

Y a-t-il « activation » des politiques sociales en Corée du Sud ?

Enjeux et perspectives

Is there “activation” in the social policies in Korea? Issues and perspective

Chang Hack Shim



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/4009>

DOI : 10.4000/travailemloi.4009

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 5 décembre 2008

Pagination : 7-18

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Chang Hack Shim, « Y a-t-il « activation » des politiques sociales en Corée du Sud ? », *Travail et Emploi* [En ligne], 116 | octobre-décembre 2008, mis en ligne le 05 novembre 2010, consulté le 19 avril 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/4009> ; DOI : 10.4000/travailemloi.4009

Y a-t-il « activation » des politiques sociales en Corée du Sud? Enjeux et perspectives

Chang Hack Shim (*)

Quelles sont les spécificités des politiques de protection sociale de Corée du sud, analysées dans la perspective de leur activation? L'article s'appuie sur trois critères considérés comme caractéristiques de l'activation: la connexion entre les politiques de protection sociale et celles d'autres domaines (emploi ou fiscalité); l'existence de dispositifs incitatifs (récompense ou punition) de prestations en échange de la participation ou non aux programmes d'inclusion offerts par l'État; enfin, le rôle de l'État, non seulement dans le progrès de l'aptitude à l'emploi de l'individu, mais aussi dans la création des emplois en tant qu'employeur de dernier ressort. Il n'est pas évident qu'en Corée du sud, il y ait une politique d'activation dans le domaine social, particulièrement dans celui de la protection sociale. L'activation en Corée du sud pourrait en effet relever d'un « régime rudimentaire », dans le sens où elle ne concerne, selon la typologie de J.-C. Barbier, ni le régime libéral, ni le régime social-démocrate universaliste et où elle commence à se mettre en place dans le domaine social.

Quels sont les avantages du terme d'activation pour décrire, expliquer et comprendre les politiques de protection sociale qui se sont succédées depuis les années 1990 jusqu'à aujourd'hui en République de Corée? Y a-t-il des politiques « d'activation » en Corée du Sud? Si oui, quelles sont les caractéristiques des politiques de protection sociale de Corée, dans la perspective de l'activation? Dans une analyse comparée, enfin, comment caractériser le régime de l'activation en Corée? Ce sont les thèmes que nous voudrions aborder dans cet article.

En Corée, en effet, à la différence de l'Europe, le terme d'activation n'est pas utilisé très couramment, sauf dans le cas où l'on fait allusion aux « politiques actives » élaborées par l'OCDE. Socialement et dans le domaine académique, on emploie beaucoup plus le terme de *workfare*. Mais, à notre avis, le terme d'activation est plus approprié que le terme de *workfare* pour expliquer et évaluer les politiques de protection sociale en Corée. Le terme d'activation est plus neutre et plus compréhensible, car il ne

comprend pas seulement la notion de l'activation de l'individu, mais aussi de celle du système (BARBIER, 2004b; SERRANO PASCUAL, 2004). De même, le terme d'activation permet de comprendre la configuration globale des politiques concernées d'un pays, en articulant les politiques de protection sociale avec celles de domaines voisins, comme l'emploi, le marché du travail et la fiscalité, etc. (BARBIER, 2002; BARBIER, LUDWIG-MAYERHOFER, 2004). En dernier lieu, le terme d'activation permet de comparer plus objectivement ce qui se passe actuellement dans certains pays concernant la restructuration de l'État-providence, alors que le terme *workfare* se limite plutôt au caractère punitif et ne peut pas saisir « l'équivalent fonctionnel » approprié à chaque pays (BARBIER, 2004b).

La Corée, comme beaucoup de pays asiatiques, a longtemps sacrifié le volet social de son développement, perçu comme un frein à la croissance et à la compétitivité économique. Au niveau international, c'est le modèle de développement économique sud-coréen qui a été le plus analysé depuis la fin des années 1980. Il faut rappeler que l'économie coréenne est classée aujourd'hui parmi les vingt premières puissances mondiales au niveau du PIB. Toutefois, comme E. Bidet l'a souligné avec justesse, si le développement économique réalisé par la Corée durant plus de trente ans est indéniable, il comporte aussi des aspects négatifs (BIDET, 2002). Concernant ces derniers, nous allons nous intéresser

* Maître de conférences, département de protection sociale, université nationale de Gyeongsang, Corée du Sud. Chercheur associé au Centre d'études pour la réunification de la Corée, la Paix et les Droits de l'homme (CERPD). E-mail: chshim@gsnu.ac.kr. Une première version de cet article a fait l'objet de discussions lors du colloque « Les journées du réseau RT6, politiques sociales, solidarités, protection sociale de l'ASF et du laboratoire PACTE » (17-18 janvier 2008, Grenoble).

ici, dans la perspective de l'activation, au domaine social, notamment celui des politiques de la protection sociale (1).

À notre avis, dans le domaine des politiques de protection sociale et plus généralement celui de l'État-providence, la Corée se heurte, actuellement, à une double contrainte.

D'une part, il faut continuer de mettre en place l'État-providence traditionnel, qui a débuté dans les années 1960 avec l'introduction de l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles (1963). Par la suite, avec l'introduction successive de l'assurance santé (1975), de l'assurance vieillesse (1988) et de l'assurance chômage (1995), la Corée s'est dotée, dans le domaine de l'assurance sociale, des institutions nécessaires pour répondre aux besoins liés aux risques sociaux traditionnels. Dans le domaine de l'assistance sociale également, est instauré en 1999 le *National Basic Livelihood System* (ci-après NBLs), remplaçant le *Livelihood Protection System* appliqué depuis 1961. Mais, ici encore, il reste beaucoup de problèmes à résoudre, particulièrement en ce qui concerne les prestations sociales (niveau, durée) et leurs bénéficiaires. Par exemple, selon le gouvernement sud coréen, environ 35,9% de l'ensemble des travailleurs salariés, à savoir 5 703 000 personnes, occupent un emploi à caractère irrégulier (chiffre donné pour le mois d'août 2007 par le site officiel du ministère du Travail). Sur ce point, il faudrait rappeler qu'un nombre important d'entre eux est exclu du bénéfice des assurances sociales. En effet, leur taux d'affiliation n'est que de 38,2% pour la branche de l'assurance vieillesse, 40% pour la branche de l'assurance santé et 36,3% pour la branche de l'assurance chômage (site officiel du ministère du Travail). Ce phénomène est lié aux dispositifs stricts des conditions d'affiliation existant pour chaque couverture sociale, comme la durée minimale du temps de travail mensuel (2).

D'autre part, la Corée doit prendre des mesures contre les nouveaux risques sociaux, comme le vieillissement de la population, l'instabilité de l'emploi et le problème de la conciliation entre la participation des femmes au marché du travail et leur prise en charge de la famille, etc. Sur ce dernier point, en 2005, le taux d'accès aux institutions publiques pour les enfants – telles que les crèches collectives en France – n'est que de 11,3% pour l'en-

semble des enfants (site officiel du ministère de la Santé). En Corée, comme en Europe, il existe aussi des travailleurs pauvres (*working poor*). Ils représentent environ 13% de l'ensemble de la population active et 40% de l'ensemble des personnes qui se trouvent en situation de pauvreté absolue (PARK *et al.*, 2003).

À partir de la fin des années 1990, les gouvernements successifs de Corée ont pris diverses mesures pour faire face à ces problèmes. Parmi ces mesures, en nous focalisant sur la perspective de l'activation, nous allons analyser le NBLs (3), la réforme partielle de l'assurance chômage, *Korean earned income tax credit* (ci-après KEITC) et les mesures en faveur des emplois sociaux. Ce qui est intéressant dans cette série de réformes, c'est de voir qu'il y a une tendance de la montée des politiques d'activation, dépassant les politiques du *workfare* au sens strict du terme.

Cet article sera composé de deux parties. La première concerne le cadre théorique du terme d'activation. Nous essaierons d'abord de comprendre ce qu'est l'activation: quelles sont ces définitions? à quel usage peut-on destiner le terme d'activation? Est-il possible d'élaborer et de classifier, au moins théoriquement, le régime d'activation selon un mode idéal? La deuxième partie de l'article sera consacrée aux caractéristiques de l'activation en tant que «régime d'activation» en Corée. Pour cela, en nous focalisant sur les mesures concernées dans le domaine social, particulièrement celles concernant la protection sociale, nous essaierons de caractériser les politiques d'activation en Corée du Sud. Et pour finir, nous répondrons à la question centrale de cet article, à savoir, celle des particularités du régime d'activation en Corée.

Cadre théorique de l'activation

Même si le terme d'activation est très utilisé tant au niveau pratique que par des chercheurs, il semble qu'il n'y ait pas de définition généralement reconnue de ce terme. De même, son usage est très différent selon les cas. Sur ce point, nous allons situer différents courants.

Les divers courants de recherche sur l'activation

Le premier courant insiste sur la nécessité de bien distinguer l'usage du terme. C'est-à-dire que, pour que le terme d'activation soit conçu précisément, l'usage du terme doit, par avance, être clair. Pour A. Serrano Pascual, il y a cinq notions de l'activation

(1) L'un des exemples les plus remarquables est celui du poids des dépenses sociales publiques par rapport au PIB. En 2003, en Corée du Sud, le total des dépenses sociales publiques ne représente que 5,7% du PIB, taux que l'on peut comparer aux 23,9% de la moyenne des quinze pays de l'Union européenne et aux 20,7% de la moyenne des pays de l'OCDE (OECD, 2007a).

(2) Article 6 de la loi sur la pension nationale; article 6 de la loi sur l'assurance santé; article 10 de la loi sur l'assurance chômage (cf. <http://www.moleg.go.kr/jsp/common/layout.jsp?dep1=work&dep2=jonghab&dep3=1>).

(3) Toutefois, il faut dire qu'à la différence de la France, en Corée du Sud, il n'y a qu'une seule sorte de prestation, que l'on appelle «allocation de survie».

au niveau de l'usage: le but, la méthode, le projet, l'éthique et l'idéologie (SERRANO PASCUAL, 2004). Pour elle, les tendances contradictoires des politiques d'activation des pays de l'Union européenne résultent du mélange de ces notions (A. SERRANO PASCUAL, 2004: 214). Sur ce point, elle conclut que lorsque l'on conçoit l'activation comme méthode, il y a une divergence de la notion d'activation dans chacun des pays européens. Par contre, selon elle, si l'activation est conçue comme idéologie, on voit que la tendance est à la convergence parmi les pays concernés (SERRANO PASCUAL, 2004: 215). Pour J.-C. Barbier, la notion d'activation doit être conçue comme un principe, une tendance, ou l'expression la plus représentative d'un pays particulier, et dans le cadre de tel ou tel programme. Dans cette perspective, souligne-t-il, ce ne sont pas seulement les individus qui doivent être actifs, mais aussi le système de protection sociale tout entier (BARBIER, 2004a: 235-236).

Le deuxième courant souligne l'importance des interactions entre politiques sociales actives et politiques sociales passives. Par exemple, refusant une vision dichotomique, R.v. Berkel et I.H. Møller soulignent qu'il est impossible de distinguer les politiques passives, qui visent prioritairement la protection des revenus, et les politiques actives, dont le but est de favoriser la participation des individus aux champs sociaux. Car, pour eux, les services fournis au nom de politiques sociales passives peuvent être considérés, pour l'individu, comme un important motivateur (*motivator*) et activateur (*activator*) dans la poursuite des programmes des politiques actives (v. BERKEL, MØLLER, 2002: 49)(4). Au lieu de les distinguer, soulignent-ils, il vaut mieux prêter attention aux interactions existant entre les politiques passives et les politiques actives. Sur ce point, ils démontrent deux types d'interactions. Le premier type est de réformer le schème de la protection des revenus, sans développer de politiques actives distinctes. La réduction du nombre de bénéficiaires aux prestations sociales (*benefit entitlements*) en est une mesure exemplaire. On peut voir ce type des interactions dans des pays dont le système de protection des revenus est développé, ce qui est le cas au Royaume-Uni, au Danemark et aux Pays-Bas. En ce qui concerne le deuxième type, il s'agit de l'introduction des politiques actives dans le domaine des politiques sociales. Concernant la relation entre les politiques actives et les politiques passives, on distingue trois sous-types de relation: la relation complémentaire, la relation alternative et la relation conditionnelle (v. BERKEL, MØLLER, 2002: 49-51).

Le troisième courant de recherche sur l'activation concerne la typologie de l'activation ou de

son approche. Sur ce point, nous allons présenter deux exemples: celui de R.v. Berkel et I.H. Møller et celui de J.-C. Barbier. Dans le premier exemple, les auteurs énoncent une typologie en quatre points de l'approche de l'activation: l'approche optimiste autonome, l'approche optimiste indépendante du bien-être, l'approche optimiste paternaliste et l'approche optimiste de l'activation. Contrairement à l'approche optimiste de l'activation, l'approche optimiste autonome et l'approche optimiste indépendante du bien-être ne considèrent pas les politiques actives de l'État comme nécessaires ou désirables. Mais, concernant les politiques passives, l'approche optimiste indépendante du bien-être préconise de les supprimer, tandis que l'approche optimiste autonome revendique l'application d'un système de revenu minimum. L'approche optimiste paternaliste, qui se manifeste actuellement dans les pays européens, dont l'origine est la tradition des lois de pauvreté du 1601 et 1834, considère l'activation forcée comme nécessaire pour les groupes concernés et, éventuellement, pour la société en général. Pour R.v. Berkel et I.H. Møller, l'approche idéale est l'approche optimiste de l'activation. Cette approche insiste sur le désir des individus de participer à la société et d'y contribuer. De même, l'opinion selon laquelle le moindre groupe spécifique manque de ressources nécessaires pour réaliser son insertion sociale à travers sa participation, même si ses besoins financiers sont satisfaisants, est répandue. Ici, il faut des politiques sociales actives qui peuvent donner satisfaction aux besoins de la participation (v. BERKEL, MØLLER, 2002: 52-54).

Le deuxième exemple de recherche concerné par la typologie de l'activation est celui de J.-C. Barbier. Comme l'on sait, il classe l'activation en deux régimes: le régime libéral et le régime social-démocrate universaliste (BARBIER, 2002). Concernant la possibilité d'un troisième régime d'activation cohérent, il considère qu'il n'est pas possible de prétendre à son émergence, quel que soit le régime, continental ou autre (BARBIER, 2004a). Ce qui est intéressant, pour nous, dans la typologie de J.-C. Barbier, c'est qu'il n'identifie les régimes uniquement en fonction des politiques d'activation, mais aussi selon leur cohérence sociétale. Concrètement, la cohérence sociétale lie le système de la protection sociale au système de valeur particulier prévalant dans une société. Elle comprend aussi le système des relations industrielles qui détermine les pratiques des entreprises dans le secteur des ressources humaines. Dans la cohérence sociétale, on peut remarquer que le régime d'emploi et d'activité est en étroite relation avec le rôle de la famille et l'ordre domestique (BARBIER, 2004a: 240). À travers l'analyse de la cohérence sociétale qui est en quelque sorte un élément extérieur aux politiques, nous espérons comprendre, de la façon la plus adéquate, les politiques d'activation de différents pays.

(4) Sur ce point, A. Serrano Pascual, souligne que pour que des politiques actives soient vraiment «actives», des mesures passives deviennent de plus en plus nécessaires (SERRANO PASCUAL, 2003: 100).

Tableau 1 :
Éléments d'analyse du régime d'activation

Critères	Éléments
Cohérence sociétale	Système de protection sociale ; valeurs et normes générales ; normes justificatrices de l'activation (sous la perspective de l'individu et celle du système) ; systèmes de relations professionnelles et de droit du travail ; régime d'emploi et d'activité
Politiques d'activation	Types de politiques ; programmes et services ; population visée ; types de prestations ; nature des droits et obligations ; rôle des services publics de l'emploi et des services sociaux

Sources : BARBIER, 2002 : 316 ; BARBIER, 2004a : 242-243.

De ce fait, l'analyse des recherches sur l'activation nous amène à conclure qu'il faut prêter attention à quatre éléments substantiels, afin de voir si les politiques de protection sociale et celles des domaines voisins de certains pays ont ou non le caractère de politiques d'activation :

- la connexion entre les politiques de protection sociale et celles d'autres domaines (emploi ou fiscalité) ;
- les dispositifs incitatifs (récompense ou punition) des prestations en échange de la participation aux programmes d'insertion offerts par l'État ;
- le rôle de l'État dans le progrès de l'aptitude à l'emploi de l'individu et aussi dans la création d'emplois comme étant celui d'employeur en dernier ressort (Barbier, 2002 et 2004a ; v. Berkel, Møller, 2002) ;
- l'étendue des champs des bénéficiaires des politiques d'activation (Albrechtsen, 2004). En considérant ces points, dans la partie suivante, nous allons développer plus concrètement les caractères des politiques d'activation en Corée.

Aspect de l'activation en Corée sous le critère de « cohérence sociétale »

Nous allons développer maintenant, en nous appuyant sur le critère élaboré par J.-C. Barbier, la question de l'activation en Corée. Comme la Corée est un pays qui a une histoire en matière de protection sociale assez courte, le terme d'activation n'y est pas encore très courant et il n'est pas facile de repérer dans cette perspective les caractéristiques de la protection sociale. Malgré cela, autant que nous le pouvons, nous allons les mettre en évidence.

Premièrement, concernant le système de la protection sociale ou le régime de *welfare*, il n'y a pas de consensus. En effet, il y a quelques années, les chercheurs coréens ont pu assister à des débats très vifs sur ce thème. On voit apparaître un courant d'interprétation selon lequel la Corée est un pays dont le régime de *welfare* est proche du régime libéral, tandis que d'autres courants soulignent que, depuis

1998, le régime de *welfare* de la Corée s'oriente vers d'autres régimes, soit en transcendant le régime libéral, soit, dit on, en devenant un régime hybride (KIM (éd.), 2002 ; SHIM, 2004). Au lieu d'entrer dans ces débats, nous allons nous intéresser à une autre perspective relative au régime du *welfare*. Dans la perspective de la place des politiques sociales dans l'ensemble des politiques d'un pays, certains chercheurs qualifient la Corée et d'autres pays asiatiques de *productivist welfare capitalism* (HOLLIDAY, 2000) ou de *productivist welfare regime* (GOUGH, 2004), dans le sens où les politiques sociales de ces pays sont subordonnées à leurs politiques économiques, en vue de la continuation de la croissance économique. I. Gough souligne notamment que la focalisation de l'investissement social dans le domaine de l'éducation et de la santé de base plutôt que dans le domaine de la protection sociale sont les caractéristiques de ce régime, l'État – dans la perspective du *welfare mix* – ayant plus un rôle de régulateur que de fournisseur de services (GOUGH, 2004 : 183-191).

Deuxièmement, dans la perspective d'une comparaison internationale, le rôle des services sociaux dans la protection sociale et sur le marché du travail est très marginal en Corée (5). Face à ce problème, le gouvernement est très vigilant sur sa stratégie d'investissement social qui permet, par la création d'emplois dans les services sociaux, de répondre aux besoins des populations concernés par les nouveaux risques sociaux et au problème du chômage. Par exemple, en 2004, le gouvernement a commencé à prendre diverses mesures pour créer des emplois dans le domaine des services sociaux. En 2007, le domaine des services sociaux dans lequel le gouvernement veut créer des emplois se compose de quatre catégories : celle du *social welfare* (soins à domicile pour des personnes âgées et des personnes handicapées, assistantes maternelles) dont le nombre est le plus important avec 126 000 emplois ; la catégorie du secteur socio-médical avec 33 000 emplois ; celle du secteur de l'éducation et de la culture avec 24 000 emplois, et celle de la protection de l'environnement qui compte 16 000 emplois (ministère de la Planification et du Budget, 2007).

(5) En 2004, les emplois des services sociaux n'occupent que 12,7% de l'ensemble des emplois, tandis que la moyenne des pays de l'OCDE est de 21,7% (MINISTÈRE DU TRAVAIL, 2007).

Tableau 2 : Évolutions de la création d'emplois dans les services sociaux

	2003	2004	2005	2006	2007
Ministères participants	Le ministère du Travail	Six ministères	Sept ministères	Huit ministères	Onze ministères **
Budget (en millions de wons) *	73	949	1 691	6 782	12 945
Nombre de participants	2 000	47 491	69 314	111 897	201 059

Sources : ministère du Travail (<http://molab.go.kr/>).

* 1 euro = 1 600 wons.

** Ministère de la Famille et pour l'Égalité homme/femme, ministère de la Santé, ministère de l'Administration gouvernementale et des Affaires intérieures, ministère de l'Éducation, ministère du Travail, etc.

Troisièmement, les mesures pour la protection des travailleurs irréguliers qui occupent 35,9% de l'ensemble des actifs occupés demeurent insuffisantes. La loi pour la protection des travailleurs irréguliers est appliquée depuis le 1^{er} juillet 2007. Cette loi stipule que la durée maximale d'un contrat à durée déterminée est de deux ans. Selon cette loi, en cas de renouvellement du contrat après deux ans, ce contrat devra être transformé en contrat à durée indéterminée (MINISTÈRE DU TRAVAIL, 2007). Mais, contrairement à l'attente du gouvernement, cette mesure risque de provoquer, surtout en cas de premier contrat de travail, une augmentation des contrats à durée déterminée et donc du nombre de travailleurs irréguliers. Cela veut dire que la loi sur la protection des travailleurs irréguliers s'insère dans la ligne de la flexibilité de l'emploi, à la faveur de l'employeur.

Quatrièmement, il s'agit de la participation des partenaires sociaux à la gestion de la protection sociale. Comme E. Bidet l'a souligné avec justesse, contrairement aux pays européens, les représentants des salariés n'ont pas joué un rôle essentiel dans la mise en place des assurances sociales en Corée. Le contrôle des différents dispositifs d'assurances sociales est entre les mains des administrations concernées : le ministère de la Santé pour l'assurance santé et vieillesse et le ministère du Travail pour l'assurance contre les accidents du travail et le chômage, respectivement (BIDET, 2004 : 15). Ce phénomène est paradoxal dans le sens où le financement des assurances sociales est garanti par les cotisations des salariés et des patrons, ou des travailleurs indépendants, et non pas par l'impôt.

Tableau 3 : Caractéristiques de l'activation en Corée

Critères	Sous-critères	Caractéristiques
Cohérence sociétale	Système de protection sociale	Productivist welfare regime (capitalism)
	Valeurs et normes générales	Indépendance des personnes sur le marché du travail (<i>self-reliance</i>), l'assistance comme <i>safety net</i>
	Normes justificatrices de l'activation : les individus	La participation au travail comme exigence sociale
	Normes justificatrices de l'activation : système	L'adoption de la stratégie de l'investissement social
	Système de relations professionnelles et de droit du travail (flexibilité de l'emploi)	Initiative excessive de l'employeur, pas ou peu de participation des partenaires sociaux à la gestion de la protection sociale
	Régime d'emploi et d'activité	Taux d'emploi moyen (63,8%*), taux d'emploi des femmes relativement bas (53%*), rôle retenu des emplois irréguliers (36%), double rôle de l'État dans la création des emplois sociaux (financier plutôt que fournisseur)
Politiques d'activation	Types de politiques, programmes et services	Divers services, politiques d'assistance peu connectées au système fiscal, stratégies du <i>welfare to work</i> rudimentaires, symbolisation des dispositifs du caractère punitif
	Population visée	Les pauvres, les bénéficiaires de l'assistance sociale
	Types de prestations : assistance	Allocation de survie de caractère ambivalent (niveau bas par rapport au revenu moyen du ménage, mais niveau élevé par rapport au SMIC) et de longue durée
	Nature des droits et obligations : sanctions	Le bénéficiaire doit se plier aux exigences des services sociaux ; dispositifs de sanction de caractère symbolique
	Rôle des Services publics de l'emploi et des services sociaux	Services sociaux peu développés, administration centralisée, le management public et coopération avec le secteur privé et le troisième secteur

* En 2006, pour les pays de l'OCDE, ces taux sont, en moyenne, de 66,1% et de 56,8%, respectivement (OECD, 2007b : 246 et 248).

Caractéristiques des politiques d'activation et rôle de l'État dans la création des emplois sociaux

Nous allons maintenant repérer les caractéristiques des politiques d'activation en Corée du Sud selon trois aspects : la connexion entre les politiques de protection sociale et celles d'autres domaines (emploi ou fiscalité) ; les dispositifs incitatifs (récompense ou punition) des prestations en échange de la participation aux programmes d'insertion offerts par l'État et, en dernier lieu, le rôle de l'État dans le progrès de l'aptitude à l'emploi de l'individu et aussi dans la création d'emplois comme étant celui d'employeur en dernier ressort (6).

Un lien faible ou encore inexistant entre les politiques de protection sociale et celles d'autres domaines sociaux

Sur ce point, il faudrait voir d'abord s'il existe en Corée des mesures d'activation qui lient les éléments du *workfare* aux réformes des politiques fiscales, et particulièrement au système de *tax and benefit*, situation que l'on peut remarquer, malgré des différences de termes, dans certains pays tels que les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et l'Allemagne (BARBIER, 2002 : 313) (7).

Récemment, le gouvernement a entamé des discussions sur l'introduction d'une mesure, semblable à l'EITC (*Earned Income Tax Credit*) aux États-Unis (8), mesure qui va être appliquée effectivement en 2009. Comme première étape, le champ des bénéficiaires de cette mesure est limité, jusqu'à 2010, aux ménages dans lesquels il y a un couple avec plus de deux enfants, dont les ressources sont inférieures de 120% au seuil de pauvreté absolue et ainsi exclus des prestations du NBLIS (MINISTÈRE DES FINANCES, 2007). Pour que cette mesure s'institutionnalise, plusieurs points doivent être discutés : l'élargissement du champ des bénéficiaires, les liaisons avec le NBLIS quant aux bénéficiaires, le niveau des prestations, etc. (CHOI, 2007).

Ensuite, dans le domaine de l'assurance chômage, il n'existe pas de nouvelle mesure qui lie l'allocation des prestations de chômage à la participation aux mesures concernées par les politiques de l'emploi, ce que l'on peut voir dans certains pays européens et particulièrement au Danemark et en Angleterre (9).

(6) Cf. aussi SHIM, 2008 : 99-109.

(7) Pour la comparaison du *tax credits* des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, cf. BARBIER, 2004a : 243-246.

(8) On peut l'appeler *Korean Earned Income Tax Credit* (KEITC).

(9) En ce qui concerne les réformes successives dans le domaine de l'assurance chômage depuis les années 1990, au Danemark, en Angleterre et en Allemagne, cf. ALBRECHTSEN, 2004.

Bien entendu, en Corée également, il y a des programmes d'offres de formation professionnelle, d'emploi, etc. Mais ces programmes ne sont pas nouveaux, peu systématiques et, du coup, se trouvent peu efficaces. Par contre, on peut voir une réforme partielle de ce domaine qui tend à individualiser le problème du chômage dans un sens positif. Il s'agit du Plan d'action individualisée (*individual action plan*, ci-après IAP) appliqué en 2006 de façon expérimentale dans six centres régionaux de l'Agence nationale pour l'emploi. L'IAP requiert, d'abord, l'élaboration d'un plan d'action individualisée après des rencontres successives entre le conseiller de l'Agence nationale pour l'emploi et le bénéficiaire de prestations chômage. Ensuite, il lui sera offert divers programmes permettant d'améliorer ses aptitudes à l'emploi. Comme dernière étape, au moment de l'entretien d'embauche avec l'employeur, le bénéficiaire sera accompagné d'un conseiller. L'IAP va être appliqué à l'échelle nationale en tant que système d'accompagnement individualisé (MINISTÈRE DU TRAVAIL, 2007 : 15).

Considérant ces situations, on peut conclure qu'en Corée les politiques liant des politiques de protection sociale et celles d'autres domaines ne sont pas encore apparues. Cependant le gouvernement est actuellement en train de réfléchir à quelques mesures.

Dispositifs de sanction à caractère symbolique au sein du *National Basic Livelihood System*

Comme on l'a vu, le système d'aide sociale en Corée, appelé *National Basic Livelihood System* (NBLIS) est fondé sur le *National Basic Livelihood Law* (ci-après NBLL promulgué en 1999 et appliqué en 2000). On ne peut pas nier que la loi du NBLL soit la première loi, dans l'histoire de l'aide sociale en Corée, qui indique clairement que la provision des prestations est basée sur le droit social et non pas sur la charité ou la décision arbitraire de l'État. Cette loi vise, comme la loi sur les minima sociaux en France, à fournir un revenu minimum aux ménages sur la base d'une allocation complémentaire aux ressources déjà existantes en son sein. Selon H.S. CHO, cette loi a été insérée dans le *DJ welfarism*, DJ étant les initiales du prénom du président sud-coréen de l'époque, que l'on appelle aussi le *productif welfare* (CHO, 2001 : 206).

Malgré cela, en réalité, certains dispositifs de cette loi causent des problèmes discutables.

Premièrement, si l'on évalue le niveau des prestations, en occurrence celui de l'«allocation de survie» au sein du NBLIS, son montant maximal – au moins théoriquement équivalent au seuil de pauvreté absolue – est, en 2006, de 1 170 422 wons pour un ménage de quatre personnes, considéré comme ménage de référence. Ce niveau est en effet assez bas si l'on considère qu'il n'est équivalent qu'à 32,6% du revenu moyen des ménages urbains concernés

(site officiel du ministère de la Santé). Par contre, ce montant maximal est plus haut que le SMIC alors de 700 600 wons. Même le montant maximal pour une personne, à savoir 435 921 wons atteint 65 % du SMIC coréen (site officiel du ministère du Travail). On peut considérer que le SMIC en Corée est à un niveau très bas. Et il est vrai que, par rapport au SMIC coréen, le montant maximal de l'allocation de survie en Corée du sud est d'un niveau assez haut. On peut donc dire que le niveau de prestation des minima sociaux en Corée a un caractère ambivalent.

Deuxièmement, on peut indiquer que son taux d'éligibilité est très bas. Selon la loi, pour être bénéficiaires des prestations, l'ensemble des ressources doit être au-dessous du seuil de pauvreté (article 5). En 2003, le nombre de pauvres, c'est-à-dire de personnes dont les ressources sont au-dessous du seuil de pauvreté, est de 3 150 000, soit 6,6 % de l'ensemble de la population (KIM, 2005 : 9). Mais, en réalité, les bénéficiaires des prestations ne sont que 1 380 000, soit 2,9 % de l'ensemble de la population. Il faut savoir qu'environ 56 % des personnes en situation de pauvreté sont exclus du bénéfice du NBLs. Une des raisons majeures en est l'application stricte du concept de l'obligation alimentaire. En effet, le minimum social ne doit être accessible qu'à ceux qui ne sont pris en charge par aucun membre de leur famille ou dont les membres de la famille sont considérés comme n'ayant pas la capacité de les prendre en charge (10). Sur ce point, il est nécessaire de faire référence à deux dispositifs : celui de l'étendue de la famille de la personne concernée et la référence à la capacité de la prendre en charge. Pour le premier, la loi d'origine, en 1999, désigne non seulement des membres d'une famille en ligne directe et leur conjoint, mais aussi les frères et sœurs avec qui la personne vit (11). Il faut noter que le concept de famille dans la loi est élargi aux frères et les sœurs (12). En dernier lieu, ce qui pose un problème plus grave, la loi signifie que si le montant des ressources totales de la personne concernée et des membres de sa famille est au-dessus de 120 % par rapport au seuil de pauvreté absolue, la famille concernée est considérée comme capable de la prendre en charge (13). Comme on l'a déjà vu, le niveau du seuil de pauvreté absolue est considéré comme très bas par rapport au revenu moyen des

ménages urbains concernés. Ainsi, malgré les situations économiques difficiles que rencontrent les ménages, il y a un nombre important de personnes qui ne peuvent pas percevoir de prestations en raison de l'application stricte de ce dispositif (14). Nous considérons que le dispositif sur l'obligation alimentaire est une des raisons pour lesquelles il existe toujours une zone «aveugle» *no-care zone* dans le champ des bénéficiaires du NBLs.

Sur ce point, on pourrait considérer qu'on retrouve là la logique toujours vivace qui veut que la solidarité familiale prime sur toute autre forme de solidarité (BIDET, 2002 : 187). Mais il faut faire attention au fait que la plupart des personnes en état de pauvreté qui sont exclues du bénéfice des prestations ne peuvent être prises en charge par aucun membre de leur famille (15). Il faut savoir qu'un certain nombre de personnes sont abandonnées non seulement par l'État mais aussi par leur famille. Dans ces conditions, on peut considérer que le dispositif sur l'obligation alimentaire est, en quelque sorte, une utilisation de la solidarité familiale par les pouvoirs publics pour limiter les dispositifs publics, réutilisant à son compte le familialisme, une des valeurs traditionnelles de la Corée.

Troisièmement, certains dispositifs de la loi s'inscrivent dans la logique du *workfare* à l'américaine ou de l'activation en Europe. Si elle témoigne d'une volonté de garantir aux plus démunis davantage de droits sociaux, elle prévoit que seuls pourront en bénéficier ceux qui, étant en état de travailler, participeront à un programme financé par le gouvernement. Les bénéficiaires s'engagent à accepter n'importe quel emploi ou formation qui leur sera proposé (article 9) faute de quoi la provision de cette allocation s'interrompra ou se terminera (article 30). On peut les appeler «bénéficiaires conditionnels». En 2003, parmi 300 000 personnes capables de travailler, on compte 34 550 «bénéficiaires conditionnels». Ce nombre n'est équivalent qu'à 2,5 % de l'ensemble des bénéficiaires, ce qui signifie que le taux de participation est très bas. La plupart des personnes en état de travailler qui ne sont pas bénéficiaires conditionnels sont des travailleurs aux revenus très bas. C'est-à-dire que pour eux, aucune mesure n'est prise pour les faire sortir de la pauvreté. Le nombre des bénéficiaires conditionnels décroît entre 2000 et 2004. En 2005, il est d'environ 35 000.

Pour les bénéficiaires conditionnels, l'État propose des programmes. Ils sont contrôlés par chacun des deux ministères concernés : le ministère de la Santé et le ministère du Travail. Les bénéficiaires conditionnels se divisent en deux groupes selon leur capacité de travail définie selon l'âge, la

(10) 49 % des pauvres sont exclus du bénéfice du NBLs par suite de l'application de ce dispositif (KIM, 2005 : 12).

(11) Article 2 du *National Basic Livelihood Law* (7 septembre 1999).

(12) Face à de vives critiques, ce dispositif a été modifié en 2005, et se limite à présent aux membres d'une famille en ligne directe et leur conjoint. Cf. l'article 2 de la loi sur le *National Basic Livelihood Law* (23 décembre 2005).

(13) Ce dispositif a été modifié en 2006. Il fait passer de 120 % à 130 % du seuil de pauvreté absolue la référence sur la capacité de prise en charge d'une personne par sa famille ou l'un de ses membres. cf. Art. 4 du décret sur le *National Basic Livelihood Law* (22 fév. 2006).

(14) Dans l'enquête d'une ville, Jinju, cela concerne 40 % des demandeurs de prestations (JINJU CITY, 2006).

(15) Cela concerne plus de 90 % des personnes (JINJU CITY, 2006).

santé et l'expérience professionnelle: bénéficiaires qui visent à l'insertion professionnelle; bénéficiaires qui ne sont pas concernés à court terme par l'insertion professionnelle. Les premiers participent à l'un des programmes contrôlés par le ministère du Travail, tandis que le ministère de la Santé contrôle les programmes auxquels les seconds participent. En 2005, environ 90% des bénéficiaires conditionnels sont ceux qui ne sont pas concernés à court terme par l'insertion professionnelle (ministère de la Santé, 2006). Leurs programmes se divisent en quatre types: la gestion d'entreprise autonome; le travail d'autonomie; le travail de quartier; le programme d'adaptation. Il est à noter que les emplois des services publics, couramment appelés «emplois pour le maintien du travail», comptent le plus grand nombre de participants. C'est-à-dire que, contrairement au but de l'élaboration de la loi concernée et au souhait du gouvernement, plus de la moitié des participants se contentent, au lieu d'essayer de sortir de la pauvreté, d'un travail au plus bas niveau. Ils sont, du coup, loin d'être autonomes. Ceci se mani-

este évidemment dans le très bas taux (6% – 7%) de résultats positifs à la sortie des programmes en 2003 (MINISTÈRE DE LA SANTÉ, 2006).

Le programme auquel participent les bénéficiaires qui visent à l'insertion professionnelle comporte cinq types de dispositions: l'offre d'emploi, la formation professionnelle pour l'autonomie (*vocational training for self-reliance*), le support initial pour la création d'entreprise (*business start-up support*), la formation initiale pour l'adaptation à l'emploi et le programme de la promotion autonome de l'emploi (*self-reliant employment promotion program*). Parmi eux, le programme auquel les bénéficiaires participent le plus est la formation initiale pour l'adaptation à l'emploi. Même si ces programmes sont contrôlés par le ministère du Travail, les organismes qui les gèrent sont non seulement des établissements publics comme l'Agence nationale pour l'emploi, mais aussi des établissements privés comme l'organisme pour la formation professionnelle. Notons que la plupart des établissements sont purement privés.

Tableau 4: Programmes pour bénéficiaires conditionnels (jusqu'au mois de septembre 2005)

Catégories des bénéficiaires	Type de programme	Nombres des participants	
Bénéficiaires qui ne sont pas concernés à court terme par l'insertion professionnelle	La gestion de l'entreprise autonome *	2 214 *	
	Le travail d'autonomie	Travail pour l'insertion sur le marché du travail	5 866
		Stage	--
		Emplois sociaux	14 644
		Emploi des services publics	28 377
	Le travail de quartier	2 978	
Programme d'adaptation sociale	2 114		
Bénéficiaires qui visent à l'insertion professionnelle	Offre d'emploi	700	
	Formation professionnelle pour l'autonomie	1 431	
	Support initial pour la création d'entreprise	--	
	Formation initiale pour l'adaptation à l'emploi	4 167	
	Programme de la promotion autonome de l'emploi	752	

Sources: ministère de la Santé, 2006.

* Y compris la création d'entreprise.

Il faut examiner comment fonctionnent, en réalité, les sanctions pour les bénéficiaires conditionnels au cas où ils ne respecteraient pas les dispositifs de la loi. Ce qui nous étonne, c'est qu'il n'y a pas d'information officielle sur le taux de personnes déjà sanctionnées. Malgré cela, au travers d'entretiens avec des fonctionnaires ou de documents semblables, nous pouvons trouver une réponse. En 2005, pour les bénéficiaires qui visent à l'insertion professionnelle, le taux de sanction pour négligence ou pour inexécution des dispositifs est estimé à environ à 25% (1 149 personnes sur 4 446; ministère de la Santé, 2006: 290). Une des raisons pour lesquelles certains bénéficiaires s'arrêtent de participer aux programmes qui leur sont proposés est leur mécontentement face à ces programmes. Ils les considèrent comme trop élémen-

taires ou dérisoires pour trouver un emploi. Ainsi, au lieu de participer aux programmes, ils choisissent un emploi à revenu très bas, ce qui les entraîne vers un état de pauvreté. C'est là le phénomène de *revolving door* (ALBRECHTSEN, 2004: 236-237).

On ne voit pas d'informations officielles sur le taux de sanction pour les bénéficiaires qui ne sont pas concernés à court terme par l'insertion professionnelle. Mais, selon une source officielle, il est estimé à 5% en 2006 (16). Comment apprécier ce taux semblable

(16) Entretien avec un haut fonctionnaire du ministère de la Santé, le 10 octobre 2007.

à celui des États-Unis (17)? On peut dire que ce taux est, en effet, sous-évalué. Les fonctionnaires qui sont sur le terrain et qui ont le pouvoir de décider des sanctions ont tendance à opter pour la « non-sanction », même en cas de non-respect évident des critères de la loi. Dans certains cas, ils osent transformer le statut du bénéficiaire conditionnel en statut de bénéficiaire incapable de travailler, à savoir celui de bénéficiaire inconditionnel. En effet, ces fonctionnaires craignent beaucoup la protestation des bénéficiaires ou, par indulgence, ne veulent pas que leur acte de décision nuise aux relations intimes existant avec certains des bénéficiaires (18). On voit là la tension entre la décision bureaucratique et le pouvoir arbitraire des fonctionnaires dans la gestion des bénéficiaires.

Au vu de ces situations, nous considérons les dispositifs de sanction de la loi du NBLL comme symboliques dans le sens où ils sont fondamentalement subordonnés à la qualité des programmes pour le cas des bénéficiaires visant à l'insertion professionnelle et où ils ne s'appliquent pas effectivement, dans le cas des bénéficiaires qui ne sont pas concernés à court terme par l'insertion professionnelle.

Le rôle de l'État dans la création d'emplois sociaux et d'entreprises sociales

Dans la perspective de l'activation, le rôle de l'État devrait être analysé sous deux aspects : celui de fournisseur de programmes pour favoriser l'aptitude à l'emploi des individus ; celui d'employeur en dernier ressort et particulièrement de créateur d'emplois dans le secteur public ou d'emplois sociaux. Pour le premier, comme nous l'avons déjà vu, en Corée, le rôle de l'État n'est pas fort et plutôt marginal. En effet, le taux de participation aux programmes pour l'autonomie est très bas (2,5%). Le taux de sortie de la pauvreté par l'activité autonome est également très bas (6% – 7%). Parmi les bénéficiaires conditionnels, de nombreux bénéficiaires qui ne sont pas concernés à court terme par l'insertion professionnelle se satisfont d'emploi de « type maintien du travail » au niveau de qualité très bas. Un certain nombre de participants qui visent à l'insertion professionnelle manifestent bien leur mécontentement sur la qualité des programmes, se résignent volontairement à ne plus bénéficier des prestations et choisissent d'être des travailleurs à revenu très bas. La plupart des établissements pour l'aptitude à l'emploi sont purement privés ou privés à caractère public.

Nous allons examiner maintenant quel est le rôle de l'État dans la création d'emplois, particulièrement dans le domaine des emplois sociaux. Est-ce que l'État joue le rôle d'employeur de dernier

ressort dans ce domaine? Ou bien joue-t-il le rôle de financier et de régulateur, tandis que le troisième secteur joue un rôle majeur dans la création d'emplois? (19) Comment peut-on apprécier le rôle de l'entreprise sociale créée le 1^{er} juillet 2007?

Historiquement, c'est en 1998 que le terme d'emplois sociaux a été utilisé pour la première fois par le gouvernement. À cette époque, ce terme désignait les emplois de services publics qui ont été ouverts par le gouvernement en vue de résoudre le problème du chômage et de la pauvreté au lendemain de la crise (JEON, 2003). Malgré la création de nombreux emplois, faut-il le rappeler, la plupart des emplois sociaux sont des emplois de caractère public à bas revenu et ils sont très loin de se développer en emploi stable (20). En 2003, le gouvernement de l'époque a commencé à s'intéresser aux emplois sociaux comme à un type d'emploi qui aurait pour but de résoudre le problème de « la croissance économique, mais qui ne favorise pourtant pas la création d'emploi » et celui de la polarisation sociale. Mais ici, nous voyons une incohérence dans l'utilisation de ce terme au sein du gouvernement. Le terme d'emplois sociaux est utilisé officiellement comme l'un des types de travail d'autonomie offert par le ministère de la Santé (21) ou des emplois offerts par le ministère du Travail ou bien encore comme l'un des types d'emploi classifié par le ministère des Finances. Pour ces derniers, le ministère des Finances les a décomposés en trois types : les emplois des jeunes chômeurs, les emplois sociaux et les emplois pour les personnes défavorisées. Ce qui provoque la confusion, c'est que le deuxième type d'emplois contient différents emplois offerts par différents ministères, y compris des emplois sociaux proposés par le ministère du Travail, tandis que le travail d'autonomie offert par le ministère de la Santé se trouve dans le type des emplois pour personnes défavorisées (MINISTÈRE DES FINANCES, 2005). Pour éviter cette confusion et en considérant ce déroulement historique, nous allons utiliser le terme d'emplois sociaux en définissant ces emplois comme des emplois qui ont des utilités sociales mais qui ne peuvent pas être offerts sur le marché du travail en raison du problème de non-rentabilité des actions sociales, du secteur de l'environnement et de l'éducation, etc. Ces emplois sociaux ont plusieurs aspects. Premièrement, ils ont pour but de favoriser l'emploi des chômeurs ou des exclus sociaux. Deuxièmement, la participa-

(17) Selon une recherche, aux États-Unis, le taux de sanction est de 4,5% de l'ensemble des bénéficiaires. Cela équivaut à 135 800 ménages par mois (HANDLER, 2003 : 233).

(18) Entretien avec un fonctionnaire qui travaille sur le terrain, le 17 octobre 2007.

(19) Dans cet article, parler de l'État comme employeur de dernier ressort signifie que l'État offre aux chômeurs des emplois directement gérés par lui-même ou des emplois non fonctionnarisés dans les services publics. Que l'État comme employeur de dernier ressort existe ou non, même dans un pays développé, est un fait discutable. Nous voudrions utiliser ce terme, dans la perspective de l'activation, simplement comme critère de référence.

(20) Les emplois qui ont été créés sont au nombre de 109 000 en 1998 ; 378 000 en 1999 ; 221 000 en 2000 et en 2001 : 143 000. Cf. JEON, 2003.

(21) Cf. « tableau 4 » de l'article.

Tableau 5 : Types d'emplois sociaux et organismes de gestion

Ministère de compétence	Type d'emplois	Nombre de participants	Organisme de gestion	
Ministère de la Santé* (2006)	La gestion de l'entreprise d'autonomie**	3 000	Organisme de soutien pour l'autonomie	
	Le travail d'autonomie	Stage	1 000	Collectivité municipale
		Travail pour l'insertion sur le marché du travail	7 000	Associations ; organisme de soutien pour l'autonomie ; collectivité municipale
		Emplois sociaux	17 000	
		Emploi des services publics	26 000	Collectivité municipale
Le travail de quartier	5 000	Centre des services sociaux ; centre volontaire ; collectivité municipale		
Ministère du Travail (2007)	NGO dominant	3 700	Organisme privé sans but lucratif	
	Liaison avec l'entreprise	3 600		
	Consortium de NPO	1 000		
	Divers	3 000		

Sources : ministère de la Santé, 2007 et ministère du Travail, communiqués de presse, le 15 janvier 2007.

* Emplois sociaux concernés par le ministère de la Santé au nom de l'autonomie (2006).

** Y compris la création d'entreprise.

tion d'une organisation privée sans but lucratif est bien soulignée comme moyen de création d'emplois sociaux. Troisièmement, les emplois sociaux offrent des services qui permettent d'améliorer la qualité de vie des habitants ou de favoriser l'intégration sociale des personnes défavorisées (RHO, 2003 : 63-64). La plupart des emplois sociaux sont sous l'autorité du ministère de la Santé et du ministère du Travail (22).

Pour analyser le rôle de l'État dans la création d'emplois sociaux, il faudrait prêter attention à son mode d'intervention. Premièrement, il y a des emplois qui ont été créés et gérés directement par l'État, particulièrement par les collectivités municipales (23). L'exemple le plus représentatif est celui du travail d'autonomie proposé par le ministère de la Santé, particulièrement des emplois des services publics. Trouvant leur origine dans les emplois sociaux de l'année 1998, des emplois de ce type sont créés et gérés par les collectivités municipales. Deuxièmement, il y a des emplois qui sont gérés par le troisième secteur et particulièrement par des organismes privés à but non lucratif. Par exemple, la plupart des programmes du ministère de la Santé au nom de l'autonomie sont gérés par l'organisme de soutien pour l'autonomie, qui est l'organisme le plus représentatif dans ce domaine, et par les centres de services sociaux, l'association civile, *etc.* De même faut-il souligner que tous les emplois offerts par le ministère du Travail au nom des emplois

sociaux sont créés par un organisme privé à but non lucratif (24). Le rôle de l'État y est celui de financier et de régulateur. À savoir, l'État subventionne les organismes privés à but non lucratif pour créer et entretenir des emplois sociaux. Il fait aussi le bilan régulier de ces emplois sociaux.

L'un des exemples le plus remarquable en est l'entreprise sociale qui a débuté le 1^{er} juillet 2007. Bien que l'entreprise sociale ait une histoire très courte, sa création a des aspects très significatifs. Premièrement, beaucoup des emplois sociaux existants créés par l'État ou des organismes privés à but non lucratif rencontrent des problèmes au niveau de la qualité des emplois et des services offerts par ces emplois. De même, ces emplois sociaux risquent de disparaître si le financement de l'État s'interrompt ou diminue (TRAVAIL, 2007). Par la création d'entreprises sociales, on peut avoir la possibilité de créer des emplois plus stables, par la combinaison du support financier de l'État et l'esprit entrepreneurial (25). Deuxièmement, l'entreprise sociale nous montre plus clairement la répartition des rôles entre l'État et le troisième secteur en Corée. Pour l'État, son rôle, primordial, consiste à reconnaître ou non les organismes comme entreprise

(22) Selon une enquête, les emplois sociaux financés par le ministère de la Santé (au nom du travail d'autonomie et des services pour les personnes âgées) et le ministère du Travail (au nom des emplois sociaux) occupent 74,1% et 17%, respectivement, de l'ensemble des emplois sociaux. Cf. SEDA, 2006 : 8.

(23) On peut y voir l'État comme l'employeur de dernier ressort.

(24) En 2005, 3 900 emplois ont été créés, et, en 2007, ils ont augmenté, passant à 12 000 emplois créés (MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION ET DU BUDGET, 2007).

(25) Comme en Europe, l'entreprise sociale est définie comme une organisation dont le but est de poursuivre un but social comme l'amélioration de la qualité de vie des habitants par des offres de services sociaux ou des emplois pour personnes défavorisées et de produire et/ou de vendre des biens et des services (article 2 de la loi sur l'entreprise sociale). Il en existe trois types en fonction du pourcentage d'emplois et/ou du bénéfice des services aux personnes défavorisées : l'entreprise sociale d'intégration au marché du travail, l'entreprise sociale de services sociaux, et l'entreprise sociale mixte.

sociale, de soutenir financièrement cet organisme et de lui offrir les conseils techniques et l'information nécessaire pour sa gestion (article 3). Pour le financement, l'État peut l'exempter de taxes et supporter une partie de ses cotisations sociales. De même, pour l'entreprise sociale qui offre des services sociaux, l'État peut financer une partie du salaire et participer aux frais de gestion (article 10~14 de la loi). Pour être approuvée comme entreprise sociale, il faut d'abord avoir le statut de corporation ou de coopérative de droit civil ou de société de droit commercial ou d'organisme privé à but non lucratif. Ensuite, il faut qu'une activité continue de production et/ou de vente de biens et de services soit faite avec le salarié payé dans une organisation qui assure la participation démocratique des intéressés (article 8 de la loi) (26). L'entreprise sociale approuvée par la commission au sein du ministère du Travail doit réinvestir ses profits dans le fonctionnement de l'entreprise pour son entretien ou son développement (article 3 de la loi). En 2007, parmi 166 organisations qui ont demandé leur approbation, 55 ont été reconnues comme entreprise sociale, ce qui a créé 2 609 emplois salariés (27). On voit que dans l'ensemble des entreprises sociales, la tendance, pour les organisations existantes concernées par des emplois sociaux, est de se transformer en entreprise sociale. Sur ce point, nous croyons que l'entreprise sociale pourrait se placer à l'avenir comme l'organisme le plus représentatif pour les emplois sociaux.

En considérant ces situations, l'État joue un double rôle dans la création des emplois sociaux, à savoir : employeur de dernier ressort, et financier et régulateur du troisième secteur. Plus précisément, avec le temps, l'État se positionne plutôt comme financier et régulateur du troisième secteur, en cédant le rôle essentiel de création d'emplois sociaux au troisième secteur.

*
* *

Nous avons essayé de décrire, dans cet article, les caractéristiques des politiques de protection sociale en Corée du sud en partant de l'analyse comparative de l'activation. Pour cela, après avoir examiné divers courants de recherche sur l'activation, nous avons analysé des politiques de protection sociale, selon des critères qui doivent être considérés, à

notre avis, comme propres à l'activation, c'est-à-dire, la connexion entre les politiques de protection sociale et celles d'autres domaines (de l'emploi ou de la fiscalité) ; les dispositifs incitatifs (récompense ou punition) des prestations en échange de la participation ou pas aux programmes d'insertion offerts par l'État ; le rôle de l'État non seulement dans le progrès de l'aptitude à l'emploi de l'individu, mais aussi dans la création d'emplois, plus particulièrement d'emplois sociaux. Sur ce dernier point, il faudrait voir comment, en tant qu'employeur de dernier ressort, l'État offre aux chômeurs des emplois directement gérés par lui des emplois non fonctionnarisés dans les services publics.

Pour conclure, il n'est pas évident qu'en Corée des politiques d'activation se placent en tant que telle dans le domaine social et particulièrement dans celui de la protection sociale. D'abord, en effet, des politiques qui impliquent la connexion entre des politiques de protection sociale et celles d'autres domaines ne sont pas encore apparues, ou des mesures sont en voie d'être prises par le gouvernement actuel.

Ensuite, nous considérons les dispositifs de sanctions de la loi NBLL dans le domaine de l'aide sociale comme symboliques dans le sens où ils sont fondamentalement liés à la qualité des programmes pour les bénéficiaires qui se dirigent vers l'insertion professionnelle et ne s'appliquent pas comme tel dans la réalité pour des bénéficiaires qui, eux, ne se dirigent pas à court terme vers le marché du travail. En dernier lieu, on voit le faible rôle joué par l'État dans l'offre de programmes pour favoriser l'aptitude à l'emploi de l'individu. Pour ce qui concerne la création d'emplois sociaux, avec le temps, l'État joue un rôle de financier et de régulateur du troisième secteur plutôt que d'employeur de dernier ressort.

Considérant ces types de régime, nous voudrions désigner la situation d'activation en Corée comme « régime rudimentaire », dans le sens où les politiques d'activation viennent de se manifester ou de prendre forme dans le domaine social. Pour l'avenir, il n'est pas facile de prévoir dans quelle direction ira l'activation en Corée. Dans la perspective d'un régime d'activation, nous sommes dans une situation assez paradoxale. On assiste à la naissance de politiques d'activation qui relèvent du régime libéral. Par exemple, on constate l'élaboration de politiques semblables à l'EITC aux États-Unis, et en même temps, le gouvernement actuel a fortement intérêt à l'introduction d'une stratégie d'investissement social qui relève du régime social-démocrate universaliste.

Il reste à voir comment s'articule, d'un côté, le régime d'activation, et de l'autre, le modèle d'État-providence, le mécanisme de la régulation du travail, le régime de l'emploi et du marché du travail et le type d'institutions responsables de la mise en vigueur des politiques (SERRANO PASCUAL, 2004 : 216). Ce sont les thèmes que nous voudrions aborder plus tard.

(26) L'ensemble des travailleurs de l'entreprise sociale d'intégration au marché du travail doit se composer à plus de 50 % de personnes défavorisées, tandis que pour les entreprises sociales des services sociaux, sur l'ensemble des bénéficiaires de ses services, 50 % au moins doivent être des personnes défavorisées. Site (<http://www.socialentreprise.go.kr/>).

(27) L'entreprise sociale d'intégration au marché du travail (17) et l'entreprise sociale mixte (17) sont les types d'entreprises les plus nombreuses, notamment dans le domaine de l'environnement (16), des soins et de l'aide à domicile (10), etc. Site (<http://www.socialentreprise.go.kr/>).

Bibliographie

Ouvrages et revues

- ALBRECHTSEN H. (2004), "Active young people in Europe: Denmark, Germany and the Italy", in A. Serrano Pascual (ed.), *Are activation models converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*, Brussels, ETUI, pp. 197-251.
- BARBIER J.-C. (2002), «Peut-on parler d' "activation" de la protection sociale en Europe?», *Revue française de sociologie*, 43-2, pp. 307-332.
- BARBIER J.-C. (2004a), "System of Social Protection in Europe: Two contrasted paths to activation, maybe a third", J. Lind, H. Knudsen & H. Jørgensen (eds.), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Brussels, PIE-Peter Lang SA, pp. 233-253.
- BARBIER J.-C. (2004b), "Activation policies: a comparative perspective", in A. Serrano Pascual (éd.), *Are activation model converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*, Brussels, ETUI, pp. 47-83.
- BARBIER J.-C., LUDWIG-MAYERHOFER W. (2004), "The many worlds of activation", *European Societies*, Vol. 6 N° 4, pp. 423-436.
- BIDET E. (2002), «La protection sociale en Corée du Sud: évolutions récentes et perspectives», *Revue française des affaires sociales*, 56^e année n° 1, pp. 171-194.
- BIDET E. (2004), «La protection sociale en République de Corée: assurances sociales et risque moral», *Revue internationale de Sécurité sociale*, vol. 27, n° 1, pp. 3-21.
- CHO H.S. (2001), "Poverty policy and the working poor", *Korea Journal*, Vol. 41 N° 2, pp. 202-223.
- CHOI H.S. (2007), "Analysis of the Key Factors of the EITC System and Policy Issues" (en coréen), *Health and Welfare Policy Forum*, Korea Institute for Health and Social Affairs, pp. 97-123.
- GOUGH I. (2004), "East Asia: the limits of productivist regimes" in I. Gough et al. (eds.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge University Press, pp. 169-201.
- HANDLER J.F. (2003), "Social citizenships and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract", *Journal of European Social Policy*, Vol. 13(3), pp. 229-243.
- HOLLIDAY I. (2000), "Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia", *Political Studies*, Vol. 48, pp. 706-723.
- JEON B.Y. (2003), *Dresser un plan de la création des emplois sociaux*, (en coréen), rapport du gouvernement, Korea Labour Institute.
- KIM M.G. (2005), "A revisit to the Basic Livelihood Guarantee System, Five Years its Inception", (en coréen), *Health and Welfare Policy Forum*, Korea Institute for Health and Social Affairs, pp. 6-11.
- KIM Y.M. (ed.) (2002), *Débats sur les caractères de l'État-providence en Corée (I)* (en coréen), Séoul, Humanities and Welfare.
- JINJU CITY. (2006), *Local social welfare planning in Jinju*, rapport de la ville, Jinju.
- LØDEMEL I., TRICKEY H. (eds.) (2002), " 'An offer you can't refuse': workfare in international perspective", Bristol, The policy Press.
- PARK N.H. et al. (eds.) (2003), *Improving Income Maintenance Programs for the Poor*, (en coréen), rapport du gouvernement, Seoul, Korea Institute for Health and Social Affairs.
- RHO D.M. (2003), "Issues and perspective in the creation of social jobs", (en coréen), *International Labour briefing*, Vol. 1, N° 2: pp. 62-69.
- SEDA (*Social entreprise agency*) (2006), «Bilan de la création des emplois sociaux» (en coréen), *Autonomous Movement*, Vol. 2: 1-9.
- SERRANO PASCUAL A. (2003), "The European strategy for youth employment: a discursive analysis", in A. López Blasco et al. (eds.), *Young people and contradiction of inclusion: toward Integrated Transition Policies in Europe*, Bristol, The policy press, pp. 85-104.
- SERRANO PASCUAL A. (2004), "Are European Activation Policies Converging?" in J. Lind, H. Knudsen & H. Jørgensen (eds.), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Brussels, PIE-Peter Lang S.A., pp. 211-231.
- SHIM C.H. (2004), "Searching for the typology of East Asian Welfare Model: a discursive and empirical analysis", (en coréen), *Social welfare policy*, Vol. 18, pp.55-81.
- SHIM C.H. (2008), "Activation, activation regime and the Korean social protection system", (en coréen), *Korean Journal of Social Welfare Research*, Vol. 18, pp.91-116.
- TRAVAIL (2007), «Qu'est l'entreprise sociale?» (en coréen), octobre, pp.1-5, (http://www.labor21.com/new_news_view.asp?ca=4100&subCa=4102&num=4085).
- VAN BERKEL R., MØLLER I.H. (2002), "The concept of activation", in Rik van Berkel and Iver Hornemann Møller (eds.), *Active social policies in the EU: inclusion through participation?*, Bristol, Policy Press, pp. 45-71.
- MINISTÈRE DES FINANCES (Corée du Sud) (2007), *Le guide EITC*, (en coréen).
- MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION ET DU BUDGET (Corée du Sud) 2007, communiqués de presse, du 15 janvier 2007 et du 12 octobre 2007).
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ (Corée du Sud) (2006), *Le guide des programmes pour l'autonomie*, (en coréen).
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ (Corée du Sud) (2007), «Le Livre blanc de la Santé», (en coréen).
- MINISTÈRE DU TRAVAIL (Corée du Sud) (2007), «Le Livre blanc du travail», (en coréen).
- OCDE (2007a), *OECD Factbook (2007): Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD.
- OCDE (2007b), *OECD Employment outlook, statistical annex*, OECD.

Sites

<http://english.molab.go.kr/> (ministère du Travail).

<http://english.mohw.go.kr/> (ministère de la Santé).

<http://www.jahwal.or.kr/intro/tt-formation.asp> (organisme national de soutien pour l'autonomie).

<http://www.moleg.go.kr/jsp/common/layout.jsp?dep1=work&dep2=jonghab&dep3=1> (ministère des législations du gouvernement).

<http://www.socialentreprise.go.kr/> (site officiel de l'entreprise sociale).