aux établissements d'enseignement est élevée en Corée¹**



1. Dépenses en 2008, hors coûts des cours de soutien privés extrascolaires.

Source : OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592660>

Encourager les travailleurs âgés à poursuivre leur activité

En 2010, le taux d'activité de la classe d'âge 55-64 ans s'élevait à 62.7 %, contre une moyenne de 57.5 % dans la zone OCDE, ce qui témoigne des limites de la couverture et de la générosité du Régime national de retraite. Par ailleurs, le régime de retraite d'entreprise lancé en 2005 demeure encore aux premiers stades de son développement. Le taux d'activité passe d'un plus haut de 80 % pour la tranche d'âge 45-49 ans à 56 % pour les 60-64 ans, sans évolution notable depuis 2000. Ainsi, le maintien d'un taux d'activité élevé des seniors, voire la hausse de leur taux d'activité pour rejoindre les plus hauts niveaux observés dans la zone OCDE, devrait s'avérer un véritable défi parallèlement au développement des régimes de retraite.

Toutefois, la plupart des travailleurs partent à la retraite relativement tôt, étant donné que l'âge de départ obligatoire à la retraite fixé par les entreprises s'élevait en moyenne à 57 ans en 2010 et que 95 % des entreprises de plus de 300 salariés ont fixé l'âge de la retraite à moins de 60 ans. Par ailleurs, dans les entreprises, l'ancienneté culmine aux alentours de 50 ans, de nombreux travailleurs partant à la retraite avant l'âge de départ obligatoire. Beaucoup d'entreprises obligent les travailleurs à partir à la retraite avant l'âge de départ obligatoire, au moyen de mesures incitatives (primes) ou de sanctions (transferts vers des postes non désirés par exemple) (Klassen, 2011). Selon une enquête menée auprès des entreprises pour déterminer les éléments qui les dissuadent d'employer des travailleurs âgés, les raisons les plus importantes sont liées à leurs aptitudes, comme une « faible capacité d'adaptation au changement » (57.3 % des entreprises), la « diminution des capacités de travail » (44.8 %) et les « difficultés d'affectation » (39.7 %) (tableau 1.4). Les travailleurs âgés n'ont souvent pas les compétences requises dans une économie de plus en plus axée sur le savoir, ce qui tient au fait qu'ils n'ont pas fait des études aussi longues que les travailleurs plus jeunes (voir ci-dessous). 43.1 % des entreprises invoquent les coûts salariaux élevés induits par le système de rémunération à l'ancienneté. Ainsi, un

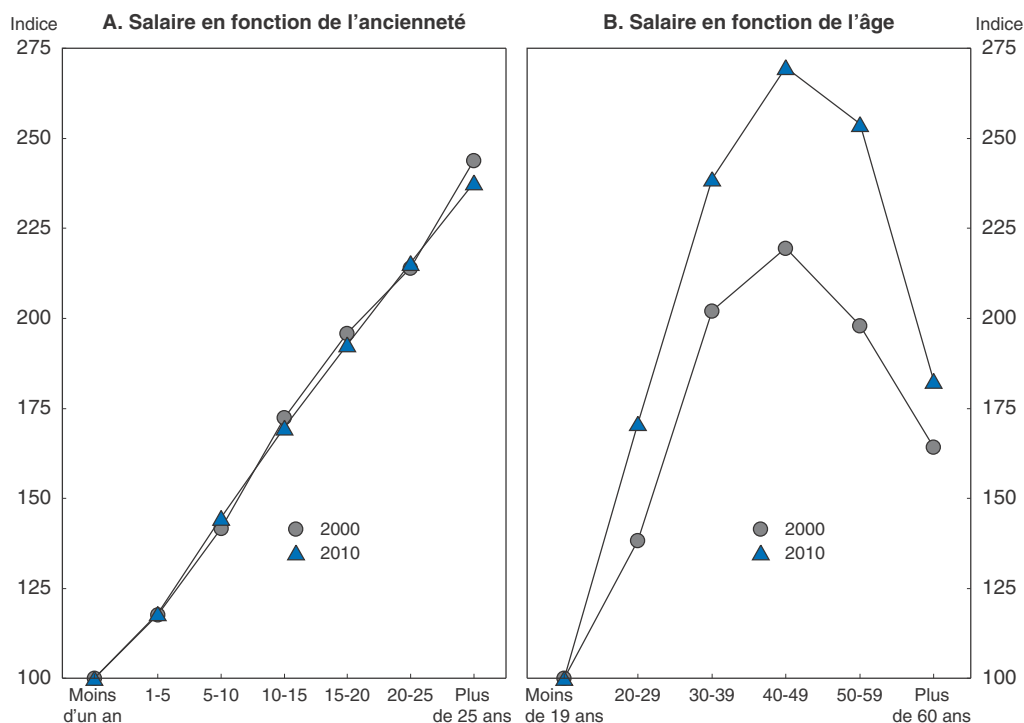
Tableau 1.4. **Motifs invoqués par les entreprises pour ne pas employer de travailleurs âgés**En 2008¹

Motifs	En pourcentage
Faible capacité d'adaptation au changement	57.3
Diminution des capacités de travail	44.8
Salaire élevé par rapport à la productivité	43.1
Difficultés d'affectation	39.7
Incapacité à réaliser des tâches difficiles	32.9
Manque de motivation ou d'enthousiasme pour les nouvelles tâches	25.8
Difficulté à accepter les instructions	19.9
Fréquence des accidents	8.2
Difficulté à coopérer avec les collègues	6.3

1. L'enquête portait sur 648 entreprises, qui ont été autorisées à fournir trois réponses.

Source : Institut coréen du travail, *Enquête auprès des entreprises ayant mis en œuvre le système de pic des salaires en 2008*.

travailleur ayant plus de 25 ans d'ancienneté dans une entreprise gagne près de deux fois et demie plus qu'une jeune recrue (graphique 1.10). Les entreprises sont favorables à une rémunération fondée sur l'ancienneté, à condition de pouvoir contraindre les travailleurs âgés à prendre leur retraite une fois que leur salaire dépasse leur productivité. Enfin, compte tenu de l'importance accordée à l'âge et à l'ancienneté dans la culture coréenne, il est difficile pour les travailleurs âgés d'être supervisés par quelqu'un de plus jeune, ce qui conduit à des pratiques du type « promotion ou licenciement ». 19.9 % des entreprises estiment que les travailleurs âgés acceptent difficilement de recevoir des instructions.

Graphique 1.10. **Profil des salaires en Corée¹**

1. Les salaires des jeunes âgés de 19 ans au maximum et les salaires sur moins d'un an sont fixés à 100 pour chaque année.

Source : Ministère de l'Emploi et du Travail, *Enquête sur la structure des salaires*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592679>

Avec ces départs à la retraite relativement précoces, la Corée gâche son capital humain. Selon l'enquête longitudinale coréenne sur le vieillissement, 37 % des travailleurs arrêtent de travailler une fois qu'ils ont atteint l'âge de départ obligatoire à la retraite. Parmi ceux qui continuent de travailler, seuls 38 % continuent d'occuper un emploi régulier, tandis que 10 % basculent vers l'emploi non régulier. 13 % deviennent travailleurs indépendants, principalement dans le secteur des services caractérisé par une faible productivité. Le départ précoce à la retraite nuit également au bon fonctionnement du régime d'assurance-emploi, dans la mesure où les inactifs, les travailleurs indépendants et les travailleurs non réguliers ne cotisent généralement pas aux régimes publics de retraite. En résumé, le système actuel profite en fait aux entreprises, au détriment des individus et de l'État. En incitant les travailleurs âgés à poursuivre leur activité, la Corée pourrait améliorer son potentiel de croissance, diminuer l'excès de main-d'œuvre occupant une activité indépendante dans le secteur des services à faible productivité et soutenir la pérennité du régime public de retraite.

Le plan quinquennal adopté par les autorités coréennes en 2006 pour promouvoir l'emploi des travailleurs âgés comprenait plusieurs mesures : i) inciter les entreprises à relever l'âge de départ obligatoire à la retraite ; ii) favoriser le retour à l'emploi des travailleurs âgés ayant été contraints de quitter leur emploi après avoir atteint l'âge de départ obligatoire ; et iii) encourager la mise en place de conditions de travail favorables à l'emploi des seniors. L'État verse des subventions salariales aux entreprises qui garantissent l'emploi des travailleurs âgés jusqu'à l'âge de départ obligatoire, qui relèvent l'âge de départ obligatoire ou qui proposent des programmes de retour à l'emploi aux travailleurs contraints de partir à la retraite. Il accorde également des subventions aux entreprises qui adoptent le « système de pic des salaires », qui permet aux travailleurs de conserver leur emploi après avoir atteint l'âge de départ obligatoire à la retraite, quoiqu'à un salaire inférieur à celui qu'ils percevraient dans le cadre d'un système de rémunération à l'ancienneté. Par ailleurs, en 2010, la Corée a adopté une loi interdisant la discrimination fondée sur l'âge dans le recrutement et l'emploi.

En décembre 2011, les autorités coréennes ont annoncé le « Second plan fondamental pour la promotion de l'emploi des travailleurs âgés (2012-16) », qui prévoit les mesures suivantes :

- Œuvrer en faveur du partage des emplois entre les générations, au moyen de subventions accordées aux entreprises qui embauchent des jeunes pour compenser la réduction du temps de travail de leurs collègues les plus âgés.
- Augmenter les subventions destinées au système de pic des salaires.
- Renforcer les compétences en imposant aux grandes entreprises de garantir une période donnée de formation préalable à la retraite à leurs salariés à partir de 50 ans, avant de les contraindre à quitter leur emploi.
- Offrir aux travailleurs âgés davantage de possibilités de participer au programme en faveur de la réussite professionnelle, qui conjugue conseil, formation professionnelle et placement.
- Développer le régime de retraite d'entreprise.

Les divers programmes de subventions peuvent avoir des effets mais jusqu'à présent, ils n'ont pas entraîné d'évolution notable des pratiques en matière d'emploi et induisent souvent des effets d'aubaine importants (*Étude économique de la Corée* 2008).

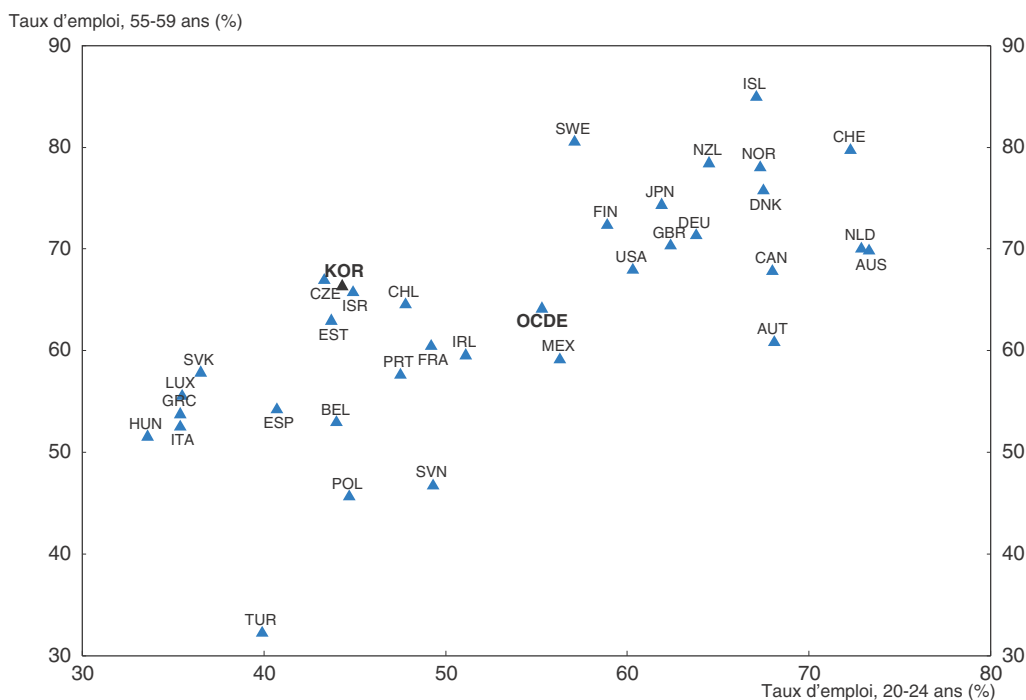
Compte tenu de la problématique de la Corée sur le plan démographique, il est essentiel de promouvoir la poursuite de l'activité des travailleurs âgés dans les entreprises. Pour ce faire, il faut mettre en place un système d'emploi et de rémunération flexible, fondé sur les aptitudes plutôt que sur l'âge, afin de veiller à ce que les travailleurs âgés restent attractifs aux yeux des entreprises. Selon les résultats de l'enquête menée par l'État sur les systèmes de rémunération, il existe une corrélation positive étroite entre la flexibilité du système de rémunération d'une entreprise et l'emploi de travailleurs âgés dans ses effectifs. Une autre enquête révèle que 59 % des travailleurs sont prêts à accepter une baisse de salaire s'ils ont la possibilité de travailler après l'âge de départ obligatoire à la retraite (Pacific Bridge, 2011). En résumé, il est essentiel de limiter le système de rémunération à l'ancienneté au profit de la rémunération en fonction des performances. Néanmoins, cette approche n'est pas bien accueillie par les travailleurs et a même conduit à des grèves lorsqu'elle a été appliquée⁶. Par ailleurs, les subventions accordées par l'État aux entreprises qui adoptent le système de « pic des salaires » n'ont pas eu un franc succès.

Des mesures supplémentaires sont nécessaires au vu des difficultés rencontrées pour parvenir à un consensus entre travailleurs et entreprises quant à l'allongement de l'activité professionnelle des travailleurs âgés. Parmi les pays de l'OCDE qui autorisent les entreprises à fixer elles-mêmes un âge de départ obligatoire à la retraite, la Corée est l'un des rares à ne pas avoir voté une loi fixant l'âge minimum de départ à la retraite et à laisser les entreprises libres de contraindre les travailleurs à partir aussi tôt qu'elles le souhaitent. Pour les pouvoirs publics, la priorité consiste à fixer un âge minimum de départ obligatoire à la retraite, puis de le relever progressivement afin qu'il s'aligne sur l'âge d'ouverture des droits à pension. Les entreprises seraient ainsi contraintes d'ajuster les salaires sur la productivité au fur et à mesure du vieillissement des travailleurs. L'objectif final : abolir le droit accordé aux entreprises de déterminer elles-mêmes l'âge de départ à la retraite, afin de contribuer à rompre le lien entre ancienneté et salaire. La loi de 2008 relative à la discrimination fondée sur l'âge interdit les pratiques d'embauche discriminantes en fonction de l'âge. C'est la même logique qui doit interdire la mise à la retraite forcée fondée sur l'âge, qui permet aux entreprises de prendre leurs décisions en matière d'emploi sur le seul critère de l'âge. Quatre pays de l'OCDE – les États-Unis, l'Australie, le Canada et le Royaume-Uni – ont supprimé la retraite obligatoire. Or, cette mesure, qui a été prise pour protéger les droits de l'homme, a aussi eu des conséquences largement positives sur l'économie (Klassen, 2011).

Les arguments à l'encontre de la suppression de la retraite obligatoire reposent souvent sur le fait qu'elle limite les possibilités d'emploi des jeunes. Pourtant, cet argument n'est pas fondé puisqu'il suppose qu'il existe un nombre déterminé d'emplois dans une économie. En réalité, le fait de restreindre les possibilités d'emploi de certains travailleurs, comme les travailleurs âgés, ne fait qu'affaiblir l'activité économique (OCDE, 2006a). En effet, il existe une corrélation positive et statistiquement significative entre le taux d'emploi des jeunes et celui des travailleurs âgés dans les pays de l'OCDE (graphique 1.11).


Il est aussi important de remplacer l'indemnité obligatoire de retraite par des régimes de retraite d'entreprise. Le coût de l'indemnité de retraite, qui prévoit le versement d'un mois de salaire minimum par année d'ancienneté, augmente fortement avec l'âge, ce qui alourdit le coût du maintien des travailleurs âgés dans l'entreprise. Le régime de retraite d'entreprise, instauré en 2005, offrirait une meilleure garantie de revenu aux retraités, tout en dissuadant les entreprises de mettre leur personnel âgé à la retraite. Les entreprises

Graphique 1.11. **Taux d'emploi des travailleurs jeunes et âgés**
Proportion (en pourcentage) des 55-59 ans et des 20-24 ans occupant un emploi en 2010¹



1. Le coefficient de corrélation s'établit à 0.53.

Source : Base de données de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592698>

sont donc désormais incitées à mettre en place un régime à prestations définies ou à cotisations définies, après accord avec les salariés. Ce système couvre désormais 9 % des entreprises et 36 % des salariés et deux tiers d'entre eux cotisent à un régime à prestations définies. Pour les travailleurs qui changent souvent d'emploi, l'État a créé un compte individuel d'épargne-retraite, assorti d'une imposition différée. En juillet 2012, les autorités coréennes présenteront un train de mesures visant à dynamiser les régimes de retraite : i) des limites seront fixées au déblocage anticipé de l'indemnité de retraite, que les salariés utilisent pour des achats importants ; ii) les salariés qui quittent l'entreprise seront obligés de placer leur indemnité de retraite dans un compte individuel d'épargne-retraite ; et iii) les entreprises seront autorisées à adopter à la fois des plans à prestations définies et des plans à cotisations définies. Ces mesures devraient donner un coup d'accélérateur au développement du système de retraite d'entreprise, qui est actuellement freiné par les difficultés à aboutir à un accord entre salariés et entreprises sur l'adoption d'un régime à prestations définies (privilegié par les travailleurs) ou d'un régime à cotisations définies (auquel les entreprises sont plus favorables). Les régimes à cotisations définies ont l'avantage de soutenir la mobilité de tous les travailleurs. Les autorités coréennes devraient promouvoir les comptes individuels d'épargne-retraite afin d'assurer la transférabilité des droits à pension.

Découragement des jeunes : améliorer leur taux d'activité

Le taux d'activité des jeunes (soit la classe d'âge 15-24 ans) a chuté de 37 % en 1994 à 25 % en 2010, soit la moitié environ de la moyenne de 47 % observée dans la zone OCDE. Si

cette contraction tient en partie à l'augmentation du nombre de jeunes suivant des études supérieures, elle reflète également un problème d'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences, une proportion croissante des jeunes diplômés du supérieur rencontrant des difficultés pour trouver un emploi qui leur convienne (voir ci-après). Parallèlement, les PME coréennes, qui représentent 99.9 % des entreprises industrielles et 87.7 % de l'emploi dans le secteur industriel, sont confrontées à une pénurie de main-d'œuvre chronique qu'elles comblent en partie en embauchant des travailleurs étrangers. Selon une enquête réalisée en 2011 par les autorités coréennes, 43 % des petites entreprises déclaraient faire face à une pénurie de main-d'œuvre et 40 % en anticipaient une. Cette enquête indiquait également que la pénurie de main-d'œuvre touchant les petites entreprises était imputable à l'absence de candidats qualifiés, aux ambitions des candidats et aux conditions médiocres de rémunération et d'avantages sociaux offertes par les PME. Cette inadéquation s'est accentuée au fur et à mesure que les jeunes ont poursuivi leurs études dans le supérieur pour éviter d'être piégés dans l'emploi non régulier.

Il est essentiel de régler le problème de la survalorisation de l'enseignement supérieur en améliorant la formation professionnelle (voir ci-après), en garantissant une formation efficace correspondant aux besoins du marché du travail, particulièrement à ceux des PME confrontées à une pénurie de main-d'œuvre, et en optimisant l'accès aux services d'orientation professionnelle et d'aide à la recherche d'emploi. Pour les jeunes au chômage, l'accès à la formation en cours d'emploi est limité puisqu'elle est essentiellement assurée par les entreprises. Parallèlement, les programmes de formation traditionnels fournis par l'État et ciblés sur les jeunes sont principalement destinés aux diplômés du supérieur et laissent de côté les jeunes moins qualifiés, même si plusieurs initiatives ont été lancées à ce sujet récemment. Enfin, le projet « Un nouveau départ pour les jeunes », lancé en 2008, propose une aide approfondie et personnalisée. Il cible les jeunes diplômés ou non du deuxième cycle du secondaire, les chômeurs de longue durée et les jeunes défavorisés d'une manière plus générale, et vise à renforcer leur employabilité.

En 2011, le projet « Un nouveau départ » a été intégré au « Programme global pour l'emploi », qui cible les individus aux revenus faibles. Ce programme conjugue services d'orientation professionnelle, expérience en entreprise et services de placement, ainsi que six mois d'allocations pouvant atteindre 200 000 wons (175 USD environ) par mois. Les participants au programme peuvent bénéficier de ces services pendant une durée de 12 mois, divisée en trois étapes allant de l'orientation professionnelle au placement :

- *Première étape* : une formation visant à restaurer la confiance en soi des participants et à renforcer leur volonté de travailler au moyen de services individuels de conseil et d'orientation professionnelle, afin d'aboutir à un plan d'action individuel.
- *Deuxième étape* : les participants débutent une formation professionnelle ou commencent à travailler, principalement dans des organismes publics à but non lucratif ou dans des PME⁷.
- *Troisième étape* : on accompagne les participants dans leur recherche d'emploi via des services de placement intensifs. Les participants qui décrochent un emploi reçoivent une allocation pouvant atteindre 1 million de wons (890 USD).

En 2011, 20 000 participants ont suivi ce programme (soit 9 % environ des chômeurs de moins de 30 ans) et deux tiers d'entre eux avaient été embauchés à l'issue de leur formation. En 2011, l'État a étendu la couverture du programme à d'autres catégories de

population, comme les seniors et les femmes chefs de famille. Le succès de ces programmes d'aide à l'emploi dépend de la manière dont ils sont considérés par les entreprises, ce qui suppose d'établir des liens étroits avec le marché du travail. Par ailleurs, il est nécessaire de déployer un système normalisé de reconnaissance des qualifications acquises afin d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes. Les systèmes de qualifications qui se chevauchent dans le secteur public et dans le secteur privé doivent être rationalisés pour répondre aux demandes en matière d'emploi.

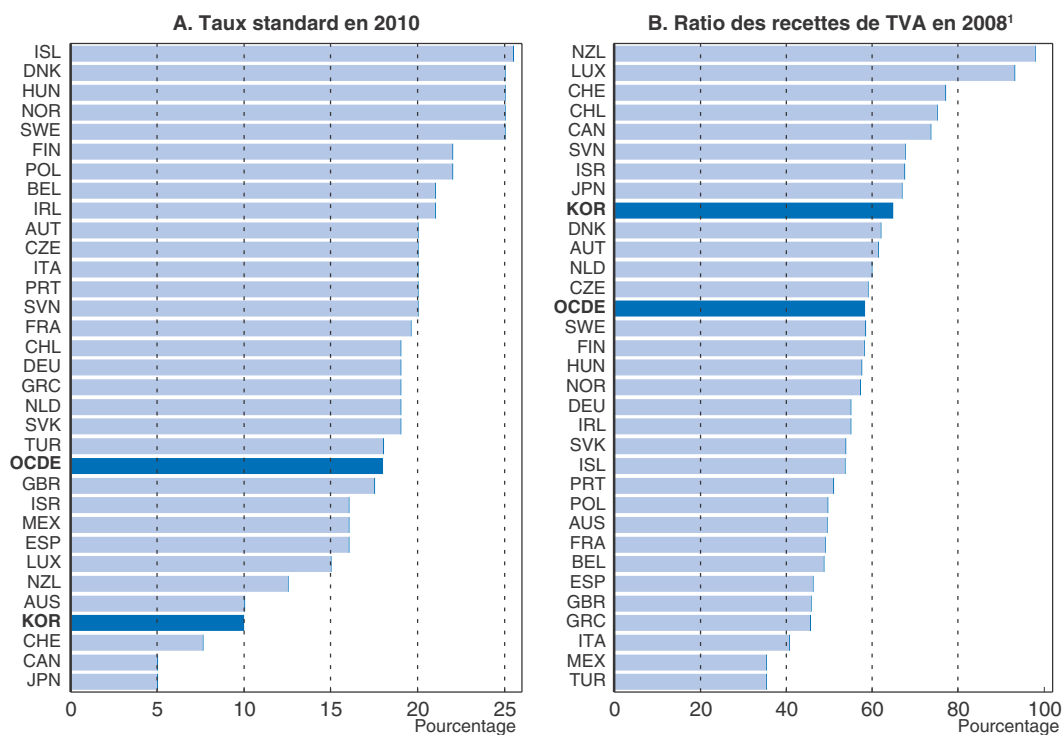
Comme indiqué au chapitre 3, en œuvrant contre le dualisme du marché du travail, les autorités coréennes pourraient améliorer les perspectives d'emploi des jeunes et des femmes. Pour ce faire, il convient notamment de limiter la protection de l'emploi. Au vu de l'expérience d'autres pays de l'OCDE, un degré élevé de protection de l'emploi pour les travailleurs permanents freine l'insertion professionnelle des jeunes (OCDE, 2008b). De surcroît, le dualisme du marché du travail accroît l'instabilité de l'emploi : près de 57 % des travailleurs non réguliers en Corée travaillent depuis moins d'un an pour leur employeur actuel et 22 % seulement depuis plus de trois ans. À titre de comparaison, seuls 25 % des travailleurs réguliers occupent leur emploi actuel depuis moins d'un an, contre 54 % depuis plus de trois ans. Outre les implications négatives pour les salaires, cette situation n'incite pas les entreprises à investir dans la formation des travailleurs non réguliers. La même étude indiquait en effet que 2 % seulement des travailleurs non réguliers bénéficiaient d'une formation en entreprise, contre 15 % des travailleurs réguliers. Le petit nombre de travailleurs bénéficiant d'une formation et la faible accumulation de capital humain ont des conséquences négatives sur la productivité du travail et sur le potentiel de croissance de la Corée.

Une politique fiscale au service de l'emploi et de la croissance

La fiscalité a une incidence importante sur le taux d'activité, comme l'indiquent les études internationales réalisées par l'OCDE. Si la fiscalité du travail a un impact négatif sur l'emploi, l'épargne et les investissements, ce qui affaiblit la croissance potentielle, une charge fiscale allégée favorise l'emploi et la croissance en renforçant les incitations aux investissements directs étrangers, à la formation et à l'entrepreneuriat. Le coin fiscal global sur le travail, cotisations de sécurité sociale comprises, ne s'élevait qu'à 20 % en 2010, soit le quatrième plus faible de l'OCDE. Le poids limité des prélèvements obligatoires constitue un élément essentiel pour expliquer l'apport de travail élevé observé en Corée, qui est, par rapport à la population, supérieur de 37 % à celui des États-Unis, compensant ainsi une grande partie du retard accusé en termes de productivité du travail.


Le faible niveau des prélèvements obligatoires en Corée est suffisant à l'heure actuelle, puisque la Corée se classe à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE en termes de dépenses publiques, qui s'élevaient à 31 % du PIB en 2010 pour l'ensemble des administrations publiques, contre une moyenne de 46 % dans la zone OCDE. Pour autant, si l'action publique actuelle se poursuit, le vieillissement de la population à lui seul devrait faire augmenter les dépenses sociales publiques de 7½ pour cent du PIB aujourd'hui à 20 % d'ici à 2050 (Won et al., 2011). Même en prenant des mesures pour restreindre les dépenses dans d'autres domaines, le poids des prélèvements obligatoires en Corée devra augmenter par rapport à son niveau de 25 % du PIB en 2010 pour financer ces dépenses. Il est crucial de financer la hausse des dépenses au moyen d'une hausse des recettes, afin de minimiser les effets négatifs sur la croissance. En effet, l'impact d'une hausse de la fiscalité sur l'économie dépend à la fois de la manière dont les recettes sont collectées et du montant de ces recettes.

Graphique 1.12. Taxes sur la valeur ajoutée dans les pays de l'OCDE



1. Ratio des recettes de TVA = (recettes de TVA)/[(dépendances de consommation – recettes de TVA) * taux de TVA standard].

Source : OCDE (2011), *Consumption Tax Trends*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592717>

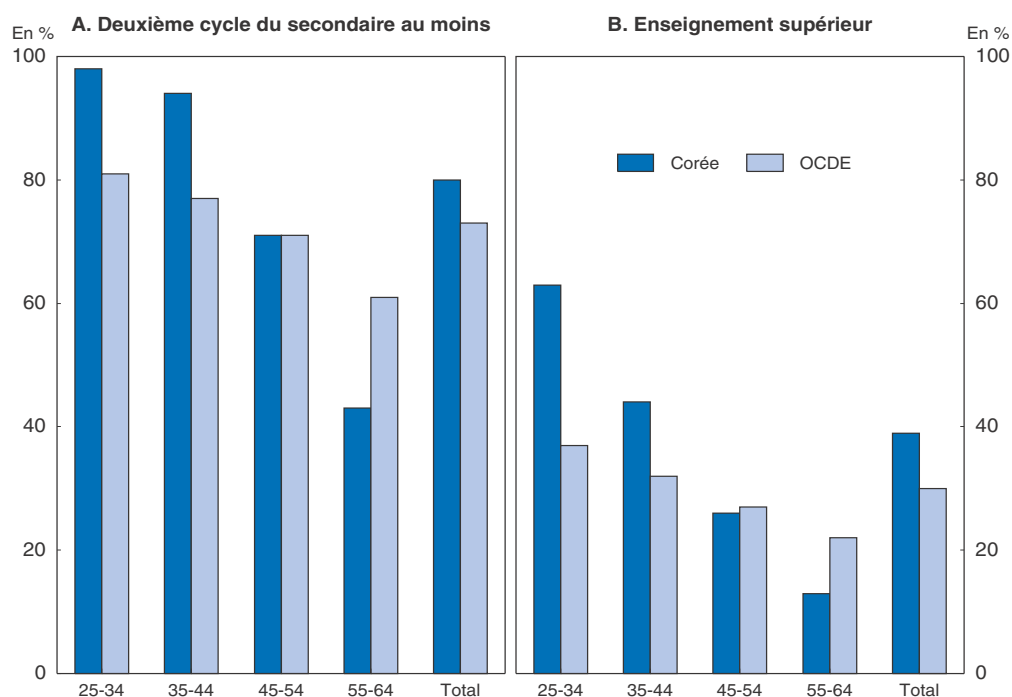
L'adoption d'une politique fiscale favorable à la croissance suppose de limiter toute hausse du coin fiscal sur les revenus du travail, tout en maintenant le taux de l'impôt sur les sociétés à un niveau faible (*Étude économique de la Corée 2008*). Dans ce contexte, l'augmentation des recettes doit provenir principalement des impôts indirects, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui ont une incidence négative légèrement moindre sur l'offre de main-d'œuvre. En Corée, la TVA s'élève actuellement à 10 %, ce qui est bien inférieur à la moyenne de 18 % de la zone OCDE (graphique 1.12). Autre avantage : la TVA est simple, elle est relativement peu sujette à la fraude et à l'évasion et son assiette est la 9^{ème} plus importante de toute la zone OCDE. Cependant, le fait de privilégier les impôts sur la consommation plutôt que les impôts sur les revenus limiterait les effets de redistribution déjà restreints du système fiscal coréen, ce qui aurait pour conséquence de creuser les inégalités. L'impact régressif pourrait être compensé en revoyant à la hausse le crédit d'impôt sur les revenus du travail et les dépenses sociales ciblées (chapitre 3). La fiscalité environnementale doit en outre constituer une autre source importante de recettes, de même que les produits générés par la vente aux enchères des permis d'émission dans le cadre de la stratégie pour une croissance verte (chapitre 2). Les impôts fonciers offrent une troisième solution pour augmenter les recettes fiscales, dans la mesure où leur impact sur l'activité économique est moins négatif que celui des impôts directs (Arnold et al., 2011).

Mesures à prendre pour améliorer les résultats du système éducatif


En favorisant le développement des ressources humaines et du progrès technologique, l'enseignement a joué un rôle majeur dans la transformation de la Corée, qui était l'un des pays les plus pauvres du monde et qui est devenue une grande nation industrielle. Chaque étape d'investissement dans l'instruction a permis de stimuler la croissance économique. Le développement de l'école primaire après la guerre de Corée a produit les travailleurs nécessaires aux industries à forte intensité de main-d'œuvre des années 60. L'essor de l'enseignement secondaire a ensuite contribué au développement des entreprises capitalistiques des années 70 et 80. Enfin, la priorité a été donnée dans les années 90 à l'enseignement supérieur, sur lequel repose la réussite de la Corée dans le secteur informatique et la croissance d'une économie fondée sur la connaissance (Koh et al., 2010). L'expansion exceptionnellement rapide du secteur éducatif coréen se traduit par des niveaux de formation très différents selon les groupes d'âge. En 2009, la part de la population ayant au moins une formation secondaire oscillait de 98 % (la plus élevée de l'OCDE) chez les jeunes adultes (25 à 34 ans) à seulement 40 % pour les Coréens plus âgés (55 à 64 ans) (graphique 1.13). De surcroît, 58 % des jeunes adultes sont diplômés du supérieur, là encore le pourcentage le plus élevé de l'OCDE, contre 12 % seulement des adultes plus âgés (partie B). Outre ces indicateurs quantitatifs, la Corée se place régulièrement aux premiers rangs des pays membres participant au Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA).

Graphique 1.13. **Essor rapide du niveau de formation en Corée**

2009



Source : OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592736>

Améliorer la qualité de l'enseignement favoriserait des gains de productivité qui soutiendraient la croissance face à l'évolution défavorable de la démographie. Cette section étudie les mesures visant à améliorer la qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), de l'école primaire et secondaire et du système d'enseignement supérieur. Des réformes de ce type contribueraient à surmonter le problème de la survalorisation de l'enseignement supérieur et aideraient le secteur d'enseignement supérieur à jouer un plus grand rôle dans l'innovation.

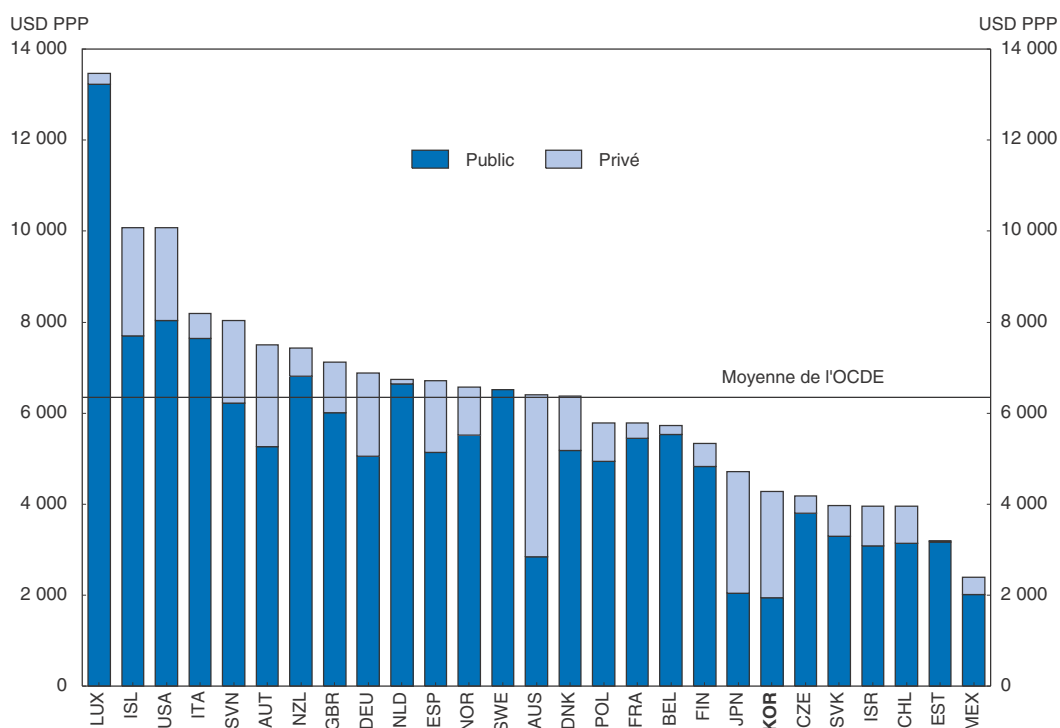
Améliorer la qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants

Les services d'EAJE sont essentiels pour améliorer le parcours scolaire des enfants ainsi que pour augmenter le taux d'activité des femmes. Les travaux empiriques réalisés montrent que les aptitudes cognitives et non cognitives élémentaires se forment bien avant l'âge de cinq ans. L'investissement dans l'éducation préscolaire a donc des retombées très positives sur la réussite scolaire ultérieure. Pourtant, les dépenses unitaires d'éducation préscolaire en Corée en valeur absolue étaient inférieures d'un tiers à la moyenne de l'OCDE en 2008 (graphique 1.14). En outre, la part de l'État n'en était que de 46 %, contre 82 % en moyenne. En pourcentage du PIB, les dépenses publiques d'éducation préscolaire en Corée figuraient à l'avant-dernier rang des pays membres et étaient par ailleurs relativement faibles par rapport aux dépenses allouées aux autres étapes de l'enseignement : en maternelle, elles correspondaient à seulement à 37 % des dépenses dans l'enseignement primaire et secondaire – bien au-dessous de la moyenne de l'OCDE de 70 %.

Compte tenu du faible niveau des dépenses dans les services d'EAJE, on peut s'interroger sur le degré de qualité de ces services. De fait, les évaluations du PISA montrent que l'incidence de la préscolarisation en Corée sur les résultats scolaires des élèves de 15 ans est la plus faible des pays membres (OCDE, 2010b). Si le taux de préscolarisation global des enfants de 3 à 5 ans est relativement élevé (82 %), ses caractéristiques ne sont pas propices à une très grande qualité. En effet, la part des services de garde (42.4 %), moins axés sur l'éducation, est légèrement supérieure à celle des maternelles à visée plus pédagogique (39.7 %) et elle est en augmentation. En outre, 89 % des enfants sont inscrits dans des services privés, qui sont de moins bonne qualité d'un point de vue pédagogique que les structures publiques. La Corée est ainsi confrontée à plusieurs problèmes liés entre eux : la qualité médiocre des services de garde, le manque de places dans les centres publics de qualité et le coût des services de garde. Les listes d'attente dans les services de garde publics s'opposent à une capacité d'accueil nettement excessive dans les structures privées. Certaines mesures permettraient d'améliorer la qualité des services d'EAJE.


Premièrement, le recours croissant aux services de garde montre que ceux-ci sont moins chers que les maternelles privées et les établissements privés connus sous le nom de *hagwons*, alors qu'il y a des listes d'attente pour les maternelles publiques. Une hausse des subventions versées pour les droits d'inscription permettrait d'améliorer l'accès aux maternelles privées. À moyen terme, associer plus d'écoles maternelles aux écoles primaires entraînerait un renforcement des capacités. La révision de 2010 de la loi sur les maternelles permet à ces dernières d'être rattachées à une école primaire ou secondaire, mais c'est encore rare dans la région de Séoul. Il serait souhaitable de réviser la loi afin d'imposer que les écoles primaires nouvelles abritent une maternelle.

Deuxièmement, dans la mesure où le développement des maternelles sera progressif et insuffisant pour absorber une part notable des 0,6 million d'enfants de 3 à 5 ans

Graphique 1.14. **Les dépenses unitaires dans l'éducation préscolaire sont faibles**¹

1. Dépenses annuelles, base : élèves équivalents temps plein en 2008.

Source : OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation*, édition 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592755>

aujourd'hui inscrits dans des services de garde, il importe d'améliorer la qualité pédagogique de ces services. Il convient dans un premier temps d'appliquer le programme préscolaire commun prévu en 2012 pour les enfants de 5 ans, dans les services de garde et en maternelle, puis d'harmoniser progressivement les programmes pour les enfants plus jeunes.

Troisièmement, d'autres mesures sont nécessaires pour améliorer la qualité des services de garde. Une solution serait de construire plus de centres publics. Par exemple, le nouveau maire de Séoul, élu en 2011, a promis d'accroître le nombre de centres publics d'environ un tiers, pour atteindre 848 centres. Cependant, la création de 200 centres de taille moyenne permettrait d'accueillir moins de 14 000 enfants, ce qui ne réduirait que légèrement les inscriptions dans les centres privés, qui dépassent un million d'enfants en Corée⁸. Pour obtenir des services de garde de qualité, il faut donc obtenir une qualité uniforme dans l'ensemble du système d'EAJE en améliorant la qualité des centres privés, ce qui nécessite un mécanisme d'évaluation et d'agrément plus rigoureux, étant donné qu'un quart environ des centres privés ne sont pas agréés par l'État. L'agrément devrait être rendu obligatoire, ainsi que le démontre une étude de 2009, qui observe que la qualité des centres de garde s'est améliorée après la mise en place de la procédure d'agrément, en particulier pour les structures les plus grandes (Suh et al., 2009). En outre, les normes applicables à l'agrément devraient être renforcées afin que les parents aient davantage confiance dans ces centres. Enfin, les subventions publiques pour les droits d'inscription devraient être progressivement limitées aux centres agréés afin de favoriser la qualité.

Quatrièmement, le système d'agrément renforcé devrait s'inscrire dans un système d'information efficace sur la qualité des centres, afin que les familles puissent prendre leur décision en toute connaissance de cause. À l'heure actuelle, les autorités affichent uniquement les noms des centres agréés, mais pas leurs notes ni leurs faiblesses, et les parents connaissent mal le système. Il conviendrait d'améliorer la transparence à propos de la qualité afin de renforcer la concurrence entre les centres.

Cinquièmement, il faut également, pour relever le niveau de qualité, renforcer les qualifications des éducateurs, en particulier dans les établissements privés. Cela contribuerait à améliorer la qualité des services d'EAJE tout en tirant un meilleur parti de ressources sous-utilisées, dans la mesure où la moitié environ des diplômés d'université n'arrive pas à trouver d'emploi régulier.

Sixièmement, les plafonds imposés sur les droits d'inscription dans les centres privés posent problème. Ces centres souhaitent probablement améliorer la qualité de leur offre et attirer plus d'enfants pour combler les places vides, mais ces plafonds les en empêchent. Ils ont en effet été établis à un niveau inférieur à celui que les autorités estiment nécessaire pour offrir un accueil approprié (OCDE, *Étude économique de la Corée 2008*). Les pouvoirs publics devraient relever ces plafonds et lever les barrières à l'entrée afin d'améliorer la qualité des centres privés. Pour veiller à ce que les services de garde d'enfants restent abordables, le relèvement des plafonds devrait s'accompagner d'une hausse des subventions pour les parents qui utilisent des centres agréés.

À moyen terme, le meilleur gage de qualité des services d'EAJE serait de renforcer la coopération entre les services de garde et les maternelles, en vue d'une fusion éventuelle. Les travaux de l'OCDE montrent qu'une stratégie systématique et harmonisée d'élaboration et de mise en œuvre des politiques permet d'obtenir des services d'EAJE de qualité (OCDE, 2006b). Plusieurs pays membres ont réuni tous les services d'EAJE sous l'égide d'un seul ministère, tandis que d'autres les ont regroupés au niveau local. La fusion ne constitue pas une fin en soi, mais un moyen d'obtenir de meilleurs résultats afin de renforcer les capacités pédagogiques des services de garde. Outre l'amélioration de la qualité, les pays souhaitaient également, en regroupant les services d'EAJE, accroître le nombre d'enfants inscrits, favoriser l'équité et simplifier la gestion en éliminant une approche double. Le développement séparé des services de garde et des maternelles, qui s'adressent en grande partie au même groupe d'âge, donne lieu, en l'absence de planification globale, à des problèmes administratifs et financiers importants (Rhee et al., 2008). La fusion des deux systèmes est essentielle pour limiter les doublons, les conflits et les confusions, ce qui permet de réduire les frais administratifs et généraux liés à la gestion de deux systèmes parallèles, en partie grâce à la mise en commun des installations.

Si les premières tentatives en faveur de la fusion dans les années 90 ont échoué (Rhee et al., 2008), un regroupement progressif fondé sur les étapes suivantes permettrait d'améliorer les services d'EAJE :

- Établir des systèmes administratifs et d'offre communs. En particulier, les maternelles pourraient être autorisées à accueillir des enfants de moins de 3 ans afin de cibler les mêmes groupes d'âge que les centres d'accueil.
- Harmoniser les règles, normes et procédures de création des centres de garde et des maternelles, ce qui permettrait ainsi de créer de nouvelles structures réunissant tous les services d'EAJE.

- Harmoniser les qualifications, les diplômes et la formation des éducateurs afin qu'ils puissent travailler dans les deux types d'établissement. Actuellement, les instituts de formation et les cursus ne sont pas les mêmes pour les éducateurs des centres de garde et des maternelles. La meilleure solution serait de relever le niveau de qualifications du personnel des centres de garde, afin qu'il corresponde à celui des enseignants de maternelle. En outre, il existe une différence très marquée entre la formation des personnels d'EAJE et celle des enseignants de primaire.
- Créer un mécanisme d'assurance qualité commun.
- Établir un mode de financement cohérent et juste (Rhee et al., 2008).

Améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire en privilégiant l'autonomie et la diversité

Bien que la Corée obtienne d'excellents résultats au PISA, il est largement possible d'améliorer les établissements scolaires, dans la mesure où le recours massif aux *hagwons* (instituts privés de cours de soutien) donne à penser que le système éducatif comporte des faiblesses qui poussent les parents à se tourner vers d'autres solutions. Il est important de corriger ces faiblesses plutôt que de se reposer sur les *hagwons*, qui impliquent des coûts élevés et des problèmes d'équité (chapitre 3). Pour améliorer l'école, l'accent doit être mis sur l'autonomie des établissements scolaires, en élargissant le choix de l'établissement dans le primaire et en renforçant la diversité des établissements au deuxième cycle du secondaire. Il importe également d'ajuster les dépenses dans l'enseignement primaire et secondaire en fonction du recul des inscriptions. Bien que le nombre d'élèves ait diminué de 9 % entre 2000 et 2010, les dépenses sont passées de 4.0 % à 4.2 % du PIB en 2008, en raison d'une hausse de 12 % du nombre d'établissements scolaires et de 22 % du nombre d'enseignants. À plus long terme, le nombre d'élèves dans le primaire et le secondaire devrait encore reculer d'un quart d'ici 2020 et de plus de 50 % d'ici 2050, ce qui doit entraîner des changements de priorité en matière de dépenses.

Autonomie et responsabilisation

Les recherches de l'OCDE démontrent que les résultats scolaires sont meilleurs dans les pays où le système est plus décentralisé (Sutherland et Price, 2007). De surcroît, une étude internationale récente comparant 20 systèmes scolaires différents, montre que la décentralisation a été déterminante pour passer d'un bon système éducatif à un excellent système (McKinsey, 2010a). Il ressort d'une étude de l'OCDE que 46 % des décisions dans les établissements secondaires du premier cycle sont prises de manière autonome par l'établissement ou dans un cadre défini par une autorité supérieure – un pourcentage proche de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2008c). Le domaine où les établissements scolaires ont la plus grande autonomie est celui de « l'organisation des cours » (78 %) et la plus faible, ceux de « la planification et les structures » (25 %) et de la « gestion du personnel » (42 %). Un transfert de compétences plus important aux établissements scolaires entraînerait donc probablement de meilleurs résultats, dans la mesure où la Corée a nettement renforcé la responsabilisation des établissements. En effet, depuis 2008, les performances des établissements scolaires, jugées sur la base de l'évaluation nationale des résultats scolaires et des rapports d'évaluation, sont rendues publiques (www.schoolinfo.go.kr).

Pour favoriser l'autonomie au niveau local, il serait souhaitable d'accroître les financements locaux du système éducatif et d'encourager le regroupement des conseils et bureaux locaux d'enseignement et des autorités locales générales. Actuellement, le

financement des autorités locales chargées de l'éducation est assuré en premier lieu par des subventions du pouvoir central, et donc soumises aux règles et procédures du pouvoir central. Le fait de basculer les impôts servant à financer l'enseignement du niveau central au niveau local permettrait d'accroître l'autonomie locale. En outre, si les autorités locales avaient plus de responsabilités en matière d'éducation, cela favoriserait la diversité, l'innovation et la concurrence. Pour ce faire, on pourrait par exemple envisager que les candidats aux postes de gouverneur et de superintendant de l'éducation fassent campagne en équipe. À plus long terme, il serait avantageux de regrouper les autorités locales chargées de l'éducation et les autorités locales générales.

Élargir le choix de l'établissement

En Corée, les parents n'ont pas le droit d'inscrire leurs enfants où ils le souhaitent dans le primaire et le premier cycle du secondaire. Il a été montré qu'en laissant plus de choix aux parents et donc en renforçant la concurrence entre les établissements scolaires, les résultats scolaires s'étaient améliorés dans la zone OCDE (Sutherland et Price, 2007). Dans le cycle 2009 du PISA, la concurrence entre établissements et les résultats semblent corrélés dans les pays de l'OCDE, bien que cette corrélation soit plus faible lorsque le statut socio-économique des élèves est pris en compte, puisque les élèves de milieux aisés sont plus susceptibles de fréquenter les meilleures écoles (OCDE, 2010b). Au Japon, où le choix de l'école primaire est permis de manière limitée depuis 2000, plusieurs études ont révélé des effets positifs de cette mesure sur les résultats scolaires⁹. Le choix de l'établissement donnera de bons résultats si les parents disposent des bonnes informations – un aspect qui s'améliore en Corée, ainsi qu'on l'a vu plus haut. Si le choix de l'établissement est bénéfique pour chaque établissement pris individuellement, il est important d'éviter les effets négatifs sur les autres établissements. Il est en outre essentiel que ce choix s'accompagne de mesures visant à s'assurer que les coûts et les autres facteurs liés au changement d'établissement ne limitent pas la capacité des familles modestes de choisir l'école de leur choix.

Améliorer la qualité des établissements secondaires en mettant l'accent sur la diversité

La politique d'équité dans l'enseignement secondaire adoptée en 1969 pour les établissements du premier cycle et en 1974 pour les établissements du deuxième cycle a donné lieu à un système d'inscription des élèves par loterie. Cette mesure avait pour objectif de réduire la concurrence très vive à l'admission, mais il en est résulté une concurrence et une diversification faibles entre les établissements, et donc une baisse de la qualité (Kim et Lee, 2003). L'État a lancé un projet de diversification des établissements secondaires du deuxième cycle en 2008 afin de renforcer la concurrence entre les écoles et de favoriser la diversité. Trois types d'établissement nouveaux, qui représentent en tout près d'un cinquième des écoles secondaires du deuxième cycle, ont été créés :

- *Les établissements privés indépendants*, qui bénéficient d'une grande autonomie par rapport aux établissements privés classiques en matière de programme scolaire et de gestion. Bien que la Corée compte de nombreux établissements privés (presque un cinquième des élèves du premier cycle du secondaire et la moitié des élèves du deuxième cycle), ils suivent les mêmes programmes scolaires et les mêmes règles que les établissements publics, ils reçoivent des fonds publics et imposent les mêmes droits d'inscription que les écoles publiques. À l'inverse, les établissements privés indépendants, qui ne reçoivent pas d'aides publiques, imposent des droits d'inscription

deux à trois fois supérieurs à ceux des établissements classiques. Le nombre de ces établissements privés indépendants, qui s'élevait à 51 en 2010, devrait être revu à la hausse.

- Les « Meister », des établissements qui privilégient la formation en entreprise, ont été créés pour renforcer l'enseignement professionnel, à partir du modèle allemand de la maîtrise d'ouvrier qualifié, ou Meister. Il existe actuellement 28 Meister et l'État espère atteindre 50 établissements de ce type d'ici 2013. Ces écoles ont toutefois un coût élevé car elles sont largement subventionnées et demandent un accord entre les autorités locales, le conseil local d'éducation et les entreprises.
- Les établissements spécialisés, qui mettent l'accent sur certaines disciplines, telles que les sciences, les langues étrangères ou les arts (MEST, 2010). En 2011, 99 établissements spécialisés avaient été créés et représentaient 2.7 % des élèves à ce niveau d'enseignement. Les droits d'inscription y sont trois fois plus élevés que ceux des établissements d'enseignement général.

L'admission dans les établissements privés indépendants et spécialisés repose sur un système de loterie conformément à la politique d'équité dans l'enseignement secondaire en vigueur. Toutefois, compte tenu de leurs droits d'inscription élevés, il importe de prévoir des aides financières pour que les élèves de familles modestes puissent s'y inscrire et s'assurer ainsi que la diversification des établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle ne crée pas d'inégalités.

Améliorer les performances dans l'enseignement supérieur

Le développement des ressources humaines via l'enseignement supérieur doit être exploité pleinement face à l'évolution démographique et aux pressions concurrentielles. L'État a augmenté ses aides aux établissements d'enseignement postsecondaire, qui proposent essentiellement des cursus en deux ans et qui accueillent encore près d'un quart des étudiants malgré une baisse des inscriptions depuis 2000. La part des fonds publics dans ces établissements est passée de 6 % en 2005 à 12 % en 2009. En outre, l'intervention de l'État (la réglementation sur les cursus, par exemple) se réduit, afin d'accroître l'autonomie de ces établissements et leur permettre de répondre rapidement à l'évolution de la situation économique et sociale. Toutefois, une autonomie accrue doit s'accompagner de normes de qualité plus rigoureuses. En premier lieu, les établissements postsecondaires devraient respecter une série de normes soigneusement définies, notamment des indicateurs de résultats, par exemple sur la situation professionnelle de leurs diplômés. Ensuite, la formation en entreprise, qui est actuellement facultative et peu contrôlée, devrait occuper une place plus grande dans le programme. Enfin, les employeurs devraient prendre une part plus active à l'enseignement professionnel, par exemple en siégeant aux conseils d'administration des établissements postsecondaires.

Contrairement à l'enseignement primaire et secondaire, le secteur universitaire coréen n'est pas très réputé, et l'on admet très largement que son essor rapide s'est fait en partie au détriment de la qualité (OCDE, 2009). La Corée cherche désormais à passer de la quantité à la qualité et des moyens aux résultats, à travers le projet *Brain Korea 21* (BK21) et l'initiative sur les universités d'envergure mondiale. Les palmarès internationaux semblent indiquer quelques progrès en la matière : le nombre d'universités coréennes figurant parmi les 200 premières universités mondiales dans les classements QS est passé de deux en 2007 à cinq en 2010¹⁰. Ces initiatives privilégient néanmoins les établissements

de l'élite. Les préoccupations liées à la qualité concernent en premier lieu les universités et établissements postsecondaire de rang inférieur. Il est essentiel, pour renforcer la concurrence et améliorer les résultats, de réformer les mécanismes de gouvernance, notamment pour renforcer la transparence, de constituer les universités nationales en sociétés afin de favoriser l'autonomie, de réduire les financements publics aux universités peu performantes et de promouvoir l'internationalisation.

Réforme de la gouvernance et transparence

L'État a instauré un nouveau système de gestion de la qualité dans les établissements supérieurs en 2007. Les universités doivent en premier lieu mener une autoévaluation de leurs activités d'enseignement et de recherche et en diffuser les résultats publiquement, ce qui les rend davantage responsables de la qualité. Les autorités ont également mis en place un système public de validation destiné aux agences d'évaluation et d'agrément externes. L'examen du système universitaire coréen mené en 2009 par l'OCDE critiquait le système d'agrément pour son manque de cohérence et de rigueur, ainsi que l'indépendance limitée de ses organismes (OCDE, 2009). Pour améliorer la procédure, les pouvoirs publics ont sélectionné deux organisations à but non lucratif chargées de délivrer l'agrément des établissements postsecondaires et universitaires. L'efficacité de l'agrément repose sur les critères utilisés et notamment les indicateurs de résultats, comme l'emploi des diplômés et les évaluations des entreprises. Si l'agrément reste facultatif, la plupart des universités devraient en faire la demande car les résultats des évaluations seront rendus publics et pris en compte dans les programmes de financement public à compter de 2014.

Un système d'agrément efficace faciliterait la transition d'un processus réglementaire descendant et direct, visant en partie à faire appliquer des normes de qualité, à une démarche plus souple. Il ressort de l'étude de 2009 de l'OCDE que « la Corée a mis en place un système descendant de contrôle des universités et des établissements postsecondaires, et malgré les efforts consentis pour prendre en compte les différences entre établissements, ce système a globalement tendance à limiter les possibilités de flexibilité et d'innovation dans les établissements privés et nationaux/publics ». L'objectif devrait être d'inciter les universités à améliorer la qualité grâce à des innovations et non en imposant une réglementation qui favorise l'uniformité. Ces trois dernières années, de nombreuses règles applicables aux quotas d'étudiants, aux critères d'admission et aux droits d'inscription ont été supprimées afin de renforcer l'autonomie des universités et d'encourager la souplesse et la réactivité à l'évolution de la situation. L'État devrait poursuivre ses efforts visant à améliorer la qualité plutôt que de restreindre les initiatives et à informer les parties prenantes plutôt que d'imposer des règles.

Le nouveau système de gestion de la qualité devrait permettre de renforcer la transparence et la concurrence entre les universités, et donc d'améliorer la qualité. Un site Internet (www.academyinfo.go.kr) fournit des informations sur la proportion de diplômés et les taux d'emploi des diplômés afin d'aider les étudiants à faire des choix rationnels. Cependant, des informations plus détaillées sur des facultés spécifiques seraient utiles pour aider les étudiants à prendre leur décision en toute connaissance de cause. En outre, cela mettrait un terme à l'ensemble unique des classements universitaires qui dicte la concurrence que se livrent les élèves du secondaire pour intégrer les universités les mieux placées. Du point de vue des universités, plutôt que d'essayer de se mesurer aux établissements de l'élite, elles pourraient attirer de nouveaux étudiants en visant l'excellence dans certaines disciplines.

Constitution des universités nationales en sociétés

L'Université nationale de Séoul (UNS), premier établissement d'enseignement supérieur de Corée, a été constituée en société en décembre 2011. L'UNS était auparavant un établissement public, soumis à une réglementation stricte concernant le personnel, le budget et le fonctionnement, ce qui limitait sa compétitivité. Avec la constitution en société, la gouvernance échoit au Conseil d'université et permet à l'UNS de gérer librement son personnel, dès lors que les professeurs n'ont plus le statut de fonctionnaire. Le président de l'université, qui était élu par le corps enseignant, sera désormais recruté par le Conseil d'université (Rhee, 2007). L'UNS va également gérer plus librement son budget, qui était alloué jusqu'à présent par poste, et pourra choisir divers modes de financement, tels que des prêts à long terme ou l'émission de titres obligataires. Elle pourra en outre exercer son droit de propriété sur ses biens, qui sont considérables. Si l'UNS est plus autonome, elle doit également répondre de ses performances : elle devra fixer des objectifs de résultats avec les pouvoirs publics et sera évaluée sur sa capacité à les atteindre. Les autorités estiment que la constitution en société va aider l'UNS à devenir l'une des plus grandes universités au monde. La plupart des universités nationales s'opposent à la constitution en société, préférant le statut public à plus d'indépendance. Néanmoins, si cette première expérience permet d'améliorer la qualité de l'enseignement à l'UNS, elle devrait être étendue aux autres universités.

Réduire les financements accordés aux établissements d'enseignement supérieur peu performants

La Corée compte trop d'établissements d'enseignement supérieur et ceux qui se situent en dehors de Séoul ont déjà des difficultés à remplir leurs quotas d'étudiants (OCDE, 2009). Presque tous étaient en déficit entre 2005 et 2008 (McNeil, 2011). Les prévisions démographiques donnent à penser que le nombre de diplômés du secondaire va tomber en dessous des quotas d'admission actuels dans l'enseignement supérieur à la fin de la décennie. D'ici 2030, la population en âge d'aller à l'université sera inférieure d'un tiers à son niveau de 2010 selon les prévisions des autorités. Pour inciter à la restructuration volontaire des universités insolvables, les pouvoirs publics versent des subventions pour leur regroupement, publient des informations financières sur les universités faibles et réduisent leurs quotas d'étudiants. Jusqu'à présent, 23 universités privées ont fusionné pour n'en faire plus que onze, mais cela n'a eu qu'un impact restreint sur le secteur, qui compte 180 établissements. En 2010, l'État a consulté 57 universités privées, réduit les quotas d'admission de 3 000 étudiants (0.1 % seulement du total) et limité les prêts accordés aux étudiants dans 23 universités. Les pouvoirs publics sont en train de réviser les lois applicables afin de permettre aux établissements privés d'aller jusqu'à la liquidation volontaire. Le statut d'entité à but non lucratif des établissements postsecondaires et des universités complique les fusions, ce qui donne à penser qu'un changement au moins temporaire de leur statut pourrait faciliter les restructurations. Enfin, il est essentiel de fournir les informations adéquates par l'intermédiaire d'un système d'agrément et d'assurance qualité afin de s'assurer que le processus de rationalisation entraîne la restructuration, la fusion ou la fermeture des établissements les plus faibles. En ce qui concerne les universités nationales, 20 d'entre elles ont fusionné pour en faire dix.

Toutefois, ces mesures sont insuffisantes pour donner lieu à une véritable concentration dans le secteur universitaire. Les autorités commenceront en 2012 à réduire

les aides publiques aux établissements dont les résultats sont médiocres. Une commission de 20 experts évalue les établissements d'enseignement supérieur chaque année selon huit critères, notamment les taux d'emploi des diplômés, le respect des quotas d'étudiants et l'évolution des droits d'inscription. La commission désigne les 15 % d'universités les plus médiocres (une cinquantaine d'établissements privés), qui ne pourront pas obtenir de subventions sur projets ni de subventions globales l'année suivante. En outre, les prêts étudiants dans certains de ces établissements qui ne répondent pas à d'autres critères d'évaluation sont limités¹¹, mais pas les bourses ni les aides¹². Bien que ces établissements soient en grande partie financés par les droits d'inscription, on s'attend à ce que le discrédit associé au fait d'appartenir au groupe des 15 % suscite des changements de direction en vue d'obtenir un meilleur classement l'année suivante. Certaines universités se plaignent toutefois que les critères uniformes utilisés, tels que le taux d'emploi, ne prennent pas correctement en compte les caractéristiques de certaines d'entre elles, par exemple les écoles des beaux-arts (*Joongang Daily*, 1^{er} octobre 2011).

Internationalisation du secteur universitaire

Le degré d'internationalisation du système universitaire est limité, comme le montre le nombre relativement faible d'étudiants étrangers et la quasi-absence d'établissements étrangers en Corée. Le pourcentage d'étudiants étrangers n'était en 2009 que de 1.6 %, bien loin de la moyenne de l'OCDE de 8.7 %, même si ce nombre est en forte hausse depuis 2000. En revanche, 7 % environ des étudiants coréens poursuivent leurs études dans d'autres pays membres et forment ainsi le premier contingent d'étudiants étrangers dans l'OCDE (5 % du total en 2009). Le fait d'attirer des étudiants étrangers permettrait de relever le niveau de qualité de l'enseignement supérieur en Corée, et fournirait en plus des ressources humaines hautement qualifiées au pays. Cela contribuerait en outre à améliorer la situation financière dramatique des universités coréennes. Les pouvoirs publics ont donc établi un projet en 2008, « Étudier en Corée », dans le but d'attirer 100 000 étudiants étrangers d'ici 2012 grâce à une meilleure compétitivité de l'enseignement supérieur. Pour ce faire, les autorités multiplient les programmes d'échange d'étudiants et d'enseignants, facilitent les projets de recherche communs entre universités et codirigent, par le biais du programme « Campus Asie », un système de programmes d'études communs avec la Chine et le Japon. En 2011, les pouvoirs publics ont instauré le système d'agrément relatif aux étudiants étrangers afin d'attirer davantage d'étudiants étrangers présentant des résultats exceptionnels et de mieux les aider, tout en améliorant la qualité de l'enseignement. Les mesures visant à attirer les meilleurs étudiants dans les écoles doctorales les plus prestigieuses devraient être renforcées, plutôt que de se contenter d'inscrire des étudiants étrangers pour occuper les places vides à mesure que la population d'âge universitaire décline en Corée. La concurrence est vive dans la mesure où d'autres pays asiatiques cherchent également à attirer plus d'étudiants étrangers, notamment le Japon (300 000 d'ici 2020), la Chine (500 000 d'ici 2020) et Singapour (150 000 d'ici 2015).

Il serait également intéressant de faciliter l'installation d'établissements étrangers agréés afin de stimuler la concurrence et de renforcer la compétitivité des universités. À l'heure actuelle, seules trois universités étrangères sont ouvertes en Corée¹³, car certaines règles visant à garantir la qualité de l'enseignement et à protéger les usagers, telles que les normes applicables à la construction des campus (bâtiments et terrains), font obstacle à leur installation. En outre, le statut de personne morale à but non lucratif imposé aux universités décourage les établissements étrangers en leur interdisant de transférer leurs bénéfices.

Améliorer l'enseignement professionnel pour mettre un terme à la survalorisation de l'enseignement supérieur

Les entreprises se plaignent du manque de compétences chez les jeunes diplômés. La Fédération nationale des employeurs estime ainsi qu'il faut trente mois et 100 000 USD en moyenne pour former les nouveaux diplômés. Une autre étude estime la durée moyenne de formation des diplômés d'université à 8,4 mois, cette durée augmentant avec la taille de l'entreprise (KRIVET, 2007). Il est important de valoriser le système d'enseignement professionnel pour stimuler la productivité de la main-d'œuvre.

En outre, cela aiderait la Corée à résoudre le problème de la survalorisation de l'enseignement supérieur. Même en 2007, année où la croissance réelle de la production a été de 5,1 %, la hausse de l'emploi de 1,2 % et le taux de chômage de 3,2 %, seuls 51,9 % des diplômés du supérieur ont pu trouver un emploi régulier un an après avoir obtenu leur diplôme (tableau 1.5), 16,1 % ont accepté un emploi non régulier (essentiellement des contrats temporaires). Si certains diplômés ont été admis en école doctorale ou ont effectué leur service militaire obligatoire (21 mois), 20,5 % étaient inactifs. En 2009, 25 % environ des jeunes diplômés du supérieur ne suivaient plus d'études et étaient inactifs – c'est-à-dire le 2^{ème} taux le plus haut des pays membres et le double de la moyenne de l'OCDE (graphique 1.15). De surcroît, ce taux est plus élevé en Corée pour les diplômés du supérieur que pour les diplômés de fin de secondaire, à l'inverse de la majorité des pays de l'OCDE. Parmi les actifs, 40 % des diplômés du supérieur mettent plus de trois mois à trouver un premier emploi. Par ailleurs, un nombre croissant de diplômés ne trouvent pas d'emploi correspondant à leurs qualifications : par exemple, 40 % environ des diplômés du supérieur en sciences naturelles et sociales ne trouvent pas d'emploi dans leur domaine (OCDE, 2007b).

Tableau 1.5. Résultats sur le plan professionnel des diplômés du supérieur en 2007

	Diplômés	Salariés	Emploi régulier	Emploi non régulier				Travailleurs indépendants	Inactifs	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 %
Ets. postsecondaires	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 %
Formations d'enseignant	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 spécialisées	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	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 %
Écoles doctorales (générales)	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. Les salariés temporaires sont ceux dont le contrat de travail ne dépasse pas un an.

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

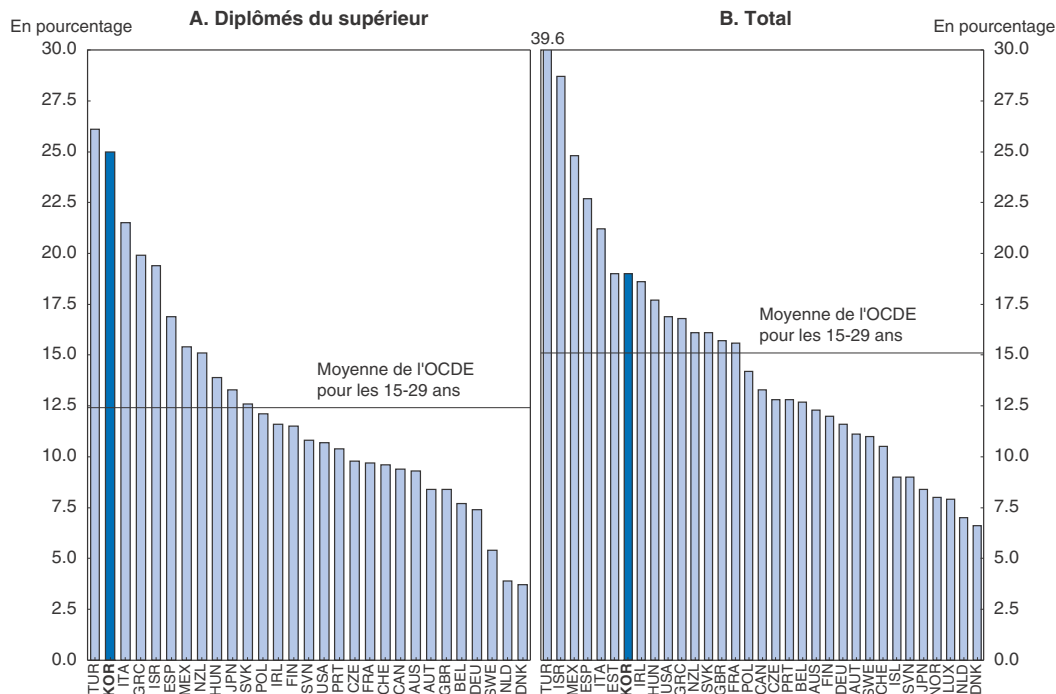
3. Les employés familiaux sont des employés non rémunérés travaillant dans des établissements appartenant à leur famille ou à des proches.

4. Y compris ceux qui poursuivent des études de haut niveau et les hommes qui effectuent leur service militaire obligatoire.


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

Graphique 1.15. Le pourcentage des jeunes inactifs diplômés du supérieur est élevé en Corée

Proportion des 15-29 ans déscolarisés et inactifs en 2009¹



1. Les données correspondant à la catégorie 4 de la CITE, qui comprend les programmes chevauchant le deuxième cycle du secondaire et l'enseignement postsecondaire, ne sont pas disponibles pour la Corée et pour 11 autres pays de l'OCDE. Cette catégorie pourrait éventuellement inclure les individus suivant un programme d'apprentissage ou de formation extrascolaire. C'est pourquoi les chiffres présentés ici surestiment le nombre de jeunes inactifs dans ces pays.

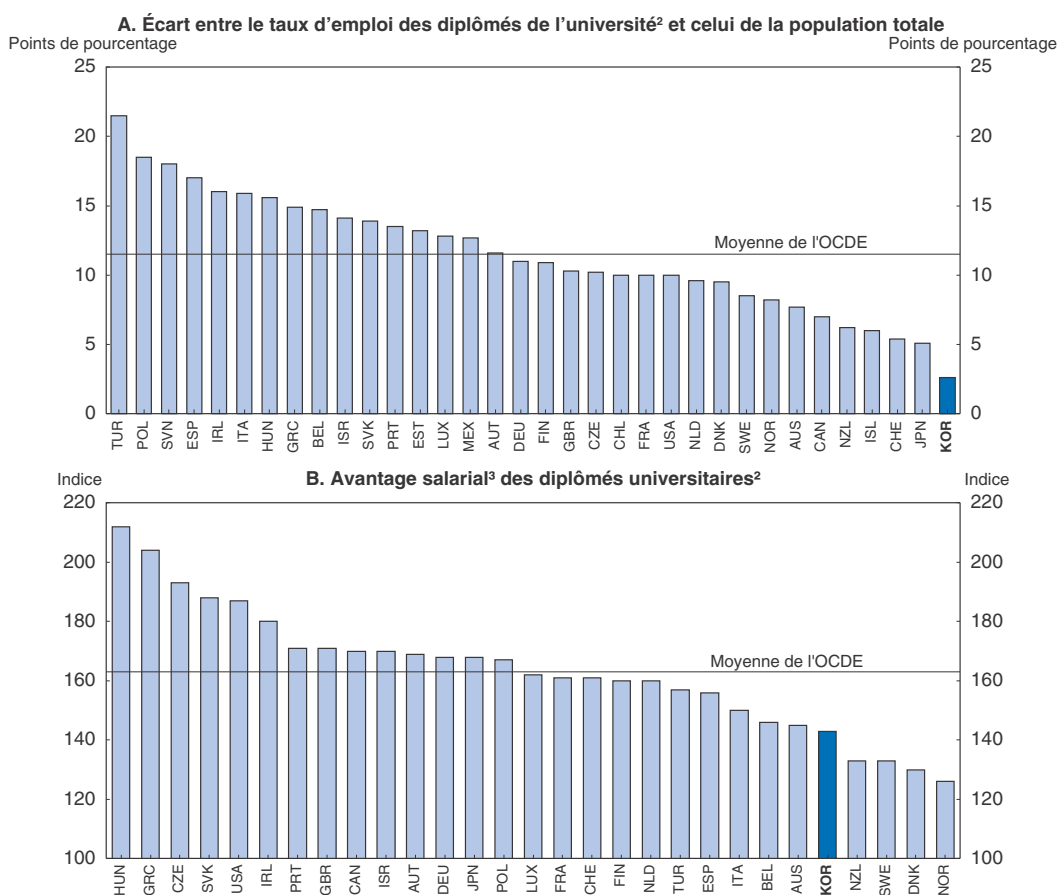
Source : OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011* et Office national de statistique de la Corée, *Enquête sur la population active*.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592774>

D'autres aspects du marché du travail mettent en évidence le problème de la survalorisation de l'enseignement supérieur. Premièrement, le taux d'emploi des diplômés d'université chez les 25-64 ans en Corée n'était que de 2,5 points au-dessus du taux d'emploi de la population globale en 2009, soit l'écart le plus petit de la zone OCDE (graphique 1.16)¹⁴. De même, le taux de chômage des diplômés du supérieur est presque identique au taux de chômage global, alors que l'écart est de 2,5 points en moyenne dans l'OCDE. Deuxièmement, l'avantage salarial des diplômés de l'université est relativement faible : les diplômés du supérieur ne gagnaient que 43 % de plus que les diplômés du secondaire, contre 63 % en moyenne dans l'OCDE (partie B).

Alors que les diplômés du supérieur sont sous-utilisés, les PME sont confrontées à des pénuries de main-d'œuvre, comme on l'a vu plus haut. Non seulement la survalorisation de l'enseignement supérieur crée des déséquilibres sur le marché du travail, mais elle impose aussi une charge financière considérable au pays. Comme le dit le président de la Corée, M. Lee Myung-bak, « l'évolution irréfléchie des inscriptions à l'université aggrave à la fois les dépenses privées d'éducation et le chômage des jeunes. C'est une grande perte, non seulement pour les ménages mais pour le pays tout entier » (*Financial Times*, 11 juin 2011). La part du PIB consacrée à l'enseignement supérieur (privé et public confondus) était en 2009 la plus élevée de l'OCDE (2,6 %). Par ailleurs, la plupart des


dépenses privées d'éducation (encore 2 % du PIB) ont pour objectif l'admission dans les universités les plus prestigieuses. Le problème de la survalorisation de l'enseignement supérieur est complexe car il repose sur l'idée, partagée par toute la société coréenne, que les études supérieures sont la clé de la réussite (Chang, 2009). Obtenir un diplôme universitaire est devenu la norme, quelles que soient les capacités et les aspirations professionnelles des jeunes. Il est nécessaire de réduire progressivement l'importance accordée au statut et au prestige des universités les mieux classées, pour valoriser les compétences dont le marché du travail a besoin. En 2011, les pouvoirs publics ont signé un accord avec cinq grandes associations d'entreprises qui ont accepté de proposer plus d'offres d'emploi aux diplômés du secondaire, notamment des filières professionnelles.

Graphique 1.16. **Comparaison internationale des résultats sur le plan professionnel des diplômés du supérieur, 2009¹**



1. Pour les 25-64 ans.
2. Programmes d'enseignement supérieur de type A et programmes de recherche avancée.
3. Le salaire des diplômés du 2^e cycle du secondaire et de l'enseignement postsecondaire non supérieur est fixé à 100.

Source : OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592793>

Après la crise mondiale de 2008, le pourcentage des diplômés du secondaire poursuivant des études supérieures est descendu à 72.5 % en 2011, après avoir culminé à 84 %¹⁵. Il est cependant trop tôt pour dire s'il s'agit d'une tendance durable ou d'une réaction temporaire à la crise économique de 2008-09. Quoi qu'il en soit, le taux de

poursuite des études supérieures reste élevé. Pour le réduire, il est important d'améliorer l'enseignement professionnel, tant au niveau secondaire qu'au niveau supérieur, et de démontrer que ces filières débouchent sur de bonnes perspectives d'emploi. Le pourcentage d'élèves inscrits dans des filières secondaires professionnelles est passé de 42 % en 1995 à 24 % en 2010, sous l'effet de résultats scolaires inférieurs à la moyenne. De plus, et malgré les efforts consentis par les établissements d'enseignement professionnel pour suivre l'évolution du tissu industriel et des technologies, la gamme des professions pour lesquelles les diplômés sont qualifiés se réduit, avec à la clé des problèmes persistants d'inadéquation des compétences (Park et al., 2010). Une étude gouvernementale de 2010 semble indiquer que le pourcentage des élèves inscrits dans les filières professionnelles devrait encore reculer : 6.4 % seulement des parents de collégiens souhaitent que leurs enfants s'orientent vers une filière professionnelle, contre 64.4 % qui souhaitent une filière générale (MEST, 2011). À l'inverse, les établissements privés indépendants et spécialisés deviennent de plus en plus populaires.

En 2010, les pouvoirs publics ont initié le plan d'amélioration de l'enseignement secondaire professionnel, qui vise à renforcer la qualité des établissements secondaires professionnels et des écoles *Meister* au moyen d'une aide financière et autre. Le taux d'emploi des diplômés des établissements secondaires professionnels est passé de 19 % en 2010 à 42 % en 2012. Par ailleurs, 81 % des élèves de dernière année des *Meister* ont déjà signé un contrat d'embauche.

Les établissements postsecondaires profiteraient également de l'amélioration du système des certifications. Les deux systèmes parallèles de normes – les « normes relatives aux professions », gérées par le ministère de l'Emploi, et les « normes relatives aux compétences », gérées par le ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie – ont été regroupés dans un nouvel ensemble de « normes relatives aux compétences » et serviront de base au système des certifications techniques nationales (CTN). Actuellement, les programmes professionnels ne répondent pas systématiquement aux normes professionnelles et les cursus ne débouchent pas sur des examens certifiants. Les élèves doivent généralement préparer ces examens à part. En outre, la Corée compte encore des milliers de certifications du secteur privé établies par les entreprises et les instituts de formation. Il est important de converger vers un ensemble commun de normes, en prenant en compte le point de vue des entreprises afin d'inclure les compétences dont elles ont besoin. Une démarche de ce type permettrait d'harmoniser les cursus des établissements postsecondaires et des établissements secondaires professionnels avec les exigences du système CTN et de préparer les élèves aux examens CTN. Enfin, s'il était possible de passer un examen CTN sans suivre un programme postsecondaire, cela réduirait le nombre de formations supérieures inutiles.

D'autres mesures consolideraient la place des établissements postsecondaires en deux ans face aux universités, qui ont gagné des étudiants en empiétant sur les domaines de spécialité des établissements postsecondaires. L'État pourrait tout d'abord prendre des mesures visant à dissuader les universités d'empiéter sur les domaines d'études pour lesquels les établissements postsecondaires sont les mieux placés, afin de mettre un terme à cette « dérive universitaire ». Par exemple, certaines universités de moindre niveau proposent maintenant des programmes en quatre ans en cosmétologie, qui débouchent sur des emplois qui pourraient assurément être occupés par des diplômés d'établissements postsecondaires ou secondaires (OCDE, 2009). Ensuite, le fait d'améliorer la coordination entre les établissements postsecondaires et les universités contribuerait à atténuer la mauvaise image des premiers en les présentant comme un tremplin vers l'université. Seuls 6 % des étudiants

des établissements postsecondaires enchaînent avec un cursus universitaire et ils sont souvent mal préparés à cause du manque de coordination entre les deux systèmes.

Une réforme du marché du travail visant à en briser le dualisme aiderait également à résorber le problème de la survalorisation de l'enseignement supérieur. Les diplômés du supérieur représentaient en 2011 53.6 % des salariés réguliers, mais seulement 31.5 % des salariés non réguliers. Les étudiants savent qu'un diplôme supérieur améliore leurs chances de trouver un emploi régulier, et donc un meilleur salaire, une plus grande stabilité d'emploi et une meilleure protection sociale. En éliminant le dualisme du marché du travail, ces incitations diminueraient. De manière plus générale, le fait d'accorder plus d'importance au mérite dans le calcul du salaire – tout en réduisant l'incidence de la formation et de l'ancienneté – permettrait de mieux valoriser les compétences acquises pendant les études et réduirait l'incitation à poursuivre des études supérieures.

Renforcer le rôle du système éducatif dans l'innovation

Les dépenses intérieures brutes de R-D (DIRD) de la Corée, qui ont atteint 3.6 % du PIB en 2009, se placent au troisième rang des pays membres, c'est-à-dire bien plus que la moyenne de l'OCDE de 2.4 %. L'« initiative 577 » a pour objectif d'accroître les DIRD jusqu'à 5 % du PIB en 2012 pour faire de la Corée l'une des « sept premières puissances scientifiques et techniques au monde » (MEST, 2009)¹⁶. Le soutien public à la R-D privée, au moyen de financements directs et d'incitations fiscales, arrive au deuxième rang après la France dans la zone OCDE (chapitre 2). En 2009, les entreprises représentaient 71.1 % du financement de la R-D et 74.3 % des activités de R-D (tableau 1.6), au troisième rang des pays de l'OCDE. En revanche, les universités ne représentaient que 0.9 % et 11.1 % du financement et des activités de R-D, à l'avant-dernier rang des pays membres (graphique 1.17), en dépit du fait que le pourcentage d'articles coréens cités, d'après le *Science Citation Index*, a doublé entre 1999 et 2009, passant de 1.3 % à 2.5 % et se hissant à la onzième place mondiale. La Corée se caractérise en outre par son faible degré d'internationalisation de la R-D : elle arrive au quatrième rang des pays les plus mal placés concernant l'indicateur de l'OCDE relatif à la collaboration internationale entre établissements (OCDE, 2011e).

Tableau 1.6. Flux de financement de la R-D en 2009

A. Financement de la R-D

	Part des dépenses totales de R-D	Répartition entre les acteurs de la R-D ²			
		État	Universités	Entreprises	Total
État ¹	27.8	49.5	32.2	18.3	100.0
Universités	0.9	1.4	93.5	5.1	100.0
Entreprises	71.1	1.2	1.8	97.1	100.0
Sources étrangères	0.2	18.9	18.9	62.2	100.0

B. Secteur menant des activités de R-D

	Part des activités de R-D totales	Source de financement des activités de R-D				
		État	Universités	Entreprises	Sources étrangères	Total
État ¹	14.7	93.9	0.1	5.7	0.3	100.0
Universités	11.1	80.8	7.6	11.3	0.4	100.0
Entreprises	74.3	6.9	0.1	92.9	0.2	100.0

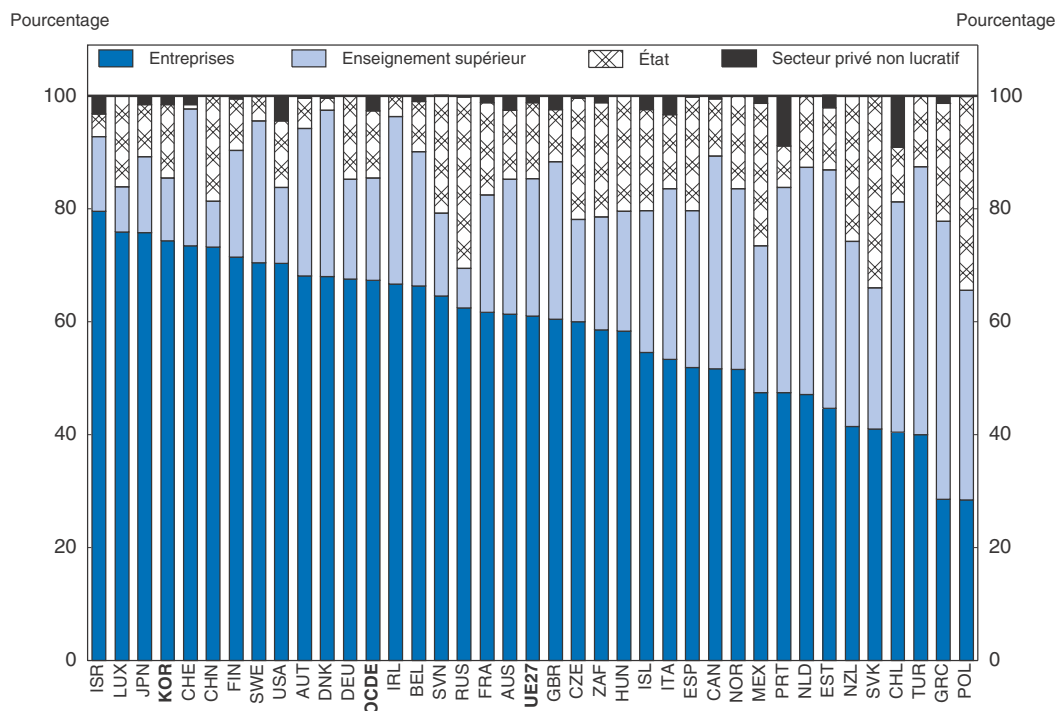
1. Y compris instituts privés à but non lucratif.

2. Selon le secteur qui réalise la R-D.


Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la R-D.

Graphique 1.17. Dépenses de R-D par secteur

En pourcentage des dépenses intérieures brutes de R-D en 2009 ou dernière année disponible



Source : Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592812>

Il faut, pour améliorer l'efficacité de la R-D, renforcer les échanges entre les chercheurs des instituts privés, publics et universitaires. En 2009, 97,1 % de la R-D financée par les entreprises ont été menés par ces dernières, contre 1,8 % seulement par les universités (tableau 1.6), qui emploient pourtant les trois-quarts environ des titulaires de doctorat en Corée. Malgré des salaires relativement bas, les universités attirent les chercheurs en raison du statut social élevé dont jouissent leurs professeurs et de la sécurité de l'emploi, à l'inverse des instituts de recherche privés. La faiblesse des liens entre la R-D des entreprises et les universités peut s'expliquer par la concentration des entreprises dans le domaine de la recherche appliquée. Toutefois, la Corée ayant atteint la frontière technologique dans de nombreux domaines, la recherche fondamentale (généralement concentrée dans les universités) devrait gagner en importance. Dans la mesure où le transfert de connaissances et de technologie passe en premier lieu par les individus, il est important d'encourager la mobilité des chercheurs en ayant davantage recours aux contrats à durée déterminée et à l'évaluation des résultats dans les universités, et en imposant aux jeunes chercheurs de changer d'établissement au moins une fois après avoir décroché leur diplôme avant d'obtenir un poste permanent. Enfin, la part des fonds publics investis dans la R-D et alloués aux universités à l'issue d'une procédure concurrentielle devrait être revue à la hausse.

Promouvoir le développement du secteur des services

Bien que la part du secteur des services soit passée de 50 % du PIB en 1990 à 57 % en 2008, elle arrive à l'avant-dernier rang de la zone OCDE et bien en dessous de la moyenne des pays membres (graphique 1.18). Cette tendance à la hausse va probablement

continuer, dans la mesure où la Corée poursuit son processus de convergence économique. Le secteur des services est un moteur essentiel de la croissance économique, compte tenu de sa taille et de son impact sur d'autres pans de l'économie (secteur manufacturier par exemple). Pourtant, la productivité de la main-d'œuvre dans les services est toujours inférieure à celle du secteur manufacturier, passant d'un taux annuel de 2.6 % dans les années 80 à 1.2 % entre 1997 et 2007, contre presque 9 % de progression dans le secteur manufacturier (tableau 1.7). En 2008, la productivité du secteur des services correspondait ainsi environ à la moitié de celle du secteur manufacturier, c'est-à-dire l'écart le plus important de la zone OCDE (graphique 1.18, partie C). En outre, la contribution des services marchands à la progression globale de la productivité entre 2000 et 2008 a été l'une des plus limitée de la zone OCDE et a été en partie annulée par un recul dans d'autres services.

Tableau 1.7. **Hausse de la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier et les services**

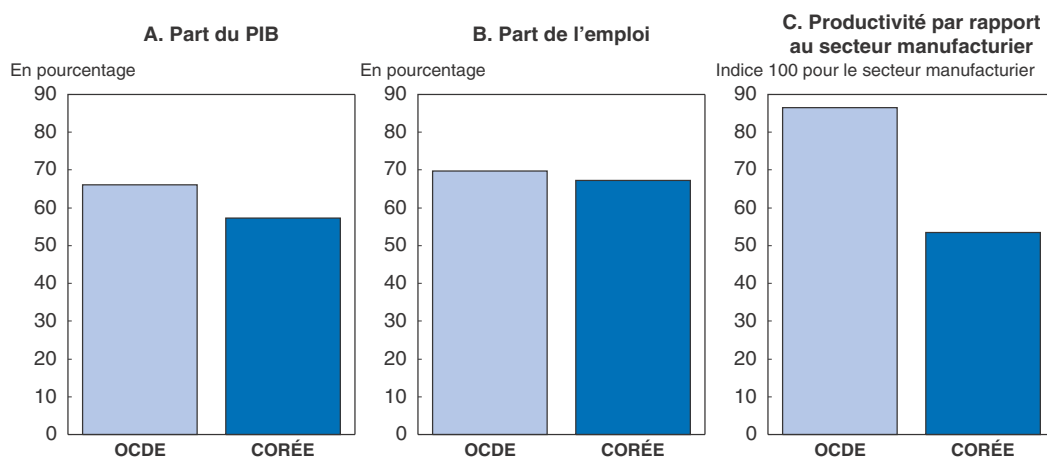
Taux de progression annuel de la valeur ajoutée par employé, en pourcentage

Industrie	Code CITI	1980-1990	1990-1997	1997-2007
Secteur manufacturier	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
Total des services	50 à 99	2.6	1.5	1.2
Total	1 à 99	5.5	4.4	3.3

Source : Banque de Corée, comptabilité nationale.

Graphique 1.18. **Le secteur des services en Corée est relativement restreint et sa productivité est faible**

En 2008, sur la base des prix de 2005 pour la valeur ajoutée



Source : Base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux et Base de données de la STI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932592831>

Dans une certaine mesure, la faible productivité du secteur des services est la conséquence d'une stratégie de croissance par les exportations, qui a attiré les ressources les plus productives vers le secteur manufacturier, lequel a bénéficié de nombreux avantages, notamment des allègements fiscaux, des aides publiques à la R-D et des factures d'électricité réduites (chapitre 2). L'État s'efforce de combler l'écart de productivité entre le secteur manufacturier et les services. Il essaie en premier lieu d'établir des règles

du jeu équitables pour le secteur des services en relevant le nombre d'entreprises du tertiaire qui bénéficient d'avantages fiscaux. Ensuite, les barrières à l'entrée sont levées afin de stimuler la concurrence dans les services. Enfin, les pouvoirs publics cherchent à encourager les investissements dans la R-D en accordant des crédits d'impôt à onze secteurs de services axés sur le savoir. Dans certains cas, il serait plus utile d'établir des règles équitables en supprimant les avantages accordés au secteur manufacturier plutôt qu'en les étendant aux services (McKinsey, 2010b). Par ailleurs, il serait utile de quantifier de manière exhaustive les différentes formes d'aide implicite et explicite accordée au secteur manufacturier. L'appréciation du *won* permettrait en outre d'encourager le développement de certains services non exportables en stimulant la demande intérieure.

Les mesures visant à renforcer la concurrence dans le secteur des services sont particulièrement importantes, dans la mesure où des « règles trop strictes empêchent l'investissement et la concurrence » (MOSF, 2009). Pour obtenir une concurrence plus forte, il faut éliminer les barrières intérieures à l'entrée, accélérer la réforme de la réglementation, renforcer la politique de la concurrence et réduire les obstacles au commerce et à l'IDE. Les autorités ont largement réduit les barrières à l'entrée, comme le montre le classement de la Corée concernant l'indice du « coût de création d'une entreprise », puisqu'elle est passée du 126^{ème} rang mondial en 2008 au 24^{ème} en 2011 (tableau 1.8). En outre, la réglementation des industries de réseau s'est également allégée, même si elle reste bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2012). Par ailleurs, la politique de la concurrence devrait être encore renforcée. *Premièrement*, bien que les sanctions financières aient augmenté, leur effet dissuasif est toujours plus faible que dans les autres pays de l'OCDE et elles devraient donc être encore alourdies. De plus, les sanctions pénales, qui sont rarement appliquées, devraient être utilisées plus souvent. *Deuxièmement*, les capacités d'investigation de la Commission de la concurrence coréenne doivent être élargies. *Troisièmement*, le nombre de dérogations à la loi sur la concurrence, notamment pour les PME, devrait être encore réduit.

Autre mesure prioritaire pour stimuler la productivité dans les services : la Corée doit s'ouvrir davantage à l'économie mondiale. Le volume d'IDE en Corée, 13 % du PIB, était le troisième parmi les plus faibles de l'OCDE en 2010, et la part de l'IDE dans les services correspondait à moins de la moitié du total. En conséquence, le stock d'IDE dans les services en Corée ne représentait que 6 % du PIB, contre 37 % en moyenne dans les pays membres. Pour renforcer la concurrence internationale, il faut réduire les obstacles à l'IDE, notamment les plafonds à la participation étrangère au capital des entreprises dans les services clés, et libéraliser la réglementation sur les marchés de produits. En outre, il importe d'encourager un climat favorable à l'investissement étranger, et donc les opérations internationales de fusion-acquisition, de renforcer la transparence des politiques fiscale et réglementaire, et de réformer le marché du travail. Le traitement du secteur manufacturier et des services dans les zones franches devrait être plus équilibré. Enfin, l'importance accordée aux zones spéciales ne doit pas faire oublier aux dirigeants la priorité absolue, qui est d'améliorer le climat des affaires.

Les problèmes soulevés par le secteur des services sont étroitement liés à ceux des PME, qui représentent environ 90 % de l'emploi dans ce secteur. Si les grands groupes, appelés *chaebol*, ont été contraints d'adopter des mécanismes de gestion reposant davantage sur des critères commerciaux et d'opérer une restructuration agressive, l'État a quasiment sauvé les PME en relevant les subventions publiques et les garanties pendant la crise de 1997 (Claessens et Kang, 2008). De plus, ces aides n'ont pas totalement disparu

Tableau 1.8. **Facilité de création d'une entreprise dans les pays de l'OCDE**

	Rang mondial en 2011	Rang mondial en 2010	Rang mondial en 2008	Procédures (nombre)	Temps (jours)	Coût ¹	Capital minimum ¹
Nouvelle-Zélande	1	1	1	1	1	0.4	0.0
Australie	2	2	3	2	2	0.7	0.0
Canada	3	3	2	1	5	0.4	0.0
États-Unis	13	9	6	6	6	1.4	0.0
Irlande	13	11	5	4	13	0.4	0.0
Royaume-Uni	19	17	8	6	13	0.7	0.0
Corée	24	60	126	5	7	14.6	0.0
France	25	21	14	5	7	0.9	0.0
Portugal	26	59	34	5	5	2.3	0.0
Chili	27	62	55	7	7	5.1	0.0
Slovénie	28	28	41	2	6	0.0	43.6
Danemark	31	27	16	4	6	0.0	25.0
Belgique	36	31	20	3	4	5.2	18.9
Islande	37	29	17	5	5	3.3	12.6
Finlande	39	32	18	3	14	1.0	7.3
Hongrie	39	35	27	4	4	7.6	9.7
Norvège	41	33	33	5	7	1.8	19.4
Israël	43	36	24	5	34	4.4	0.0
Estonie	44	37	23	5	7	1.8	24.4
Suède	46	39	30	3	15	0.6	14.0
Turquie	61	63	43	6	6	11.2	8.7
Mexique	75	67	115	6	9	11.2	8.4
République slovaque	76	68	48	6	18	1.8	20.9
Italie	77	68	53	6	6	18.2	9.9
Pays-Bas	79	71	51	6	8	5.5	50.4
Luxembourg	81	77	69	6	19	1.9	21.2
Suisse	85	80	52	6	18	2.1	26.9
Allemagne	98	88	102	9	15	4.6	0.0
Japon	107	98	64	8	23	7.5	0.0
Pologne	126	113	145	6	32	17.3	14.0
Espagne	133	125	140	10	28	4.7	13.2
Autriche	134	130	104	8	28	5.2	52.0
Grèce	135	147	133	10	10	20.1	22.8
République tchèque	138	149	86	9	20	8.4	30.7
Moyenne				5.4	12.0	5.1	13.4

1. En % du revenu par habitant.

Source : Banque mondiale (2011), *Doing Business 2012*.

après la crise. En conséquence, les PME ne sont pas aussi déterminées à modifier leur modèle économique, alors que leurs résultats sont de plus en plus à la traîne de ceux des grandes entreprises (*Études économiques de l'OCDE – Corée 2008*). En 2009, pour empêcher des faillites en série et réduire autant que possible le risque systémique, l'État a encore accru son aide aux PME : i) en augmentant fortement les garanties de crédit en faveur des PME offertes par les institutions financières publiques ; ii) en conseillant aux banques de renouveler automatiquement les prêts octroyés aux PME (hormis celles qui sont déjà défaillantes sur leurs emprunts en cours) ; iii) en créant deux dispositifs d'aide aux PME en difficulté ; et iv) en doublant les dépenses publiques de soutien aux PME. Des plus, les aides publiques aux banques, telles que les garanties de leurs emprunts extérieurs et les injections de capitaux, étaient subordonnées à une hausse des prêts accordés aux PME. Ce renforcement du soutien financier apporté aux PME a certes permis d'éviter certaines

faillites et pertes d'emploi, mais il a également aggravé les problèmes d'aléa moral en accroissant la dépendance des PME et des banques à l'égard des aides publiques (*Études économiques de l'OCDE – Corée 2010*).

Conclusion

Les performances économiques de la Corée au cours des 50 dernières années sont remarquables. Pourtant, il va lui être de plus en plus difficile de poursuivre la convergence vers les pays les plus riches, dans la mesure où la Corée entre dans une période de vieillissement démographique exceptionnellement rapide, alors que le revenu par habitant est encore relativement faible. En outre, la politique économique va devoir accorder plus d'importance à la viabilité écologique et chercher à obtenir une croissance partagée afin de renforcer la cohésion sociale. La poursuite du processus de convergence exige des réformes du marché du travail et du système éducatif afin de limiter la baisse du volume de travail malgré une évolution démographique défavorable. En outre, il est essentiel d'améliorer le système éducatif pour réduire l'écart de productivité avec les pays dominants. Le développement du secteur des services (qui contribue largement à cet écart) est indispensable pour rejoindre le groupe des pays à revenu élevé. Les recommandations sont résumées dans l'encadré 1.2.

Encadré 1.2. **Résumé des recommandations en vue de soutenir le processus de convergence de la Corée vers les pays à revenu élevé**

Encourager le taux d'activité, notamment des femmes, des travailleurs âgés et des jeunes

- Encourager un meilleur équilibre entre travail et vie privée, notamment en développant la flexibilité des horaires de travail et en réduisant le nombre d'heures travaillées, en allongeant les congés de maternité et de paternité et en encourageant leur recours par une hausse des prestations associées au congé parental et en réservant une partie de ce congé exclusivement aux pères.
- Développer des services de garde abordables et de qualité.
- Réduire le dualisme du marché du travail afin d'obtenir de meilleures possibilités d'emploi pour les femmes et les jeunes.
- Encourager le recours à des systèmes flexibles d'emploi et de rémunération afin de favoriser l'emploi des travailleurs plus âgés, tout en développant et en modernisant la formation tout au long de la vie afin d'améliorer leurs perspectives d'emploi.
- Établir un âge minimum de départ à la retraite puis le relever progressivement en vue de supprimer l'âge de départ à la retraite obligatoire, tout en remplaçant graduellement l'indemnité de retraite par des fonds de pension d'entreprise.
- Faciliter l'accès au programme global pour l'emploi afin d'encourager les jeunes à travailler.

Réforme fiscale afin de stimuler l'emploi et la croissance

- Générer des recettes supplémentaires à partir de la taxe sur la valeur ajoutée et d'impôts sur les émissions de carbone et sur la propriété afin de financer la hausse des dépenses publiques, ce qui permettrait en outre de maintenir à un niveau bas la pression fiscale sur le travail.

Encadré 1.2. **Résumé des recommandations en vue de soutenir le processus de convergence de la Corée vers les pays à revenu élevé** (suite)

Améliorer le système éducatif pour stimuler la productivité

Éducation et accueil des jeunes enfants

- Augmenter le taux de préscolarisation en étendant les subventions relatives aux droits d'inscription, en particulier pour les enfants de familles modestes, et en renforçant les capacités des maternelles publiques par leur rattachement aux écoles primaires.
- Améliorer la qualité des centres de garde privés en renforçant la procédure d'agrément, en la rendant obligatoire et en assouplissant les plafonds imposés sur les droits d'inscription dans les services de garde privés, qui pèsent sur la qualité.
- Améliorer le niveau des éducateurs en renforçant les exigences applicables aux services d'EAJE.
- Fusionner progressivement les centres de garde et les maternelles afin d'améliorer la qualité tout en réalisant des économies.

Enseignement primaire et secondaire

- Accroître l'autonomie des établissements scolaires et promouvoir une coopération plus étroite entre les pouvoirs publics locaux et les autorités locales chargées de l'éducation, avec pour objectif éventuel de les regrouper.
- Élargir le choix de l'établissement afin d'encourager les écoles à rechercher l'excellence, tout en continuant à diversifier les types d'établissements secondaires du deuxième cycle pour favoriser la concurrence et la qualité.
- Développer l'enseignement professionnel en augmentant le nombre d'écoles Meister et en renforçant le système des certifications techniques nationales (CTN), qui fait le lien entre l'école et le monde du travail.

Enseignement supérieur

- Améliorer la transparence, notamment au niveau des facultés, et favoriser l'internationalisation en facilitant l'admission des étudiants et établissements étrangers en Corée, en vue de renforcer la concurrence.
- Développer l'enseignement professionnel en accordant une place plus importante aux établissements postsecondaires et en les reliant à un ensemble simplifié de certifications techniques nationales.
- Utiliser les classements, qui désignent les 15 % d'établissements les plus médiocres, pour améliorer la gestion et favoriser la restructuration. Poursuivre la constitution en sociétés des universités nationales (en plus de l'Université nationale de Séoul) afin de renforcer leur autonomie.
- Accroître l'efficacité du système d'agrément renforcé, tout en assouplissant la réglementation afin d'encourager l'innovation et la diversité.

Renforcer le rôle du système éducatif dans l'innovation

- Renforcer le rôle des universités dans l'innovation en resserrant les liens entre les instituts de recherche publics, privés et universitaires, notamment en encourageant la mobilité des chercheurs.

Encadré 1.2. Résumé des recommandations en vue de soutenir le processus de convergence de la Corée vers les pays à revenu élevé (suite)

Améliorer la productivité dans le secteur des services

- Poursuivre la réduction des barrières à l'entrée, notamment dans les industries de réseau, par une réforme de la réglementation, et améliorer la politique de la concurrence en renforçant l'effet dissuasif des surtaxes et des sanctions pénales afin de stimuler la concurrence.
- Renforcer la concurrence internationale dans les services par un apport plus important d'investissements étrangers directs, en levant les restrictions à la propriété du capital et en améliorant le climat des affaires.
- Réduire les aides publiques aux PME, notamment les subventions, les aides financières, les garanties de crédit et les incitations fiscales, afin de rendre les petites entreprises moins dépendantes des aides publiques et de favoriser leur restructuration.
- Pour établir des règles du jeu équitables, procéder dans un premier temps à un recensement exhaustif des différentes formes d'aide explicite et implicite au secteur manufacturier.

Notes

1. Les employeurs coréens qui ne trouvent pas de travailleurs nationaux sont autorisés à embaucher des travailleurs étrangers, généralement pour pourvoir des emplois manuels, pour une durée maximum de 58 mois au titre du système de permis d'emploi adopté en 2004.
2. En 2010, l'accès des salariés au congé parental a été étendu et inclut désormais, outre les parents dont les enfants sont âgés de 3 ans maximum, les parents dont les enfants sont âgés de 6 ans au plus. Chaque parent peut prendre un congé parental d'un an maximum. Un travailleur qui prend un congé parental perçoit 40 % de son salaire mensuel, dont 15 % n'est versé que six mois après la reprise de l'activité.
3. Aux termes de la loi, « l'employeur doit accepter la réduction du temps de travail de ce salarié, sauf raison spécifique liée à la gestion de l'entreprise ». En outre, la révision de la loi s'est traduite par l'indemnisation du congé de paternité de trois jours, qui était auparavant non rémunéré, et par la possibilité d'y ajouter deux jours supplémentaires de congé non rémunéré.
4. La Fédération des syndicats coréens déplore que de nombreux travailleurs à temps partiel, qui travaillent normalement six heures par jour, soient contraints de travailler huit heures par jour sans majoration pour heures supplémentaires.
5. Hyundai Research Institute (2010). Selon les résultats d'une enquête menée au milieu des années 2000, les Coréennes âgées de 15 à 54 ans souhaitent en moyenne avoir 2.2 enfants.
6. La décision de Standard Chartered de mettre en œuvre un système de rémunération fondé sur les performances a entraîné la grève la plus longue du secteur bancaire en Corée. Ce conflit a finalement été résolu au moyen de la création d'un programme de retraite anticipée très généreux, qui a bénéficié aux travailleurs percevant des salaires élevés du fait de leur ancienneté.
7. Pour ceux qui travaillent dans une PME, la moitié de leur salaire à hauteur de 800 000 wons (680 USD) est payée par l'État pendant six mois. S'ils sont embauchés comme travailleurs réguliers à la fin de leur stage, une subvention de 650 000 wons par mois est versée pendant six mois supplémentaires.
8. Une option serait d'inclure les centres privés dans le secteur public, mais les propriétaires s'y opposent.
9. Une étude montre que le taux d'inscription à l'université des élèves d'établissements publics dans les zones urbaines est plus élevé dans les circonscriptions où le choix de l'établissement est plus large, sans qu'il y ait d'effet négatif sur les écoles rurales (Akabayashi, 2006). Une autre étude indique que le choix de l'établissement a un effet positif sur les résultats scolaires, alors que les écarts entre établissements ne se sont pas creusés (Yoshida et al., 2009).

10. Le classement QS World University Ranking repose sur six indicateurs : la réputation auprès des universitaires (40 %, d'après une enquête mondiale), le nombre d'articles d'enseignants chercheurs cités (20 %), le taux d'encadrement (20 %), la réputation auprès des employeurs (10 %), la proportion d'étudiants étrangers (5 %) et la proportion de professeurs étrangers (5 %).
11. Les étudiants inscrits dans les établissements du groupe « prêt minimum » ne peuvent emprunter que 30 % du montant de leurs droits d'inscription, alors que ceux du groupe « prêt limité » peuvent en emprunter 70 %.
12. Néanmoins, les étudiants qui s'inscrivent dans une université appartenant aux 15 % les plus médiocres se heurteront à des restrictions en ce qui concerne les nouvelles bourses nationales lancées en 2012 pour réduire les droits d'inscription.
13. Shipping & Transportation College (Pays-Bas), Université allemande Friedrich-Alexander et Stony Brook (New York State University).
14. Pour les programmes d'enseignement supérieur de type A (niveau 5A de la CITE), dont les contenus sont largement théoriques et doivent permettre d'acquérir des compétences suffisantes pour accéder à des programmes de recherche de haut niveau et à des professions exigeant un haut niveau de compétence, telles que la médecine, la dentisterie ou l'architecture.
15. Ce recul est principalement dû à la baisse du taux de poursuite des études après les filières secondaires générales (de 87.9 % à 75.2 % entre 2008 et 2011), alors que dans les filières professionnelles, ce taux a baissé de 72.9 % à 63.7 %.
16. Cette Initiative a aussi pour objectif de stimuler la recherche fondamentale, pour qu'elle passe de 26 % à 50 % de la R-D publique d'ici 2012. Parallèlement, l'accent sera mis sur sept domaines technologiques majeurs, notamment la construction automobile, la construction navale, la construction mécanique et les semi-conducteurs.

Bibliographie

- Akabayashi, H. (2006), « Average Effects of School Choice on Educational Attainment: Evidence from Japanese High School Attendance Zones », document non publié.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121.
- Banque mondiale (2011), *Doing Business 2012*, Washington, DC.
- Chang, S. (2009), « A Cultural and Philosophical Perspective on Korea's Education Reform: A Critical Way to Maintain Korea's Economic Momentum », *Academic Paper Series on Korea*, Korea Economic Institute, Washington, DC.
- Choi, S., S. Kim et R. Freeman (2012), *Hard Work and Human Capital: Korea in the New Global Economy*, Institut national du développement, Séoul (à paraître).
- Claessens, S. et D. Kang (2008), « Corporate Sector Restructuring in Korea: Status and Challenges », dans M. Karasulu et D. Yang (éd.), *Ten Years After the Korean Crisis: Crisis, Adjustment and Long-run Economic Growth*, actes de conférence 08-02, KIEP, Séoul.
- D'Addio, F. et M. Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 6, OCDE, Paris.
- Fédération nationale des employeurs (KEF) (2011), *Industrial Relations and Labor Market of Korea*, Séoul.
- Hyundai Research Institute (2010), « The Solution to Dissolve the Gap Between the Desired Number of Children and the Number of Children Born », *Rapport VIP*, 3 août (en coréen).
- 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.
- Kim, H. et S. Hwang (2009), « The Need for Work Sharing to Achieve Work-Life Balance, and Its Direction », *Labor Issues in Korea 2009*, édité par M. Jun, Institut national du travail, Séoul.
- Kim, J. (2011), « Women's Career Disconnect and Re-entry into the Labor Market », *Labor Issues in Korea 2010*, édité par K. Bae, Institut national du travail, Séoul.
- Kim, S. et J. Lee (2003), « The Secondary School Equalization Policy in South Korea », document interne.

- Klassen, T. (2011), « New Policies for Korea's Aging Labor Force: The Role of Contractual Mandatory Retirement », *Note de synthèse*, n° 115, Institut national du travail, Séoul.
- Koh, Y., S. Kim, C. Kim, Y. Lee, J. Kim, S. Lee et Y. Kim (2010), « Social Policy », dans *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, édité par I. SaKong et Y. Koh, KDI, Séoul.
- Institut national de recherche sur l'enseignement et la formation professionnels (KRIVET) (2007), *Report on the Employment, Education and Training of University Graduates*, KRIVET, Séoul.
- McKinsey & Company (2010a), *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*.
- McKinsey & Company (2010b), « South Korea: Finding Its Place on the World Stage », *McKinsey Quarterly*, avril.
- McNeill, D. (2011), « After Decades of Building Colleges, South Korea Faces a Lack of Students », *The Chronicle of Higher Education*, 27 novembre.
- Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (MEST) (2009), *Becoming a S&T Powerhouse through the « 577 Initiative »*, Séoul.
- Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (MEST) (2010), *Secrets of an Educational Powerhouse*, Séoul.
- Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (MEST) (2011), *Analysis of the Results of the 2010 Survey on Private Education Costs*, Séoul (en coréen).
- Ministère du Travail (MOEL) (2011), *National Employment Strategy 2020*, Séoul.
- Ministère de la Stratégie et des Finances (MOSF) (2009), « Detailed Plans to Nurture the Service Sector », *Economic Bulletin*, mai, Séoul.
- OCDE (2006a), *Vieillesse et politiques de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Petite enfance, grands défis II*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), « Quelles politiques pour plus de bébés ? », *Synthèses de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2007b), *Jobs for Youth: Korea*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE – Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE – Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE – Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Regards sur l'éducation 2008*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *OECD Reviews of Tertiary Education: Korea*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE – Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social*, volume II, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *A Framework for Growth and Social Cohesion in Korea*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Assurer le bien-être des familles*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), *Science, technologie et industrie – Tableau de bord de l'OCDE 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Pacific Bridge (2011), « Korean Workers Willing to Work Under Salary Peak System », 9 juin.
- Park, D., S. Baek, M. Chang, D. Choi et M. Kim (2010), « The Demand for Vocational High School Graduates and Strategies to Improve Educational Capacity », Institut national de recherche sur l'enseignement et la formation professionnels, Séoul.
- Rhee, B. (2007), « Incorporation of National Universities in Korea: Dynamic Forces, Key Features, and Challenges », *Asia Pacific Journal of Education*, vol. 27.
- Rhee, O., E. Kim, N. Shin et M. Moon (2008), « Developing Models to Integrate Early Childhood Education and Childcare in Korea », *International Journal of Child Care and Education Policy*, vol. 2, n° 1.
- Suh, M., H. Shin et S. Song (2009), « A Study on the Effectiveness of Childcare Accreditation », *Expedited Research Projects-02*, Institut national de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants, Séoul.

Sutherland, D. et R. Price (2007), « Liens entre les indicateurs d'efficacité et les indicateurs institutionnels dans le secteur de l'enseignement primaire et secondaire », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558, OCDE, Paris.

Won, C., H. Shin, M. Yoon, M. Kim, J. Kang et K. Nam (2011), *Long-term Projections of Social Expenditure*, Institut national de la santé et des affaires sociales, Séoul (en coréen).

Yoshida, A., K. Kogure et K. Ushijima (2009), « School Choice and Student Sorting: Evidence from Adachi city in Japan », *The Japanese Economic Review*, vol. 60.

Chapitre 2

Concrétiser le projet d'une « croissance verte et sobre en carbone »

La Corée, qui affiche le plus fort taux d'accroissement des émissions de gaz à effet de serre de la zone OCDE depuis 1990, a adopté en 2009 une ambitieuse Stratégie de croissance verte. L'objectif est de réduire de 30 % ces émissions d'ici à 2020 par rapport au scénario « au fil de l'eau », ce qui équivaut à une baisse de 4 % par rapport à leur niveau de 2005. La Stratégie institue également un Plan quinquennal qui prévoit des dépenses publiques correspondant à 2 % du PIB par an pour promouvoir la croissance verte. La Corée envisage d'affecter un prix au carbone, moyennant l'instauration d'un système de plafonnement et d'échange de permis d'émission. Une telle stratégie, conjuguée à l'application d'une taxe carbone dans les secteurs non concernés par ce système, est nécessaire pour abaisser les émissions de manière efficace et économe et stimuler l'innovation dans les technologies vertes. En outre, chaque secteur devrait se voir appliquer le même prix de l'électricité, fondé sur les coûts de production, afin de promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie. Compte tenu des défaillances du marché, les pouvoirs publics ont un rôle à jouer dans la R-D verte, notamment dans le domaine de la recherche fondamentale, dans la promotion de la finance verte et dans le développement des énergies renouvelables.

En 2008, le président coréen a fait d'une « croissance verte et sobre en carbone » le fil conducteur du développement du pays pour les cinquante années à venir. Depuis lors, le gouvernement a adopté la Stratégie nationale de croissance verte et le Plan quinquennal pour une croissance verte, et fixé un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) (tableau 2.1). La Stratégie nationale sert trois grands objectifs : i) lutter efficacement contre le changement climatique et parvenir à l'indépendance énergétique ; ii) créer de nouveaux moteurs de croissance économique ; et iii) faire progresser la qualité de vie générale. La Corée affiche une intensité énergétique supérieure d'un cinquième environ à la moyenne de l'OCDE et se classe au dixième rang des plus gros consommateurs d'énergie de la planète. Atteindre l'objectif qui prévoit de réduire les émissions de GES de 30 % d'ici à 2020 par rapport au scénario au fil de l'eau sera donc extrêmement hardi.

Il n'en reste pas moins que la transition vers un modèle de croissance verte est porteuse d'un certain nombre d'avantages pour la Corée. *En premier lieu*, elle engendrera de nouveaux moteurs de croissance et créera des emplois dans une économie confrontée à un rapide vieillissement démographique et au déclin de la croissance potentielle (chapitre 1). *En second lieu*, elle améliorera la qualité de vie en inversant le processus de dégradation de l'environnement qui a accompagné la rapide industrialisation du pays. *En troisième lieu*, enfin, elle permettra à la Corée d'être moins dépendante des importations énergétiques, qui couvrent aujourd'hui 86 % de ses approvisionnements en énergie primaire.

Tableau 2.1. **L'élaboration de la Stratégie de croissance verte de la Corée**

	Mesure	Date
Projet	Le président proclame que la « croissance verte et sobre en carbone » sera le fil conducteur du développement du pays pour les cinquante années à venir	Septembre 2008
	Annonce de la « Stratégie nationale de croissance verte » pour la période jusqu'en 2050	Juillet 2009
Cadre institutionnel	Création du « Comité présidentiel sur la croissance verte » et de son secrétariat	Janvier 2009
	Création des comités locaux sur la croissance verte dans chacune des 16 provinces et villes métropolitaines	Novembre 2009
	Début des réunions mensuelles d'évaluation de la mise en œuvre présidées par le Premier ministre	Septembre 2011
Plan à moyen terme	Lancement du « Plan quinquennal pour une croissance verte » (2009-13)	Juillet 2009
Objectif d'émission	Annonce de l'objectif consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport au scénario au fil de l'eau d'ici à 2020	Novembre 2010
	Définition d'objectifs de réduction par secteur	Juillet 2011
Fondements législatifs	Promulgation de la « loi-cadre sur la croissance verte sobre en carbone »	Janvier 2010
	Présentation à l'Assemblée nationale d'un projet de loi portant création d'un système d'échange de permis d'émission	Avril 2011

Source : Comité présidentiel sur la croissance verte.

Le Plan quinquennal (2009-13) prévoit quelque 600 projets d'un coût total de 108 700 milliards KRW (10 % du PIB de 2009). Les 25 principaux programmes, auxquels sont consacrés près de trois quarts des dépenses au cours des quatre premières années du Plan, sont présentés dans le tableau 2.2. Le niveau élevé des dépenses tient entre autres à la

Tableau 2.2. **Le Plan quinquennal pour une croissance verte (2009-13)**Milliards de milliards KRW¹

	Total	2009	2010	2011	2012	2013
Total²	108.7	17.2	24.5	25.7	21.9	19.4
<i>Poste pour mémoire : R-D totale en technologies vertes dans toutes les catégories</i>	<i>(13.0)</i>	<i>(1.9)</i>	<i>(2.2)</i>	<i>(2.5)</i>	<i>(2.8)</i>	<i>(3.5)</i>
I. Adaptation au changement climatique et renforcement de l'indépendance énergétique	60.0	8.5	15.6	16.8	11.4	7.7
1. Atténuation réelle des émissions de gaz à effet de serre	5.0	1.0	0.9	0.9	0.9	1.3
• <i>Gestion des forêts</i>	<i>2.0</i>	<i>0.6</i>	<i>0.5</i>	<i>0.5</i>	<i>0.5</i>	...
• <i>Abaissement des émissions automobiles</i>	<i>0.5</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	...
2. Réduction de la consommation d'énergie fossile et renforcement de l'indépendance énergétique	16.7	2.8	3.8	3.7	3.6	2.8
• <i>Mise en valeur de gisements de pétrole à l'étranger</i>	<i>5.1</i>	<i>1.0</i>	<i>1.7</i>	<i>1.2</i>	<i>1.3</i>	...
• <i>Promotion des énergies renouvelables</i>	<i>3.7</i>	<i>0.7</i>	<i>1.0</i>	<i>1.0</i>	<i>1.0</i>	...
• <i>Développement de l'énergie nucléaire</i>	<i>1.8</i>	<i>0.3</i>	<i>0.4</i>	<i>0.5</i>	<i>0.6</i>	...
3. Renforcement de la capacité d'adaptation au changement climatique	38.3	4.7	10.9	12.2	6.9	3.6
• <i>Projet d'aménagement des quatre grands fleuves</i>	<i>15.4</i>	<i>0.8</i>	<i>6.4</i>	<i>6.9</i>	<i>1.3</i>	...
• <i>Amélioration de la qualité de l'eau et de la gestion des eaux usées</i>	<i>8.6</i>	<i>2.1</i>	<i>2.1</i>	<i>2.3</i>	<i>2.2</i>	...
• <i>Construction de petits barrages respectueux de l'environnement</i>	<i>2.2</i>	<i>0.5</i>	<i>0.6</i>	<i>0.5</i>	<i>0.6</i>	...
II. Création de nouveaux moteurs de croissance	22.3	3.7	4.3	4.4	4.3	5.6
4. Développement de technologies vertes	7.3	1.4	1.5	1.4	1.4	1.6
• <i>R-D en énergie et ressources naturelles</i>	<i>0.8</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	...
• <i>R-D en transports urbains</i>	<i>0.8</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	...
• <i>R-D en agriculture et pêche</i>	<i>0.5</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	...
5. « Écologisation » des activités existantes et promotion des activités vertes	4.5	0.7	0.9	1.0	0.9	1.0
• <i>Soutien à la R-D des PME et jeunes pousses vertes</i>	<i>0.8</i>	<i>0.1</i>	<i>0.3</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	...
• <i>Promotion du recyclage et d'autres filières environnementales</i>	<i>0.7</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	...
• <i>Promotion d'une agriculture respectueuse de l'environnement</i>	<i>0.4</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	...
6. Modernisation de la structure économique en vue d'accroître le rôle des services	9.0	1.4	1.7	1.7	1.7	2.5
• <i>Promotion de la sobriété carbone dans la télédiffusion et les télécommunications</i>	<i>1.2</i>	<i>0.3</i>	<i>0.4</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	...
• <i>Promotion de la sobriété carbone des matériaux et des pièces</i>	<i>1.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	...
• <i>Promotion de la sobriété carbone en médecine</i>	<i>1.0</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	...
7. Mise en place de l'assise structurelle de l'économie verte	1.5	0.2	0.2	0.3	0.3	0.5
• <i>Former des ressources humaines pour l'économie verte</i>	<i>0.5</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	...
• <i>Bien-être en matière d'énergie</i>	<i>0.3</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	...
III. Amélioration du niveau de vie et renforcement de la stature internationale de la Corée	26.4	5.0	4.6	4.5	6.2	6.1
8. Tenir compte de l'environnement dans la gestion des terres et de l'eau et bâtir l'infrastructure verte	24.0	4.6	4.2	4.0	5.7	5.5
• <i>Construction ferroviaire</i>	<i>12.9</i>	<i>3.0</i>	<i>3.0</i>	<i>2.8</i>	<i>4.0</i>	...
• <i>Gestion des cours d'eau</i>	<i>3.2</i>	<i>0.9</i>	<i>0.7</i>	<i>0.7</i>	<i>0.9</i>	...
9. Apporter la révolution verte dans la vie quotidienne	1.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4
• <i>Développement des villages verts</i>	<i>1.0</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	...
• <i>Promotion de campagnes vertes</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	...
10. Servir de modèle à la communauté internationale en matière de croissance verte	0.7	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
• <i>Aide officielle au développement verte, etc.</i>	<i>0.6</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	...
• <i>Coopération internationale dans le domaine des forêts</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	...

1. Budgets effectifs pour 2009-11, prévisions pour 2012-13. Comprend 8 500 milliards KRW d'investissements des entreprises publiques.

2. Pour chaque programme, le total correspond à la somme des dépenses pour les années 2009 à 2011 et aux prévisions budgétaires pour l'année 2012.

Sources : Ministère de la Stratégie et des Finances et Comité présidentiel sur la croissance verte.

présence dans le Plan de grands projets de construction, en particulier le Projet d'aménagement des quatre grands fleuves et des projets ferroviaires, qui représentent ensemble un tiers des dépenses sur la période 2009-12. Le Plan prévoit en outre l'édification, sur une île artificielle située à 56 kilomètres à l'ouest de Séoul, de Songdo City, une ville qui devrait compter 65 000 habitants en 2016 et qui a pour objectif de limiter ses émissions de GES à un tiers seulement de celles de la plupart des villes de taille comparable (OCDE, 2012). En revanche, les dépenses de R-D sont limitées à 11 % des dépenses totales

du Plan au cours de cette même période. De leur côté, les 16 provinces et villes métropolitaines de Corée ont chacune un « Plan d'exécution pour la croissance verte ». C'est ainsi que la province de Daejeon ambitionne de planter 30 millions d'arbres et que Séoul s'équipe en autobus électriques (NRCEHSS, 2011). Selon les estimations du gouvernement, la production induite par le Plan quinquennal représentera environ 20 % du PIB de 2009, et le gain en termes d'emplois sera de pas moins de 10 % à l'horizon 2013, ce qui correspondrait à un multiplicateur budgétaire relativement élevé d'environ deux. Toutefois, le passage à un modèle de croissance verte impose une modification des processus de production, des modes de consommation et des structures économiques, et donc des coûts de transition importants.

Dans le prolongement du chapitre consacré à la croissance verte dans l'*Étude économique de la Corée* publiée par l'OCDE en 2010, ce chapitre se concentre sur les trois objectifs de la Stratégie nationale que sont la lutte contre le changement climatique, la création de nouveaux moteurs de croissance et l'amélioration de la qualité de vie. Les avancées intervenues dans la mise en œuvre des recommandations de l'*Étude* de 2010 et les nouvelles recommandations d'action formulées dans ce chapitre sont résumées dans le tableau 2.9 en fin de chapitre.

Lutte contre le changement climatique

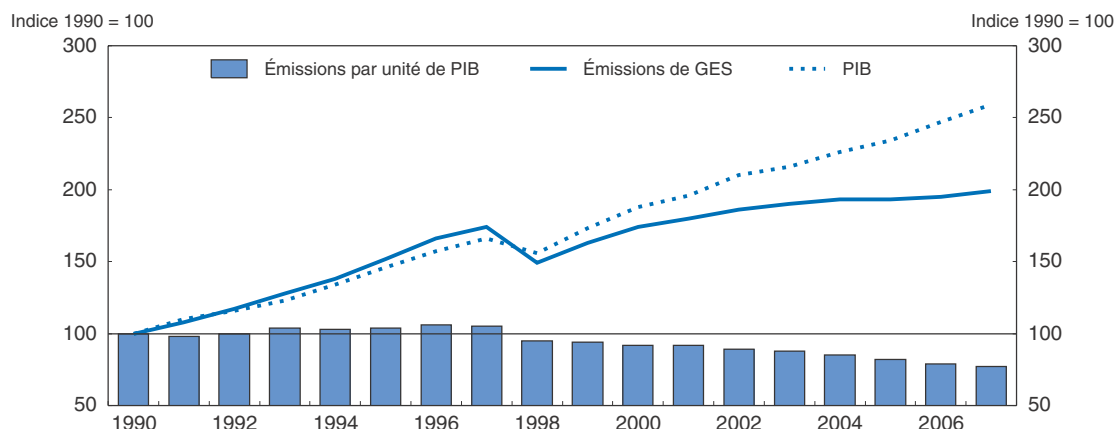
Selon les estimations du gouvernement, les émissions de GES augmenteraient d'un tiers d'ici à 2020 en cas de politiques inchangées (« scénario au fil de l'eau »). Leur évolution serait très variable suivant les secteurs, avec une hausse de 45 % dans l'industrie manufacturière et, à l'autre extrémité, une baisse dans le secteur primaire et le secteur de l'élimination des déchets. En 2011, les autorités ont fixé des objectifs d'émission par secteur qui doivent permettre d'atteindre l'objectif global de réduction de 30 % des émissions de GES par rapport au scénario au fil de l'eau, soit une baisse de 4 % par rapport au niveau de 2005. La diminution visée est relativement modeste comparée aux objectifs que se sont fixés pour 2020 le Japon (30 %), les États-Unis (17 %) et l'UE (13 %). Néanmoins, un objectif de réduction de 30 % par rapport au scénario au fil de l'eau est le maximum recommandé par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat pour les pays non annexe 1¹.

Aperçu général de l'évolution de la consommation d'énergie et des émissions de GES en Corée


Les émissions de GES de la Corée ont été multipliées par deux entre 1990 et 2008, soit une progression nettement supérieure à la moyenne mondiale de 27 %. Néanmoins, le pays a réussi à découpler en partie l'augmentation de ses émissions et la croissance du PIB depuis la crise financière qui a frappé l'Asie en 1997. De fait, le ratio des émissions sur le PIB avait baissé de plus d'un quart en 2007 (graphique 2.1), grâce à l'évolution intervenue dans le secteur manufacturier, qui entre pour plus de la moitié dans les émissions de GES coréennes. Entre 1998 et 2007, la production manufacturière a doublé pendant que les émissions progressaient d'un tiers, ce qui s'explique par deux facteurs (tableau 2.3). *Premièrement*, l'amélioration de l'efficacité énergétique a fait baisser de 30 % le volume des émissions par unité produite. *Deuxièmement*, l'évolution de la structure économique s'est soldée par un déclin des activités énergivores qui a entraîné une diminution supplémentaire de 13 % des émissions de GES.

Graphique 2.1. **Évolution des émissions de GES et du PIB en Corée**

1990 = 100



Source : Base de données de l'OCDE sur l'environnement et Base de données analytiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592850>

Néanmoins, la Corée affichait en 2007 la sixième intensité énergétique de la zone OCDE, supérieure de 19 % à la moyenne des pays membres de l'Organisation (graphique 2.2). Cette même année, les industries grosses consommatrices d'énergie comme la sidérurgie et la pétrochimie représentaient 12 % de la valeur ajoutée produite en Corée, soit la plus forte proportion de la zone OCDE. Si la consommation d'énergie par habitant était inférieure à la moyenne de l'OCDE dans les transports et les secteurs résidentiel et commercial, elle la dépassait de près de 50 % dans l'industrie. Parallèlement, la Corée se classe avant-dernière des pays de l'OCDE pour ce qui est de la part du secteur des services dans le PIB. Or, les services en Corée se caractérisent par une intensité énergétique inférieure de plus de deux tiers à celle de l'industrie. Par conséquent, le développement du secteur des services aurait pour effet d'abaisser les émissions de GES² tout en permettant d'atteindre l'objectif gouvernemental consistant à réduire d'un tiers l'intensité énergétique entre 2005 et 2020.

À la différence de l'intensité énergétique, les émissions de GES rapportées aux approvisionnements énergétiques étaient légèrement moins élevées que la moyenne de l'OCDE en 2007 (graphique 2.2), grâce en partie au recours à l'énergie nucléaire. De fait, la Corée était le quatrième producteur d'énergie nucléaire de la zone OCDE, et le nucléaire entraînait pour 17 % dans sa production énergétique totale. Les pouvoirs publics prévoient de porter cette part à 28 % à l'horizon 2030. Cependant, l'énergie nucléaire est associée à des risques environnementaux et à des problèmes non résolus de gestion des déchets. Pour moderniser sa supervision, le gouvernement a créé en 2011 le Comité de sûreté nucléaire, organisme indépendant placé sous l'égide de la présidence. Il est primordial de veiller à l'indépendance du Comité et de ses dirigeants pour maintenir la confiance à l'égard de l'électronucléaire, notamment après la catastrophe survenue en 2011 à Fukushima (Japon).

Affecter un prix explicite au carbone au moyen d'instruments économiques

Pour que la Corée atteigne son objectif 2020, le ratio des émissions de GES sur le PIB devra encore baisser de 44 % pour retomber à un niveau inférieur de plus de moitié à celui de 1990. Cela suppose un cadre d'action approprié pour promouvoir une restructuration efficace et économe de l'industrie. La clé réside dans un recours accru aux instruments

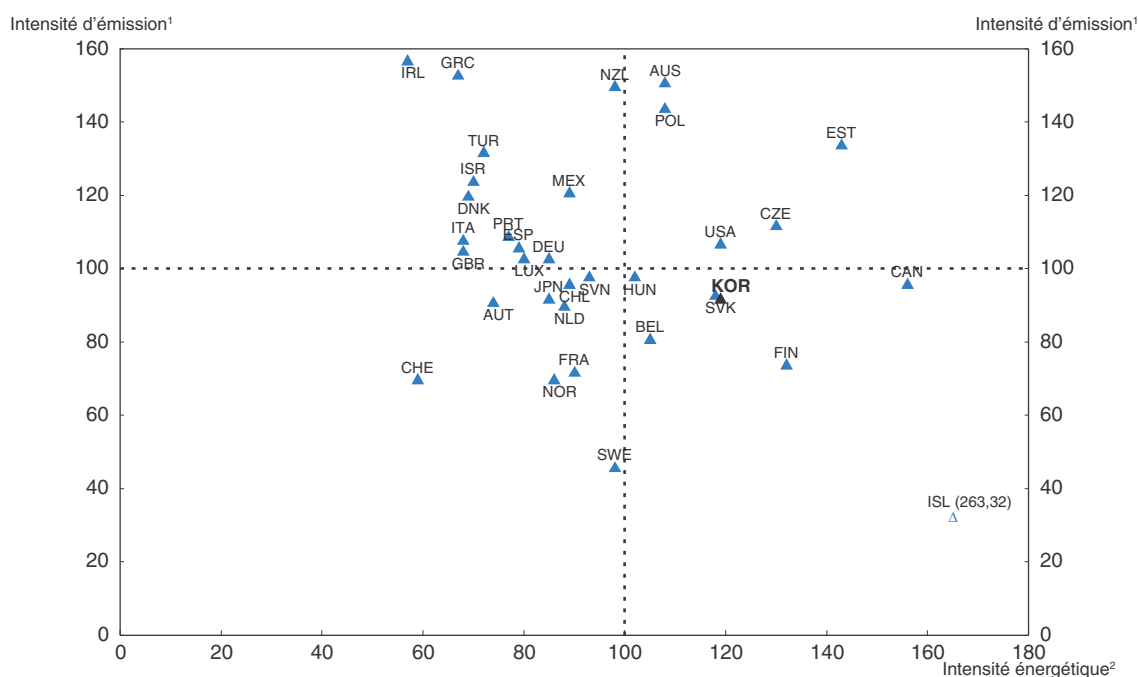
Tableau 2.3. **Analyse de l'accroissement des émissions de GES en Corée**
Secteur manufacturier, 1991 = 100

	Effet de la production	Effet de la structure industrielle ¹	Effet de l'efficacité énergétique ²	Effet du mix énergétique ³	Effet du coefficient d'émission ⁴	Total
1998	152.5	97.2	105.6	100.2	94.9	148.9
2007	312.0	84.1	73.6	103.9	101.9	204.5

1. Variation de la consommation d'énergie totale découlant de la somme des variations du poids des différentes industries dans le secteur manufacturier.
 2. Variation de la consommation d'énergie par unité produite.
 3. Impact de la variation de la composition des intrants énergétiques de l'industrie.
 4. Teneur en carbone par unité d'énergie.
- Source : Kim et Jeong (2010).


Graphique 2.2. **L'intensité énergétique de l'économie est forte alors que son intensité d'émission est dans la moyenne**

Moyenne de l'OCDE non pondérée = 100 en 2007



1. L'intensité d'émission est définie comme les émissions de GES, hors utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie, divisées par les approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP) exprimés en tonnes équivalent pétrole.
2. L'intensité énergétique est obtenue en divisant les ATEP (en tonnes équivalent pétrole) par le PIB (en milliers USD de 2000 à PPA).

Source : Base de données de l'OCDE sur les Bilans énergétiques mondiaux, Base de données de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et ministère coréen de l'Environnement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592869>

économiques, qui égalisent les coûts marginaux de réduction des émissions entre les émetteurs et favorisent ainsi un abaissement efficient des émissions. Les principaux instruments économiques permettant d'internaliser le coût social du carbone sont les systèmes d'échange de permis d'émission et les taxes carbone, qui ont tous deux pour effet d'affecter un prix au carbone. Selon une récente étude, si la Corée réalisait son objectif 2020 par le recours à un système d'échange de permis, il lui en coûterait seulement 40 % de plus que si elle s'en remettait à la réglementation (Lee, 2009). En outre, un prix du carbone doit être mis en place au plus vite pour donner un coup de fouet à l'investissement

privé et à l'innovation dans le domaine des infrastructures et des technologies plus respectueuses de l'environnement. Les deux options de tarification du carbone répondent au critère d'efficacité, puisqu'elles encouragent les émetteurs à se tourner vers les solutions de réduction des émissions les moins onéreuses dont le coût est inférieur à celui des permis ou de la taxe. Une différence importante entre les deux instruments tient au fait que, dans le cas d'une taxe carbone, le prix du carbone est fixe et le volume des émissions incertain, alors que dans celui d'un système d'échange, le volume des émissions est fixe et le prix du carbone fluctue. Mais dans la pratique, vu que le barème de la taxe carbone doit être modifié au fil du temps pour faire en sorte que les objectifs d'émission soient atteints, les deux instruments sont au fond équivalents s'ils sont convenablement conçus et appliqués. La vente aux enchères de permis d'émission produit des recettes, tout comme une taxe carbone. À l'inverse, attribuer des permis gratuitement équivaut à recycler les recettes de la taxe carbone au profit des pollueurs.

Même s'il entraîne des coûts de démarrage élevés et une volatilité du prix du carbone, un système d'échange de permis d'émission a plus de chances qu'une taxe d'être défendu par les intéressés une fois qu'il a été mis en place (OCDE, 2011f). La participation d'entreprises au système crée un groupe de partisans de son maintien, même si les autorités doivent veiller à ne pas entraver la concurrence en favorisant les entreprises en place, tout en évitant la spéculation et la fraude qui réduisent les avantages environnementaux (OCDE, 2011f). La mise en place d'un système d'échange de permis d'émission ouvre également des perspectives de couplage aux marchés étrangers du carbone, démarche susceptible d'abaisser les coûts de réduction des émissions et de déboucher sur un prix régional ou mondial unique du carbone qui contribuerait à égaliser les conditions de concurrence entre les entreprises grosses consommatrices d'énergie, et donc à apaiser les préoccupations au sujet de la compétitivité internationale (OCDE, 2010a).

En avril 2011, le gouvernement a présenté un projet de loi en vue d'instaurer en 2015 un système de plafonnement des émissions et d'échange de permis d'émission pour six types de GES. La première étape consiste à instituer un « système de gestion des objectifs » (SGO), qui oblige les entreprises dont les émissions dépassent 15 000 tonnes par an à fixer à partir de 2012 des objectifs chiffrés avec les autorités. Celles d'entre elles dont les émissions annuelles dépassent 25 000 tonnes, qui étaient au nombre de 497 en 2011 et représentaient plus de 60 % des émissions totales de la Corée, seront incorporées au système d'échange de permis en 2015. Moins de 5 % des permis pourront être vendus aux enchères dans le cadre de la première phase (2015-17) et de la deuxième (2018-20). Les modalités d'allocation du reste n'ont pas encore été décidées. Quant aux entreprises dont les émissions sont supérieures à 15 000 tonnes mais ne dépassent pas 25 000 tonnes, elles auront le choix d'adhérer au système d'échange de permis ou de rester dans le SGO après 2015. Les entreprises n'atteignant pas leurs objectifs en vertu du SGO se verront infliger des amendes. Le projet de loi a été approuvé par une sous-commission de l'Assemblée nationale en février 2012, ce qui ouvre la voie à son examen par l'Assemblée avant la fin de la législature actuelle, en mai 2012.

Ce dispositif est critiqué par le secteur des entreprises. *Premièrement*, celles-ci font valoir qu'il grèvera la compétitivité internationale des industries coréennes, dont les concurrents dans les pays voisins ne sont pas confrontés à des contraintes comparables. *Deuxièmement*, elles redoutent un risque de forte instabilité du prix des permis en raison du faible nombre d'entreprises concernées par le système d'échange de permis d'émission.

Troisièmement, elles estiment que le secteur manufacturier coréen affiche déjà une bonne efficacité énergétique et ne devrait pas être contraint de réduire fortement ses émissions.

Effets sur la compétitivité internationale

Selon toute vraisemblance, le coût économique global et les effets sur la compétitivité résultant de la tarification des émissions n'auront qu'un faible impact sur la croissance de la production. Néanmoins, face au problème des « fuites de carbone », la plupart des pays ayant instauré une tarification du carbone ont recours à différentes méthodes pour protéger leurs industries nationales de la concurrence de celles des pays sans tarification de ce type. En Corée, le projet de loi sur le système d'échange de permis prévoit la possibilité pour les pouvoirs publics d'aider les entreprises qui subissent des répercussions dommageables du fait des fuites de carbone, en les faisant bénéficier de prêts, de subventions ou de déductions fiscales qui compensent les coûts d'installation de dispositifs de réduction des émissions de GES et d'exécution d'activités de R-D verte. S'il peut être indiqué d'aider temporairement certaines industries mises à rude épreuve, le coût d'un tel soutien peut être considérable et doit être apprécié attentivement à la lumière des autres usages possibles des deniers publics. Un soutien par trop généreux pérennisant les modes de production actuels ralentirait la transition vers des technologies sobres en carbone et durables. Il importe de signifier clairement que les aides seront supprimées au fil du temps (AIE/OCDE, 2010).

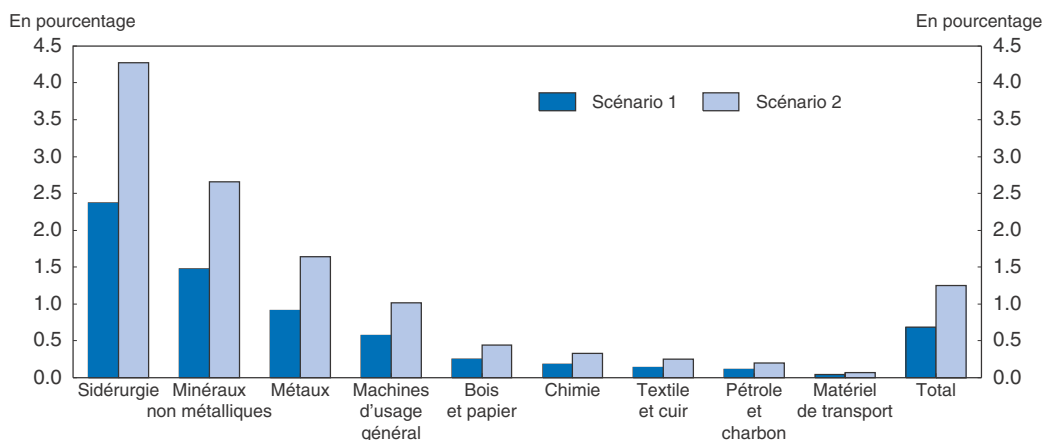
Les fuites de carbone depuis un pays donné dépendent de l'ampleur des mesures de lutte contre le changement climatique adoptées par les autres pays. Selon une étude de l'OCDE (OCDE, 2009), si l'UE décidait de réduire unilatéralement ses émissions de GES de 50 % d'ici à 2050, cette baisse serait compensée à hauteur d'environ 12 % par une hausse des émissions ailleurs dans le monde. En revanche, si tous les pays développés décidaient d'agir, cette fuite serait de seulement 2 %. Il ressort d'une étude simulant l'instauration d'un système d'échange de permis d'émission en Corée que celui-ci abaisserait de 0.7 % à 1.3 % en moyenne le chiffre d'affaires de neuf grandes industries énergivores (graphique 2.3) qui représentent en gros la moitié du chiffre d'affaires total du secteur manufacturier (Lee, 2011b)³. Sachant que le chiffre d'affaires du secteur manufacturier a progressé au rythme d'environ 8 % par an durant la dernière décennie, l'impact paraît limité. Cela étant, le recul du chiffre d'affaires serait concentré dans certaines industries comme celle de la fonte, où il pourrait atteindre pas moins de 16 % (Lee, 2011b). Des mesures seraient donc nécessaires pour atténuer les répercussions dans certaines branches particulièrement touchées. Il est cependant très important de ne pas laisser les industries grosses consommatrices d'énergie en dehors du champ d'application des mesures de lutte contre le changement climatique, car cela augmenterait le coût de la réduction des émissions (OCDE, 2009).

Volatilité des prix des permis

Les prix des permis varient en fonction de l'évolution de la demande, sous l'effet de facteurs comme la fluctuation des prix de l'énergie, la croissance économique et les conditions météorologiques (Webster et al., 2008). Dans les systèmes d'échange mis en place jusqu'à présent, les autorités ont eu tendance à fixer le plafond à un niveau trop élevé lors des premières phases, ce qui a entraîné un effondrement des prix des permis, comme ce fut le cas dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE. En outre, des erreurs d'estimation ou des changements imprévus dans le scénario de référence (au fil de


Graphique 2.3. Recul estimé des ventes en Corée à la suite de la mise en place d'un système d'échange de permis d'émission

Dans neuf industries grosses consommatrices d'énergie à l'origine de la moitié de la production manufacturière¹



1. Le scénario 1 prend pour hypothèse un prix des émissions de GES de 22 USD par tonne, contre 40 USD dans le scénario 2.

Source : Lee (2011b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592888>

l'eau) de la Corée pourraient avoir un effet spectaculaire sur les prix des permis. De nombreux gouvernements ont eu tendance à surestimer les émissions futures, par manque de données rétrospectives sur les émissions, en raison de prévisions par trop optimistes concernant la croissance du PIB, pour cause d'évolutions imprévues des prix de l'énergie et du fait d'une sous-estimation des possibilités de réduction des émissions et d'innovation (AIE/OCDE, 2010).

Une solution pour atténuer la volatilité des prix des permis consiste à autoriser leur mise en réserve en vue d'une utilisation future. Par exemple, si le système d'échange s'accompagne de la définition d'une trajectoire crédible qui se traduira par des objectifs stricts à l'avenir, les permis aujourd'hui « excédentaires » conservent quand même une valeur. Ce fut le cas dans le cadre du SCEQE, où malgré l'excédent attendu pour la période 2008-12, les quotas se sont échangés autour de 10 EUR en prévision des objectifs plus contraignants annoncés pour la période 2013-20, même si le prix a baissé récemment. Le projet de loi sur le système d'échange coréen prévoit la possibilité de mettre en réserve des permis durant la première phase pour les utiliser au cours des phases suivantes. L'emprunt de permis a un effet stabilisant similaire, mais la prudence est de mise car les entreprises ne sont pas à l'abri de la faillite. Si le fait de permettre aux entreprises de lisser la courbe de leurs émissions en mettant en réserve ou en empruntant des permis, en fonction du cycle économique, contribue à limiter la volatilité des prix, un tel dispositif doit s'accompagner de mécanismes adéquats de mise en conformité et d'objectifs à long terme pour être efficace. Par exemple, si les plafonds d'émission futurs ne sont pas ajustés pour tenir compte de l'offre de permis excédentaire, la possibilité de reporter le surplus de permis sur des périodes futures atténuera la nécessité de réduire les émissions à l'avenir.

À long terme, une solution pour réduire à la fois le coût global et la volatilité serait de coupler le système d'échange de permis d'émission coréen à d'autres marchés du carbone, ce qui permettrait d'exporter et d'importer des permis. Dans la pratique, un tel couplage ne sera possible qu'avec des systèmes caractérisés par des plafonds, des règles et des

mécanismes de compensation similaires (Dellink et al., 2010). Cependant, même en l'absence de couplage direct, une certaine convergence des prix des permis est vraisemblable si les mécanismes de compensation courants sont admis. Par exemple, la plupart des systèmes acceptent aujourd'hui les crédits d'émission issus du mécanisme pour un développement propre du protocole de Kyoto, dont la valeur est déterminée par les prix des quotas dans le SCEQE et qui sont ainsi liés au marché européen. Le projet de loi du gouvernement coréen prévoit d'autoriser les compensations dans le cadre du système d'échange, selon des conditions qui seront définies ultérieurement.

Efficacité énergétique élevée dans le secteur manufacturier

Plusieurs études montrent que l'efficacité énergétique dans le secteur manufacturier atteint un niveau élevé en Corée par comparaison avec d'autres pays⁴, ce qui tend à indiquer que les possibilités de réduction des émissions y sont moindres. L'objectif de réduction des émissions de GES fixé pour 2020 tient toutefois compte de ce facteur. Comme indiqué, les émissions du secteur manufacturier augmentent de 45 % dans le scénario au fil de l'eau, contre 33 % pour les émissions totales du pays. Qui plus est, l'abaissement des émissions visé par rapport au scénario au fil de l'eau, qui se fonde sur l'existence de technologies de lutte contre les émissions, le potentiel de réduction et les conditions de concurrence, est de seulement 18 % dans le secteur manufacturier, soit nettement moins que la réduction de 30 % ambitionnée pour l'économie dans son ensemble. Aussi, le secteur manufacturier est-il le seul des six secteurs dont l'objectif d'émissions pour 2020 est plus élevé que les émissions enregistrées en 2007. On relève en particulier que la sidérurgie, la pétrochimie et l'industrie cimentière ont pour objectifs des réductions comprises entre 8 % et 11 %, qui paraissent peu ambitieux et pourraient d'ailleurs être atteints au moyen des technologies existantes selon une étude (Lee et Choi, 2010).

Conclusion : la principale priorité devrait être d'instaurer un système d'échange de permis d'émission avec mise aux enchères des permis

La mise en place d'un prix du carbone, principalement au travers d'un système obligatoire de plafonnement des émissions et d'échange de permis d'émission, devrait être la première des priorités dans l'optique de la lutte contre le changement climatique et de la croissance verte. Même si de bons arguments plaident le cas échéant en faveur de l'adoption de mesures pour réduire au minimum les effets négatifs sur certaines industries, ils ne doivent pas servir de prétexte pour repousser l'instauration d'un tel système après 2015. En outre, l'allocation des permis d'émission par les pouvoirs publics, qui est de nature à procurer des gains inattendus aux entreprises existantes et risque ainsi de fausser la concurrence au détriment des nouveaux entrants, devrait rapidement céder la place à leur vente aux enchères. L'attribution par voie d'enchères est plus efficiente en ce qu'elle produit des recettes qui peuvent servir entre autres à compenser l'impact du système d'échange sur les entreprises et les consommateurs, à financer des investissements verts, à alléger des impôts plus distorsifs ou à assainir les budgets publics.

Si le système d'échange de permis d'émission est limité aux gros émetteurs, une taxe carbone devrait être appliquée aux sources d'émissions plus petites et plus diffuses telles que les ménages, les exploitants agricoles, les petites entreprises, les transports et le secteur commercial⁵. Le gouvernement envisage actuellement l'instauration d'une telle taxe. Il importe cependant de réduire au minimum les chevauchements et les interactions complexes entre le système d'échange et la taxe carbone, qui feraient planer des

incertitudes sur le résultat général (OCDE, 2006c). Il conviendrait en particulier de paramétrer les deux instruments de façon à réduire le plus possible les différences de prix du carbone explicite et implicite entre les secteurs (de Serres et al., 2010). Par exemple, alors que la Corée taxe les carburants ainsi que les combustibles utilisés pour le chauffage et la transformation industrielle, les carburants destinés aux agriculteurs et aux pêcheurs bénéficient de substantielles exonérations fiscales, lesquelles se sont montées à plus de 2 800 milliards KRW (0.2 % du PIB) en 2010 (OCDE, 2011d). Pour faire en sorte que tous les secteurs soient convenablement incités à réduire leurs émissions, cette disposition devrait être révisée. En outre, si la décision prise par la Corée de mettre fin au soutien budgétaire en faveur de la production de charbon et de rationaliser le soutien à la production de briquettes doit être saluée, assurer une croissance plus verte nécessite de veiller à ce qu'un prix positif soit attaché aux émissions produites par la combustion de charbon dans les secteurs non couverts par le système d'échange de permis d'émission prévu.

La fiscalité des carburants devrait être réexaminée, dans la mesure où le gazole est moins taxé que l'essence alors même qu'un litre de gazole dégage davantage de dioxyde de carbone et de polluants atmosphériques qu'un litre d'essence. De plus, il conviendrait de cesser d'affecter les recettes des écotaxes, et notamment de la taxe transport-environnement-énergie frappant l'essence et le gazole, à la construction de routes. Aujourd'hui, 80 % de ces recettes sont destinés aux infrastructures de transport, principalement aux routes, ce qui a pour effet d'encourager les émissions de GES. Lorsqu'un système d'échange de permis et une taxe carbone auront été mis en place, il conviendrait de supprimer progressivement le SGO, qui concernera après 2015 les entreprises dont les émissions annuelles sont comprises entre 15 000 tonnes et 25 000 tonnes.

L'existence d'un signal-prix clair est une condition nécessaire mais pas toujours suffisante pour assurer l'efficacité, car un certain nombre de défaillances du marché découlent d'externalités liées à l'investissement dans le savoir, à l'asymétrie de l'information et à l'imperfection des marchés, y compris financiers. Ces défaillances justifient le recours à d'autres instruments en complément des mécanismes du marché. Cela étant, l'application d'instruments qui se recourent est généralement coûteuse, et c'est pourquoi les instruments non économiques ne devraient être employés qu'en présence d'une défaillance du marché que l'instauration d'un prix du carbone ne permet pas de corriger pleinement. Ces autres instruments envisageables ne sauraient être efficaces sans une forme ou une autre de tarification du carbone (OCDE, 2009).

Convaincre les citoyens qu'ils doivent aujourd'hui supporter les coûts d'une modification en profondeur des biens produits et de la façon de les produire, au nom de bénéfices incertains qui seront répartis inégalement entre les générations et les pays, est une tâche pour le moins ardue. Le moyen d'action indispensable – la tarification du carbone – est politiquement impopulaire. Plusieurs pays ont récemment renoncé à prendre des mesures qui prévoyaient de mettre en place des instruments de tarification ou d'en élargir la portée pour s'en remettre à des règlements et des subventions. Il importe de faire clairement comprendre que ces solutions de repli ont un coût plus élevé (de Serres et al., 2011). À titre d'exemple, on estime que les subventions à l'éthanol et au biogazole appliquées dans l'UE ont coûté respectivement 700 USD et 250 USD, au bas mot, par tonne d'équivalent CO₂ d'émissions évitées (Steenblik, 2007). Pour susciter un courant favorable dans l'opinion publique, les autorités coréennes ont insisté sur les avantages

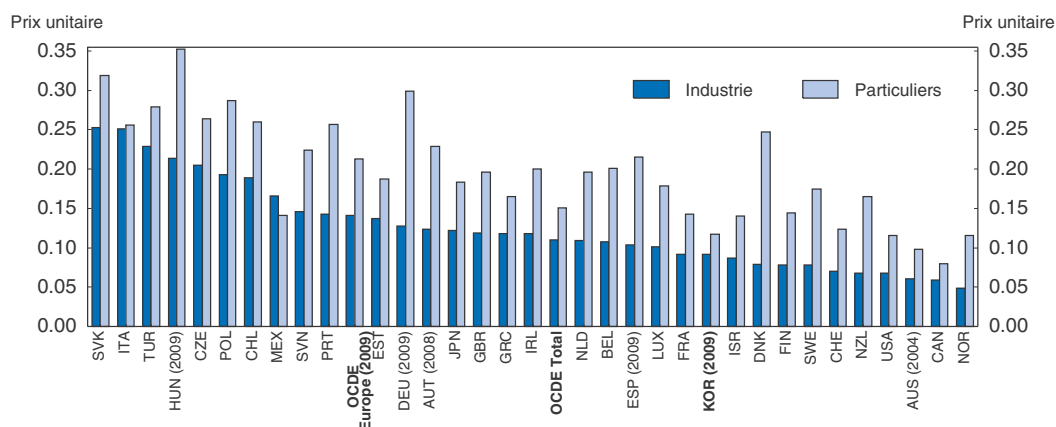
économiques de la croissance verte et sur les possibilités d'améliorer la qualité de vie en abaissant les émissions de GES. Ces deux aspects sont examinés plus loin dans ce chapitre.

Réforme de la tarification de l'électricité

Les autorités règlementent les prix de l'électricité en arguant que cette industrie de réseau a un caractère monopolistique. L'efficacité ne s'en est toutefois pas trouvée améliorée, dans la mesure où la politique tarifaire des pouvoirs publics a tendance à privilégier des objectifs macroéconomiques comme la stabilisation des prix et l'amélioration de la compétitivité internationale du secteur manufacturier (Jhung et Park, 2010). Les prix de l'électricité payés par les industriels et les ménages coréens sont légèrement inférieurs à la moyenne de l'OCDE et nettement inférieurs à celle des pays européens aux taux de change à PPA (graphique 2.4) – et ils sont parmi les plus bas de l'OCDE aux taux de change du marché. Par ailleurs, le prix de l'électricité est exceptionnellement faible par rapport à celui du pétrole (tableau 2.4). Dans ces conditions, la Corée est confrontée à des pénuries d'électricité qui l'ont obligée à procéder à des coupures tournantes en 2010 à Séoul.

Graphique 2.4. **Prix de l'électricité dans les pays de l'OCDE en 2010**

Prix du kWh aux taux de change à PPA



Source : AIE/OCDE, Base de données sur les prix et les taxes énergétiques.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592907>

Tableau 2.4. **Comparaison internationale des prix de l'électricité dans le secteur industriel**

Exprimés en proportion du prix du fioul léger (prix du fioul léger de chaque année = 100)¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Corée	88	88	88	77	65	57	54	57	44	63
Japon	481	467	454	413	364	269	226	219	163	301
États-Unis	210	261	272	229	184	139	132	121	98	162
OCDE Europe	151	182	191	195	177	153	158	161	142	203
OCDE	207	239	243	223	200	160	155	155	131	201

1. L'indice est calculé en utilisant les prix de l'électricité et du fioul léger par tonne équivalent pétrole.

Source : AIE/OCDE, Base de données sur les prix et les taxes énergétiques.

Les prix peu élevés de l'électricité constituent une subvention dommageable pour l'environnement qui stimule la consommation électrique et les émissions de GES et

favorise une structure économique à forte intensité énergétique. Aussi la consommation d'électricité par unité de PIB de la Corée a-t-elle atteint en 2009 un niveau 1.7 fois plus élevé que la moyenne de l'OCDE. Globalement, le taux de récupération – prix unitaire en pourcentage du coût unitaire total – s'est établi à 90.2 % en 2010 et le prix varie sensiblement selon les secteurs, ce qui donne lieu à une importante péréquation entre consommateurs (tableau 2.5). Le taux de récupération atteint 96.3 % dans le secteur général, qui comprend les services, contre 89.4 % dans l'industrie et seulement 36.7 % dans l'agriculture. Bien que l'écart ait été réduit ces dernières années dans certains secteurs, le taux de récupération global est passé de 93.8 % en 2007 à 90.2%, ce qui indique que les prix de l'électricité ne couvrent toujours pas les coûts. Les pouvoirs publics devraient augmenter les prix de l'électricité en abandonnant la structure tarifaire par secteur au profit de prix modulés en fonction de la tension, qui reflèteraient concrètement les coûts de production. Une telle démarche serait en phase avec le Plan-cadre national pour l'énergie de 2008, qui préconise l'arrêt de la péréquation entre secteurs.

Tableau 2.5. Taux de récupération des coûts par les prix de l'électricité en 2010

	Moyenne	Général	Résidentiel	Industriel	Éducatif	Agricole
Prix unitaire (KRW/kWh)	86.8	98.9	119.9	76.6	87.2	42.5
Coût total unitaire (KRW/kWh)	96.3	102.7	127.2	85.7	103.1	116.0
Taux de récupération en 2010 (%)	90.2	96.3	94.2	89.4	84.6	36.7
Taux de récupération en 2007 (%)	93.8	108.4	99.2	90.5	88.7	39.2

Source : Gouvernement de Corée (2008) et Jung et Park (2010).

Développement des énergies renouvelables

La politique de tarification de l'électricité a également pour effet d'entraver le développement des énergies renouvelables, qui sont essentielles à la réduction des émissions de GES et à la promotion d'une croissance verte. Pour favoriser ces énergies, la Corée a institué un système de tarifs d'achat qui offre aux producteurs un prix garanti en compensant par des subventions la différence entre le coût de production et le prix du marché. À la suite de l'instauration de ce système en 2002, la part des énergies renouvelables dans les approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP) est passée de 1.4 % à 2.6 % en 2010, avec à la clé une hausse importante du nombre d'entreprises dans le secteur et de leurs exportations. En garantissant le prix, les tarifs d'achat réduisent l'incertitude pour les investisseurs, petits producteurs compris, ce qui en fait un instrument efficace pour susciter une expansion rapide des énergies renouvelables. Néanmoins, selon la définition de l'OCDE⁶, la part de ces énergies dans les ATEP de la Corée a été de seulement 0.7 % en 2010, ce qui reste largement en deçà de la moyenne de l'OCDE (7.6 %).

En janvier 2012, le gouvernement a remplacé le système de tarifs d'achat par une norme de portefeuille d'énergies renouvelables (NPER), qui oblige les entreprises d'électricité à faire en sorte, par leurs propres moyens ou par des achats auprès d'autres producteurs, que les énergies renouvelables représentent une proportion donnée de l'électricité produite. En l'occurrence, la part obligatoire de l'électricité d'origine renouvelable a été fixée à 2 % pour 2012, et elle augmentera ensuite pour atteindre 10 % en 2022, contre seulement 1.3 % en 2010. L'objectif paraît réalisable compte tenu du fort potentiel photovoltaïque et éolien offshore de la Corée (AIE/OCDE, 2008).

Dans le cadre de la NPER, les producteurs d'électricité d'origine renouvelable reçoivent des certificats en fonction du nombre de kilowattheures (kWh) produits, ce qui engendre une offre de certificats. Le nombre de certificats alloués pour chaque kWh varie selon les sources, en fonction des coûts de production, de l'impact attendu sur les technologies des énergies renouvelables et de l'effet sur l'environnement. Par exemple, l'éolien offshore rapporte deux certificats par kWh, contre seulement 0.25 pour la « gazéification intégrée à un cycle combiné ». La valeur appropriée des coefficients reste toutefois débattue. Les entreprises d'électricité doivent acheter des certificats lorsque leur production et leurs achats d'électricité d'origine renouvelable ne leur permettent pas d'atteindre la proportion prescrite, ce qui crée une demande de certificats. Par conséquent, la NPER débouche sur un marché où le prix des certificats dépend de l'offre et de la demande et, partant, du niveau du quota obligatoire.

Les études empiriques consacrées à cette question ne permettent pas de désigner clairement une approche supérieure à l'autre⁷. Il n'existe pas de modèle universel répondant à tous les objectifs d'action. Les pouvoirs publics ont avancé trois arguments pour justifier le remplacement des tarifs d'achat, instrument fondé sur les prix, par la NPER, instrument fondé sur la quantité. *Premièrement*, il favorise la concurrence dans les énergies renouvelables. *Deuxièmement*, il réduit la pression exercée sur les budgets publics en éliminant la nécessité de subventions. *Troisièmement*, il facilite la prévision des moyens de production futurs. En outre, des analyses empiriques montrent qu'une NPER a un plus fort impact sur l'innovation dans les énergies renouvelables (Johnstone et al., 2010b).

La NPER étant un instrument fondé sur la quantité, il y a toutefois un risque qu'elle débouche sur un recours excessif à des énergies renouvelables dont la qualité laisse à désirer, que ce soit en termes de coûts de production, de retombées sur les technologies des énergies renouvelables ou d'effets sur l'environnement. Pour limiter ce risque, la Corée applique un coefficient de pondération en fonction de la source d'énergie lors de la délivrance des certificats, comme indiqué ci-avant. Néanmoins, il importe que les autorités suivent de près l'évolution des technologies sur le marché des énergies renouvelables. En outre, pour les producteurs potentiels d'électricité d'origine renouvelable, la NPER, qui est caractérisée par une tendance à la volatilité des prix des permis, implique un risque plus important que le système de tarifs d'achat, qui leur offre un prix garanti. Cela étant, les risques tiennent pour beaucoup à l'absence de contrats à long terme et ne sont pas inhérents à la NPER (Mitchell, 2006). Les systèmes de certificats négociables ont tendance à promouvoir plus efficacement les énergies renouvelables lorsqu'ils s'appuient sur de tels contrats qui limitent le risque lié à la volatilité des prix des certificats à court terme (Agnolucci, 2007). Dans le domaine des énergies renouvelables comme dans d'autres domaines de la croissance verte, il faut des politiques claires et cohérentes à long terme pour promouvoir l'investissement privé (Croce et al., 2011).

Création de nouveaux moteurs de croissance

Une politique de croissance verte consiste à favoriser la croissance économique tout en veillant à ce que les actifs naturels continuent de fournir les ressources et maintiennent le milieu naturel sur lesquels repose le bien-être. Cela suppose d'utiliser efficacement les dépenses de grande ampleur prévues par le Plan quinquennal et par d'autres mesures pour promouvoir l'innovation et les investissements verts qui seront la clé d'une croissance durable et créeront de nouvelles opportunités économiques. La transition vers un modèle de croissance verte passe par un cadre d'incitation approprié pour amener les entreprises

et les consommateurs à adopter des comportements plus respectueux de l'environnement et donner ainsi un coup de fouet à la création de nouvelles entreprises et à l'innovation (OCDE, 2011f). Les entreprises coréennes ont accru leurs investissements dans les activités vertes. Selon une enquête réalisée par l'administration, l'investissement des 30 premières entreprises du pays a triplé entre 2008 et 2010 et s'est élevé à 15 000 milliards KRW au cours de cette période de trois ans (1.5 % du PIB de 2009). Les principaux domaines d'investissement étaient notamment les énergies renouvelables (39 %), les équipements électriques de nouvelle génération (26 %) et les voitures vertes (16 %). En 2010, la Corée était devenue le deuxième producteur mondial de batteries rechargeables au lithium et d'appareils LED. Les plus grandes entreprises du pays prévoient d'investir 22 000 milliards KRW supplémentaires au cours de la période 2011-13, en privilégiant à nouveau les énergies renouvelables (44 %), les voitures vertes (24 %) et les équipements électriques de nouvelle génération (19 %). Il est cependant encore trop tôt pour apprécier l'impact de la Stratégie de croissance verte sur la croissance économique.

Financements verts : des fonds pour les entreprises vertes

L'accès au financement est parmi les principaux obstacles à l'investissement du secteur privé dans les activités vertes et l'éco-innovation durant les premières phases du développement commercial. Or, les « jeunes pousses » peuvent jouer un rôle capital notamment en exploitant des possibilités ignorées par les entreprises en place. De tels projets de longue haleine sont difficiles à financer par les mécanismes traditionnels en raison de risques comme ceux liés à l'asymétrie de l'information. Il faut du temps pour que les marchés déterminent avec précision le prix de ces risques (OCDE, 2011b), et c'est pourquoi il importe d'améliorer l'accès au financement en veillant à mettre en place les fondements juridiques, un système de certification efficace pour établir quelles entreprises méritent un financement vert et des outils de financement (Kim, 2011). La loi-cadre adoptée en 2010 par la Corée jette les bases juridiques et fait obligation au gouvernement de mettre en place des outils financiers en élaborant de nouveaux produits, en apportant un soutien financier direct aux entreprises vertes et en encourageant l'investissement privé dans les projets d'infrastructures vertes.

Il est primordial de pouvoir s'appuyer sur un système de certification efficace pour déterminer quelles entreprises sont véritablement vertes. En l'occurrence, le système de la Corée est administré par la Commission de certification verte, qui détermine les technologies, projets et entreprises admissibles sur la base d'une évaluation réalisée par l'agence coréenne pour l'innovation (KIAT). En octobre 2011, 456 technologies et 12 projets avaient été certifiés (tableau 2.6). En outre, une certification « entreprise verte » est prévue pour les entreprises dont plus de 30 % du chiffre d'affaires provient de technologies vertes certifiées. En octobre 2011, seules 57 entreprises l'avaient obtenue, ce qui s'explique par le fait qu'il faut du temps pour atteindre le seuil de 30 %. L'Administration des petites et moyennes entreprises attribue également des certificats d'entreprise verte dans le cadre de son système de certification des entreprises à risque. Le nombre de ces certificats est passé de 1 133 en 2008 (7.4 % des entreprises à risque) à 1 785 en 2010 (9.5 %) (Young, 2011). Les entreprises à risque bénéficient de divers avantages, dont des incitations fiscales généreuses et des garanties de capital (OCDE, 2005).

Les pouvoirs publics utilisent différents circuits pour apporter des financements aux entreprises vertes. Étant donné que les financements verts impliquent un risque élevé et un horizon d'investissement long, des garanties de crédit sont employées pour stimuler les

Tableau 2.6. **Demandes de certification verte déposées par les entreprises**

Certification demandée pour :	Nombre de demandes	Dossiers à l'étude	En cours d'évaluation	Certifications accordées	Demandes rejetées
Technologie verte	1 130	357	124	456	193
Projet vert	93	62	3	12	16
Entreprise verte	86	24	3	57	2
Total	1 309	443	130	525	211
Pourcentage du total	100.0	33.8	9.9	40.1	16.1

Source : Comité présidentiel sur la croissance verte.

prêts à ces entreprises. Au cours de la première moitié de la période couverte par le Plan quinquennal (de 2009 à la mi-2011), des garanties de crédit de 14 000 milliards KRW (1.3 % du PIB de 2009) ont été apportées aux activités vertes par deux institutions publiques (tableau 2.7), le Fonds coréen de garantie du crédit (KODIT) et la Société coréenne de financement de la technologie (KOTEC). Ces activités entrent ainsi pour une part non négligeable dans les 62 000 milliards KRW de garanties non encore apurées qui ont été fournies principalement à des petites et moyennes entreprises (PME). Cette forte proportion témoigne de la priorité accordée aux activités vertes dans le choix des prêts à garantir. De plus, les prêts verts bénéficient d'un plafond de garantie plus élevé – 7 milliards KRW (6.2 millions USD) contre 3 milliards KRW normalement – et d'une commission réduite.

Tableau 2.7. **Financements verts en Corée**Milliards KRW¹

		2009	2010	Premier semestre 2011	Total
Garanties	KODIT	1 662	1 820	1 475	4 957
	KOTEC	2 624	3 612	2 931	9 167
	Sous-total	4 286	5 432	4 406	14 124
Prêts bancaires ²		5 292	8 009	4 381	17 682
Capital-risque		367	527	337	1 231
(Nombre d'entreprises)		215	243	133	591

1. La majeure partie des garanties et des prêts accordés par les banques à capitaux publics ne sont pas pris en compte dans le Plan quinquennal (tableau 2.2).
2. L'encours des prêts en juin 2011 s'élevait à 16 500 milliards KRW ou 93 % des prêts consentis au cours de la période considérée.

Source : Comité présidentiel sur la croissance verte.

Le montant total des prêts bancaires aux activités vertes s'est élevé à 17 700 milliards KRW entre 2009 et la mi-2011 (tableau 2.7), soit près de 2 % des crédits bancaires aux entreprises. Les trois quarts des prêts ont été consentis par des banques à capitaux publics comme la Korea Finance Corporation et la Korea EXIM Bank. Les données disponibles concernant les pays de l'OCDE ne font pas apparaître de corrélation significative entre le financement public et le montant du financement privé des entreprises à risque innovantes tournées vers la croissance verte (Crisuolo et Menon, 2012). Un plus large recours aux prêts accordés par des banques privées assurerait un filtrage et une surveillance améliorés au niveau de chaque entreprise. En outre, les 14 000 milliards KRW de garanties de crédit déjà évoqués couvrent près de 80 % des prêts aux activités vertes. La garantie représente 85 % du total dans le cas de la plupart des prêts, mais ce taux est porté à 90 % pour les prêts verts. C'est une proportion élevée qui rend les banques moins vigilantes face au risque de crédit.

Le marché financier est une importante source de financements verts, notamment aux travers des investissements en capital-risque⁸, compte tenu de la jeunesse des entreprises vertes et du risque commercial plus important qu'elles présentent. L'investissement dans les activités vertes via le marché du capital-risque a quasiment doublé entre 2009 et 2011 pour atteindre 1 200 milliards KRW (0.1 % du PIB) répartis sur 591 entreprises (tableau 2.7), ce qui représente la moitié environ de l'investissement total en capital-risque en Corée. Des marchés de capital-risque fonctionnant efficacement et la titrisation des actifs de propriété intellectuelle liés à l'innovation sont des sources de financement de première importance pour les jeunes entreprises vertes et doivent être développés (OCDE, 2011f). Le financement de ces entreprises est entravé par le temps nécessaire à la montée en puissance des projets correspondants, qui est généralement plus long que la durée de vie moyenne d'un fonds de capital-risque (Criscuolo et Menon, 2012). Les pouvoirs publics ont entrepris de mobiliser des fonds publics, et 470 milliards KRW avaient ainsi été investis dans 83 entreprises vertes à la mi-2011.

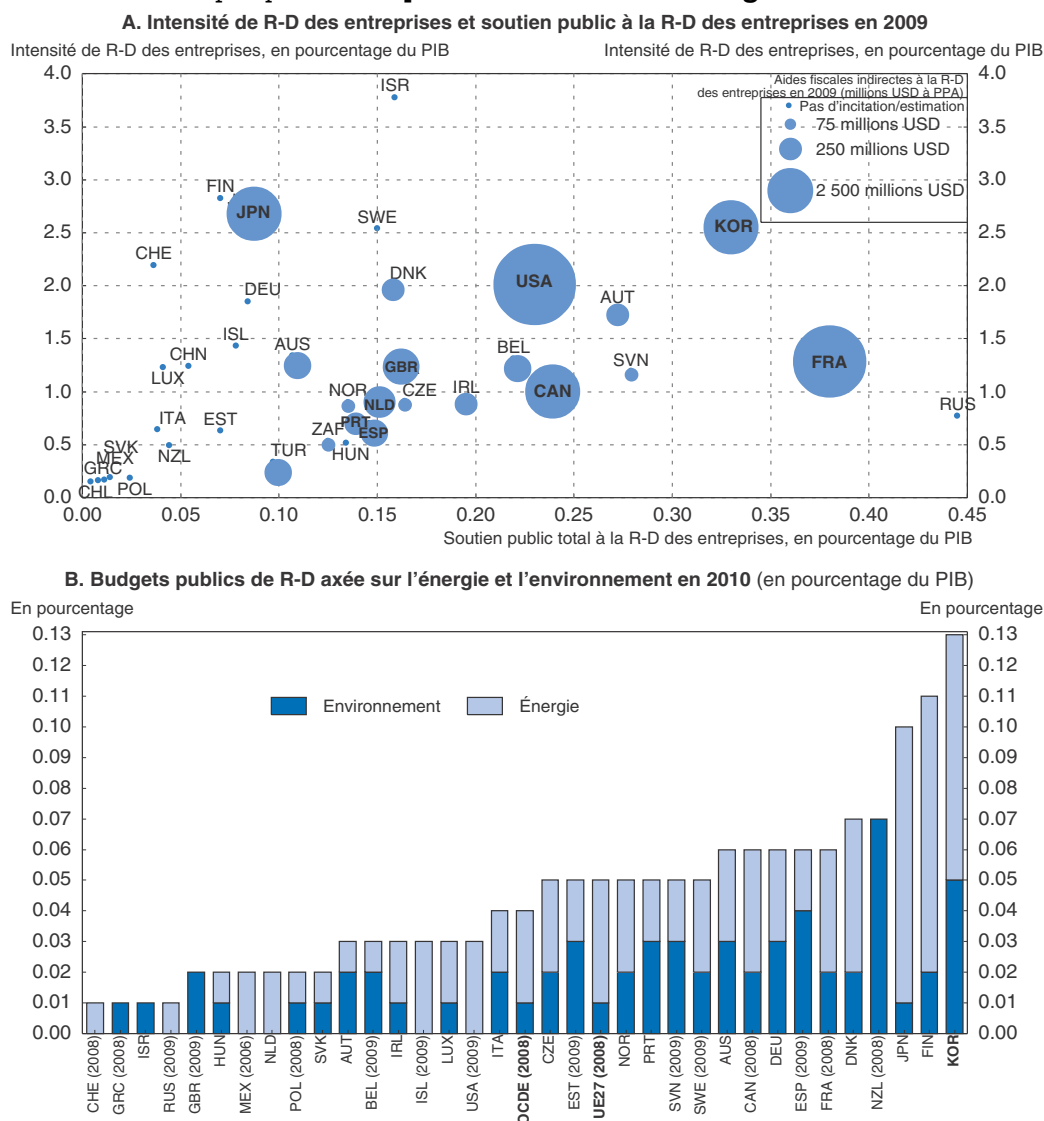
Somme toute, il serait préférable que les financements publics soient octroyés par le biais des établissements commerciaux et des systèmes existants obéissant aux règles du marché, plutôt que par l'intermédiaire des banques à capitaux publics et des fonds publics (OCDE, 2011f). L'attribution de certificats verts à des entreprises et technologies particulières devrait être opérée avec soin, en limitant le plus possible le risque de verrouillage technologique et de manque de concurrence. Par rapport à l'envolée de la certification des entreprises à risque observée au moment de la bulle des technologies de l'information, au début des années 2000, l'expansion des certificats verts est plus progressive, dans la mesure où le risque est élevé et où la reproduction et le déploiement sont moins aisés que dans le cas des technologies de l'information, de sorte qu'on a moins à redouter la formation d'une nouvelle bulle (Lee, 2011a). À mesure que l'investissement privé monte en puissance, les pouvoirs publics devraient faire preuve de prudence dans leurs politiques de financement vert et de certification, car les politiques qui « désignent les vainqueurs » sont intrinsèquement risquées compte tenu de la rapidité de l'innovation, et peuvent enfermer la Corée dans un sentier d'évolution qui n'est pas le plus favorable.

Promouvoir l'éco-innovation et l'investissement privé vert

L'innovation est un important moteur de la transition vers une économie verte, car c'est elle qui produit les technologies qui sont essentielles à la création de nouvelles sources de croissance et de nouveaux emplois. Comme évoqué ci-avant, la première des priorités consiste à affecter un prix au carbone pour encourager l'innovation verte. Des signaux-prix clairs et cohérents sont nécessaires pour démontrer l'attachement des pouvoirs publics à la croissance verte. Cependant, la tarification du carbone n'est pas en soi suffisante. Des données d'expérience récentes semblent en effet indiquer qu'elle ne permet pas de venir à bout des défaillances du marché qui freinent l'innovation, à commencer par la difficulté qu'ont les entreprises à profiter pleinement des fruits de leur investissement (OCDE, 2011c). Comme indiqué plus haut, ces défaillances sont plus répandues dans le cas de l'innovation verte en raison du fort degré d'incertitude, des horizons temporels longs et des coûts fixes élevés des technologies dominantes (UK Committee on Climate Change, 2010). C'est pourquoi des investissements publics dans la R-D et des mesures de promotion de la R-D privée sont nécessaires.

En 2009, la Corée s'est classée troisième parmi les pays de l'OCDE pour l'intensité de R-D, avec des dépenses s'élevant à 3.6 % du PIB, soit nettement plus que la moyenne de l'OCDE

Graphique 2.5. Dépenses de R-D et technologies vertes



Source : OCDE (2011e), Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932592926>

(2.4 %). Elle occupe également la quatrième place pour la part de la R-D du secteur des entreprises, qui a atteint 2.5 % du PIB (graphique 2.5) et représenté les trois quarts environ de l'investissement total de la Corée dans la R-D. La R-D du secteur des entreprises est soutenue par les pouvoirs publics au travers de plusieurs dispositions : crédits d'impôt, abattements fiscaux, allègements de la fiscalité sur les salaires des travailleurs de la R-D et amortissement accéléré des équipements utilisés pour la R-D. Le soutien total s'est élevé à 0.3 % du PIB, une proportion dépassée seulement par la France au sein de l'OCDE.

En outre, les dépenses publiques de R-D ont atteint 1.0 % du PIB, contre 0.75 % dans l'OCDE en moyenne. En 2010, la Corée était en tête des pays de l'OCDE pour ce qui est de l'investissement public dans les technologies vertes (technologies dédiées à l'énergie et à l'environnement selon la définition retenue) rapporté au PIB (graphique 2.5, partie B). Le Plan quinquennal prévoit de porter l'effort public de R-D verte de 2 000 milliards KRW en 2009 à 3 500 milliards KRW en 2013 (tableau 2.2), pour un total de 13 000 milliards KRW

sur les cinq ans du plan (1.5 % du PIB de 2009). La part de la R-D verte dans le total des dépenses publiques de R-D passerait ainsi de 16 % en 2009 à 20 % en 2013.

Les trois quarts des investissements publics doivent être alloués aux 27 principales technologies vertes sélectionnées par le gouvernement en 2009 (tableau 2.8). En 2011, les autorités ont procédé à une évaluation du degré d'avancement de la Corée dans ces domaines technologiques en se fondant sur les données relatives aux brevets et l'avis d'experts. Il en ressort que le niveau technologique général du pays a progressé, d'environ la moitié de celui des pays les plus avancés en 2009 à environ deux tiers en 2011. Dans six domaines technologiques, dont le captage et le stockage du CO₂, les réseaux intelligents et les voitures vertes, l'écart a été réduit de plus de 20 points de pourcentage. De plus, pour cinq technologies, parmi lesquelles les LED et TI vertes, les cellules solaires au silicium et les réacteurs à eau légère, la Corée a atteint un niveau au moins égal à 80 % de celui des pays les plus en pointe en la matière. En 2012, le gouvernement révisera la feuille de route pour le développement des technologies vertes. Il est essentiel de suivre des politiques de croissance verte stables et cohérentes, car on a pu constater que les dépôts de brevets portant sur des technologies environnementales s'en trouvaient favorisés dans les pays de l'OCDE (Johnstone et al., 2010a).

Tableau 2.8. Niveau technologique atteint dans les 27 principales technologies vertes

En pourcentage du niveau des pays les plus avancés en 2011

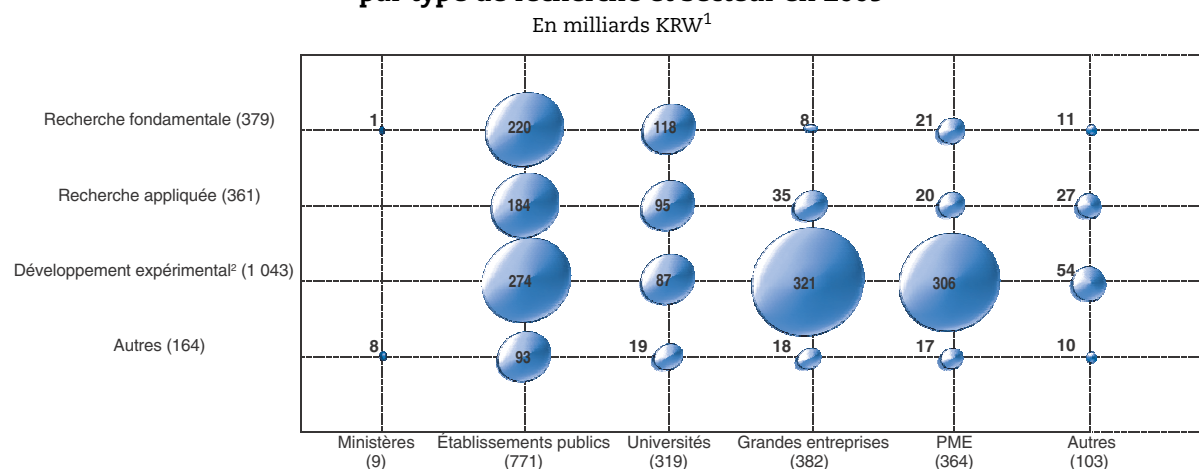
Secteur	27 principales technologies vertes	Niveau technologique ¹
Changement climatique	1. Surveillance et modélisation du changement climatique	55
	2. Évaluation du changement climatique et adaptation	55
Sources d'énergie	3. Cellules solaires au silicium	80
	4. Cellules solaires sans silicium	60
	5. Bioénergie	60
	6. Réacteurs à eau légère	95
	7. Réacteurs rapides de nouvelle génération	70
	8. Fusion nucléaire	60
	9. R-D sur l'énergie hydrogène	60
	10. Piles à combustible à haut rendement	60
	Efficacité énergétique	11. Activateurs de croissance des plantes
12. Gazéification intégrée à un cycle combiné		60
13. Voitures vertes		80
14. Infrastructures intelligentes pour les transports et la logistique		65
15. Villes vertes et renaissance urbaine		60
16. Bâtiments verts		70
17. Procédés de production verts		50
18. Diodes électroluminescentes à haut rendement/TI vertes		80
19. Machines électriques combinées aux TI		90
20. Batteries secondaires		40
Technologies curatives	21. Captage, stockage et transformation du CO ₂	84
	22. Traitement des émissions hors CO ₂	70
	23. Évaluation et gestion de la qualité de l'eau	40
	24. Nouvelles ressources hydrauliques	60
	25. Recyclage des déchets	70
	26. R-D sur la surveillance et le traitement des substances dangereuses	40
R-D sur la réalité virtuelle	27. Réalité virtuelle	70

1. Par rapport aux pays les plus en pointe, déterminé sur la base des données relatives aux brevets et d'avis d'experts.

Source : KISTEP (2011).

Plus de la moitié des dépenses publiques de R-D consacrées aux technologies vertes ont été destinées à des activités de développement expérimental (graphique 2.6), exécutées à 60 % environ dans des entreprises privées. Or, les travaux de l'OCDE tendent à indiquer que l'investissement public de R-D devrait se concentrer sur la recherche fondamentale, qui présente le plus fort potentiel en termes de rendement social et d'effets induits (OCDE, 2011c). En 2009, seuls 20 % des investissements publics ont ciblé la recherche fondamentale, même si cette proportion était en hausse par rapport aux 15 % enregistrés en 2008. Le gouvernement devrait comme il le projette porter cette part à 35 % en 2012, sachant que la recherche fondamentale a un caractère de bien public et que les entreprises privées ne sont guère susceptibles de s'y engager. S'agissant des activités de recherche qui ont une orientation plus commerciale, les investissements publics devraient privilégier les infrastructures et technologies génériques pour éviter de « désigner les vainqueurs » et viser la neutralité technologique (OCDE, 2011c)⁹.

Graphique 2.6. **Dépenses publiques de R-D consacrées aux technologies vertes par type de recherche et secteur en 2009**



1. Les nombres entre parenthèses indiquent le montant total par type de recherche et par type d'institution. Le total général est de 1 948 milliards KRW (0,2 % du PIB).
2. Par développement expérimental, on entend des travaux systématiques fondés sur des connaissances existantes obtenues par la recherche et/ou l'expérience pratique, en vue de lancer la fabrication de nouveaux matériaux, produits ou dispositifs, d'établir de nouveaux procédés, systèmes et services ou d'améliorer considérablement ceux qui existent déjà.

Source : KISTEP (2010).

Étant donné que le développement des principales technologies nécessite des connaissances spécialisées dans un éventail de domaines techniques et scientifiques (KISTEP, 2010), la coopération et l'interaction sont primordiales pour réaliser des avancées. Dans ces conditions, il est encourageant de constater que les trois quarts des 4 732 projets exécutés en 2009 ont donné lieu à une coopération entre les pouvoirs publics, des universités et des instituts de recherche privés. En outre, des entreprises privées ont été associées à 63 % des projets, bien que leur contribution financière se soit limitée à 8 % du total et que les projets aient donc été financés presque entièrement par les pouvoirs publics. Un engagement plus large et un investissement financier plus important s'imposent de la part des entreprises pour faire avancer la recherche verte et en faire un moteur de l'innovation dans le secteur privé. Une autre priorité est de renforcer la participation des universités, qui emploient quelque 70 % des titulaires d'un doctorat mais représentent seulement 10 % des dépenses de R-D totales. Les pouvoirs publics doivent

encourager une coopération plus étroite entre les établissements de recherche publique, les universités et les entreprises en facilitant la réalisation de projets conjoints, en améliorant la mobilité des chercheurs et en élargissant l'accès aux travaux de recherche des établissements publics.

L'abaissement des barrières à l'importation de produits qui sont importants pour les technologies relatives au changement climatique favoriserait également l'innovation. Il ressort d'une récente étude de l'OCDE que les barrières commerciales mises en place par la Corée en la matière sont plus importantes que celles qui existent dans l'UE, au Japon et aux États-Unis (Steenblik et Kim, 2009).

L'impact de la croissance verte sur l'emploi et la répartition du revenu

L'impact de la Stratégie de croissance verte sur la croissance de la production est incertain. De toute évidence, le PIB est actuellement surestimé en ce qu'il ne tient pas compte de l'épuisement des ressources naturelles. En affectant un prix aux externalités environnementales, la Corée peut devenir plus productive, même si cela ne transparaît pas dans les mesures traditionnelles de la production, et mettre en place des bases solides dans l'optique d'une croissance durable à long terme.

La croissance verte favorisera l'emploi dans des secteurs comme les énergies renouvelables, le recyclage, les transports publics, les bâtiments et la gestion des forêts. D'après une estimation, le développement de ces énergies pourrait à lui seul accroître de 20 millions d'ici à 2030 la demande de travailleurs à travers le monde (PNUE/OIT/OIE/CSI, 2008). En outre, selon les estimations du Conseil européen des énergies renouvelables, la réalisation de l'objectif de l'UE qui prévoit de porter la part de ces sources d'énergie dans la consommation d'énergie totale à 20 % à l'horizon 2020 pourrait augmenter de plus de 2 millions la demande de travailleurs (Renner et al., 2009). Ces gains seraient certes en partie annulés par des destructions d'emplois dans les secteurs énergivores, mais ceux-ci n'emploient qu'une faible proportion des actifs. De fait, les industries les plus polluantes des pays de l'OCDE, à l'origine de 82 % des émissions non agricoles de CO₂ en 2004, n'employaient que 8 % de la population active (OCDE, 2011f). Plusieurs études ont en outre montré que les énergies renouvelables créeront davantage d'emplois par mégawatt de puissance installée, par unité d'énergie produite et par dollar investi que les énergies fossiles (OCDE, 2011f). La transition vers une croissance verte est susceptible de faire progresser l'emploi, même si cela dépend de l'usage qui est fait des recettes procurées par le système d'échange de permis d'émission ou la taxe carbone.

- Selon une étude de l'OCDE, les politiques de réduction des émissions de GES entraîneraient une hausse de 1 % de l'emploi si les recettes étaient utilisées pour financer l'abaissement de la fiscalité du travail (OCDE, 2011f).
- La réalisation de l'objectif de réduction des émissions de GES de la Corée pour 2020 se solderait par une hausse de l'emploi de 0.3 % par rapport au scénario au fil de l'eau (Kim et Lim, 2010). Cette estimation repose sur l'hypothèse d'une expansion du secteur des énergies renouvelables à 0.9 % du PIB et de l'utilisation de la moitié des recettes du système d'échange de permis d'émission sous forme de dépenses publiques.

Toutefois, le passage à une croissance verte impose des coûts de transition non négligeables pour produire des avantages à long terme. Faire évoluer les processus de production, les modes de consommation et la structure économique sera onéreux et fastidieux. Pour alléger les coûts de transition, il conviendrait de s'assurer, au travers des

politiques du marché du travail, que les travailleurs et les entreprises sont en mesure de s'adapter rapidement. La *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi réévaluée* (OCDE, 2006b) évoque l'importance de la mobilité de l'emploi et de la formation de la main-d'œuvre pour concilier la « destruction créatrice » liée à la croissance verte et un niveau d'emploi élevé, de façon à faciliter la transition. La Corée doit améliorer la situation dans ces deux domaines (chapitre 1). Une première étape importante vers la modernisation du système de formation consisterait à établir une carte des besoins en qualifications pour les emplois verts.

Les politiques du marché du travail doivent être accompagnées de mesures destinées à faire en sorte que la croissance verte n'ait pas pour corollaire un creusement des inégalités de revenu (chapitre 3). Une Stratégie efficace en faveur de la croissance verte devrait donc tenir compte de son effet de répartition. En Corée, les écotaxes ont un effet régressif dans la mesure où elles alourdissent la charge supportée par les ménages à faible revenu, qui consacrent une part plus importante de leur revenu à l'énergie (KEI, 2010). Les recettes tirées de la vente aux enchères de permis d'émission et des écotaxes devraient être employées en partie pour renforcer le filet de protection sociale.

Amélioration de la qualité de vie par la croissance verte

Parmi les principaux avantages d'une croissance verte, il y aurait l'amélioration des conditions environnementales grâce à la diminution de la pollution de l'air et de l'exposition à différents polluants, et grâce à un accès accru aux services environnementaux de base, à commencer par une eau salubre (OCDE, 2011g). Selon une étude, une réduction de 50 % des émissions de GES irait de pair avec une baisse spectaculaire de la pollution atmosphérique, ce qui entraînerait des gains substantiels sur le plan de l'espérance de vie (Bollen et al., 2009). À partir d'un indice du bien-être économique qui combine la variation du PIB par habitant et la valeur de l'allongement de la vie, une étude de l'OCDE estime que les gains en termes d'espérance de vie réduiraient de moitié le coût associé aux mesures de lutte contre le changement climatique (de Serres et Murtin, 2011).

L'un des plus importants avantages non marchands qu'aurait une croissance verte en Corée serait l'amélioration de la qualité de l'air dans la région de la capitale, qui est parmi les plus médiocres de la zone OCDE. Les émissions de dioxyde d'azote (NO₂) et de dioxyde de soufre (SO₂) enregistrées dans cette région ont en effet atteint des niveaux près de deux fois plus élevés qu'à Paris, Londres ou Tokyo en 2008 (Jun, 2010). La forte concentration de NO₂ est due aux véhicules particuliers, qui sont responsables de près des trois quarts de la pollution de l'air dans la région de la capitale (Kamal-Chaoui et al., 2011). Les coûts sociaux de la pollution atmosphérique sont estimés à 5 % du PIB en Corée (OCDE, 2006b).

La priorité des autorités est d'améliorer nettement la qualité de l'air dans la région de la capitale pour qu'elle soit dans la moyenne de l'OCDE à l'horizon 2014. Cela passe essentiellement par un programme de plafonnement et d'échange, qui s'applique depuis 2008 aux émissions de NO₂ et de SO₂ des grands émetteurs de la région¹⁰. En 2010, le système a été étendu aux sources d'émission de taille moyenne pour couvrir au total quelque 300 usines de la région de la capitale. L'objectif est de faire baisser les émissions annuelles de près de 30 % entre 2008 et 2012. Actuellement, les permis d'émission sont alloués sur la base des émissions moyennes des cinq dernières années. Jusqu'à présent, les émissions moyennes n'ont toutefois représenté que 60 % environ de l'objectif, ce qui

indique que celui-ci est trop élevé. Il serait donc possible d'abaisser progressivement cet objectif afin d'améliorer plus encore la qualité de l'air. Comme pour le système d'échange de permis d'émission de GES, l'efficacité du dispositif serait améliorée si les permis étaient vendus aux enchères. Le maintien escompté du régime d'allocation des permis sur la base des émissions antérieures affaiblit l'incitation à réduire les émissions et fait obstacle à l'entrée de nouvelles entreprises.

Le système d'échange s'applique aux sources d'émission fixes mais l'automobile est une importante source de pollution dans la région de la capitale, et c'est pourquoi il importe de faire baisser le volume de circulation routière et la consommation de carburant des véhicules. Pour atteindre l'objectif qui prévoit de faire passer la part des transports publics de 50 % à 65 % d'ici à 2020, il faudra améliorer leur accessibilité et leur commodité. La promotion du vélo par la mise en place d'un système de location et l'extension du réseau de pistes cyclables pourrait également être une solution envisageable. Une autre priorité consiste à faire baisser la consommation de carburant des véhicules. En 2012, les pouvoirs publics ont instauré des normes obligatoires relatives à l'émission de GES et à la consommation moyenne de carburant des véhicules automobiles, qui prescrivent des valeurs similaires à celles en vigueur aux États-Unis. Elles s'appliqueront dans un premier temps à 30 % des véhicules vendus, mais ce taux sera porté à 100 % d'ici à 2015. Ces normes contribueront à préparer la Corée à la mise en place d'un prix du carbone.

Conclusion

La priorité devrait être d'instituer un cadre favorisant la transition vers une économie sobre en carbone tout en soutenant la croissance économique. *Premièrement*, il est essentiel de mettre en place un prix du carbone par le biais d'un système d'échange de permis d'émission et d'une taxe carbone, et d'encourager ainsi la R-D et l'innovation dans les technologies vertes au niveau des ménages et des entreprises. Il conviendra d'expliquer clairement qu'il reviendrait plus de deux fois plus cher d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES de la Corée en misant sur la réglementation qu'en fixant un prix du carbone (Lee, 2009). *Deuxièmement*, étant donné les défaillances du marché, le secteur public a un rôle à jouer, notamment dans la R-D et dans la promotion des énergies renouvelables. *Troisièmement*, la transition vers une économie sobre en carbone nécessite un redéploiement des capitaux et des ressources humaines entre les secteurs, d'où l'importance d'assurer un soutien financier adéquat aux activités vertes, la flexibilité du marché du travail et une formation effective. *Quatrièmement*, l'effet de la Stratégie de croissance verte sur la répartition devrait être pris en compte et atténué à l'aide de mesures correctrices complètes pour assurer des résultats équitables. Le cadre préconisé réduirait au minimum le coût de réalisation des objectifs d'émission de GES de la Corée tout en favorisant la poursuite de la convergence avec le niveau de vie des pays à revenu élevé. Des recommandations d'action précises pour améliorer le cadre de croissance verte de la Corée sont énoncées dans le tableau 2.9.

Tableau 2.9. **Bilan des réformes structurelles dans le domaine de la croissance verte**

Recommandations de l'Étude de 2010	Mesures prises ou proposées par les autorités	Synthèse des recommandations de l'Étude de 2012 relatives à la stratégie de croissance verte de la Corée
Lutte contre le changement climatique		
Recourir à des instruments économiques dès que possible pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 d'une manière efficace par rapport à son coût en faisant en sorte que les coûts de réduction soient égaux, à la marge, entre toutes les options.	En avril 2011, le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale un projet de loi visant à instaurer à partir de 2015 un système d'échange de permis d'émission. Ce projet a été approuvé par une commission parlementaire en février 2012.	Faire approuver définitivement par l'Assemblée nationale le projet de loi portant création d'un système d'échange de permis d'émission, de préférence avant la fin de l'actuelle législature, en mai 2012.
Fixer un prix au carbone en créant un système obligatoire et général de plafonnement et d'échange, et établir ainsi un signal prix clair permettant aux acteurs du marché de prendre des décisions d'investissement adaptées.	Le système de plafonnement et d'échange prévu par le projet de loi visera six types de GES et concerne toutes les entreprises dont les émissions annuelles dépassent 25 000 tonnes.	Faire approuver définitivement par l'Assemblée nationale le projet de loi portant création d'un système d'échange de permis d'émission avant la fin de l'actuelle législature, en mai 2012.
Vendre les permis d'émission aux enchères.	Moins de 5 % des permis pourront être vendus aux enchères dans le cadre des première et deuxième phases du système d'échange de permis d'émission prévu.	Annoncer un calendrier d'arrêt de l'attribution des permis sur la base des émissions antérieures et développer leur attribution par voie d'enchères.
Autoriser à mettre en réserve des permis pour plus tard, voire à en emprunter.	Au titre du projet de loi, la mise en réserve et l'emprunt ne seront pas autorisés dans le cadre de la première phase.	Autoriser la mise en réserve et l'emprunt pour réduire la volatilité des prix.
Instaurer une taxe carbone dans les domaines non couverts par le système de plafonnement et d'échange.	Aucune mesure prise.	Instaurer une taxe carbone pour réduire les émissions dans les domaines non couverts par le système d'échange de permis d'émission.
Accélérer la suppression des subventions à l'énergie préjudiciables à l'environnement et veiller à ce que les prix de l'énergie dans chaque secteur reflètent son coût de production.	Le Fonds pour la sécurité de la production de charbon, qui compensait l'écart entre le coût de la production charbonnière et son prix de vente, a été supprimé en 2010.	Réformer le système de tarification de l'électricité en relevant les prix de façon qu'ils reflètent les coûts unitaires dans chaque secteur, et en substituant à la structure tarifaire par secteur des prix de l'électricité modulés en fonction de la tension afin de refléter concrètement les coûts de production.
Cesser d'affecter le produit des taxes environnementales aux infrastructures de transport, en particulier à la construction de routes.	Aucune mesure prise.	Cesser d'affecter le produit des taxes environnementales aux infrastructures de transport, en particulier à la construction de routes.
Encourager le développement des sources d'énergie renouvelable en éliminant les obstacles non économiques et en établissant un dispositif de soutien fiable et transparent assorti d'incitations qui diminuent au fil du temps.	La norme de portefeuille d'énergies renouvelables (NPER), entrée en vigueur en 2012, vise à faire passer la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité de 2 % en 2012 à 10 % en 2022.	Surveiller le marché des énergies renouvelables pour prévenir un recours excessif à des énergies renouvelables dont la qualité laisse à désirer, tout en promouvant des contrats à long terme pour stabiliser les prix. Supprimer progressivement le système de gestion des objectifs une fois mis en place le système d'échange de permis d'émission et la taxe carbone.
Création de nouveaux moteurs de croissance		
Veiller à ce que les dépenses prévues par le Plan quinquennal (2009-13) soient exécutées de manière transparente et efficace pour parer aux défaillances du marché et éviter que des fonds soient consacrés à la stimulation d'activités particulières.	Le gouvernement a institué en septembre 2011 des réunions mensuelles d'évaluation de la mise en œuvre présidées par le Premier ministre.	Utiliser efficacement les dépenses de grande ampleur prévues par le Plan quinquennal pour promouvoir l'innovation et les investissements verts qui seront la clé d'une croissance durable et créeront de nouvelles opportunités économiques.
Encourager l'innovation verte en accroissant sa part de la R-D publique, en mettant l'accent sur la recherche fondamentale, notamment dans les domaines liés aux projets de grande ampleur conduits par le secteur privé et dans les technologies qui sont encore trop éloignées de la viabilité commerciale pour attirer l'investissement privé.	Il est prévu que la part de la R-D verte dans le total des dépenses publiques de R-D soit portée de 16 % en 2009 à 20 % en 2013, et que la part de la recherche fondamentale dans la R-D totale passe de 15 % en 2008 à 35 % en 2012.	Mettre davantage l'accent sur la recherche fondamentale tournée vers les technologies vertes dans les établissements de recherche publique, en privilégiant des approches technologiquement neutres, et susciter une participation accrue des milieux industriels et universitaires.
Améliorer le cadre général de l'innovation en consacrant davantage de dépenses à la recherche fondamentale, en reliant étroitement les organismes publics de recherche, les universités et l'industrie, et en réduisant les décalages entre ressources humaines et dépenses de recherche dans les universités.	Les trois quarts des projets de R-D verte ont été menés en coopération par des établissements de recherche de secteurs différents. Cependant, les contributions financières des entreprises privées n'ont représenté que 8 % du total.	Encourager une coopération plus étroite entre les établissements de recherche publique, les universités et les entreprises en facilitant la réalisation de projets conjoints, en améliorant la mobilité des chercheurs et en élargissant l'accès aux travaux de recherche des établissements publics.

Tableau 2.9. **Bilan des réformes structurelles dans le domaine de la croissance verte (suite)**

Recommandations de l'Étude de 2010	Mesures prises ou proposées par les autorités	Synthèse des recommandations de l'Étude de 2012 relatives à la stratégie de croissance verte de la Corée
Apporter beaucoup de soin à la conception du programme de certificats verts et aux initiatives de finance verte, pour limiter le risque de formation de bulles.	Les organisations professionnelles de chaque secteur technologique sont responsables de l'évaluation, selon une procédure en deux étapes qui comporte une inspection sur site et un examen du dossier.	Apporter les fonds nécessaires aux entreprises vertes par le biais des entreprises privées et des systèmes existants obéissant aux règles du marché, au lieu de les octroyer directement par des entités publiques.
Assurer des conditions cadres favorables, notamment l'ouverture à l'investissement étranger et un régime concurrentiel solide, pour faciliter l'entrée d'entreprises nouvelles et la sortie des entreprises des secteurs en déclin.	Le gouvernement a assoupli 28 règlements relatifs à l'entrée sur le marché, principalement dans les services, et simplifié la procédure d'approbation des IDE en 2009-10.	Continuer de favoriser le financement vert des entreprises, tout en veillant à appliquer des critères de certification rigoureux et à limiter le risque intrinsèque de « désignation des vainqueurs ».
Assouplir le marché du travail et procurer aux travailleurs une formation adéquate pour faciliter le passage à une économie plus verte.	Le gouvernement a lancé en 2009 des programmes de formation gratuits destinés aux travailleurs non réguliers, qu'il a élargis en 2010.	Assouplir le marché du travail et développer les systèmes de formation efficaces répondant aux besoins en qualifications de la croissance verte. Intégrer dans la Stratégie de croissance verte des mesures sociales, telles que l'élargissement du crédit d'impôt sur les revenus d'activité et du filet de protection sociale, afin de compenser ses effets de répartition négatifs.
Amélioration de la qualité de vie grâce à un environnement plus sain		
Abaisser graduellement le niveau des émissions autorisées dans le cadre du programme de plafonnement et d'échange sur les NO _x , les SO _x et les particules totales en suspension dans la région de la capitale, de manière à atteindre une qualité de l'air équivalente à celle des pays avancés de l'OCDE.	Les pouvoirs publics ont fixé pour objectif une baisse des émissions annuelles de près de 30 % entre 2008 et 2012.	Réduire régulièrement les plafonds d'émission globaux dans le cadre du programme de plafonnement et d'échange pour améliorer la qualité de l'air, et passer de l'attribution des permis sur la base des émissions antérieures à un système de vente aux enchères pour améliorer l'efficacité.
Renforcer les normes de consommation de carburant pour réduire les émissions de NO _x , notamment dans la région de la capitale.	Le gouvernement a adopté en avril 2010 des normes obligatoires relatives à l'émission de GES et à la consommation moyenne de carburant des véhicules automobiles. Elles s'appliqueront à 30 % des véhicules vendus en 2012 et ce taux sera porté à 100 % d'ici à 2015.	Améliorer l'accessibilité et la commodité des transports publics, promouvoir l'usage du vélo et durcir les normes de consommation moyenne de carburant des véhicules afin de faire baisser la pollution, notamment dans la région de la capitale, en attendant la mise en place d'un prix du carbone.

Notes

1. Les pays non annexe I n'étaient pas tenus de fixer un objectif précis de réduction des GES pour la période 2008-12 selon le protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Parmi ces 152 pays, principalement des pays en développement, figurent quatre pays membres de l'OCDE (Chili, Israël, Mexique et Corée).
2. Une expansion significative du secteur des services ferait baisser les émissions de GES, selon les estimations à long terme issues d'un modèle économétrique (de Serres et al., 2010).
3. Cette étude reposant sur les données de l'année 2007 a été réalisée par l'Institut coréen de recherche économique (KERI), organisme créé et financé par la Fédération des industries coréennes.
4. Une analyse de l'AIE/OCDE (2007) portant sur plusieurs industries, dont la sidérurgie, le ciment, la chimie, la pétrochimie, les pâtes et papier et l'imprimerie, montre que l'efficacité énergétique est plus élevée au Japon et en Corée qu'en Europe et en Amérique du Nord. D'autres études montrent que la sidérurgie et la pétrochimie coréennes sont parmi les plus efficaces de la zone OCDE (Lee et Choi, 2010, et Lee, 2011b).
5. À l'inverse, la Nouvelle-Zélande a choisi de soumettre tous les secteurs de l'économie à son système d'échange de permis d'émission, ce qui lui permettra d'échapper aux difficultés que soulève la coordination d'un tel système et d'une taxe carbone.
6. La définition de l'OCDE intègre les déchets industriels et les déchets municipaux non renouvelables, qui ne sont pas pris en compte dans la méthodologie de l'AIE au motif qu'ils ne sont pas biodégradables (AIE/OCDE, 2011).

7. La Commission européenne (2005, 2008) a rapproché le coût des programmes de soutien aux énergies renouvelables du résultat pouvant être obtenu en termes de proportion de la production d'électricité d'origine renouvelable, et elle est arrivée à la conclusion qu'un système de tarifs d'achat bien conçu était généralement la solution la plus efficace. À l'inverse, les auteurs d'une autre étude ont constaté qu'en Allemagne, le système de tarifs d'achat avait encouragé l'implantation d'éoliennes peu efficaces dans des zones guère exposées aux vents (Jamassb et al. 2008). Pour sa part, Newbery (2010) observe que les tarifs d'achat de l'électricité photovoltaïque en Espagne et en Allemagne étaient trop élevés, ce qui a provoqué une hausse excessive des prix.
8. Il n'y a pas eu d'émission d'obligations vertes en Corée. À ce jour, les obligations vertes ne représentent que 0.01 % des émissions sur le marché mondial des obligations (OCDE, 2011e).
9. Un soutien plus ciblé pourrait être nécessaire pour atteindre certains objectifs climatiques, comme le développement des énergies renouvelables au moyen d'une norme de portefeuille d'énergies renouvelables.
10. Durant la période 2008-10, ce système a donné lieu à 114 transactions portant sur 3 858 tonnes, soit seulement 1.5 % du volume total des permis, ce qui tient au fait que les émissions ne représentaient que 60 % de ce volume.

Bibliographie

- Agnolucci, P. (2007), « The Effect of Financial Constraints, Technological Progress and Long-term Contracts on Tradable Green Certificates », *Energy Policy*, vol. 35.
- AIE/OCDE (2007), *Tracking Industrial Energy Efficiency and CO₂ Emissions*, AIE/OCDE, Paris.
- AIE/OCDE (2008), *Deploying Renewables: Principles for Effective Policies*, AIE/OCDE, Paris.
- AIE/OCDE (2010), *Reviewing Existing and Proposed Emissions Trading Systems*, AIE/OCDE, Paris.
- AIE/OCDE (2011), *Renewables Information*, AIE/OCDE, Paris.
- Bollen, J., B. Guay, S. Jamet et J. Corfee-Morlot (2009), « Co-Benefits of Climate Change Mitigation Policies: Literature Review and New Results », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 693, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2005), « Aide en faveur de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables », Communication de la Commission SEC(2005) 1571.
- Commission européenne (2008), « The Support of Electricity from Renewable Energy Sources », document de travail des services de la Commission.
- Crisuolo, C. et C. Menon (2012), « The Role of Government Policies, Local Knowledge Stocks and Firms' Patent Activity for High Growth Financing in Clean Technologies », *Documents de travail de l'OCDE sur les sciences et les technologies* (à paraître), OCDE, Paris.
- Croce, R., C. Kaminker et F. Stewart (2011), « The Role of Pension Funds in Financing Green Growth Initiatives », document préparé pour la conférence ministérielle NEPAD-OCDE tenue en avril à Dakar (Sénégal).
- Dellink, R., S. Jamet, J. Chateau et R. Duval (2010), « Towards Global Carbon Pricing, Direct and Indirect Linking of Carbon Markets », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 20, OCDE, Paris.
- de Serres, A., F. Murtin et G. Nicoletti (2010), « A Framework for Assessing Green Growth Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 774, OCDE, Paris.
- de Serres, A., J. Llewellyn et P. Llewellyn (2011), « The Political Economy of Climate Change Mitigation Policies: How to Build a Constituency to Address Global Warming? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 887, OCDE, Paris.
- de Serres, A. et F. Murtin (2011), « A Welfare Analysis of Climate Change Mitigation Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 908, OCDE, Paris.
- Duval, R. (2008), « A Taxonomy of Instruments to Reduce Greenhouse Gas Emissions and Their Interactions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 636, OCDE, Paris.
- Gouvernement de Corée (2008), *The National Energy Master Plan 2008-2030*, Séoul (en coréen).

- Jamasb, T., W. Nutall et M. Pollitt (2008), « The Case for a New Energy Research, Development and Promotion Policy for the UK », *Energy Policy*, vol. 36.
- Jhung, H. et K. Park (2010), *A Study on Market-Friendly Energy Price Systems*, Korea Energy Economics Institute, Séoul (en coréen).
- Johnstone, N., I. Hascic et M. Kalamova (2010a), « Environmental Policy Design Characteristics and Technological Innovation: Evidence From Patent Data », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 16, OCDE, Paris.
- Johnstone, N., I. Hascic et D. Popp (2010b), « Renewable Energy Policy and Technological Innovation: Evidence Based on Patent Counts », *Environmental and Resource Economics*, vol. 45.
- Jun, M. (2010), « Spatial Transformation and Regional Disparity, Housing, Transportation and Emissions », Presentation at the joint workshop between the Korea Planners' Association and the OECD in Seoul on 14 April, Korea Planners' Association, Séoul.
- Kamal-Chaoui, L., F. Grazi, J. Joo et M. Plouin (2011), « The Implementation of the Korean Green Growth Strategy in Urban Areas », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, 2011/02, OCDE, Paris.
- Kim, H. et K. Jeong (2010), *Research on a Strategy to Build a Low Carbon Economic System*, Korea Energy Economics Institute, Séoul (en coréen).
- Kim, S. et D. Lim (2010), *Analysis of the Effect of Green Growth on Jobs with Focus on Technological Innovation and Climate Change Convention*, Korea Labor Institute, Séoul (en coréen).
- Kim, H. (2011), *System Architecture for Effective Green Finance in Korea*, Korea Economic Institute, Washington, DC.
- Korea Institute of Science & Technology Evaluation and Planning (KISTEP) (2010), *Analysis of Green Technology R&D Projects in 2010*, Séoul (en coréen).
- Korea Institute of Science & Technology Evaluation and Planning (KISTEP) (2011), *Report on Evaluation of the Progress of 27 Core Green Technology Roadmap*, Seoul (en coréen).
- Korea Environment Institute (2010), *Abstracts of Green Growth Policy Research in 2010*, Séoul.
- Lee, S. et D. Choi (2010), *Research on National Energy Efficiency Strategy to Build a Society with Low Consumption and High Efficiency: Focusing on Potential Energy Reduction in the Steel, Petrochemical and Cement Industries*, Korea Energy Economics Institute, Séoul (en coréen).
- Lee, J. (2009), *Economic Impact of Emission Trading System*, Samsung Economic Research Institute, Séoul (en coréen).
- Lee, B. (2011a), *IT Bubble and a Successful Strategy for Green Industry*, Korea Economic Research Institute (KERI), Séoul (en coréen).
- Lee, S. (2011b), *Impact on Manufacturing Competitiveness of Carbon Leakage and Policy Measures*, Korea Economic Research Institute, Séoul (en coréen).
- Mitchell, C. (2006), « How to Increase Installed Renewable Energy Capacity in the UK », Paper submitted to the 2006 UK Government Energy Review, Warwick Business School.
- National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences (NRCEHSS) (2011), *Regional Green Growth in Korea*, Séoul.
- Newbery, D. (2010), « A Nuclear Future? UK Government Policy and the Role of the Market », *Cambridge Working Paper in Economics*, n° 1019, Cambridge University.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Examens environnementaux de l'OCDE : Corée 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Économie de la lutte contre le changement climatique : Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Rapport intérimaire de la Stratégie pour une croissance verte : concrétiser notre engagement en faveur d'un avenir durable*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *A Framework for Growth and Social Cohesion in Korea*, OCDE, Paris.

- OCDE (2011b), *Directing Technological Change while Reducing the Risk of (not) Picking Winners: The Case of Renewable Energy*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Fostering Innovation for Green Growth*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011f), *Vers une croissance verte*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011g), *Vers une croissance verte : suivre les progrès. Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *OECD Green Growth Newsletter*, janvier, OCDE, Paris.
- PNUE, OIT, OIE, CSI (2008), *Green Jobs – Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*, rapport produit par Worldwatch Institute pour le compte du PNUE, de l'OIT, de l'OIE et de la CSI, Nairobi, disponible à l'adresse : www.unep.org/labour_environment/features/greenjobs.asp.
- Renner, M., M. Ghani-Eneland et A. Chawla (2009), *Low-Carbon Jobs for Europe: Current Opportunities and Future Prospects*, Fonds mondial pour la nature, Bruxelles.
- Steenblik, R. (2007), « Aides : Distorsion du bilan économique des biocarburants », in *Biocarburants : lier les politiques de soutien aux bilans énergétiques et environnementaux*, OCDE/FIT, Paris.
- Steenblik, R. et J. Kim (2009), « Facilitating Trade in Selected Climate Change Mitigation Technologies in the Energy Supply, Buildings, and Industry Sectors », *Documents de travail de l'OCDE sur les échanges et l'environnement*, 2009/2, OCDE, Paris.
- UK Committee on Climate Change (2010), *Building a Low-Carbon Economy – The UK's Innovation Challenge*, Londres, juillet.
- Webster, M., J. Parsons, A. Ellerman et H. Jacoby (2008), « Cost Containment: A Primer », in *Cap-and-Trade: Contributions to the Design of a U.S. Greenhouse Gas Program*, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, Boston.
- Young, S. (2011), « Korea's Green Growth Policies and Challenges », Presented at the Conference on Green Economy and Official Statistics, Séoul, 6-8 juillet.

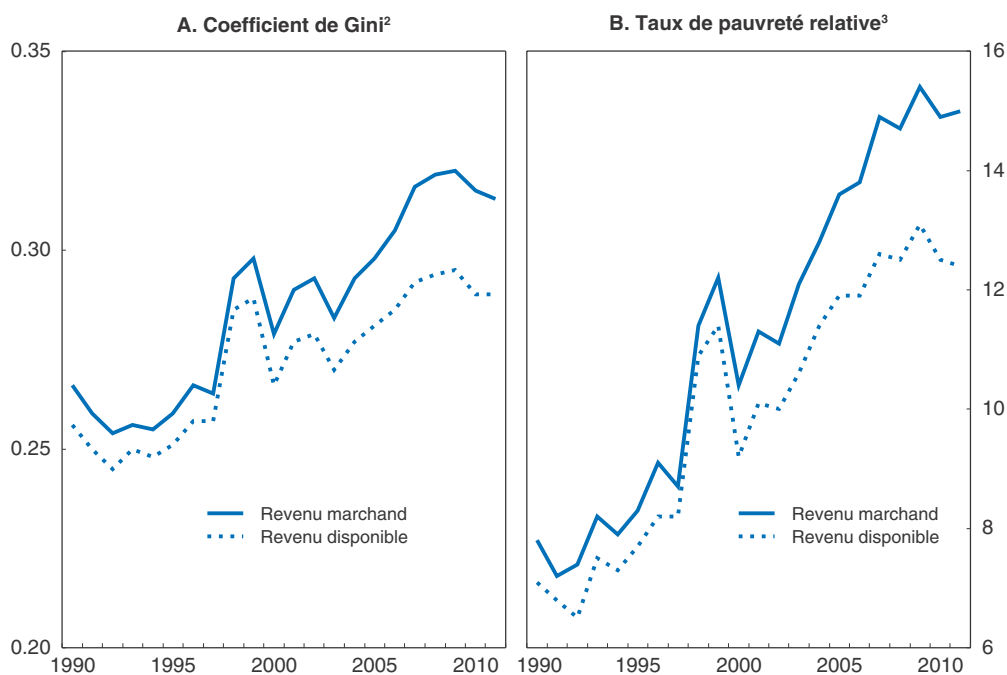
Chapitre 3

Promouvoir la cohésion sociale en Corée

La Corée doit s'attacher à inverser le creusement des inégalités tout en soutenant une croissance économique vigoureuse. Des hausses ciblées des dépenses sociales actuellement peu élevées de la Corée sont nécessaires pour combler les lacunes du filet de protection sociale, en particulier pour les personnes âgées. Pour développer la sécurité sociale, il faut combler les lacunes de la couverture, lesquelles résultent en partie du dualisme du marché du travail. Ce dualisme engendre de graves problèmes d'équité, car les travailleurs temporaires perçoivent des salaires nettement inférieurs, occupent des emplois précaires, bénéficient d'une couverture sociale plus limitée et d'un moindre accès à la formation. Il faut adopter une approche globale pour briser le dualisme, notamment en réduisant la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers, en améliorant la couverture sociale pour les travailleurs temporaires et en développant les formations offertes à ces travailleurs. Des réformes de l'éducation sont également requises pour promouvoir une croissance universelle, notamment: i) en améliorant l'accès des enfants issus de milieux pauvres à des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité; ii) en réduisant le recours aux cours de soutien privés, notamment aux hagwons; et iii) en accordant aux étudiants de l'enseignement supérieur davantage de prêts remboursables en fonction de leurs revenus futurs.

Au cours de la période de forte croissance qu'elle a enregistrée jusqu'à la crise financière asiatique de 1997, la Corée a connu à la fois un essor rapide et une distribution relativement équitable des revenus. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'écart entre riches et pauvres s'est toutefois creusé ces dernières années en Corée (graphique 3.1), tendance alarmante dans un pays où l'égalitarisme et l'homogénéité sont ancrés dans les traditions. Les inégalités viennent désormais en tête des préoccupations politiques, comme en témoignent, par exemple, les questions de la réduction de moitié des frais de scolarité et des cantines scolaires à Séoul et le dualisme tenace du marché du travail. Déjà en 2008, une enquête menée dans 34 pays avait montré que c'était en Corée que la proportion de la population estimant que les bénéfices et les coûts du développement économique n'ont pas été équitablement répartis dans leur pays était la plus élevée, soit 86 %¹. La Corée est confrontée au défi de revenir au schéma qui prévalait avant la crise, dans lequel la croissance économique élevée s'accompagnait de progrès en matière d'égalité.

Graphique 3.1. **Les inégalités de revenus et la pauvreté relative s'accroissent**¹



1. Pour les ménages urbains comptant au moins deux personnes.

2. Le coefficient de GINI peut varier entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité parfaite).

3. La pauvreté relative concerne la proportion de la population vivant avec moins de la moitié du revenu médian.

Source : Office statistique de Corée.

Les écarts grandissants entre les revenus résultent d'un certain nombre de changements structurels que le gouvernement aura beaucoup de mal à inverser. De plus, la compétitivité internationale de la Corée et la poursuite de la croissance de sa production dépendent de ces changements structurels, d'où l'importance pour les autorités de faciliter ces changements et non de les entraver. Dans le même temps, il est clair que la croissance vigoureuse de la Corée, qui est de 4 % par an depuis 2000, n'a pas été suffisante en soi pour surmonter le problème des inégalités et celui de la pauvreté. La Corée devrait donc promouvoir la cohésion sociale par le biais de dépenses sociales ciblées et efficaces, tout en évitant de gaspiller ses ressources et d'adopter des mesures incitatives négatives. Les dépenses sociales publiques ont augmenté au taux de 12 % par an, corrigé de l'inflation, depuis 1990 et du fait du seul vieillissement de la population elles continueront à croître au même rythme. Un institut de recherche national a estimé que la part des dépenses sociales publiques passera, si les politiques en vigueur restent inchangées, de moins de 8 % en 2011 à un taux compris entre 17.6 et 21.1 % d'ici à 2050, selon les hypothèses de croissance économique retenues (Won et al., 2011). Étant donné la difficulté de réduire les dépenses sociales, comme on l'a vu dans certains pays européens, la Corée doit faire preuve de prudence dans l'élargissement de ses programmes de protection sociale. En outre, le surcroît de dépenses sociales doit être financé, du moins en partie, par des impôts plus élevés, qui tendent à avoir des conséquences négatives sur la croissance même lorsqu'ils sont soigneusement conçus pour les limiter (chapitre 1). Après une brève analyse des tendances des inégalités et des dépenses sociales, nous examinons dans ce chapitre les priorités de ces dépenses.

La Corée devrait également se pencher sur les causes profondes des inégalités. Une étude récente de l'OCDE a conclu que si le progrès technologique et la mondialisation sont au moins en partie responsables des inégalités, les politiques structurelles peuvent aussi influencer de manière importante sur les profils d'inégalités, en particulier par le biais des politiques de l'éducation et du marché du travail (Koske et al., 2011). Après un examen des dépenses sociales, on trouvera dans les sections qui suivent une analyse des réformes du marché du travail et du système éducatif, ainsi que du secteur des services, qui contribueraient à réduire les inégalités. Les recommandations sont récapitulées dans l'encadré 3.2 à la fin du chapitre.

La progression des inégalités de revenus et de la pauvreté relative et les facteurs qui en sont responsables

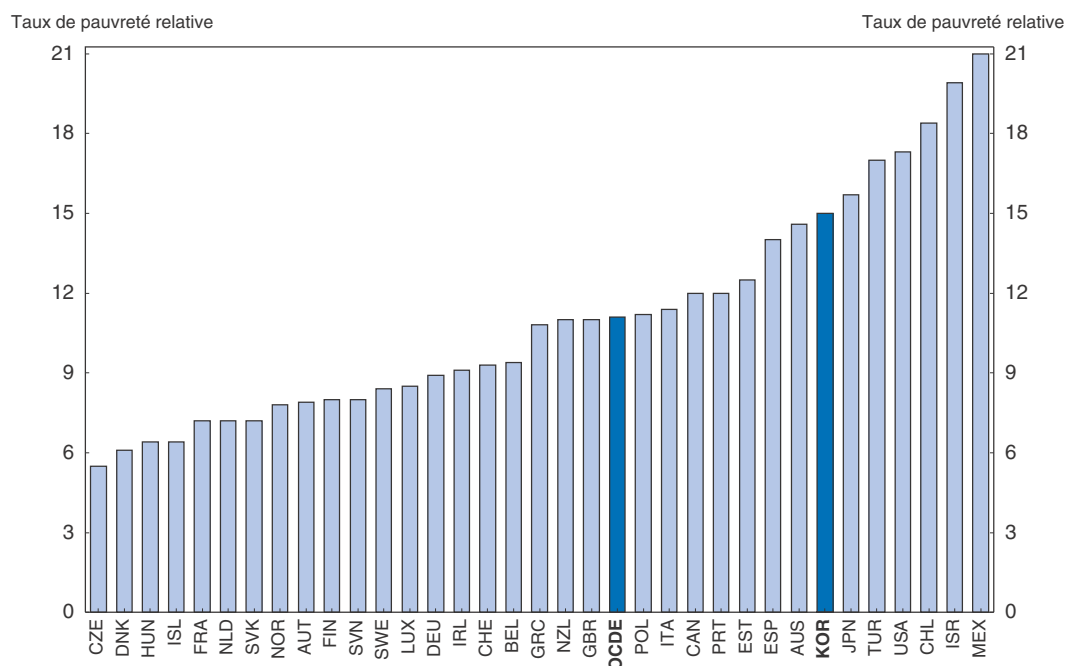
Entre 1960 et le milieu des années 90, la Corée a enregistré l'un des taux de croissance les plus élevés du monde, tandis que la distribution des revenus y était l'une des plus équitables parmi les pays en développement (Sakong, 1993). De fait, les inégalités de salaires se sont réduites pendant les années 80 et la première moitié des années 90 (Kang et Yun, 2008). L'excellente performance de la Corée a été citée pour appuyer l'hypothèse d'une corrélation positive entre la croissance et l'équité (Alesina et Rodrik, 1994). Toutefois, la crise financière asiatique de 1997 a provoqué un bond tant des inégalités que de la pauvreté relative (graphique 3.1). Malgré la solide reprise économique du pays, ces deux indicateurs n'ont cessé de se détériorer pendant la dernière décennie. Sur la base du revenu disponible (autrement dit après déduction des taxes et transferts), le coefficient de Gini correspondait à la moyenne de l'OCDE de 0.315 en 2008. De plus, le ratio du quintile supérieur au quintile inférieur était de 5.7 en Corée, alors que le ratio moyen de l'OCDE était de 5.4 (OCDE, 2011b). Malgré une légère amélioration en 2010-11 des indicateurs des

inégalités pour les ménages urbains, il est trop tôt pour conclure que la détérioration en termes d'égalité a été enrayée.

Entre-temps, le taux de pauvreté relative a doublé entre 1996 et 2008, sur la base du revenu marchand. D'après la mesure de l'OCDE basée sur le revenu disponible, le taux de pauvreté était de 15 % en 2008, soit le septième plus élevé de la zone de l'OCDE (graphique 3.2), atteignant 47 % pour les personnes âgées. Néanmoins, 88 % des personnes pauvres appartenaient à des ménages ayant à leur tête une personne d'âge actif et le taux de pauvreté dans cette catégorie augmente rapidement (Koh, 2011). Il est de plus en plus largement admis que les évaluations de la croissance économique ne devraient pas porter uniquement sur la croissance des revenus, mais devraient aussi prendre en compte la distribution des revenus (Stiglitz et al., 2009).


Graphique 3.2. Comparaison internationale des taux de pauvreté relative¹

En pourcentage de la population totale en 2008 ou l'année la plus récente disponible



1. Le taux de pauvreté se définit comme la proportion d'individus dont le revenu disponible égalisé est inférieur à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population. La notion de revenu utilisée est celle de revenu disponible des ménages corrigé en fonction de la taille du ménage. Les données pour le Chili se rapportent à 2009.

Source : OCDE (2011b), *Toujours plus d'inégalité – Pourquoi les écarts de revenus se creusent*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592964>

Les facteurs responsables de la progression des inégalités ont suscité un très vif débat, qui a surtout porté sur les rôles du progrès technologique et de la mondialisation. *Premièrement*, le progrès technologique a entraîné une évolution progressive des techniques de production qui exigent une main-d'œuvre qualifiée. La Corée, pays de l'OCDE où la dispersion des salaires a le plus augmenté, connaît également des évolutions technologiques relativement rapides, mesurées par les dépenses de R-D dans le secteur des entreprises. Toutefois, la relation positive entre la dispersion des salaires et la technologie dans la zone OCDE est faible (OCDE, 2011b). *Deuxièmement*, il se peut que l'intégration rapide des échanges et des marchés financiers, en particulier avec les pays en

développement, ait provoqué un glissement relatif de la demande de main-d'œuvre favorable aux travailleurs hautement qualifiés. En Corée, pourtant, le degré des inégalités salariales est très proche dans les secteurs exportateurs et les secteurs non exportateurs et leur évolution a été comparable ces dernières années (An et Bosworth, 2011). Troisièmement, les changements dans la structure des ménages – notamment l'accroissement du nombre de familles monoparentales – ont accentué les inégalités, quoique dans une mesure beaucoup moins importante que les changements liés au marché du travail (OCDE, 2011b).

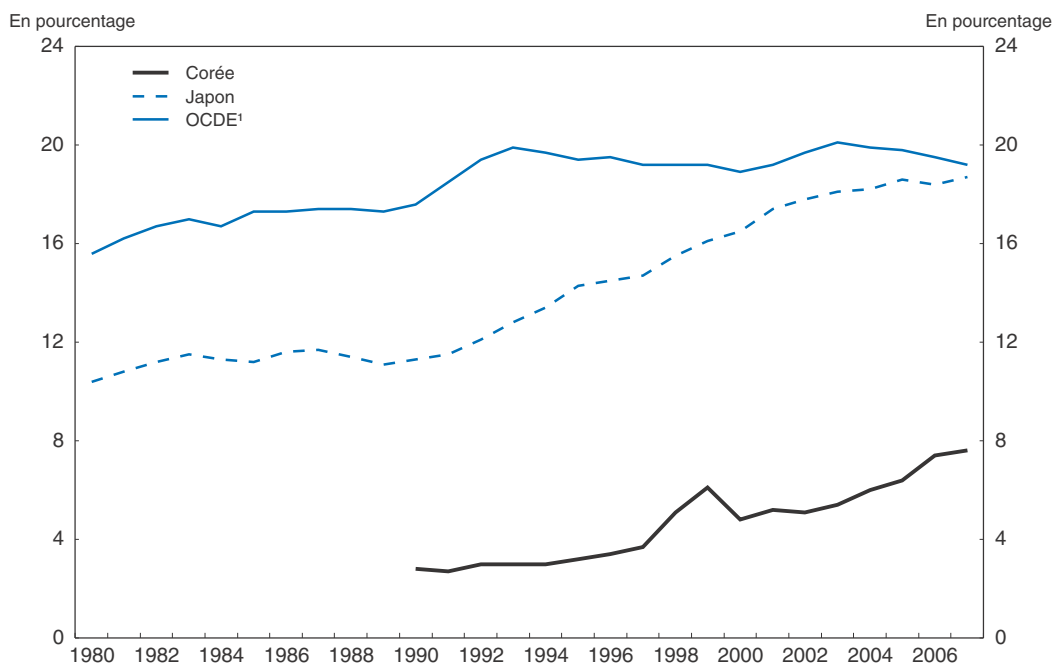
Dans le cas de la Corée, les changements structurels de l'économie ont joué un rôle primordial. Pendant la période de forte croissance, la main-d'œuvre s'est déplacée des emplois faiblement rémunérés dans l'agriculture vers les emplois mieux rémunérés du secteur manufacturier et du secteur des services, ce qui a réduit les inégalités. La part de l'emploi dans le secteur manufacturier est cependant tombée de 28 % en 1990 à 18 % fin 2007. Le déplacement de la main-d'œuvre des emplois bien rémunérés dans le secteur manufacturier vers des emplois qui l'étaient moins dans les services a accru les inégalités. Un deuxième facteur majeur, que nous examinons ci-après, est le dualisme du marché du travail, qui est à l'origine d'importants écarts de salaires entre travailleurs réguliers et travailleurs non réguliers.

Les dépenses sociales sont peu élevées mais elles augmentent rapidement

L'accroissement des dépenses sociales en Corée, qui était encore l'un des pays les pauvres du monde il y a seulement 50 ans, est relativement récent. Les événements marquants ont été l'introduction d'un régime public de pension en 1988, de l'assurance maladie universelle en 1989 et de l'assurance-chômage en 1995. La hausse rapide des dépenses sociales publiques a fait bondir leur part dans le PIB de 2.8 % en 1990 à 7.6 % en 2007 (graphique 3.3).

Graphique 3.3. **Comparaison internationale des dépenses sociales publiques**

En pourcentage du PIB



1. Des données sont disponibles pour 34 pays de l'OCDE à partir de 2000. Les données avant 2000 ont été obtenues par interpolation rétrospective à partir d'une moyenne non pondérée pour l'OCDE sur 23 pays.

Source : OCDE, Base de données des dépenses sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932592983>

La hausse tendancielle des dépenses de protection sociale n'a cependant pas été suffisante pour enrayer la détérioration de la distribution des revenus, et ce en raison de plusieurs facteurs. Le plus important est que la Corée se classe au deuxième rang des pays de la zone OCDE ayant les dépenses sociales publiques les moins élevées et que celles-ci sont nettement inférieures à la moyenne de l'OCDE qui est de 19.2 %. Sur une base nette l'écart est moindre, du fait de la pression fiscale relativement faible de la Corée, ce qui signifie qu'une plus petite partie des prestations est « récupérée ». En outre, les dépenses sociales privées, tant obligatoires que volontaires, sont légèrement supérieures à la moyenne en Corée. La part des dépenses sociales nettes (publiques et privées) dans le PIB s'est néanmoins élevée à 10.4 %, au deuxième rang des plus faibles de la zone OCDE et bien en dessous de la moyenne de l'OCDE qui est de 19.6 %. On estime que dans le sillage de la crise financière mondiale de 2008, les dépenses sociales publiques brutes ont augmenté de 1.4 point de pourcentage en Corée pour atteindre 9.0 % du GDP en 2010, alors que la moyenne de l'OCDE a progressé de 3.0 points de pourcentage pour s'établir à 22.2 % (Adema et al., 2011).

Les dépenses sociales publiques de la Corée ont été inférieures à la moyenne de l'OCDE dans chacune des grandes catégories (graphique 3.4) :

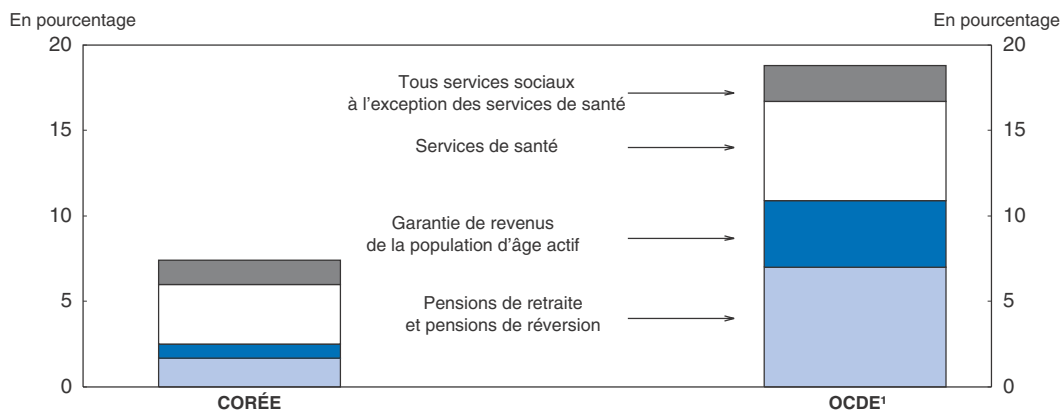
- *Pensions* : la part des dépenses de la Corée dans le PIB de 1.7 % ne représentait qu'un quart de la moyenne de l'OCDE, du fait de l'introduction relativement récente du régime national de retraite (NPS) et de la jeunesse de ses participants.
- *Soutien des revenus de la population d'âge actif* : les dépenses de la Corée, qui représentent 0.8 %, sont sensiblement inférieures à la moyenne de l'OCDE qui est de 3.9 %, du fait en partie du faible nombre de personnes qui perçoivent des indemnités de chômage. De plus, les aides destinées aux familles, comme les allocations pour enfants à charge et les aides au titre de la garde des enfants, n'ont représenté que 0.5 % du PIB, part la plus faible de l'OCDE et nettement inférieure à la moyenne de l'OCDE qui est de 2.2 % (OCDE, 2011a).
- *Soins de santé* : la faible part de ces dépenses en Corée, soit 3.5 %, s'explique par la jeunesse relative de la population, la couverture limitée offerte par le régime national d'assurance maladie et les taux élevés de participation des assurés aux frais.

De ce fait, la part des transferts publics dans le revenu disponible en Corée n'a représenté que 2.7 %, la deuxième la plus faible de la zone OCDE et bien en deçà de la moyenne de 12.3 %, après prise en compte des impôts (OCDE, 2011b).

Outre qu'elles sont faibles, les dépenses sociales sont mal ciblées, étant que seulement un quart du total des prestations en espèces va aux 20 % les plus pauvres de la population. Ce mauvais ciblage tient en partie aux lacunes de la couverture, en particulier parmi les travailleurs indépendants et les travailleurs non réguliers. Parallèlement, la pression fiscale en Corée est faible – 25 % du PIB contre 33 % pour la moyenne de l'OCDE en 2010 – et elle a peu d'impact sur la distribution des revenus car la Corée est l'un des rares pays combinant une pression fiscale relativement modérée et une très faible progressivité (Joumard et al., 2012). Par conséquent, le système de prélèvements/transferts de la Corée est celui parmi les pays de l'OCDE qui est le moins efficace pour favoriser l'équité. Ainsi, en 2008 il n'a fait baisser le taux de pauvreté relative que de 2.5 points de pourcentage par rapport aux revenus marchands, résultat le moins bon de la zone OCDE. Dans les pays de l'OCDE, le système de prélèvements et de prestations réduit la pauvreté de 15 points de pourcentage en moyenne.

Graphique 3.4. Composition des dépenses sociales publiques en Corée comparée à la moyenne de l'OCDE

En pourcentage du PIB en 2007



1. Moyenne pondérée des 34 pays de l'OCDE.

Source : OCDE, Base de données des dépenses sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932593002>

Accroître les dépenses sociales pour promouvoir la cohésion sociale

Compte tenu de l'impact limité du système de protection sociale et des lacunes dans la couverture qu'il offre, des réformes sont nécessaires pour l'améliorer. Les pouvoirs publics devraient agir avec prudence et mettre en place progressivement des programmes de protection sociale soigneusement conçus pour atteindre les objectifs visés, tout en évitant les dépenses inutiles et les externalités négatives. Les dépenses sociales publiques ont augmenté au rythme de 11 % par an en termes réels entre 1990 et 2007, le plus rapide de la zone OCDE. Sur la base des politiques en vigueur, on prévoit cependant que le vieillissement de la population fera bondir à lui seul la part des dépenses sociales publiques dans le PIB de 7,5 % aujourd'hui à 20 % environ d'ici à 2050 (Won et al., 2011). Par conséquent, les hausses des dépenses sociales devraient donc être décidées en faveur de ceux qui en ont le plus besoin plutôt que de manière universelle. Les principales priorités sont le Système de garantie du minimum de subsistance, le crédit d'impôt sur les revenus d'activité, la pension de retraite de base et le plafonnement de la participation aux dépenses de santé. En outre, il est important d'améliorer le recouvrement des versements.

Le Programme de garantie du minimum de subsistance

Le Programme de garantie du minimum de subsistance, principal programme de protection sociale coréen, accorde des prestations en espèces et une série de prestations en nature, notamment au titre du logement, de la santé et de l'éducation, aux personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté absolue. Bien que les prestations versées par le programme aient augmenté d'au moins 10 %, leur part dans le PIB n'était que de 0,9 % en 2009. Des prestations ne sont versées qu'à 3 % de la population, soit la moitié des personnes vivant sous le seuil de pauvreté absolue et ce qui est bien loin des 15 % vivant sous le seuil de pauvreté relative. La couverture est limitée en raison des critères rigoureux d'éligibilité qui incluent notamment le revenu, le patrimoine et la possibilité de se faire aider par des membres de la famille. Le programme est administré par les administrations locales, qui doivent assumer de 10 à 60 % des coûts, le but de cette disposition étant de favoriser la maîtrise des dépenses. Confrontées à cette charge financière considérable, les

autorités locales limitent les dépenses en faveur des personnes pauvres. Par conséquent, certains ménages à faible revenu éligibles aux prestations ne reçoivent pas d'aides parce que les ressources sont insuffisantes.

Pour accroître l'efficacité du programme, les conditions d'éligibilité devraient être assouplies de manière à ce que toutes les personnes vivant sous le seuil de pauvreté puissent prétendre aux prestations. De plus, les droits à prestations devraient être acquis à tous ceux qui remplissent les conditions requises plutôt qu'en fonction de l'état des finances publiques locales. Le fait que les bénéficiaires reçoivent la totalité ou aucune des prestations en nature crée de fortes incitations à participer au système tout autant qu'à le quitter. Pour rationaliser les incitations, l'octroi et le retrait des prestations en nature devraient être décidés séparément en fonction des besoins individuels.

Les bénéficiaires qui sont en mesure de travailler sont tenus en principe de participer aux programmes de formation gérés par les administrations centrales et locales. En pratique, 87 % des bénéficiaires valides se sont vus accorder des dérogations pour diverses raisons en 2009, ce qui donne à penser que les exigences en matière de formation doivent être durcies. Pour ceux qui ne participent pas, les résultats sont médiocres. Seulement 6 % des participants au programme d'accès à l'autonomie de l'administration locale ont pu sortir de la pauvreté (Koh, 2011). Les programmes de formation devraient être regroupés de manière à accroître leur efficacité. En général, les politiques d'activation ont eu peu d'impact en Corée, en raison des faibles ressources consacrées aux politiques actives du marché du travail qui ne représentaient que 0.1 % du PIB, nettement moins que la moyenne de l'OCDE de 0.5 %.

Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité

Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité utilisé par un certain nombre de pays de l'OCDE est un autre instrument important pour réduire la pauvreté. Ce crédit réduit le montant de l'impôt ou ouvre droit à un remboursement lorsque la déduction est plus importante que le montant de l'impôt, faisant ainsi augmenter la rémunération nette disponible dans les tranches inférieures de revenus. La Corée a introduit ce crédit d'impôt en 2008, en ciblant les 7.4 millions de travailleurs journaliers et temporaires. Auparavant, en dehors du Programme de garantie du minimum de subsistance, les prestations accessibles aux personnes qui étaient aptes à travailler étaient extrêmement limitées. On a constaté que les prestations liées à l'emploi permettent d'améliorer les taux d'emploi dans le groupe visé pour un très faible niveau coût-efficacité (Hwang, 2011). Un crédit d'impôt sur les revenus d'activité a un impact plus grand pour accroître l'offre totale de main-d'œuvre et faire baisser le chômage dans les pays ayant une large distribution des gains, de faibles taux d'imposition du travail, une faible indemnisation du chômage et un salaire minimum peu élevé (Bassanini et al., 1999). Chacune de ces conditions étant remplie en Corée, ce type de crédit a toutes les chances d'être efficace et il devrait donc constituer un instrument majeur de réduction des inégalités et de la pauvreté. Une autre étude parvenue à la conclusion que ce crédit est plus efficace qu'un salaire minimum pour réduire la pauvreté et qu'à la différence du salaire minimum il favorise l'emploi (Pearson et Scarpetta, 2000).

Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité de la Corée est encore à l'état embryonnaire. Il atteint au maximum 1.2 million de wons (environ 1 050 USD) par an pour les personnes qui remplissent de stricts critères de revenus et de fortune², sont pourvus d'un emploi et ont au moins un enfant de 18 ans. Les personnes qui ont bénéficié de

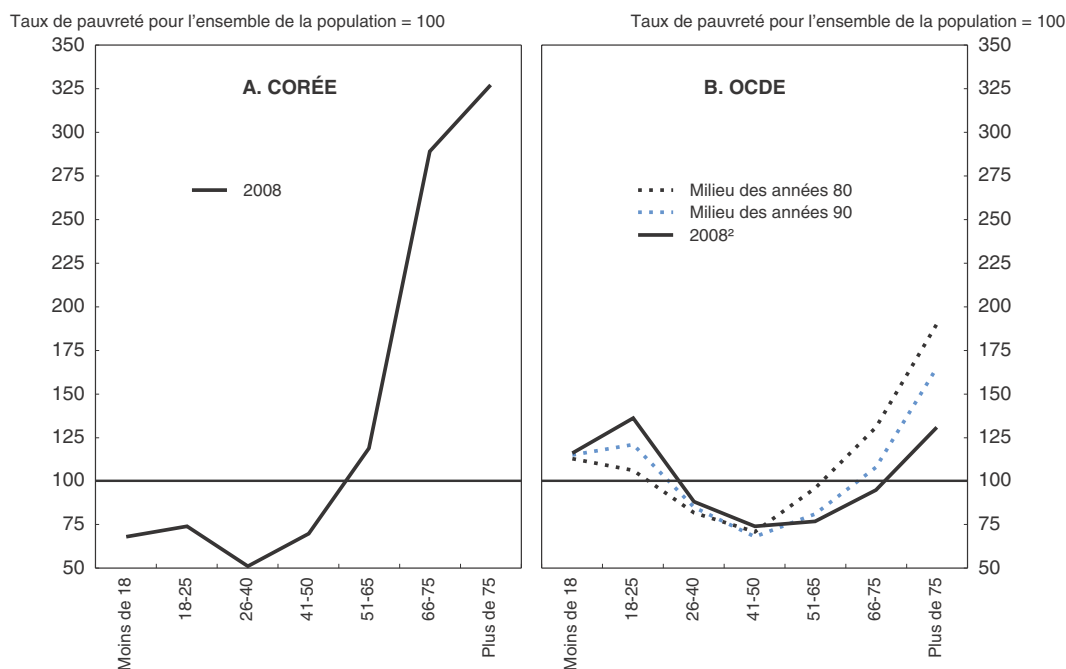
prestations au titre du programme de garantie du minimum de subsistance pendant trois mois ou plus n'ont pas droit à ce crédit d'impôt. Le gouvernement a estimé que 0.6 million de ménages (3.6 % du total) ont bénéficié du crédit d'impôt sur les revenus d'activité en 2009, le total des versements ayant atteint 454 milliards de wons (0.04 % du PIB). Le montant versé est donc en moyenne de l'ordre de 680 USD par ménage. Une fois que les travailleurs perçoivent un salaire annuel de 12 millions de wons (un tiers du salaire moyen en 2011), le crédit d'impôt est progressivement réduit dans une forte proportion et, dès que leur salaire atteint 17 millions de wons, il est entièrement supprimé.

Pour que le crédit d'impôt sur les revenus d'activité ait un effet significatif sur la distribution des revenus, il faut en faire bénéficier plus de ménages et augmenter le montant des prestations versées. Étant donné que le salaire moyen des 5.8 millions de travailleurs non réguliers est de 16 millions de wons par an environ, il semblerait que la masse de bénéficiaires potentiels est grande. Ce crédit a été étendu en 2012 aux ménages sans enfants et à certains travailleurs indépendants, tandis que le plafond de revenu pour pouvoir y prétendre a été relevé, ce qui a presque doublé le nombre de bénéficiaires depuis 2009. Le plafond applicable au patrimoine pourrait être modulé pour permettre aux personnes propriétaires de leur logement de participer. Une suppression plus progressive de ce crédit éviterait que celle-ci n'affecte négativement les incitations à travailler. Enfin, il serait plus efficace s'il s'accompagnait de réelles mesures d'activation, de formations par exemple, destinées à aider les chômeurs à trouver des emplois qui leur permettraient de participer au programme. À long terme, l'objectif devrait être d'étendre le crédit d'impôt aux personnes ayant un faible revenu parmi les 7 millions de travailleurs indépendants une fois que la transparence voulue de leurs revenus aura été obtenue. Parmi les travailleurs indépendants, qui représentent environ 30 % de la population active, soit la troisième proportion la plus élevée dans la zone OCDE, on trouve une forte proportion de travailleurs à faible revenu.

La pension de retraite de base

Comme on l'a fait observer plus haut, la pauvreté relative touche beaucoup plus largement les personnes âgées. Ce taux pour les personnes âgées de 66 à 75 ans en Corée était trois fois plus élevé que le taux de 15 % pour l'ensemble de la population, contrairement au taux dans la zone OCDE, où il est égal à la moyenne globale (graphique 3.5). De plus, 37.5 % des personnes âgées vivaient sous le seuil de pauvreté absolue avec un revenu inférieur au minimum vital (Bae, 2011). Ce taux élevé de pauvreté s'explique en partie par le fait que le régime de pension a été introduit relativement récemment. Par conséquent, seulement un cinquième des plus de 65 ans perçoivent une pension, qui est généralement assez modeste, étant donné qu'ils ont cotisé sur une courte période. En outre, de nombreuses personnes âgées pauvres ne peuvent prétendre aux prestations du Programme de garantie du minimum de subsistance parce qu'elles ont des enfants en âge de travailler, bien que nombre de ces enfants ne soient pas en mesure ou ne veuillent pas subvenir aux besoins de leurs parents.


Le régime de la pension de retraite de base, introduit en 2008, vient en aide aux personnes âgées qui remplissent les critères de revenus et de patrimoine. Actuellement, environ 70 % des personnes âgées reçoivent une pension, dont le montant ne dépasse pas 5 % du salaire moyen. De ce fait, les ressources consacrées à cette prestation sont saupoudrées sur un large segment de la population âgée mais ne contribuent guère à réduire la pauvreté parmi les personnes âgées. Une pension plus élevée mieux ciblée sur

Graphique 3.5. Le taux de pauvreté relative par groupe d'âge¹

1. Ce graphique indique le taux de pauvreté de chaque groupe d'âge au moyen d'un indice, le taux pour l'ensemble de la population étant fixé à 100. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population. La moyenne de l'OCDE comprend 20 pays membres.

2. Les données se rapportent à l'année la plus récente de la fin des années 2000 (2008 pour la plupart des pays).

Source : OCDE, Base de données sur la distribution des revenus et la pauvreté (www.oecd.org/els/social/inequality).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932593021>

les personnes âgées ayant un faible revenu serait plus efficace. Toutefois, s'il est impossible du point de vue politique de retirer cette prestation aux personnes âgées relativement aisées, le gouvernement devrait au moins geler leurs pensions, tout en autorisant l'augmentation de celles des personnes relativement pauvres.

Le système national d'assurance-maladie (NHI)

L'objectif du système national d'assurance-maladie est d'offrir une couverture universelle, 63 % de la population étant assurés en tant que salariés et 37 % en tant que travailleurs indépendants. Parmi ces derniers, 2 millions de personnes – un quart des ménages – avaient au moins trois mois de retard dans le paiement de leurs cotisations en 2008 (Kim et al., 2011). Au bout de six mois, les patients ne sont plus couverts par l'assurance. S'agissant des 3 % de la population couverts par le programme de garantie du minimum de subsistance, leur assurance relève du programme de protection médicale. Pour offrir une couverture universelle, il faudra peut-être étendre le programme de protection médicale aux ménages qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier du Programme de garantie du minimum de subsistance.

Les versements directs – la participation financière et le paiement des services non couverts – par les patients ont représenté 4.6 % de la consommation finale des ménages en 2007, la troisième proportion la plus élevée de la zone OCDE. Les paiements élevés des patients sont inéquitables et régressifs car ils ne dépendent pas de leur revenu, ce qui crée des inégalités dans le poids des dépenses supportées par les malades. Par ailleurs, ils

accroissent aussi la pauvreté. La proportion de ménages sous le seuil de pauvreté national, c'est-à-dire ne disposant pas du minimum vital, passe de 10.8 % à 12.5 % si les dépenses de santé sont prises en compte (Kwon, 2009). La participation des assurés réduit donc les soins de santé tant nécessaires que superflus. Outre le fait qu'elle pénalise les ménages à faible revenu, cette participation engendre une charge considérable pour ceux qui souffrent de problèmes de santé chroniques.

À la suite de son plafonnement instauré en 2004, cette participation a été limitée à 3 millions de wons (environ 2 665 USD) tous les six mois. Un patient peut donc avoir à déboursé jusqu'à 6 millions de wons par an, soit 51 % du revenu disponible moyen des ménages par habitant. Le système de plafonnement a été révisé en 2009 pour tenir compte de la capacité contributive de l'assuré, telle que mesurée par le montant des versements d'assurance sociale. Ces versements ne sont cependant peut-être pas la meilleure mesure de la capacité contributive, étant donné que les travailleurs indépendants versent des cotisations moins élevées. Pour les 50 % de ménages les moins fortunés, la participation aux frais est limitée à 2 millions de wons par an, à 3 millions de wons pour les 30 % suivants et à 4 millions de wons pour les 20 % les plus aisés. Toutefois, pour une personne qui gagne la moitié du revenu disponible moyen par habitant, sa participation financière pourrait encore représenter jusqu'à un tiers de son revenu. En somme, comme le système national de santé l'indique « le niveau actuel de la protection ne procure pas encore une protection adéquate contre les risques » (NHIC, 2009), d'où l'importance d'abaisser encore davantage les plafonds.

Améliorer la participation aux programmes d'assurance sociale

La faiblesse de la couverture du système national de retraite et du système d'assurance-chômage est problématique pour les travailleurs non réguliers. En ce qui concerne le système national d'assurance-maladie, les individus non couverts par leur entreprise sont tout de même assurés. Au total, 40 % seulement environ des travailleurs non réguliers sont couverts par les systèmes d'assurance sociale d'entreprise. La couverture est particulièrement faible dans les petites entreprises, qui emploient généralement une plus forte proportion de travailleurs non réguliers. De fait, plus de la moitié des salariés des entreprises employant moins de dix personnes ne sont couverts par aucun des trois principaux systèmes de sécurité sociale, alors que ce pourcentage n'est que de 4.6 % dans les entreprises employant plus de 100 personnes (tableau 3.1). La situation financière généralement précaire des PME est un facteur qui les dissuade de verser des primes pour leurs salariés.

Tableau 3.1. Taux de participation des salariés au Système national de retraite, au Système national d'assurance-maladie et au Système d'assurance-chômage¹

En pourcentage

Proportion de salariés participant	Total	Selon la taille de l'entreprise (nombre de travailleurs)		
		1-9	10-99	Plus de 100
Aux trois programmes	64.5	39.2	73.5	92.1
À un ou deux programmes	5.4	5.3	6.2	3.3
À aucun	30.1	55.5	20.3	4.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Les trois principaux programmes de sécurité sociale, à savoir le Système national de retraite, l'Assurance-maladie nationale et le Système d'assurance-chômage. Les salariés qui ne sont pas couverts par le biais de leur entreprise bénéficient tout de même de l'assurance-maladie nationale.

Source : Koh (2011).

Il est nécessaire de remédier à l'insuffisance de la couverture offerte par le Système national de retraite. En 2010, 30 % de la population d'âge actif ne cotisait pas aux programmes de retraite publics, alors que c'est obligatoire. La proportion de travailleurs qui ne cotisent pas est trois fois plus élevée parmi les diplômés de l'enseignement secondaire que parmi ceux de l'enseignement supérieur, bien que le Système national de retraite comporte un élément très fortement redistributif (Chang, 2011). Certains des participants ne seront pas en mesure de percevoir une pension après leur départ à la retraite car ils n'ont pas cotisé pendant toute la période minimum requise (10 ans dans le cas du Système national de retraite). Même s'ils remplissent les conditions, le montant de leur pension sera peut-être trop faible pour les empêcher de tomber dans la pauvreté. Pour un participant ayant cotisé pendant 40 ans, la prestation servie ne représentera que 40 % de ses gains moyens sur la durée de sa vie, pourcentage bien inférieur à la moyenne de l'OCDE qui est de 58 % (OCDE, 2011d). De plus, beaucoup de participants ne déclarent pas tous leurs revenus, ce qui réduit encore les prestations qui leur seront servies à terme.

Le gouvernement a annoncé le lancement en 2011 d'un plan destiné à subventionner le versement de cotisations par les PME aux systèmes d'assurance sociale (voir ci-après), qui devrait permettre d'élargir considérablement la couverture. Il est essentiel cependant de mieux faire respecter les conditions de participation aux systèmes d'assurance sociale pour développer le filet de protection sociale. Chaque système d'assurance a évolué de manière indépendante, sans coordination avec les autres systèmes, en particulier en termes de recouvrement des cotisations. À partir de 2011, le recouvrement des cotisations d'assurance sociale a été regroupé dans le cadre du système national de santé. La transparence en matière de revenus et le respect de la réglementation pourraient être encore améliorés si les services fiscaux nationaux recouvraient les cotisations de sécurité sociale, car cela permettrait aux autorités de comparer les coûts salariaux indiqués par les entreprises dans leurs déclarations fiscales avec leurs cotisations au titre de l'assurance sociale. L'impact sur le respect de la réglementation serait toutefois limité par le fait que 40 % des salariés ne sont assujettis à l'impôt sur le revenu. Le problème fondamental est le dualisme du marché du travail, autrement dit la proportion importante de travailleurs non réguliers qui passent à travers les mailles du filet de protection sociale, qui est examiné dans la section suivante.

Promouvoir la cohésion sociale par le biais de réformes du marché du travail pour lutter contre son dualisme

La Corée est l'un des cinq pays de l'OCDE se caractérisant par un degré élevé d'inégalité ayant qui trouve son origine sur le marché du travail (Koske et al., 2011). Un facteur primordial est la proportion élevée de travailleurs non réguliers – travailleurs sous contrat à durée déterminée, travailleurs à temps partiel et travailleurs atypiques (comme ceux venant des agences d'intérim). Les caractéristiques des travailleurs réguliers sont un salaire élevé, un manque de flexibilité de l'emploi, un degré élevé de protection dans l'emploi et une large couverture assurée par le filet de protection sociale et les politiques actives du marché du travail (tableau 3.2). Celles des travailleurs non réguliers en revanche sont de faibles salaires, la précarité de l'emploi, une faible protection dans l'emploi et une couverture insuffisante par le filet de protection sociale et les politiques actives du marché du travail. La proportion de travailleurs temporaires, qui représentent plus du tiers des travailleurs non réguliers en Corée, était la quatrième la plus élevée de la zone OCDE en 2010 (graphique 3.6).

Tableau 3.2. **Flexibilité et sécurité sur le marché du travail coréen**

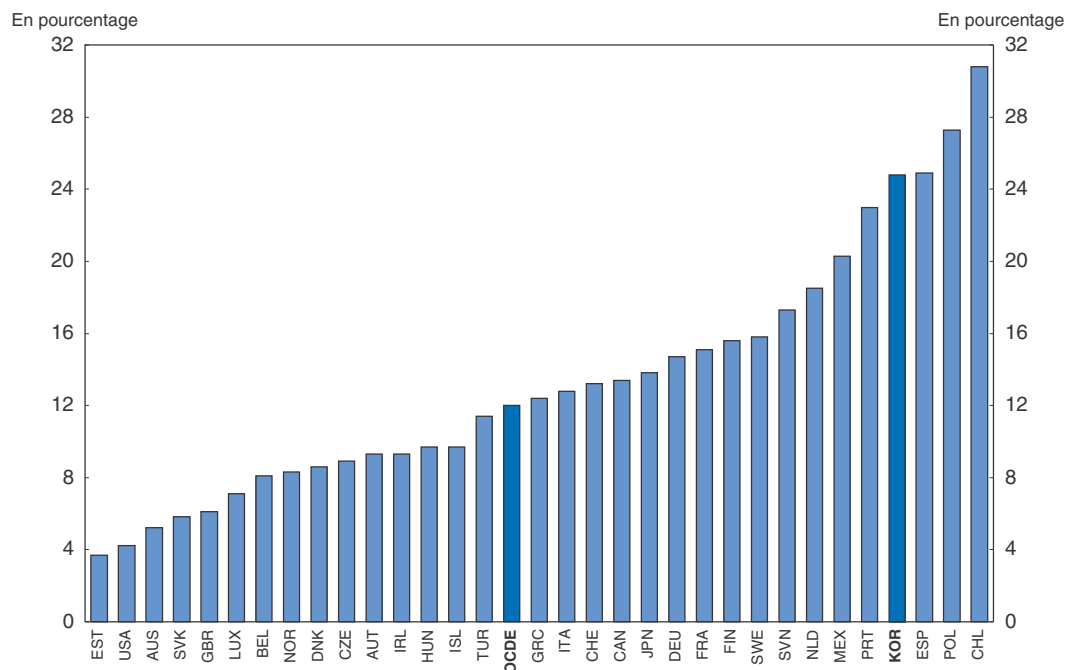
Types de travailleurs	Flexibilité		Sécurité		
	Flexibilité ¹ numérique	Flexibilité ² fonctionnelle	Protection de l'emploi	Filet de protection sociale	Politiques actives du marché du travail
Travailleurs réguliers dans le secteur manufacturier et /ou dans les grandes sociétés	Très faible flexibilité	Très faible flexibilité	Élevée	Incluse dans la couverture, mais inefficace	Incluse dans la couverture, mais inefficace
Travailleurs non réguliers dans le secteur des services et/ou les PME	Mobilité élevée de la main-d'œuvre, faible sécurité de l'emploi	Pas de flexibilité	Très faible	Exclue pour l'essentiel de la couverture	Exclue pour l'essentiel de la couverture

1. Capacité des entreprises à ajuster le facteur travail en fonction des évolutions de la demande.
2. Capacité des entreprises à affecter leurs employés entre les différentes tâches en fonction de l'évolution de la demande de différents types de main-d'œuvre.

Source : Koh et al. (2010).


Graphique 3.6. **Comparaison internationale de l'emploi temporaire**

En pourcentage du nombre total de salariés en 2010¹



1. Les travailleurs temporaires sont des salariés qui occupent un emploi à durée déterminée. Pour la Corée, ne sont prises en compte que les entreprises qui offrent un contrat de durée déterminée, les travailleurs des agences d'intérim et les travailleurs sur demande (hors doubles comptabilisations).

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932593040>

Facteurs expliquant le degré élevé du dualisme du marché du travail

L'intégration rapide de la Corée dans une économie mondialisée, en particulier dans le sillage de la crise asiatique de 1997, a intensifié la concurrence, incitant les entreprises à réduire leurs coûts fixes, notamment de main-d'œuvre, et à rechercher la flexibilité de l'emploi en embauchant des travailleurs non réguliers (Koh et al., 2010). De fait, en 2010 le salaire horaire des travailleurs non réguliers ne représentait que 53 % de celui des travailleurs réguliers. D'après une étude gouvernementale, 32,1 % des entreprises

invoquaient comme raison essentielle de l'embauche de travailleurs non réguliers la diminution des coûts (tableau 3.3). Leurs salaires moins élevés s'expliquent en partie par des différences de productivité. Toutefois, selon le gouvernement l'écart reste significatif à 13 %, après prise en compte du type de contrat, du sexe, de l'âge et du niveau d'études des travailleurs, ce qui donne à penser que la discrimination est également un facteur. Une autre étude a estimé l'écart à 7 % (KDI, 2009), tandis que la Fédération des employeurs coréens a estimé que la différence de productivité par rapport aux travailleurs réguliers était de 22 %, soit environ la moitié du différentiel de salaire (KEF, 2006). Si l'écart entre les salaires s'expliquait entièrement par des différences de productivité, les entreprises auraient moins de raisons d'embaucher des travailleurs non réguliers pour réduire les coûts de main-d'œuvre. Les travailleurs non réguliers occupent principalement des emplois à durée limitée et remplacent des travailleurs réguliers (Kim, 2010). Outre le salaire horaire plus faible versé aux travailleurs non réguliers, les coûts de main-d'œuvre pour ces travailleurs sont encore inférieurs de 6.5 % du fait de leur participation relativement faible aux programmes d'assurance sociale, qui diminue les cotisations des entreprises. Par surcroît, les travailleurs non réguliers reçoivent moins de prestations sociales de la part des entreprises. Les économies réalisées sur les charges sociales représentent 10 %.

Tableau 3.3. **Raisons de l'embauche de travailleurs non réguliers données par les entreprises**

Pourcentages établis sur la base d'une enquête effectuée auprès d'entreprises par le gouvernement

	Réduire les coûts de main-d'œuvre	Accroître la flexibilité de l'emploi	Effectuer des tâches auxiliaires	Effectuer des tâches de courte durée	Autres raisons	Total
Toutes industries	32.1	30.3	18.5	13.9	5.2	100.0
Manufacturières	28.7	34.5	17.9	14.7	4.1	100.0
Non manufacturières	35.4	26.1	19.1	13.2	6.2	100.0
Entreprises de						
Moins de 30 employés	35.5	28.9	15.8	13.2	6.6	100.0
30 à 99 employés	28.5	27.6	18.7	18.2	7.0	100.0
100 à 299 employés	37.7	26.2	15.5	14.3	6.3	100.0
300 à 499 employés	34.3	29.4	19.6	12.7	3.9	100.0
500 employés et plus	28.1	49.9	22.9	9.6	1.6	100.0

Source : OCDE (2007).

La deuxième grande raison de l'embauche de travailleurs non réguliers est la volonté d'accroître la flexibilité de l'emploi (tableau 3.3). Les réformes adoptées à la suite de la crise financière asiatique de 1997 ont intensifié la concurrence en réduisant les barrières à l'importation, en assouplissant les restrictions à l'entrée de l'investissement direct étranger et en renforçant la politique de la concurrence (*Étude économique de l'OCDE : Corée*, 2000). Ces réformes ont renforcé l'intégration de la Corée dans l'économie mondiale, la part des importations dans le PIB doublant et passant de 25 % en 1993 à 50 % en 2008. Ces facteurs ont fait de la flexibilité de l'emploi une priorité pour les entreprises, en particulier les grandes entreprises, car il est difficile et coûteux de licencier des travailleurs réguliers, qui bénéficient d'une protection de l'emploi relativement importante par suite des mesures adoptées par le gouvernement, des pratiques commerciales, des coutumes sociales et de l'action des syndicats (Koh et al., 2010). Selon le ministère de l'Emploi et du Travail, « les travailleurs réguliers jouissent d'un degré élevé de protection juridique en Corée et la décision de la direction d'ajuster l'emploi rencontre souvent une vive

opposition, qui domine encore sur le marché du travail coréen »³. L'importance des travailleurs non réguliers pour amortir les chocs cycliques est progressivement devenue évidente depuis la crise de 1997, la proportion de ces travailleurs étant désormais plus étroitement corrélée aux cycles économiques.

Une étude gouvernementale de 2011 a fait apparaître qu'un peu moins de la moitié des travailleurs non réguliers acceptaient de plein gré ce statut (tableau 3.4). En conséquence, 52 % des 5.8 millions de travailleurs non réguliers – soit environ 3 millions de salariés – étaient employés sans qu'ils le souhaitent comme travailleurs non réguliers en 2011, soit 3.5 fois plus que le 0.85 million de chômeurs. Les travailleurs atypiques, comme les travailleurs en mission, sont les moins susceptibles d'accepter volontairement un emploi non régulier. La proportion élevée de travailleurs non réguliers résulte donc davantage du besoin des entreprises d'avoir une certaine flexibilité dans l'emploi et de diminuer les coûts salariaux que des préférences des salariés. Les travailleurs qui n'ont pas choisi d'exercer un emploi non régulier le font principalement pour obtenir un revenu immédiat. Les personnes que l'on trouve dans le groupe des travailleurs non réguliers sont généralement plus âgées, ont fait peu d'études, sont employées par des PME, ont moins d'ancienneté et travaillent dans le secteur des services. En outre, les femmes sont surreprésentées ; 42 % des femmes salariées ont un emploi non régulier contre 28 % des hommes (chapitre 1).

Tableau 3.4. **Raisons données par les travailleurs pour accepter des emplois non réguliers**

	Total	Travailleurs temporaires	Travailleurs à temps partiel	Travailleurs atypiques
Travailleurs non réguliers volontaires	47.6	55.1	44.7	35.4
Satisfaits des conditions de travail	44.4	49.5	35.3	40.4
Pour la sécurité de l'emploi	23.2	30.7	3.5	17.2
Pour concilier emploi et autres activités ¹	19.0	14.1	43.5	14.1
Pour bénéficier d'un aménagement plus souple du temps de travail ²	13.4	5.6	17.7	28.4
Travailleurs n'ayant pas choisi d'exercer un emploi non régulier	52.4	44.9	55.3	64.6
Pour obtenir un revenu immédiat	76.5	74.6	68.3	83.5
Incapacité à trouver un emploi adapté	13.0	15.4	12.7	10.3
Pour concilier emploi et autres activités ¹	7.8	8.4	15.1	3.0

1. Pour concilier vie professionnelle et responsabilités familiales, formation professionnelle ou accumulation d'expérience professionnelle.

2. Entrent également dans cette catégorie les travailleurs qui souhaitent une rémunération fondée sur les résultats.

Source : Office statistique de Corée.

Les conséquences négatives du dualisme sont exacerbées par l'absence de mobilité entre emploi non régulier et emploi régulier. Selon un rapport du gouvernement, « La gravité du problème de l'emploi non régulier en Corée tient au fait que les travailleurs non réguliers ont beaucoup de mal à échapper au piège de ce type d'emploi » (Chung, 2008). En d'autres termes, l'emploi non régulier a peu de chances d'être un tremplin pour un emploi régulier (KDI, 2009), contrairement à ce qui se passe dans nombre d'autres pays de l'OCDE, où une proportion importante de travailleurs temporaires accède à un emploi permanent (OCDE, 2006). La probabilité d'acquérir le statut de travailleur régulier est généralement plus grande pour les jeunes hommes dans les grandes entreprises du secteur manufacturier ayant davantage d'ancienneté (Kim, 2009).

L'impact de la réforme de la législation du travail de 2007

Au terme de cinq années de discussions avec les partenaires sociaux, le gouvernement a réformé la législation du travail en 2007 afin d'interdire toute discrimination non fondée à l'encontre des travailleurs temporaires, à temps partiel et intérimaires⁴. Entre juillet 2007 et février 2012, 2 443 affaires impliquant 5 262 travailleurs ont été portées devant la Commission des relations du travail. Il semblerait que certains travailleurs victimes de discrimination aient choisi de ne pas faire appel à la Commission des relations du travail par peur des représailles, ce qui a incité l'État à envisager une nouvelle réforme du droit du travail⁵. Néanmoins, un grand nombre d'entreprises s'efforcent de lutter contre la discrimination à l'encontre des travailleurs non réguliers depuis la réforme de 2007. Cela pourrait expliquer en partie la légère réduction de l'écart salarial entre travailleurs non réguliers et travailleurs réguliers : alors que le salaire des travailleurs non réguliers s'élevait à 85 % de celui des travailleurs réguliers en 2007, il représentait 87 % en 2010 (en tenant compte des caractéristiques individuelles, comme le sexe, le niveau d'études, l'ancienneté, la profession et l'âge).

Par ailleurs, la réforme de 2007 a limité la durée de l'emploi pour les travailleurs non réguliers à deux ans au maximum, avec certaines exceptions, afin d'éviter le « recours excessif » à ces travailleurs⁶. Selon une enquête de l'administration sur les travailleurs temporaires dont les contrats ont pris fin après une période de travail supérieure à 18 mois :

- 22 % ont obtenu un contrat à durée indéterminée. Par ailleurs, la plupart des entreprises n'auraient pas relevé les salaires des travailleurs ayant changé de statut au même niveau que les salaires des autres travailleurs réguliers, créant ainsi une troisième catégorie de salariés – celle des travailleurs réguliers ne bénéficiant pas des mêmes salaires et prestations que les travailleurs réguliers (Kwon, 2010). D'après la Fédération des syndicats coréens, les travailleurs non réguliers devenus réguliers gagnent les deux tiers de ce que gagnent les autres travailleurs réguliers.
- 32 % sont considérés comme salariés non temporaires, que leur employeur ait pris des mesures pour modifier leur contrat ou non.
- 45 % n'ont pas vu leur contrat renouvelé. En revanche, comme on s'y attendait, la limite imposée à l'emploi de travailleurs temporaires a provoqué des licenciements massifs, car de nombreuses entreprises ont préféré mettre fin aux contrats de ceux approchant l'échéance de deux ans plutôt que leur accorder un statut régulier plus élevé (*Korea Labor Review*, novembre-décembre 2011).

L'augmentation de 6 % du nombre de travailleurs non réguliers entre 2006 et 2011 indique que la réforme de 2007 n'a pas fait baisser le nombre de travailleurs non réguliers, bien que leur proportion dans l'emploi ait diminué, et le marché du travail reste très segmenté. Parallèlement, on a observé une diversification des types de travailleurs non réguliers, le nombre de ceux sous contrat à durée déterminée diminuant au profit de ceux travaillant à temps partiel ou occupant un emploi atypique⁷. En somme, la réforme de 2007 a été profitable aux travailleurs sous contrat à durée déterminée désormais considérés comme travailleurs non temporaires. La question essentielle est de savoir ce que deviennent les 45 % dont le contrat prend fin avant que la limite de deux ans soit atteinte. S'ils ne sont pas embauchés par une autre entreprise ou ne trouvent pas un travail indépendant, la réforme de 2007 fera gonfler le chômage tout en faisant baisser le taux d'emploi. Même si l'emploi total est maintenu, la réforme de 2007 aggrave considérablement l'instabilité de l'emploi pour le groupe le plus important de travailleurs

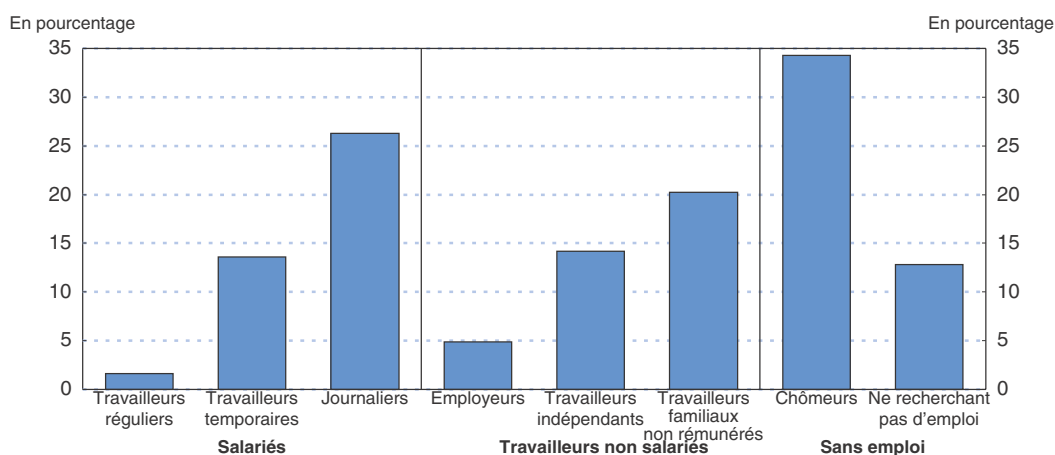
non réguliers. En d'autres termes, le prix à payer pour qu'un plus grand nombre de travailleurs sous contrat à durée déterminée accèdent au statut de travailleur régulier est une plus grande précarité d'emploi pour une plus forte proportion des travailleurs sous contrat à durée déterminée.

Problèmes associés à la forte proportion de travailleurs non réguliers

L'augmentation de la proportion de travailleurs réguliers aurait pour avantages de promouvoir la stabilité de l'emploi et la formation en entreprise, tout en favorisant le développement des systèmes d'assurance sociale. Par contre, la persistance d'une proportion de travailleurs non réguliers élevée profite aux entreprises, en termes de coûts du travail et de flexibilité, et elle est commode pour les travailleurs qui préfèrent des formes de travail plus flexibles. Le dualisme a cependant un certain nombre de conséquences négatives, qui sont examinées dans la présente section.


Premièrement, il accroît les disparités de salaires et la pauvreté relative. Comme on l'a vu plus haut, le salaire des travailleurs non réguliers est inférieur de 42.7 % à celui des travailleurs réguliers, écart résultant en partie d'une discrimination. Le fait que la plupart des travailleurs non réguliers accomplissent pratiquement les mêmes tâches que les travailleurs réguliers et ont la même durée de travail rend les différentiels de salaires problématiques (Kim, 2010). De fait, plus d'un quart des travailleurs à temps plein en Corée gagnent moins des deux tiers du salaire médian, proportion la plus élevée de la zone OCDE, ce qui entretient les inégalités. La faiblesse des salaires des travailleurs non réguliers a été un facteur déterminant dans l'augmentation du coefficient de Gini et de la pauvreté relative. Selon une étude récente (Lee, 2011), 20 % des travailleurs non réguliers sont en situation de pauvreté relative. En outre, une étude de 2009 a révélé que le taux de pauvreté dans la population d'âge actif n'était que de 1.5 % pour les travailleurs réguliers, mais qu'il atteignait 13.5 % pour les travailleurs temporaires et 26.3 % pour les journaliers (graphique 3.7).

Graphique 3.7. Taux de pauvreté dans la population d'âge actif en 2006 en fonction de la situation au regard de l'emploi¹



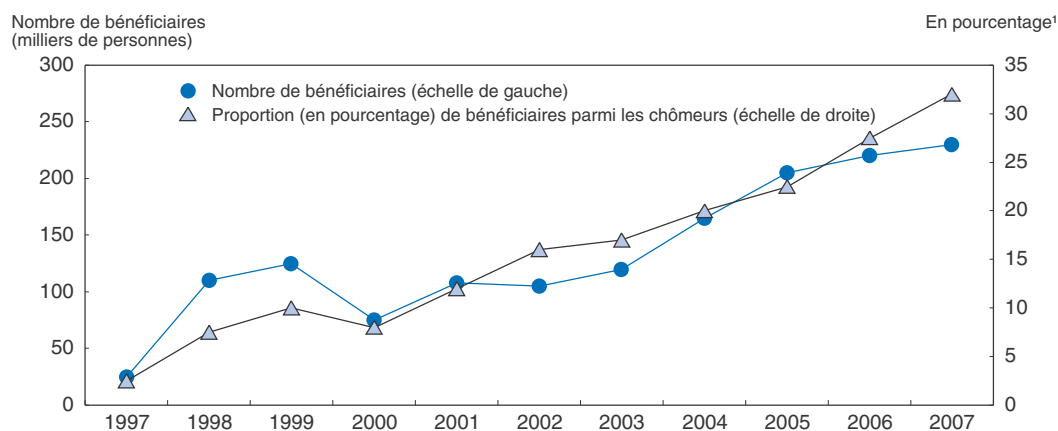
1. Le taux de pauvreté de l'ensemble de l'échantillon était de 11.1 %.

Source : No et al. (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932593059>


Deuxièmement, les préoccupations d'équité sont exacerbées par le fait qu'une faible proportion de travailleurs non réguliers sont couverts par l'assurance sociale, comme il est noté plus haut. En vertu du cadre juridique, pratiquement tous les travailleurs doivent être couverts par les régimes d'assurance sociale, notamment le système d'assurance-chômage⁸. En pratique, cependant, il y a une grande différence entre la couverture obligatoire et la couverture effective, un grand nombre de travailleurs non réguliers étant exclus (*Korea Labor Review*, mars-avril 2009). D'ailleurs, en 2011, seulement 38 % et 44 % des travailleurs non réguliers étaient inscrits auprès du régime national de retraite et du système d'assurance-maladie respectivement sur leur lieu de travail, tandis que 42 % étaient inscrits à l'assurance-chômage. Les lacunes dans la couverture résultent donc d'une mauvaise application de la réglementation, en particulier de la part des petites entreprises. Alors que la proportion de chômeurs indemnisés est passée de 7 % en 2000 à plus de 30 % en 2007 (graphique 3.8), la couverture limitée du système d'assurance-chômage sape son efficacité, y compris pour ses autres activités, comme le financement de la formation et le paiement des congés de maternité. C'est en partie à cause de cette mauvaise couverture que la part des dépenses sociales publiques dans le PIB n'était que de 7.6 % en 2007.

Graphique 3.8. Couverture de l'assurance-chômage



1. En pourcentage du nombre total de chômeurs.

Source : *Korea Labor Review*, mars-avril 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932593078>

Le dualisme bien ancré du marché du travail engendre des conflits entre travailleurs réguliers (ceux en place) et travailleurs non réguliers (ceux en marge). De nombreux syndicats n'autorisent pas l'adhésion des travailleurs non réguliers et rares sont ceux qui s'efforcent de les représenter, étant donné que les travailleurs non réguliers sont censés remplacer des travailleurs réguliers (Kim, 2010) et qu'ils compromettent donc la sécurité de l'emploi des membres du syndicat. Les conventions collectives négociées au niveau des entreprises ne couvrent donc pas, en général, les travailleurs non réguliers. Dans les entreprises où les syndicats sont représentés, on trouve une plus forte proportion de travailleurs non réguliers, ce qui laisse penser que leur flexibilité dans l'emploi est particulièrement appréciée. L'admission des travailleurs non réguliers dans les syndicats pourrait contribuer à réduire les inégalités entre travailleurs réguliers et travailleurs non réguliers (Choi et al., 2012).

Politiques visant à remédier au dualisme du marché du travail

Cinq ans après la réforme de la législation du travail, la part des travailleurs non réguliers reste élevée à un tiers du total des travailleurs et l'instabilité de l'emploi s'est aggravée. Le gouvernement a annoncé en 2009 une législation, qui est toujours en cours d'examen, qui vise à assouplir la réforme de 2007 en portant de deux à quatre ans la durée maximale d'emploi des travailleurs sous contrat à durée déterminée. Une telle réforme réduirait l'instabilité de l'emploi en diminuant la rotation des travailleurs sous contrat à durée déterminée et la concentration de travailleurs dans les catégories d'emplois non réguliers plus vulnérables. De plus, le gouvernement a proposé une augmentation du nombre de secteurs et de catégories d'emplois dans lesquels les agences d'intérim sont autorisées à opérer, face aux critiques des entreprises qui estiment que les lois actuelles sont trop restrictives (KEF, 2011). Le gouvernement devrait remplacer le « système de liste positive », qui cantonne ces travailleurs dans certaines professions et certains secteurs, par un « système de liste négative », qui leur délivre une autorisation générale, sauf dans certains cas. L'allongement de la durée d'emploi de travailleurs non réguliers sera certes profitable aux entreprises et favorisera la stabilité de l'emploi, mais il ne résoudra pas le problème du dualisme.

Le gouvernement a annoncé en septembre 2011 une initiative prévoyant l'adoption d'une série complète de mesures en faveur des travailleurs non réguliers destinée à remédier au dualisme, principalement en renforçant le filet de protection sociale et en favorisant l'égalité de traitement à l'égard des travailleurs non réguliers, et consistant à :

- i) Subventionner les cotisations des PME aux systèmes d'assurance sociale pour élargir la couverture de leurs salariés, y compris les travailleurs non réguliers. Ces subventions, dont le montant représentera un tiers des cotisations au système d'assurance-chômage et au régime national de retraite, seront versées pour les salariés qui travaillent au moins 15 heures par semaine dans une entreprise employant moins de cinq personnes et qui ne gagnent pas plus que 120 % du salaire minimum.
- ii) Renforcer les conditions d'emploi, en partie en faisant mieux respecter le salaire minimum et en élargissant la couverture de l'assurance sociale de manière à couvrir certaines catégories d'emploi, comme celui de chauffeur livreur.
- iii) Développer les possibilités de formation professionnelle pour les travailleurs non réguliers et promouvoir la transition vers des emplois réguliers.
- iv) Améliorer l'inspection des conditions de travail pour encourager un traitement équilibré des travailleurs réguliers et non réguliers.

Cette initiative contribuera assurément à améliorer les conditions de travail des travailleurs non réguliers, mais pour lutter contre le dualisme il faut adopter une démarche globale qui affaiblisse les incitations qui encouragent les entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers, notamment par une réduction de la protection de l'emploi des travailleurs réguliers, une extension de la couverture des travailleurs non réguliers par le système d'assurance sociale en faisant mieux respecter la réglementation et une augmentation des possibilités de formation afin d'améliorer leurs perspectives d'emploi.

Réduire la protection de l'emploi

Il est primordial de réduire la protection effective de l'emploi des travailleurs réguliers afin d'abaisser son coût de telle sorte que les entreprises puissent disposer de la flexibilité souhaitée sans être trop dépendantes des travailleurs non réguliers. Bien que la Corée ait

encouragé la flexibilité du marché du travail depuis la crise asiatique de 1997, l'indice de protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers de l'OCDE était de 2.3 en 2008, alors que la moyenne OCDE était de 2.1. En outre, il était nettement supérieur à celui de pays tels que les États-Unis (0.6), le Canada (1.2) et le Royaume-Uni (1.2)⁹. Des travaux de recherche récents de l'OCDE montrent que le fait de renforcer la protection de l'emploi a un impact très négatif sur le PIB par habitant, sans que cela ait un impact décisif sur l'égalité pour l'ensemble des revenus du travail (OCDE, 2012).

De plus, la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers est exacerbée par son ambiguïté. La révision de 1998 de la législation du travail qui visait à autoriser les licenciements collectifs pour « raisons urgentes de gestion » n'a pas suffisamment accru la flexibilité en pratique, en partie à cause de certaines exigences. En particulier, les entreprises doivent épuiser « tous les moyens » pour éviter les licenciements pour motifs économiques et discuter des licenciements proposés pendant au moins 50 jours avec les travailleurs en vue de les éviter. En outre, pour les licenciements répondant à des « raisons de gestion », les entreprises doivent adresser 30 jours au préalable au ministre de l'Emploi et du Travail un rapport dans lequel sont indiqués le motif des licenciements, les questions débattues avec les représentants des travailleurs et un calendrier des licenciements. Le caractère imprévisible de cette procédure très contraignante fait qu'elle est très coûteuse et incertaine pour les entreprises, ce qui les dissuade d'embaucher des travailleurs réguliers. De fait, les observations au plan international montrent que les entreprises ont fréquemment recours aux emplois temporaires face aux coûts élevés des suppressions d'emplois permanents (Kahn, 2010). La modification des lois du travail pour accélérer et simplifier les procédures donnerait plus flexibilité au marché du travail. En outre, si les indemnités à verser aux travailleurs licenciés étaient clairement spécifiées en Corée, on saurait mieux à quoi s'attendre. En 2008, 22 pays de l'OCDE imposaient le paiement de primes de licenciement, allant de 8 semaines de salaire à 20 mois pour un travailleur ayant 20 ans d'ancienneté.

Élargir la couverture du système de sécurité sociale

La libéralisation de la protection de l'emploi devrait s'accompagner d'une extension de la couverture des travailleurs non réguliers par les systèmes d'assurance sociale sur le lieu de travail. Nombre de travailleurs non réguliers et leurs entreprises décident de ne pas cotiser aux systèmes d'assurance sociale, en raison de la charge financière élevée que cela implique et des changements fréquents d'emploi. Pendant l'élargissement de la couverture sociale, il faudra veiller à ce que les primes d'assurance sociale soient versées, notamment par les petites entreprises. De telles mesures réduiraient l'écart dans les coûts du travail entre les travailleurs réguliers et les travailleurs non réguliers, ce qui réduirait les incitations à recruter des travailleurs non réguliers, tout en améliorant leur protection sociale. Comme il est indiqué plus haut, si le Service fiscal national recouvrait les cotisations d'assurance sociale, la réglementation serait mieux appliquée.

Développer les possibilités de formation professionnelle

Il est important de développer les possibilités de formation pour les travailleurs non réguliers car les entreprises investissent moins dans leur formation. Si des formations professionnelles et des services de valorisation de carrière extérieurs à l'entreprise étaient offerts aux travailleurs non réguliers, leurs perspectives d'emploi seraient meilleures et cela faciliterait leur accès au statut de travailleur régulier. D'ailleurs, il était indiqué dans

une étude que la probabilité de passer d'un emploi non régulier à un emploi régulier est sensiblement plus grande pour les travailleurs non réguliers qui participent à des programmes de formation (KDI, 2009). En 2011, l'accès au système intitulé « My Work Learning Card System », compte de formation individuel réservé aux chômeurs, a été étendu aux travailleurs non réguliers pour les faire bénéficier d'un plus grand nombre de possibilités de formation.

Réformer le système éducatif pour renforcer la cohésion sociale

En 1945, le taux d'alphabétisation s'élevait à 22 % seulement en Corée et moins de 20 % des enfants suivaient des études secondaires. Grâce à des investissements publics conséquents dans l'éducation, le taux de scolarisation a atteint 90 % dans les établissements primaires en 1964, puis en 1979 dans l'enseignement secondaire et en 1993 dans l'enseignement supérieur. La priorité accordée par les autorités coréennes à l'accès universel à l'enseignement primaire et secondaire a non seulement donné un coup de fouet à la croissance économique mais elle a aussi développé la mobilité sociale et l'égalité des revenus (Koh et al., 2010). Cependant, certains aspects du système éducatif doivent encore être améliorés, dans la mesure où les politiques de promotion de l'égalité d'accès à l'éducation contribuent à faire diminuer les inégalités (OCDE, 2012). *Tout d'abord*, l'augmentation des investissements consacrés à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) permettrait aux enfants issus de familles modestes d'acquérir des bases éducatives plus solides. *Ensuite*, le recours massif aux cours de soutien, notamment dans les établissements privés *hagwons*, entretient les inégalités. *Enfin*, l'offre limitée de bourses et de prêts étudiants limite l'accès des élèves issus de milieux défavorisés à un enseignement supérieur de qualité, compte tenu de droits de scolarité élevés. La présente partie s'attache à examiner les réformes nécessaires dans ces trois domaines pour lutter contre les inégalités.

Améliorer l'accès à des services d'EAJE de qualité

En 2009, 61.6 % des moins de six ans étaient inscrits en centre de garde ou en maternelle en Corée (tableau 3.5). Le taux d'inscription en services de garde culmine à 54.4 % chez les enfants de deux ans, pour diminuer ensuite progressivement au fur et à mesure que les enfants entrent en maternelle. Chez les 3-5 ans, le taux de scolarisation est partagé équitablement, puisque 40 % environ ont recours aux services de garde et 40 % environ sont inscrits en maternelle. Ces deux systèmes demeurent cloisonnés, avec des infrastructures distinctes et des objectifs et des programmes différents (Rhee et al., 2008). Du point de vue de la qualité de l'enseignement, la maternelle (qui dépend du ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie) est considérée comme supérieure aux services de garde, qui dépendent du ministère de la Santé et de la Protection sociale et qui ont une orientation plus sociale. Interrogés dans le cadre d'une enquête, 78 % des parents indiquaient observer d'importantes différences entre la maternelle et les services de garde, surtout au niveau du contenu et des programmes pédagogiques (Yoo et al., 2008).

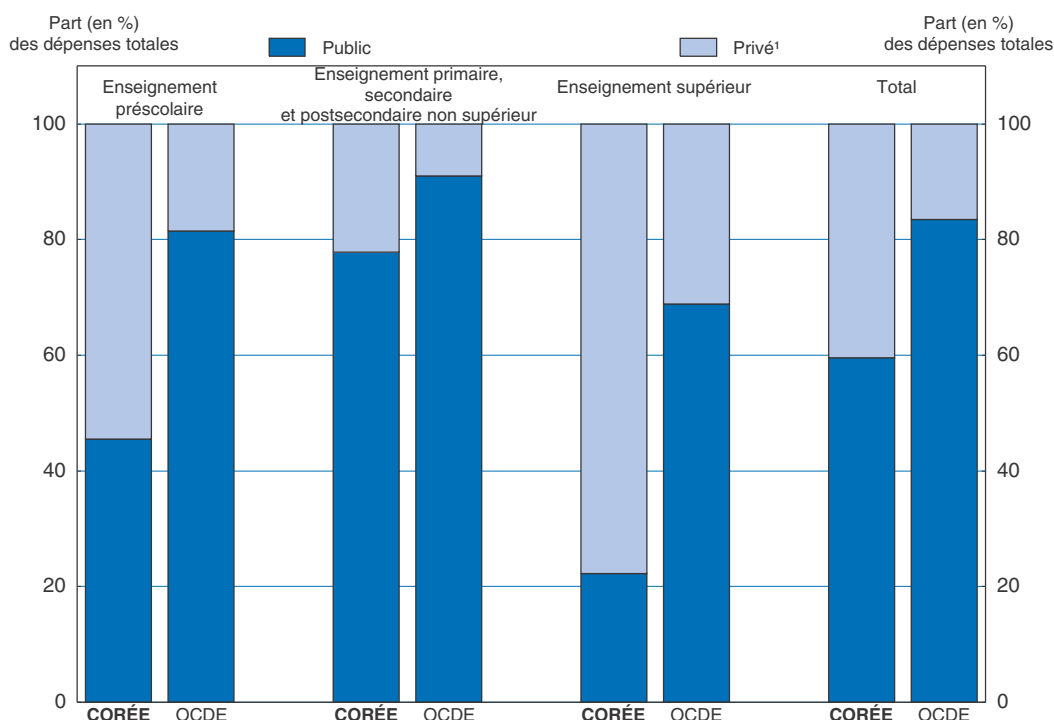
En 2008, la Corée se classait à l'avant-dernière place des pays de l'OCDE en termes de dépenses totales consacrées à l'éducation préscolaire, le secteur public représentant moins de 50 % de ces dépenses, contre une moyenne de 82 % dans l'OCDE (graphique 3.9). Les dépenses publiques consacrées à la garde des jeunes enfants s'élevaient à 0.4 % du PIB en 2009, contre 0.6 % en moyenne dans la zone OCDE. Le secteur de l'EAJE est dominé par les établissements privés, puisqu'ils représentaient 89 % et 77 % respectivement des

Tableau 3.5. **Inscription des enfants en services de garde et en maternelle**

En milliers d'enfants, 2009


Âge	Nombre d'enfants (A)	Services de garde (B)	Taux (B/A)	Maternelle (C)	Taux (C/A)	Total (B+C/A)	Taux d'emploi des mères
0	424.5	107.5	25.3	0.0	0.0	25.3	24.7
1	464.3	198.8	42.8	0.0	0.0	42.8	29.2
2	492.5	268.0	54.4	0.0	0.0	54.4	39.2
0-2	1 381.3	574.4	41.6	0.0	0.0	41.6	29.9
3	447.4	228.0	50.9	111.5	24.9	75.9	44.4
4	434.7	193.9	44.6	181.4	41.7	86.4	44.8
5	473.1	152.4	32.2	244.7	51.7	83.9	46.0
3-5	1 355.2	574.3	42.4	537.6	39.7	82.0	44.9
0-5	2 736.5	1 148.7	42.0	537.6	19.6	61.6	35.8

Source : Suh et Kim (2010).

Graphique 3.9. **Comparaison internationale des dépenses privées consacrées à l'éducation en 2008**

1. Enseignement primaire, secondaire et supérieur, sur la base d'équivalents temps plein. Ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses consacrées aux instituts privés de cours de soutien, comme les *hagwons*.

Source : OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932593097>

inscriptions en services de garde et en maternelle en 2009. Toutefois, la qualité de l'enseignement est supérieure dans les établissements publics.

Les droits de scolarité des services d'EAJE varient considérablement d'un établissement et d'une région à l'autre, étant donné que les 16 administrations des provinces et villes métropolitaines de la Corée déterminent les droits appliqués par les établissements publics et imposent des plafonds pour les frais de scolarité des centres de garde privés. En 2010 à Séoul par exemple, les droits mensuels de scolarité pour les enfants

de quatre et de cinq ans étaient compris entre 115 000 wons (100 USD environ) dans les maternelles publiques, 172 000 wons pour les services de garde publics, 238 000 wons pour les services de garde privés et 540 000 wons dans les maternelles privées, dont les droits ne sont pas plafonnés. Les autorités coréennes ne cessent de revoir à la hausse les subventions accordées aux familles pour l'EAJE :

- L'accès aux subventions sous conditions de ressources lancées en 1991 a été progressivement étendu pour englober les 70 % les plus pauvres de la population en 2009, la subvention couvrant entre 30 % et 100 % des frais de garde de base (Suh et Kim, 2010). Pour les ménages pouvant prétendre à une subvention totale, les frais de garde ont été réduits à 4.6 % du revenu du ménage, contre 9.6 % pour les familles dont le revenu est trop élevé pour accéder aux subventions (tableau 3.6). En 2011, la subvention a été relevée à 100 % des frais de base pour tous les ménages appartenant aux 70 % les plus pauvres de la population.
- L'objectif fixé par le gouvernement en 1997, qui visait à offrir une aide pour tous les enfants âgés de 5 ans indépendamment des revenus du ménage, a été atteint en 2012. Le gouvernement a annoncé récemment qu'il entendait étendre cette aide à tous les enfants âgés de 3 et 4 ans à compter de 2013.

La plupart des bénéficiaires des subventions sous conditions de ressources ont recours aux centres de garde, pour plusieurs raisons : i) ils sont généralement moins chers que les maternelles privées, dont les frais de base peuvent être jusqu'à trois fois supérieurs à la subvention de l'État, fondée sur les services publics de garde des enfants ; ii) les capacités des maternelles publiques sont insuffisantes ; iii) les centres de garde sont souvent mieux situés puisqu'ils sont quatre fois plus nombreux que les maternelles ; et iv) ils sont plus pratiques pour les parents qui travaillent, puisqu'ils sont ouverts plus tard et ne ferment pas pendant les vacances, contrairement aux maternelles qui ouvrent environ 180 jours par an. C'est pourquoi les familles situées dans le bas de l'échelle socio-économique et les mères qui travaillent tendent à privilégier les services de garde, tandis que les familles au revenu intermédiaire et supérieur placent généralement leurs enfants en maternelle et dans des *hagwons* (Yun, 2009), ce qui contribue à entretenir les inégalités.

Tableau 3.6. **Frais de garde des enfants en fonction du statut**

En milliers de wons et en pourcentage, 2009

Statut par rapport aux frais de garde	Proportion des enfants	Frais de base	Frais supplémentaires	Total	Proportion du revenu du ménage
Exemption totale ¹	35.0	10.7	44.3	55.0	4.6
Réduction	36.0	108.5	56.7	165.2	7.8
Général	29.0	246.8	61.8	308.6	9.6
Total	100.0	114.3	53.8	168.1	7.4

1. Les parents doivent tout de même payer des frais de base dans la mesure où les frais de scolarité dans certains instituts privés dépassent le montant de la subvention.

Source : Suh et Kim (2010).

Un grand nombre d'enfants fréquentent les *hagwons*, en substitution ou en complément des services de garde et des maternelles. Les *hagwons* sont principalement axés sur les disciplines scolaires, notamment les langues étrangères et les mathématiques, ce qui témoigne de la vive concurrence qui s'instaure dès le plus jeune âge. Ainsi, près de la moitié des parents interrogés dans le cadre d'une enquête menée à Séoul et Gyeonggi invoquent les « programmes différenciés permettant aux enfants de se démarquer les uns

des autres » comme la raison principale qui les incite à inscrire leur enfant dans un *hagwon* plutôt que dans un centre de garde ou à la maternelle (Lee et al., 2009). Selon une autre étude, l'âge moyen où les enfants commencent à apprendre l'anglais s'établit à 3.7 ans à Séoul et dans la province de Gyeonggi, certains enfants commençant même leur apprentissage avant l'âge de deux ans (*Korea Herald*, 30 août 2011). Cette volonté de débiter l'apprentissage scolaire dès le plus jeune âge est exceptionnelle, y compris par rapport aux autres pays d'Asie (Child Research Net, 2010).

Compte tenu du niveau exceptionnellement bas des dépenses publiques allouées à l'EAJE en Corée et de la proportion élevée des dépenses privées, la qualité des services d'EAJE dépend des revenus des ménages, ce qui restreint les possibilités offertes aux enfants issus de familles modestes. C'est pourquoi les enfants entrent à l'école primaire avec des niveaux d'instruction différents. Si l'initiative qui vise à offrir une aide en matière d'EAJE à tous les enfants de 3 à 5 ans encourage l'éducation préscolaire et allège la charge qui pèse sur les familles, elle ne favorise pas l'égalité des chances dans l'accès à un enseignement de qualité, qui nécessite d'autres mesures. *Premièrement*, il faudrait accroître les capacités des maternelles publiques pour améliorer l'accès des familles modestes. L'amendement 2010 de la loi sur les maternelles permet leur rattachement à un établissement primaire ou secondaire. Compte tenu de la baisse de la fréquentation scolaire, les établissements devraient certainement avoir des salles vides qui pourraient être mises à la disposition des maternelles. En outre, toutes les écoles primaires construites dans les zones urbaines devraient obligatoirement inclure une section de maternelle. *Deuxièmement*, la révision en hausse des subventions octroyées aux familles modestes pour couvrir les frais de scolarité leur permettrait d'accéder plus massivement aux maternelles privées. Les mesures visant à améliorer la qualité globale des services d'EAJE sont examinées au chapitre 1.

Réduire le recours aux instituts privés de cours de soutien : la question des *hagwons*

C'est en grande partie grâce aux cours de soutien que les élèves coréens réalisent d'excellents résultats aux tests internationaux comme le PISA (Koh et al., 2010). En 2010, près de 75 % des élèves suivaient ce type de cours (tableau 3.7). Selon l'évaluation du PISA pour les élèves de 15 ans, la participation à ces cours est plus de deux fois supérieure à la moyenne de l'OCDE dans chaque discipline (graphique 3.10). En effet, la Corée se classe à la première place s'agissant de la proportion d'élèves suivant des cours de mathématiques et de sciences et à la deuxième place (après le Japon) pour les cours portant sur la langue nationale. Les disciplines scolaires représentent 4/5^e des cours de soutien, le quart restant étant réparti entre musique, disciplines artistiques et sports. Parmi les matières scolaires, l'anglais (41 %), les mathématiques (35 %) et le coréen (11 %) sont les plus importantes. Plus de 70 % des élèves qui suivent des cours de soutien sont inscrits dans des *hagwons*, qui dominent donc ce secteur. Il n'est pas rare que des élèves fréquentent plusieurs *hagwons* spécialisés dans différentes matières. Il existe actuellement 100 000 *hagwons* en Corée, qui doivent être agréés par les autorités locales en charge de l'éducation. Près de 6 000 *hagwons* sont concentrés dans le district Kangnam de Séoul, ce qui pourrait expliquer le niveau élevé des prix des logements dans cette zone, qui pose problème sur le plan social. Les *hagwons* emploient davantage d'enseignants que le système éducatif public et attirent les meilleurs d'entre eux grâce à des salaires plus élevés. Il est très difficile d'intégrer les *hagwons* prestigieux, qui ont mis en place des concours d'entrée¹⁰. Outre les *hagwons*, les cours de soutien englobent les cours individuels ou collectifs et l'apprentissage en ligne et à distance.

En 2010, le total des dépenses consacrées aux cours de soutien a chuté de 3.5 % en valeur nominale par rapport à 2009, sous l'effet d'une contraction de la participation de 75.0 % des élèves à 73.6 %. En revanche, les dépenses par élève suivant des cours de soutien ont augmenté de 1.2 %. Les dépenses totales ont augmenté de 1.2 % du PIB en 1999 (ministère de l'Éducation, 2000) à 1.8 % en 2010, ce qui représente 7.9 % du revenu disponible moyen des ménages (tableau 3.7). Une famille avec trois enfants peut donc consacrer un quart de son revenu aux cours de soutien privés (encadré 3.1).

Tableau 3.7. **Cours de soutien privés extrascolaires en Corée, 2010**

	Taux de participation (%)	Dépenses par élève ¹	Part du revenu ²	Dépenses par élève ³	Part du revenu ²	Total des dépenses (en milliards de wons)	Part du PIB (%)
Total	73.6	240	7.9	325	10.7	20.8	1.8
Enseignement primaire	86.8	245	8.1	282	9.3	9.7	0.8
Premier cycle du secondaire	72.2	255	8.4	352	11.6	6.0	0.5
Deuxième cycle du secondaire	52.8	218	7.2	408	13.4	5.1	0.4
Filières générales	62.0	265	8.7	433	14.3	4.8	0.4
Filières professionnelles	33.7	67	2.2	246	8.1	0.4	0.0

1. Pour tous les élèves en milliers de wons par mois, qu'ils aient ou non suivi des cours de soutien privés extrascolaires.

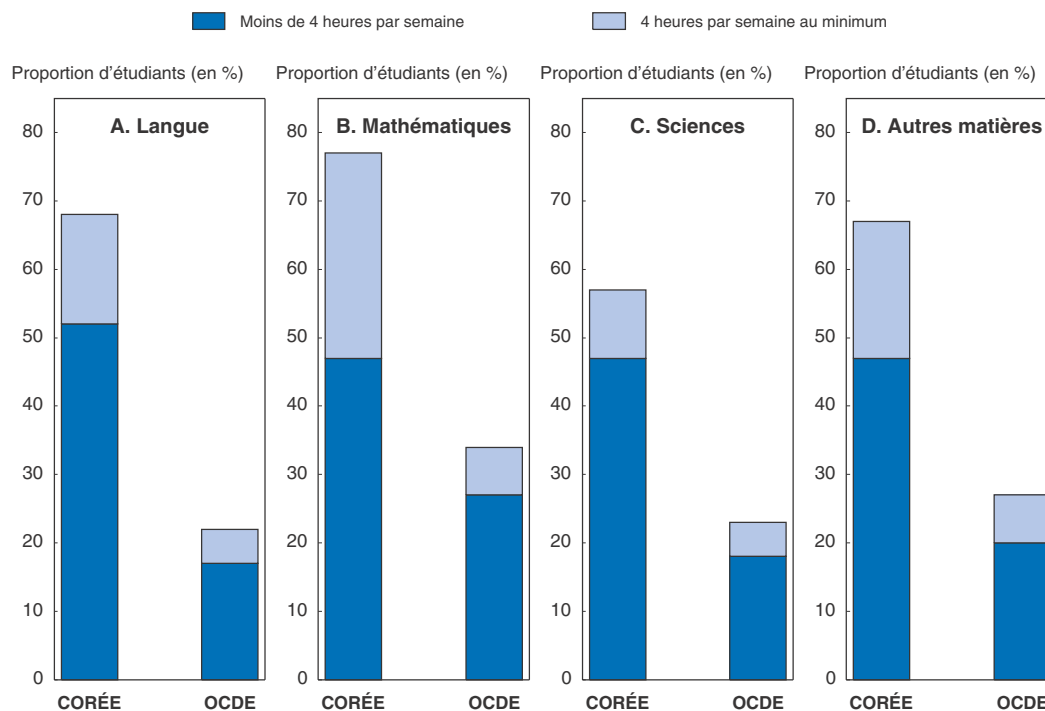
2. En pourcentage du revenu disponible moyen des ménages, sur la base de 2.84 personnes par ménage.

3. En milliers de wons, par élève suivant des cours de soutien privés extrascolaires.


Source : Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (2011).

Graphique 3.10. La proportion (en pourcentage) d'élèves suivant des cours de soutien est exceptionnellement élevée en Corée

En fonction du nombre d'heures de cours par semaine en 2009



Source : OCDE (2010c).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932593116>

Encadré 3.1. Quelles sont les motivations des parents qui inscrivent leurs enfants dans des cours de soutien privés

Dans une enquête réalisée en 2010, les autorités coréennes ont interrogé les parents sur les raisons qui expliquent le niveau élevé des dépenses consacrées aux cours de soutien (tableau 3.8).

- Les réponses les plus courantes soulignent à quel point il est difficile et important de pouvoir intégrer une université prestigieuse. Or ce type d'établissements pratiquent une sélection fondée principalement sur les notes obtenues aux examens d'entrée. La « course aux diplômes » – qui donne la priorité à l'université dans laquelle les diplômés ont fait leurs études plutôt qu'à leurs aptitudes et à leur potentiel – est très présente en Corée, selon un classement reconnu des universités (Chang, 2009).
- Les parents ont un niveau d'études de plus en plus élevé, ainsi que de grandes ambitions pour leurs enfants. Compte tenu du ralentissement des naissances et de la hausse des revenus, ils ont davantage de ressources à consacrer à chaque enfant.
- Cinq des réponses les plus communes mentionnent la faiblesse des établissements. Les parents reprochent plus particulièrement à l'école de ne pas développer pleinement le potentiel des enfants, en leur apportant un soutien scolaire et un apprentissage personnalisé insuffisants, le tout dans un environnement négatif. La détérioration de l'environnement scolaire est devenue un phénomène phare, qualifié « d'effondrement de l'école » (Kim, 2003). Les instituts privés de cours de soutien compensent les défaillances du système scolaire et proposent des services adaptés aux besoins individuels des élèves.
- Toutefois, le 5^e motif le plus cité – le handicap subi par les enfants qui ne suivent pas de cours de soutien – laisse à penser que les cours de soutien joueraient de toute façon un rôle majeur, quelle que soit la qualité de l'enseignement dispensé en classe.

Tableau 3.8. **Motifs justifiant un recours croissant aux cours de soutien**

Échelle de 1 à 5¹

Classement	Motifs	Score
1	Le nom de l'université où l'étudiant obtient son diplôme est capital pour ses perspectives d'emploi futures	4.2
1	Les établissements et universités spécialisés sélectionnent leurs élèves en se fondant principalement sur leurs notes	4.2
3	Les universités appliquent un système de classement strict pour les admissions	4.1
4	Les attentes des parents vis-à-vis de leurs enfants ont augmenté, parallèlement à l'accroissement de leur niveau d'études et à la diminution du nombre d'enfants par famille	4.0
5	Les examens scolaires sont difficiles par rapport à ce que les élèves apprennent en classe	3.9
5	L'enseignement scolaire ne peut, à lui seul, développer pleinement le potentiel et les aptitudes des élèves	3.7
5	Le fait de ne pas suivre de cours dans un <i>hagwon</i> inquiète parents et enfants, compte tenu de la prévalence de ces établissements	3.7
5	La croissance économique et l'augmentation des revenus facilitent la hausse des dépenses	3.7
9	Les établissements scolaires ne sont pas en mesure d'apporter un soutien personnalisé à chaque élève	3.4
9	Les établissements scolaires ne sont pas en mesure d'assurer des cours différents en fonction du niveau des élèves	3.3
9	Les établissements scolaires offrent un soutien insuffisant pour garantir les progrès scolaires, l'orientation et l'information des élèves	3.3
12	L'environnement et l'équipement scolaires ne sont pas satisfaisants	2.7

1. Dans le cadre de cette enquête, on a demandé aux parents de classer les facteurs qui expliquent l'augmentation du recours aux cours de soutien.

Source : Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (2011).

Plus de 80 % des élèves classés parmi les premiers 30 % de leur classe suivent des cours de soutien, contre moins de 50 % dans les derniers 20 % de la classe (tableau 3.9). Par ailleurs, les dépenses par élève dans les premiers 30 % sont plus de deux fois supérieures à celles observées dans les derniers 20 %. En résumé, le fait de suivre des cours de soutien semble contribuer à la réussite scolaire des enfants dont les parents sont prêts à financer ces services.

Il existe une corrélation étroite entre la participation aux cours de soutien et les dépenses y afférentes et le revenu des ménages (graphique 3.11). Seuls 36 % des élèves provenant de familles dont le revenu mensuel est inférieur à 1 million de wons suivent des cours de soutien, contre 80 % des élèves dont la famille a un revenu compris entre 3 et 4 millions de wons. De même, le montant des dépenses par élève consacrées aux cours de soutien est quatre fois plus élevé pour les revenus intermédiaires que pour les bas revenus. Dans les familles au revenu supérieur à 6 millions de wons par mois, le taux de participation aux cours de soutien atteint presque 90 %, tandis que les dépenses mensuelles s'élèvent à 450 000 wons (400 USD environ).

Tableau 3.9. La fréquentation des instituts privés de cours de soutien et les dépenses y afférentes augmentent parallèlement aux résultats scolaires

Classement des élèves	Participation aux cours de soutien (%)			Dépenses par élève ¹		
	2009	2010	Variation ²	2009	2010	Variation ²
Premiers 10 %	87.0	85.3	-1.7	319	317	-0.6
11-30 %	84.9	83.9	-1.0	283	282	-0.4
31-60 %	75.3	73.8	-1.5	232	233	0.4
61-80 %	60.7	59.8	-0.9	184	182	-1.1
Derniers 20 %	50.4	48.8	-1.6	139	136	-2.2
Total	75.0	73.6	-1.4	242	240	-0.8

1. Dépenses mensuelles par élève consacrées aux cours de soutien (pour tous les élèves, y compris ceux qui ne suivent pas ce type de cours), en milliers de wons.

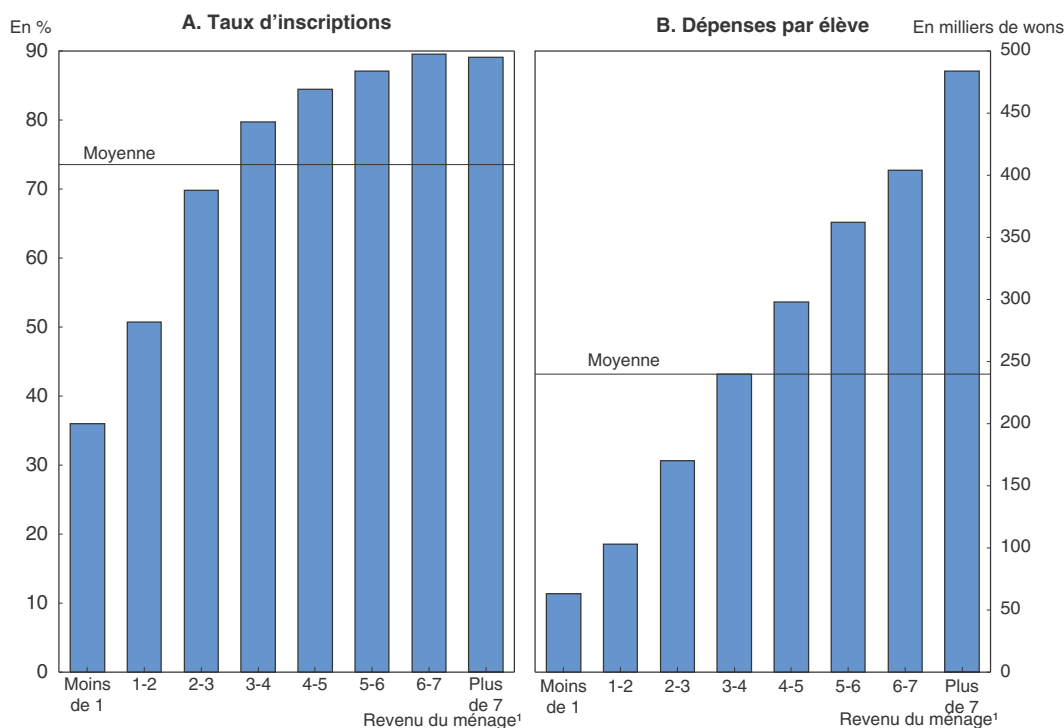
2. En points de pourcentage.

Source : Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (2011).

Si la Corée accorde une grande importance à la question de l'égalité, les actions visant à garantir l'égalité des chances sont affaiblies par le recours massif aux cours de soutien pour intégrer les meilleures universités, ce qui a un impact énorme sur les perspectives d'emploi et de revenus futures (Kim et Lee, 2003). Avec la participation aux cours de soutien et les dépenses qui y sont consacrées, le revenu du ménage détermine l'accès à l'enseignement supérieur, ce qui génère des cycles de pauvreté ou de richesse qui perdurent sur plusieurs générations.


- Plus l'étudiant est issu d'un milieu modeste, plus il a de chances de suivre des études supérieures dans un établissement d'enseignement postsecondaire plutôt qu'à l'université.
- Le taux d'abandon dans les établissements postsecondaires est deux fois plus élevé (8 %) que dans les universités (4 %).
- Un étudiant provenant d'un milieu socio-économique plus favorisé est plus susceptible d'intégrer une université prestigieuse et d'étudier dans le domaine qu'il a choisi. Selon une étude, 16.9 % des étudiants issus des classes moyennes à supérieures fréquentent des universités de haut niveau, contre 5.8 % seulement de leurs homologues des classes inférieures. La situation est inversée pour les universités les moins prestigieuses, où la

Graphique 3.11. Revenu des ménages, fréquentation des instituts privés de cours de soutien et dépenses y afférentes en 2010



1. En millions de wons par mois.

Source : Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932593135>

proportion d'étudiants issus de familles modestes est beaucoup plus importante que celle des étudiants aisés (KEDI, 2006).

Si le développement de l'enseignement supérieur a permis à une plus grande partie de la population de poursuivre ses études au-delà du secondaire, les étudiants provenant de milieux modestes sont cantonnés aux universités les moins bien classées. Il est donc essentiel de prendre des mesures pour lutter contre cette source d'inégalité.

Outre le poids financier important représenté par les cours de soutien pour les familles et leurs conséquences en matière d'inégalités, ce système comporte d'autres inconvénients. *En premier lieu*, les cours de soutien sont calqués sur les programmes scolaires, ce qui mobilise des ressources qui pourraient être mieux mises à profit ailleurs. *Ensuite*, même à Séoul, lorsqu'un couvre-feu est fixé à 22 heures pour les *hagwons*, les cours de soutien tendent à prendre une place démesurée dans la vie des enfants et à restreindre leurs loisirs, ce qui peut nuire à leur développement et à leur équilibre. *Enfin*, les cours de soutien perturbent le fonctionnement de l'école et le mettent en péril en permettant à certains élèves d'aller plus vite que leurs camarades, perdant ainsi tout intérêt pour l'école (Bray, 2009). Ainsi, près de la moitié des élèves qui suivent des cours de soutien indiquent que l'une de leur motivation est d'avoir accès à un enseignement plus avancé. C'est pour toutes ces raisons que les cours de soutien privés ont été qualifiés « d'ennemi du système scolaire public » (Chung, 2002).

Mesures visant à limiter le recours aux *hagwons* et aux autres formes de cours de soutien

Depuis longtemps, les autorités coréennes s'efforcent de limiter le rôle des *hagwons* et des autres formes de cours de soutien privés. L'une des premières mesures adoptées dans ce sens était la politique d'équité dans l'enseignement, qui visait à mettre un terme à « l'enfer des examens d'entrée » en supprimant les concours d'entrée dans le premier cycle du secondaire en 1969 et dans le deuxième cycle en 1974, pour les remplacer, dans les zones urbaines, par un système de loterie, éliminant ainsi l'une des principales raisons conduisant les parents à inscrire leurs enfants dans des *hagwons*. En 1980, le gouvernement a interdit les *hagwons* et les autres instituts privés de cours de soutien, en arguant du fait qu'ils étaient inéquitables pour les populations pauvres et qu'ils encourageaient les inégalités. Les élèves bénéficiant de cours de soutien pouvaient ainsi être suspendus de l'école. Si ces réformes ont globalement été bien accueillies par les élèves et leurs parents, la pression de la réussite scolaire à tout prix a simplement conduit le secteur des cours de soutien à se clandestiniser. En 2000, la Cour suprême a déclaré que cette interdiction était anticonstitutionnelle, au motif qu'elle « portait atteinte au droit fondamental des individus d'éduquer leurs enfants ». Les autorités ont lancé un plan quinquennal d'amélioration de la qualité de l'enseignement scolaire, reposant sur l'augmentation du nombre d'enseignants et de leur rémunération, sur l'achat d'ordinateurs et sur l'amélioration de l'offre de cours d'anglais afin de rivaliser avec les cours de soutien. En dépit de la décision de la Cour suprême, d'autres initiatives ont été menées pour diminuer l'ampleur des cours de soutien : en 2008 par exemple, des mesures ont été adoptées pour limiter le coût des *hagwons* et Séoul a imposé un horaire de fermeture à 22h.

Diverses mesures sont nécessaires pour atteindre l'objectif fixé par le gouvernement d'une réduction sensible du recours aux cours de soutien, en s'attachant dans un premier temps aux critères d'admission à l'université, notamment au CSAT (College Scholastic Aptitude Test). L'une des principales missions des *hagwons* consiste à préparer les élèves à l'examen du CSAT, qui se présente sous forme de questions à choix multiples et contribue à hauteur de 70 % au classement de l'élève à l'issue du deuxième cycle du secondaire, contre 10 % seulement pour son dossier scolaire (OCDE, 2009). En limitant l'importance du CSAT dans l'admission à l'université, les autorités parviendraient donc à diminuer le recours aux *hagwons*. Dans le cadre du nouveau système d'admission visant à sélectionner les étudiants à l'université, on accorde davantage d'importance à d'autres critères, comme les recommandations, les dissertations et les activités extrascolaires, ainsi que les résultats scolaires, de manière à modifier les pratiques d'admission fondées sur les résultats aux examens. Il faudra du temps que pour ce système fasse progressivement évoluer les mentalités des étudiants à long terme. Il faut toutefois être prudent, étant donné que la prise en compte de critères plus subjectifs peut ouvrir la voie au favoritisme et à la corruption, compte tenu de l'importance du réseau social. L'utilisation d'un examen sous forme de questions à choix multiples a apporté une légitimité à la procédure d'admission à l'université.

Dans l'enquête évoquée ci-dessus, les autorités coréennes ont également demandé aux parents quelles mesures pourraient les inciter à réduire leurs dépenses consacrées aux cours de soutien (tableau 3.10). *Tout d'abord*, un grand nombre de réponses visaient l'amélioration de la qualité de l'enseignement scolaire, qui permettrait aux élèves d'acquérir un niveau d'instruction suffisant sans suivre de cours de soutien. Les domaines à améliorer les plus fréquemment cités étaient les suivants : renforcer la créativité dans

Tableau 3.10. **Mesures de réduction des dépenses consacrées aux cours de soutien**Échelle de 1 à 5¹

Classement	Mesure	Score
1	Adopter la répartition par filières pour séparer les élèves en fonction de leurs aptitudes scolaires	4.0
2	Modifier le point de vue des élèves et des parents sur l'enseignement et améliorer l'accès à l'information	3.9
2	Renforcer la qualité et la diversité des établissements	3.9
2	Renforcer la créativité dans l'enseignement et les activités propres à développer la personnalité des élèves	3.9
2	Stabiliser les droits de scolarité des <i>hagwons</i>	3.9
6	Optimiser l'offre de cours d'anglais dans les établissements publics	3.8
6	Venir en aide aux élèves en difficulté	3.8
8	Utiliser les systèmes éducatifs en ligne	3.7
8	Système d'évaluation des enseignants	3.7
8	Publication des informations scolaires	3.7
11	Dynamiser les programmes extrascolaires	3.6
11	Renforcer la formation et l'orientation professionnelles	3.6
11	Personnaliser les services pédagogiques au moyen de la télévision sur IP	3.6
14	Organiser des groupes de niveaux pendant les heures de cours	3.5
15	Fournir des services de garde continue pendant la journée	3.4

1. Enquête invitant les parents à classer les mesures aptes à réduire les dépenses consacrées aux cours de soutien.
Source : Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (2011).

l'enseignement et les activités propres à développer la personnalité des élèves, améliorer l'enseignement de l'anglais, apporter un soutien plus efficace aux élèves en difficulté et mettre en place des systèmes d'évaluation des enseignants. Ensuite, les parents mettent en avant la nécessité de diversifier l'offre scolaire, un objectif que s'est également fixé le gouvernement via la création de 300 établissements secondaires « autonomes ». Par ailleurs, les parents estiment que l'optimisation de la formation et de l'orientation professionnelles contribuerait à limiter le recours aux cours de soutien, ce à quoi tendent également les autorités coréennes au moyen de leur deuxième objectif qui consiste à « modifier le point de vue des élèves et de leurs parents sur l'enseignement et à renforcer l'accès à l'information ». Enfin, avec des maternelles ouvertes sans interruption, les parents seraient moins incités à se tourner vers les *hagwons* pour la garde de leurs enfants.

Dans leurs réponses à l'enquête, les parents proposent également de recourir à l'orientation – c'est-à-dire à la répartition des élèves en fonction de leurs aptitudes – pour répondre aux besoins individuels et diminuer les dépenses allouées aux cours de soutien. Or l'orientation, surtout si elle est précoce, tend à creuser les inégalités en termes de résultats scolaires (OCDE, 2010a). Enfin, certains parents préconisent de stabiliser les droits de scolarité appliqués par les *hagwons*. Toutefois, étant donné qu'il s'agit d'instituts privés qui fournissent des services très demandés, il devrait être difficile de mettre en œuvre des mesures visant à limiter leur rémunération.

Favoriser l'accès des élèves issus de milieux modestes à l'enseignement extrascolaire

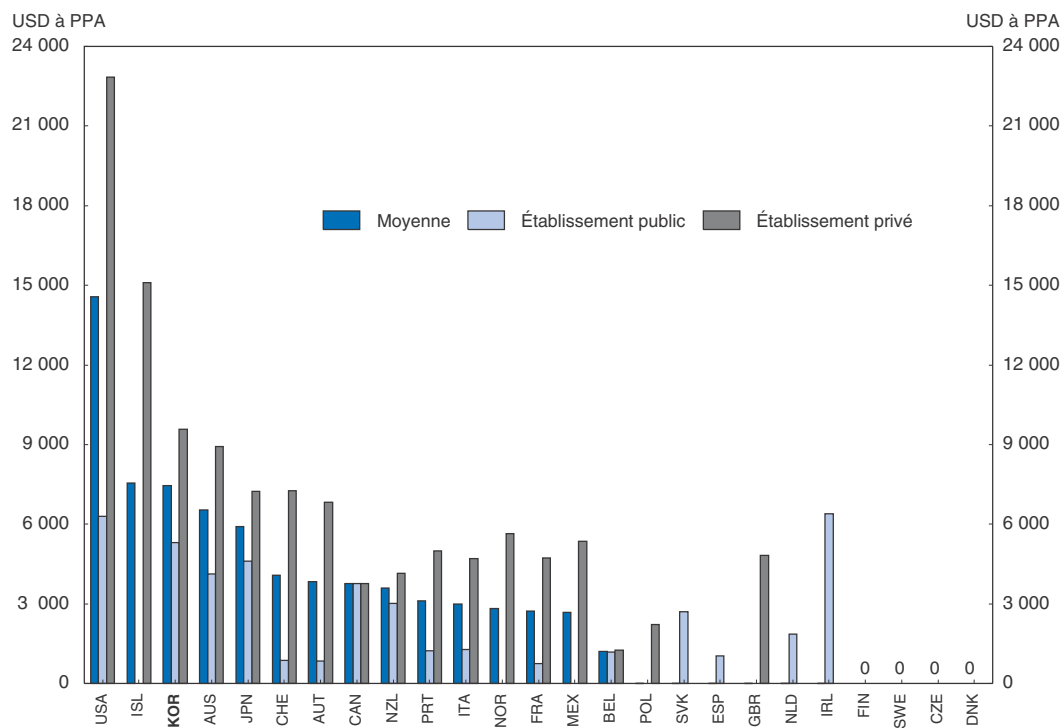
Même si des réformes sont menées à bien, les cours de soutien privés devraient continuer à jouer un rôle prépondérant : c'est pourquoi il est capital que leurs bienfaits soient accessibles à un plus grand nombre et à moindre coût. L'enquête menée par les autorités coréennes et présentée ci-dessus propose trois solutions : *premièrement*, l'offre de cours en ligne proposée par les instituts privés de cours de soutien se développe rapidement dans de nombreux pays (Ventura et Jang, 2010) et son coût tend à diminuer

sensiblement. En Corée, près d'un tiers des élèves qui suivent des cours de soutien le font en ligne, y compris des cours proposés par les *hagwons* et par le système public d'enseignement à distance via Internet. Ce système, qui compte trois millions d'utilisateurs et enregistre 228 000 visites par jour, pourrait être développé plus avant. Selon les estimations du gouvernement, il a réduit de 1.1 billion de wons (5 % des dépenses) les dépenses consacrées aux cours de soutien en 2011. *Deuxièmement*, le groupe de médias public Educational Broadcast System (EBS), créé en 1990, diffuse des cours aux élèves du deuxième cycle du secondaire qui préparent l'examen d'admission à l'université. En 2011, ce système regroupait 3.9 millions d'utilisateurs, comptabilisait 694 000 visites par jour environ et contribuait à diminuer les dépenses consacrées aux cours de soutien de 816 milliards de wons supplémentaires.


Par ailleurs, les programmes extrascolaires proposés dans la quasi-totalité des établissements primaires et secondaires pourraient être étendus pour réduire les dépenses consacrées aux cours de soutien. La proportion d'élèves participant à ces programmes (qu'ils soient gratuits ou payants) est passée de 43 % lorsqu'ils ont été introduits en 2006 à 65 % en 2011, avec une proportion encore plus élevée parmi les familles modestes et les familles résidant dans des zones rurales, qui n'ont que très peu accès aux *hagwons*. Deux tiers des cours sont assurés par des enseignants, qui traitent des sujets qui n'ont pas pu être abordés en classe (Kim, 2010). Selon une étude de l'OCDE, les cours dispensés par un enseignant de l'établissement après la classe favorisent l'égalité, contrairement aux cours dispensés par un enseignant extérieur à l'établissement (OCDE, 2011e). Dans 8 des 16 villes métropolitaines et provinces de Corée, les autorités en charge de l'éducation autorisent la sous-traitance de ces programmes à des instituts privés. Pour les élèves qui participent à ces programmes après les cours, les dépenses consacrées aux cours de soutien ont été réduites de 3.5 millions de wons en moyenne à 3.0 millions de wons.

Alléger la charge financière représentée par l'enseignement supérieur

La part des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur ne s'élevait qu'à 22 % en 2008, ce qui est largement inférieur à la moyenne de 69 % observée dans les pays de l'OCDE. Les établissements privés, qui accueillent près des trois quarts des étudiants, sont principalement financés par les droits de scolarité. Dans ces conditions, les droits de scolarité pratiqués par les universités privées en Corée occupaient la troisième place la plus élevée de la zone OCDE à 9 586 USD (taux de change à PPA) pour l'année scolaire 2008-09 (graphique 3.12). Les droits pratiqués par les établissements les plus onéreux correspondaient à près du double de ceux des établissements les moins chers. À 5 315 USD, les droits de scolarité des universités publiques sont inférieurs mais ils restent néanmoins à la troisième place du classement de l'OCDE. Parallèlement, les bourses octroyées par l'État aux étudiants (6.0 % des dépenses publiques dédiées à l'éducation) et les prêts étudiants (5.4 %) sont largement inférieurs à la moyenne de 11.4 % et de 8.8 % respectivement dans la zone OCDE (OCDE, 2011a). Au total, les subventions publiques octroyées aux ménages pour les études supérieures au titre de l'année scolaire 2008-09 s'élevaient à 0.1 % du PIB, contre une moyenne de 0.3 % dans l'OCDE, soit le cinquième plus faible pourcentage de la zone OCDE. C'est pourquoi il existe un lien étroit entre le milieu socio-économique d'origine des étudiants et la qualité de l'établissement d'enseignement supérieur qu'ils fréquentent. Les droits d'inscription aux universités sont devenus l'un des sujets politiques les plus sensibles du pays. En 2011, les étudiants se sont mobilisés dans des manifestations appelant à diviser par deux les droits d'inscription. En juin 2011, le parti

Graphique 3.12. Comparaison internationale des droits d'inscription à l'université¹

1. Étudiants à temps plein inscrits dans des établissements supérieurs de type A en 2008-09. Les droits d'inscription ne sont ajustés ni pour tenir compte des dispenses accordées par les établissements ni pour refléter leur traitement fiscal. Source : OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011*, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932593154>

au pouvoir a proposé de réduire ces droits de 30 % d'ici à 2014. En 2012, ils devraient baisser de 15 %, au moyen d'une augmentation de 1.5 billion de wons des dépenses publiques et en demandant aux universités d'augmenter les bourses d'études de 0.5 billion de wons.

Les pouvoirs publics ont déjà pris plusieurs mesures pour s'occuper de cette question. Ainsi, en 2011, ils ont instauré un plafond pour les hausses des droits de scolarité : le taux de révision en hausse ne peut être plus de 1.5 fois supérieur à l'augmentation moyenne de l'indice des prix à la consommation au cours des trois années précédentes. Par ailleurs, ils ont appelé les universités à mettre en place un comité d'examen des droits d'inscription, réunissant des enseignants et des étudiants. Enfin, ils ont créé la Fondation coréenne d'aide aux étudiants en 2009 pour fournir des bourses sous conditions de ressources et pour gérer les principaux dispositifs de prêts étudiants financés par l'État. La proportion d'étudiants bénéficiant d'une bourse en raison de leur milieu social modeste d'origine est passée de 3.1 % en 2009 à 4.4 % en 2011. Toutefois, le montant des bourses par étudiant couvre moins de 50 % des droits d'inscription moyens d'une université privée. La réforme du programme de bourses lancée en 2012 en vue de réduire le poids des droits de scolarité a contribué à créer deux types de bourses¹¹ et a accru les dépenses de 335 milliards de wons à 1.5 billion de wons.

En outre, les pouvoirs publics ont lancé en 2010 « Study Now, Pay Later », un programme de prêts publics pour les étudiants répondant à certains critères en termes de résultats scolaires et issus de familles dont le revenu est inférieur aux 70 % de revenus les

plus bas. Dans le cadre de ce programme, le remboursement du prêt est subordonné au revenu perçu après l'obtention du diplôme, ce qui permet de surmonter la réticence des étudiants à s'endetter. Parallèlement, le critère de revenu appliqué au dispositif traditionnel de prêts garantis par l'État, adopté en 2005 sous conditions de ressources, a été supprimé : ces prêts sont donc désormais accessibles à tous les étudiants qui satisfont au critère des résultats scolaires. Ce dispositif prévoit un échancier de remboursement fixe. Après la création du programme de prêts subordonnés aux revenus, le nombre d'étudiants bénéficiant des prêts traditionnels garantis par l'État a diminué de plus d'un tiers : néanmoins, le total des étudiants bénéficiant d'un prêt a augmenté de 8 % entre le second semestre 2009 et le second semestre 2011 (tableau 3.11). Contrairement aux bourses, les prêts publics couvrent plus de 80 % des droits d'inscription pratiqués par les universités privées.

Tableau 3.11. **Prêts garantis par l'État pour couvrir les droits de scolarité universitaires**

En milliards de wons au second semestre de l'année universitaire

	2009		2010		2011		Montant par étudiant ²	Part des frais couverts ³
	Nombre d'étudiants ¹	Montant	Nombre d'étudiants ¹	Montant	Nombre d'étudiants ¹	Montant		
Programme de prêts traditionnel	331.5	1 201	248.2	885	209.9	767	3.7	88.2
Prêts subordonnés aux revenus futurs ⁴			117.7	405	148.3	499	3.4	81.3
Total	331.5	1 201	365.9	1 290	358.1	1 265	3.5	85.3

1. En milliers d'étudiants.

2. En millions de wons.

3. En 2011. Les droits de scolarité sont calculés à partir des chiffres 2008 fournis dans la publication *Regards sur l'éducation* de l'OCDE, ajustés pour tenir compte de la hausse des prix à la consommation en 2011.

4. Lancés en 2010 au profit des étudiants issus de milieux modestes. Ce programme se réfère aussi à « Study Now, Pay Later ».

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

En dépit de sa popularité sur le plan politique, l'introduction d'une baisse de moitié des droits de scolarité comporterait un certain nombre d'inconvénients. *Premièrement*, un subventionnement universel pour couvrir les droits de scolarité pourrait conduire à une augmentation du nombre d'étudiants inscrits à l'université, ce qui accentuerait les problèmes de survalorisation de l'enseignement supérieur et d'inadéquation des compétences examinés au chapitre 1. *Deuxièmement*, des droits de scolarité divisés par deux soulèvent la question de l'optimisation des ressources, étant donné que cela reviendrait à subventionner des établissements de qualité médiocre qui devraient plutôt être restructurés ou fermés. *Troisièmement*, il est moins efficace et moins équitable de subventionner les droits de scolarité pour tous les étudiants que d'offrir une aide ciblée aux étudiants issus de milieux modestes, qui doivent surmonter des obstacles plus importants pour accéder à l'enseignement supérieur. *Quatrièmement*, une telle mesure représenterait un coût de 7 billions de wons environ (soit 0.6 % du PIB)¹². Au vu de ce qui s'est produit dans d'autres pays, il apparaît très difficile d'abandonner le subventionnement des droits de scolarité de tous les étudiants une fois qu'il a été mis en place. Il faut donc faire preuve de prudence compte tenu des conséquences financières durables qu'une telle mesure pourrait avoir. Les pouvoirs publics ont adopté une approche judicieuse en replaçant cette question dans le cadre d'une réforme plus vaste de l'enseignement supérieur (chapitre 1).

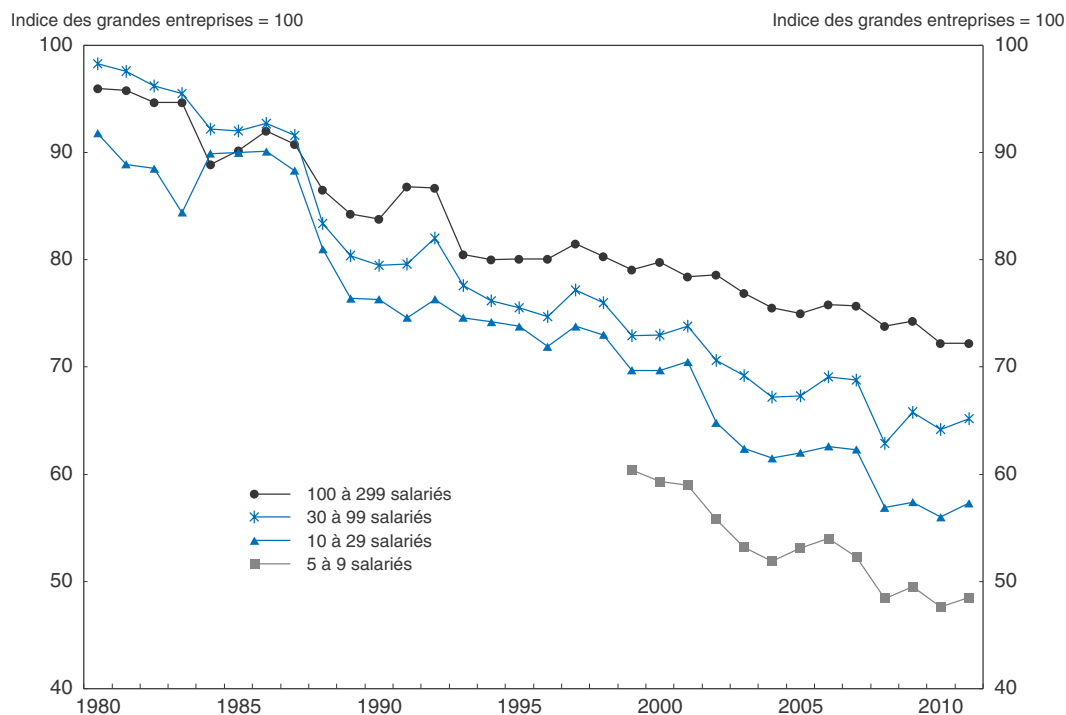
Le nouveau programme de prêts subordonnés aux revenus futurs, qui cible uniquement les 70 % les plus pauvres de la population, devrait être étendu à tous les étudiants, sous réserve de résultats scolaires satisfaisants. L'État a récemment abaissé le taux d'intérêt des prêts, exonéré les étudiants du remboursement des intérêts pendant leur service militaire et assoupli le critère des notes moyennes nécessaires pour pouvoir prétendre au prêt. Ces réformes devraient contribuer à améliorer l'accès des étudiants au dispositif de prêt subordonné aux revenus futurs. Il est capital que le remboursement des prêts soit conditionné par le revenu perçu une fois diplômé : sinon, l'utilisation de ce dispositif serait limitée par l'éventuelle aversion des étudiants pour le risque. Par ailleurs, certains étudiants pourraient être tentés d'emprunter moins en optant pour un cursus plus court et moins coûteux que celui qui leur conviendrait le mieux. En outre, compte tenu des difficultés auxquelles se heurtent les diplômés universitaires pour décrocher un emploi, une réforme visant à accroître la flexibilité des prêts étudiants à remboursement fixe existants serait la bienvenue : aujourd'hui, près de 80 000 étudiants accusent des retards dans leur échéancier de remboursement. De surcroît, pour que ce système fonctionne, les universités doivent garantir un enseignement de qualité, faute de quoi les étudiants ne seront pas en mesure de trouver un emploi valable leur assurant une rémunération suffisante pour rembourser leur prêt. Enfin, les pouvoirs publics doivent s'interroger pour savoir si la déduction fiscale des droits de scolarité constitue la solution la plus équitable pour alléger la charge financière représentée par l'enseignement supérieur. Étant donné que la moitié seulement de la population active est soumise à l'impôt sur le revenu et qu'une grande partie ne s'acquitte que d'un taux d'imposition de 6 %, les avantages fiscaux ne réduiront le coût de l'enseignement supérieur que pour les ménages à hauts revenus.

Le secteur tertiaire contribue à creuser les inégalités

La part du secteur manufacturier dans l'emploi a chuté de 28 % en 1990 à 17 % en 2008, au fur et à mesure que les travailleurs se sont dirigés vers le secteur des services. Cette tendance s'est accompagnée d'une contraction marquée du salaire relatif dans les services, de près de 100 % de celui du secteur manufacturier à 54 % seulement en 2009. Par ailleurs, le secteur tertiaire est très diversifié, puisqu'il englobe notamment les services aux entreprises, le secteur financier et l'hôtellerie-restauration.

Le problème de rémunération et de productivité dans le secteur tertiaire est étroitement lié aux PME, qui contribuent à hauteur de 80 % à la production et de 90 % à l'emploi dans les services. La baisse des salaires dans les services a donc contribué à creuser le fossé entre les grandes et les petites entreprises (graphique 3.13). En 1989, les salariés des entreprises de 10 à 29 salariés percevaient une rémunération inférieure de 24 % à celle des salariés des entreprises employant 300 personnes au minimum. En 2008, ce retard s'élevait à 43 %. Par conséquent, le problème de la pauvreté des travailleurs est concentré dans les petites entreprises (tableau 3.12) : les bas salaires (qui correspondent à moins de la moitié du salaire médian) concernent ainsi 39.1 % des femmes qui travaillent dans des entreprises de moins de 5 salariés, contre 4.0 % des femmes dans les entreprises de plus de 1 000 salariés. Les mesures visant à stimuler la productivité dans le secteur des services et dans les PME sont examinées au chapitre 1.

Graphique 3.13. **Évolution des salaires en fonction de la taille des entreprises**
Salaires dans les entreprises de plus de 300 salariés = 100



Source : Office statistique de Corée.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932593173>

Tableau 3.12. **Incidence des bas salaires en fonction de la taille de l'entreprise, 2006¹**

Taille de l'entreprise (nombre de salariés)	1-4	5-9	10-29	30-49	50-99	100-299	300-499	500-999	Plus de 1 000
Hommes	18.8	7.5	5.2	3.5	3.3	2.3	1.8	1.8	0.7
Femmes	39.1	22.5	18.9	14.1	12.8	11.6	9.9	9.5	4.0

1. Les bas salaires correspondent aux salaires inférieurs à 50 % du salaire médian.

Source : Koh (2011).

Conclusion

Nombre des recommandations formulées pour l'action publique, dont la synthèse est présentée dans l'encadré 3.2, offrirait le double avantage de donner un coup de fouet à la croissance économique (chapitre 1) et de renforcer la cohésion sociale. Les travaux menés récemment par l'OCDE montrent que les mesures adoptées pour réduire le dualisme du marché du travail et améliorer l'accès à l'éducation contribuent à réduire les inégalités de revenus tout en stimulant la croissance économique (OCDE, 2012). En outre, ces mesures jouent un rôle essentiel pour compenser les conséquences négatives, en termes d'égalité, de la diminution de la fiscalité directe sur les revenus du travail et les bénéfices des sociétés au profit de l'augmentation du poids de la fiscalité indirecte sur la consommation et l'immobilier. Les pouvoirs publics doivent accorder la priorité aux mesures visant à garantir une croissance solidaire, afin de lutter contre le creusement des inégalités et de renforcer la cohésion sociale. Ces mesures doivent être précisément ciblées, de manière à contribuer au maintien de la situation budgétaire saine de la Corée et à limiter toute incidence négative sur la croissance.

Encadré 3.2. Synthèse des recommandations visant à promouvoir la cohésion sociale*

Augmenter de manière ciblée les dépenses sociales, pour lutter contre les inégalités et la pauvreté

- Assouplir les conditions d'admissibilité au Programme de garantie du minimum de subsistance et veiller à son financement, tout en renforçant les incitations au travail pour les bénéficiaires.
- Étendre le crédit d'impôt au titre des revenus d'activité en assouplissant les critères d'accès et en s'efforçant d'y inclure, à long terme, les travailleurs indépendants.
- Cibler le régime de la pension de retraite de base sur les personnes âgées ayant un faible revenu et augmenter le montant de la pension, tout en encourageant l'épargne retraite privée au moyen d'une mise en œuvre accélérée des plans de retraite d'entreprise.
- Veiller à ce que le système national d'assurance-maladie remplisse sa mission de couverture universelle et abaisser encore le plafond du ticket modérateur afin de fournir des soins appropriés aux ménages à bas revenus et aux personnes souffrant de problèmes de santé chroniques.
- Étendre progressivement les services de prise en charge de la dépendance en mettant l'accent sur les soins à domicile afin de limiter les hausses de coûts tout en améliorant la qualité.

Mener des réformes pour réduire le dualisme du marché du travail

- Diminuer, en pratique, le degré de protection de l'emploi des travailleurs réguliers afin que les entreprises puissent bénéficier de la flexibilité dont elles ont besoin sans avoir autant recours aux travailleurs non réguliers.
- Développer la couverture des travailleurs non réguliers par les régimes d'assurance sociale d'entreprise, notamment en veillant à ce que la participation à ces régimes soit respectée et en réduisant les avantages des travailleurs non réguliers en termes de coûts.
- Offrir davantage de services de formation et d'orientation professionnelles aux travailleurs non réguliers, afin d'améliorer leur employabilité et de faciliter leur transition vers l'emploi régulier.
- Modifier la loi de 2007 sur les travailleurs non réguliers, qui accroît l'instabilité de l'emploi et aboutit à une concentration des travailleurs non réguliers dans les formes d'emploi les plus fragiles, en allongeant la limite de durée des contrats à durée déterminée.
- Assouplir la réglementation relative aux travailleurs temporaires en remplaçant le système de liste positive par un système de liste négative.

Réformer le secteur de l'éducation pour favoriser l'égalité

- Améliorer l'accès des enfants issus de milieux défavorisés à des services d'EAJE de qualité, en augmentant les subventions accordées aux familles modestes pour couvrir les frais de scolarité.
- Accroître les capacités des maternelles publiques en les intégrant aux écoles primaires.
- Réformer le système d'admission à l'université de manière à réduire l'importance du CSAT et, partant, à limiter le rôle des *hagwons*.
- Limiter le recours aux cours de soutien, y compris aux *hagwons*, en améliorant la qualité et la diversité des établissements secondaires et en renforçant la formation et l'orientation professionnelles.

Encadré 3.2. Synthèse des recommandations visant à promouvoir la cohésion sociale* (suite)

- Optimiser l'accès aux programmes de soutien extrascolaires en développant les systèmes d'enseignement par Internet et de diffusion par la télévision publique, ainsi qu'en augmentant l'offre de cours offerts par les établissements scolaires après la classe.
- Développer le système de prêts étudiants en mettant en place un nouveau programme de prêts dont le remboursement est subordonné aux revenus futurs.

* Les mesures destinées à améliorer la productivité et les salaires dans le secteur des services sont examinées au chapitre 1.

Notes

1. Il s'agissait d'un sondage réalisé par BBC World Service auprès de 34 500 personnes.
2. Le revenu annuel brut du ménage doit être inférieur à 17 millions de wons (environ 15 000 USD) et son patrimoine, y compris les biens immobiliers, ne doit pas excéder 100 millions de wons, ce qui signifie qu'il ne peut pas être propriétaire de son logement.
3. Réponse donnée à un questionnaire de l'OCDE.
4. La réforme, qui comportait des amendements à la loi sur l'emploi à durée déterminée et à la loi sur la protection, etc. des travailleurs intérimaires, est entrée en vigueur en juillet 2007.
5. Pour remédier à ce problème, la loi sur l'emploi à durée déterminée et à la loi sur la protection, etc. des travailleurs intérimaires ont été modifiées. Selon les termes de ces nouvelles lois, qui entrera en vigueur en août 2012, l'inspection du travail doit encourager les employeurs à éliminer toute discrimination observée, même en l'absence de plainte de la part des travailleurs. Si l'employeur ne prend aucune mesure pour corriger la situation, l'affaire doit être soumise à la Commission des relations professionnelles.
6. L'État emploie 341 000 travailleurs non réguliers, dont la moitié environ sous contrat à durée déterminée. En décembre 2011, il a annoncé son intention de principe d'octroyer des contrats à durée indéterminée à ceux qui occupent un emploi permanent et à temps plein. On estime à 97 000 le nombre de salariés qui pourraient bénéficier de cette mesure (Korea International Labour Foundation, 2011).
7. La diminution de la proportion de travailleurs sous contrat à durée déterminée et l'augmentation de celle des autres catégories a légèrement allongé la durée moyenne d'ancienneté des travailleurs non réguliers, qui est passée de 2.1 ans en 2006 à 2.3 ans en 2011.
8. Le système d'assurance-chômage couvre désormais en principe tous les salariés dans tous les types d'établissements, sauf : i) les travailleurs à temps partiel travaillant moins de 60 heures par mois (ou 15 heures par semaine) ; ii) les fonctionnaires et agents publics assujettis à la loi sur les retraites des enseignants du secteur privé ; et iii) les travailleurs de plus de 65 ans.
9. L'indice de l'OCDE de la rigueur de la législation de protection de l'emploi pour l'emploi régulier couvre huit indicateurs se rapportant aux procédures suivies en cas de licenciement individuel, comme l'obligation de préavis, l'octroi d'une prime de licenciement, et les mesures de recours en cas de licenciement injuste. Il varie sur une échelle de 0 à 6, du degré de restriction le plus faible au plus élevé.
10. Seuls 14 % des candidats à l'entrée au Daesung Institute sont acceptés. Après un an d'études, 70 % des élèves sont admis dans l'une des trois meilleures universités de Corée (*Time Magazine*, 3 octobre 2011).
11. Le premier type de bourse est accordé, par le biais des universités, aux étudiants issus de milieux modestes. Les étudiants qui peuvent prétendre au programme de garantie du minimum de subsistance, qui couvre 3 % de la population, recevront 4.5 millions de wons par an. Les étudiants appartenant aux 10 % les moins riches de la population recevront 2.25 millions de wons supplémentaires. Le second type de bourse permet aux universités de venir en aide aux étudiants situés dans les 70 % les plus pauvres de la population, en fonction des efforts qu'ils consentent pour se prendre en charge.

12. Dans la mesure où une réduction de 15 % des droits de scolarité aurait un coût de 2 billions de wons (*Korea Herald*, 23 juin 2011), une diminution de 50 % coûterait 7 billions de wons environ, ce qui correspond à près de 0.6 % du PIB 2011.

Bibliographie

- Adema, W., P. Fron et M. Ladaique (2011), « Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 124, OCDE, Paris.
- Alesina, A. et D. Rodrik (1994), « Distributive Politics and Economic Growth », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109.
- An, C. et B. Bosworth (2011), « Income Inequality in Korea: An Analysis of Trends, Causes and Answers », présentation lors de la conférence organisée pour célébrer le 40^e anniversaire du KDI, 25 octobre, Séoul.
- Bae, J. (2011), « Korean National Pensions: Facts and Functions in 2009 », dans *Economic Crisis and Social Integration*, vol. 1, édité par Y. Kim et G. Széll, Peter Lang, Francfort.
- 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.
- Bray, M. (2009), *Confronting the Shadow Education System*, Institut international de planification de l'éducation, UNESCO, Paris.
- Chang, J. (2011), « Labor Market Dualism and Social Insurance Coverage in Korea », document présenté lors de la conférence intitulée « Welfare States' Response to Labor Market Dualism and The Working Poor » tenue le 11 décembre, Séoul.
- Chang, S. (2009), « A Cultural and Philosophical Perspective on Korea's Education Reform: A Critical Way to Maintain Korea's Economic Momentum », *Academic Paper Series on Korea*, Korea Economic Institute, Washington, DC.
- Child Research Net (2010), *2010 Report on Children: Questionnaire Survey on Children's Daily Lives and Parent's Child-rearing in Five East Asian Cities*.
- Choi, S., S. Kim et R. Freeman (2012), *Hard Work and Human Capital: Korea in the New Global Economy*, Korea Development Institute, Séoul (à paraître).
- Chung, B. (2002), « Korea's War on Private Tutoring », document présenté lors du Second Forum international sur les réformes de l'éducation, 2-5 septembre, Bangkok.
- Chung, H. (2008), « Follow-up to the Non-Regular Work Law and Related Key Programs in 2008 », ministère de l'Emploi et du Travail.
- Hwang, D. (2011), « Evaluation and Policy Implications of Making Work Pay Schemes in Korea », *Labor Issues in Korea 2010*, édité par K. Bae, Korea Labor Institute, Séoul.
- Joumard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?: Part 3, Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 926, OCDE, Paris.
- Kahn, L. (2010), « Labor Market Policy: A Comparative View on the Costs and Benefits of Labor Market Flexibility », *CESIFO Working Papers*, n° 3140.
- Kang, B. et M. Yun (2008), « Changes in Korean Wage Inequality, 1980-2005 », *IZA Discussion Papers* n° 3780.
- Kim, H. (2010), « The Achievement and Development of After-school Activities », *Early Childhood Care and Education in Korea*, vol. IX, Korea Educational Development Institute, Séoul.
- Kim, J. (2010), « A Comparison of Non-Regular Employment in Korea and Japan: Nature, Difference, and its Possible Reasons », *Evolutionary and Institutional Economics Review*, n° 6 (2).
- Kim, J., R. Hwang et K. Kim (2011), « The Current Status of the Health Insurance and Tasks Ahead », dans *Economic Crisis and Social Integration*, vol. 1, édité par Y. Kim et G. Széll, Peter Lang, Francfort.
- Kim, M. (2003), « Teaching and Learning in Korean Classrooms: The Crisis and the New Approach », *Asia Pacific Education Review*, vol. 4.

- Kim, S. et J. Lee (2003), « The Secondary School Equalization Policy in South Korea », document non publié.
- Kim, Y. (2009), « Research on Labour Mobility of Non-Regular Workers », chapitre 5 du document de recherche du Korea Development Institute, n° 2009-03, Séoul.
- Koh, Y. (2011), « Social Safety Net in Korea: From Welfare to Workfare », Korea Development Institute, document non publié, Séoul.
- Koh, Y., S. Kim, C. Kim, Y. Lee, J. Kim, S. Lee et Y. Kim (2010), « Social Policy », dans *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, édité par I. SaKong et Y. Koh, Korea Development Institute, Séoul.
- Korea Development Institute (KDI) (2009), *Study on Non-regular workers*, Séoul (en coréen).
- Korea Educational Development Institute (KEDI) (2006), *OECD Thematic Review of Tertiary Education: Country Background Report for Korea*, Séoul.
- Korea Employers Federation (2006), *2006 Industrial Relations and Labor Market of Korea*, Séoul.
- Korea Employers Federation (2011), *Industrial Relations and Labor Market of Korea*, Séoul.
- Korea International Labour Foundation (2011), « Government's Initiative to Improve Employment of Non-regular Workers in Public Sector », *Labor Today*, 12 décembre.
- Korea Labor Review (plusieurs numéros), Korea International Labour Foundation, Séoul.
- Koske, I. J. Fournier, et I. Wanner (2011), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?: Part 2, The Distribution of Labour Incomes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 925, OCDE, Paris.
- Kwon, H. (2010), « Temp-to-Perm Transition? Recent Legislation on Fixed-Term Employment and Firm's Choice », *Labor Issues in Korea 2009*, édité par M. Jun, Korea Labor Institute, Séoul.
- Kwon, S. (2009), « Thirty Years of National Health Insurance in South Korea: Lessons for Achieving Universal Care Coverage », *Health Policy and Planning*, vol. 24.
- Lee, B. (2011), « Labor-market Characteristics and Poverty Dynamics of the Working Poor in Korea », *Labor Issues in Korea 2010*, édité par K. Bae, Korea Labor Institute, Séoul.
- Lee, Y., M. Moon, M. Kim et S. Yang (2009), « A Survey on the Current Status of Hakwons (private academies) for Young Children in Korea », *Research Project-05*, Korea Institute of Child Care and Education, Séoul.
- Ministère de l'Éducation (2000), *Report on Private Tutoring*, Séoul.
- Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (2011), *Analysis of the Results of the 2010 Survey on Private Education Costs*, Séoul (en coréen).
- National Health Insurance Corporation (2009), *National Health Insurance System of Korea*, Séoul.
- No, D. et al., (2009), « Study on the Reform of Activation Policies in Korea », Korea Institute for Health and Social Affairs, Séoul (en coréen).
- OCDE (2000), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *OECD Reviews of Tertiary Education: Korea*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Réformes économiques : Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves*, vol. I, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *A Framework for Growth and Social Cohesion in Korea*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Panorama des pensions 2011 – Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, OCDE, Paris.

- OCDE (2011e), *PISA in Focus: Does Investing in After-School Classes Pay Off?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Pearson, M. et S. Scarpetta (2000), « Vue d'ensemble : que savons-nous des politiques de valorisation du travail ? », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 31, OCDE, Paris.
- Rhee, O., E. Kim, N. Shin et M. Moon (2008), « Developing Models to Integrate Early Childhood Education and Childcare in Korea », *International Journal of Child Care and Education Policy*, vol. 2, n° 1.
- Sakong, Il (1993), *Korea in the World Economy*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Sorensen, C. (1994), « Success and Education in South Korea », *Comparative Education*, vol. 38, n° 1.
- Stiglitz, J., A. Sen, et J. Fitoussi (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*.
- Suh, M. et E. Kim (2010), *Early Childhood Education and Care Policy in Korea*, Korea Institute of Child Care and Education, Séoul.
- Ventura, A. et S. Jang (2010), « Private Tutoring through the Internet: Globalization and Offshoring », *Asia Pacific Education Review*, vol. 11.
- Won, C., H. Shin, M. Yoon, M. Kim, J. Kang et K. Nam (2011), *Long-term Projections of Social Expenditure*, Korea Institute of Health and Social Affairs, Séoul (en coréen).
- Yoo, H., M. Lee, M. Chang, E. Kim, E. Kim et S. Song (2008), « Developing Ways of Cooperation and Integration of Kindergartens and Child Care Centers », *Research Project-08*, Korea Institute of Child Care and Education, Séoul.
- Yoon, H. (2011), « Structural Changes in the Korean Economy Since the 1990s », *KDI Focus*, Korea Development Institute, Séoul (en coréen).
- Yun, E. (2009), « Places for Educating and Caring for Young Children in Korea: Where are our Children Edu-cared? », *Child Research Net*.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

CORÉE

**THÈMES SPÉCIAUX : POURSUIVRE LA CONVERGENCE VERS LES PAYS
LES PLUS RICHES ; PROMOUVOIR LA COHÉSION SOCIALE**

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, février 2012
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2012
Chine, février 2010
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2011
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2011
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, novembre 2010

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, mars 2012
Portugal, septembre 2010
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, janvier 2012
Turquie, septembre 2010
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Corée 2012*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2012-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2012/10
Avril 2012

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2012 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3658
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-12967-2
10 2012 10 2 P 9

