



**Études économiques
de l'OCDE**

Corée



OCDE 

ÉDITIONS OCDE

**Volume 2005/21 – Avril 2007
Supplément n° 3**

Études économiques de l'OCDE

Corée

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

Publié également en anglais

© OCDE 2005

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

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Les principaux enjeux pour la Corée	23
Une économie plus axée sur le marché et plus ouverte	24
Préserver une forte croissance : les principaux enjeux.....	25
Conclusion	41
Notes	41
Bibliographie.....	41
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles	42
Chapitre 2. Perspectives économiques et politiques macroéconomiques	49
Perspectives économiques.....	50
Considérations concernant la politique monétaire et de change.....	53
Faire face aux enjeux de la politique budgétaire.....	60
Conclusion	72
Notes	73
Bibliographie.....	74
Chapitre 3. Tirer le maximum de la décentralisation du secteur public	75
Le courant de décentralisation budgétaire.....	77
Questions que soulève le partage des charges budgétaires.....	81
Problèmes de financement des collectivités locales.....	82
Assurer la discipline budgétaire dans un contexte décentralisé	91
Relation entre décentralisation budgétaire et stratégie de développement régional équilibré	93
Conclusion	96
Notes	98
Bibliographie.....	100
Chapitre 4. Maintenir une forte croissance grâce à l'innovation : réforme des systèmes de R-D et d'éducation	103
Rénover le système de R-D de la Corée.....	105
Incidence du cadre réglementaire sur l'innovation	120
Maintenir une offre de capital humain hautement qualifié	129
Conclusion	140
Notes	143
Bibliographie.....	145
Annexe 4.A1. Progrès de la réforme de la réglementation en Corée.....	150

Chapitre 5. Le marché du travail : accroître la flexibilité et les taux d'activité	153
Inverser la tendance à un dualisme de plus en plus marqué du marché du travail	154
Accroître le taux d'activité.....	158
Conclusion	167
Notes	168
Bibliographie.....	169
Chapitre 6. La réforme du secteur des entreprises et du secteur financier	171
Le secteur des entreprises	172
Le secteur financier	179
Conclusion	187
Notes	188
Bibliographie.....	190
Annexe 6.A1. Le programme gouvernemental d'aide aux petites entreprises individuelles	191

• • •

Encadrés

1.1. L'amélioration de la qualité de l'air en Corée	33
2.1. Problèmes posés par le recours aux partenariats public-privé pour construire des équipements collectifs.....	66
2.2. Recommandations concernant la politique macroéconomique	72
3.1. L'organisation administrative territoriale en Corée.....	78
3.2. La feuille de route pour la décentralisation	80
3.3. La fiscalité locale	84
3.4. La part locale de l'impôt.....	90
3.5. Règles concernant l'émission de titres de la dette par les collectivités locales	92
3.6. Mesures destinées à limiter la concentration dans la région de la capitale.....	95
3.7. Résumé des recommandations concernant la décentralisation budgétaire	97
4.1. Le modèle d'innovation axé sur le rattrapage	108
4.2. Programme gouvernemental visant à structurer le système national d'innovation	114
4.3. Évolution de la protection des droits de propriété intellectuelle en Corée	119
4.4. Le secteur TIC en Corée.....	124
4.5. Résumé des recommandations en vue de stimuler l'innovation	141
5.1. Résumé des principales recommandations concernant le marché du travail.....	168
6.1. Synthèse des recommandations concernant le secteur des entreprises et le secteur financier	187

Tableaux

1.1. Taux de croissance potentiel.....	28
2.1. Évolution du crédit aux ménages	51
2.2. Évolution de la situation économique	53

2.3.	Budget consolidé des administrations publiques.....	61
2.4.	Partenariats public-privé visant à promouvoir l'investissement en infrastructure	64
2.5.	Études de faisabilité préliminaires concernant des projets d'investissement public	65
2.6.	Taux de pauvreté en fonction de l'âge du chef de famille	68
2.7.	Comparaison de la Corée du Nord et de la Corée du Sud	70
3.1.	La fiscalité locale en Corée.....	85
3.2.	Évolution des impôts sur la propriété	86
3.3.	Endettement des collectivités locales	92
3.4.	Indépendance budgétaire des collectivités locales	94
4.1.	Activités scientifiques et technologiques	107
4.2.	Financement de la R-D en 2003.....	111
4.3.	Délai et coût de création ou de liquidation d'une entreprise	121
4.4.	Emploi et productivité par secteur	122
4.A1.1.	Tâches stratégiques du Groupe d'action sur la réglementation	151
5.1.	Travailleurs non permanents.....	155
5.2.	Couverture du système d'assurance emploi.....	158
5.3.	Aides salariales pour l'emploi de travailleurs âgés	166
6.1.	Indicateurs de performance pour le secteur des entreprises	173
6.2.	Comparaison entre les grandes entreprises et les PME.....	174
6.3.	Programmes d'aide aux PME	176
6.4.	Garanties de crédit accordées aux PME	177
6.5.	Indicateurs de la rentabilité des banques.....	180
6.6.	Participations détenues par l'État et participations étrangères dans les banques commerciales	180
6.7.	Le programme de restructuration du secteur financier	181
6.8.	Indicateurs de performance des établissements de prêt non bancaires	182
6.9.	Utilisation des cartes de crédit.....	185

Graphiques

1.1.	L'internationalisation de l'économie coréenne	25
1.2.	Le revenu par habitant de la Corée converge vers la moyenne OCDE	26
1.3.	Composantes de l'écart de revenu	27
1.4.	Rapport de dépendance économique des personnes âgées, 2000-2050	29
1.5.	Concentration dans les grandes agglomérations	31
1.6.	Qualité de l'air dans les grandes agglomérations de l'OCDE	35
1.7.	Contribution des TIC à la croissance globale de la productivité du travail	36
1.8.	Productivité et emploi dans le secteur des services.....	37
1.9.	Travailleurs non réguliers en Corée	38
1.10.	Comparaison entre grandes entreprises et PME.....	39
1.11.	Le marché financier en Corée.....	40
2.1.	Actif et passif financier des ménages	52
2.2.	Taux d'intérêt	54
2.3.	Indice des conditions financières	54
2.4.	Objectifs d'inflation et inflation effective.....	55
2.5.	Le taux de change	56

2.6.	Réserves de change et dette extérieure à court terme	56
2.7.	Évolution des prix des logements.....	58
2.8.	Politiques concernant le marché immobilier.....	59
2.9.	Dette publique brute et engagements garantis par l'État.....	62
2.10.	Prévisions à long terme concernant le régime national de retraite.....	67
2.11.	Évolution économique de la Corée du Nord.....	69
3.1	Part des collectivités locales dans les recettes et dépenses des administrations publiques	76
3.2.	Les collectivités locales en Corée.....	78
3.3.	Financement des dépenses des autorités locales.....	79
3.4.	Composition des recettes fiscales des collectivités locales	84
3.5.	Impôts récurrents sur les biens immobiliers dans les pays de l'OCDE	86
4.1.	Dépenses de R-D et brevets	106
4.2.	Dépenses de R-D des entreprises par niveau technologique.....	109
4.3.	Financement étranger des dépenses de R-D.....	112
4.4.	Effet des termes de l'échange sur le revenu.....	117
4.5.	Régime fiscal de la R-D dans les pays de l'OCDE	118
4.6.	Réglementation des marchés de produits	120
4.7.	l'Internet et son utilisation par les entreprises	125
4.8.	Investissement en capital-risque suivant le stade de développement de l'entreprise	126
4.9.	Niveau de formation de la population	130
4.10.	Dépenses relatives aux établissements d'enseignement.....	131
4.11.	Dépenses relatives aux établissements d'enseignement, par élève ou étudiant, 2002.....	135
4.12.	Ressources humaines dans les domaines scientifiques et technologiques, 2002.....	139
5.1.	Jours de travail perdus pour cause de grève	157
5.2.	Population active : prévisions à long terme	159
5.3.	Taux d'activité par âge et par sexe	160
5.4.	Taux d'activité des femmes par tranche d'âge.....	161
5.5.	Prévisions démographiques par grandes tranches d'âge.....	163
5.6.	Ancienneté moyenne dans l'emploi, par âge et par sexe, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, 2000.....	164
6.1.	Recul des taux de marge des PME.....	175

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

La situation économique et les politiques de la Corée ont été évaluées par le Comité le 7 septembre 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 20 septembre 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall S. Jones, Yongchun Baek et Tadashi Yokoyama sous la direction de Willi Leibfritz.

L'étude précédente de la Corée a été publiée en juin 2004.

STATISTIQUES DE BASE DE LA CORÉE

LE PAYS

Superficie totale (milliers de km ²)	100	Villes principales, 2001 (en millions d'habitants) :	
Superficie agricole (milliers de km ²)	14	Séoul	10.3
Forêts (milliers de km ²)	65	Pusan	3.8
		Taegu	2.6
		Inch'on	2.5

LA POPULATION

Population, 2004 (en millions)	48.1	Population active civile, 2004 (en millions)	23.4
Densité au km ² , 2004	481	Emploi	22.6
Taux de variation annuel de la population, 2004	0.5	Agriculture, sylviculture, pêche	1.8
		Industrie	4.3
		Construction	1.8
		Services	14.6

LA PRODUCTION

PIB, 2004 (mille milliards de wons)	778.4	Origine du PIB, 2004	
PIB par habitant (en dollars)	14 137	(en pourcentage du total) :	
Investissement brut, 2004 (mille milliards de wons)	229.7	Agriculture	3.7
En pourcentage du PIB	29.5	Industrie	31.5
Par habitant (en dollars)	4 171	Construction	9.3
		Services	55.5

L'ÉTAT

Consommation publique, 2004 (en pourcentage du PIB)	13.5	Composition de l'Assemblée nationale : avril 2004	<u>Nombre de sièges</u>
Recettes courantes de l'administration Centrale, base consolidée, en 2004 (en pourcentage du PIB)	23.0	The Uri Party	146
Solde financier de l'administration centrale, base consolidée, en 2004 (en pourcentage du PIB)	0.7	The Grand National Party	125
		Autres	<u>28</u>
			299

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens, 2004, fab (en pourcentage du PIB)	37.3	Importations de biens, 2004, caf (en pourcentage du PIB)	33.0
Principaux produits exportés (en pourcentage des exportations totales) :		Principaux produits importés (en pourcentage des importations totales) :	
Produits d'industrie légère	11.7	Biens manufacturés	11.8
Produits d'industrie lourde	82.0	Combustibles minéraux, lubrifiants	50.7
Produits électroniques	34.6	Machines et matériel de transport	13.3
Voitures	9.7	Autres	37.4

LA MONNAIE

Unité monétaire : won		Unités monétaires par dollar, moyenne journalière :	
		2003	1 191
		2004	1 145
		Août 2005	1 021

Résumé

Grâce à son développement économique rapide, la Corée a pu en vingt ans accroître son revenu par habitant, qui est passé du tiers aux deux tiers de la moyenne OCDE. L'économie coréenne connaît une profonde évolution du fait du programme de réforme structurelle engagé après la crise de 1997 et s'intègre de plus en plus à l'économie mondiale. Toutefois, la demande intérieure tardant à se redresser depuis la récession de 2003, on peut s'interroger sur les perspectives de croissance à moyen terme. On observe des signes de reprise de la demande intérieure, mais pour préserver une forte croissance il faudra progresser encore dans la réforme structurelle en vue d'une accélération de la productivité et mettre en œuvre des mesures macroéconomiques adéquates.

La politique macroéconomique devrait favoriser la stabilité et une croissance équilibrée. L'objectif d'inflation à moyen terme doit rester au centre de la politique monétaire. Il faudrait aussi prendre des mesures conformes aux mécanismes de marché pour faire face à la hausse des prix immobiliers dans certains secteurs tout en maintenant à un faible niveau le taux directeur à court terme tant que la demande intérieure ne se sera pas véritablement redressée. Les réserves de change étant supérieures à 200 milliards de dollars, soit plus de trois fois la dette extérieure à court terme, la réduction des interventions sur le marché des changes depuis le début de 2005 est un moyen judicieux de promouvoir une croissance plus équilibrée de la demande. Il conviendrait de mettre en œuvre prudemment les mesures prévues de stimulation budgétaire, et notamment les partenariats public/privé pour les investissements d'infrastructure. La priorité devrait être de freiner la progression des dépenses publiques et de la dette publique, car le rythme de vieillissement de la population est appelé à être le plus rapide de la zone OCDE. Il est donc urgent de réformer le système public de retraite pour assurer sa viabilité et limiter le relèvement nécessaire des taux de cotisation.

Il est important d'améliorer les relations entre les différents niveaux d'administration pour que le secteur public se montre plus efficient. Premièrement, il faudrait répartir clairement les compétences et améliorer les capacités des collectivités locales en élargissant leurs prérogatives. Les autorités locales à compétence générale devraient exercer davantage d'influence sur l'éducation, tout en accordant un soutien accru, par le biais d'un resserrement des liens avec les autorités locales chargées de l'enseignement, l'objectif final étant la fusion. Deuxièmement, il conviendrait de simplifier une fiscalité locale complexe tout en diminuant l'importance des droits de mutation immobilière, et d'accroître les recettes fiscales locales, tout en laissant une plus large autonomie fiscale aux collectivités locales. Troisièmement, il faudrait poursuivre le remplacement des dotations préaffectées par des dotations globales tout en simplifiant la formule applicable pour la part locale de l'impôt. Quatrièmement, une plus large autonomie au niveau local devrait se doubler de mesures allant dans le sens d'une situation budgétaire plus saine. Cinquièmement, il faudrait répondre au souci de développement régional équilibré par des transferts bien conçus et transparents, tout en remédiant, au moyen d'instruments de marché, aux externalités qui résultent de la concentration dans la région de la capitale.

Pour accélérer la croissance de la productivité, il est crucial d'améliorer le cadre de l'innovation. Une série de réformes sont nécessaires pour que la Corée tire pleinement parti de ses investissements relativement élevés dans la R-D et dans l'éducation.

- Le système de R-D serait plus efficace si l'on renforçait les liens entre les entreprises, les autorités publiques, les établissements de recherche universitaires et les organismes de recherche étrangers, en faisant en sorte que les universités jouent un plus grand rôle. Il faudrait répartir de façon flexible les financements consacrés à la R-D pour éviter de trop privilégier les secteurs considérés comme les moteurs de la croissance future. Des mesures conformes aux lois du marché seraient propices au développement du marché du capital-risque et du secteur des entreprises à risque.
- Il faudrait renforcer la concurrence, en particulier dans les services – où la productivité du travail est inférieure de moitié environ à celle des industries manufacturières – pour favoriser le développement et la diffusion de l'innovation.
- Il convient de restructurer l'enseignement supérieur pour améliorer sa qualité, en intensifiant la concurrence entre les établissements, y compris vis-à-vis des établissements étrangers. L'enseignement supérieur ayant vu sa qualité se dégrader au cours de sa période de forte expansion, il faut remédier à cette érosion en rééquilibrant les financements de l'éducation entre les différents niveaux.

Il est indispensable de prendre des mesures pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, tout en favorisant la hausse des taux d'activité. L'augmentation de la part des travailleurs non réguliers, qui représentent un tiers des salariés, soulève des problèmes d'équité et d'efficacité. Un assouplissement de la protection de l'emploi des travailleurs réguliers et une amélioration de la couverture de sécurité sociale, en particulier pour les travailleurs non réguliers, renforceraient la flexibilité et atténueraient le dualisme du marché du travail. Pour faire face à un vieillissement démographique rapide, des mesures en faveur des familles seraient déterminantes, car elles permettraient d'augmenter le taux d'activité relativement faible des femmes d'âge essentiellement actif. Il importe également de relever l'âge effectif de la retraite des salariés, qui se situe actuellement aux alentours de 50 ans, notamment en réformant le système salarial à l'ancienneté et en remplaçant l'indemnité de retraite par un régime de retraite au niveau de l'entreprise.

Dans un souci d'efficacité, de nouvelles mesures de restructuration du secteur des entreprises et du secteur financier sont nécessaires. Même si les grands groupes (chaebol) ont assaini leur situation financière, il importe d'intensifier la concurrence, de poursuivre la mise en œuvre du nouveau cadre de gouvernement d'entreprise et de renforcer la surveillance financière afin de faire jouer davantage les mécanismes du marché et d'empêcher les comportements abusifs de la part des sociétés. De plus, l'ouverture à l'investissement étranger reste essentielle. Les performances des petites et moyennes entreprises se dégradant, la restructuration de ce secteur est l'une des grandes priorités, mais il faut également réduire les garanties de prêt consenties par les autorités publiques. Il faut aussi s'attaquer aux problèmes du secteur financier non bancaire, très engagé vis-à-vis des PME. Une autre priorité est de favoriser le développement du marché financier, augmentant la croissance dans une société vieillissante. Enfin, il convient de poursuivre la privatisation des banques à capitaux publics.

Évaluation et recommandations

*La Corée est l'un des pays de la zone OCDE
qui connaissent la plus forte croissance...*

La Corée a depuis cinq ans un taux annuel de croissance de 5½ pour cent, en partie grâce aux progrès accomplis dans la restructuration de son économie et à une forte demande extérieure, qui émane en particulier de la Chine. Le vaste programme de réformes adopté après la crise de 1997 et la plus large ouverture à la concurrence internationale sont en train de transformer l'économie. Près de la moitié des grands groupes industriels et commerciaux ont disparu et la proportion du capital des sociétés cotées détenue par des étrangers est passée de 15 à 42 %. La progression de l'investissement direct étranger se traduit notamment par une forte présence étrangère dans le secteur bancaire. Vu le rythme rapide de croissance, la convergence s'est poursuivie, le revenu par habitant de la Corée atteignant maintenant les deux tiers de la moyenne OCDE.

*... mais pour maintenir une croissance rapide
à plus long terme, il faudra surmonter
une série de difficultés*

La stagnation de la demande intérieure depuis la fin de 2002 et le ralentissement de l'apport de capital et de travail conduisent néanmoins à s'interroger sur les perspectives de croissance de la Corée. Pour maintenir le taux de croissance potentielle à un niveau proche de son niveau actuel de 4½ à 5 %, il faudra surmonter une série de difficultés.

- Préserver la stabilité macroéconomique et la solidité des finances publiques face aux pressions sur les dépenses résultant d'un vieillissement exceptionnellement rapide de la population, du développement d'un filet de sécurité sociale et du coût potentiel de l'intégration économique future avec la Corée du Nord.
- Mettre en œuvre efficacement le programme de décentralisation budgétaire pour mieux servir l'objectif de développement régional équilibré que s'est fixé le gouvernement.
- Améliorer le système d'innovation afin d'accélérer la croissance de la productivité, en mettant en place un cadre plus satisfaisant pour la R-D, en renforçant la concurrence sur les marchés de produits et en restructurant l'enseignement supérieur.
- Accroître la flexibilité du marché du travail pour faire face à un changement structurel rapide et inverser la tendance à un dualisme de plus en plus marqué, tout en recherchant des taux d'activité plus élevés.
- Remédier aux faiblesses persistantes dans le secteur des entreprises et dans le secteur financier.

En définitive, il faut achever la transformation du cadre économique engagée à la suite de la crise de 1997 tout en s'attaquant aux nouvelles difficultés. C'est ainsi que la Corée maintiendra une forte croissance.

*Le redressement de la demande intérieure
étant encore hésitant...*

Plusieurs facteurs structurels ont contribué à la faiblesse de la demande intérieure depuis la récession de 2003. Les ménages ont restreint leur consommation après l'aggravation de leur endettement lors de la « bulle des cartes de crédit » de 2001 et 2002, et le secteur des entreprises, malgré de confortables bénéfices, n'a accru ses investissements que frileusement. L'accélération de la croissance des exportations en termes réels à un rythme de 20 %, très rapide par rapport au passé, a contribué à une croissance de la production de 4.6 % en 2004. Mais comme les exportations se sont sensiblement ralenties au premier semestre 2005, notamment parce que la demande chinoise a fléchi, la croissance de la production se situera en-deçà de l'objectif de 5 % pour l'année fixé par le gouvernement. En dépit de signes de redressement de la demande intérieure au premier semestre 2005, la croissance de la production pourrait revenir à environ 4 % pour l'année, puis s'accélérer en 2006 avec le raffermissement de la demande intérieure.

*... la Banque de Corée devrait maintenir les taux
d'intérêt à court terme à un faible niveau tout
en limitant ses interventions sur le marché
monétaire...*

Il faudrait que la banque centrale maintienne à un faible niveau les taux d'intérêt tant que le redressement de la demande globale ne sera pas bien engagé, dans le contexte du ciblage de l'inflation à moyen terme instauré en 2004. La Banque de Corée a soutenu la demande en maintenant depuis novembre 2004 le taux d'intérêt à court terme à un point bas record de 3¼ pour cent. L'indice de base des prix à la consommation ayant progressé de près de 3% en glissement annuel au premier semestre 2005 – soit un taux voisin du milieu de la fourchette d'inflation fixée à 2½-3½ pour cent – le taux d'intérêt réel à court terme est proche de zéro. L'impact du faible niveau des taux d'intérêt a été en partie compensé par la hausse du taux de change, de 12 % – avec pondération en fonction des échanges – entre le premier trimestre de 2004 et celui de 2005. La monnaie coréenne s'est appréciée malgré d'amples interventions sur le marché des changes, qui ont porté les réserves à 205 milliards de dollars au début de 2005, ce qui place la Corée au quatrième rang dans le monde. Ces réserves étant aujourd'hui plus de trois fois supérieures à la dette à court terme de la Corée, l'accumulation de nouvelles réserves ne paraît guère justifiée. Il faudrait donc poursuivre la politique manifeste de moindre intervention qui a été entamée au début de 2005. De plus, la hausse du won a pour effet bénéfique de rééquilibrer la composition de la croissance, la demande intérieure jouant un plus grand rôle par rapport à l'exportation. Il est essentiel de surveiller de près les nouvelles structures mises en place pour gérer les ressources de change – notamment la Société coréenne d'investissement (KIC) – afin d'éviter des pertes.

*... malgré la hausse des prix de l'immobilier
dans certaines régions*

Des pressions s'exercent sur la Banque de Corée pour qu'elle relève ses taux d'intérêt afin de stabiliser la tendance à la hausse des prix de l'immobilier dans certaines régions.

Plusieurs districts de Séoul ont connu une hausse des prix des appartements de 10 % au premier semestre de l'année, bien qu'au niveau national la progression soit inférieure à 4 %. Toutefois, le relèvement des taux d'intérêt constitue un instrument trop imprécis pour influencer sur les prix immobiliers et il nuirait à la reprise naissante de la demande intérieure. L'impact économique de la hausse des prix de l'immobilier dans certaines régions devrait rester limité, même s'il soulève des problèmes d'équité du point de vue de la répartition de la richesse. *Pour répondre à ces préoccupations, il faut prendre des mesures ciblées, et notamment faire en sorte que l'impôt sur les plus-values permette d'obtenir le niveau souhaité de redistribution. Les mesures destinées à freiner la hausse des prix de l'immobilier devront être en accord avec les mécanismes de marché. Il faudrait en particulier que les autorités coréennes mettent fin à une politique en accordéon qui consiste à adopter des mesures réglementaires pour stabiliser les prix et, périodiquement, à abroger ces mesures pour stimuler le secteur de la construction.*

Une nouvelle stimulation budgétaire paraît inutile...

L'assouplissement de la politique monétaire s'est doublé d'une orientation légèrement expansionniste de la politique budgétaire en 2004 et en 2005. Le déficit consolidé de l'administration centrale – qui exclut l'excédent de sécurité sociale et le coût de la restructuration financière – devrait passer en 2005 de ½ à 1 % du PIB. Cela s'explique par une baisse de 1 point des taux de l'impôt sur le revenu et par la suppression de droits spéciaux d'accise sur certains produits de luxe. De plus, près de 60 % des dépenses ont été engagées au premier semestre 2005, ce qui pourrait entraîner une baisse des dépenses publiques au deuxième semestre en l'absence de budget supplémentaire. Toutefois, les dépenses des entreprises publiques et les investissements d'infrastructure du secteur privé s'accroîtront au deuxième semestre. Vu le redressement récent de la demande intérieure, toute stimulation budgétaire supplémentaire paraît inutile. *Il faut en priorité réaliser l'objectif du cadre à moyen terme d'un budget en équilibre, hors excédent de la sécurité sociale, à l'horizon 2009.*

... et il faut mener avec prudence la politique de partenariat public/privé afin de limiter les passifs éventuels

Pour accroître l'investissement fixe, le gouvernement a récemment lancé un programme de partenariat public/privé, qui a pour but d'attirer les investisseurs privés dans les infrastructures au moyen d'un régime de « construction-transfert-location ». L'État et le secteur privé devraient s'entendre sur des dépenses totales de 6 000 milliards de wons (0.8 % du PIB GDP) en 2005 et sur un montant cumulé de 24 000 milliards en 2007. Le secteur privé consacrerait 500 milliards de wons à ces projets en 2005. étant donné que le délai d'exécution des projets peut aller jusqu'à quatre ans, *il ne faudrait pas que ce programme serve d'instrument de politique anticyclique. Il faudra au contraire que les projets conjoints public/privé soient sélectionnés en fonction de leurs avantages économiques à court terme et que le programme se situe parfaitement dans la lignée du cadre à moyen terme. De plus, les contrats conclus avec les entreprises devront être soigneusement conçus de façon à maîtriser les dépenses et les passifs éventuels du secteur public. L'une des grandes priorités devra être de limiter la hausse de l'endettement public, puisque de fortes pressions s'exerceront sur les dépenses,*

en particulier du fait du vieillissement de la population. En 2000, dans la zone OCDE deux pays seulement avaient un taux de dépendance des personnes âgées plus faible que celui de la Corée. Or, la Corée comptera en 2050 parmi les pays où ce taux sera très élevé, puisqu'elle se classera à cet égard au troisième rang.

Il est urgent de réformer structurellement le système public de retraite

Vu la rapidité du vieillissement, il est impérieux de réformer fondamentalement le système public de retraite. Avec les paramètres actuels – un taux de cotisation de 9 % et un taux de remplacement de 60 % – le Système national de retraite (NPS) sera en déficit en 2036 et ses fonds seront totalement épuisés en 2047. Pour qu'il soit viable, il faudrait un taux de cotisation de l'ordre de 20 %, ce qui aurait probablement un impact négatif sur le marché du travail. *La Corée a besoin d'une réforme plus structurelle de son système de retraite pour garantir sa viabilité tout en assurant une couverture suffisante.* En 2004, le NPS comptait 12.4 millions de cotisants, soit un peu plus de la moitié de la population active. On constate par ailleurs un ample phénomène de sous-déclaration des revenus des travailleurs indépendants. *Les autorités devraient ajuster immédiatement les paramètres de la pension publique liée aux gains jusqu'à des niveaux viables, ce qui implique une baisse des taux de prestations.* En outre, le programme d'aide sociale sous condition de ressources financé par l'impôt, qui a aujourd'hui une couverture restreinte, devrait être progressivement transformé en une pension de base universelle, assortie d'un taux relativement bas. *La mise en place d'un tel système à deux piliers dépend de la disponibilité des ressources budgétaires, et pourrait nécessiter des mesures visant à réduire la prestation de retraite de base versée aux personnes fortunées.* Les bénéficiaires d'une pension du système public de retraite étant aujourd'hui peu nombreux, il est indispensable que le programme sous condition de ressources soit suffisant pour réduire la pauvreté relativement forte parmi la population âgée actuelle et parmi les personnes qui prendront leur retraite avant la mise en place de la pension de base.

Des règles budgétaires sont nécessaires pour une saine gestion financière des collectivités locales...

Une situation budgétaire saine suppose également une action responsable des collectivités locales, qui représentent près de la moitié des dépenses publiques en Corée. Puisque les collectivités locales n'ont plus besoin, pour leurs emprunts obligataires, d'obtenir l'autorisation de l'administration centrale, *il faut des règles budgétaires qui assurent une gestion financière saine. Cela exige plus de transparence pour les passifs éventuels, en particulier de la part des entreprises publiques, et les collectivités locales ne doivent plus emprunter autant au secteur public.*

... et elles devront se doubler d'un refonte de la fiscalité locale...

Il faudrait aussi renforcer la responsabilité budgétaire des collectivités locales en les dotant de prérogatives fiscales supplémentaires, via une large réforme de la fiscalité locale.

- *Le système actuel, qui comprend 16 impôts, devra être simplifié en éliminant les prélèvements qui ne procurent que de faibles recettes tout en étant une source de complexité et de coûts administratifs.*

- Il faudrait encourager les collectivités locales à exercer leurs pouvoirs de modification des taux d'imposition, dont elles n'ont guère fait usage bien qu'ils soient valables pour 11 impôts locaux.
- Il faudrait alléger les impôts sur les mutations immobilières, qui représentent 40 % des recettes fiscales des collectivités locales, car ces impôts ont des effets de verrouillage, au détriment d'une utilisation efficiente des sols, et ils n'ont qu'un faible lien avec la demande de services publics locaux.
- Le gouvernement devrait accélérer ses plans d'augmentation du taux effectif d'imposition de la détention de biens immobiliers, de 0.1 % à l'heure actuelle à 1 % en 2017, en alignant davantage la valeur taxable sur celle du marché, car cela découragerait la spéculation et favoriserait une utilisation efficiente des sols.

Au total, l'effet de ces réformes devrait être d'accroître les recettes fiscales des collectivités locales, grâce à un relèvement de l'impôt sur la détention de biens et, au besoin, d'autres impôts, de façon à atteindre l'objectif d'un renforcement de l'autonomie et de la responsabilité à l'échelon local.

... et de transferts visant à atténuer les disparités régionales...

Mais si les collectivités locales s'appuient davantage sur les recettes fiscales, cela aggravera probablement les déséquilibres régionaux, puisque les recettes fiscales par habitant dans la région de la capitale sont supérieures de 60 % environ à celles du reste du pays. Pour atteindre le second objectif, à savoir limiter les déséquilibres régionaux, il faut que la décentralisation des pouvoirs fiscaux se double de transferts suffisants de l'administration centrale aux collectivités locales les plus défavorisées, de façon à assurer un niveau correct de services publics dans l'ensemble du pays. La formule actuellement utilisée pour calculer ces transferts devrait être plus transparente et plus simple, et il faudrait réduire les ajustements arbitraires. L'administration centrale devrait indiquer clairement que les mesures prises par les collectivités locales pour accroître les recettes fiscales ne seront pas compensées par une diminution des transferts.

... avec également un renforcement de l'autonomie pour les dépenses

Il faudrait transférer certaines compétences aux collectivités locales pour améliorer l'efficacité et faire en sorte que le secteur public soit mieux à même de répondre aux besoins locaux. Une décentralisation efficace exige une répartition claire des compétences entre les niveaux d'administration. Il faudrait renforcer les moyens d'action des collectivités locales, qui n'agissaient jusqu'à présent qu'au nom de l'administration centrale, pour qu'elles puissent exercer de nouvelles attributions. À l'heure actuelle, il existe des administrations locales distinctes chargées de l'enseignement primaire et secondaire. Les autorités locales à compétence générale devraient exercer davantage d'influence sur l'éducation, tout en accordant un soutien accru, par le biais d'un resserrement des liens avec les autorités locales chargées de l'enseignement, l'objectif final étant la fusion. On obtiendrait également plus d'autonomie si l'on passait lorsque cela est possible d'un régime de transferts affectés à un régime de dotations globales et si l'on assouplissait les conditions régissant les transferts affectés de façon à ménager aux autorités locales une plus grande flexibilité.

Il faudrait mettre en œuvre des mesures conformes aux lois du marché pour atteindre les objectifs d'équilibre régional et de lutte contre la pollution

Des collectivités locales plus dynamiques et plus autonomes pourraient avoir un impact positif sur l'objectif de croissance régionale plus équilibrée que s'est fixé le gouvernement. En dépit des mesures prises pour réduire la concentration dans la région de la capitale en limitant les nouvelles constructions, cette région représente aujourd'hui près de la moitié de la population et de l'activité économique. L'assouplissement de ces dispositions pour les petites et moyennes entreprises (PME), les jeunes entreprises à risque, les sociétés avec investissements étrangers et les entreprises de haute technologie est tout à fait opportun, car il permet aux entreprises de poursuivre leurs plans d'investissement. Dans le même temps, il faut s'appuyer davantage sur les instruments économiques pour remédier aux externalités dues à la concentration dans la région de la capitale, notamment les phénomènes d'encombrement et de pollution. La pollution atmosphérique à Séoul étant l'une des plus sévères dans la zone OCDE, il faudrait que le gouvernement poursuive la mise en place d'un dispositif de plafonnement et de permis d'émission en 2007 afin de lutter contre les rejets industriels. Le gouvernement a en outre lancé un « plan régional d'innovation », qui a pour but de créer en dehors de la région de la capitale des pôles regroupant des organismes publics de recherche, des entreprises et des universités. Il faut que l'implantation de ces pôles soit décidée dans la transparence, en fonction de critères bien définis. Vu la contribution de l'innovation à la croissance, il serait souhaitable que les mesures en faveur de l'innovation aient essentiellement pour objectif la croissance de la productivité au niveau national plutôt que le développement régional.

Il faudrait améliorer le cadre de l'innovation en faisant en sorte que la R-D soit plus efficiente...

La Corée investit déjà beaucoup dans la R-D, ses dépenses à ce titre représentant près de 3 % de son PIB. Il est essentiel de faire fructifier au maximum cet investissement en améliorant le système de R-D.

- Il faudrait renforcer les liens entre les entreprises, les universités et les organismes publics de recherche. Il conviendrait de développer le dispositif d'évaluation de la R-D publique fondé sur les performances en s'attachant davantage à l'utilité de cette recherche pour les entreprises.
- Les incitations à la R-D dans les universités, qui sont actuellement sous-utilisées, doivent être améliorées.
- Le gouvernement devrait mettre en place un dispositif souple de fixation des priorités afin de limiter les risques d'une recherche privilégiant les secteurs considérés comme des moteurs de la croissance future.
- Il faudrait intégrer davantage les activités coréennes de R-D au niveau international.

... en développant le marché du capital-risque et le secteur des entreprises à risque...

Les autorités coréennes s'emploient également, depuis la crise de 1997, à développer un marché du capital-risque et un secteur des entreprises à risque. Dans ce domaine, il faudrait

que le gouvernement réoriente son action en obtenant une plus large participation grâce à des mesures assurant plus de transparence et une meilleure information. Comme prévu, le gouvernement devrait mettre fin au régime d'agrément des entreprises à risque. Par ailleurs, de généreux avantages fiscaux sont accordés en faveur de la R-D dans le secteur privé. Il faudrait évaluer l'efficacité de ces avantages fiscaux et la comparer à celle que pourrait avoir le soutien d'autres activités. Par ailleurs, les droits de propriété intellectuelle ont été renforcés, mais une meilleure application de ces droits serait propice aux activités innovantes.

... en intensifiant la concurrence sur les marchés, surtout dans les services...

S'il est important d'encourager la création de nouvelles connaissances, il l'est tout autant de tirer parti plus efficacement du savoir sur lequel le pays peut déjà s'appuyer. Cela est vrai tout spécialement pour la Corée, dont la productivité horaire moyenne du travail n'atteint que 40 % de celle des États-Unis; d'où de larges possibilités de convergence à partir des technologies actuelles. Il faut intensifier la concurrence pour favoriser la diffusion des connaissances et leur création. En réduisant les obstacles à l'entrée ainsi que l'opacité administrative et en améliorant les mécanismes de sortie du marché, on favorisera davantage la création d'entreprises, clé de la mise au point et de l'adoption de nouvelles technologies. La part des services dans la valeur ajoutée ne cessant d'augmenter, une accélération de la productivité dans ce secteur est essentielle pour la croissance. Il faudrait prioritairement éliminer les obstacles à l'entrée dans le commerce de détail, les services aux entreprises, les soins de santé et les services sociaux. Une simplification et une plus grande transparence d'une législation complexe de l'urbanisme s'imposent pour ne pas entraver l'entrée de nouvelles entreprises.

... et en restructurant l'enseignement supérieur

Un capital humain bien formé est fondamental pour l'innovation. Des investissements de grande ampleur dans l'enseignement primaire et secondaire, se doublant d'un vaste système de cours particuliers, ont donné de bons résultats en Corée, mais la forte augmentation des effectifs dans l'enseignement supérieur a entraîné une dégradation de la qualité à ce niveau. Pour y remédier, il faudra rééquilibrer les dépenses en les réduisant dans l'enseignement primaire et secondaire, où les cohortes sont déjà moins nombreuses, au profit de l'enseignement supérieur, où le financement par étudiant est très faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Il faut développer les bourses et prêts pour que les enfants des familles à bas revenu aient davantage accès à l'enseignement supérieur. Une déréglementation et une plus vive compétition en vue d'une restructuration et d'un regroupement des établissements d'enseignement supérieur contribueraient à inverser la tendance à la dégradation de la qualité. La concurrence et l'efficacité y gagneraient si l'on y voyait plus clair dans les performances de chaque université et si les établissements étrangers pouvaient davantage exercer leurs activités en Corée. Parallèlement, il faut multiplier les possibilités de formation tout au long de la vie vu la rapidité du changement structurel et du vieillissement de la population.

Il faut accroître les taux d'activité...

Du fait du vieillissement démographique, il est également crucial d'accroître les taux d'activité. S'ils devaient se maintenir à leur niveau actuel, la population active diminuerait

de 15 % d'ici au milieu de ce siècle, ce qui alourdirait le fardeau du vieillissement. L'un des éléments clés est d'augmenter le taux d'activité des femmes d'âge très actif, l'un des plus faibles dans la zone OCDE. *Aider davantage les familles pour la garde des enfants et porter de un à trois mois la durée du congé de maternité financé par les pouvoirs publics contribuerait à une plus forte activité féminine.* Il importe également d'augmenter, ou au moins de maintenir, le taux d'activité des plus de 50 ans, qui représenteront la moitié de la population active au milieu de ce siècle. *L'une des priorités est de relever très sensiblement l'âge de la retraite dans les entreprises, qui dans la pratique est d'environ 50 ans à l'heure actuelle.* La plupart des salariés quittant leur entreprise se lancent dans un travail indépendant, surtout dans les services. En relevant l'âge effectif de la retraite dans les entreprises, on limiterait l'entrée de travailleurs dans ce secteur à faible productivité. *La mesure déterminante serait de transformer le système actuel de rémunération, qui est fondé sur l'ancienneté et se traduit par une main-d'œuvre âgée relativement coûteuse, en mettant en place un système davantage en rapport avec le niveau de productivité.* S'il est vrai que les systèmes de rémunération dans les entreprises sont le fruit d'une négociation collective, le gouvernement devrait néanmoins soutenir, dans le cadre de la Commission tripartite, les systèmes de rémunération liée à la productivité et les mettre en place le cas échéant dans le secteur public. De plus, il devrait décourager la fixation d'un âge obligatoire de la retraite dans les entreprises, ce qui inciterait à réformer la rémunération à l'ancienneté.

... et mettre sur pied un régime de retraite d'entreprise bien conçu

Si l'on remplaçait l'indemnité actuelle de retraite par un régime de retraite au niveau de l'entreprise, on obtiendrait deux résultats : les entreprises seraient moins incitées à mettre à la retraite les travailleurs âgés et l'épargne-retraite privée se développerait. Le dispositif récemment mis en place pour les retraites dans les entreprises permet à l'employeur et aux salariés de chaque entreprise d'adopter un régime à prestations définies ou à cotisations définies. *Afin de faciliter la mobilité du travail, il faudrait encourager les systèmes de retraite d'entreprise à cotisations définies, tout en supprimant progressivement l'indemnité de retraite traditionnelle.*

Pour inverser la tendance au dualisme, il faut élargir la couverture sociale des travailleurs non réguliers...

Le gouvernement a augmenté les subventions en faveur de l'emploi des travailleurs âgés et d'autres catégories. Il faudrait néanmoins *réduire les subventions en faveur de l'emploi, car elles ont un effet d'aubaine très marqué.* La priorité devrait être de faire en sorte que la couverture effective du Système d'assurance chômage (actuellement la moitié environ des salariés) soit plus conforme à la loi, qui fixe un taux de 85 %. Actuellement, un chômeur sur quatre seulement est indemnisé. En outre, il importe d'étendre aux travailleurs non réguliers la couverture des assurances sociales des salariés – notamment pour la maladie et la retraite.

... et accroître la flexibilité de l'emploi dans le cas des travailleurs réguliers

Une couverture sociale améliorée pour les travailleurs non réguliers réduirait l'avantage de coût qui incite les entreprises à remplacer les travailleurs réguliers par des travailleurs non réguliers, ces derniers représentant actuellement un tiers des salariés. Mais il faut tenir compte d'un élément peut-être aussi important : les travailleurs non réguliers assurent aux entreprises une plus grande flexibilité du point de vue de l'emploi. Si l'on veut interrompre ou même inverser la tendance au développement du travail non régulier tout en obtenant un marché du travail globalement flexible, il faut plus de souplesse pour l'emploi des travailleurs réguliers. La réforme de 1998, qui a autorisé les licenciements collectifs de travailleurs réguliers pour des motifs de gestion, ne s'est pas traduite dans la pratique par un gain suffisant de flexibilité. Pour obtenir ce supplément de flexibilité, il faut reprendre dans une loi les critères de licenciement jugés acceptables par la Cour Suprême, notamment celui qui consiste à pouvoir se prémunir contre une crise future. Un climat social peu propice a empêché qu'un consensus se dégage entre les partenaires sociaux sur la réforme du droit du travail et de ses modalités pratiques. Il serait souhaitable que le gouvernement mette en place un environnement plus harmonieux en appliquant la feuille de route en vue du règlement des problèmes qui subsistent dans le domaine des relations du travail. En définitive, c'est tout un ensemble de mesures qu'il faudrait, dont les trois axes seraient les suivants : une moindre protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers, une meilleure couverture sociale pour les travailleurs non réguliers et des relations du travail plus harmonieuses.

Il faudrait poursuivre dans la voie d'un meilleur gouvernement d'entreprise...

La rapidité du changement structurel dans le secteur des entreprises suppose un meilleur gouvernement d'entreprise et une plus grande flexibilité du marché du travail. Les chaebol qui subsistent ont accompli de nets progrès en ramenant leur coefficient dette/fonds propres à moins de 100 %. On constate cependant une réticence à investir malgré une trésorerie abondante. Dans une certaine mesure, cette attitude plus prudente est le résultat souhaitable de pratiques plus satisfaisantes dans le domaine du gouvernement d'entreprise et d'un souci d'assainissement financier. Il est essentiel de progresser encore dans l'amélioration du gouvernement d'entreprise, en introduisant plus de transparence et en faisant en sorte que le marché du contrôle des entreprises soit ouvert aussi bien aux participants coréens qu'aux participants étrangers. Avec de nouveaux progrès à cet égard, la suppression du plafond de participation de 25 % imposé à plus de 200 entreprises affiliées à un chaebol serait tout à fait opportune et pourrait avoir des effets positifs sur l'activité des entreprises. Enfin, il est indispensable de préserver l'ouverture à l'investissement étranger.

... tout en favorisant la restructuration des PME

Contrairement aux grandes entreprises, les PME ont vu leur situation se dégrader. Il faut rationaliser les nombreux programmes d'aide aux PME, qui les ont rendues trop tributaires des deniers publics. En outre, il faudrait mettre fin au gonflement des garanties publiques pour les prêts bancaires aux PME, qui représentent 6 % du PIB. Le plan gouvernemental de juin 2005 qui prévoit une rationalisation des dispositifs d'aide aux PME et une réduction des garanties publiques

sur les prêts bancaires aux PME doit être mis en application. Les banques devraient être incitées à améliorer l'analyse de crédit dans le cadre des prêts aux PME. Il est encourageant de constater que le taux de défaut sur les prêts aux PME est revenu de 2.3 % en juin 2004 à 2.1 % un an plus tard. Toutefois, les engagements des établissements de crédit non bancaires à l'égard des PME ont gonflé leurs prêts improductifs et affaibli leurs bilans. La Commission de surveillance financière devrait rester vigilante et imposer de promptes mesures correctrices pour limiter les problèmes qui pourraient se poser dans ce secteur.

Il est impérieux de régler le problème du surendettement...

En revanche, les banques commerciales ont réussi à améliorer leur rentabilité et leur ratio de fonds propres tout en réduisant leur coefficient de prêts improductifs. Il faut aller de l'avant dans la privatisation des banques à capitaux publics, qui favorise la présence étrangère dans le secteur bancaire. Les banques paraissent avoir surmonté les séquelles de la bulle des cartes de crédit, mais le très grand nombre des emprunteurs défaillants – 3.6 millions, soit près d'un dixième de la population d'âge actif – reste un frein à la consommation privée. Il faudrait mettre un terme aux mesures qui aident les débiteurs sans régler le problème et également éviter tout nouveau dispositif d'aide aux emprunteurs défaillants, afin de ne pas créer un phénomène d'aléa moral. Il s'avère qu'une faible proportion seulement des emprunteurs défaillants – environ 30 000 – ont utilisé la procédure judiciaire de faillite personnelle. Le gouvernement devrait faire en sorte que le mécanisme judiciaire fonctionne correctement, ce qui implique des ressources financières supplémentaires pour la justice. La discrimination à l'encontre des débiteurs défaillants doit être découragée. Par ailleurs, une nouvelle loi unifiée sur l'insolvabilité, qui doit entrer en vigueur en 2006, devrait permettre d'améliorer le mécanisme de sortie dans le secteur des entreprises.

... tout en favorisant le développement du marché financier

Comparée à celle du secteur bancaire, l'évolution des marchés financiers n'a guère été favorable ces dernières années, en dépit d'une libéralisation accélérée du secteur financier et d'une ouverture aux flux internationaux de capitaux. Un marché financier dynamique et robuste est important pour que puissent se développer les entreprises à risque et pour que la population dispose des instruments d'épargne longue nécessaires dans le contexte du vieillissement. Les récentes tendances sur les marchés financiers sont encourageantes. Il est essentiel de promouvoir un développement plus poussé du marché financier par l'émission d'obligations publiques à longue échéance, de limiter la vulnérabilité aux chocs et d'améliorer les infrastructures financières, notamment dans le secteur des agences de notation.

Chapitre 1

Les principaux enjeux pour la Corée

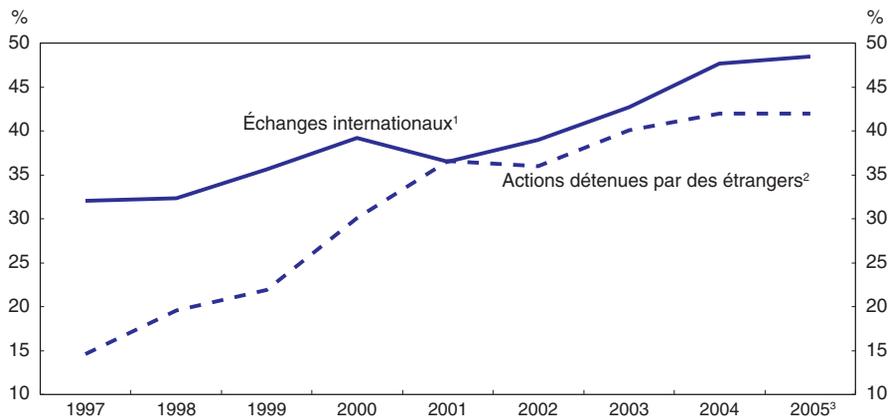
Grâce à une croissance économique rapide, le revenu par habitant atteint aujourd'hui en Corée les deux tiers de la moyenne pour la zone de l'OCDE. Pour se rapprocher encore des pays à revenu élevé, la Corée devra remédier à un certain nombre de faiblesses structurelles. On examinera dans ce chapitre les cinq principaux enjeux : i) préserver la stabilité macroéconomique et une solide situation financière des administrations publiques dans le contexte de fortes pressions sur les dépenses dues en partie au vieillissement de la population; ii) améliorer le cadre du fédéralisme budgétaire pour accroître l'efficacité et conférer plus d'autonomie aux collectivités locales; iii) mettre en place un dispositif plus efficace pour l'innovation grâce à un meilleur système de R-D, renforcer la concurrence sur les marchés, en particulier dans les services, et restructurer le système éducatif, surtout dans l'enseignement supérieur; iv) faire en sorte que le marché du travail fonctionne mieux, notamment pour inverser la tendance au dualisme, et promouvoir des taux d'activité plus élevés, en particulier pour les femmes; v) restructurer le secteur des PME et améliorer encore le gouvernement d'entreprise tout en corrigeant les faiblesses du marché financier.

La reprise, hésitante depuis la récession de 2003, fait craindre que la Corée n'entre dans une période de croissance ralentie bien avant d'avoir pu atteindre le niveau moyen de revenu dans la zone de l'OCDE. Les ménages subissant la contrainte de l'endettement et le secteur des entreprises se montrant réticent à accroître ses investissements – malgré de confortables bénéfices – la demande intérieure finale est pratiquement stationnaire depuis deux ans. Le secteur extérieur représente les trois quarts de la croissance économique depuis 2002, les exportations s'étant accélérées et ayant connu une expansion record de 20 % en volume en 2004. Néanmoins, la croissance des exportations s'est modérée avec le ralentissement de la demande extérieure. La croissance en accordéon que la Corée connaît depuis la crise de 1997 conduit à se demander si l'élan n'a pas fléchi. Après avoir donné un aperçu de la transition postcrise en Corée, on commentera les principaux problèmes à résoudre pour assurer dans la durée une forte croissance.

Une économie plus axée sur le marché et plus ouverte

La crise de 1997 a marqué un tournant pour la Corée en déclenchant un vaste programme de réformes économiques destinées à renforcer les mécanismes du marché¹. Certes, en modifiant le cadre, on n'a pas transformé du jour au lendemain les comportements économiques, mais un grand nombre de réformes se sont bien ancrées et ont donné de bons résultats. Dans le secteur financier, le segment bancaire, privatisé depuis peu, est maintenant rentable et solide. Dans le secteur des entreprises, la domination des grands groupes, les chaebol, est en recul, car près de la moitié des 30 premiers groupes ont disparu. Les chaebol survivants ont grandement amélioré leurs bilans dans le contexte d'un gouvernement d'entreprise plus sain. Pour l'ensemble du secteur des entreprises, le ratio moyen dette/fonds propres est tombé de près de 400 % en 1997 à environ 100 % aujourd'hui (tableau 6.1). Dans le domaine de la protection sociale, le gouvernement a renforcé le filet de sécurité sociale, tout spécialement en élargissant la couverture de l'assurance chômage et du système public de retraite. Cependant, les réformes économiques se sont révélées coûteuses : l'endettement public brut a doublé pour passer de 12 % du PIB en 1997 à 26 %, en grande partie du fait de la restructuration du secteur financier.

La Corée s'est également davantage intégrée à l'économie mondiale au cours de la décennie qui vient de s'écouler (graphique 1.1). *Premièrement*, les échanges internationaux représentaient 48 % du PIB en 2004, contre 32 % en 1997, cette progression étant due en partie à une forte expansion du commerce avec la Chine, dont la Corée est maintenant le premier partenaire commercial. *Deuxièmement*, avec la suppression des plafonds de prise de participation, la part des étrangers sur le marché coréen des actions est passée de 15 % en 1997 à 40 %, les investisseurs étrangers détenant aujourd'hui plus de 50 % du capital de plusieurs grandes entreprises, dont Samsung Electronics. *Troisièmement*, les entrées d'investissements directs étrangers, bien qu'instables, ont augmenté depuis la crise, en atteignant en moyenne 1.2 % du PIB, contre 0.3 % seulement au cours de la période 1990-1997. Cela tient à l'assouplissement des mesures de contrôle des entrées de capitaux et à la forte

Graphique 1.1. **L'internationalisation de l'économie coréenne**

1. Exportations et importations de biens et services en volume, dans l'optique des comptes nationaux, divisées par deux, en pourcentage du PIB.
2. Part étrangère de la capitalisation boursière, KOSDAQ compris.
3. Premier semestre.

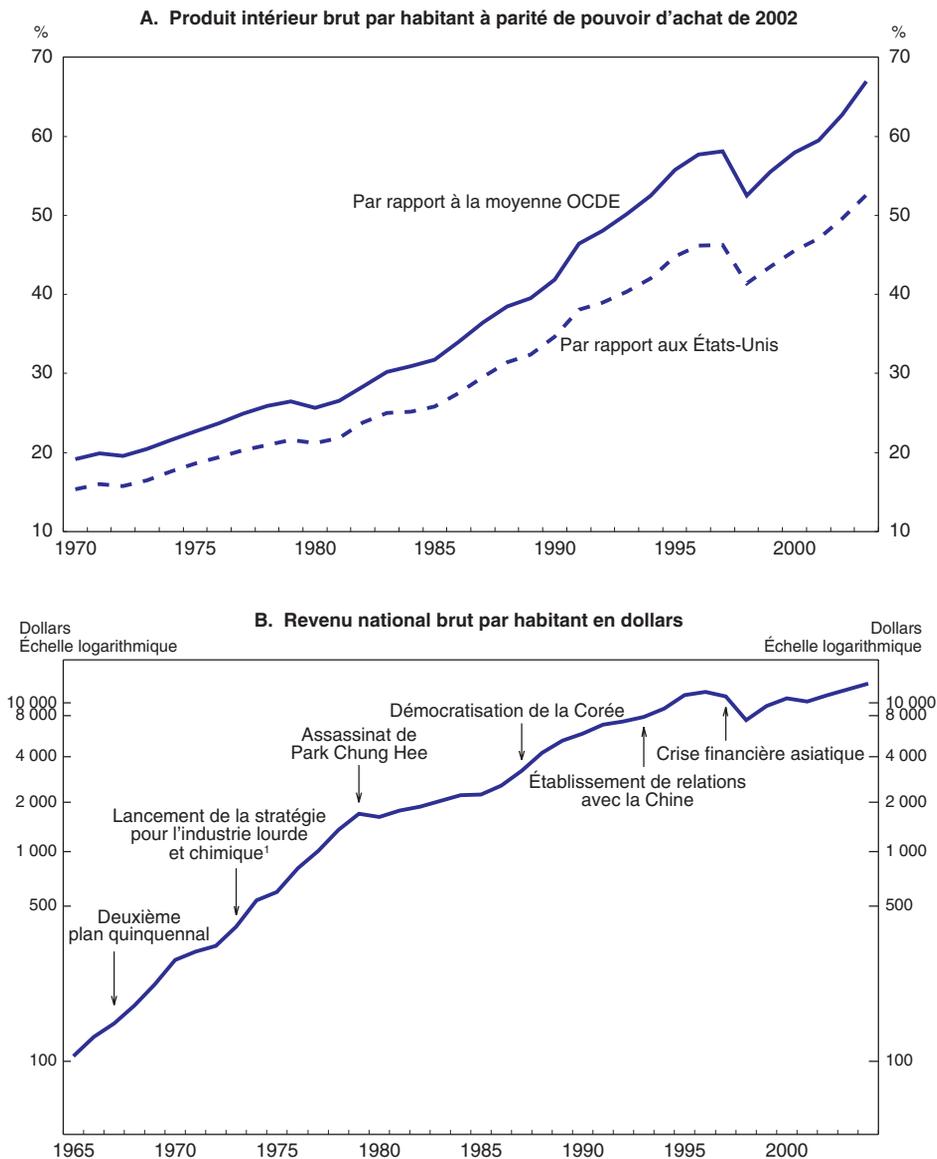
Source : Banque de Corée et Bourse de Corée, *KRX Review*.

progression des opérations de fusion et d'acquisition lors de la restructuration du secteur des entreprises. De plus, la privatisation des banques commerciales a eu pour effet que les investisseurs étrangers détiennent aujourd'hui une participation majoritaire dans huit des quatorze banques. Du fait de ces tendances, l'opinion est quelque peu préoccupée à l'égard des capitaux étrangers en Corée².

La Corée est restée ces cinq dernières années l'une des économies de l'OCDE qui connaissent la plus forte croissance, sa production progressant à un rythme annuel moyen de 5½ pour cent. Mais cette croissance a été inégale; la forte expansion dans le secteur des TIC en 1999 et 2000, de même que la bulle du crédit aux ménages en 2001 et 2002, se sont traduites par une période de croissance rapide suivie d'une période d'activité relativement faible³. Cependant, le revenu par habitant, corrigé en fonction des écarts de prix, atteint aujourd'hui les deux tiers de la moyenne dans la zone de l'OCDE (graphique 1.2)⁴. Mais si l'on tient compte de l'apport de main-d'œuvre, la productivité de la main-d'œuvre par heure travaillée n'atteint encore en Corée que 40 % de celle des États-Unis (graphique 1.3), ce qui laisse à la Corée d'amples possibilités de rattrapage du point de vue du niveau des revenus.

Préserver une forte croissance : les principaux enjeux

Pour préserver cette forte potentialité de croissance, la Corée devra relever une série de défis. Tout d'abord, l'apport de main-d'œuvre et de capital, qui a représenté plus des deux tiers de la croissance de la production entre 1980 et 2000 (tableau 1.1), aura tendance à s'accroître moins vite à l'avenir. L'apport de main-d'œuvre subira les effets du ralentissement de la croissance de la population d'âge actif et de la réduction prévue de l'horaire de travail – actuellement le plus long dans la zone de l'OCDE – avec l'introduction progressive de la semaine de cinq jours. En ce qui concerne l'apport de capital, l'investissement a diminué en proportion du PIB à mesure que les entreprises se sont davantage efforcées d'améliorer leur rentabilité et de limiter leurs risques financiers. En définitive, le capital humain et matériel devrait contribuer à environ deux points et demi de croissance chaque année jusqu'en 2012. Une croissance potentielle de 5 % suppose donc

Graphique 1.2. **Le revenu par habitant de la Corée converge vers la moyenne OCDE**

Source : OCDE et Banque de Corée.

une accélération de la productivité totale des facteurs (PTF). Le maintien de la contribution de la PTF à un niveau proche de son niveau actuel aboutirait à une croissance potentielle de l'ordre de 4½ pour cent. La croissance de la PTF étant déjà l'une des plus fortes en valeur absolue dans la zone de l'OCDE, il est de plus en plus difficile de l'augmenter ou même de la préserver, car la Corée est proche de la frontière technologique dans un grand nombre de secteurs.

Les perspectives de croissance économique seront fonction d'un grand nombre de facteurs, dont les déséquilibres suivants :

- La concentration de plus en plus forte dans la région de la capitale, qui représente près de la moitié de la population et de l'activité économique et qui conduit le gouvernement à prendre des mesures en vue d'un développement régional équilibré.

Graphique 1.3. **Composantes de l'écart de revenu**
Écart de PIB par habitant en pourcentage vis-à-vis des États-Unis



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

Source : OCDE, Base de données sur la productivité (février 2005).

- L'écart de productivité qui se creuse de plus en plus entre les industries manufacturières et les services, cet écart étant déjà le plus prononcé dans la zone de l'OCDE.
- Le dualisme croissant du marché du travail, la Corée se plaçant au deuxième rang parmi les pays de l'OCDE qui ont la plus forte proportion de travailleurs non réguliers.
- L'amélioration de la situation financière du secteur bancaire, qui contraste avec le sous-développement du marché financier et avec les problèmes du secteur financier non bancaire.
- La rentabilité en progrès des grandes entreprises, alors que la situation financière des PME se dégrade.

Tableau 1.1. **Taux de croissance potentiel**

	Contribution annuelle moyenne en points de pourcentage				
	Croissance potentielle (%)	Travail	Capital physique	Productivité totale des facteurs	dont : capital humain
1981-1990	7.8	1.7	3.6	2.5	0.8
1991-2000	6.3	1.2	3.2	1.9	0.9
2003-2012					
Scénario A ¹	4.6	0.6	1.9	2.1	0.6
Scénario B ²	5.2	0.6	2.0	2.6	0.6

1. Le système économique de la Corée et son ouverture internationale restent inchangés.

2. Le système économique de la Corée est amélioré par des réformes structurelles et une plus grande ouverture internationale.

Source : Han et autres (2002).

Pour préserver son potentiel de croissance, la Corée devra remédier à ces déséquilibres et à d'autres problèmes structurels. Après avoir examiné tout d'abord la question du maintien de la stabilité macroéconomique grâce à une action adéquate de politique budgétaire, de politique monétaire et de politique de taux de change, on analysera dans ce chapitre les enjeux dans les domaines suivants : la décentralisation budgétaire, la mise en place d'un cadre plus satisfaisant pour l'innovation, l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et les mesures à prendre pour régler les problèmes du secteur des entreprises et du secteur financier.

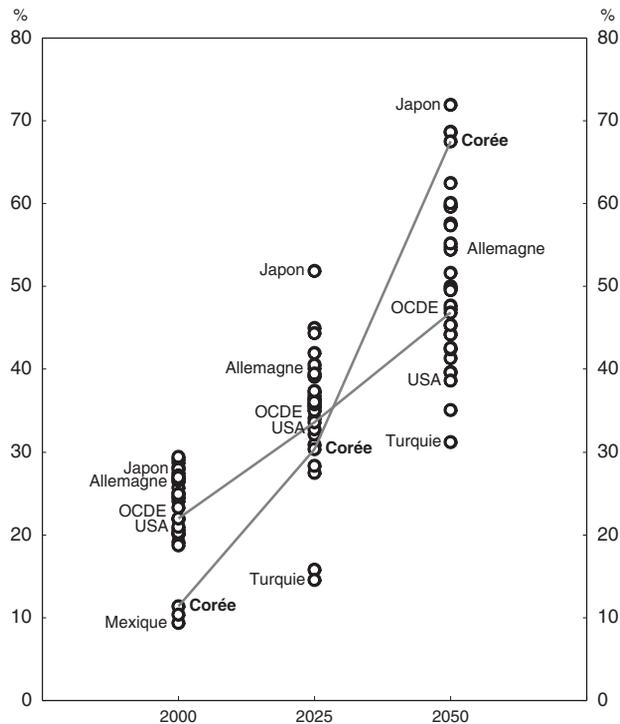
Préserver la stabilité macroéconomique et la solidité des finances publiques

La Banque de Corée est parvenue à maintenir l'inflation tendancielle dans la fourchette de 2½ à 3½ pour cent mise en place au début de 2004. Elle a laissé son taux directeur à court terme à un point bas record de 3¼ pour cent à partir de novembre 2004, dans le contexte d'une faible demande intérieure. Les décisions de politique monétaire subissent également l'influence de l'évolution des prix des actifs. La forte hausse des prix de l'immobilier dans certaines régions fait craindre une éventuelle bulle spéculative, qui pourrait pousser la banque centrale à relever ses taux d'intérêt. De plus, l'appréciation du taux de change pourrait mettre en danger la reprise coréenne tirée par l'exportation. De fait, le won a accusé une hausse de 12 pour cent pondérée en fonction des échanges entre le premier trimestre de 2004 et celui de 2005, malgré les amples interventions sur le marché des changes, qui ont accru d'un quart les réserves de change en les portant à 205 milliards de dollars, ce qui place la Corée au quatrième rang dans le monde. L'accumulation rapide de réserves de change comporte certains risques, auxquels il faut ajouter le coût d'opportunité que représentent leur détention et la dépense liée à la stérilisation de l'impact de ces réserves sur la masse monétaire.

La situation budgétaire de la Corée reste saine, mais de vives pressions se feront sentir dans le sens d'un alourdissement des dépenses. À l'heure actuelle, l'endettement public brut et les dépenses publiques en proportion du PIB comptent parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE, le système de protection sociale n'étant pas arrivé à maturité et les services publics se situant à un niveau relativement faible. Mais de fortes pressions devraient gonfler les dépenses à l'avenir. *Premièrement*, la population vieillira extrêmement vite. Dans 50 ans, la Corée, qui a actuellement l'un des taux de dépendance des personnes âgées les plus faibles (ce taux n'est inférieur que dans deux pays membres), connaîtra l'un des taux les plus élevés en se classant alors au troisième rang (graphique 1.4); en effet, le

Graphique 1.4. Rapport de dépendance économique des personnes âgées, 2000-2050

Rapport entre la population de 65 ans et plus et la population de 20 à 64 ans



Source : OCDE (2004a), *Vieillesse et politiques de l'emploi, Corée*.

taux de fécondité baissera fortement alors que l'espérance de vie s'allongera. Le Régime national de retraite, créé en 1988 selon une formule partiellement capitalisée, n'est pas viable à long terme selon ses modalités actuelles. De plus, les dépenses de santé, qui comptent aujourd'hui parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE, à 5.9 % du PIB, sont appelées à s'alourdir énormément. *Deuxièmement*, en plus des dépenses qui se rattachent au vieillissement, la Corée devra améliorer d'autres composantes de son dispositif de protection sociale, notamment l'assurance chômage et l'aide sociale. *Troisièmement*, la progression des revenus augmente la demande de services publics et d'infrastructures. Pour maîtriser les dépenses publiques, il faudra entre autres améliorer l'efficacité du système qui régit ces dépenses et simplifier une structure budgétaire complexe, qui comporte un grand nombre de comptes spéciaux et de fonds.

Il est essentiel de préserver la solidité des finances publiques face aux pressions qui s'exerceront sur les dépenses si l'on veut pouvoir résister aux facteurs mentionnés ci-dessus et à la lourde charge budgétaire que pourrait représenter toute intégration économique future avec la Corée du Nord. Conformément à la Déclaration de Berlin de 2000, le sud fournit au nord une importante aide économique qui pourrait s'accroître. Les pénuries alimentaires chroniques au nord, victime par ailleurs d'une dégradation économique qui dure depuis dix ans, donnent à penser que le coût de l'intégration économique pourrait être énorme. En fait, ce coût devrait être plus lourd que dans le cas de l'Allemagne, car la population de la Corée du Nord est inférieure de moitié à celle du sud et son revenu par habitant n'atteint que 6 % de celui du sud⁵.

En définitive, les principaux enjeux macroéconomiques, qu'on examinera au chapitre 2, sont les suivants :

- Réaliser l'objectif d'inflation à moyen terme dans le contexte des pressions qui s'exercent sur les prix de l'immobilier et sur le taux de change.
- Faire face aux pressions sur les dépenses dues à un vieillissement démographique rapide, au développement du filet de sécurité sociale et à un accroissement de la demande de services publics et d'infrastructures.
- Améliorer l'efficacité et la transparence du système de dépenses publiques.
- Maintenir de solides finances publiques pour faire face à ces pressions sur les dépenses et au coût potentiel de l'intégration économique avec la Corée du Nord.

Tirer parti au maximum de la décentralisation budgétaire

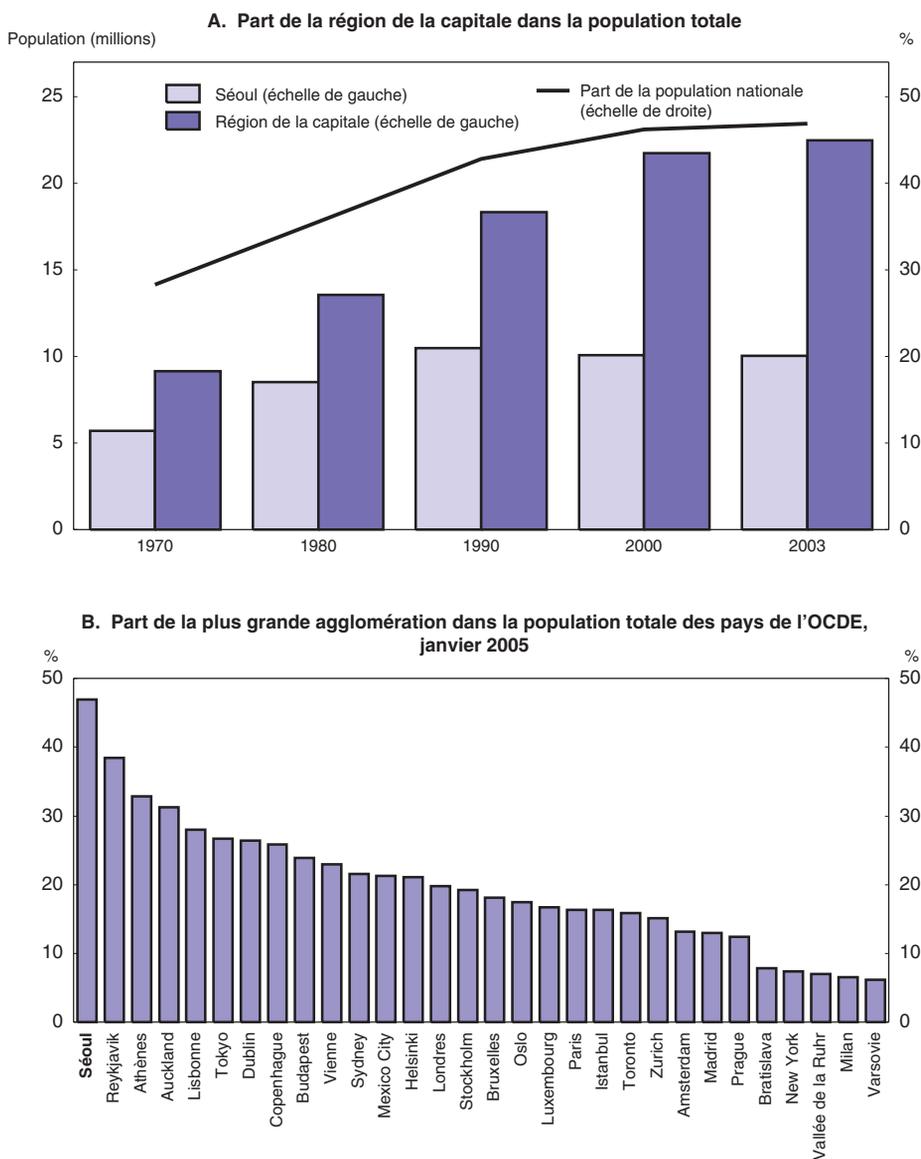
Une situation budgétaire saine est en partie tributaire des collectivités locales, qui réalisent la moitié environ des dépenses publiques totales. Le rôle des collectivités locales s'élargira avec l'application de la *Feuille de route de la décentralisation*, de 2003, qui prévoit : i) « un transfert fondamental de pouvoirs centraux » aux collectivités locales; ii) « le renforcement de l'autonomie des finances publiques locales » et de la gouvernance; iii) « un accroissement des moyens financiers des collectivités locales et la correction des déséquilibres interrégionaux ». La tâche sera ardue vu le long passé de ferme contrôle central, les autorités de Séoul cantonnant les collectivités locales à un rôle d'agent. Même le secteur clé de l'enseignement échappe en fait à la compétence des collectivités locales. Cette faible autonomie locale tient en partie à l'absence de répartition claire des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales. Les niveaux inférieurs d'administration n'ayant pas suffisamment de moyens pour gérer de nouvelles compétences, les possibilités de transfert de pouvoirs aux collectivités locales se trouvent entravées.

Le manque de ressources limite l'autonomie des collectivités locales. Les « ressources propres » représentent moins de la moitié des recettes totales de 84 % des collectivités locales. L'ampleur de la différence entre les ressources propres et les dépenses contraint les collectivités locales à s'appuyer très largement sur des subventions de l'administration centrale, dont certaines sont des transferts préaffectés soumis à de règles qui restreignent la latitude des collectivités locales. Les possibilités d'augmentation des recettes de la fiscalité locale, qui comporte 16 prélèvements, sont limitées. Le poids des impôts immobiliers, qui assurent environ la moitié des recettes de la fiscalité locale, accentue les différences régionales, car les écarts sont encore plus marqués pour les prix immobiliers que pour les revenus. En outre, les impôts immobiliers frappent surtout les mutations, et pas la détention, ce qui a tendance à geler l'occupation des sols sans pour autant décourager la spéculation foncière. Les collectivités locales n'utilisent guère le pouvoir qui leur est accordé de modifier les taux d'imposition à hauteur de 50 % pour la plupart des impôts locaux. Quatorze seulement des 250 collectivités locales avaient tiré parti de cette possibilité à la fin de 2004. Ainsi la concurrence fiscale est-elle quasiment inexistante. L'emprunt des collectivités locales fait l'objet d'un contrôle rigoureux de la part de l'administration centrale et la majeure partie des prêts aux collectivités locales sont accordés par des organismes du secteur public.

Donner plus de poids aux recettes fiscales locales pourrait néanmoins accentuer les disparités régionales de revenu, déjà très marquées. Les paiements d'impôts locaux par habitant dans la région de la capitale (Séoul, Incheon et province de Gyeonggi) sont

supérieurs de 60 % environ à ceux enregistrés dans le reste du pays. Dès lors, le degré d'indépendance financière est d'ores et déjà très variable, puisqu'il oscille entre 95 % pour Séoul à 17 % en moyenne dans les villes provinciales. Accroître encore les moyens budgétaires des régions les plus riches pourrait donc être très nocif pour l'une des priorités du gouvernement, un développement régional équilibré. Malgré tout un éventail de mesures visant à freiner la concentration urbaine, la région de la capitale est aujourd'hui l'une des plus grandes agglomérations au monde. En 1970, elle représentait 28 % de la population coréenne. Cette part est aujourd'hui proche de la moitié (graphique 1.5), 22.5 millions d'habitants vivant dans un rayon de 40 kilomètres, alors même que d'autres régions se dépeuplent. Certes, une grande partie de la population vit dans de grandes

Graphique 1.5. **Concentration dans les grandes agglomérations**



Source : Office statistique national et Brinkhoff (2005).

agglomérations dans de nombreux pays de l'OCDE, mais la concentration dans la région de la capitale coréenne est de loin la plus forte (partie B du graphique).

A Séoul, la densité démographique, de 16 000 personnes au km², est supérieure à celle de Tokyo, de Los Angeles, de Paris (Ile-de-France), de New York, de Londres et de Mexico. Il en résulte un certain nombre d'externalités négatives. *Premièrement*, Séoul subit une pollution atmosphérique assez grave, qui se traduit par un coût social estimé à 10 800 milliards de wons (Kang et autres, 2003), soit environ 1½ pour cent du PIB de l'ensemble du pays (encadré 1.1). *Deuxièmement*, on estime que le coût des encombrements de la circulation est passé de 2 900 milliards de wons en 1993 à 12 400 milliards en 2002 (soit 1.6 % du PIB national).

En résumé, les grands enjeux de la décentralisation budgétaire, analysés au chapitre 3, sont les suivants :

- Mettre fin à la tradition d'étroit contrôle de la part de l'administration centrale, reflétant une répartition floue des attributions entre les collectivités locales et l'administration centrale, et les faibles moyens dont sont dotées les collectivités locales pour exercer de plus larges prérogatives.
- Faire en sorte que les collectivités locales soient moins tributaires des subventions entre niveaux d'administration, qui nuisent à la souplesse de leur action.
- Simplifier une fiscalité locale complexe qui repose trop sur les droits de mutation immobilière et procure des recettes qui représentent moins de la moitié des dépenses des collectivités locales.
- Mettre en œuvre une plus grande décentralisation budgétaire dans l'optique des problèmes de concentration dans la région de la capitale, qui sont coûteux en termes d'environnement et d'encombrement tout en réduisant la population dans les autres régions.

Maintenir une forte croissance grâce à l'innovation

La Corée investit beaucoup dans le savoir. Les dépenses pour l'éducation en proportion du PIB sont les plus élevées dans la zone de l'OCDE et la Corée se place au sixième rang pour les dépenses de R-D. Toutefois, plusieurs indicateurs montrent que la Corée ne tire pas pleinement parti de ses investissements. Sa production de connaissances codifiées sous la forme de brevets et de publications est relativement faible et l'efficacité de sa R-D est limitée faute d'interaction suffisante entre les établissements de recherche du secteur privé, des universités et du secteur public. De plus, les universités – qui emploient près des trois quarts des chercheurs titulaires d'un doctorat – ne réalisent que 10 % des activités de R-D, ce qui laisse penser que ce personnel est sous-utilisé pour la recherche. Par ailleurs, la Corée paraît relativement isolée pour la recherche, les sources étrangères ne finançant que 0.4 % de sa R-D, soit l'une des plus faibles proportions dans la zone de l'OCDE. Ces faiblesses entravent sans doute le passage d'un modèle de rattrapage à une approche plus créatrice.

La R-D est surtout le fait d'un petit nombre d'entreprises et de branches d'activité du secteur manufacturier, ce qui contribue au dualisme de l'économie. Les cinq plus grandes entreprises représentent plus d'un tiers des dépenses de R-D du secteur privé. Près de la moitié de la R-D financée par les entreprises est réalisée dans les TIC, qui ont joué un grand rôle dans la croissance économique. La fabrication de produits TIC a contribué pour un point de pourcentage par an à la croissance globale de la productivité du travail durant la

Encadré 1.1. **L'amélioration de la qualité de l'air en Corée**

Malgré certains progrès ces dix dernières années, la pollution atmosphérique demeure un grave problème en Corée, en particulier à Séoul. La concentration en dioxyde d'azote (NO₂) et en particules fines (PM) à Séoul atteint respectivement 56 et 75 %, soit plus que la moyenne dans les grandes villes de la zone de l'OCDE (graphique 1.6). Séoul se classe au 6^e rang pour le dioxyde de soufre (SO₂). La pollution atmosphérique s'explique par la densité démographique dans la région de Séoul, une consommation d'énergie par habitant qui ne cesse d'augmenter et une circulation automobile de plus en plus intense. D'ailleurs, ces dernières années, la voiture particulière est de plus en plus utilisée par rapport aux transports en commun. De plus, près de 80 % des automobiles servant aux déplacements quotidiens ne transportent qu'une personne. Les niveaux de particules s'expliquent également par les vents de sable jaune en provenance de Chine. Contrairement au dioxyde d'azote, à l'ozone et aux particules, les émissions de dioxyde de soufre et de monoxyde de carbone (CO) sont en forte diminution depuis les années 90.

De nouvelles mesures de protection de l'environnement ont été prises récemment, en particulier la loi spéciale sur l'amélioration de la qualité de l'air dans la zone métropolitaine de Séoul, qui est entrée en vigueur en 2005. Ses principales dispositions sont les suivantes : i) un système de plafonds et de permis d'émission pour les principales sources industrielles de pollution sera mis en place à compter de juillet 2007; l'utilisation d'instruments économiques permettra de réduire le coût de la lutte contre la pollution (*Étude économique de la Corée*, 2003); ii) les autorités publiques devront acquérir un certain nombre de véhicules peu polluants, notamment hybrides; iii) les automobiles diesel devront être équipées de dispositifs anti-pollution allant au-delà des normes d'émission. Le gouvernement s'est fixé comme objectif de réduire à Séoul les concentrations en NO₂ et en PM₁₀ d'environ 40 % entre 2003 et 2012, en consacrant à cet effet des investissements d'un montant de 6 000 milliards de wons (0.8 % du PIB de 2004).

Les autorités s'efforcent également de lutter contre la pollution automobile. Les autobus urbains et les véhicules de ramassage des ordures à moteur diesel doivent être remplacés par des véhicules fonctionnant au gaz naturel. Les normes d'émission ont été durcies ces dernières années pour les poids lourds, les véhicules utilitaires et les voitures particulières à essence; elles doivent l'être encore en 2006 et en 2007. Pour les véhicules à moteur diesel affectés au transport de passagers, dont la vente a été autorisée en 2005, la norme euro-III s'applique et on passera en 2006 à la norme euro-IV. Les véhicules déjà conformes à cette norme bénéficient d'une réduction de 50 % de la taxe spéciale. Pour les véhicules à essence, la norme californienne LUEV s'appliquera à partir de 2006. Les contrôles obligatoires d'émission mis en place à Séoul en 2002 ont été renforcés en 2004 pour tous les véhicules; en cas de non-conformité, un dispositif antipollution doit être installé ou le moteur doit être remplacé par un moteur plus propre*. En ce qui concerne les carburants, la norme de teneur en soufre de l'essence doit être ramenée en 2006 de 130 à 50 ppm et, dans le cas du diesel, de 430 à 30 ppm. De plus, l'avantage fiscal a été réduit pour le carburant diesel, dont le prix est passé entre 2000 et 2005 de 47 à 75 % de celui de l'essence, le rapport prévu étant de 85 % en 2007.

Le gouvernement a également agi dans d'autres domaines. Pour limiter les émissions dans l'industrie, environ 2 000 systèmes de télésurveillance ont été installés en 2004, et le dispositif sera étendu cette année à l'ensemble du pays. La loi de 2004 sur le contrôle de la qualité de l'air intérieur limite l'utilisation des matériaux de construction émettant des substances nocives. Enfin, le gouvernement s'efforce de diminuer l'intensité énergétique, mesurée en tonne d'équivalent pétrole par unité de PIB (en dollars de 1995), en la ramenant de 0.30 à 0.28 entre 2003 et 2008, grâce en particulier au développement des transports publics et du fret ferroviaire.

Encadré 1.1. **L'amélioration de la qualité de l'air en Corée** (suite)

Malgré l'action menée pour rendre plus efficaces les politiques environnementales, on peut se demander si la pollution atmosphérique est à même de diminuer sensiblement. L'amélioration de la qualité de l'air dans la région de la capitale n'est pas fonction uniquement des mesures environnementales, mais aussi de celles qui concernent le logement, les transports, l'énergie et l'aménagement du territoire. Une approche plus large et plus intégrée de l'environnement est sans doute nécessaire pour assurer un développement durable dans le long terme. Parallèlement, il faut veiller à ce que l'avantage marginal des nouvelles mesures de la lutte contre la pollution soit supérieur au coût et faire en sorte que les politiques mises en œuvre aient un bon rapport coût-efficacité, en mettant davantage l'accent sur les instruments économiques.

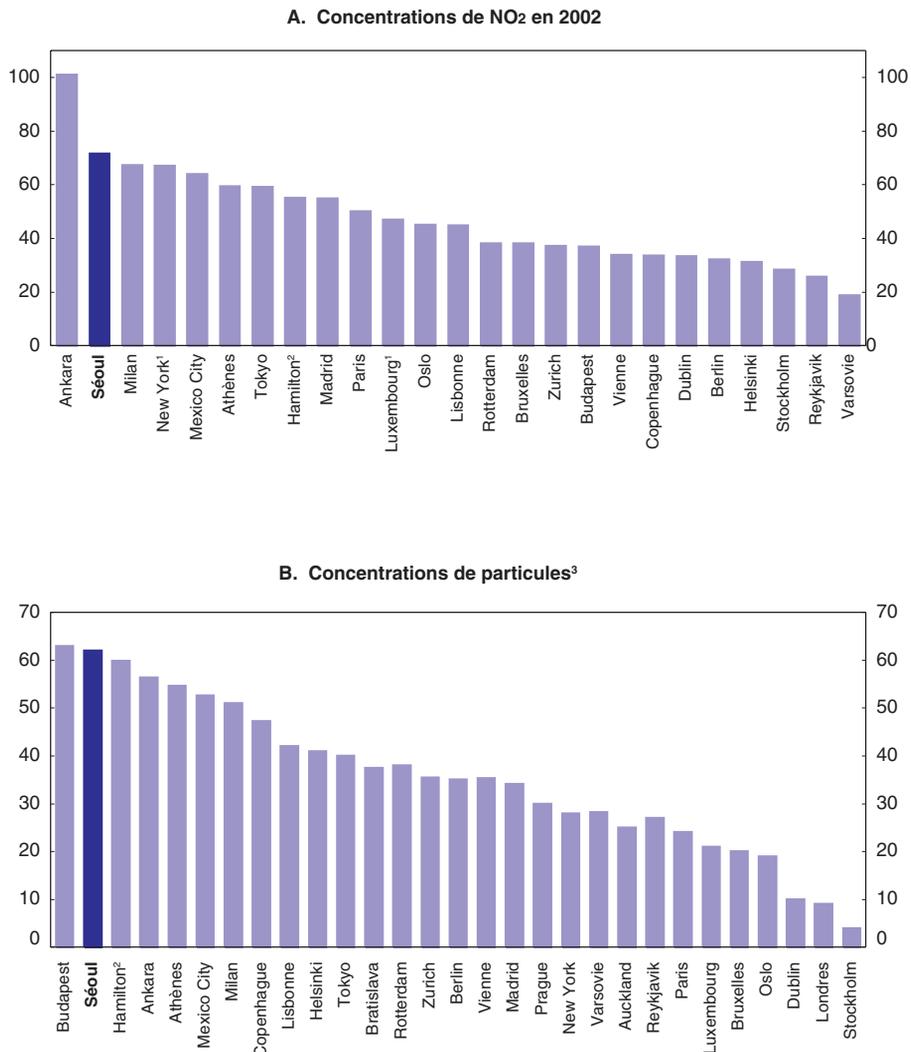
* Les autobus de plus de deux ans (auparavant, trois ans) doivent être contrôlés. Pour les voitures particulières, le contrôle est obligatoire pour les véhicules de plus de 7 ans (au lieu de 12) et, pour les poids lourds et véhicules utilitaires, le délai est fixé à 3 ans (4 antérieurement).

deuxième moitié des années 90; c'est la plus forte contribution dans la zone de l'OCDE (graphique 1.7). Les services liés aux TIC – principalement les télécommunications – ont contribué à 0.3 point supplémentaire (partie B du graphique). Mais la concentration dans les TIC s'est traduite par de fortes pertes du point de vue des termes de l'échange et, dans une économie de la taille de celle de la Corée, elle n'assure sans doute pas une base assez large pour préserver la croissance.

S'il est vrai que la R-D a accru la productivité dans certains secteurs, d'autres restent à la traîne, notamment les services. La productivité du travail dans les services n'atteint en Corée que 56 % de celle du secteur manufacturier, alors que la moyenne est de 93 % dans la zone de l'OCDE (graphique 1.8). L'écart de productivité, le plus marqué dans la zone de l'OCDE, traduit des faiblesses dans la diffusion des technologies. Par exemple, bien que la Corée soit l'un des leaders mondiaux pour la fabrication de produits TIC, l'utilisation de ces technologies dans les entreprises est bien moins développée que dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE (graphique 4.7). La proportion de « technologies transférées » mises au point dans les établissements publics de recherche et les universités est très faible, ce qui montre bien que les entreprises ne tirent guère parti de l'effort de R-D du secteur public. La productivité par heure travaillée n'atteignant que la moitié de celle observée aux États-Unis, la Corée dispose d'amples marges de rattrapage à partir de son stock actuel de connaissances.

L'un des facteurs qui contribuent à l'innovation et aux gains de productivité est la concurrence sur les marchés de produits, notamment à travers la création d'entreprises et la cessation d'activité des entreprises faibles. Pour les indicateurs de concurrence sur les marchés de produits, la Corée se classe en position moyenne parmi les pays de l'OCDE. Les obstacles à l'entrée et les réglementations concernent surtout les services, ce qui contribue au faible niveau de productivité dans ce secteur. Du point de vue des réglementations, un régime complexe et opaque d'occupation des sols limite l'entrée. Dans le commerce de détail, l'ouverture de grandes surfaces se heurte encore à des obstacles. Parmi les autres secteurs où la réglementation étouffe la concurrence, on citera les services aux entreprises et les services sociaux, notamment dans les domaines de la santé et de la prise en charge de longue durée.

Graphique 1.6. **Qualité de l'air dans les grandes agglomérations de l'OCDE**
ng/m³



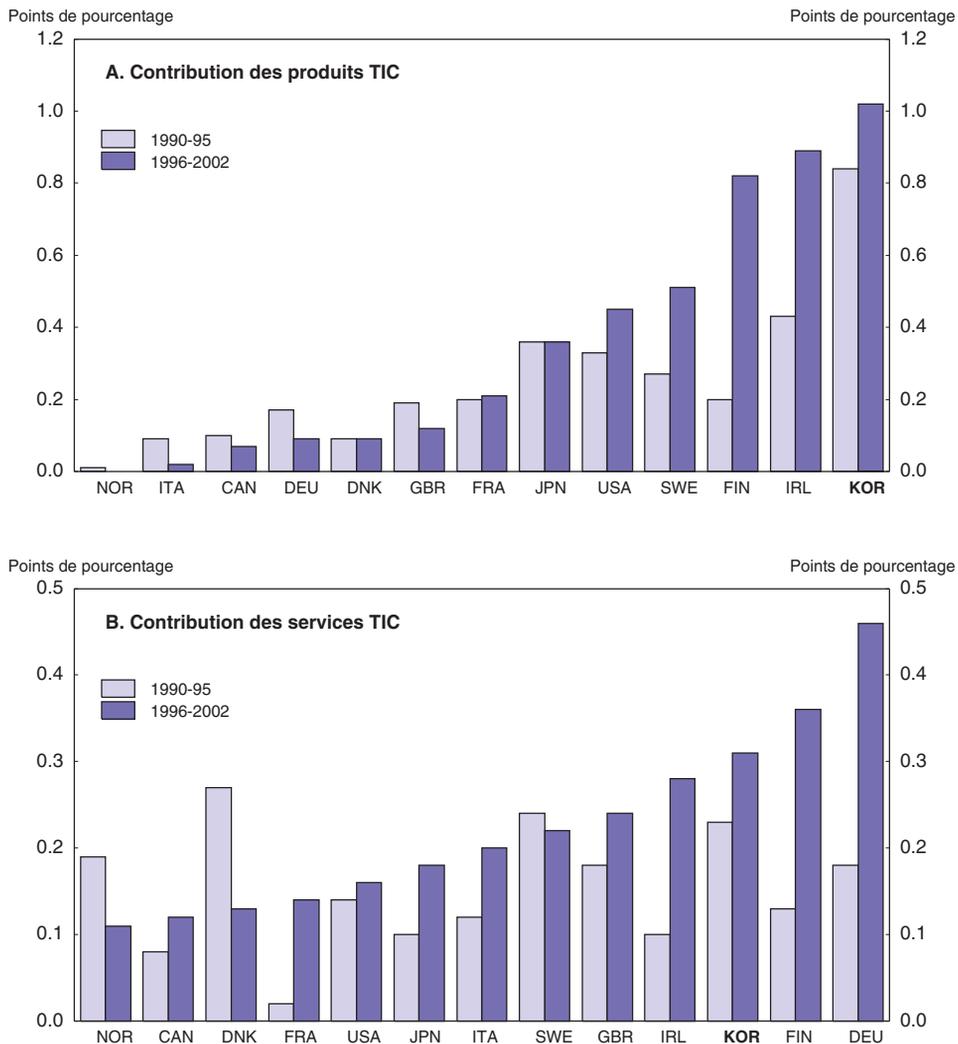
1. 2000.

2. Canada.

3. Dernière année connue entre 1996 et 2000.

Source : Données OCDE sur l'environnement : Compendium 2002 et Les indicateurs de l'environnement de l'OCDE (2005).

La dotation en capital humain qualifié est un autre aspect fondamental de l'innovation. L'effort déployé par la Corée pour l'enseignement primaire et secondaire explique les excellents résultats de ses élèves aux tests internationaux⁶. Mais la situation est tout à fait différente pour l'enseignement supérieur. Une enquête réalisée auprès des responsables d'entreprises, par exemple, a classé l'utilité de l'enseignement supérieur coréen au 59^e rang pour 60 pays. Cela tient à la baisse de la qualité du fait de l'extrême gonflement des effectifs, le taux de passage de l'enseignement secondaire à l'enseignement supérieur s'étant établi à 81 % de la cohorte en 2004 contre 33 % en 1990. En conséquence, le ratio étudiants/enseignants atteint aujourd'hui un niveau largement supérieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE, alors même que les dépenses publiques par étudiant dans l'enseignement supérieur ne représentent que 15 % de la moyenne pour

Graphique 1.7. **Contribution des TIC à la croissance globale de la productivité du travail**¹

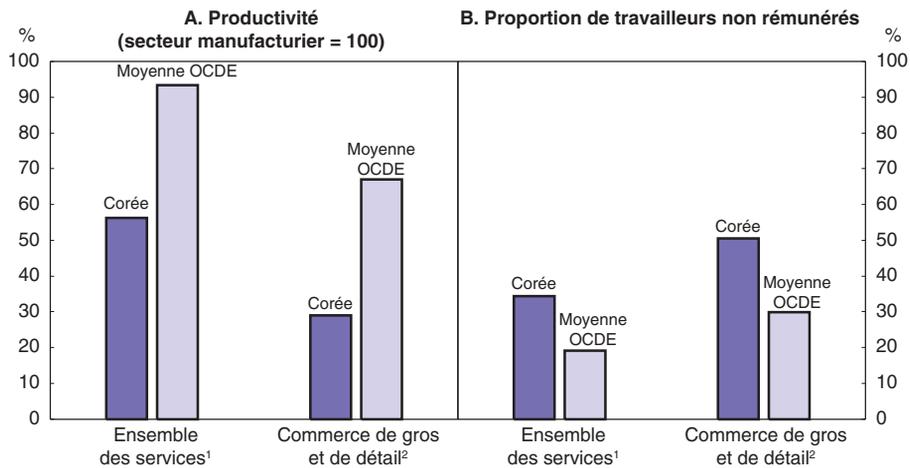
1. Contributions à la valeur ajoutée par personne occupée, en points de pourcentage. 1991-95 pour l'Allemagne; 1992-95 pour la France et l'Italie; 1993-95 pour la Corée; 1996-98 pour la Suède; 1996-99 pour la Corée et l'Espagne; 1996-2000 pour l'Irlande, la Norvège et la Suisse; 1996-2001 pour l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Japon et le Royaume-Uni.

Source : OCDE (2004b), *The Economic Impact of ICT – Measurement, Evidence and Implications*, tableaux A5.1 et A5.2.

l'OCDE. Le poids des dépenses privées et le nombre limité de prêts et de bourses rendent problématique l'accès des enfants des ménages à revenu modeste à l'enseignement supérieur. Le manque d'informations sur les performances des universités limite les possibilités de concurrence en vue de la restructuration nécessaire de l'enseignement supérieur.

En résumé, les principaux enjeux de l'amélioration du cadre de l'innovation, qui sont analysés au chapitre 4, sont les suivants :

- Améliorer le système de R-D en remédiant aux faibles interactions entre les entreprises, les universités et le secteur public, au rôle limité des universités et à l'insuffisance des liens internationaux.

Graphique 1.8. **Productivité et emploi dans le secteur des services**

1. Divisions 50-99 de la CITI.

2. Y compris hôtellerie et restauration (divisions 50-52 et 55 de la CITI).

Source : Base de données STAN de l'OCDE pour l'analyse industrielle et Base de données de l'OCDE sur la population active.

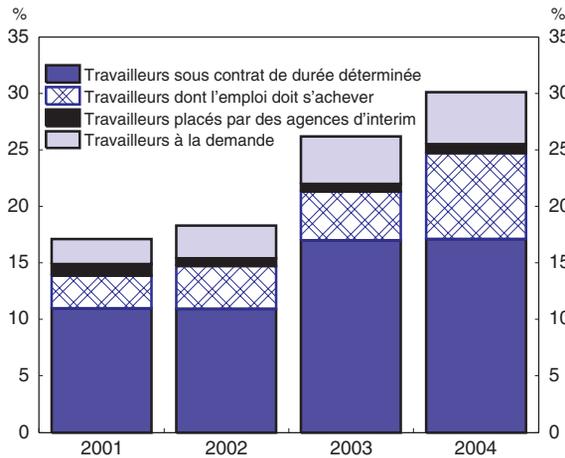
- Inciter davantage à créer de nouvelles technologies et à les diffuser en renforçant la concurrence sur les marchés de produits.
- Relever la qualité de l'enseignement supérieur pour obtenir un niveau suffisant de capital humain très qualifié.

Accroître la flexibilité sur le marché du travail et les taux d'activité

Les travailleurs non réguliers représentent près d'un tiers des salariés (graphique 1.9). Le rôle croissant des travailleurs non réguliers crée des problèmes d'équité et d'efficacité, car ils sont rémunérés à un niveau bien plus bas, compte tenu de leurs qualifications, que les travailleurs réguliers. De plus, ils sont exclus d'une partie de la protection sociale liée à l'entreprise. Si les entreprises préfèrent les travailleurs non réguliers, ce n'est pas seulement parce qu'ils leur coûtent moins cher; c'est aussi parce qu'ils leur ménagent plus de souplesse pour leurs effectifs, les travailleurs réguliers étant difficiles à licencier. Un autre facteur entrave la flexibilité : la vive opposition des travailleurs aux licenciements, qui tient pour une large part au développement limité de la protection sociale. Malgré les mesures législatives élargissant la couverture du système d'assurance chômage, 24 % seulement des chômeurs percevaient en 2004 des allocations chômage. Enfin, des relations du travail difficiles ont affaibli la confiance et découragé l'investissement, en particulier l'investissement direct étranger. Les rigidités qui affectent le marché du travail sont particulièrement nocives en Corée vu le rythme rapide du changement structurel et du vieillissement démographique.

Le vieillissement aura un impact très marqué sur le marché du travail. Au milieu de ce siècle, les travailleurs de plus de 50 ans représenteront environ la moitié de la population active, qui aura perdu environ 15 % de ces effectifs par rapport à aujourd'hui, à supposer que les taux d'activité restent inchangés pour chaque tranche d'âge et sexe. Le taux d'activité des femmes d'âge essentiellement actif (25 à 49 ans) est actuellement très faible, puisque deux pays de l'OCDE seulement ont un taux inférieur à celui de la Corée. En revanche, le taux d'activité des travailleurs âgés compte parmi les plus élevés, bien que la

Graphique 1.9. **Travailleurs non réguliers en Corée**
En pourcentage des salariés



1. Au moins 85% des travailleurs sous contrat de durée déterminée avaient des contrats d'un an ou moins durant chacune des années 2001 à 2004.

Source : Ministère du Travail.

plupart des salariés quittent leur entreprise vers 50 ans. Les entreprises ont intérêt à faire partir leurs salariés à cet âge, car l'ancienneté joue un grand rôle dans la rémunération. Mais la plupart des travailleurs restent actifs après 50 ans, en exerçant dans la proportion des trois quarts une activité indépendante. L'entrée de travailleurs âgés dans les services, en particulier dans le commerce de détail, contribue à la faible productivité de ce secteur protégé. Les travailleurs indépendants (y compris les travailleurs familiaux non rémunérés) représentent un tiers de la population active coréenne, soit l'une des plus fortes proportions dans la zone de l'OCDE (graphique 1.8).

En résumé, les principaux enjeux pour le fonctionnement du marché du travail, analysés au chapitre 5, sont les suivants :

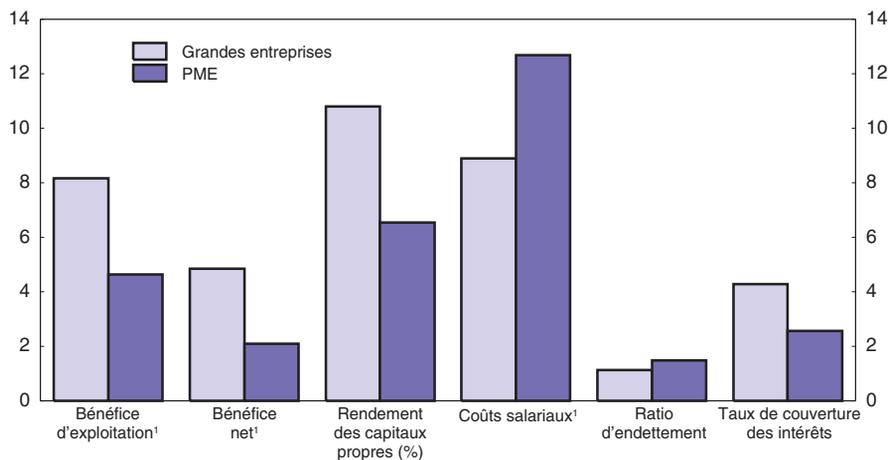
- Accroître les taux d'activité à moyen terme pour faire face au vieillissement démographique, notamment en faisant en sorte que les femmes d'âge essentiellement actif soient plus nombreuses à exercer une activité économique.
- Relever l'âge effectif de la retraite dans les entreprises.
- Atténuer le dualisme résultant du recours accru aux travailleurs non réguliers, notamment en diminuant la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers.
- Élargir la couverture effective de la protection sociale, en particulier pour les travailleurs non réguliers.
- Œuvrer à des relations du travail plus coopératives et plus harmonieuses.

Remédier aux faiblesses qui subsistent dans le secteur des entreprises et dans le secteur financier

Les pratiques de gouvernement d'entreprise et la transparence dans les sociétés affiliées à un chaebol restent problématiques. En conséquence, la Commission coréenne de la concurrence (KFT) maintient certaines restrictions en ce qui concerne les prises de participation et les garanties de prêt de la part des sociétés affiliées à un chaebol. Malgré ces problèmes, les grandes entreprises ont nettement amélioré leurs performances après

une délicate période de restructuration à la suite de la crise. En revanche, les petites et moyennes entreprises, qui ont pu le plus souvent éviter une restructuration, voient depuis longtemps se dégrader leur solidité financière et leur rentabilité. En 2003, le bénéfice net représentait 5 % du chiffre d'affaires dans les grandes entreprises, contre 2 % dans les PME (graphique 1.10). De plus, les petites entreprises ont un coefficient dette/fonds propres plus élevé. Le gouvernement a renforcé l'aide financière aux PME, notamment sous la forme de garanties de prêts, car les PME sont considérées depuis longtemps comme un secteur désavantagé. Mais ces aides ont progressivement nui à la compétitivité et à l'indépendance des PME. C'est pourquoi il faut les réduire. À côté de la polarisation entre les grandes et les petites entreprises, les écarts se sont creusés dans le secteur même des PME, une forte proportion de ces entreprises connaissant des difficultés. Malgré tout, les banques paraissent prêtes à reconduire les prêts qu'elles leur accordent, car ces prêts s'appuient sur des sûretés immobilières ou sont garantis par l'État.

Graphique 1.10. **Comparaison entre grandes entreprises et PME**
2003



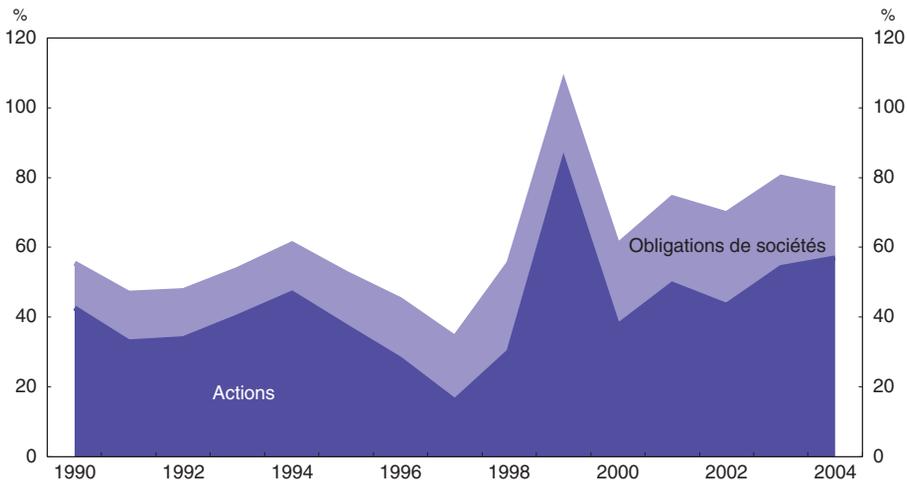
1. En pourcentage du chiffre d'affaires.

Source : Kang (2005).

Les engagements des établissements de crédit non bancaires – notamment les caisses d'épargne et les coopératives de crédit – à l'égard des PME ont contribué à la dégradation des performances de ces établissements au cours des dernières années. En revanche, les banques ont restauré leur rentabilité tout en renforçant leurs fonds propres et en ramenant leurs prêts improductifs à un niveau extrêmement bas. Ce redressement après la crise tient en partie au programme de restructuration du secteur financier d'un montant de 165 000 milliards de won (29 % du PIB de 2000) qui a été mis en place par les pouvoirs publics, et dont plus de la moitié a été affectée au secteur bancaire⁷. La restructuration a facilité la privatisation des banques à capitaux publics; il ne reste plus aujourd'hui qu'une holding financière essentiellement à capitaux publics⁸. Alors que le secteur bancaire est en expansion, le marché financier a connu une évolution moins favorable ces dernières années (graphique 1.11). L'encours des actions et obligations s'est maintenu entre 70 et 80 % du PIB depuis 2001 – après avoir atteint 107 % en 1999, au plus haut de la bulle des TIC –, malgré de nouvelles entrées d'investisseurs étrangers sur les marchés d'actions. Le marché financier est donc de petite dimension par rapport à l'économie coréenne et à son

Graphique 1.11. **Le marché financier en Corée**

En pourcentage du PIB



Source : Bourse de Corée.

niveau de développement. De plus, les échéances sont généralement courtes : la norme est de trois ans pour les obligations de sociétés et 30 % des emprunts publics. Le sous-développement du marché financier et le manque d'instruments longs posent des problèmes dans le contexte d'un vieillissement démographique rapide. Cette situation tient en partie à la faiblesse des institutions financières non bancaires, notamment les organismes de placement en valeurs mobilières et les sociétés d'assurance.

Alors que les institutions financières sont parvenues à remédier très largement à l'éclatement de la bulle du crédit aux ménages, ces derniers en ressentent toujours les séquelles. À la fin de 2004, 3,6 millions de personnes – soit environ un tiers de la population d'âge actif – étaient en défaut pour le remboursement de leurs dettes. Le gouvernement a pris une série d'initiatives, notamment la création d'une structure de cantonnement chargée de racheter les prêts défaillants, des aides au revenu en faveur de 0,4 million de débiteurs à faibles ressources et de travailleurs indépendants du secteur des PME, et la refonte du régime de faillite personnelle. Cela a contribué à un recours accru aux procédures de faillite, mais environ 30 000 débiteurs seulement, au total, ont fait l'objet d'une procédure judiciaire depuis 2002, ce qui reflète les stigmates de la faillite et les faibles moyens du système judiciaire. Il faudrait décourager toute discrimination à l'égard des emprunteurs défaillants.

Les principaux enjeux dans le secteur financier et le secteur des entreprises, analysés au chapitre 6, sont les suivants :

- Remédier à certaines faiblesses persistantes dans le domaine du gouvernement d'entreprise.
- Restructurer le secteur des PME, notamment en réduisant les garanties publiques de prêts.
- Achever la privatisation des banques à capitaux publics.
- Développer le marché financier et régler les difficultés des institutions financières non bancaires.
- Accélérer le traitement du dossier des emprunteurs défaillants sans créer des problèmes d'aléa moral.

Conclusion

La Corée est parvenue à préserver une forte croissance durant la période de transition vers une économie davantage axée sur le marché et plus ouverte sur le monde qui a suivi la crise de 1997. Mais cela ne s'est pas fait sans heurts, la croissance rapide à la faveur de la forte expansion des TIC et de la bulle du crédit aux ménages ayant été suivie de périodes de faible activité. Il est essentiel de jeter les bases d'une solide croissance si l'on veut poursuivre le rattrapage des pays à revenu élevé. Cela exige de remédier aux faiblesses structurelles et aux déséquilibres commentés ci-dessus qui résultent de la politique économique menée dans le passé. Il faut donc achever le programme ambitieux de réformes engagé à la suite de la crise pour préserver la croissance de la production au moyen de gains de productivité à mesure que l'apport de main-d'œuvre et de capital se contracte. Les chapitres qui suivent seront consacrés à ces grands enjeux du programme de réformes.

Notes

1. Le processus de réforme économique a été commenté en détail dans les *Études économiques de la Corée* de l'OCDE de 1998, 1999, 2000 et 2001. Voir l'annexe 1.A1 en ce qui concerne les progrès accomplis depuis l'Étude de 2004.
2. Le vice-Premier ministre a récemment lancé un appel pour que les capitaux étrangers soient considérés d'une façon plus équilibrée (MOFE e-Newsletter, n° 10, 11-17 avril 2005)
3. L'écart-type du taux de croissance réel du PIB de la Corée entre 1999 et 2004 est plus de deux fois supérieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE et le plus élevé après la Turquie.
4. En taux de change courant, le revenu par habitant est passé de 10 000 dollars en 2001 à plus de 14 000 dollars (partie B du graphique). À ce rythme, l'objectif fixé par le gouvernement, un doublement à 20 000 dollars, sera atteint en 2008.
5. Par comparaison, la population de l'Allemagne orientale était inférieure d'un tiers à celle de la partie occidentale au moment de l'unification allemande, alors que l'écart de revenu par habitant était plus faible, le revenu par habitant à l'est étant égal à environ la moitié du revenu à l'ouest. De plus, la Corée aurait à relever ce défi à un niveau de revenu inférieur à celui de l'Allemagne.
6. Dans le cadre de l'étude PISA de l'OCDE, les notes obtenues par les jeunes Coréens de 15 ans en mathématiques, en lecture et en sciences sont parmi les plus élevées, les classant globalement au deuxième rang.
7. Sur ce montant, 70 000 milliards de wons ont été recouvrés jusqu'à présent, 69 000 milliards étant classés comme irrécouvrables.
8. La holding financière Woori comprend trois banques (Woori, Kwangju et Kyeongnam), ainsi que plusieurs maisons de titres.

Bibliographie

- Brinkhoff, Thomas (2005), *The Principal Agglomerations of the World*, www.citypopulation.de.
- Han, Jin-Hee, Kyung-soo Choi, Dong-seok Kim et Kyung-mook Lim (2002), Le taux de croissance potentiel de l'économie coréenne, 2003-2012, Korea Development Institute, Séoul (en coréen).
- Kang, Dongsoo (2005), « Corporate Distress and Restructuring Policy of the Korean Small Medium-sized Enterprises », Korea Development Institute Working Paper 2005-01, Séoul.
- Kang, Kwang Kyu, Man-Ok Kang et Mi-Suk Kim (2003), Analyse économique de mesures spéciales concernant la qualité de l'air dans la région de la capitale, Korea Environment Institute, document interne, Séoul (en coréen).
- OCDE (2003), *Études économiques, Corée*, Paris.
- OCDE (2004a), *Viellissement et politiques de l'emploi : Corée*, Paris.
- OCDE (2004b), *The Economic Impact of ICT – Measurement, Evidence and Implications*, Paris.
- OCDE (2004c), *Études économiques, Corée*, Paris.

ANNEXE 1.A1

Bilan des réformes structurelles

On passera en revue dans cette annexe les mesures qui ont été prises à la lumière des recommandations de politique structurelle formulées dans l'*Étude économique de la Corée* de 2004. Les recommandations qui résultent de la présente *Étude* apparaissent dans un encadré à la fin de chaque chapitre.

Recommandations de l' <i>Étude</i> de 2004	Mesures prises ou envisagées par les autorités
A. Système public de retraite	
Rééquilibrer les prestations et les cotisations du Régime national de retraite.	Le gouvernement a soumis un projet de réforme au Parlement en 2003, mais aucune mesure n'a été prise.
Élargir la couverture effective du Régime national de retraite, un quart des personnes devant obligatoirement cotiser ne le faisant pas.	Le nombre de cotisants est tombé de 12.6 millions en 2003 à 12.4 millions à 2004.
Remédier aux déséquilibres financiers des régimes professionnels de retraite du secteur public, déjà en déficit, et rendre possibles les transferts de droits avec le Régime national de retraite.	Les prestations de retraite versées aux travailleurs retraités du secteur public qui exercent une activité ont été réduites. Aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne les transferts de droits.
Mettre en œuvre le plan visant à transformer l'indemnité de retraite en un régime de retraite d'entreprise.	Une loi mettant en place un régime de retraite au niveau de l'entreprise a été adoptée en 2005. Elle permet néanmoins aux entreprises de maintenir l'indemnité actuelle de retraite au lieu d'un régime de retraite.
B. Fiscalité	
Élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés et de la TVA. La priorité devrait être de réduire la générosité des abattements, déductions et crédits d'impôt pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques.	Une commission a été mise en place en vue d'une réforme fiscale; elle soumettra son rapport à la fin de 2005.
Relever le taux effectif d'imposition des biens immobiliers, qui n'est actuellement que de 0.1 %.	L'assiette de l'impôt immobilier a été fortement relevée afin de l'aligner davantage sur la valeur marchande (voir le tableau 3.2). Un impôt immobilier global a été mis en place au niveau national en 2005.
C. Dépenses publiques	
Le Programme national de gestion budgétaire à moyen terme ayant un caractère indicatif, il faut renforcer ses liens avec la procédure budgétaire annuelle.	Les plafonds de dépenses par ministère figurant dans le budget de 2005 ont été calculés sur la base du Programme 2004-2008, qui a également été soumis à l'Assemblée nationale en même temps que le budget. Le programme quinquennal initial 2004-2008 est devenu le programme 2005-2009.
Mettre en place un cadre institutionnel efficace pour évaluer les performances, notamment en renforçant les pouvoirs du Conseil d'audit et d'inspection.	Le rôle du Conseil a été renforcé et les effectifs au niveau de directeur adjoint ont augmenté de 30 % (283 agents, contre 220).
Il faudrait consolider les fonds publics et comptes spéciaux à la lumière d'une évaluation plus rigoureuse, et également contrôler plus étroitement la création de nouveaux fonds et comptes.	Le gouvernement prépare des projets de loi visant à réduire le nombre des comptes spéciaux et des fonds publics. Lorsqu'ils auront été adoptés, le nombre des fonds publics passera de 60 à 54 et le nombre des comptes spéciaux de 19 à 12.
Il faudrait encore limiter la possibilité, pour le ministre compétent, d'accroître les dépenses d'un fonds public à concurrence de 30 % sans l'autorisation de l'Assemblée nationale.	Le gouvernement examine des mesures destinées à réduire les pouvoirs discrétionnaires dont disposent les ministres d'accroître les dépenses des fonds publics.

Recommandations de l'Étude de 2004	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Diminuer l'importance des impôts affectés et de la parafiscalité.	La part des impôts affectés au transport, à l'éducation et au développement rural dans les recettes fiscales nationales a diminué entre 2001 et 2004. Le nombre des taxes parafiscales n'a pas changé (102).
Pour améliorer la gouvernance des entreprises publiques, il faut renforcer les mécanismes généraux de responsabilité en adoptant un dispositif d'information financière davantage axé sur la production au moyen d'une analyse des coûts par activité et d'un renforcement des mécanismes de contrôle.	La loi cadre sur la gestion des entreprises à capitaux publics a été adoptée en 2004. Elle s'applique actuellement à 88 entreprises. Elle impose le recrutement des PDG sur appel à candidatures, une évaluation des résultats d'exploitation effectifs et la divulgation d'informations sur les activités des entreprises.

D. Marché du travail

Flexibilité du marché du travail	
Réduire la protection de l'emploi des travailleurs réguliers, notamment en raccourcissant la période minimale de consultation obligatoire avant licenciement, entre autres pour atténuer le dualisme du marché du travail.	Aucune mesure n'a été prise. Le gouvernement s'efforce d'engager une discussion sur cette question dans le cadre de la Commission tripartite.
Limiter les éventuelles incidences négatives du salaire minimum sur l'emploi.	En 2005, le salaire minimum horaire sera majoré de 13.1 % à 2 840 wons (environ 39 % du salaire mensuel moyen). Le nombre de travailleurs rémunérés au salaire minimum devrait passer à 1.2 million (8.8 % du nombre total de travailleurs, contre 7.6 %).
Filet de protection sociale	
Continuer d'étendre la couverture du système d'assurance chômage.	En 2004, le système d'assurance chômage a été étendu aux travailleurs journaliers et aux travailleurs venant d'être embauchés de plus de 60 ans, de sorte que 85 % des salariés (au lieu de 66 %) sont maintenant couverts. Le gouvernement envisage d'étendre encore l'assurance chômage aux travailleurs de plus de 65 ans et aux travailleurs employés moins de 15 heures par semaine; les travailleurs indépendants pourront en outre adhérer volontairement à l'assurance chômage.
Faire en sorte que la réglementation concernant l'assurance chômage soit mieux respectée, notamment en renforçant la coopération avec les autres administrations de la sécurité sociale et avec l'administration fiscale.	La couverture ayant été élargie en 2004, la proportion de travailleurs ayant droit à l'assurance chômage et effectivement assurés est tombée de 74 à 64 %. Néanmoins, la proportion de salariés assurés est passée de 49 à 54 %.
Améliorer la couverture des travailleurs non réguliers par les régimes professionnels d'assurances sociales, notamment pour que les entreprises ne soient pas autant incitées à recruter des travailleurs non réguliers.	La couverture du Régime national de retraite au niveau de l'entreprise sera progressivement élargie entre 2003 et 2006; les travailleurs à temps partiel travaillant au moins 80 heures par mois sont maintenant assurés.
En développant le filet de protection sociale, éviter d'introduire dans le système fiscal et les prestations sociales des contre-incitations qui décourageraient l'emploi.	Il n'y a eu aucune modification sensible du point de vue de l'incitation au travail.
Politiques actives du marché du travail	
Examiner soigneusement les coûts et avantages de chaque mesure pour éviter les dépenses inutiles.	Une évaluation des établissements de formation professionnelle, entreprise en 1999, sera rendue publique en 2005, pour inciter davantage à améliorer la qualité des services, différencier le niveau des aides publiques et mettre fin à l'activité des établissements peu performants.
Veiller à ce que l'offre de services de placement soit suffisante, aussi bien de la part du service public de l'emploi que de la part des prestataires privés, tout en évitant les doublons afin de limiter les problèmes d'inadéquation de l'offre et de la demande.	Le service public de l'emploi a été renforcé grâce à une mise en réseau avec les universités et les collectivités locales, de façon à s'assurer le concours d'un personnel qualifié et à pouvoir mettre en place des plans individualisés en faveur des chômeurs.
S'assurer que les programmes de formation financés par les pouvoirs publics à l'intention des chômeurs contribuent effectivement à améliorer les perspectives d'emploi des participants.	Le taux d'emploi des chômeurs ayant suivi une formation est passé de 41.0 % en 2003 à 46.5 % en 2004.
Éviter les subventions salariales, étant donné les effets d'aubaine généralement importants qui les accompagnent.	En 2004, le nombre des bénéficiaires de programmes de subventions en faveur de l'emploi a diminué de 18 %, alors que les dépenses ont augmenté de 5 %.
Relations du travail	
Régler les problèmes qui persistent en ce qui concerne certains droits comme le pluralisme syndical dans l'entreprise, la rémunération des responsables syndicaux à plein-temps et les droits des travailleurs des services publics essentiels.	Le gouvernement a engagé des discussions au sein de la Commission tripartite en 2004 au sujet de la feuille de route pour la réforme des relations du travail, mise en place en 2003.

Recommandations de l'Étude de 2004	Mesures prises ou envisagées par les autorités
<p>Autoriser les employeurs aussi bien que les travailleurs à exercer leurs droits fondamentaux pour créer un système de poids et contrepoids limitant le coût social des conflits du travail.</p> <p>Les autorités devraient instaurer un climat plus propice à des relations du travail harmonieuses et éviter d'être mêlées aux conflits du travail, ce qui obligerait les partenaires sociaux à régler leurs différends de manière autonome.</p> <p>Améliorer les taux d'activité</p> <p>Réduire l'importance de l'ancienneté dans la détermination des salaires, pour préserver l'emploi des travailleurs âgés.</p>	<p>Le nombre des grèves a augmenté en 2004, mais ces grèves ont été réglées assez rapidement, de sorte que le nombre de jours de travail perdus a diminué de 8 %</p> <p>Le climat des relations du travail paraît s'être amélioré en 2004, notamment grâce à la mise en œuvre du Pacte social, ce qui a contribué à la diminution du nombre de jours de travail perdus pour cause de grève.</p> <p>En 2004, le gouvernement a relevé la subvention à l'emploi des travailleurs âgés, ainsi que les incitations en faveur de leur formation. Il a continué de soutenir le gel des rémunérations à un certain âge, notamment en créant le Centre de recherche sur les salaires et l'emploi auprès de l'Institut coréen du travail, l'objectif étant de mieux faire connaître les systèmes de rémunération fondés sur les résultats et la nature du poste du travail.</p>
<p>Réformer les éléments du système public de retraite qui inciteront les travailleurs âgés à quitter la population active.</p>	<p>Le projet de loi soumis à l'Assemblée nationale en 2003 prévoit de réduire les prestations de la « pension anticipée de vieillesse », qui peut être versée aux personnes de 55 ans et plus ayant cotisé pendant plus de dix ans.</p>
<p>Encourager les femmes à participer davantage à la population active en adoptant des mesures plus favorables aux familles.</p>	<p>Le taux d'activité des femmes a augmenté de 1.1 point en 2004 pour atteindre 53.9 %. Le congé de maternité financé par l'assurance chômage doit passer de 30 à 90 jours en 2006 pour les PME, la durée totale du congé restant égale à 90 jours. Le gouvernement a augmenté les dépenses pour l'accueil de l'enfance.</p>

E. Secteur des entreprises

<p>Faire en sorte que les actions collectives en justice soient un outil efficace pour que les actionnaires minoritaires puissent se protéger contre les abus des dirigeants et des actionnaires de contrôle. Élargir progressivement le champ d'application de ces actions afin de couvrir davantage d'entreprises et peut-être aussi d'autres types d'abus, par exemple les transactions entre parties apparentées et les transferts interentreprises.</p> <p>Renforcer le gouvernement d'entreprise, le secteur financier et la surveillance prudentielle afin de discipliner le comportement des chaebol.</p>	<p>Les actions collectives, qui concernent les affaires liées aux valeurs mobilières, ont été introduites en 2005 pour les grandes entreprises ayant un actif supérieur à 2 000 milliards de wons. En 2007, les actions collectives seront possibles pour toutes les sociétés cotées en bourse.</p> <p>La loi sur la régulation des monopoles et la loyauté dans le commerce a été modifiée de façon à reprendre les critères de la réglementation applicable aux participations des chaebol dans d'autres sociétés. La limite fixée pour l'exercice des droits de vote d'actions détenues par les filiales financières des chaebol dans d'autres sociétés sera ramenée de 30 à 15 % en 2008.</p>
<p>S'assurer du respect intégral des toutes dernières dispositions modifiant le cadre de gouvernance afin d'accroître la transparence et de lutter contre la fraude.</p>	<p>On constate que les entreprises ayant la meilleure gouvernance sont récompensées par une plus forte valorisation en bourse, ce qui donne à penser qu'on a progressé dans la mise en place du nouveau cadre de gouvernement d'entreprise.</p>
<p>Améliorer le cadre de la R-D en utilisant mieux les universités et en renforçant les liens entre les instituts publics de recherche, les centres de R-D des entreprises et les universités.</p>	<p>Le gouvernement a fixé comme grande priorité en 2004 la restructuration du système national d'innovation (voir le chapitre 4).</p>
<p>Éviter d'accorder une importance excessive aux dix secteurs identifiés comme des moteurs de croissance future, ce qui induirait des distorsions et des coûts d'opportunité élevés.</p>	<p>Aucune mesure.</p>
<p>Rationaliser l'aide aux petites et moyennes entreprises.</p>	<p>En 2004, le nombre des programmes publics d'aide aux PME a été ramené de 79 à 77 et le montant des dépenses a diminué de 8 %, à 5 000 milliards de wons. Les garanties publiques de crédit aux PME restaient à 6¼ % du PIB en 2004, les prêts ayant une durée moyenne de cinq ans.</p>

F. Secteur financier

<p>Poursuivre la privatisation des banques.</p>	<p>L'État a cédé 15 % du groupe financier Woori en ramenant sa participation à 78.9 %, et il a également cédé sa participation résiduelle de 22 % dans Hana Bank, ainsi que 51.5 % de Korea First Bank.</p>
---	---

Recommandations de l'Étude de 2004	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Surveiller la solidité des prêts aux ménages et prendre des mesures pour éviter que les problèmes du secteur des cartes de crédit se propagent à d'autres secteurs, notamment celui des banques.	Les bénéficiaires après impôt des banques d'envergure nationale ont atteint un niveau record de 5 900 milliards de wons en 2005; la proportion de prêts de qualité inférieure à la normale ou de prêts encore plus mal classés est tombée à 2 % et le ratio de fonds propres a augmenté pour atteindre 11.3 %.
Restaurer la santé financière des sociétés de cartes de crédit en exigeant qu'elles se procurent des capitaux frais et qu'elles renforcent leurs capacités de gestion des risques.	Sur les neuf sociétés de cartes de crédit non bancaires, trois ont été fusionnées avec leur société mère. Les six autres ont augmenté leur capitalisation de 10 600 milliards de wons depuis 2003, en portant leur coefficient de fonds propres de moins 3.3 % à 10.5 % entre 2003 et 2004. Le taux de défaillance de leurs prêts (y compris les prêts rééchelonnés) est tombé de 28 à 20 % en 2004 et leurs pertes nettes sont passées de 10 500 à 1 600 milliards de wons.
Améliorer la situation des organismes de placement collectif, notamment par la restructuration et la privatisation des deux principaux OPC.	La privatisation des trois plus grands OPC a été achevée en 2004 (Hyundai ITC) et en 2005 (Korea et Daehan).
La Commission de surveillance financière devrait s'assurer du respect du cadre de contrôle pour promouvoir la stabilité du secteur financier non bancaire, notamment des établissements de crédit non bancaires, et adopter une approche plus préventive et davantage fonction des risques.	Le taux des prêts de qualité inférieure à la normale ou de plus mauvaise qualité accordés par les établissements de crédit non bancaires (en dehors des sociétés de cartes de crédit) a légèrement augmenté en passant de 5.3 % à 5.5 % en 2004, le secteur restant déficitaire.
Renforcer la discipline de marché et éliminer les problèmes d'aléa moral, tant pour les institutions financières que pour les consommateurs.	Pour régler le problème des défaillances des ménages, le gouvernement a choisi un mécanisme respectueux des forces du marché tout en évitant l'abandon de créances.

G. Concurrence sur les marchés de produits

Concurrence internationale

Réduire les niveaux des droits de douane et les aligner sur les normes internationales afin d'éviter les effets négatifs sur les importations.	La moyenne simple des droits <i>ad valorem</i> NPF est tombée à 11.6 % (42.1 % pour les produits agricoles et 7.0 % pour les autres produits), mais elle reste plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE.
Diminuer le niveau élevé de la protection agricole pour contribuer à la réussite des négociations commerciales multilatérales.	Le traitement spécial pour le riz sera prorogé jusqu'en 2014, avec une augmentation de l'accès minimum des importations au marché (qui passera de 4 à 7.96 % de la consommation intérieure). L'accord de libre-échange avec le Chili qui est entré en vigueur en 2004 prévoit l'élimination progressive des droits de douane sur les produits agricoles au cours de la décennie à venir.
Faciliter la participation de la Corée aux accords régionaux de libre-échange, qui devraient lui permettre de bénéficier du dynamisme économique de l'Asie.	Le premier accord de libre-échange avec le Chili est entré en vigueur en 2004. La Corée a achevé ses négociations avec Singapour et l'AELE, et elle est en pourparlers avec d'autres partenaires possibles, comme le Japon, l'ASEAN et le Canada.
Instaurer des conditions propres à encourager les entrées d'investissements directs étrangers, en particulier en alignant le cadre économique sur les normes mondiales et en améliorant les conditions du marché du travail.	Les entrées annuelles d'IDE ont augmenté pour atteindre 8.6 milliards de dollars sur la base des entrées constatées (12.8 milliards sur la base des notifications) en 2004, soit le chiffre le plus élevé depuis 2001. Le gouvernement a sélectionné 151 questions se rapportant à l'environnement de l'IDE (16 concernent le marché du travail), dont 55 avaient fait l'objet d'une déréglementation ou d'une réforme en mars 2005.
Étendre au reste du pays les incitations spéciales dont bénéficient les zones franches économiques.	Aucune mesure.

Droit de la concurrence

Doter la Commission de la concurrence de pouvoirs de contrainte pour ses enquêtes, de façon qu'elle puisse agir plus efficacement au niveau administratif.	Aucune mesure.
Rendre plus crédible la menace de sanctions individuelles afin que ces sanctions aient un réel effet dissuasif.	Un tribunal a récemment condamné plusieurs prévenus à des peines pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement. Ce jugement a été déféré à la Cour Suprême.
Transférer l'essentiel des fonctions de réglementation des chaebol qui concernent les questions financières et le gouvernement d'entreprise aux autorités chargées des questions financières et des valeurs mobilières. Les transactions qui ont un effet d'exclusion ou de distorsion sur la concurrence sur les marchés de produits dans des cas particuliers doivent rester assujetties au droit de la concurrence.	Aucune mesure.

Recommandations de l'Étude de 2004	Mesures prises ou envisagées par les autorités
<p>Éliminer les exemptions d'intérêt particulier encore en vigueur qui sont inutiles, notamment celle dont bénéficient les « ententes » de petites entreprises pour les marchés publics.</p> <p>Réduire les obstacles à l'entrée et les réglementations qui freinent la concurrence.</p>	<p>La loi autorisant les ententes entre petites entreprises pour les marchés publics a été abrogée avec effet en 2007.</p> <p>La Commission de la concurrence a abrogé ou réformé en 2004 56 réglementations anticoncurrentielles. En 2005, 14 autres réglementations doivent être examinées par la Commission de la concurrence et la Commission de réforme de la réglementation, celle-ci ayant lancé un programme sur deux ans d'examen et de rationalisation des 8 000 réglementations en vigueur.</p>
Commerce de détail et services professionnels	
<p>Assouplir les règlements d'urbanisme pour faciliter le développement des grandes surfaces. Simplifier la procédure de demande d'autorisation pour l'ouverture de grandes surfaces et la rendre plus transparente. Éviter les coûts supplémentaires arbitraires.</p>	<p>Une déréglementation et une rationalisation des procédures administratives sont en cours, en particulier la limite de superficie est relevée (elle passe de 10 000 m² à 30 000 m² dans la « zone verte naturelle »).</p>
<p>Éliminer les contraintes inutiles concernant l'entrée et le mode d'exercice dans les principaux secteurs des services professionnels, notamment le droit et la comptabilité.</p>	<p>Grâce à un assouplissement de la réglementation de l'admission dans la profession, le nombre des nouveaux entrants dans les professions juridiques et comptables a augmenté pour passer à 900-1 000, soit à peu près le double du chiffre de 1997. La Commission nationale de réforme du droit judiciaire a été mise en place en 2005.</p>
<p>Abolir les restrictions à la concurrence, y compris pour les rémunérations, entre membres de la même profession, tout en encourageant la concurrence entre associations professionnelles.</p>	<p>La Commission de la concurrence continue d'examiner et d'éliminer les restrictions à la concurrence prenant notamment la forme d'obstacles à l'entrée, de barèmes obligatoires et d'ententes.</p>
<p>Réduire le plus possible la délégation de pouvoirs de l'État aux associations professionnelles. Ces associations ne devraient pas se voir accorder une compétence exclusive pour les décisions relatives aux conditions d'entrée et à d'autres questions.</p>	<p>Le gouvernement a directement mis en œuvre d'importantes décisions concernant la concurrence dans les services professionnels, notamment pour ce qui est de l'entrée dans les professions en cause.</p>
Électricité	
<p>Renforcer la volonté de l'État de mettre en œuvre un programme de réforme réaliste comportant des calendriers plus détaillés, tout en précisant l'ampleur et les modalités de la privatisation des filiales de production et de distribution ainsi que la structure finale du marché.</p>	<p>Conformément à la proposition du Groupe d'étude tripartite, le plan initial de réforme a été modifié en juin 2004. En ce qui concerne les activités de distribution de KEPCO, une entreprise indépendante sera créée en 2006; cette mesure a été jugée préférable à la privatisation de ces activités.</p>
<p>Mettre en œuvre le plan de création de sociétés indépendantes de production et de distribution, en veillant à ce qu'elles n'aient pas de liens avec KEPCO, qui exploitera le système de transport, ni d'importantes participations croisées.</p>	<p>Dans le secteur de la production d'électricité, la privatisation des cinq sociétés de production d'électricité thermique, filiales de KEPCO, est en cours.</p>
<p>Assurer des tarifs reflétant les coûts, notamment par un régime de plafonnement, et éliminer les subventions croisées entre secteurs de façon à favoriser l'utilisation efficiente de l'électricité.</p>	<p>Les prix de l'électricité ont été progressivement ajustés pour mieux refléter les coûts, mais il subsiste des subventions croisées entre secteurs (industrie, ménages, agriculture, utilisations commerciales, etc.).</p>
<p>Établir un organisme indépendant de régulation. Compte tenu des responsabilités du ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie dans la définition des orientations et la promotion industrielle dans le secteur de l'électricité, et eu égard à son rôle de « propriétaire » lors de l'exercice des droits de vote des actions KEPCO détenues par l'État, il sera essentiel que le ministère ne joue aucun rôle direct de régulation.</p>	<p>Aucune mesure.</p>
<p>Renforcer la mise en œuvre du droit de la concurrence dans le secteur de l'énergie, particulièrement en ce qui concerne l'accès au marché et les pratiques anticoncurrentielles, en renforçant la coopération entre l'autorité sectorielle de régulation et la Commission de la concurrence.</p>	<p>Aucune mesure.</p>
Gaz naturel	
<p>Établir un ferme calendrier de réforme afin d'empêcher toute nouvelle incertitude et tout nouveau retard, tout en assurant la compatibilité de l'objectif d'introduction de la concurrence et des préoccupations en matière de sécurité énergétique avec les contrats conclus entre KOGAS et les producteurs de GNL.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise, bien que ce dossier soit examiné par la Commission tripartite depuis 2004.</p>
<p>Inciter à une utilisation efficiente du gaz en faisant en sorte que les prix reflètent les coûts, notamment au moyen d'un système de plafonnement.</p>	<p>Aucune mesure.</p>

Recommandations de l'Étude de 2004	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Mettre en place une autorité indépendante de régulation ayant des missions bien distinctes de celles du ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie.	Aucune mesure.
Renforcer l'application du droit de concurrence dans le secteur de l'énergie en améliorant la coopération avec la Commission de la concurrence.	Aucune mesure.
Télécommunications	
Recourir à des enchères pour attribuer le spectre pour toutes les licences sans fil.	Il n'y a pas eu d'enchères jusqu'à présent. Toutefois, le gouvernement a mis en place en 2004 une redevance pour le spectre utilisé par SK Telecom (basse fréquence de meilleure qualité) supérieure à celle applicable aux prestataires de services personnels de communication.
Imposer un plafonnement des prix sur les marchés où KT reste dominante, tout en s'abstenant d'intervenir sur tous les autres marchés.	Aucune mesure.
Prendre des mesures plus complètes pour favoriser la concurrence sur la boucle locale.	La réforme du dégroupage de la boucle locale, en réduisant les redevances et le nombre des refus d'accès, se traduit par une augmentation du nombre de boucles dégroupées utilisées (1 000, contre 600 auparavant).
Transformer la KCC en régulateur indépendant du secteur des communications, en distinguant clairement les responsabilités du ministère de l'Information et des Communications et les missions de régulation.	Aucune mesure.
Réduire les obstacles à l'entrée dans les télécommunications en introduisant un régime d'autorisation générale.	Aucune mesure.
Mettre largement en œuvre la portabilité des numéros pour réduire les coûts de transaction en cas de changement de prestataire de services.	Pour les appels locaux, la portabilité du numéro a été étendue à 21 grandes villes en 2004; elle est totale pour les services mobiles depuis janvier 2005.

Chapitre 2

Perspectives économiques et politiques macroéconomiques

On examinera dans ce chapitre les politiques macroéconomiques que devrait mettre en œuvre la Corée, compte tenu de ses perspectives économiques et des pressions exercées sur ses dépenses à moyen terme. La Banque de Corée devrait maintenir ses taux d'intérêt à un bas niveau jusqu'à ce que la demande intérieure s'affermisse, et éviter d'utiliser les instruments de politique monétaire pour stabiliser les prix immobiliers dans certaines régions du pays. La politique de change flexible et d'interventions limitées sur les marchés des changes devrait être poursuivie. Sur le plan budgétaire, la priorité devrait être accordée à la maîtrise des dépenses, sur lesquelles s'exercent des pressions croissantes du fait du vieillissement démographique et du coût potentiel de l'intégration économique avec la Corée du Nord. Il est urgent de réformer le Régime national de retraite, qui n'est pas viable en l'état. Les autorités devraient utiliser avec prudence les partenariats public-privé pour promouvoir les investissements privés d'infrastructure, afin de garantir la réalisation de gains d'efficacité et de limiter les charges budgétaires ainsi que les éléments de passif éventuel qu'ils représentent pour les administrations publiques.

Après la récession de 2003, la Corée a connu une reprise hésitante et déséquilibrée. Bien que la croissance économique ait rebondi à 4.6 % en 2004, la demande intérieure est restée faible. La consommation privée s'est raffermie depuis, mais les exportations ont sensiblement ralenti, ce qui s'est traduit par des chiffres de croissance décevants au premier semestre 2005. Les responsables de la politique macroéconomique coréenne sont confrontés à un certain nombre de questions épineuses :

- Comment favoriser un redressement durable de la demande intérieure après deux années de stagnation?
- Comment faire face aux pressions à la hausse qui s'exercent sur le taux de change et menacent les exportations, lesquelles constituent le principal moteur de la croissance depuis 2003?
- Quelle attitude adopter vis-à-vis des hausses sensibles des prix immobiliers observées dans certaines régions du pays et empêcher l'apparition d'une bulle des prix d'ampleur nationale?
- Faut-il opter pour une relance budgétaire en vue de dynamiser la reprise de la demande intérieure?
- Comment réformer le système de retraite pour en garantir la viabilité, sans pour autant relever le taux de cotisation à un niveau qui aurait une incidence sensiblement négative sur le marché du travail?
- Comment amener le secteur privé à réaliser les investissements nécessaires en matière d'infrastructures?
- Comment améliorer l'efficacité du système de dépenses publiques?

Après une brève présentation des perspectives économiques, nous examinons dans ce chapitre la contribution que peuvent apporter les politiques monétaire et budgétaire à la résolution de ces problèmes, avant de conclure par des recommandations clés destinées aux pouvoirs publics, qui figurent dans l'encadré 2.2.

Perspectives économiques

La Corée est en pleine phase de transition d'une reprise tirée par les exportations vers une expansion davantage alimentée par la demande intérieure. S'inscrivant à un rythme annuel de moins de 3 % en données corrigées des variations saisonnières, la croissance a été relativement molle au premier semestre 2005 – ce qui tient en partie à des facteurs spécifiques¹ –, car le redressement de la demande intérieure a été contrebalancé par le ralentissement des exportations sous l'effet de la décélération de la demande extérieure.

Le redressement de la demande intérieure est tiré par la consommation privée, qui a augmenté de 3 % environ au premier semestre 2005, soit le rythme de croissance le plus rapide qu'elle ait connu depuis 2002. La consommation s'était contractée en 2003 et 2004, les ménages s'étant attachés à améliorer leur situation financière après une forte montée de leur endettement. En outre, l'éclatement de la bulle du crédit aux particuliers de 2001-2002 a

brutalement freiné l'expansion du crédit (voir le tableau 2.1). La hausse des cours du pétrole a également eu un impact négatif sur les revenus, compte tenu de la forte dépendance de la Corée à l'égard de ses importations pétrolières, qui ont représenté 4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2003. Bien que l'augmentation de 38 % du prix du pétrole importé en 2004 ait été compensée en partie par l'appréciation du won, la croissance de 3.8 % enregistrée par le revenu national brut (RNB) a été nettement inférieure à celle de la production, en raison des pertes liées à l'évolution des termes de l'échange. La hausse supplémentaire de 25 % du prix des importations de pétrole coréennes au premier semestre 2005 constitue un autre facteur défavorable pour la demande intérieure. En outre, elle a une incidence négative sur les principaux partenaires commerciaux de la Corée, ce qui ralentit ses exportations.

Tableau 2.1. **Évolution du crédit aux ménages**

A. En milliers de milliards de wons

	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Banques	52.9	107.2	156.7	222.0	253.8	276.3
Sociétés de cartes de crédit	16.1	47.2	67.2	84.1	51.8	41.8
Établissements d'épargne ¹	45.3	44.0	46.1	52.7	66.9	78.0
Assurance	21.5	27.1	32.6	38.7	42.9	45.3
Divers ²	47.9	41.4	39.0	41.6	32.2	33.3
Total	183.6	266.9	341.7	439.1	447.6	474.7
Taux de croissance annuel (%)	..	24.7	28.0	28.5	1.9	6.1

B. En pourcentage

	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Banques	28.8	40.2	45.9	50.6	56.7	58.2
Sociétés de cartes de crédit	8.8	17.7	19.7	19.1	11.6	8.8
Établissements d'épargne ¹	24.7	16.5	13.5	12.0	14.9	16.4
Assurance	11.7	10.2	9.5	8.8	9.6	9.5
Divers ²	26.1	15.5	11.4	9.5	7.2	7.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Caisses d'épargne, coopératives de crédit, caisses de crédit mutuel.

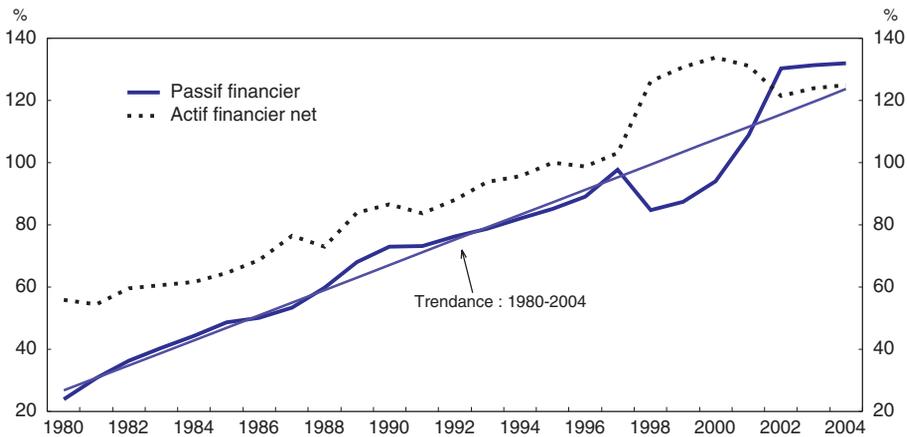
2. Sociétés financières, fiducies bancaires, épargne postale, crédits acheteurs et Fonds national pour le logement.

Source : Banque de Corée.

Après deux années d'ajustement consécutives au creux de 2002, l'actif financier net des ménages est reparti à la hausse, tandis que leur endettement brut s'est stabilisé aux alentours de 130 % de leurs revenus (voir le graphique 2.1). Parallèlement, l'expansion du crédit aux particuliers a repris à la suite de la restructuration du secteur financier (voir le chapitre 6). Deux des principaux obstacles à la croissance de la consommation privée semblent donc sensiblement réduits. De surcroît, la consommation privée devrait être soutenue par le raffermissement du marché du travail, étant donné la progression de 2.2 % en glissement annuel qu'a enregistrée l'emploi au premier semestre 2005.

L'autre facteur qui explique la relative faiblesse du redressement de la demande intérieure est la formation de capital fixe. Les dépenses d'investissement des entreprises sont restées étonnamment modestes en 2004, malgré l'augmentation de 20 % des exportations en volume et la forte hausse des bénéfices courants à près de 8 % du chiffre d'affaires dans le secteur manufacturier (voir le tableau 6.1). De plus, les commandes de machines s'inscrivent en baisse en 2005. Ce recul de la formation de capital fixe est

Graphique 2.1. **Actif et passif financier des ménages**¹
En pourcentage du revenu disponible des ménages²



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

2. Estimation OCDE du revenu des ménages en 2004.

Source : Banque de Corée.

peut-être en partie structurel, puisque son poids relatif est passé d'un sommet de 39 % du PIB en 1996 à 29 % en 2004. L'investissement dans la construction a cependant rebondi au deuxième trimestre 2005 après cinq trimestres de baisse consécutifs, aiguillonné par la hausse des prix de l'immobilier.

Compte tenu de l'atonie du premier semestre, la croissance économique de 2005 n'atteindra pas l'objectif initial de 5 % retenu par le gouvernement. Elle pourrait s'établir en fait aux alentours de 4 %, le ralentissement de l'expansion des exportations à un taux à un chiffre contrebalançant largement le redressement de la consommation privée et des investissements de construction (voir le tableau 2.2). Le rythme de la croissance pourrait être un peu plus soutenu en 2006, sur fond d'accélération de la demande intérieure et des exportations. Un certain nombre de risques pèsent toutefois sur ces perspectives :

- Tant la confiance des ménages que celle des milieux d'affaires ont fléchi au deuxième trimestre 2005, même si elles restent nettement supérieures à leur niveau du quatrième trimestre 2004². Cet affaiblissement de la confiance pourrait freiner les dépenses d'équipement et la consommation privée. Bien que le taux d'épargne des ménages se soit redressé par rapport au point bas de 1,5 % atteint en 2002 pour s'établir aux alentours de 5 %, il reste nettement en-deçà du niveau moyen de 20 % auquel il se situait dans les années 90. Il est peu probable que le taux d'épargne retrouve un niveau aussi élevé, mais il se peut que sa valeur actuelle soit inférieure à son niveau d'équilibre à moyen terme.
- La détermination du gouvernement à stabiliser les prix de l'immobilier, qui augmentent rapidement dans certaines régions du pays, risque de déboucher sur des mesures préjudiciables au début de reprise observé dans le secteur de la construction.

Côté positif, le ralentissement des exportations pourrait être moins prononcé que prévu grâce à un redémarrage du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC), qui représente un tiers des exportations de la Corée, tandis que la demande contenue des entreprises en matière de machines et outillage pourrait entraîner une augmentation plus forte qu'attendu de la formation de capital fixe.

Tableau 2.2. **Évolution de la situation économique**¹
 Pourcentage de variation à prix constants de 1995

	Part du PIB en 2001 ³	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Demande et production							
Consommation privée	55.2	4.9	7.9	-1.2	-0.5	2.9	4.3
Consommation publique	12.9	4.9	6.0	3.8	3.0	4.7	3.7
Formation brute de capital fixe	29.5	-0.2	6.6	4.0	1.9	3.7	4.9
Demande intérieure finale	97.7	3.3	7.3	1.0	0.7	3.4	4.4
Formation de stocks ²	-0.2	0.0	-0.2	-0.5	0.8	-0.6	0.5
Demande intérieure totale	97.4	3.3	7.0	0.5	1.6	2.8	5.0
Exportations de biens et services	37.8	-2.7	13.3	15.6	19.7	7.2	12.2
Importations de biens et services	35.5	-4.2	15.2	10.1	13.8	5.9	13.8
Solde extérieur ²	2.3	0.5	-0.2	2.5	3.4	1.2	0.4
PIB	100.0	3.8	7.0	3.1	4.6	3.7	4.9
Prix							
Déflateur du PIB		3.5	2.8	2.7	2.7	1.0	1.0
Déflateur de la consommation privée		4.8	2.8	3.4	3.5	3.3	3.1
Indice des prix à la consommation		4.1	2.7	3.6	3.6	3.2	3.0
Indice d'inflation tendancielle		3.6	3.0	3.1	2.9	3.0	2.8
Marché du travail							
Croissance de l'emploi		2.0	2.8	-0.1	1.9	1.3	1.4
Taux d'activité ⁴		66.1	67.1	66.8	67.8	68.2	68.4
Taux de chômage		3.8	3.1	3.4	3.5	3.4	3.3
Balance des paiements							
Compte des opérations courantes (milliards de dollars)		8.0	5.4	11.9	27.6	16.8	10.1
En pourcentage du PIB		1.7	1.0	2.0	4.1	2.1	1.2

1. Pour la demande et la production, ce tableau intègre les résultats préliminaires des premier et deuxième trimestres de 2005 aux prévisions publiées dans le n° 77 des *Perspectives économiques* en mai 2005, avant que les résultats des premier et deuxième trimestres 2005 soient disponibles. La demande intérieure finale a augmenté de 3.8 % en rythme annuel (corrige des variations saisonnières) au premier semestre de 2005 – ce qui concorde avec les 4 % prévus dans le n° 77 des *Perspectives économiques* –, mais la croissance des exportations a été nettement plus faible que prévu. Les prévisions concernant les prix et le marché du travail sont celles qui figurent dans le n° 77 des *Perspectives économiques*.

2. Contribution à la croissance du PIB.

3. La somme des composantes n'est pas égale à 100 en raison d'un écart statistique équivalant à 0.3 % du PIB.

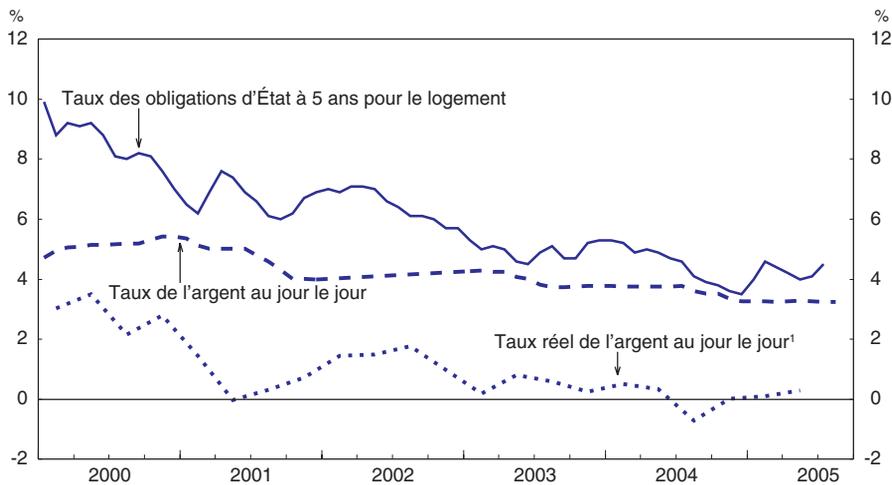
4. Population active en proportion de la population de 15 à 64 ans.

Source : OCDE.

Considérations concernant la politique monétaire et de change

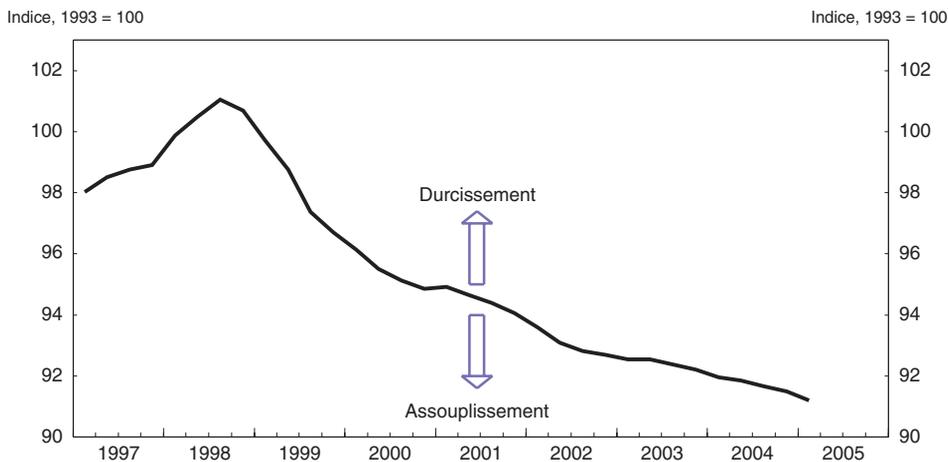
La révision de 2004 de la loi sur la Banque de Corée a renforcé son indépendance et établi un objectif d'inflation à moyen terme, correspondant à une fourchette de 2½ à 3½ pour cent pour l'indice de base des prix à la consommation (voir l'Étude de 2004). Compte tenu de la faiblesse des tensions inflationnistes et de l'atonie de la demande, la banque centrale a réduit le taux de l'argent au jour le jour par deux fois au deuxième semestre 2004, l'abaissant à un niveau record de 3¼ pour cent (voir le graphique 2.2). En termes réels, le taux directeur à court terme est proche de zéro depuis la mi-2004. L'incidence de cette détente des taux d'intérêt sur les conditions monétaires a été compensée en partie par l'appréciation du won. Toutefois, d'après l'indice employé par la Banque de Corée, les conditions financières ont continué à s'assouplir (voir le graphique 2.3).

Graphique 2.2. Taux d'intérêt



1. Corrigé de la variation de l'indice des prix à la consommation sur douze mois.

Source : Banque de Corée.

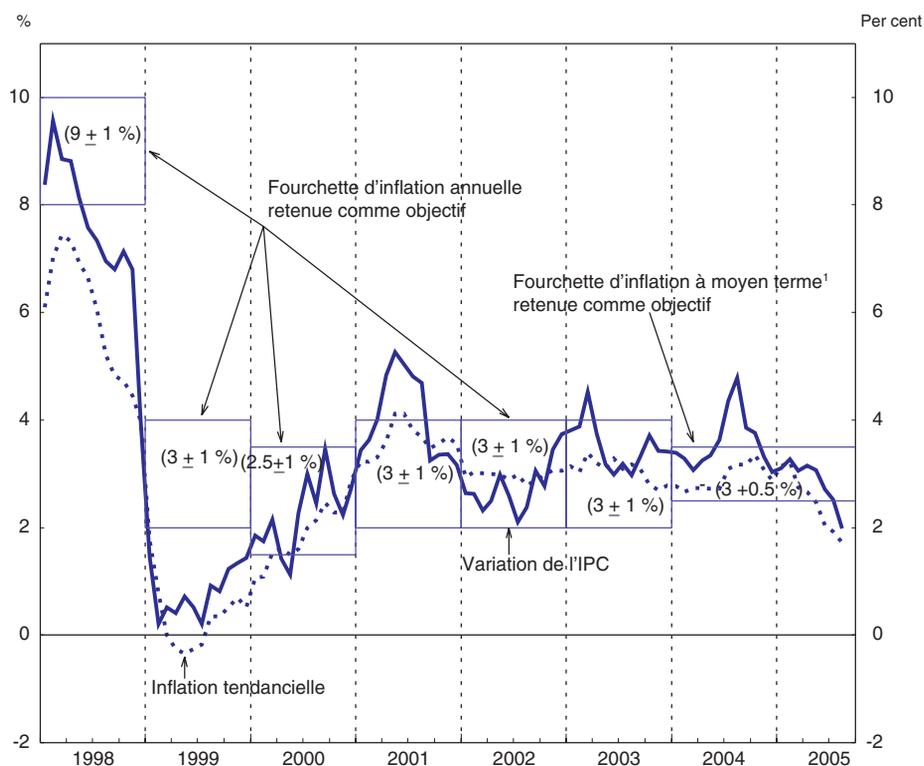
Graphique 2.3. Indice des conditions financières¹

1. L'indice est une moyenne pondérée du taux d'intérêt à court terme, du taux des obligations de sociétés, des cours des actions et du taux de change.

Source : Banque de Corée.

La banque centrale a réussi jusqu'ici à maintenir l'inflation sous-jacente dans la fourchette retenue comme objectif à moyen terme (voir le graphique 2.4). Néanmoins, le taux d'augmentation de l'indice de base des prix à la consommation est tombé sous le plancher de cette zone de référence au milieu de 2005, sur fond de croissance relativement faible de la production. Un des facteurs ayant tiré les prix vers le bas réside dans l'évolution du won, qui s'est apprécié en dépit d'interventions massives sur le marché des changes au cours de l'année 2004. Malgré le ralentissement de l'inflation sous-jacente et les inquiétudes relatives à la solidité de la demande intérieure, la poursuite d'une politique monétaire accommodante, jusqu'à ce que la demande globale soit engagée sur la voie d'un redressement durable, peut dépendre des préoccupations suscitées par la hausse des prix de l'immobilier dans certaines régions de Corée³. Dans les paragraphes suivants, nous examinons l'évolution de la politique de change et du marché immobilier.

Graphique 2.4. **Objectifs d'inflation et inflation effective**
Pourcentage de variation sur douze mois



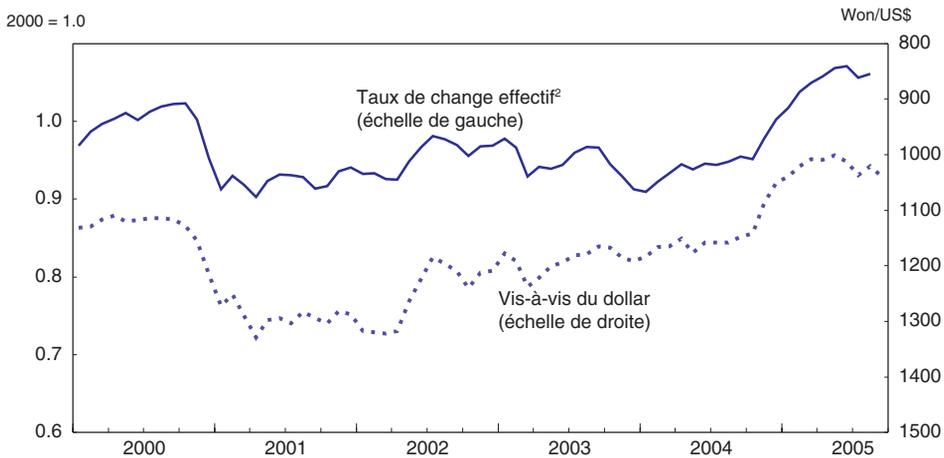
1. La Banque de Corée a adopté un objectif à moyen terme à partir de 2004.

Source : Banque de Corée.

Des interventions sur le marché des changes s'imposent-elles?

Le won s'est apprécié de 14,5 % par rapport au dollar entre le premier trimestre 2004 et le premier trimestre 2005 (voir le graphique 2.5), soit la hausse la plus forte observée parmi les monnaies asiatiques. Au cours de la même période, le taux de change effectif du won (calculé par rapport aux devises des 41 principaux partenaires commerciaux de la Corée) a augmenté de 12 %. Cette appréciation a eu lieu en dépit d'interventions massives sur le marché des changes destinées à lisser l'évolution à la hausse de la monnaie coréenne. En conséquence, les réserves de change du pays se sont accrues de 28 % pour atteindre 205 milliards de dollars en mars 2005 (voir le graphique 2.6), ce qui classe la Corée au deuxième rang des pays de l'OCDE. En fait, les réserves en devises sont maintenant trois fois plus importantes que la dette extérieure à court terme et représentent 30 % du PIB, soit une part significative du stock de richesse nationale. Depuis le premier trimestre 2005, le won s'est légèrement déprécié par rapport au dollar, tandis que les réserves de change sont restées stables, ce qui laisse à penser que les interventions ont, dans une large mesure, cessé.

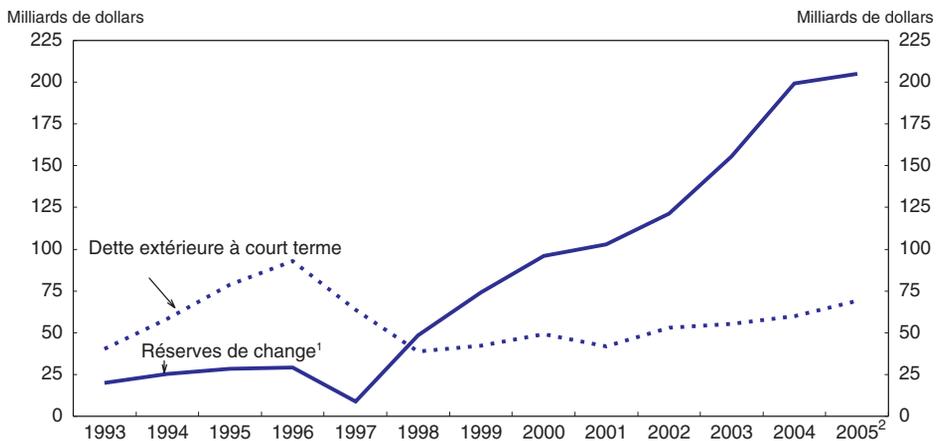
Le fait que les autorités aient laissé le won s'apprécier, conformément à la politique de change flexible adoptée en 1997, a été bénéfique pour l'économie. Cela a contribué en particulier à rééquilibrer la croissance en transférant son assise de la demande extérieure vers la demande intérieure, puisque cette appréciation a permis aux ménages et aux entreprises de réaliser des gains de revenu, et compensé les pertes considérables liées à la dégradation des termes de l'échange résultant de la hausse des cours du pétrole et de la baisse des prix des semi-conducteurs. En outre, l'appréciation du won allège le fardeau de

Graphique 2.5. Le taux de change¹

1. Une augmentation indique une appréciation du won.
2. Avec quarante et un partenaires commerciaux.

Source : OCDE.

Graphique 2.6. Réserves de change et dette extérieure à court terme



1. Réserves utilisables seulement, hors dépôts non liquides auprès de banques coréennes offshore.
2. Juin 2005.

Source : Banque de Corée.

la dette extérieure du secteur privé, qui se montait à 75 milliards de dollars (soit 10 % du PIB) fin 2004. La réduction de l'ampleur des interventions depuis le premier trimestre 2005 est également une bonne chose, compte tenu des risques et des coûts qu'elles impliquent. Les interventions stérilisées nécessitent en effet l'émission d'obligations de précaution des changes et d'obligations de stabilisation monétaire, qui peuvent être assorties de taux d'intérêt supérieurs à ceux des instruments libellés dans les grandes monnaies de réserve. L'encours d'obligations de stabilisation monétaire a presque doublé, grimant de 84 000 milliards de wons en 2002 à 162 000 milliards de wons (soit 21 % du PIB) en mars 2005, et dépasse aujourd'hui l'encours d'obligations du Trésor. Qui plus est, l'accroissement des réserves à titre de précaution ne se justifierait guère, puisque leur niveau est déjà sensiblement supérieur à celui de la dette extérieure à court terme. Les autorités devraient donc continuer à mener une politique d'interventions limitées et de change flexible.

La gestion des réserves de change, qui relève de la Banque de Corée, sera affectée par deux nouveaux dispositifs mis en place en 2005. *Premièrement*, la Société d'investissement de Corée (KIC, *Korea Investment Corporation*), un organisme public, commencera en octobre à gérer 20 milliards de dollars de réserves en devises, en vue d'en obtenir un meilleur rendement et de promouvoir le développement de la Corée en tant que plaque tournante financière. Une petite partie de ces fonds sera gérée directement par la KIC, le reste étant confié à des sociétés de gestion d'actifs. *Deuxièmement*, la Banque de Corée a commencé à effectuer des opérations d'échange de devises avec des établissements bancaires en juillet, afin de soutenir l'investissement productif en abaissant le taux d'intérêt sur les emprunts en devises. Ce dispositif, dont la limite initiale a été fixée à 5 milliards de dollars, implique l'échange d'actifs en dollars détenus par la banque centrale contre des actifs en wons inscrits au bilan de banques commerciales. La Banque de Corée veillera à ce que chaque échange soit lié à une transaction sous-jacente de même échéance avec l'étranger. Ces nouveaux dispositifs devront être utilisés avec prudence, afin de préserver la valeur des réserves de change coréennes.

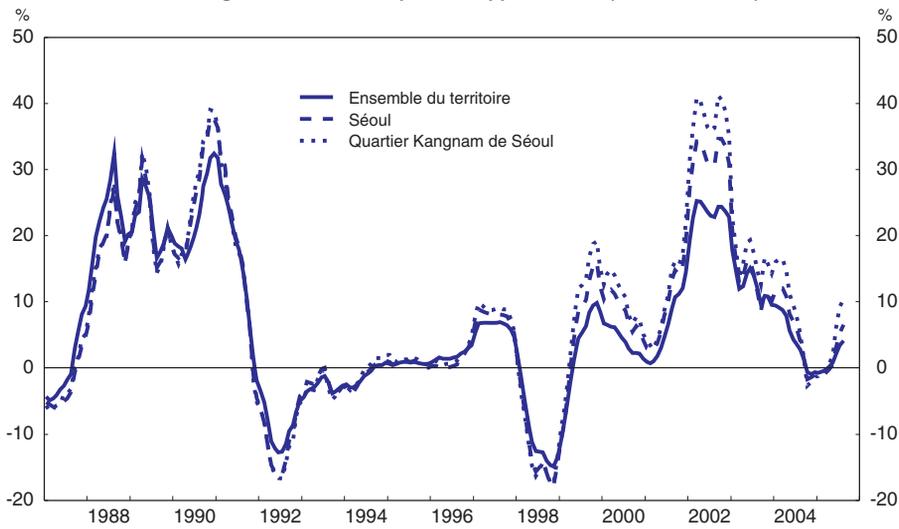
Inquiétudes concernant les prix de l'immobilier

La Corée a connu deux épisodes d'augmentation rapide des prix de l'immobilier au cours des vingt dernières années (voir le graphique 2.7). L'épisode de 2002-2003 correspondait en partie à une correction de la baisse consécutive à la crise de 1997. En fait, la hausse de 16,4 % de l'indice national des prix des logements en 2002 a ramené celui-ci sur sa trajectoire tendancielle de long terme. Globalement, la progression des prix des logements semble avoir été plutôt modérée. La valeur de l'indice national a triplé entre 1987 et 2005, alors que celle de l'indice des prix à la consommation a été multiplié par 2,5 (partie B). Le gouvernement prête une grande attention à l'augmentation des prix de l'immobilier, dans la mesure où il est préoccupé par ses éventuelles répercussions inflationnistes, les risques qu'elle représente pour les établissements financiers, ainsi que ses conséquences préjudiciables sur la répartition des revenus et des richesses. D'après le recensement de 2000, près d'un quart des ménages vivaient dans des habitations qui n'étaient pas conformes aux normes minimales de qualité des logements (Chung, 2005).

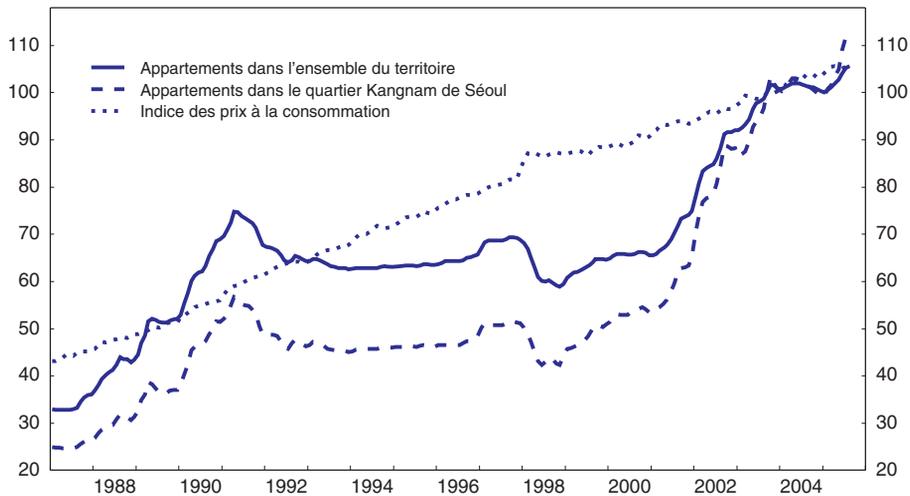
La Corée mène une politique en coups d'accordéon, alternant les phases de durcissement de l'arsenal de règles relatives au marché du logement, destinées à limiter la hausse des prix, et les phases d'assouplissement visant à stimuler le secteur de la construction (voir le graphique 2.8). Ainsi, le « train global de mesures destinées à stabiliser le marché du logement » adopté en octobre 2003, alors que l'indice national des prix des logements enregistrait un taux d'augmentation à deux chiffres, a été suivi par une initiative visant à soutenir le secteur de la construction en juillet 2004, alors que la progression de ce même indice était inférieure à 6 %⁴. En 1999, durant la période d'assouplissement de la réglementation qui a fait suite à la crise, les autorités ont supprimé les restrictions au droit de revente des appartements en cours de construction, en vue de stimuler la demande de logements, avant de les réintroduire en 2002 pour les appartements situés dans des régions soumises à une spéculation intense, et de les renforcer encore en 2003. Cette stratégie de réglage conjoncturel du marché immobilier a toutefois des conséquences négatives. *Premièrement*, compte tenu de ces modifications fréquentes de l'environnement réglementaire, les acteurs du marché ne sont guère en mesure de planifier efficacement leur stratégie sur le long terme. *Deuxièmement*, certaines de ces mesures ont un effet pervers. Ainsi, la réintroduction en 2001 de la règle selon laquelle les petits appartements

Graphique 2.7. Évolution des prix des logements

A. Pourcentage de variation des prix des appartements (sur douze mois)



B. Septembre 2003 = 100

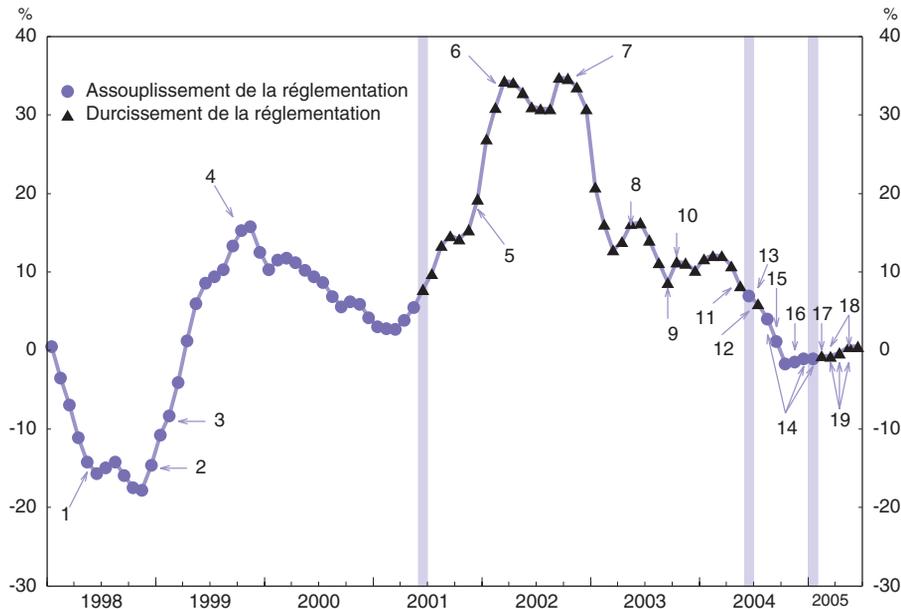


Source : Kookmin Bank.

doivent représenter 60 % des logements dans les nouveaux ensembles immobiliers, qui visait à faciliter l'accès au logement des ménages à faibles revenus, a limité l'offre d'appartements plus spacieux. Étant donné la demande croissante de logements de plus grande superficie, cela a accéléré le rythme déjà rapide de l'augmentation des prix. De surcroît, les autorités ont durci les conditions de remplacement des appartements existants à Kangnam, le quartier de Séoul où les prix de l'immobilier grimpent le plus vite (voir le graphique 2.7), ce qui a, de fait, gelé l'offre.

Après avoir baissé en glissement annuel depuis fin 2004, les prix des logements, tant dans le quartier de Kangnam que dans l'ensemble du pays, étaient en voie de stabilisation à la mi-2005 (voir le graphique 2.7). En outre, les loyers ont été stables au premier semestre 2005. Toutefois, à Kangnam-ku – une subdivision du quartier de Kangnam⁵ –, les

Graphique 2.8. **Politiques concernant le marché immobilier**
Pourcentage de variation sur douze mois des prix des appartements à Séoul



Mesures d'assouplissement

1. Suppression de la réglementation concernant l'inclusion de petits logements dans les nouveaux ensembles.
2. Assouplissement des conditions d'exonération des transactions immobilières de l'impôt sur les plus-values.
3. Suppression de la réglementation restreignant la vente d'appartements en construction.
4. Assouplissement de l'obligation d'ouvrir un compte d'épargne spécial pour avoir droit à un logement.

Mesures de durcissement

5. Rétablissement de la réglementation concernant l'inclusion de petits logements dans les nouveaux ensembles.
6. Rétablissement de la réglementation restreignant la vente d'appartements en construction.
7. Durcissement des conditions d'exonération des transactions immobilières de l'impôt sur les plus-values.
8. Durcissement de l'obligation d'ouvrir un compte d'épargne spécial pour avoir droit à un logement.
9. Durcissement de la réglementation restreignant la vente d'appartements en construction.
10. Annonce d'un train de mesures visant à stabiliser le marché du logement.
11. Désignation de nouvelles « zones de spéculation immobilière excessive ».
12. Mesures visant à empêcher la spéculation dans la zone désignée nouvelle ville administrative.

Mesures d'assouplissement

13. Mesures visant à assurer un « atterrissage en douceur » du secteur de la construction.
14. Réduction du nombre de « zones de spéculation immobilière excessive ».
15. Assouplissement de la désignation de « zones de spéculation immobilière excessive » dans les métropoles régionales.
16. Réduction du nombre de zones où les transactions immobilières doivent être déclarées aux autorités.

Mesures de durcissement

17. Mesures de stabilisation du marché dans la région de la capitale.
18. Désignation de nouvelles « zones de spéculation immobilière excessive ».
19. Désignation de nouvelles zones où les transactions immobilières doivent être déclarées aux autorités.

Source : Joon-Kyung Kim (2005).

prix ont augmenté de 14 % en rythme annuel au premier semestre 2005, attirant une attention considérable. Le Service de surveillance financière a demandé aux banques de s'abstenir d'accorder des prêts excessifs aux acquéreurs de logements, et a pris des mesures en vue de juguler la spéculation immobilière en juin. Parallèlement, le ministère public est en train de lancer une campagne de répression contre les spéculateurs fonciers, et les autorités fiscales ont décidé d'ouvrir des enquêtes sur les particuliers et les entreprises qui possèdent plus de trois propriétés. Le gouvernement a également annoncé qu'il avait l'intention de construire davantage de logements dans la région de la capitale, dans le cadre d'une nouvelle politique immobilière qui a été annoncée fin août⁶. Le montant des emprunts hypothécaires a toutefois enregistré en juin son augmentation la plus forte depuis trois ans, peut-être provoquée par les réformes devant être introduites en

août. Des pressions croissantes sont exercées sur la Banque de Corée pour qu'elle augmente les taux d'intérêt, de manière à endiguer la montée des prix de l'immobilier.

Néanmoins, en règle générale, il n'est pas souhaitable que les banques centrales utilisent les instruments de politique monétaire en vue de maîtriser l'évolution des prix d'un actif spécifique. Un tel recours à ces instruments se justifie encore moins lorsque l'augmentation des prix des logements est concentrée dans certaines régions du pays, alors que l'indice national est stable. Les autorités devraient plutôt s'employer à améliorer le cadre réglementaire du secteur de l'immobilier. *Premièrement*, l'alternance actuelle de coups de frein et d'accélérateur devrait être remplacée par un cadre satisfaisant à long terme, qui soit cohérent et ne soit pas modifié périodiquement en fonction de la conjoncture. En outre, ces changements de cap fréquents peuvent nuire à l'efficacité de l'action publique. Ainsi, le nombre de zones de « spéculation immobilière excessive » a été accru jusqu'en mai 2004, réduit entre juillet et janvier 2005, puis revu à la hausse en avril et mai de la même année⁷. *Deuxièmement*, les autorités devraient prendre des mesures favorisant le jeu des forces du marché en vue de consolider l'offre, et non s'efforcer de réduire la demande en tentant d'enrayer la spéculation. Certaines initiatives visant à limiter la hausse des prix des logements, en particulier, tendent à limiter l'offre, ce qui accentue encore les mouvements de hausse. Selon une étude, les mesures prises par les pouvoirs publics concernant le marché du logement, lorsqu'elles ont un impact effectif, vont dans le sens de la conjoncture (Tcha, 2005). *Troisièmement*, le meilleur instrument pour influencer sur l'évolution du marché immobilier et régler les problèmes d'équité qu'elle soulève est la fiscalité, et non la réglementation. Le gouvernement va donc dans la bonne direction en se fixant pour objectif de relever le taux effectif – très faible – de l'impôt sur la propriété immobilière, pour le porter de 0.1 % aujourd'hui à 1 % d'ici à 2017 (voir chapitre 3). En outre, les autorités devraient asseoir systématiquement sur la valeur marchande des biens l'impôt sur les plus-values, en réduisant l'éventail de déductions et d'exemptions (Hur, 2005). *Quatrièmement*, le développement du marché financier contribuera à offrir d'autres possibilités de placement que l'immobilier (voir le chapitre 6). Le gouvernement envisage d'introduire de nouvelles incitations fiscales en vue d'encourager les investissements sur le marché boursier. Une telle approche risque cependant de créer de nouvelles distorsions.

Faire face aux enjeux de la politique budgétaire

Nous examinons dans cette partie l'orientation de la politique budgétaire et son incidence sur la dette publique. Cette dernière est relativement faible et la Corée fait partie du groupe fermé des cinq États de la zone OCDE se trouvant en position créditrice nette. Néanmoins, un certain nombre de facteurs vont avoir tendance à gonfler les dépenses publiques : i) les partenariats public-privé (PPP) en matière d'investissements d'infrastructure; ii) le vieillissement démographique, qui va entraîner une augmentation des dépenses publiques de retraite; et iii) la coopération économique avec la Corée du Nord. Nous évoquons à la fin de cette partie les réformes relatives au cadre des dépenses publiques.

Évolution de la politique budgétaire en 2004 et 2005

Le budget consolidé des administrations publiques, hors excédent de la sécurité sociale et coût de la restructuration du secteur financier, était à l'équilibre en 2003, avant de s'inscrire en déficit à hauteur de 0.5 % du PIB en 2004 (voir le tableau 2.3)⁸. Pour stimuler

Tableau 2.3. **Budget consolidé des administrations publiques**Milliers de milliards de wons¹

	1998	1999	2000	2001	2002	2003		2004		2005
	Chiffres effectifs					Budget initial ²	Chiffres effectifs ³	Budget initial ²	Chiffres effectifs ³	Budget initial ²
A. Total										
Recettes	96.7	107.9	135.8	144.0	158.7	172.0	171.9	185.3	178.8	199.7
Croissance (%)	-2.6	11.6	25.8	6.1	10.2	11.4	8.3	7.7	4.0	7.8
En % du PIB	20.0	20.4	23.5	23.1	23.2	23.7	23.7	23.8	23.0	23.8
Dépenses	115.4	121.0	129.3	136.8	136.0	165.3	164.3	178.2	173.2	193.8
Croissance (%)	15.1	4.8	6.9	5.8	-0.5	11.4	20.8	7.8	5.4	8.8
En % du PIB	23.8	22.8	22.3	22.0	19.9	22.8	22.7	22.9	22.2	23.1
Solde	-18.8	-13.1	6.5	7.3	22.7	6.6	7.6	7.1	5.6	6.0
En % du PIB	-3.9	-2.5	1.1	1.2	3.3	0.9	1.1	0.9	0.7	0.7
<i>Dont :</i>										
Solde de la sécurité sociale	6.1	7.4	12.5	15.4	17.6	19.4	19.6	22.5	21.2	25.9
En % du PIB	1.3	1.4	2.2	2.5	2.6	2.7	2.7	2.9	2.7	3.1
Produit des privatisations	0.3	3.3	0.0	3.7	6.7	1.6	1.3	0.0	0.5	0.0
En % du PIB	0.1	0.6	0.0	0.6	1.0	0.2	0.2	0.0	0.1	0.0
Coûts de restructuration du secteur financier	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.0	13.0	12.0	12.0	12.0
En % du PIB	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8	1.8	1.5	1.5	1.4
B. Autres indicateurs du solde budgétaire					0.0					
Hors sécurité sociale	-24.9	-20.4	-6.0	-8.2	5.1	-12.8	-12.0	-15.5	-15.6	-19.9
En % du PIB	-5.1	-3.9	-1.0	-1.3	0.7	-1.8	-1.7	-2.0	-2.0	-2.4
Hors sécurité sociale et coûts de restructuration du secteur financier	-24.9	-20.4	-6.0	-8.2	5.1	0.2	1.0	-3.5	-3.6	-7.9
En % du PIB	-5.1	-3.9	-1.0	-1.3	0.7	0.0	0.1	2.4	-0.5	-0.9
Hors sécurité sociale, privatisations et coûts de restructuration du secteur financier	-25.2	-23.7	-6.0	-11.9	-1.7	-1.4	-0.3	-3.5	-4.1	-7.9
En % du PIB	-5.2	-4.5	-1.0	-1.9	-0.2	-0.2	0.0	-0.5	-0.5	-0.9
<i>Pour mémoire</i>										
Dépenses ajustées ⁴	115.7	124.3	129.3	140.5	142.7	153.9	152.6	166.2	161.7	181.8
Croissance (%)	15.9	7.4	4.0	8.7	1.6	0.1	6.9	8.0	6.0	9.4

1. Sur la base des SFP. Y compris les entreprises publiques, mais à l'exclusion des collectivités locales.

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

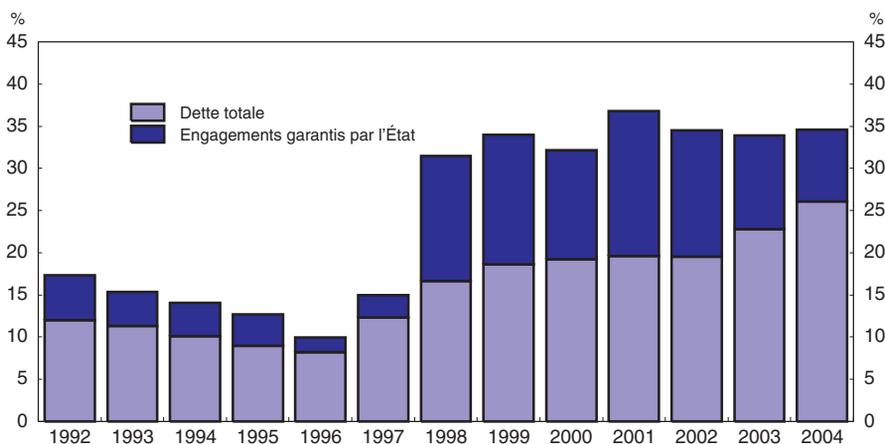
3. Taux de croissance par rapport au budget effectif de l'année précédente.

4. Hors coûts de restructuration du secteur financier et produit des privatisations, qui sont traités comme des besoins de financement suivant la méthodologie des Statistiques des finances publiques (SFP).

Source : Ministère du Plan et du Budget.

l'activité économique, le gouvernement a concentré ses dépenses sur le premier semestre 2004, puis adopté un budget supplémentaire représentant 0.5 % du PIB au second semestre. Le taux de croissance économique étant peu ou prou à son niveau potentiel, il semble donc que l'orientation de la politique budgétaire ait été légèrement expansionniste en 2004, alors qu'elle avait été restrictive en 2003. La décision de remplacer par des obligations du Trésor les obligations garanties par l'État venant à échéance qui avaient été utilisées pour financer la restructuration du secteur financier a gonflé la dette publique, qui est passée de 19.5 % du PIB en 2002 à 26.1 % en 2004 (voir le graphique 2.9). Néanmoins, le total de la dette publique et des engagements garantis par l'État est resté stable, aux alentours de 35 % du PIB.

Graphique 2.9. **Dette publique brute et engagements garantis par l'État**
En pourcentage du PIB¹



1. Les dettes entre administrations sont compensées à partir de 1997.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

Le budget initial pour 2005 prévoit un creusement du déficit budgétaire consolidé à environ 1 % du PIB (voir le tableau 2.3). Compte tenu de l'hypothèse retenue d'une croissance du PIB de 5 % en volume et de 8.2 % en valeur, on peut penser que le gouvernement entend conserver l'orientation légèrement expansionniste de la politique budgétaire en 2005. Les dépenses totales devraient augmenter de 9 %, sous l'effet d'une hausse de 14.5 % des dépenses de sécurité sociale, correspondant notamment aux retraites, au soutien public du système d'assurance-maladie, à la protection sociale des ménages les plus démunis et aux prestations d'assurance chômage. Les investissements d'infrastructure, en revanche, ne devraient progresser que de 2 % en 2005. Dans le même temps, il est prévu que les recettes publiques augmentent de 7.8 %, compte tenu de la réduction d'un point de pourcentage des taux de l'impôt sur le revenu et de l'élimination des droits d'accise appliqués à certains articles de luxe.

Étant donné la concentration des dépenses sur le premier semestre et l'incertitude persistante concernant la vigueur de la reprise, des pressions s'exercent sur le gouvernement en vue de l'adoption d'un budget supplémentaire. Le fait est que le recours aux rallonges budgétaires est devenu la norme, ce qui s'est traduit par des dépenses publiques supplémentaires de quelque 5 000 milliards de wons (soit 0.7 % du PIB) par an entre 2001 et 2004. Toutefois, compte tenu des signes de redressement de la demande

intérieure, de nouvelles mesures de relance budgétaire ne semblent pas de mise. En outre, étant donné le temps nécessaire pour concevoir et exécuter un budget supplémentaire, ses effets se feraient sentir avec un tel décalage qu'il risquerait d'être procyclique. La priorité des autorités devrait donc être de limiter la croissance des dépenses et de la dette, ainsi que d'atteindre l'objectif d'équilibre budgétaire (hors excédent de la sécurité sociale) fixé par le Plan national de gestion budgétaire d'ici à 2009. Pour l'heure, le gouvernement ne prévoit pas de rallonge budgétaire. Il entend en revanche encourager les entreprises publiques à accroître leurs investissements au second semestre 2005, et assouplir les règles qui limitent la construction d'installations industrielles dans la région de la capitale. De plus, les autorités espèrent amener le secteur privé à investir dans des projets d'infrastructure dans le cadre du programme de partenariats public-privé (PPP).

Garantir l'efficacité des partenariats public-privé pour favoriser les investissements dans les infrastructures publiques

En 2005, le gouvernement a annoncé le lancement d'un nouveau programme destiné à encourager le secteur privé à fournir des actifs et des services qui relevaient jusqu'alors de l'État en matière d'infrastructures. La Corée dispose depuis 1994 d'un programme de ce type, fondé sur le modèle « construction-transfert-exploitation » (CTE), qui s'est traduit par un certain nombre de projets communs, essentiellement dans le domaine des transports⁹. En application du nouveau dispositif, les projets seront réalisés selon une approche « construction-transfert-location » (CTL), dans le cadre de laquelle l'État loue les installations édifiées par des entités du secteur privé pour une durée allant de 10 à 30 ans. Ce programme a pour objectif de :

- fournir les infrastructures publiques nécessaires dans les meilleurs délais, sachant que le volume des investissements publics est trop limité pour assurer la réalisation d'infrastructures adaptées en temps voulu ;
- réaliser des gains d'efficacité en matière d'investissement et de gestion dans le domaine des infrastructures publiques, en misant sur la créativité et l'efficacité du secteur privé ;
- offrir des possibilités de placement à long terme garantissant un taux de rendement stable aux fonds de pension et aux compagnies d'assurance ;
- jouer un rôle anticyclique en stimulant le secteur de la construction.

La réalisation des projets de type CTL se fait en trois temps (ministère du Plan et du Budget, 2005). *Premièrement*, le ministère compétent mène des études préliminaires sur la faisabilité économique et politique de chaque projet, en tenant compte de ses effets escomptés et de son urgence. *Deuxièmement*, les projets qui franchissent le cap de l'étude de faisabilité sont soumis à une évaluation de rentabilité, visant à déterminer si la formule du PPP déboucherait sur de meilleurs résultats, en termes de coûts et de qualité de service, qu'un financement sur le budget de l'État. *Troisièmement*, les projets jugés adaptés au modèle du PPP donnent lieu à une analyse destinée à déterminer le niveau de loyer adéquat pour compenser les coûts de construction assumés par le secteur privé. En mai 2005, des projets regroupés dans 17 catégories, concernant notamment des établissements d'enseignement, des maisons de retraite, des centres de soins, des musées, des bibliothèques et des logements militaires, ont fait l'objet d'appels d'offres ouverts (voir le tableau 2.4). Les pouvoirs publics et le secteur privé semblent devoir s'entendre sur des dépenses totales de 6 000 milliards de won (0.7 % du PIB) en 2005 pour 128 projets d'un montant moyen de 48 milliards. Les premiers projets sont entrés dans leur phase de

Tableau 2.4. **Partenariats public-privé visant à promouvoir l'investissement en infrastructure**

Milliers de milliards de wons

Type d'investissement	2005	2006	2007	Total
Équipements éducatifs	3.1	5.8	4.7	13.6
Distribution d'eau et assainissement	1.0	2.3	2.3	5.6
Logements militaires	0.7	0.6	0.6	1.8
Équipements culturels et sociaux	0.8	0.6	0.6	2.0
Infrastructures ferroviaires	0.4	0.7	0.0	1.2
Total	6.0	10.0	8.4	24.1

Source : Ministère du Plan et du Budget.

construction en août, les dépenses du secteur privé devant atteindre 500 milliards de wons d'ici fin 2005. Les dépenses totales au titre des projets s'inscrivant dans le cadre de PPP approuvés d'ici à 2007 devraient représenter 24 000 milliards de wons (3.1 % du PIB).

Le gouvernement a pris un certain nombre de mesures d'incitation afin d'encourager les entreprises du secteur privé à s'engager dans des PPP. *Premièrement*, elles sont autorisées à utiliser des terres domaniales dans certaines zones. *Deuxièmement*, une garantie de chiffre d'affaires minimum – allant jusqu'à 90 % des recettes prévisionnelles dans certains cas – permet aux entreprises privées de ne pas tomber en-deçà d'un certain seuil de chiffre d'affaires pendant la durée du contrat de location. *Troisièmement*, les autorités offrent des avantages fiscaux ayant trait aux taxes à l'achat, aux taxes d'enregistrement et à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). *Quatrièmement*, le gouvernement atténue les risques de change, dans certains cas par le biais d'aides directes. Il existe également des dispositifs d'incitation destinés à encourager les établissements financiers à investir dans des projets de type CTL. En outre, le programme comprend des mesures visant à promouvoir la participation des petites et moyennes entreprises (PME) de construction, en leur offrant un traitement préférentiel et des garanties de prêts.

Dans un souci de viabilité budgétaire et de transparence, le gouvernement encouragera une concurrence active dans le cadre des procédures d'appel d'offres, ce qui devrait déboucher sur un taux de rentabilité satisfaisant des projets de type CTL. L'ampleur de l'ensemble des projets sera fixée de manière à ce que les coûts de location à long terme ne dépassent pas les dépenses courantes au titre des investissements d'infrastructure. De plus, des informations sur les montants annuels investis, ainsi que sur les charges budgétaires, seront incluses dans le Plan national de gestion budgétaire à moyen terme et communiquées à l'Assemblée nationale.

Le fait de s'appuyer sur l'efficacité et la créativité du secteur privé pour construire et exploiter les infrastructures publiques présente divers avantages. En outre, les PPP peuvent être conçus de manière à transférer les risques des contribuables vers les détenteurs des capitaux propres. Il est encourageant de constater que ce programme exploite les compétences du Centre de gestion des investissements publics et privés pour garantir l'objectivité des études de faisabilité réalisées par les ministères compétents au premier stade du processus. Le Centre est le résultat du regroupement du Centre coréen pour l'investissement privé et du Centre de gestion des investissements publics, rattaché à l'Institut coréen du développement. Ce dernier Centre avait initialement été créé en 1999 en tant qu'organisme indépendant chargé de réaliser des évaluations *ex ante* des grands projets d'investissement public (voir l'Étude de 2004). À la mi-2004, sur les 113 projets

retenus par le Centre au terme de la première étape de sélection, 92 avaient été rejetés (voir le tableau 2.5), ce qui représentait environ 60 000 milliards de wons (8 % du PIB) d'économies budgétaires. Étant donné l'efficacité de cette approche en termes d'élimination des projets d'investissements inéconomiés, il est justifié de confier au Centre l'étude des projets de type CTL, puisqu'ils se traduisent par des éléments de passif éventuels et explicites pour les administrations publiques.

Tableau 2.5. **Études de faisabilité préliminaires concernant des projets d'investissement public**

Milliers de milliards de wons

	Ensemble des projets d'investissement public		Projets sélectionnés par le PIMA ¹		Projets d'investissement non retenus	
	Nombre de projets	Coûts estimatifs	Nombre de projets	Coûts estimatifs	Nombre de projets	Coûts estimatifs
1999	19	26.7	12	6.9	7	19.8
2000	30	13.9	15	6.0	15	7.9
2001	41	19.8	14	6.4	27	13.3
2002	30	16.6	13	6.2	17	10.4
2003	52	32.0	35	24.7	17	7.3
2004 ²	33	5.8	24	4.9	9	0.9
Total	205	114.8	113	55.1	92	59.6

1. Public Investment Management Centre, relevant de l'Institut coréen pour le développement. Il a récemment été regroupé avec le Private Investment Center pour créer le Public and Private Investment Management Center (PIMAC).

2. Janvier à juin.

Source : Ministère du Plan et du Budget.

Cependant, le nouveau dispositif mis en place en Corée présente un certain nombre d'inconvénients potentiels. *Premièrement*, les projets reposant sur des PPP peuvent faire l'objet d'un examen plus sommaire à l'Assemblée nationale que les projets financés sur fonds publics, dans la mesure où ils sont simplement portés à la connaissance du corps législatif, sans être inclus dans le budget soumis à son approbation. *Deuxièmement*, les PPP ne devraient pas être utilisés à des fins de stabilisation macroéconomique. En effet, malgré les 128 projets distincts annoncés au premier semestre de l'année, les dépenses correspondantes du secteur privé en 2005 resteront limitées à 500 milliards de wons (soit 0.1 % du PIB). Il conviendrait donc de mettre plutôt l'accent sur la réalisation de gains d'efficacité à long terme. *Troisièmement*, les divers mécanismes d'incitation inclus dans le programme, tels que ceux destinés à favoriser l'implication des PME et les investissements des établissements financiers, réduisent la transparence du processus et les risques assumés par le secteur privé, ce qui a des incidences négatives en termes d'efficacité. *Quatrièmement*, si les PPP sont ancrés dans le plan budgétaire à moyen terme, la durée des locations – qui peut atteindre 30 ans – va bien au-delà de l'horizon quinquennal de ce plan. Outre ces motifs de préoccupation, l'expérience d'autres pays de l'OCDE ayant eu recours aux PPP met en évidence un certain nombre d'autres risques (voir l'encadré 2.1).

Réformer le Régime national de retraite

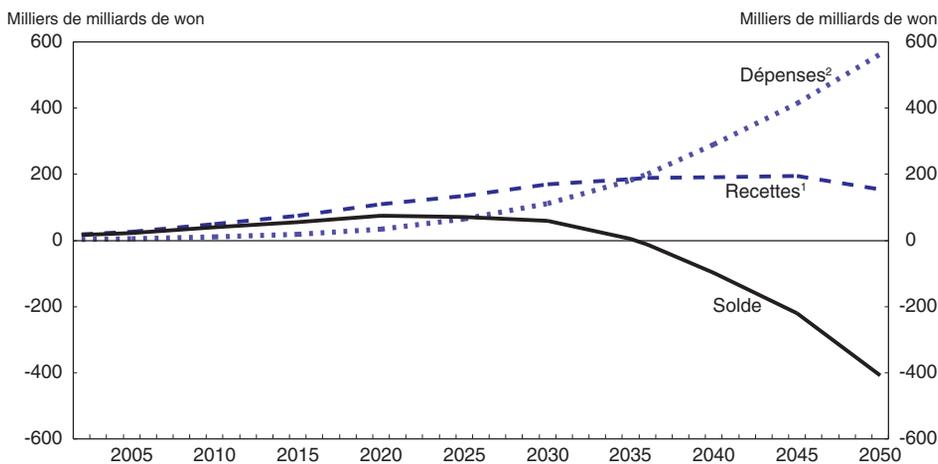
Le rythme rapide du vieillissement démographique (voir le graphique 1.4) va se traduire par des pressions à la hausse sur les dépenses publiques de retraite. Il est clair que le Régime national de retraite, créé en 1988, n'est pas viable, malgré les réformes introduites en 1998. Le but du Régime est de servir des pensions assurant un taux de

Encadré 2.1. **Problèmes posés par le recours aux partenariats public-privé pour construire des équipements collectifs**

- Les coûts de financement sont généralement plus élevés dans le secteur privé. Il est donc essentiel de veiller à ce que la supériorité des entreprises du secteur privé en termes d'efficacité soit suffisante pour compenser le coût plus élevé de leurs emprunts.
- S'il est probable que l'entité sélectionnée au terme de la procédure d'appel d'offres concernant un PPP sera la plus efficace pour réaliser le projet d'infrastructure visé, rien ne garantit qu'elle disposera d'un avantage comparatif quant à l'exploitation de cet équipement. En Corée, le constructeur signe un contrat d'une durée comprise entre 10 et 30 ans d'exploitation et de gestion de l'équipement concerné. Or, on peut penser que les compétences requises pour édifier une maison de retraite, par exemple, diffèrent de celles nécessaires pour la gérer efficacement. Dans le cas de la Hongrie et du Mexique, on considère que l'octroi simultané des droits de construction et d'exploitation d'infrastructures routières s'est soldé par un échec (Journard et autres, 2004).
- La rentabilité potentielle à long terme dépend du degré de concurrence (Journard et autres, 2004). Il est donc essentiel que la procédure d'appel d'offres soit organisée de manière à réduire la dépendance de l'État vis-à-vis du bénéficiaire de la concession. Des conditions concernant la qualité de service devraient notamment être spécifiées dans le contrat, encore que cela puisse soulever des difficultés dans certains cas. Même si des critères de qualité de service peuvent être intégrés dans le contrat, la menace que l'État puisse se tourner vers un autre partenaire privé en cas de performances insatisfaisantes n'est pas toujours crédible, compte tenu de la spécificité des actifs concernés. En résumé, l'État et ses partenaires privés risquent de tomber dans une relation de dépendance mutuelle de nature à étouffer la concurrence.
- Les coûts que représentent l'élaboration de contrats bien conçus et l'organisation des appels d'offres relatifs aux PPP sont souvent élevés. Les entités privées construisant des infrastructures publiques en Corée seront remboursées par le biais de locations à long terme, le taux de rentabilité visé étant fondé sur le rendement des obligations d'État à cinq ans, corrigé par un facteur d'ajustement dépendant de la prime de risque sur les emprunts à long terme et des risques impliqués par la construction et l'exploitation de l'équipement considéré.
- Les loyers versés devraient être inscrits au budget des administrations publiques. Toutefois, dans le cas de la Corée, aucune décision n'a été prise concernant les règles budgétaires relatives au traitement comptable des PPP (ministère du Plan et du Budget, 2005). Les projets de type « construction-transfert-exploitation » réalisés par le passé ont fait l'objet d'un traitement distinct de celui réservé aux projets financés sur fonds publics. Dans certains pays, les PPP sont utilisés pour contourner les mécanismes de contrôle des dépenses et faire sortir du budget des investissements publics, alors que l'État continue à assumer l'essentiel des risques qui s'y rattachent (FMI, 2004).
- Outre leurs coûts explicites, les PPP peuvent impliquer des éléments de passif éventuel considérables pour les administrations publiques. Ainsi, les problèmes de conception, les dépassements de coûts et les retards d'exécution représentent des risques susceptibles d'alourdir la dette publique. Il est donc important de transférer ces risques au secteur privé, notamment aux détenteurs des capitaux propres, même si cela rend l'élaboration des contrats plus coûteuse et plus ardue. Ce transfert des risques dépend également des mécanismes de réglementation et de surveillance en place (Journard et autres, 2004). En Corée, c'est l'État qui assume une partie du risque de change, comme indiqué précédemment. En outre, il est difficile d'estimer l'ampleur des éléments de passif éventuel, dans la mesure où ils dépendent des garanties de chiffre d'affaires minimum accordées aux exploitants.

remplacement de 60 % aux travailleurs rémunérés à hauteur du salaire moyen et totalisant 40 années de cotisations. Pour les personnes qui bénéficient aussi du système obligatoire des indemnités de retraite (voir le chapitre 6), les pensions servies sont relativement généreuses, avec un taux de remplacement global de 80 % au bout de 35 ans¹⁰. Néanmoins, si le taux de cotisation était maintenu à son niveau actuel de 9 %, le Régime national de retraite deviendrait déficitaire en 2036 (voir le graphique 2.10), et les ressources de la Caisse nationale de retraite – qui représentent aujourd'hui 32 fois le montant des pensions versées – seraient épuisées d'ici à 2047. Pour garantir la viabilité financière du système – c'est-à-dire l'existence d'un fonds de réserve suffisant pour payer deux années de prestations – jusqu'en 2070, il faudra relever le taux de cotisation à 19.85 % d'ici à 2030¹¹. En outre, celui des cotisations d'assurance-maladie atteindrait 8.2 % du salaire à ce stade.

Graphique 2.10. **Prévisions à long terme concernant le régime national de retraite**



1. Y compris les revenus de placements.

2. Y compris les coûts d'administration.

Source : Institut national de recherche sur les retraites.

Le gouvernement est juridiquement tenu d'examiner la viabilité du Régime national de retraite tous les cinq ans. En 2003, il a proposé de baisser le taux de remplacement de 60 % à 50 % en 2008, tout en relevant de 1.38 point de pourcentage le taux de cotisation tous les cinq ans à partir de 2010, ce qui le porterait à 15.9 % d'ici 2030¹². Un tel taux de cotisation permettrait d'assurer la viabilité financière du Régime national de retraite jusqu'en 2070, sur la base d'hypothèses économiques relativement optimistes. Il est notamment présumé que la croissance réelle des salaires se maintiendrait à un taux relativement élevé de 2 % entre 2030 et 2050, et que le taux de rendement réel des investissements s'établirait à 2.5 %¹³. Dans un scénario économique un peu moins favorable¹⁴, le taux de cotisation devrait se hisser à 17.2 %. Ce taux serait certes inférieur à celui de 20 % requis en l'état actuel de la situation, mais il n'en aurait pas moins des conséquences négatives sur le comportement du marché du travail. La proposition de réforme de 2003 est cependant toujours bloquée à l'Assemblée nationale.

Outre la question de sa viabilité, la couverture relativement limitée du Régime national de retraite reste un motif de préoccupation. Grâce à l'extension de son champ d'application légal et aux progrès accomplis en termes de respect des obligations

incombant aux assurés, le nombre de personnes versant des cotisations a presque triplé, passant de 4.4 millions en 1988 à 12.4 millions en 2004¹⁵. Néanmoins, le nombre total de cotisants ne représentait que 55 % de la population active. De plus, on relevait un écart considérable de niveau de cotisations entre les personnes assurées par l'intermédiaire de leur employeur (1.8 million de wons en 2003) et les personnes assurées à titre individuel (1.05 million de wons), qui sont généralement des travailleurs indépendants. Le niveau relativement faible de la couverture et des cotisations des travailleurs indépendants laisse à craindre que le Régime national de retraite ne soit pas suffisant pour empêcher une montée de la pauvreté chez les personnes âgées. Le taux de pauvreté relative est déjà sensiblement plus élevé pour les ménages dont le chef a plus de 60 ans (voir le tableau 2.6), ce qui tient à la répartition des formes classiques de garanties de ressources avant que le système de protection sociale ne soit suffisamment développé.

Tableau 2.6. **Taux de pauvreté en fonction de l'âge du chef de famille**

Enquête sur les ménages urbains¹

Âge	Taux de pauvreté ² (%)	Antécédents de pauvreté ³ (%)	Pauvreté de longue durée ⁴ (%)
29 ans ou moins	28.8	63.5	25.4
30-39 ans	17.1	36.7	12.3
40-49 ans	13.8	30.4	9.0
50-59 ans	9.7	25.5	4.9
Plus de 60 ans	22.5	42.0	17.4
Total	15.6	34.1	10.8

1. Cette analyse est fondée sur l'enquête réalisée par l'Office national de statistique sur les ménages urbains durant la période 1998-2000. L'indicateur utilisé est la consommation, dans la mesure où l'enquête portait notamment sur des travailleurs indépendants. Sont considérés comme pauvres les ménages dont les dépenses de consommation se situent dans la tranche de 10 % inférieure des dépenses totales de consommation.

2. En situation de pauvreté durant un trimestre donné.

3. En situation de pauvreté durant un ou plusieurs trimestres au cours de la période de trois ans couverte.

4. En situation de pauvreté durant au moins 8 trimestres sur 12.

Source : Chang (2004).

Une réforme de l'ensemble du système de retraite est nécessaire pour remédier à sa couverture insuffisante tout en assurant sa pérennité. Les paramètres de la pension liée aux gains d'activité devraient être immédiatement ramenés à des niveaux viables, grâce à une réduction des taux de prestation. En outre, le programme de protection sociale financé par l'impôt, soumis à des conditions de ressources et ayant une couverture jusqu'ici limitée, devrait être progressivement transformé en une pension universelle de base, d'un montant forfaitaire relativement bas. La portée de cette retraite nationale composée de deux éléments, proposée dans l'Étude de 2001 sur la Corée, devrait dépendre des ressources budgétaires disponibles et pourrait nécessiter une réduction de la pension de base servie aux personnes aisées. Cette retraite publique devrait être complétée grâce à la mise en place d'un système de retraite d'entreprise (voir chapitre 5) et au développement de l'épargne-retraite individuelle.

Une telle réforme du Régime national de retraite limiterait fortement l'accumulation d'actifs dans la Caisse nationale de retraite, et réduirait du même coup les risques liés à la concentration d'un volume important d'avoirs dans une seule institution. La Caisse représentait déjà 15.5 % du PIB en 2003, et son poids pourrait doubler pour s'établir aux alentours de 35 % d'ici 2015. Son objectif de placement est d'obtenir un rendement élevé, tout en recherchant « la stabilité et l'utilité socio-économique ». La proportion des avoirs de la Caisse déposée sur le compte du Trésor national pour financer des investissements

d'infrastructure est tombée de plus de la moitié en 1999 à 6 % seulement en 2004, conformément à la décision prise en 2001 de cesser d'accorder des prêts à l'État. En 2003, la composition de la Caisse avait sensiblement changé. La plus grande partie des fonds sont maintenant placés en obligations (85 %), les emprunts d'État représentant environ un tiers de cette catégorie. Le reste est essentiellement investi dans des titres de participation (7 %). Pour améliorer le rendement de ces capitaux, l'Office national des retraites a commencé à externaliser en partie la gestion des avoirs de la Caisse en faisant appel à des sociétés de gestion d'actifs en 2001, même si ce transfert concernait moins de 1 % de ses actifs totaux. Renforcer cette externalisation pourrait contribuer à la hausse de rendement souhaitée. Néanmoins, il est nécessaire de mettre en place un cadre de gouvernance empêchant toute influence politique sur les entreprises dans lesquelles la Caisse investit.

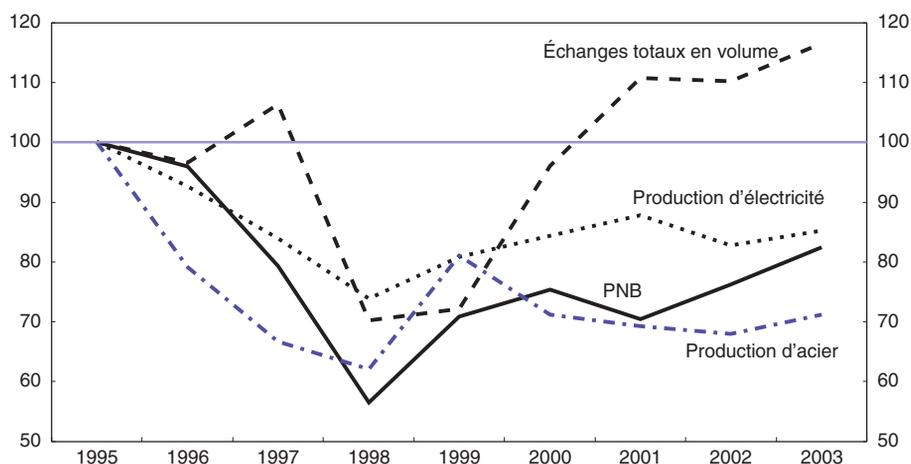
Une coopération économique renforcée avec la Corée du Nord

Après avoir plongé dans la récession au cours des années 90, l'économie nord-coréenne s'est stabilisée ces dernières années, son produit national brut (PNB) enregistrant une croissance estimée entre 1 % et 2 % en 2002 et 2003 (ministère de l'Unification, 2005). Néanmoins, un certain nombre d'indicateurs, tels que le PNB, la production d'électricité et la production d'acier, restent sensiblement inférieurs à leur niveau de 1995 (graphique 2.11). En conséquence, le PIB de la Corée du Nord ne représentait que 3 % de celui de la Corée du Sud en 2003, et son revenu par habitant, 6 % (tableau 2.7). Le Nord est confronté à une pénurie chronique de céréales de l'ordre de 2 millions de tonnes par an, la production annuelle de 4 millions de tonnes environ étant nettement inférieure à ses besoins. Cette pénurie, qui devrait se poursuivre en 2005, a rendu la Corée du Nord tributaire de l'aide alimentaire fournie par la Corée du Sud et par d'autres nations.

Les échanges entre les deux Corées sont limités par les restrictions aux déplacements et aux communications entre les deux moitiés de la péninsule. Selon une étude du gouvernement sur les entreprises coréennes ayant pris part aux échanges entre le Nord et le Sud en 2003, 60 % d'entre elles procédaient à des échanges indirects par l'intermédiaire de pays tiers, tandis que 17 % se livraient uniquement à des échanges directs (les autres étant impliquées à la fois dans ces deux types de pratiques). Malgré ces obstacles, les

Graphique 2.11. **Évolution économique de la Corée du Nord**

1995 = 100



Source : Ministère de l'Unification, république de Corée.

Tableau 2.7. **Comparaison de la Corée du Nord et de la Corée du Sud**
2003 sauf indication contraire

	(A)	(B)	(A/B)
	Corée du Nord	Corée du Sud	Comparaison (%)
Population (millions)	22.5	47.9	47.0
PIB (milliards de dollars)	18.4	608.6	3.0
PIB/PNB par habitant (dollars)	818	12 720	6.4
Commerce extérieur total (milliards de dollars)	2.4	372.6	0.6
Exportations	0.8	193.8	0.4
Importations	1.6	178.8	0.9
Exportations intercoréennes (millions de dollars en 2004)	258	439	58.8
Exportations commerciales ¹	258	90	286.7
Exportations non commerciales ²	0	349	–
Production industrielle			
Électricité (100 GWh)	196.0	3 224.0	6.1
Acier (millions de tonnes)	1.1	46.3	2.4
Ciment (millions de tonnes)	5.5	59.2	9.4
Production agricole			
Céréales (millions de tonnes)	4.3	5.0	85.0
Engrais (millions de tonnes)	0.4	3.3	12.6

1. La transformation à façon représente la moitié environ des échanges commerciaux

2. Y compris l'aide humanitaire, les visites du mont Geumgang et la construction du complexe industriel Gaesong.
Source : Ministère de l'Unification, république de Corée.

échanges entre les deux Corées ont augmenté de quelque 300 millions de dollars par an au cours de la seconde moitié des années 90 pour atteindre environ 700 millions de dollars en 2003 et 2004 (voir le tableau 2.7), plaçant la Corée du Sud au second rang des partenaires commerciaux de la Corée du Nord, derrière la Chine. Les échanges intercoréens se composent de trois éléments : i) des transactions commerciales classiques (un quart du total); ii) des échanges liés à des accords de transformation¹⁶, portant essentiellement sur des produits textiles (un quart); et iii) des échanges non commerciaux, correspondant notamment à des flux d'aide humanitaire, aux visites du mont Geumgang et à la construction du complexe industriel de Gaesong (la moitié). Les échanges entre les deux Corées ont légèrement diminué en 2004, principalement en raison d'une baisse de 15 % des échanges commerciaux (transactions commerciales classiques et échanges relevant d'accords de transformation) liée aux quotas sud-coréens relatifs aux produits de l'agriculture et de la pêche.

Bien que les négociations se déroulant au niveau ministériel entre le Nord et le Sud aient été suspendues en juillet 2004, les progrès se sont poursuivis concernant les projets économiques communs, en particulier le parc industriel de Gaesong destiné à accueillir des entreprises sud-coréennes. La première phase de ce chantier – un complexe de 3.3 millions de m² destiné à des PME à forte intensité de main-d'œuvre – est déjà en cours de construction. Quinze entreprises sud-coréennes ont été sélectionnées pour la phase pilote et cinq sont déjà à l'œuvre. Les travailleurs nord-coréens concernés doivent recevoir une rémunération minimale de 50 dollars par mois, ce qui représente moins d'un dixième du salaire minimum sud-coréen. Les infrastructures requises par ce complexe – notamment en matière de liaisons ferroviaires et routières, d'approvisionnement en électricité et de communications – sont fournies par l'État sud-coréen. L'objectif est de créer un complexe d'industrie lourde de 66 millions de m². Le fait que Gaesong soit situé à proximité de la frontière contribuera peut-être à en faire une entreprise plus réussie que

les précédentes tentatives de création de zones économiques spéciales dans de lointaines régions du nord du pays. Les deux gouvernements sont convenus d'ouvrir les liaisons routières et ferroviaires entre le Nord et le Sud en octobre 2005.

En juin 2005, la Corée du Sud a proposé de fournir au Nord 2 millions de kilowatts d'électricité par an à partir de 2008, après qu'auront été mises en place des lignes électriques entre le Sud et le Nord. Ce projet est toutefois subordonné à l'abandon par la Corée du Nord de ses programmes nucléaires, et dépendra de la capacité de son réseau à recevoir et distribuer un tel afflux de courant électrique. Les dépenses publiques de coopération avec la Corée du Nord, qui ont atteint 500 milliards de wons (soit 0.1 % du PIB) en 2004, vont augmenter sensiblement à l'avenir.

Améliorer le système de dépenses publiques

Compte tenu de l'accentuation des pressions à la hausse qui s'exercent sur les dépenses, dues en particulier au vieillissement démographique et au renforcement potentiel de la coopération avec la Corée du Nord, il est essentiel d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques (voir l'Étude de 2003). Les critiques relatives au système de dépenses publiques pointent un manque de hiérarchisation stratégique dans la répartition des ressources et une évaluation insuffisante des résultats des projets. L'administration s'emploie à y remédier grâce au Plan national de gestion budgétaire, à l'introduction d'une programmation budgétaire descendante, et à l'extension du système de gestion des performances. Le premier Plan national de gestion budgétaire a été adopté pour la période 2004-2008 (voir l'Étude de 2004) et contient des objectifs concernant le niveau des dépenses publiques, les priorités de dépenses par secteur et les dépenses affectées à des programmes budgétaires clés. Le plan 2004-2008 a trouvé sa traduction dans le projet de budget pour 2005, et sa version actualisée pour la période 2005-2009 sera prochainement établie en vue de l'élaboration du budget 2006. L'objectif est d'améliorer l'efficacité et la prévisibilité des dépenses publiques, et de veiller à ce qu'elles correspondent aux ambitions et aux priorités d'action nationales. On ignore cependant dans quelle mesure ces objectifs fixés par période de cinq ans sont contraignants dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, alors qu'il s'agit de la clé de l'efficacité de tout plan à moyen terme.

La mise en œuvre du plan sera facilitée par l'adoption d'une approche descendante en matière de programmation budgétaire. Celle-ci reposait de manière excessive sur une démarche ascendante, selon laquelle la répartition sectorielle des ressources et l'ampleur globale du budget étaient déterminées au dernier stade de la procédure, par agrégation des dépenses affectées aux différents programmes. En conséquence, l'attention accordée aux résultats était des plus limitées, et le lien entre le budget et la gestion globale des affaires publiques était inadéquat. Un système descendant, introduit en tant que projet-pilote dans quatre organismes publics en 2004 et pleinement appliqué dans 48 ministères opérationnels pour le budget 2005, devrait permettre de renforcer l'efficacité des dépenses. Les plafonds sectoriels de dépenses sont fixés suivant les priorités énoncées dans le Plan national de gestion budgétaire, et les ministères opérationnels sont autorisés à élaborer leurs budgets de manière autonome, dans la limite de leurs plafonds respectifs. Grâce à cette autonomie accrue, les ministères sont moins enclins à solliciter des ressources excessives, d'où un ralentissement de la croissance de l'ensemble des crédits budgétaires demandés, dont le taux est passé de 30 % pour le budget 2004 à 12 % pour le budget 2005. En outre, les budgets affectés aux projets en cours ont été réduits de 3.1 milliards de wons, tandis que ceux destinés aux nouveaux projets ont été doublés dans le cadre du budget 2005.

Les progrès accomplis ont été plus limités quant à la réduction du nombre de comptes et fonds spéciaux, qui représentaient respectivement 16 % et 29 % des dépenses consolidées en 2004 (voir l'Étude de 2004). Le nombre de comptes spéciaux était de 23 en 2005, tandis que l'on comptait 60 fonds. La structure extrêmement complexe et compartimentée du budget réduit sa transparence et fait obstacle à la répartition efficiente des ressources par les autorités (Koh, 2005). Il est donc important que le gouvernement continue de réduire le nombre des fonds publics et de comptes spéciaux, pour le ramener respectivement à 54 et 12, comme prévu.

Conclusion

Bien que le redressement attendu de longue date de la demande intérieure semble en bonne voie, l'orientation de la politique monétaire devrait rester accommodante, dans le contexte du cadre de ciblage de l'inflation à moyen terme, jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée. De nouvelles mesures de relance budgétaire semblent en revanche superflues, étant donné que la croissance de la consommation privée serait probablement forte lorsque les effets de ces mesures se feraient sentir. Les autorités devraient donc se fixer pour priorité de limiter les dépenses et la dette publiques, compte tenu des pressions croissantes qui s'exercent à la hausse sur les dépenses de l'État. Des recommandations précises figurent dans l'encadré 2.2.

Encadré 2.2. **Recommandations concernant la politique macroéconomique**

Politique monétaire et de change

- Poursuivre la mise en œuvre du cadre de ciblage de l'inflation à moyen terme institué en 2004.
- Continuer à mener une politique de change flexible, tout en limitant les interventions sur les marchés des changes et en évitant d'accumuler de nouvelles réserves en devises.
- Utiliser avec prudence les nouveaux dispositifs créés pour gérer les réserves de change, tels que la Société d'investissement de Corée, de manière à éviter les pertes.
- Maintenir le taux directeur à court terme à un bas niveau jusqu'à ce que la demande globale soit engagée sur la voie d'un redressement durable.
- Éviter d'utiliser les instruments de politique monétaire pour stabiliser les prix de l'immobilier.
- Recourir à des mesures favorisant le jeu des forces du marché pour réguler l'évolution du marché immobilier, et mettre fin à la politique en coups d'accordéon alternant les phases de durcissement de la réglementation, destinées à limiter la hausse des prix, et les phases d'assouplissement visant à stimuler les activités de construction.

Politique budgétaire

- Éviter toute nouvelle mesure de relance budgétaire, y compris un budget supplémentaire en 2005, étant donné que la demande intérieure semble sur la voie du redressement et que les effets de telles mesures se feraient sentir avec un décalage tel qu'elles risqueraient d'être procycliques.
- Axer les partenariats public-privé (PPP) destinés à favoriser les investissements privés d'infrastructure sur des considérations d'efficacité à long terme, et non sur des objectifs anticycliques, et limiter les charges budgétaires et les éléments de passif éventuel qu'ils représentent pour les administrations publiques.

Encadré 2.2. **Recommandations concernant la politique macroéconomique** (suite)

- Réformer le Régime national de retraite afin de garantir sa viabilité, tout en limitant la hausse nécessaire des taux de cotisation à un niveau permettant de minimiser son incidence négative sur le marché du travail.
- Externaliser davantage la gestion des avoirs de la Caisse nationale de retraite, tout en veillant à ce que le cadre de gouvernance en place empêche toute influence politique sur les entreprises dans lesquelles la Caisse investit.
- Faire en sorte que le système de protection sociale permette de limiter les risques de pauvreté parmi les personnes âgées, au cours de la période de transition caractérisée par la montée en charge du Régime national de retraite et l'extension de sa couverture.
- Renforcer l'efficacité du système de dépenses publiques, notamment en appliquant une approche descendante efficace en matière de programmation budgétaire, et en veillant à ce que le Plan national de gestion budgétaire à moyen terme revête un caractère contraignant dans le cadre de l'élaboration des budgets annuels.
- Réduire encore le nombre de comptes et fonds spéciaux afin de renforcer la transparence et l'efficacité du cadre budgétaire.

Notes

1. L'augmentation des taxes sur le tabac fin 2004 avait entraîné une envolée des ventes de cigarettes au dernier trimestre 2004. D'après les calculs de la Banque de Corée, cela a ramené le taux de croissance au premier trimestre 2005 de 3.1 % en glissement annuel à 2.7 %, son niveau le plus faible, en l'espace de deux ans.
2. L'indice de confiance des consommateurs de la Banque de Corée a reculé de 108 au premier trimestre 2005 à 102 au deuxième, ce qui reste nettement supérieur au chiffre de 87 enregistré au dernier trimestre 2004. Parallèlement, l'indice de confiance des entreprises a baissé de manière encore plus marquée – passant de 108 à 91 –, mais il demeure également beaucoup plus élevé que le niveau de 61 auquel il se situait au quatrième trimestre 2004.
3. Voir, par exemple, la décision de politique monétaire rendue publique après la réunion du 7 juillet 2005.
4. Il existe une corrélation positive entre les prix de l'immobilier et l'investissement dans la construction de logements. Depuis 1987, le coefficient de corrélation calculé à partir de données trimestrielles est de 0.4.
5. L'attrait de cette zone tient en partie aux possibilités qu'elle offre en matière d'enseignement, puisqu'on y trouve notamment des établissements d'enseignement privés de type *hakwon* (voir le chapitre 4).
6. Cette politique est expliquée dans un communiqué de presse du ministère des Finances et de l'Économie en date du 31 août 2005, qui peut être consulté à l'adresse <http://english.mofe.go.kr>.
7. Les transactions immobilières réalisées dans ces zones doivent être déclarées aux pouvoirs publics. Leur principale spécificité réside dans le fait que les impôts sur les plus-values sont assis sur la valeur marchande des biens, et non sur l'estimation utilisée comme base des impôts sur la propriété immobilière, qui représente environ 35 % du prix du marché (voir chapitre 3).
8. L'indicateur budgétaire privilégié par le gouvernement ne prend pas en compte l'excédent de la sécurité sociale, celui-ci étant destiné à couvrir les futurs engagements au titre du système public de retraite. En outre, la décision de remplacer l'emprunt garanti par l'État utilisé pour financer la restructuration du secteur financier (voir le chapitre 6) par des obligations d'État a gonflé le montant des déficits officiels. Entre 2003 et 2006, 49 000 milliards de won (soit environ 6 % du PIB) de titres d'emprunt de ce type seront inscrits au budget. Il convient également de noter que la Corée utilise les mesures du budget des administrations publiques fondées sur le Manuel de statistiques de finances publiques (SFP). Des mesures du budget des administrations publiques établies sur la base du Système de comptabilité nationale (SCN) de 1993 sont disponibles jusqu'à

l'année 2002, au cours de laquelle la Corée a enregistré un excédent de 5.5 points de PIB selon cette méthode, et de 3.3 points suivant l'approche SFP. Cette différence s'explique par le fait que les données SFP n'incluent pas les collectivités locales, mais intègrent des composantes de la capacité de financement des administrations publiques, dont certaines sont de nature financière.

9. Au cours des dix dernières années, 157 projets de type CTE ont été lancés (47 au niveau national et 110 au niveau des communes), pour un montant global de 40 000 milliards de wons (soit 6 % du PIB). Sur ce total, 44 installations fonctionnent déjà, tandis que le reste est en cours de construction ou de négociation.
10. Cependant, du fait de l'augmentation du nombre de travailleurs non réguliers, la moitié seulement des assurés bénéficient des indemnités de retraite. En outre, on estime que la période moyenne de couverture sera de 22 ans en 2050.
11. Ces prévisions, effectuées par l'Institut national de recherche sur les retraites, se fondent sur l'hypothèse d'un taux de fécondité constant de 1.4, légèrement supérieur à son niveau actuel de 1.2. Financer par capitalisation intégrale le Régime national de retraite exigerait un taux de cotisation de 25 %.
12. Le parti au pouvoir a introduit des dispositions législatives qui abaisseraient le taux de remplacement à 50 % mais laisseraient le taux de cotisation inchangé.
13. À titre de comparaison, le taux d'augmentation moyen des rémunérations en termes réels dans le secteur des entreprises était d'environ 1 % au cours des années 90 dans la zone OCDE.
14. La croissance réelle des salaires se tasserait à 1.5 % au cours de la période 2030-2050, tandis que le taux de rendement réel des investissements s'établirait à 2 %.
15. On comptait en outre 4.6 millions d'assurés exonérés de cotisations.
16. Les échanges liés à des accords de transformation correspondent à l'envoi de matière premières et de produits semi-finis au Nord pour transformation, suivi de leur revente au Sud. Environ 80 % de ces échanges concernent le secteur textile, le reste correspondant dans une large mesure à des produits électroniques. En 2004, 118 entreprises coréennes contribuaient à ce type d'échanges.

Bibliographie

- Chang, Jiyeun (2004), « Grants to Promote Employment of the Elderly in Korea – Introduction and Evaluation », Institut coréen du travail, étude analytique n° 35, Séoul.
- Chung, Eui-Chul (2005), « Housing Policies for Low Income Households », *KDI Annual Report*, Institut coréen du développement, Séoul.
- Hur, Suk-Kyun (2005), « The Current Situation and Theoretical Analysis of Housing-Related Taxes in Korea », *KDI Annual Report*, Institut coréen du développement, Séoul.
- Fonds monétaire international (2004), « Public-Private Partnerships », étude du Département des finances publiques, Washington.
- Joumard, Isabelle, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam et Robert Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 380, Paris.
- Kim, Joon-Kyung (2005), « Politiques concernant l'immobilier et le logement », document interne, Institut coréen de développement, Séoul (en coréen).
- Koh, Young-Sun (2005), « Reforming the fiscal management system in Korea », document interne, Institut coréen de développement, Séoul.
- Ministère du Plan et du Budget (2005), « Public-Private Partnership in Public Investment in Korea », document interne, Séoul.
- Ministère de l'Unification (2005), *Facts and Figures: Statistics of North Korea Administrative District*, Séoul, www.uniKorea.go.kr.
- OCDE (2004), *Études économiques, Corée*, Paris.
- Tcha, MoonJoong (2005), « Determinants of Housing Prices and Policy Issues », *KDI Annual Report*, Institut coréen de développement, Séoul.

Chapitre 3

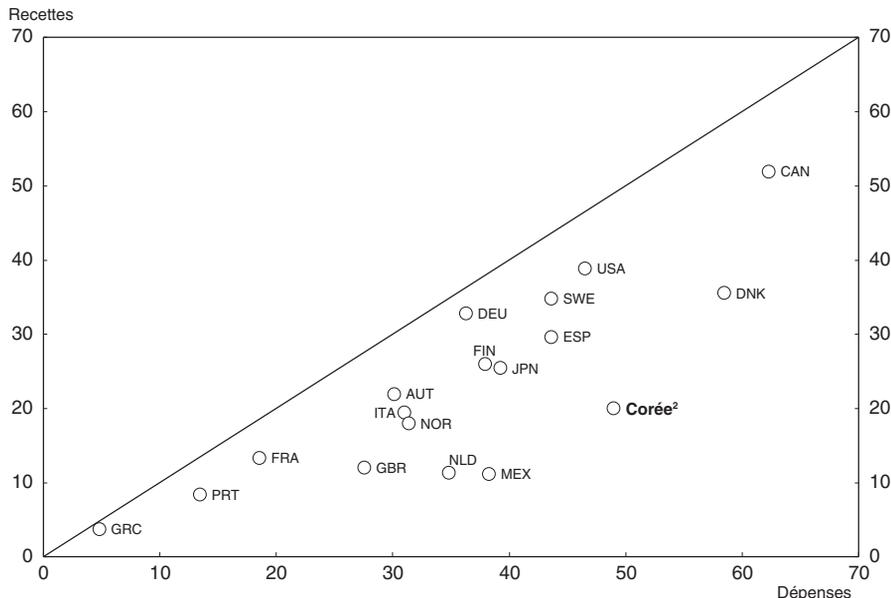
Tirer le maximum de la décentralisation du secteur public

Ce chapitre examine les politiques qui visent à rationaliser les relations financières des différents niveaux d'administration pour mieux répondre aux besoins des habitants, comme le veut la feuille de route établie par le gouvernement en matière de décentralisation. Bien que les collectivités locales soient à l'origine de la moitié des dépenses publiques totales, elles n'ont guère d'autonomie et leurs ressources budgétaires varient fortement d'une région à l'autre. L'objectif prioritaire est de renforcer l'indépendance des autorités locales en clarifiant la répartition des compétences et en transférant d'autres tâches à l'échelon local. Les autorités locales générales devraient aussi exercer davantage d'influence sur l'éducation, tout en lui assurant un plus large soutien, et entretenir des relations plus étroites avec les autorités scolaires locales dans la perspective d'un regroupement de leurs activités. L'affectation des transferts entre collectivités publiques doit être plus transparente et leur réglementation, assouplie, pour plus de flexibilité, avec en parallèle un recours élargi aux dotations globales. Pour rationaliser le fédéralisme budgétaire, il faut aussi permettre aux collectivités locales de mobiliser davantage de recettes et, en même temps, simplifier la structure de la fiscalité locale. Un effort de responsabilité et des règles sont nécessaires pour garantir une saine gestion budgétaire des autorités locales.

La Corée est un pays unitaire où l'autonomie locale est récente. Les politiques visant à renforcer le rôle des autorités locales, liées à l'objectif de favoriser un développement régional équilibré, ont été lancées à la fin des années 80. Elles ont contribué à faire passer la part des collectivités locales dans les dépenses des administrations publiques à 50 % environ, proportion relativement élevée par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 3.1)¹. Cependant, la décentralisation n'a pas encore produit tous ses bienfaits. D'abord, la tradition centralisatrice a laissé trop de pouvoir aux autorités centrales. En particulier, le budget de l'éducation échappe en grande partie aux autorités locales. De plus, le manque d'autonomie et de moyens d'action à l'échelon local a limité l'exercice effectif de leurs pouvoirs. Ensuite, le grave déséquilibre des ressources financières respectives des autorités centrales et locales fait que celles-ci sont tributaires des transferts massifs que celles-là leur accordent, notamment les dotations affectées. Enfin, l'autonomie budgétaire des collectivités locales est très variable, les recettes locales

Graphique 3.1. **Part des collectivités locales dans les recettes et dépenses des administrations publiques**

Pourcentages, 2003¹



Note : Les recettes comprennent les impôts directs et indirects et les recettes non fiscales perçus par les autorités régionales et locales et sont exprimées en pourcentage des recettes perçues par les administrations publiques. Les dépenses correspondent aux dépenses totales des autorités régionales et locales en pourcentage des dépenses des administrations publiques. Les transferts entre administrations sont compensés. Le classement des pays ne reflète pas forcément l'autonomie budgétaire relative des collectivités locales.

1. Ou dernière année connue : 2000 pour le Japon, 2002 pour la Corée, le Danemark et le Mexique.

2. Y compris les autorités éducatives locales.

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux; Statistics Norway; Statistique Canada; Bureau of Economic Analysis des États-Unis.

propres couvrant 95 % des dépenses à Séoul, contre 17 % seulement dans les villes de moindre importance. Au total, du fait des conditions actuelles, la gestion des ressources budgétaires locales manque de dynamisme et les autorités locales répondent difficilement aux attentes de leurs électeurs. À terme, la réforme des rapports des autorités centrales et des collectivités locales est un aspect important de la maîtrise des dépenses et des disparités régionales des moyens budgétaires.

Ce chapitre met en évidence les mesures envisageables pour améliorer les relations financières des différents niveaux d'administration. Après un tableau général de la situation actuelle, les sections qui suivent exposent les principales questions que soulèvent les dépenses, les recettes et la discipline budgétaire. La cinquième section étudie le lien qui unit le fédéralisme budgétaire et les politiques de développement régional équilibré. Le chapitre s'achève par une stratégie pour la suite de la réforme.

Le courant de décentralisation budgétaire

La Corée a été régie par une organisation administrative très centralisée jusqu'à la fin des années 80, le rôle des autorités locales ne dépassant guère celui d'un service extérieur de l'État. Cependant, la réforme de la loi sur l'autonomie locale et de la loi sur les finances locales en 1988 a amorcé le transfert de compétences aux autorités territoriales. Ont suivi l'élection des conseils locaux au suffrage direct en 1991, puis l'élection des gouverneurs et des maires au suffrage universel en 1995 (voir l'encadré 3.1). Ces réformes, en phase avec le courant décentralisateur mondial, avaient pour objet de répondre aux aspirations à plus de démocratie et aux exigences croissantes de la population locale. De plus, une autonomie locale élargie devait favoriser un développement régional plus équilibré. La décentralisation budgétaire semble avoir favorisé la qualité des services publics, leur permettant, par plus de souplesse, de répondre plus fidèlement aux besoins et aux exigences des habitants (Kwon, 2003).

Le plan gouvernemental de réforme

Le gouvernement pense qu'il est nécessaire de décentraliser pour soutenir la concurrence dans une économie mondialisée, créer une économie fondée sur le savoir et favoriser le développement de la société civile. L'administration en place a donc fait de la décentralisation et du développement régional équilibré les grands axes de sa stratégie. En 2003, il a créé le Comité présidentiel pour l'innovation et la décentralisation de l'État², qui a mis en évidence un certain nombre de problèmes dans ce domaine.

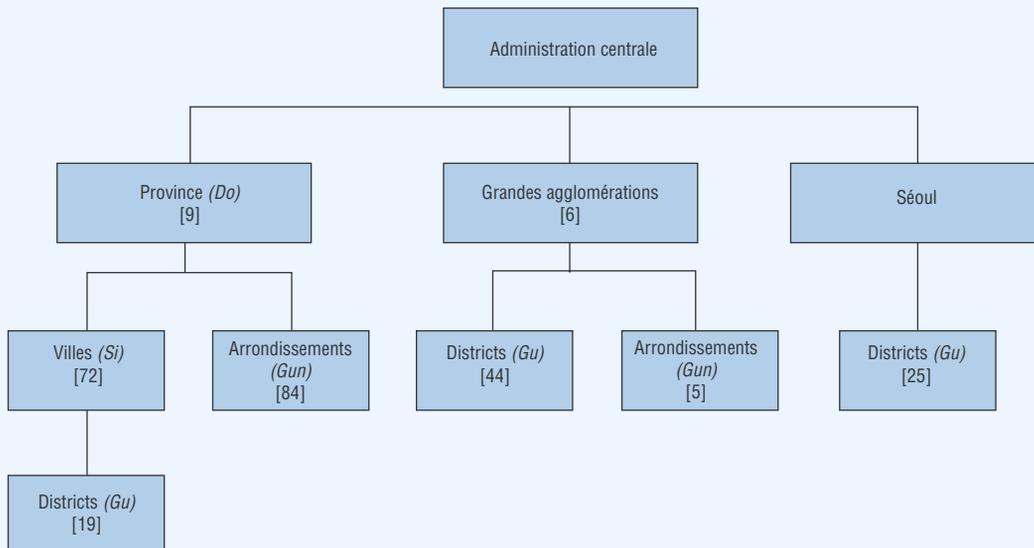
- *Une influence et des interventions excessives des autorités centrales dans les affaires des collectivités locales.* Le rôle des autorités locales s'est limité à la mise en œuvre des politiques et des programmes définis par les autorités centrales, sous la direction et conformément aux instructions des ministères et des administrations et organismes centraux.
- *Un déséquilibre marqué des ressources budgétaires respectives des autorités centrales et locales.* De ce fait, les autorités territoriales sont tributaires des autorités centrales, qui généralement les considèrent comme des organes administratifs et non pas des personnes juridiques. Leur financement dépend dans une large mesure des dotations affectées, ce qui donne aux autorités centrales un véritable pouvoir sur un vaste domaine de l'action locale.
- *L'insuffisance des moyens d'action à l'échelon des collectivités locales et la faible participation des habitants.* Au lieu du rapprochement espéré entre les autorités locales et la population, c'est à une diminution du taux de participation aux élections locales que l'on assiste

Encadré 3.1. L'organisation administrative territoriale en Corée

Les collectivités territoriales forment essentiellement deux niveaux en Corée. Au niveau supérieur se trouvent neuf provinces, six grandes agglomérations et la ville de Séoul à statut spécial (graphique 3.2). Les agglomérations urbaines sont dissociées de la province où elles se situent et qualifiées de grande agglomération dès que leur population atteint près d'un million d'habitants. Ces grandes villes ont le même statut que les provinces. Les collectivités du niveau inférieur se composent administrativement des villes, des arrondissements et des districts, et elles comprennent les organes délibérants. En matière d'enseignement, ce sont les Services scolaires des provinces et des grandes agglomérations qui sont compétents (voir ci-après). En 2002, les principaux domaines de dépenses des autorités locales générales étaient l'administration générale (16.3 %), la santé et le cadre de vie (15.7 %), l'aménagement et la préservation des ressources (14.8 %), l'aide sociale (10.8 %), l'enseignement et la culture, non compris les dépenses des autorités scolaires locales dans ce domaine (10.8 %), le logement et le développement régional ou social (10.5 %).

Graphique 3.2. Les collectivités locales en Corée

Décembre 2001



Note : Les termes coréens sont indiqués en italiques. Le nombre d'unités est indiqué entre parenthèses.

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique.

La Constitution confère aux autorités locales le droit de gérer leur patrimoine et leurs affaires, et d'édicter leur propre réglementation dans le cadre de la législation nationale. Leur domaine de compétence est précisé dans la loi sur l'autonomie locale, qui définit comme suit les « compétences propres » des autorités locales : i) l'organisation et la gestion des collectivités locales; ii) l'amélioration des conditions de vie des citoyens, notamment les équipements sociaux et l'aide aux défavorisés; iii) le développement de l'activité économique; iv) le développement local et la gestion des équipements, par exemple la voirie et l'approvisionnement en eau; v) l'action en faveur de l'éducation, de l'athlétisme, de la culture et l'ouverture de crèches et garderies; et vi) la protection civile locale et la lutte contre l'incendie. Les autorités centrales sont censées s'en tenir à un rôle d'accompagnement dans ces domaines réservés.

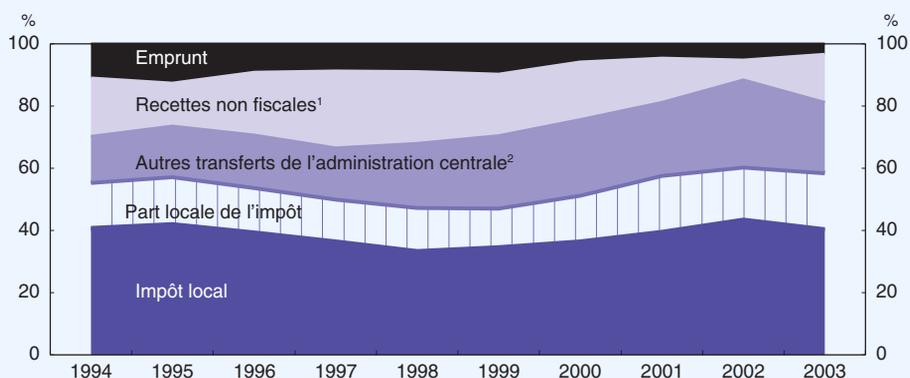
Encadré 3.1. L'organisation administrative territoriale en Corée (suite)

Il faut aussi mentionner les « fonctions déléguées », confiées aux autorités locales ou aux directeurs d'administration locale. Les tâches déléguées aux autorités locales, par exemple les vaccinations et l'entretien des routes nationales et des centres de santé publique, sont soumises à des lois particulières. En principe, les dépenses correspondantes sont financées conjointement par les autorités centrales et locales, et celles-ci reçoivent en outre des dotations affectées. Parmi les tâches déléguées aux directeurs d'administration locale, il faut citer l'inscription des habitants, l'organisation des référendums, la police et le développement du commerce et de l'activité économique. Ces tâches sont financées par des dotations affectées, les autorités nationales jouant un rôle actif dans leur exécution.

Du côté des recettes, la fiscalité locale et les transferts des autorités centrales financent à parts sensiblement égales environ 80 % des dépenses locales (graphique 3.3). Les transferts se composent de la Part locale de l'impôt, fraction fixe des recettes fiscales nationales, et des Subventions nationales, ainsi que du Fonds des transferts territoriaux, qui distribue essentiellement des dotations affectées. Les recettes non fiscales (revenus tirés des entreprises publiques locales, de l'aménagement de l'espace public et de diverses redevances d'utilisation) sont, elles aussi, importantes. Les sources de financement local, recettes fiscales et non fiscales confondues, couvrent un peu plus de la moitié des dépenses locales. Enfin, la part des dépenses locales que les collectivités locales financent par l'emprunt a diminué ces dernières années.

Graphique 3.3. Financement des dépenses des autorités locales

En pourcentage du total



1. Résidu rendant les recettes des collectivités territoriales égales à leurs dépenses. En raison du montant important des reports dans les recettes non fiscales, les recettes comptabilisées des collectivités territoriales ont dépassé d'environ 40 % leurs dépenses entre 1994 et 2003.

2. Subventions nationales et Fonds des transferts territoriaux.

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique.

(Kim, 2004). On constate en outre une augmentation marquée du nombre d'accusations portées contre des élus locaux pour corruption, nombre qui est passé de 23 entre 1995 et 1998 à 49 entre 1998 et 2002.

La « feuille de route » établie par le Comité pour la réforme (voir l'encadré 3.2) prévoit de nombreuses mesures qui doivent se concrétiser en 2006 au plus tard. Les principes directeurs sont de faire confiance aux autorités locales et de leur transférer davantage de ressources et de compétences. D'importantes réformes ont été adoptées, par exemple la

Encadré 3.2. La feuille de route pour la décentralisation

1. Redéployer les compétences entre les autorités centrales et locales

- Réviser les lois relatives à la décentralisation pour qu'elles définissent des critères précis de répartition des compétences entre les autorités centrales et locales.
- Réaliser un transfert général des compétences des autorités centrales aux autorités locales.
- Renforcer l'autonomie locale dans le domaine de l'éducation par le resserrement des liens qui unissent les collectivités locales et les autorités scolaires, et au moyen de la participation des habitants.
- Organiser une police locale.
- Fusionner les administrations locales spécialisées, qui entravent l'autonomie des collectivités locales.

2. Réaliser une décentralisation budgétaire radicale

- Élargir les capacités locales de financement, notamment par le transfert d'impôts nationaux à l'échelon local et la réduction des déséquilibres entre régions.
- Réorganiser l'administration fiscale locale et encourager une utilisation plus active des possibilités qu'offre la flexibilité des taux de la fiscalité.
- Renforcer l'autonomie des finances publiques locales en réformant le régime des subventions et en supprimant l'obligation de faire approuver chaque émission obligataire locale.
- Assurer la transparence et la pertinence de la gestion budgétaire locale.

3. Augmenter les moyens d'autonomie des collectivités locales

- Renforcer le cadre juridique de l'autonomie locale, notamment en matière d'urbanisme.
- Assurer la qualité de la fonction publique locale par l'enseignement, la formation et l'échange de personnel.

4. Revitaliser les assemblées locales et revoir le fonctionnement des élections locales pour inverser la baisse de la participation

5. Renforcer la responsabilité dans l'administration publique locale

- Équilibrer les gains d'autonomie par un renforcement de l'obligation de rendre compte, au moyen du contrôle démocratique et de meilleures méthodes d'évaluation.

6. Mobiliser les citoyens et augmenter leur participation aux affaires locales

7. Assurer la coopération des collectivités publiques

- Resserrer la collaboration des autorités centrales et locales, ainsi que des autorités locales, et renforcer la médiation pour régler les conflits entre collectivités publiques.

Source : Comité présidentiel pour l'innovation et la décentralisation de l'État (2003).

suppression du Fonds des transferts territoriaux et l'ouverture du Compte spécial pour un développement national équilibré en 2005, mais leur mise en œuvre ne fait que commencer. De plus, un certain nombre de questions appellent une analyse complémentaire pour que la décentralisation porte tous ses fruits.

Questions que soulève le partage des charges budgétaires

Le contrôle de fait des autorités centrales

Une répartition imprécise des compétences entre les niveaux d'administration permet aux autorités centrales d'avoir la maîtrise des dépenses des autorités locales. Bien que la loi sur l'autonomie locale définisse en termes généraux les charges budgétaires des autorités centrales et locales, ce sont les quelque 4 000 arrêtés, règlements et lois visant les services publics qui déterminent, dans la pratique, leurs missions respectives. Comme ces textes diffèrent généralement de la loi sur l'autonomie locale, la distinction entre les fonctions centrales et locales est floue. De plus, les missions des autorités centrales et locales se chevauchent dans certains domaines, par exemple le travail (notamment la formation et le conseil professionnels), l'environnement, l'aménagement et l'entretien des routes et l'action en faveur des PME (OCDE, 2003)³. Le chevauchement des compétences est accepté par les autorités locales, car elles sont habituées à l'intervention des autorités centrales (Kim, 2004). L'importance des « fonctions déléguées » ne fait qu'obscurcir la répartition des tâches.

Les autorités locales sont tenues de suivre les lignes directrices budgétaires annuelles établies par les autorités centrales, qui fixent les coûts unitaires par catégories de dépenses très détaillées⁴. Ces lignes directrices sont devenues des « critères budgétaires » à partir de 2005, ce qui permet aux autorités locales de fixer les coûts unitaires de certaines catégories de dépenses. Cependant, les traitements des agents publics locaux restent sous le contrôle des autorités centrales. L'intervention des autorités centrales s'exerce aussi par les conditions qui s'attachent aux Subventions nationales, qui sont prévues pour une large gamme de services publics locaux, notamment dans les domaines de la santé, de la protection sociale, de la construction, des transports et de l'agriculture. Outre qu'elles sont affectées à certains domaines précis, les subventions ne sont accordées aux autorités locales que si celles-ci respectent des normes de service précises, ce qui limite la flexibilité. Les autorités locales ne sont pas autorisées à reporter les fonds sur l'exercice suivant, ni à substituer une subvention à une autre, même si, comme c'est souvent le cas, il s'agit de faibles montants destinés à des objectifs similaires, ce qui réduit leur capacité d'adaptation à la situation locale et conduit à un profil d'évolution sous-optimal des dépenses.

Les possibilités de laisser aux autorités locales plus de latitude dans leurs décisions de dépenses, par exemple en passant des subventions affectées aux dotations globales (voir ci-après), semblent limitées par l'insuffisance à l'échelon local des moyens d'assumer des tâches supplémentaires (OCDE, 2005b). De plus, les agents publics locaux ne sont guère incités à le faire car ils n'en tirent aucun complément de rémunération. Abandonner la tradition centralisatrice suppose non seulement des réformes institutionnelles, mais aussi une transformation du comportement des fonctionnaires locaux et leur perfectionnement, notamment au moyen d'échanges de personnel avec d'autres administrations, tant centrales que locales, et le secteur privé. L'adoption récente d'un recrutement ouvert, par concours, à certains postes doit permettre de recruter des spécialistes du secteur privé.

Exploiter les économies d'échelle en réorganisant la desserte des services publics locaux

Les autorités locales rencontrent généralement des difficultés pour assurer efficacement l'offre de services publics qui se caractérisent par des économies d'échelle, sont redistributifs par la nature et peuvent atteindre des habitants d'autres collectivités. La

Corée compte seulement 250 autorités territoriales de rang inférieur (Si, Gun et Gu) à la suite de la fusion de certaines villes et de certains arrondissements au milieu des années 90⁵. De ce fait, leur taille moyenne, qui atteint près de 200 000 habitants, est relativement grande en surface et en population par rapport aux autres pays membres de l'OCDE (OCDE, 2005b). Ainsi, la taille moyenne des 3 000 communes du Japon est inférieure à 50 000 habitants.

Néanmoins, certaines collectivités territoriales subordonnées peuvent être trop exiguës pour exploiter les économies d'échelle et de gamme dans la production de certains services publics. Près de la moitié des villes et arrondissements de Corée comptent moins de 125 000 habitants⁶. La libre association de collectivités locales en vue de la prestation des services publics offre une formule souple pour tirer parti des économies d'échelle. Or, ce type d'association est relativement rare en Corée où l'on en compte une soixantaine à ce jour. La mise en place d'une telle association doit être déclarée au ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, qui en fixe les conditions. L'efficacité de la formule est restée limitée faute de toujours recueillir l'approbation préalable des assemblées locales, qui ensuite ont parfois fait capoter le projet de libre association. De plus, des carences dans la gestion, le suivi et la coordination des politiques menées par les autorités participantes ont soulevé des difficultés. Enfin, certains aspects de la loi sur l'autonomie locale et du régime des transferts entre collectivités publiques semblent décourager ce type d'association (OCDE, 2001).

Les autorités scolaires locales indépendantes

L'enseignement primaire et secondaire est du ressort des Conseils et des Services de l'éducation situés au niveau des provinces et des grandes agglomérations, mais il est indépendant des autorités locales générales. Le pouvoir de décision en matière scolaire appartient aux Conseils, tandis que les Services de l'éducation jouent un rôle d'exécution. Le directeur de chaque Service est élu, principalement par les enseignants, bien que les parents et la société civile jouent un rôle restreint⁷. En comparaison des autorités locales générales, les autorités scolaires locales sont plus dépendantes des transferts des autorités centrales, qui représentent de 71 % de leur budget⁸. En revanche, la part des ressources propres, par exemple les droits d'inscription, les frais de scolarité et les obligations locales, en représentent moins de 10 %. Le reste du budget de l'éducation (19 %) est financé par les autorités locales générales au moyen de la taxe locale pour l'éducation (voir ci-après) et une fraction fixe des recettes fiscales locales⁹. Malgré l'importance de ces concours financiers, les directeurs des autorités scolaires locales ont toute latitude dans l'élaboration de leur budget. Le décalage entre les charges budgétaires et la capacité de financement a limité l'autonomie dans l'enseignement et découragé les efforts de financement des autorités locales générales. Dans la plupart des pays de l'OCDE, en revanche, c'est aux autorités locales qu'incombe au premier chef la mise en œuvre des politiques de l'éducation.

Problèmes de financement des collectivités locales

Les recettes fiscales et non fiscales ne couvrant qu'un peu plus de la moitié de leurs dépenses, les collectivités locales dépendent des transferts massifs qui proviennent des autorités centrales (graphique 3.3). L'autonomie financière des autorités territoriales est très variable. Tandis que Séoul s'autofinance ou presque, 62 % des collectivités locales ne pourraient même pas financer le traitement de leurs agents avec leurs recettes propres.

D'où la nécessité d'augmenter les transferts des autorités centrales pour réduire les inégalités, même si cette stratégie ne fait rien pour l'autonomie des collectivités locales. Cependant, renforcer les recettes propres des collectivités locales nuirait à l'équité régionale en creusant les écarts entre régions dans la capacité fiscale. Donc, le principal défi à relever dans le domaine du financement est d'assurer aux collectivités locales suffisamment de recettes propres pour qu'elles aient à rendre des comptes aux habitants et pour encourager la discipline budgétaire, tout en veillant à ce que les collectivités disposent toutes de recettes propres suffisantes pour assurer le minimum de services publics essentiels.

Une fiscalité locale complexe qui bride l'autonomie des collectivités locales

La fiscalité locale, qui explique environ 20 % des recettes fiscales totales en Corée depuis une dizaine d'années¹⁰, est relativement compliquée puisqu'elle comprend 16 impôts locaux (voir l'encadré 3.3). Elle contraste avec la fiscalité locale beaucoup plus ramassée des pays nordiques (quatre impôts locaux au plus en Finlande, en Islande, en Norvège et en Suède) qui, comme la Corée, sont des pays unitaires où les collectivités locales pèsent lourd dans les dépenses publiques totales. Le partage des bases d'imposition entre l'état et les collectivités locales est un principe essentiel de la fiscalité coréenne qui veut éviter de surimposer telle ou telle matière imposable.

Un large recours à l'impôt sur la propriété

L'importance de la contribution des impôts sur la propriété aux recettes fiscales locales totales tient essentiellement aux droits de mutation et aux droits d'enregistrement, qui ont produit 13 100 milliards de wons (1.8 % du PIB) en 2003, soit 40 % des recettes fiscales locales totales¹¹. Contrairement aux taxes sur les transactions, la fiscalité sur la propriété immobilière (la taxe foncière globale et l'impôt sur la propriété immobilière) n'a apporté que 2 500 milliards de wons. Ce montant relativement faible s'explique par la fixation de l'assiette à environ 30 % de la valeur vénale, ce qui donne un taux d'imposition effectif de 0.12 % (tableau 3.2). Au total, les impôts périodiques sur la propriété produisent des recettes inférieures à 0.5 % du PIB, très au-dessous du pourcentage moyen de 1.9 % observé dans la zone de l'OCDE (graphique 3.5).

Les impôts sur la propriété sont théoriquement plus rentables que les autres, car ils frappent des actifs immobiliers, ce qui limite les possibilités de fraude fiscale. De plus, dans la mesure où ils sont assis sur la valeur des actifs, ils sont conformes au principe du bénéficiaire. Cependant, les impôts sur la propriété posent en Corée un certain nombre de problèmes.

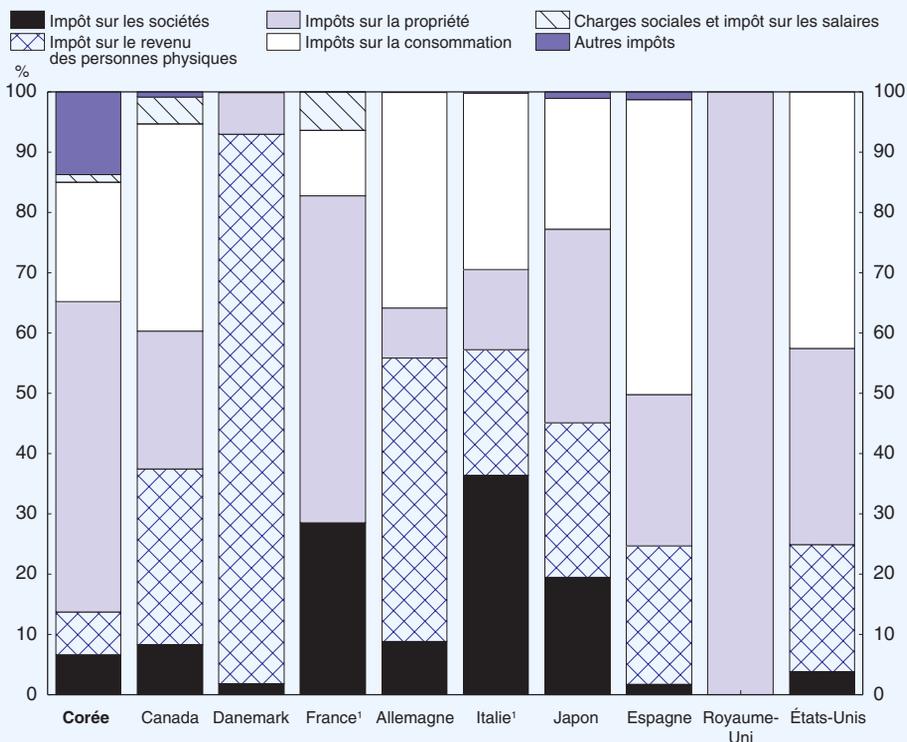
- Ils s'opposent à la liquidité des marchés de l'immobilier et à l'utilisation rationnelle du sol car ils frappent plus les transactions sur les biens que leur détention¹².
- Dans une collectivité territoriale, la croissance économique n'augmente guère les recettes fiscales locales, car les recettes des taxes sur les transactions immobilières ne sont liées que très indirectement à la progression des revenus¹³. En revanche, les recettes fiscales locales dépendent de la situation sur le marché immobilier, ce qui nuit à leur stabilité et à leur prévisibilité.
- Les taux d'imposition et les méthodes d'évaluation sont, pour l'essentiel, définis par les autorités centrales, qui ont fixé un « coefficient d'application » égal en moyenne à 36 % de la « valeur vénale type ». Le coefficient d'application n'était pas juridiquement

Encadré 3.3. La fiscalité locale

Les impôts locaux ont produit 32 000 milliards de wons (4.5 % du PIB) en 2003. Dans les grandes agglomérations et Séoul, 13 des 16 impôts sont aux mains des autorités locales de rang supérieur, tandis que les trois autres sont administrés par les collectivités subordonnées*. Dans les provinces, c'est l'inverse : sept impôts sont attribués au niveau supérieur, les autres au niveau inférieur (tableau 3.1). Ainsi, certains impôts attribués au niveau supérieur dans les grandes agglomérations, par exemple la Taxe sur les automobiles, sont attribués au niveau inférieur dans les provinces. Neuf impôts essentiels ont produit 88 % des recettes fiscales locales. Le nombre d'impôts accessoires, chacun produisant moins de 3 % des recettes fiscales locales, témoigne de la place faite aux impôts affectés. Cependant, l'un des impôts affectés, la taxe locale pour l'éducation, est une source de recettes essentielle. Il a été adopté en 2001 sous forme de surtaxe venant s'ajouter à cinq impôts locaux, mais son produit est transféré directement aux autorités scolaires locales, ce qui ne fait rien pour renforcer l'autonomie des autorités locales générales (Kim, 2003 et 2004).

Les impôts sur la propriété représentent près de la moitié des recettes fiscales locales (graphique 3.4). Cependant, les impôts sur la consommation, les entreprises et le revenu des personnes physiques, ainsi que les cotisations de sécurité sociale et les charges sociales, sont relativement faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Graphique 3.4. **Composition des recettes fiscales des collectivités locales**
2003



1. Y compris les autres impôts versés uniquement par les entreprises (Taxe professionnelle en France et IRAP en Italie).

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-2003.

* Avant 2005, il y avait 17 impôts locaux. Cependant, la txe foncière générale a été incorporée à l'impôt sur la détention de propriété immobilière en 2005.

Tableau 3.1. La fiscalité locale en Corée

Impôt	Recettes en 2003	Part du total	Taux autorisé	Taux appliqué	Impôt perçu par les			
	Milliards de wons	Pourcentage			Provinces		Grandes agglomérations ¹	
					Niveau supérieur	Niveau inférieur	Niveau supérieur	Niveau inférieur
Droits d'enregistrement	7 550	23.5	1-3 %	2 %	x		x	
Droits de mutation	5 503	17.1	1-3 %	2 %	x		x	
Résidence ² , dont :	4 558	14.2	5-15 %	10 %	x		x	
Particuliers	2 356	7.3	5-15 %	10 %	x		x	
Sociétés	2 202	6.8	5-15 %	10 %	x		x	
Éducation ³	4 009	12.5	5-90 %	10-60 %	x			x
Consommation de tabac	2 384	7.4	–	641 par paquet	x			x
Automobiles	1 778	5.5	40-330 wons/cm ³	80-220 wons/cm ³	x			x
Taxe foncière générale ⁴	1 603	5.0	0.2-5.0 %	0.2-5.0 %		x		x
Carburants ⁵	1 266	3.9		21.5 %	x			x
Urbanisme	999	3.1	Moins de 0.23 %	0.15 %	x			x
Détention de biens	903	2.8	0.035-6 %	0.07-4.0 %		x		x
Loisirs	896	2.8	–	10 %	x		x	
Équipements collectifs	411	1.3	0.025-0.26 %	0.05-0.13 %	x		x	
Bureaux	104	0.3	Moins de 0.5 %	0.5 %		x		x
Développement régional	103	0.3	5-15 wons/10 m ³	10 wons/10 m ³	x		x	
Licences	65	0.2	–	3 000-45 000 wons		x	x	
Abattage	44	0.1	0-10 %	10 %	x			x
Revenus agricoles	4	0.0	–	3-40 %	x			x
Total	32 180	100.0			13	4	7	10

1. Y compris Séoul.

2. Le taux normal est de 10% de l'impôt national sur le revenu des personnes physiques et des sociétés.

3. Surtaxe sur cinq impôts locaux : enregistrement, loisirs, automobiles, tabac et résidence.

4. La taxe foncière générale a été incorporée à l'impôt sur la détention de biens immobiliers en 2005, si bien qu'il n'y a plus que 16 impôts locaux. Trois d'entre eux sont levés au niveau inférieur des administrations provinciales et neuf le sont au niveau inférieur des grandes agglomérations.

5. Surtaxe sur la taxe nationale de transport.

Source : OCDE, Réseau sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration.

contraignant, mais la plupart des autorités locales s'y sont conformées, parce que le réduire aurait beaucoup diminué les recettes, tandis que l'augmenter aurait suscité l'opposition des contribuables.

- Du fait que la disparité régionale de l'assiette de l'impôt sur la propriété est plus forte que celle de l'assiette de l'impôt sur le revenu, la place faite à l'impôt sur la propriété aggrave les disparités régionales.
- La faiblesse des taux qui frappent la détention de biens immobiliers encourage la détention à des fins spéculatives et n'encourage pas l'utilisation rationnelle du sol.
- Les impôts sur la détention de biens immobiliers se sont généralement avérés régressifs car ils tenaient compte de la taille des immeubles plutôt que de leur valeur vénale.

Les autorités, conscientes que la structure des impôts sur la propriété va globalement à l'encontre d'une utilisation rationnelle des sols, encourage la détention de terrains à des fins spéculatives et nuit à l'équité, ont l'intention de porter le taux effectif de l'impôt sur la détention de biens immobiliers à 0.24 % en 2008, 0.5 % en 2013 et 1 % en 2017, en rapprochant leur valeur imposable de leur valeur vénale effective. En 2005, le coefficient

Tableau 3.2. **Évolution des impôts sur la propriété**

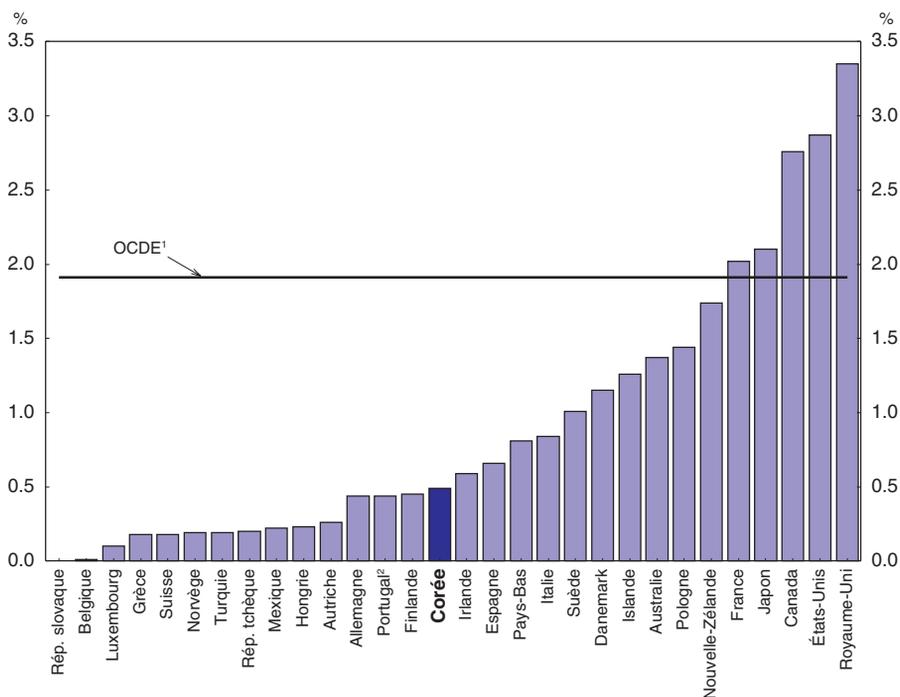
	2003	2004	2005 et au-delà
Logements	Impôt local sur chaque bâtiment	Pas de changement	Deux impôts : Impôt local ¹ Impôt national ²
Base d'imposition	Coût standard de construction (170 000 wons/m ²) Ajusté suivant la taille	Coût standard de construction (180 000 wons/m ²) Ajusté suivant la valeur vénale	50 % de la valeur combinée du bâtiment et du terrain ³
Taux d'imposition	6 taux (allant de 0.35 % à 6 %) suivant la taille de la base d'imposition	Pas de changement	3 taux (allant de 0.15 % à 0.5 %) suivant la taille de la base d'imposition
Biens fonciers	Impôt local (taxe foncière générale), contribution de l'administration centrale	Pas de changement	Deux impôts : Impôt local, sur chaque bien foncier Impôt national ²
Base d'imposition	36.1 % de la valeur vénale type ⁴	39.2 % de la valeur vénale type ⁴	50 % de la valeur vénale type ⁴
Taux d'imposition	9 taux (allant de 0.2 % à 5 %) suivant la taille de la base d'imposition	Pas de changement	3 taux (allant de 0.2 % à 0.5 %) suivant la taille de la base d'imposition

1. Depuis 2005, les terrains bâtis ne sont plus assujettis à la taxe foncière générale, mais sont imposés au titre de l'impôt sur la détention de biens immobiliers.
2. Impôt général sur la propriété, portant sur l'ensemble des biens détenus par une personne, dont le taux progressif s'échelonne de 1 % à 4 %.
3. D'après une enquête du Service national des impôts. L'objectif est fixé à 80 % de la valeur vénale.
4. D'après une enquête du ministère de la Construction et des Transports. La valeur vénale type se situerait entre 80 % et 90 % de la valeur vénale.

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique et ministère de l'Économie et des Finances.

Graphique 3.5. **Impôts récurrents sur les biens immobiliers dans les pays de l'OCDE**

Recettes en pourcentage du PIB en 2002



1. Moyenne pondérée aux PIB et parités de pouvoir d'achat de 2000.

2. 2001.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-2003.

d'application a été porté à 50 % de la valeur vénale type, tandis que la marge de variation autorisée du taux d'imposition a été abaissée afin d'éviter une augmentation soudaine des impôts (tableau 3.2)¹⁴. Cependant, certaines collectivités publiques de la région de la capitale ont abaissé les taux d'imposition de manière à réduire les charges fiscales pesant sur l'immobilier. Afin de restreindre la spéculation immobilière et de renforcer la progressivité de l'impôt, le gouvernement a institué en 2005 une « taxe immobilière globale » frappant l'ensemble des biens détenus par un particulier sur le territoire national, dont le taux se situe entre 1 et 4 % suivant la valeur cumulée des biens¹⁵. Le produit de cette taxe sera intégralement rétrocédé aux collectivités locales qui voient leurs recettes fiscales diminuer du fait de la réforme ou qui se trouvent dans une situation financière difficile. Ces réformes devraient avoir globalement pour effet de multiplier par 2.6 les recettes tirées de la fiscalité foncière et immobilière entre 2003 et 2008. L'augmentation des impôts sur la propriété s'est accompagnée d'une réduction du taux de l'impôt sur les transactions immobilières, qui a été ramené de 5.8 % à 4.6 % (et 4 % pour les transactions entre particuliers). Cependant, le taux effectif de l'impôt les transactions a en fait augmenté, car la base d'imposition a été alignée sur la valeur vénale type¹⁶.

Les collectivités locales n'utilisent pas la flexibilité dont elles disposent

La loi sur la fiscalité locale définit l'assiette et le taux normal de 16 impôts locaux. Les collectivités locales sont autorisées à ajuster le taux de 11 d'entre eux dans une proportion qui peut atteindre 50 % en plus ou en moins par rapport au taux normal. Or, elles ont rarement utilisé cette possibilité. Au niveau des provinces et des grandes agglomérations, quatre collectivités seulement sur 16 avaient modifié un taux d'imposition par rapport au taux normal en 2004, et dix administrations locales seulement sur 250 avaient fait de même. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, cependant, un certain nombre de collectivités locales ont réduit le taux de l'impôt sur la propriété en 2005, lorsque la base d'imposition a été rapprochée de la valeur vénale. Alors qu'elles utilisent peu la flexibilité dont elles disposent sur le plan fiscal, les autorités locales accordent des réductions et exonérations d'impôts dans le contexte de leur politique de développement régional (Hong, 2003)¹⁷. La part des dépenses fiscales en proportion des recettes locales totales a atteint 10.3 % en 2000, ce qui nuit à la transparence.

L'utilisation limitée de la marge de manœuvre disponible sur le plan des taux d'imposition en Corée va à l'encontre des principes du fédéralisme budgétaire et contraste avec la situation observée dans certains autres pays de l'OCDE. En particulier, on aurait pu s'attendre à une plus grande diversité des impôts sur les sociétés, dans la mesure où celles-ci sont plus mobiles que les biens immobiliers. Plusieurs facteurs expliquent sans doute cette absence de concurrence fiscale. *Premièrement*, l'idée est répandue qu'un abaissement des taux d'imposition aurait pour contrepartie des réductions des dotations, alors qu'il n'y a pas de lien direct entre les taux d'imposition et le montant des dotations accordées par l'administration centrale (voir plus loin). *Deuxièmement*, les administrations locales ont tendance à réclamer des augmentations des dotations – plutôt qu'à relever les taux d'imposition – lorsqu'elles veulent accroître leurs dépenses (OCDE, 2005b). *Troisièmement*, les administrations locales hésitent à s'écarter des normes fixées par les autorités nationales, étant donné le contrôle exercé par l'administration centrale sur les impôts et les dépenses au niveau local. *Quatrièmement*, les autorités locales craignent une résistance des contribuables à un relèvement des taux d'imposition.

Permettre aux collectivités locales de mobiliser davantage de recettes

Un renforcement des pouvoirs des collectivités locales sur le plan fiscal leur permettrait de mieux répondre aux souhaits des administrés et contribuerait à assurer la discipline budgétaire grâce à une plus grande transparence du coût des services publics locaux pour les contribuables locaux. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, l'une des priorités devrait être d'accroître sensiblement les recettes tirées des impôts sur la propriété, encore qu'un tel accroissement serait en partie neutralisé par une réduction des impôts sur les transactions immobilières. Le gouvernement envisage d'instituer un impôt sur certaines installations comme les centrales nucléaires et les décharges. Cependant, une telle approche ajouterait à la complexité de la fiscalité locale sans pour autant permettre à la plupart des collectivités de dégager beaucoup de recettes supplémentaires et elle aurait vraisemblablement pour effet d'accentuer les disparités régionales. Une autre option consisterait à réserver une part de la TVA aux autorités locales, en suivant l'approche adoptée par le Japon en 1997. Cependant, cela n'a pas permis de renforcer l'autonomie des autorités locales, car celles-ci ne sont pas autorisées à ajuster le taux de la TVA, qui est perçue par les autorités nationales. En revanche, un plus large recours à des impôts dont le taux est fixé par les autorités locales permettrait d'accroître la capacité fiscale de celles-ci tout en leur conférant une plus grande autonomie.

Des transferts considérables entre collectivités publiques

Les transferts de l'administration centrale couvrent 40 % des dépenses des collectivités locales (graphique 3.3). Ils contribuent donc dans une large mesure à faire concorder les responsabilités des collectivités locales en matière de dépenses et leur capacité à mobiliser des recettes, ainsi qu'à réduire les fortes disparités de capacité budgétaire entre les collectivités locales. De fait, les dépenses budgétaires par habitant sont plus élevées dans les régions à bas revenu (Moon, 2003). Le plus important de ces transferts est désigné sous le nom de « *part locale de l'impôt* », système de péréquation nationale visant à remédier aux disparités verticales et horizontales, qui a servi à financer 18 % des dépenses des collectivités locales en 2003. Les ressources transférées de cette manière ont été fixées à 15 % des recettes fiscales nationales (à l'exclusion des impôts affectés et des droits de douane). Les *subventions nationales*, dotations affectées servant à financer une large gamme de services publics locaux, ont couvert environ 17 % des dépenses locales en 2003. Le *fonds local de transfert*, dotation globale instituée en 1991 dans le but de promouvoir un développement régional équilibré et de compléter les investissements locaux, a couvert 5 % des dépenses locales.

En 2005, les transferts entre collectivités publiques ont fait l'objet d'une réforme en profondeur :

- Le gouvernement a réorganisé les *subventions nationales* en transférant aux collectivités locales 163 programmes représentant des dépenses totales de 1 100 milliards de wons, soit environ un quart¹⁸.
- Le *fonds local de transfert* a été supprimé¹⁹.
- La proportion des impôts nationaux affectée à la *part locale de l'impôt*, dotation globale, a été portée de 15 % à 19.1 %, ce qui a accru les ressources disponibles à ce titre de 4 000 milliards de wons (0.6 % du PIB) et a compensé la perte de ressources résultant de la suppression du *fonds local de transfert*.
- Le *compte spécial pour un développement national équilibré* a été créé.

La part locale de l'impôt

La part locale de l'impôt est le principal dispositif de péréquation. La part « ordinaire » des impôts est répartie en fonction des besoins de ressources budgétaires, différence entre les besoins budgétaires et la capacité budgétaire, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (encadré 3.4). Ce mode de calcul a été critiqué à divers titres : i) la méthode de calcul complexe et peu transparente, reposant sur 31 critères et sur la fixation arbitraire de coefficients d'ajustement (Kook, 2004a et 2004b) et ii) la prise en compte de variables, comme le nombre de fonctionnaires locaux et de districts administratifs, qui relèvent des administrations locales²⁰. Ce mode de calcul complexe incite de nombreux responsables locaux à penser que le montant de la part locale de l'impôt sera réduit s'ils relèvent les taux des impôts locaux. Il engendre aussi des fluctuations erratiques du calcul des besoins budgétaires normalisés, rendant difficile la planification au niveau des collectivités locales²¹. Par ailleurs, le calcul de la part locale de l'impôt spécial est jugé discrétionnaire et peu objectif. Reconnaissant que ce système de partage de l'impôt est trop compliqué, le gouvernement a légèrement réduit le nombre de critères, le ramenant à 26 en 2005. Par ailleurs, le calcul des besoins budgétaires normalisés a été révisé de manière à ne pas pénaliser les collectivités locales qui réalisent des économies, par exemple en réduisant leurs effectifs et leurs dépenses courantes, mais certaines variables qui relèvent des collectivités locales sont encore prises en compte.

La création du compte spécial pour un développement national équilibré

La réalisation des objectifs de développement régional s'inscrira dans le contexte du *compte spécial pour un développement national équilibré*, qui regroupe 153 programmes visant à assurer des normes nationales minimales pour les services publics et à promouvoir l'innovation régionale. Ce compte a pour objet d'améliorer l'efficacité des transferts entre collectivités publiques grâce à une approche intégrée fondée sur les besoins locaux, par opposition à la stratégie plus segmentée, axée sur des programmes et déterminée par l'administration centrale, mise en œuvre dans le passé. Le compte spécial, dont les dépenses s'élèveront au total à 5 500 milliards de wons (0,7 % du PIB), comprend trois principaux éléments : i) des projets individualisés dépendant de facteurs comme la population, la taille et la capacité budgétaire des collectivités locales (2 600 milliards de wons), ii) des projets ciblés sur les régions les plus pauvres (1 000 milliards de wons) et iii) des projets pour l'innovation régionale (1 900 milliards de wons), financés par l'administration centrale à la demande des collectivités locales. Les dotations, dont le montant s'échelonne de 0,5 milliard à 534 milliards de wons, sont financées par la taxe sur les alcools, les taxes d'accès aux zones encombrées, des transferts du compte général et certains comptes spéciaux. Le financement prend principalement la forme de dotations d'abondement. Ces dernières représentent de 30 à 100 % des apports, mais sont de 50 % dans la plupart des cas.

En dépit de certaines similitudes avec les *subventions nationales*, qui sont aussi des dotations d'abondement, le compte spécial présente certains aspects qui lui sont propres (Kim, 2004 et Lim, 2004). *Premièrement*, les ministères opérationnels ont moins de latitude en ce qui concerne l'affectation des fonds, étant donné que près de la moitié des dotations seront calculées sur la base d'une formule prédéterminée. En outre, afin de permettre aux collectivités locales de dépenser ces fonds en fonction de leurs propres priorités, ces dernières sont autorisées à les affecter à d'autres fins et à reporter jusqu'à 20 % du budget total pendant une période déterminée. *Deuxièmement*, les projets financés par le compte

Encadré 3.4. La part locale de l'impôt

La part locale de l'impôt revenant à chaque collectivité est déterminée par le besoin de ressources budgétaires de celle-ci, à savoir la différence entre ses besoins budgétaires normalisés et ses recettes budgétaires normalisées. Les besoins budgétaires normalisés sont calculés au moyen d'une formule complexe qui tient compte de facteurs démographiques, géographiques, sociaux et économiques répartis en 12 catégories et 31 sous-catégories. La population et la taille de chaque collectivité locale sont des critères prépondérants. Les besoins budgétaires sont associés au coût unitaire correspondant à chaque sous-catégorie, après prise en compte de facteurs particuliers.

Besoins budgétaires normalisés = besoins budgétaires de base + besoins supplémentaires + incitations

Les besoins budgétaires de base sont estimés de la manière suivante :

Besoins budgétaires de base = $\sum(m,p,c)$ où *m* est l'unité de mesure, *p* est le coût unitaire et *c* est le coefficient d'ajustement.

Les besoins supplémentaires reflètent la contribution de chaque collectivité locale au compte spécial pour l'éducation. L'incitation vise à encourager les collectivités locales à réduire leurs dépenses en réduisant le nombre de fonctionnaires et en prenant d'autres mesures.

Les recettes budgétaires normalisées sont calculées de la manière suivante :

Recettes budgétaires normalisées = recettes de base + recettes supplémentaires + incitations

Les recettes de base sont fixées à 80 % des recettes fiscales estimées afin d'encourager les collectivités locales à mobiliser des recettes. Les recettes supplémentaires comprennent les éléments suivants : i) 80 % des recettes fiscales affectées et des redevances d'utilisation, ii) 100 % des dotations générales provenant des échelons supérieurs d'administration, iii) 50 % de la différence entre le montant prévu des recettes fiscales locales deux ans auparavant et leur montant effectif et iv) 50 % de la différence entre le montant prévu des dotations générales deux ans auparavant et leur montant effectif. L'incitation servira à compenser l'effet, sur les recettes de base, d'une modification d'un taux d'imposition par une collectivité locale. Cependant, l'incitation ainsi calculée n'a aucun caractère contraignant. Cette ambiguïté amène les collectivités locales à considérer que tout accroissement de leurs recettes fiscales réduit le montant de la part locale de l'impôt qui leur revient (Kim, 2003).

La somme des besoins de ressources budgétaires de l'ensemble des collectivités locales est généralement supérieure au montant des ressources disponibles au titre de la part locale de l'impôt qui, on l'a vu, est un pourcentage fixe des recettes fiscales nationales. Par conséquent, un facteur d'ajustement est appliqué aux besoins de ressources de chaque collectivité locale pour déterminer la part qui leur revient.

Outre la part locale de l'impôt « ordinaire », une partie des ressources est consacrée à une part locale de l'impôt « spéciale ». Ces ressources sont allouées aux collectivités locales en vue de la réalisation de projets prioritaires dans les domaines du logement et des secours en cas de catastrophe, ainsi que pour faire face aux besoins particuliers des régions. La part locale de l'impôt « spéciale » est allouée à toutes les collectivités locales, mais 10 d'entre elles n'ont pas eu droit à la part locale de l'impôt « ordinaire » en 2002. Le pourcentage de la part locale de l'impôt « spéciale » a été ramené de 9.1 % à 3.65 % en 2004, une partie étant convertie en part locale de l'impôt « ordinaire ».

spécial sont mis en concurrence, étant donné que les collectivités locales ont une certaine latitude pour choisir leurs projets. Les ministères opérationnels sont donc obligés de présenter des programmes attractifs aux collectivités locales. *Troisièmement*, la plupart des programmes financés par le compte spécial sont exécutés dans le contexte du Plan quinquennal pour un développement national équilibré et du Plan national de gestion budgétaire, de manière à assurer une cohérence globale. *Quatrièmement*, les collectivités locales doivent renforcer leur capacité de programmation car elles ne peuvent pas dépenser de façon inconditionnelle la totalité des ressources qui leur sont attribuées par le compte spécial. Si elles ne présentent pas de plan raisonnable pour l'utilisation de ces ressources, une partie seulement de celles-ci pourra être reportée sur l'exercice suivant et les fonds inutilisés seront finalement récupérés par l'administration centrale.

En dépit de ces éléments positifs, le système de dotations au titre du compte spécial pour un développement national équilibré présente un certain nombre d'inconvénients (Lim, 2004) :

- Environ un quart des projets ont été transférés du programme de *subventions nationales*, dont de nombreux détails étaient fixés par l'administration centrale. Par conséquent, les ministères opérationnels continueront d'exercer une influence considérable.
- Les caractéristiques des projets ne sont pas fondamentalement différentes de celles des projets qui s'inscrivaient dans le cadre du programme de *subventions nationales*.
- Les collectivités locales auront affaire à un plus grand nombre de ministères que ce n'était le cas dans le contexte du programme de *subventions nationales*.
- Les collectivités locales semblent tarder à présenter des projets novateurs répondant aux besoins de leurs administrés, en raison d'un manque de capacité de programmation et d'un manque d'incitation à accepter des responsabilités supplémentaires, ainsi qu'on l'a vu plus haut.
- Le compte spécial vise à répondre simultanément aux objectifs d'un développement régional équilibré (objectif d'équité) – ce qui fait double emploi avec la part locale de l'impôt – et à des objectifs de développement régional (efficience).

Assurer la discipline budgétaire dans un contexte décentralisé

La dette des collectivités locales s'est élevée à 2.3 % du PIB en 2004, chiffre nettement inférieur aux 25 % représentés par la dette de l'administration centrale. Elle a été maîtrisée et stabilisée²², même à la suite de la crise financière qui avait contribué à une augmentation substantielle de la dette de l'administration centrale, inférieure à 9 % du PIB en 1996 (voir chapitre 2). Cette stabilité s'explique par le strict contrôle exercé par l'administration centrale sur les emprunts des collectivités locales²³. Néanmoins, les collectivités locales sont autorisées à s'endetter, dans certains cas, avec l'accord du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique (encadré 3.5).

La dette des collectivités locales prend principalement la forme d'emprunts (86 %) et d'obligations (14 %). L'administration centrale et des fonds publics fournissent la quasi-totalité des sommes empruntées, si bien que les établissements financiers privés jouent un rôle relativement peu important (tableau 3.3). L'administration centrale offre aux collectivités locales la possibilité d'emprunter sur de nombreuses catégories de comptes spéciaux et de fonds publics. Le plus important d'entre eux est le *fonds de gestion des capitaux publics*, qui est financé par les excédents des régimes de retraite publics, de l'épargne postale et d'autres comptes. Une autre source importante de fonds provenant de

Encadré 3.5. Règles concernant l'émission de titres de la dette par les collectivités locales

Les collectivités locales sont autorisées à s'endetter, avec l'accord du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, dans les cas suivants : i) construction d'installations publiques, ii) projets engendrant des bénéfices suffisamment importants pour rembourser l'emprunt, iii) secours en cas de catastrophe et opérations préventives, iv) remboursement d'emprunts et v) autres projets visant à améliorer de façon permanente les conditions de vie des administrés. En revanche, le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique interdit expressément tout recours à l'endettement pour financer des dépenses courantes, des installations dont la durée de vie est très courte et des projets d'ampleur très limitée. L'émission d'emprunts par les collectivités locales doit par ailleurs être compatible avec le plan à moyen terme du ministère concernant les finances locales. Les critères retenus pour autoriser des projets sont stricts en principe mais peuvent être arbitraires dans la pratique¹.

Par ailleurs, les collectivités locales doivent respecter les critères ci-après pour être autorisées par le ministère à émettre des emprunts. *Premièrement*, elles ne doivent pas être en retard dans leurs remboursements. *Deuxièmement*, le remboursement des emprunts doit être inférieur à 20 % des recettes générales des quatre exercices précédents en moyenne². *Troisièmement*, le déficit budgétaire ne doit pas dépasser 10 % des recettes générales. *Quatrièmement*, les recettes fiscales prévisionnelles des collectivités locales ne doivent pas être inférieures à 90 % du montant total de l'exercice précédent. *Cinquièmement*, l'emprunt émis doit être conforme à la demande initialement adressée au ministère. La collectivité locale concernée présente ensuite son projet au conseil local, qui détermine le montant définitif de l'emprunt à émettre. Les conseils locaux peuvent fixer un montant inférieur à celui qui a été approuvé par le ministère, mais ils le font rarement, car les emprunts locaux sont plus considérés comme une forme d'aide de la part de l'administration centrale que comme une charge fiscale future.

1. Le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique adresse chaque année aux collectivités locales des instructions concernant les projets qui peuvent justifier une augmentation de leur endettement.
2. Le remboursement des emprunts comprend les intérêts, tandis que les recettes générales sont constituées par les recettes fiscales et non fiscales locales et par les dotations générales (part locale de l'impôt).

Tableau 3.3. Endettement des collectivités locales

En milliers de milliards de wons, 2001¹

A. Emprunts auprès de :				
Administration centrale	Fonds publics	Institutions financières	Étranger	Total partiel
10.4	4.2	0.5	0.4	15.3
(58.6 %)	(22.6 %)	(2.6 %)	(2.2 %)	(86.1 %)
B. Obligations par catégorie :				
Obligations à souscription obligatoire	Obligations ordinaires	Obligations émises à l'étranger	Obligations tenant lieu de paiement ²	Total partiel
1.3	0.8	0.4	0.0	2.5
(7.1 %)	(4.6 %)	(2.1 %)	(0.1 %)	(13.9 %)

1. Le chiffre entre parenthèses indique la part dans la dette des collectivités locales, de 17 800 milliards de wons.

2. Ces obligations servent en fait à différer le paiement des entreprises de travaux publics.

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique.

l'administration centrale est le Fonds national pour le logement, qui émet des obligations au niveau national et qui prête ensuite une partie de ses ressources aux collectivités locales en vue de la construction de logements publics à loyer modéré.

Pour ce qui est des obligations, la catégorie la plus importante est représentée par les obligations à souscription obligatoire (tableau 3.3), qui doivent être souscrites dans le cadre de certaines transactions comme l'achat de véhicules, l'enregistrement de matériel de construction et les travaux d'urbanisme. Le produit de leur placement est consacré à la construction du métro et à des travaux d'urbanisme. En revanche, les obligations ordinaires souscrites sur le marché représentent moins d'un tiers de l'ensemble des obligations émises par les collectivités locales. Le fait que l'administration centrale restreigne strictement les emprunts des collectivités locales, tout en les subventionnant, a limité le développement d'un marché des titres d'emprunt publics locaux. Étant donné les besoins croissants d'investissements en infrastructures urbaines, il sera de plus en plus important d'établir un lien entre les emprunts locaux et les marchés de capitaux à long terme. Le projet visant à remplacer le système d'approbation de chaque émission obligataire locale en 2006 par un plafonnement global des émissions obligataires encouragera vraisemblablement un développement des emprunts sur le marché. Cependant, cela exigera des règles budgétaires adéquates, relativement laxistes pour l'instant (voir encadré 3.5), de manière à garantir une gestion financière rationnelle.

La situation budgétaire est assombrie par le manque de transparence des relations financières entre l'État et les entreprises publiques. L'endettement des collectivités locales risque de s'accroître sensiblement sous le poids des passifs enregistrés par les entreprises publiques. En particulier, l'endettement des sociétés chargées du métro dans les grandes agglomérations a atteint les deux tiers environ de la dette des collectivités locales en 2001, en dépit de transferts de l'administration centrale qui ont en partie atténué les coûts de construction. Il est donc indispensable, pour renforcer les mécanismes du marché, de diffuser des informations adéquates sur la capacité de remboursement des collectivités locales.

Relation entre décentralisation budgétaire et stratégie de développement régional équilibré

On l'a vu, la décentralisation budgétaire vise en partie à contrebalancer la concentration de la population et de l'activité économique dans la région de la capitale et à assurer un développement régional équilibré. Avec environ 22 millions d'habitants – 48 % de la population nationale totale – la région de la capitale (Séoul, Incheon et province de Gyeonggi) a l'un des taux de concentration les plus élevés du monde (graphique 1.5), d'où des problèmes d'encombrement et des coûts de pollution (voir chapitre 1). Sa prédominance est encore plus prononcée en termes de ressources budgétaires, avec 71 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et 85 % de l'impôt sur les sociétés en 2003²⁴. Les recettes fiscales moyennes par habitant, dans la région de la capitale, dépassent de plus de 60 % la moyenne nationale, d'où de fortes disparités régionales en termes de recettes propres des collectivités locales (indice d'indépendance budgétaire). Alors que la région de Séoul est pratiquement indépendante, avec des recettes propres qui représentent 95 % de ses recettes totales, la moyenne est de seulement 66 % pour les grandes agglomérations (tableau 3.4) et elle est inférieure à 50 % pour les provinces et les autres villes. En fait, dans 84 % des cas, les recettes propres représentent moins de la moitié des recettes totales des collectivités locales (partie B).

Tableau 3.4. **Indépendance budgétaire des collectivités locales**

A. Part des ressources propres dans les ressources totales par type de collectivité (%)						
	Séoul	Grandes agglomérations	Provinces	Grandes villes	Villes moyennes	Districts spéciaux
Moyenne	94.5	68.8	41.3	38.8	16.6	42.6
Maximum	94.5	72.7	78.0	70.4	48.6	92.7
Minimum	–	54.6	14.2	12.3	7.1	19.4

B. Distribution de la part des ressources propres dans les ressources des collectivités locales						
Pourcentage des ressources totales	Préfectures	Grandes villes	Villes moyennes	Districts spéciaux	Total	Pourcentage du total
Moins de 10 %	0	0	10	0	10	4
10-30 %	7	32	72	15	126	50
30-50 %	1	30	6	46	83	33
50-70 %	3	14	0	3	20	8
70-90 %	4	1	0	2	7	3
Plus de 90 %	1	0	0	3	4	2
Total	16	77	88	69	250	100

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique.

La politique de décentralisation menée par le gouvernement n'a pas permis de juguler le processus de concentration

Les autorités ont pris de nombreuses mesures depuis les années 70 pour réduire la concentration dans la région de la capitale nationale (encadré 3.6). Cependant, comme dans d'autres pays de l'OCDE, comme le Japon, ces mesures n'ont pas porté leurs fruits (OCDE, 2005c). De fait, la part de la population est passée de 28 % au début des années 70 à près de la moitié à l'heure actuelle, en raison notamment du déclin des industries manufacturières au profit des activités de service. Par ailleurs, les disparités régionales semblent s'être accentuées depuis 1990 (Moon, 2003).

Ces efforts de déconcentration – lorsqu'ils ont porté leurs fruits – ont été coûteux. L'expansion persistante de la région de la capitale donne à penser que, s'il est très coûteux de s'y installer, il est aussi très avantageux de le faire, grâce notamment aux économies d'agglomération dues à la proximité des centres d'activité commerciale. Il est manifeste que certains secteurs sont avantagés par la concentration spatiale des personnes, des entreprises et de l'information. De fait, plus des deux tiers des nouvelles entreprises s'établissent dans la région de la capitale, qui offre un capital humain de qualité, d'excellentes universités et un cadre de vie agréable. Cependant, du fait des limites imposées en matière de construction, ces entreprises ont du mal à se développer au-delà du stade de l'incubation (Kim et Son, 2004). Les réglementations restreignant l'investissement et les nouvelles activités d'entreprises dans la région de la capitale limitent les avantages économiques de l'agglomération et ne facilitent pas la poursuite d'une croissance économique rapide.

Compte tenu de la tendance persistante à la concentration, ainsi que du coût des politiques en vigueur et de leur manque d'efficacité, l'administration s'est fixé comme objectif prioritaire de favoriser un développement régional équilibré, parallèlement à la

Encadré 3.6. Mesures destinées à limiter la concentration dans la région de la capitale

Le gouvernement a pris une série de mesures dans le but de favoriser un développement régional équilibré :

- Les activités d'aménagement ont été réglementées, dans le contexte de la loi de réaménagement de la région de la capitale. Les grands projets de construction, concernant par exemple des villes nouvelles, de nouveaux complexes industriels ou des installations touristiques susceptibles d'accroître la concentration de la population dans la région de la capitale doivent recevoir l'autorisation préalable de la commission d'aménagement de la région de la capitale.
- La construction de grandes installations dans la région de la capitale est limitée par l'imposition de quotas aux industries manufacturières et aux universités, ainsi que par l'imposition de taxes d'accès aux zones encombrées sur les grands immeubles commerciaux de Séoul.
- Les mesures d'incitation à la relocalisation annoncées en 1999 offrent d'importants avantages financiers, tels que des réductions et/ou exonérations d'impôts et des prêts, aux entreprises qui quittent la région de la capitale pour s'installer ailleurs.
- Dans les zones insuffisamment développées, l'activité économique est encouragée par la création de parcs industriels régionaux.

Les autorités ont aussi essayé d'atténuer le surpeuplement de la région de la capitale en délocalisant certaines fonctions de l'administration centrale. Au milieu des années 90, dix organismes publics ont été transférés à Daejeon, principale ville du centre de la Corée. En 2004, des dispositions législatives ont été adoptées en vue de créer une nouvelle « capitale » administrative dans la province de Chung Cheong (OCDE, 2005b). Cependant, la Cour constitutionnelle a déclaré cette loi inconstitutionnelle. Le gouvernement a alors présenté un projet de loi spécial sur la construction de la cité administrative, qui a été promulguée en 2005. Contrairement à ce que prévoyait le projet de 2004, Séoul restera la capitale et le siège des pouvoirs législatif et judiciaire, ainsi que le lieu de résidence du président. En vertu du nouveau projet, 49 organismes publics, dont 12 ministères, seront délocalisés d'ici à 2014. La population de la nouvelle ville devrait atteindre 500 000 habitants en 2030. Parallèlement à la création de la nouvelle cité administrative, le gouvernement envisage de transférer 176 organismes publics hors de la région de la capitale d'ici à 2012. Des décisions seront prises au sujet de leur relocalisation en septembre 2005, et les travaux de construction commenceront en 2007. Ce projet permettrait de ramener de 85 à 35 % la proportion d'organismes publics implantés dans la région de la capitale.

décentralisation budgétaire. Les principales initiatives destinées à promouvoir un développement régional équilibré sont les suivantes :

- Le lancement de la feuille de route pour la décentralisation (voir encadré 3.2) et création de la commission présidentielle pour un développement national équilibré en 2003.
- La création d'un compte spécial pour un développement national équilibré en 2005 (voir plus haut).
- La construction proposée d'une nouvelle cité administrative qui accueillerait un nombre important de grands organismes publics (voir encadré 3.6).

Parallèlement, les règles de construction dans la région de la capitale ont été assouplies pour les PME, les entreprises innovantes, les sociétés à capitaux étrangers et les entreprises de haute technologie. En outre, les restrictions concernant la construction d'installations industrielles, d'établissements scolaires et d'installations touristiques dans la région de la capitale doivent être assouplies à partir de 2006.

Conséquences pour la décentralisation budgétaire

La décentralisation budgétaire, qui a pour objet de promouvoir l'efficacité des services publics locaux, n'est pas toujours compatible avec l'objectif d'un développement régional équilibré. Néanmoins, en Corée, ces deux catégories de mesures ont été étroitement associées. Leur combinaison pourrait engendrer de sérieux problèmes d'efficacité. Par exemple, certaines mesures destinées à assurer une plus grande autonomie risquent d'exacerber les disparités régionales. En particulier, un plus large recours aux recettes fiscales locales accentuera les différences de capacité budgétaire entre les régions, ainsi qu'on l'a noté plus haut. Cependant, cet inconvénient pourrait être compensé par une utilisation plus systématique d'un système bien conçu de dotations globales permettant de limiter les disparités régionales en termes de niveau de revenu, ainsi que par la délégation de compétences aux autorités locales. En particulier, le financement des services publics locaux, dans le domaine de l'éducation notamment, au moyen de dotations de l'État, se traduit par un transfert important de ressources budgétaires au profit des régions les plus riches (Kim, 2004). Par exemple, la ville de Séoul, qui ne bénéficie pas de la part locale de l'impôt en raison de son haut niveau de revenu, reçoit des subventions de l'administration centrale au titre des services éducatifs. Si Séoul transférait davantage de recettes à son Office de l'enseignement, une proportion plus importante des dotations d'éducation de l'administration centrale serait disponible pour les régions moins prospères. Par conséquent, des liens plus étroits doivent être établis entre les autorités scolaires et les autorités locales générales, dans la perspective d'un regroupement de leurs activités, afin d'inciter ces dernières à investir davantage de ressources dans l'enseignement, ce qui irait dans le sens d'une plus grande autonomie et d'une efficacité accrue au niveau local.

Conclusion

En dépit des progrès de la décentralisation depuis la fin des années 80, de nouvelles réformes s'imposent pour mettre un terme à la situation héritée du passé, laissant un contrôle considérable à l'administration centrale mais limitant le rôle des collectivités locales. Le programme d'ensemble lancé en 2003 va dans la bonne direction. Cependant, pour tirer le meilleur parti de la libéralisation, d'autres initiatives doivent être prises, comme on l'a vu ci-dessus et comme cela est indiqué dans l'encadré 3.7.

Encadré 3.7. **Résumé des recommandations concernant la décentralisation budgétaire**

Accroître la capacité des collectivités locales à assumer davantage de responsabilités en matière d'impôts et de dépenses

- Faciliter les échanges de personnel entre collectivités publiques et avec le secteur privé.
- Inciter les agents de la fonction publique locale à accepter davantage de responsabilités.

Renforcer l'autonomie des collectivités locales et accroître l'efficacité des programmes de dépenses

- Établir un net partage des responsabilités entre les collectivités publiques et réduire au minimum les « fonctions déléguées » de manière à permettre aux collectivités locales de s'acquitter de leurs fonctions en toute indépendance.
- Faciliter la création d'associations volontaires de collectivités locales, en partie grâce à des réformes du cadre réglementaire et du système de dotations, afin d'assurer des services publics plus efficaces.
- Transformer les dotations affectées, notamment les *subventions nationales* et les financements s'inscrivant dans le cadre du *compte spécial pour un développement national équilibré*, en dotations globales, sauf dans des cas où les effets externes rendent préférables des dotations affectées.
- Assouplir les conditions associées aux dotations affectées de manière à laisser davantage de latitude aux autorités locales.
- Permettre aux autorités locales de reporter les crédits sur les exercices futurs et les autoriser à opérer certains transferts de ressources entre projets afin d'accroître leur autonomie et leur indépendance vis-à-vis des ministères opérationnels.
- Simplifier la définition des besoins budgétaires normaux et des recettes budgétaires normales utilisés dans le calcul de la part locale de l'impôt, la rendre plus transparente et utiliser des critères objectifs tout en limitant les éléments discrétionnaires.
- Renforcer les liens entre les autorités scolaires locales et les autorités locales générales, dans la perspective du regroupement de leurs activités, afin d'accroître l'autonomie locale dans le domaine de l'éducation.

Accroître les pouvoirs des collectivités locales en matière de recettes

- Simplifier le système fiscal local complexe en éliminant une partie des 16 impôts existants et éviter de créer de nouveaux impôts locaux.
- Encourager l'utilisation de la marge de manœuvre existante en matière de fixation des taux d'imposition et indiquer clairement que les modifications des taux d'imposition n'ont pas d'influence sur le niveau des transferts de l'administration centrale.
- Réduire le recours aux taxes sur les transactions immobilières, qui représentent environ 40 % des recettes fiscales locales, afin de réduire les effets de blocage et d'encourager une utilisation rationnelle des sols.
- Accélérer la mise en œuvre du projet de relèvement du taux d'imposition effectif sur la détention de biens immobiliers pour le faire passer de 0.1 % à l'heure actuelle à 1 % en 2017, en alignant son assiette sur la valeur vénale des biens.
- Utiliser les impôts sur la détention de biens immobiliers comme principale source de recettes fiscales locales supplémentaires, parallèlement à d'autres taxes qui renforcent l'autonomie locale.

Encadré 3.7. **Résumé des recommandations concernant la décentralisation budgétaire** (suite)

- Assurer des services publics adéquats dans l'ensemble du pays en veillant à ce que les transferts de l'administration centrale au profit des collectivités locales les plus pauvres soient suffisants, dans le contexte de la délégation de compétences fiscales aux collectivités locales.

Assurer la discipline budgétaire au niveau des collectivités locales

- Élaborer des règles budgétaires appropriées pour les collectivités locales afin de mettre un terme, en 2006, au système d'autorisation de chaque émission obligataire des collectivités locales par l'administration centrale.
- Réduire le recours des collectivités locales à des prêts de l'administration centrale et de sociétés publiques, tout en développant le rôle du financement par le marché.
- Mettre progressivement un terme à l'utilisation d'obligations à souscription obligatoire.
- Renforcer la responsabilité des collectivités locales et accroître la transparence de leur situation financière, y compris en ce qui concerne les engagements conditionnels liés aux sociétés publiques locales.

Séparer les politiques de développement régional des politiques de décentralisation budgétaire

- Accroître l'autonomie fiscale des autorités locales, tout en utilisant des transferts bien conçus entre collectivités publiques pour limiter les disparités de revenu entre les régions.
- Financer les services publics locaux au moyen de dotations globales tenant compte de la capacité budgétaire des collectivités locales.
- Donner moins de poids aux réglementations qui limitent la concentration dans la région de la capitale, au profit de mesures axées sur les mécanismes du marché qui tiennent compte des effets externes de la pollution et des encombrements.

Notes

1. Après consolidation des comptes, les autorités locales générales étaient en 2004 à l'origine de 33 % des dépenses publiques totales, sans compter les autorités scolaires locales, indépendantes des autorités locales générales (voir encadré 3.1), qui représentent 12 % des dépenses publiques totales. Si l'on soustrait des dépenses de l'État les transferts aux autres collectivités publiques, la part des collectivités locales passe à 50 % environ.
2. Coiffé par le Comité principal, qui compte vingt membres, le PCGID comprend six comités exécutifs, des équipes de projet, un conseil consultatif, un service d'organisation et de gestion, ainsi que divers sous-comités.
3. On s'est efforcé de préciser les attributions budgétaires ces dernières années. La Commission présidentielle pour le transfert de compétences aux autorités locales, créée en 1999, a décidé de transférer aux autorités territoriales 1 090 fonctions centrales pour la fin de 2001. Cependant, moins de la moitié de ces fonctions avaient été transférées en 2004. Néanmoins, une enquête réalisée par la Commission en 2005 indique que les transferts ont réduit la charge documentaire et le coût de la délivrance des autorisations.
4. Ainsi, la catégorie de la rémunération des salariés du secteur public se compose de dix rubriques de dépenses, par exemple traitement de base, primes, allocations familiales, indemnité de repas, indemnité de transport, etc.
5. En 1995, 41 villes et 39 arrondissements ont été regroupés en 40 villes et trois grandes agglomérations ont fait l'objet d'un redécoupage territorial. Le nombre de communes n'a guère changé depuis lors.

6. Au Japon, par exemple, c'est pour les communes d'environ 125 000 habitants que le coût unitaire des services publics locaux s'avère le plus faible (Yoshida, 2003).
7. Seuls les enseignants qui ont plus de cinq ans d'expérience peuvent présenter leur candidature. Il faut aussi mentionner les 180 Services scolaires de rang inférieur dont le directeur est nommé par les Services de l'éducation situés au niveau des provinces et des grandes agglomérations. Ces Services scolaires sont, eux aussi, à leur niveau, indépendants des autorités locales générales de même rang.
8. Les transferts des autorités centrales étaient constitués de trois composantes jusqu'à la fin de 2004. La plus importante (79 % du total) était la part locale de l'impôt pour l'éducation, dotation globale financée par une fraction fixe (13 %) des recettes fiscales nationales (non compris les impôts et taxes affectés). Le Fonds des transferts territoriaux pour l'éducation, qui était financé par un impôt national affecté, formait la deuxième composante (20 %). Le reste, soit environ 1 %, prenait la forme de subventions nationales. En décembre 2004, le Fonds des transferts a été supprimé, en contrepartie de quoi la part locale de l'impôt pour l'éducation a été portée à 19.4 % des recettes fiscales nationales.
9. Avant 2005, le transfert était fixé à 3.6 % des recettes fiscales provinciales et communales. En outre, les collectivités locales versaient des « transferts au titre de la rémunération des enseignants », représentant 100 % de ces rémunérations à Séoul, 50 % à Busan et 10 % dans les autres grandes agglomérations et dans la Province de Gyeonggi. En 2005, la part des recettes fiscales locales transférée aux autorités scolaires a été portée à 10 % à Séoul, 5 % dans les grandes agglomérations et la Province Gyeonggi et laissée inchangée (à 3.6 %) pour les autres collectivités locales, tandis que les transferts au titre de la rémunération des enseignants ont été supprimés.
10. Soit un peu plus que les 18 % en moyenne des autres pays unitaires de l'OCDE, mais bien moins que les 35 % en moyenne des pays fédéraux.
11. Le taux d'imposition global sur les transactions immobilières s'établissait à 5.8 % (les 2 % de la taxe à l'acquisition, auquel s'ajoute 0.2 % au titre de la taxe spéciale pour le développement rural, et les 3 % des droits d'enregistrement, auquel s'ajoute 0.6 % au titre de la taxe locale pour l'éducation).
12. De plus, un impôt national frappe les plus-values en capital pour décourager les spéculateurs.
13. Kook (2004a, 2004b) montre que la corrélation des recettes fiscales locales et du revenu local est très faible du fait d'une forte dépendance à l'égard des taxes sur les transactions immobilières.
14. Le caractère régressif des impôts immobiliers a également été éliminé, la base d'imposition étant désormais calculée en fonction de la valeur vénale et non de la superficie.
15. Le montant versé au titre de l'impôt local sur la propriété sera déduit du montant de l'impôt national. Les autorités estiment que 60 000 personnes seront assujetties à cet impôt en 2005, et que les recettes atteindront 700 milliards de wons.
16. Auparavant, l'impôt était en principe calculé sur la base du prix de transaction, mais dans la pratique, il était identique à celui qui était utilisé pour l'impôt foncier, soit environ 30 % de la valeur vénale.
17. Les réductions et exonérations d'impôts doivent être annoncées par voie d'ordonnance communale et approuvées par le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique.
18. Ces programmes sont financés par 0.83 % des recettes fiscales nationales transférées aux collectivités locales au titre de la part locale de l'impôt. D'une manière générale, le remplacement des *subventions nationales* affectées par des dotations globales au titre de la part locale de l'impôt est justifié, sauf lorsque les effets externes d'une collectivité à une autre sont importantes.
19. Ce fonds combinait des dotations globales et un système de partage des recettes fiscales entre l'administration centrale et les collectivités locales qui était financé par un pourcentage fixe des recettes fiscales nationales (100 % de la taxe sur les alcools et 14.2 % de la taxe nationale de transport). Bien qu'il ait permis de développer les infrastructures locales, il a été critiqué en raison de sa gestion excessivement rigide. En particulier, il était difficile de justifier qu'une proportion déterminée de la taxe sur les alcools, sans grand rapport avec les infrastructures locales, y soit consacrée. Par ailleurs, la répartition artificielle du fonds en plusieurs catégories sur la base d'une formule prédéterminée a été critiquée comme étant un exemple de gestion rigide de recettes préaffectées (Kim, 2004).
20. Dans plusieurs autres pays de l'OCDE comme la Norvège, en revanche, seuls des critères qui ne relèvent pas directement des collectivités locales sont pris en compte dans cette formule.

21. Par exemple, les besoins budgétaires normaux des régions ont fait un bond de 41.5 % en 2001 et ont encore augmenté de 9.7 % en 2002. Autre facteur d'incertitude, les dépenses totales au titre de la part locale de l'impôt représentent un pourcentage fixe des recettes fiscales nationales, lesquelles peuvent accuser de fortes fluctuations.
22. Néanmoins, certaines collectivités locales sont assez fortement endettées. Par exemple, la dette de Busan représentait 117 % de ses recettes fiscales et non fiscales annuelles en 2001, et aurait dépassé 250 % si la dette du service des transports de Busan avait été prise en compte. Dans le cas de Séoul, la dette du métro était plus de deux fois supérieure à celle de la municipalité en 2001 (Kim, 2003).
23. Le fait que la part des obligations émises par les collectivités locales dans les dépenses locales totales ait diminué après 1996, année qui a suivi l'institution du suffrage universel pour l'élection des gouverneurs et des maires, incite à penser que l'administration centrale a réussi à maîtriser la dette des collectivités locales.
24. D'après Moon (2003), les disparités régionales en termes de PIB par habitant en Corée sont du même ordre que celles que l'on observe dans d'autres pays de l'OCDE comme la France et l'Allemagne. En revanche, il convient de noter que les données concernant le PIB des régions, en Corée, ne semblent pas refléter totalement les disparités régionales de revenu (OCDE, 2001).

Bibliographie

- Hong, Ki-Yong (2003), « Regional Economic Policy Transition in Local Government of Korea », ERSA conference papers, European Regional Science Association.
- Hur, Suk-Kyun (2003), « Intergovernmental Allocation of Tax Bases in Korea », *Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralisation*, Banque mondiale et actes de la conférence de l'Institut pour le développement de la Corée, Institut pour le développement de la Corée, Séoul.
- Joumard, Isabelle et Per Mathis Kongsrud (2003), « Relations financières entre l'État et les collectivités territoriales », documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 375, Paris.
- Lee, Yongmo (2005), « Adequacy of Korea's Tax Assignment: A Fiscal Federalism Approach », *International Review of Public Administration*, vol. 9, n° 2.
- Kim, Junghun (2003), « Republic of Korea », in *Local Government Finance and Bond Markets*, publ. dirigée par Y. Kim, Banque asiatique de développement, Manille.
- Kim, Junghun (2004), « Fiscal Decentralisation in Korea », Institut des finances publiques de la Corée, Séoul.
- Kim, Kyung-Hwan et Jae-young Son (2004), « Spatial Policies Towards the Seoul Capital Region », projet de communication au séminaire international « Metropolitan Growth Management ».
- Kook, Joong-Ho et Jung-Wook Shim (2003), *Finances publiques locales et transferts entre collectivités publiques en République de Corée*, Rapport ERINA, vol. 51, Economic Research Institute for Northeast Asia (en japonais).
- Kook, Joong-Ho (2004a), *Les impôts locaux en Corée* (en japonais).
- Kook, Joong-Ho (2004b), *Les relations budgétaires entre collectivités publiques en République de Corée*, Document de travail ERINA n° 0401, Economic Research Institute for Northeast Asia (en japonais).
- Kwon, Osung (2003), « The Effects of Fiscal Decentralisation on Public Spending: The Korean Case », *Public Budgeting & Finance*, vol. 23, Issue 4.
- Lim, Sung-Il (2004), « Recent Changes in the Intergovernmental Grants System and Their Impacts on Local Finance in Korea: With a Focus on the Newly Established Special Account for National Balanced Development », communication au séminaire international Corée-Japon « Regional Innovation, Fiscal Decentralisation and the Reform of Local Public Finance », Asian Institute for Regional Innovation.
- Moon, Hyungpyo (2003), « Regional Inequality and Fiscal Decentralisation in Korea: Evaluation and Policy Implications », *Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralisation*, Banque mondiale et actes de la conférence de l'Institut pour le développement de la Corée, Institut pour le développement de la Corée, Séoul.
- OCDE (2001), *Examens territoriaux de l'OCDE : Corée*, Paris.

OCDE (2003), *Études économiques, Corée*, Paris.

OCDE (2004), *Études économiques, Corée*, Paris.

OCDE (2005a), *Études économiques, Japon*, Paris.

OCDE (2005b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Busan, Corée*, Paris.

OCDE (2005c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée*, Paris.

Presidential Committee for Government Innovation and Decentralisation (2003), *The Participatory Government's Roadmap to Decentralisation*, Séoul.

Yoo, Il-ho (2003), « Promoting Transparency and Accountability of Local Public Finance in Korea », *Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralisation*, Banque mondiale et actes de la conférence de l'Institut pour le développement de la Corée, Institut pour le développement de la Corée, Séoul.

Yoshida, Hiromitsu (2003), Réévaluation des effets économiques des groupements de communes, *JCER Review*, vol. 46, Japan Center for Economic Research, Tokyo (en japonais).

Chapitre 4

Maintenir une forte croissance grâce à l'innovation : réforme des systèmes de R-D et d'éducation

Les apports de main-d'œuvre et de capital se ralentissant, le maintien de taux de croissance élevés en Corée dépendra de plus en plus des gains de productivité totale des facteurs, lesquels sont induits dans une large mesure par l'innovation. Tandis qu'un certain nombre d'entreprises coréennes se situent à la pointe de la technologie mondiale dans des domaines tels que les TIC, la diffusion de la technologie dans les secteurs retardataires est une priorité pour le maintien de la croissance. Ce chapitre préconise des politiques pour améliorer le système scientifique et technologique en modernisant le cadre de la R-D, notamment par une extension des liens entre les entreprises, les universités et l'État, mais aussi par un renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle. Une intensification de la concurrence, en particulier dans le secteur des services, est indispensable pour promouvoir la diffusion des nouvelles technologies. L'innovation requiert aussi des mesures visant à assurer une offre de capital humain de qualité par des réformes de l'enseignement supérieur. Cela exige une restructuration du système universitaire grâce au développement de la concurrence et de la déréglementation, ainsi qu'un accroissement des ressources financières pour améliorer la qualité.

La croissance rapide de la Corée a reposé principalement sur des apports de capital et de main-d'œuvre (tableau 1.1), stimulés par le taux d'investissement des entreprises le plus élevé de la zone OCDE, par l'augmentation de la population d'âge actif et par la hausse des taux d'activité. Les gains de productivité totale des facteurs (PTF) – y compris l'accumulation de capital humain – ont joué un rôle secondaire. Néanmoins, un niveau élevé d'investissement dans l'enseignement et la R-D a favorisé les gains de PTF, notamment en facilitant la mise en place d'un modèle d'innovation axé sur le rattrapage. L'expansion rapide de l'économie a contribué à promouvoir la convergence du revenu par habitant jusqu'aux deux tiers de la moyenne OCDE (graphique 1.2) et à faire de la Corée un pays de premier plan dans certaines branches manufacturières, notamment les TIC. En dépit de cette remarquable performance, la Corée demeure dans le quart inférieur du classement des pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant.

Le maintien d'une croissance élevée dépendra de plus en plus des gains de PTF découlant de l'innovation, car la croissance des apports de main-d'œuvre et de capital devrait ralentir dans le moyen terme. L'innovation – autrement dit le développement et l'application efficaces de nouvelles connaissances – couvre un large éventail d'activités allant de l'invention de technologies nouvelles à leur diffusion et à des modifications organisationnelles connexes. Ce secteur comprend aussi la mise au point de nouveaux produits et procédés à partir du stock de connaissances existant. De fait, cette activité est aussi importante pour accroître la capacité d'utiliser les connaissances existantes que pour créer de nouvelles technologies. Les possibilités de tirer parti du savoir existant sont considérables en Corée, où la productivité horaire du travail représente 40 % du niveau des États-Unis (graphique 1.3). En particulier, la productivité du secteur des services atteint à peine la moitié de celle du secteur manufacturier : il est donc impératif de l'accroître pour améliorer la performance économique globale¹. Afin de stimuler la croissance économique, en 2004 les autorités ont annoncé une restructuration du système national d'innovation, dans le cadre d'un programme qui fixe des objectifs ambitieux d'accroissement des dépenses totales de R-D et des dépenses de recherche fondamentale de l'État, afin de développer des technologies essentielles qui seront les moteurs de la croissance future.

Cependant, en s'efforçant d'utiliser l'innovation pour renforcer son potentiel de croissance, la Corée se heurte à un certain nombre d'obstacles :

- Les dépenses de R-D se concentrent dans un petit nombre d'entreprises et de secteurs, et il n'existe que des liens ténus entre les entreprises, les universités et les organismes publics de recherche. Les universités jouent un rôle mineur dans la R-D et l'interaction avec les chercheurs étrangers est limitée.
- Les barrières à l'entrée et les réglementations restreignent la concurrence, en particulier dans le secteur des services, affaiblissant les incitations à la diffusion de la technologie. En dépit du soutien de l'État, le développement du secteur des jeunes entreprises à risque manque de vigueur.

- La forte augmentation du nombre d'étudiants qui font des études universitaires s'est accompagnée d'une diminution de la qualité de l'enseignement supérieur, relativement médiocre au regard des autres pays.

Ce chapitre met en lumière un certain nombre de questions de fond affectant l'innovation – notamment la production de nouveaux savoirs et l'utilisation efficace des savoirs existants – et préconise des mesures pour contribuer à maintenir le potentiel de croissance de la Corée. Il présente d'abord les enjeux majeurs concernant le cadre de la R-D et les initiatives gouvernementales récentes dans ce domaine, notamment les actions destinées à encourager l'innovation dans le secteur privé. Les sections suivantes abordent d'importants aspects des marchés des produits des capitaux et du travail qui influent sur l'innovation, et examinent le problème de la création d'un capital humain adéquat, qui suppose une réforme du système éducatif. Le chapitre s'achève par une série de recommandations d'action présentées à l'encadré 4.5.

Rénover le système de R-D de la Corée²

L'Étude sur la croissance de l'OCDE a mis en évidence un lien positif entre l'intensité de R-D du secteur privé et le niveau du PIB par habitant. À 2.6 % du PIB, les dépenses totales de R-D de la Corée égalent celles des États-Unis et de l'Allemagne, en dépit d'un niveau de développement moins élevé (graphique 4.1). Cette forte intensité de R-D est due principalement au secteur des entreprises, qui absorbe les trois quarts des dépenses dans ce domaine (tableau 4.1). Le nombre de chercheurs (0.7 % de la main-d'œuvre) est proche de la moyenne OCDE. Toutefois, d'après une étude de l'OCDE, la performance globale sur le front de l'innovation est inférieure à la moyenne des pays membres (Freudenberg, 2003)³. Les principaux problèmes auxquels est confronté le système de R-D de la Corée sont les suivants :

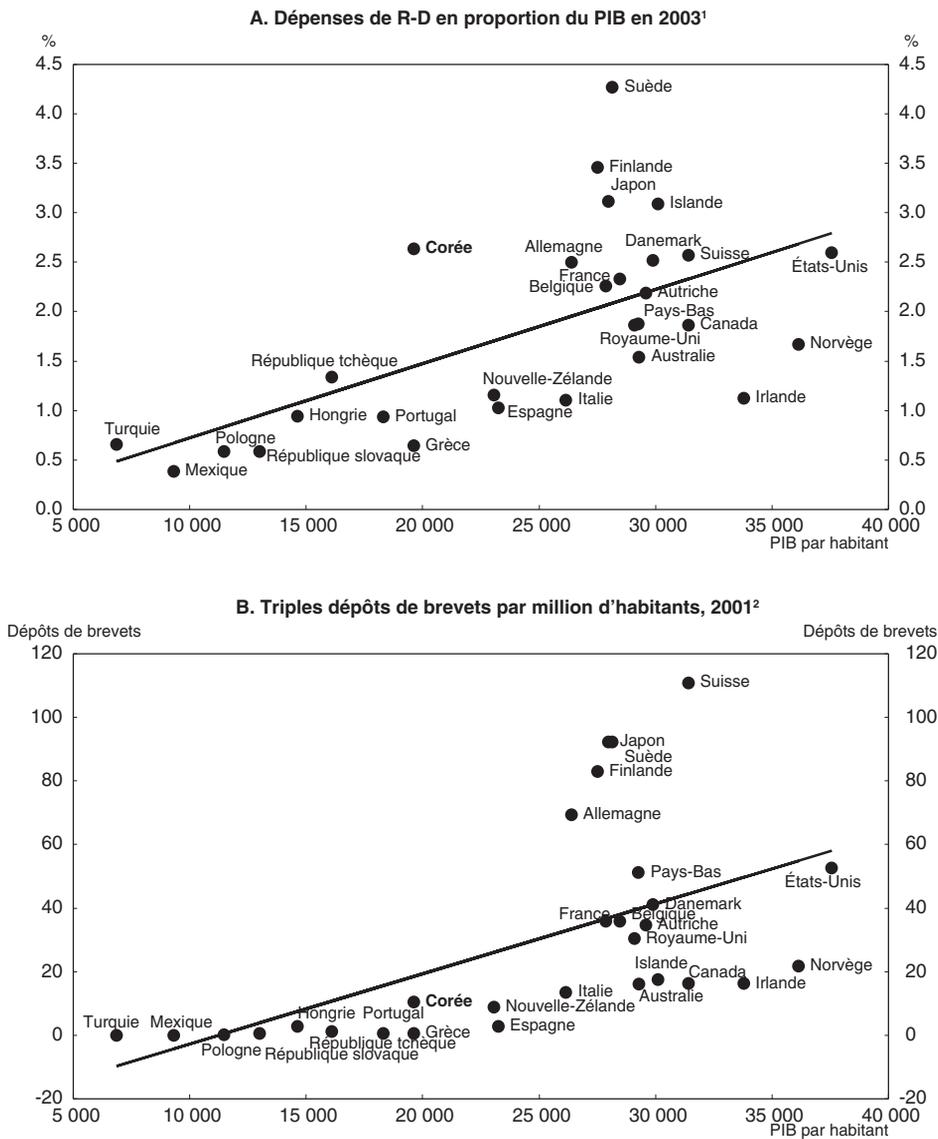
- Passage d'un modèle de progrès technologique axé sur le rattrapage à une approche plus créative.
- Atténuer la concentration des activités de R-D dans un nombre relativement restreint d'entreprises et de branches manufacturières, tout en accroissant la part du secteur des services.
- Développer l'interaction entre les activités de R-D des entreprises, des établissements publics et des universités.
- Étendre les liens internationaux de R-D, qui sont relativement limités à l'heure actuelle.
- Accroître la production de savoir codifié sous forme de brevets et de publications.
- Renforcer la diffusion des connaissances dans l'ensemble de l'économie.

Vue d'ensemble des problèmes majeurs du système de R-D

L'abandon progressif du modèle d'innovation axé sur le rattrapage

Les résultats relativement médiocres de la Corée concernant la production de nouvelles connaissances traduisent le fait que son système d'innovation est resté largement fondé sur un modèle de rattrapage, qui favorise l'acquisition de technologies de pointe à l'étranger dans certains secteurs et non un renforcement généralisé de la base de connaissances (voir l'encadré 4.1). Une étude récente a montré que la contribution des technologies étrangères à la productivité totale des facteurs (PTF) a été un peu plus forte que celle des activités de R-D indépendantes (Ha, 2004).

Graphique 4.1. Dépenses de R-D et brevets



1. Dollars, PPA.

2. Brevets déposés auprès des offices des brevets d'Europe, du Japon et des États-Unis pour protéger la même invention.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* (2004).

Dans certains secteurs, la Corée atteint désormais les limites du modèle de rattrapage, étant donné qu'elle frôle la frontière technologique. D'après une récente enquête auprès de 6 000 entreprises manufacturières, le niveau technologique global est estimé à 80 % de la frontière technologique mondiale, tandis que 13 % des entreprises ont indiqué avoir déjà atteint cette frontière (Kang, Du-Yong et autres, 2004). Par conséquent, les sources étrangères ne peuvent plus fournir l'expertise nécessaire dans un nombre croissant de domaines. De surcroît, le sentiment prévaut que les entreprises étrangères sont devenues plus réticentes à diffuser leur technologie, ce qui réduit les possibilités d'importations. Les entreprises coréennes sont donc de plus en plus poussées à développer leurs propres capacités. D'après l'enquête précitée, 89 % des entreprises présentes dans la R-D possèdent

Tableau 4.1. **Activités scientifiques et technologiques**

	Indicateurs d'activité scientifique et technologique ¹							
	PIB par habitant (PPA, OCDE = 100 en 2003)	Intensité de R-D ² (% du PIB en 2003)	R-D financée par les entreprises (% de la R-D ² en 2003)	Intensité de R-D des entreprises ³ (% de la valeur ajoutée en 2003)	Dépenses de recherche fondamentale (% de la R-D ² en 2002)	Chercheurs (pour 1 000 salariés en 2003)	Triples brevets ⁴ (par million d'habitants en 2001)	Articles scientifiques et techniques (par million d'habitants en 2001)
Allemagne	101	2.50	65.4	2.48	18.7	6.9	69.4	530
Australie	110	1.54	46.3	1.06	26.0	7.2	16.2	758
Autriche	114	2.19	42.6	1.62	15.2	4.7	34.7	564
Belgique	109	2.33	64.3	2.59	–	8.4	35.9	582
Canada	119	1.87	44.3	1.35	–	7.1	16.3	727
Corée	78	2.64	74.0	2.77	13.7	6.8	10.6	233
Danemark	115	2.52	61.5	2.82	18.3	9.3	41.1	931
Espagne	89	1.03	48.9	0.79	15.5	5.1	2.8	387
États-Unis	145	2.60	63.1	2.47	19.1	8.6	52.6	705
Finlande	105	3.46	69.5	3.57	–	16.4	83.1	983
France	107	2.26	52.1	2.02	23.3	7.5	36.0	514
Grèce	75	0.65	33.1	0.29	–	3.7	0.5	304
Hongrie	56	0.95	30.7	0.55	24.5	3.8	2.8	243
Irlande	128	1.13	67.2	1.04	12.2	5.1	16.3	432
Islande	115	3.09	46.2	2.85	15.9	–	17.5	610
Italie	100	1.11	43.0	0.77	22.0	2.8	13.6	385
Japon	108	3.12	73.9	3.10	12.5	9.9	92.3	451
Luxembourg	196	1.71	90.7	2.15	–	6.2	45.2	–
Mexique	36	0.39	29.8	0.18	30.8	0.6	0.1	32
Norvège	139	1.67	51.6	1.41	15.0	8.7	21.9	721
Nouvelle-Zélande	88	1.16	37.1	0.56	44.9	7.0	8.9	742
Pays-Bas	112	1.88	51.8	1.54	9.5	5.5	51.2	786
Pologne	44	0.59	31.0	0.18	32.2	3.9	0.2	147
Portugal	71	0.94	31.5	0.52	22.4	3.5	0.6	208
République slovaque	50	0.59	45.1	0.44	25.9	4.7	0.7	177
République tchèque	64	1.34	51.4	1.09	37.7	3.2	1.3	256
Royaume-Uni	112	1.87	46.7	1.84	–	5.5	30.5	807
Suède	108	4.27	71.9	5.18	18.4	10.6	92.3	1 159
Suisse	117	2.57	69.1	3.11	28.0	6.3	110.9	1 117
Turquie	26	0.66	41.3	0.23	–	1.1	0.1	60
UE-25	–	1.86	55.5	1.72	–	5.8	–	–
OCDE	100	2.26	62.2	2.14	–	6.5	37.5	468

1. Année indiquée ou dernière année connue.

2. Dépenses intérieures brutes de R-D.

3. Dépenses de R-D des entreprises.

4. Brevets déposés auprès d'offices des brevets en Europe, au Japon et aux États-Unis pour protéger la même invention.

Source : L'OCDE en chiffres (2004), OCDE, *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie* (2004) et OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* (2004).

Encadré 4.1. **Le modèle d'innovation axé sur le rattrapage**

Pays d'industrialisation tardive, la Corée a recouru massivement à la technologie étrangère. Le développement technologique a été réalisé par l'interaction des importations de technologie étrangère et des efforts de R-D autochtones. Au stade initial, la Corée a fait massivement appel à la technologie transférée en bloc, par exemple les usines clés en mains qui produisaient essentiellement des « équipements d'origine » destinés à être commercialisés sous marque étrangère. En 1978, les dépenses de R-D du secteur des entreprises ne représentaient encore que 0.25 % du PIB, tandis que les paiements au titre des importations de technologie s'élevaient à 0.15 % du PIB. Cette stratégie a commencé à évoluer lorsque l'avantage de coût de la Corée en termes de main-d'œuvre s'est amenuisé, à la fin des années 70. Aussi, en 1982, les autorités ont lancé le programme national de R-D, qui visait à naturaliser la technologie en aidant les entreprises locales à adapter la technologie étrangère par leurs propres efforts de R-D. En général, les technologies assimilées et les produits correspondants sont apparus dans les industries matures et standardisées (Suh, 2000). Il convient de noter que, comme dans d'autres pays d'Asie de l'Est, le rattrapage par rétroconception et imitation a été facilité par la protection relativement réduite des droits de propriété intellectuelle (voir l'encadré 4.3). Le passage à la technologie de source locale transparait dans le fait qu'entre 1978 et le début des années 90 les dépenses de R-D des entreprises ont été multipliées par huit pour atteindre 2 % du PIB, alors qu'au cours de la même période les paiements au titre des importations de technologie ont seulement doublé pour avoisiner 0.4 % du PIB.

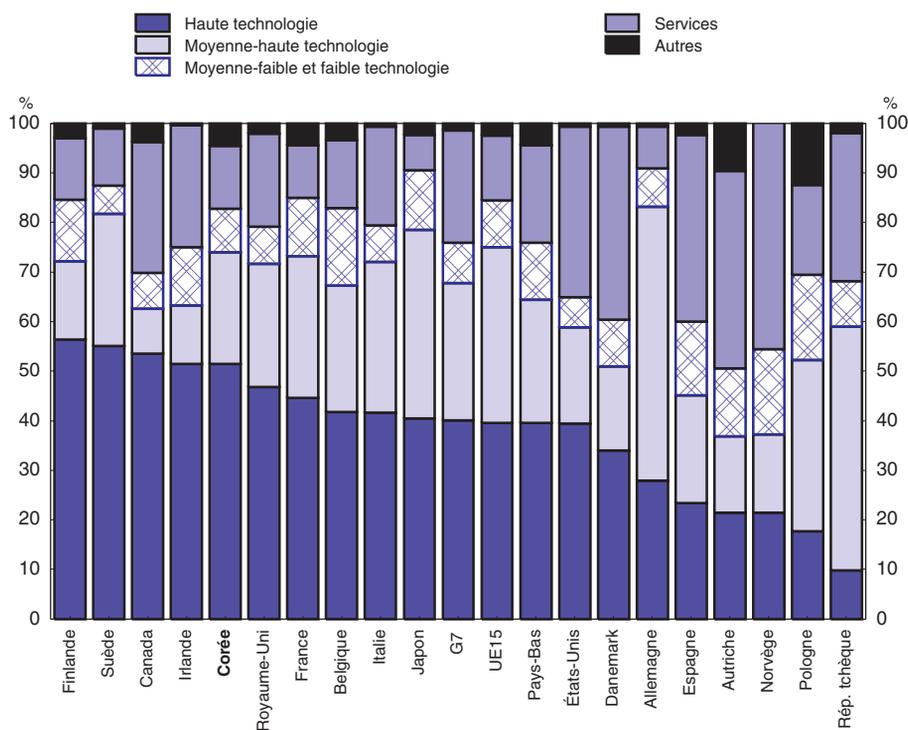
Le recours à la technologie étrangère, s'ajoutant aux politiques passées axées sur l'exportation qui favorisaient les produits offrant des économies d'échelle, s'est traduit par une forte dépendance à l'égard des sources étrangères de matériaux, de pièces et de composants. Cela affaiblit les « effets d'entraînement » bénéfiques et accentue la vulnérabilité aux chocs exogènes. À titre d'exemple, le taux de dépendance à l'égard des matériaux et composants étrangers est de l'ordre de 70 % pour les lecteurs de DVD, de 50 % pour les téléphones portables et de 91 % pour les écrans à cristaux liquides. À partir de la matrice entrées-sorties de 2000, le « coefficient d'induction d'importations » de la Corée (quantité d'importations induites par une unité d'exportation) a été estimé à 0.29 (0.46 dans le secteur TIC), chiffre bien plus élevé que celui du Japon, qui est de 0.10 (BOK, 2004).

des installations de recherche propres, et 59 % d'entre elles ont mis en œuvre des activités de R-D sans assistance extérieure. Quant aux entreprises qui entreprennent des activités de R-D conjointes, 46 % d'entre elles coopèrent avec d'autres entreprises et 43 % avec des universités ou des organismes publics de recherche, mais seulement 11 % avec des institutions étrangères.

La concentration de la R-D dans les grandes entreprises et dans le secteur manufacturier

En Corée, les ressources et les produits de R-D tendent à se concentrer dans un nombre restreint de branches d'activité. Environ les trois quarts de la R-D totale du secteur des entreprises sont le fait d'industries manufacturières de haute ou moyenne technologie (graphique 4.2). En 2003, cette R-D était concentrée à 80 % dans deux secteurs : les TIC et l'automobile (MOST, 2004)⁴. Cette concentration massive dans deux secteurs contribue à la dualité de l'économie coréenne et risque de ne pas offrir une base suffisamment large pour promouvoir la convergence vers les niveaux de revenu des pays de l'OCDE les plus avancés.

Graphique 4.2. Dépenses de R-D des entreprises par niveau technologique



Source : L'OCDE en chiffres (2004).

En outre, un petit nombre d'entreprises jouent un rôle important dans ce domaine : les cinq premières sociétés⁵ représentaient 37 % des dépenses de R-D des entreprises et 28 % des chercheurs travaillant dans le secteur, les taux respectifs étant de 52 % et 58 % pour les 20 premières sociétés. La concentration des activités d'innovation transparaît aussi dans les brevets. Les cinq principales sociétés TIC détiennent 57 % de tous les brevets coréens aux États-Unis, avec en tête Samsung Electronics (36 %).

Bien que les activités d'innovation soient concentrées dans quelques grandes sociétés, la part des petites et moyennes entreprises (PME) dans la R-D privée est passée de moins de 10 % avant la crise de 1997 à 24 % en 2003, les jeunes entreprises à risque représentant environ la moitié du total (MOST, 2004). À 76 %, la proportion de la R-D privée menée dans les grandes entreprises en Corée est donc un peu inférieure à la part de plus de 80 % enregistrée aux États-Unis, au Japon et en Allemagne (OCDE, 2004m). La proportion des entreprises exerçant des activités d'innovation en 2000-01 était de 40 % pour les petites entreprises, 57 % pour les entreprises moyennes et 82 % pour les grandes entreprises⁶. Ces valeurs sont similaires à celles mesurées en Europe : les chiffres y étaient de 40 %, 63 % et 80 % respectivement entre 1998 et 2000⁷. S'agissant des dépôts de brevets nationaux, la part des dépôts émanant de PME et de particuliers en Corée a doublé pour passer de 23 % sur la période 1990-93 à 46 % sur la période 1998-2001 (KIPO et KIPRIS, 2005). La création de réseaux d'innovation entre sociétés affiliées en chaebol et PME s'est développée, notamment sous la forme d'essaimages ou d'alliances stratégiques dans le contexte de la restructuration des chaebol (Suh, 2005). Bien que les PME représentent une proportion croissante de la R-D et des brevets, l'amélioration de la productivité du travail et de la PTF y a été relativement lente, de sorte que l'écart s'est creusé avec les grandes sociétés depuis les années 90 (KDI, 2003).

Le secteur des services, où prédominent les petits établissements, a représenté 13 % de la R-D des entreprises en 2001, contre une moyenne OCDE de 21 % (OCDE, 2004m). Dans certains « services à forte intensité de savoir », les activités d'innovation sont vigoureuses et bénéficient de l'infrastructure TIC de pointe de la Corée (Lee et autres, 2003). Néanmoins, la Corée accuse un important déficit commercial au titre des services à forte intensité de savoir, notamment les logiciels. Si l'on exclut quelques services liés aux TIC, notamment le conseil en logiciels, les services informatiques et les télécommunications, les dépenses de R-D dans le secteur des services sont presque négligeables, puisqu'elles ne représentent que 3 % de la R-D totale des entreprises. En 2001 et 2002, la proportion des entreprises du secteur des services exerçant des activités d'innovation était de 25 % (Um et autres, 2004), beaucoup moins que le taux moyen de 40 % enregistré dans l'UE (Eurostat, 2004). La performance médiocre de la R-D dans les services se traduit par un niveau de productivité relativement bas (voir ci-après).

Faiblesse de l'interaction entre les activités de R-D des entreprises, des organismes publics et des universités

Un haut degré de complémentarité entre la R-D publique et la R-D du secteur privé améliore la performance sur le front de l'innovation. Aussi, l'État doit répondre à l'évolution rapide du processus d'innovation et aux besoins et stratégies des entreprises (OCDE, 2001b et Park, 2003). Tandis que la collaboration entre les acteurs de la R-D s'est intensifiée dans tous les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2002a), en Corée l'interface industrie-universités-pouvoirs publics est restée faible à cause de problèmes structurels intrinsèques⁸. Le système d'innovation se caractérise par un recours limité de l'industrie à la recherche scientifique et par une faible réactivité du secteur non marchand – organismes publics de recherche et universités – à la demande émanant des entreprises. En général, les organismes publics de recherche et les universités relèvent l'insuffisance des moyens technologiques et des capacités d'absorption des entreprises et leur manque d'intérêt pour la diffusion de la technologie, tandis que les entreprises se plaignent de l'incapacité des organismes publics de recherche et des universités à résoudre des problèmes technologiques. En 2003, 97 % des activités de R-D financées par les entreprises ont été effectuées par le secteur privé lui-même, la part respective des organismes publics de recherche et des universités atteignant à peine 1 % et 2 % (tableau 4.2). La moitié environ des dépenses publiques de R-D ont été affectées aux organismes publics de recherche, des montants plus faibles étant accordés aux universités et au secteur des entreprises. En résumé, l'interaction limitée entre les fournisseurs et les utilisateurs de technologie nuit à l'efficacité des dépenses de R-D de la Corée.

Étant donné que le transfert de savoir et de technologie se fait dans une large mesure par l'intermédiaire des individus, il importe de veiller à ce que le cadre réglementaire et le marché du travail favorisent la mobilité des chercheurs d'un secteur à l'autre. Cette mobilité est limitée en Corée. De surcroît, les organismes publics de recherche et les entreprises ont souffert d'un important exode des cerveaux vers les universités. Dans une enquête sur le type d'emploi souhaité par les chercheurs, les postes universitaires figuraient en premier avec 63 % des réponses, suivis par les établissements étrangers à 15 %, tandis que 14 % des répondants optaient pour la création d'une entreprise. Les entreprises privées et les organismes publics ne représentaient le premier choix que pour 4 % et 3 % des chercheurs respectivement (Ko et autres, 2001). En dépit de salaires relativement bas, les universités attirent les chercheurs en raison du prestige social dont

Tableau 4.2. **Financement de la R-D en 2003**

A. Financement de la R-D					
Répartition entre les acteurs					
	Part des dépenses totales de R-D	État	Universités	Entreprises	Total
État	24.2	52.2	30.5	16.9	100.0
Universités	1.3	0.3	98.1	1.6	100.0
Entreprises	74.0	1.4	1.9	96.7	100.0
Sources étrangères	0.4	1.7	10.3	88.0	100.0

B. Secteur réalisant la R-D						
Source de financement de la R-D réalisée						
	Part de la R-D totale réalisée	État	Universités	Entreprises	Sources étrangères	Total
État ¹	13.8	92.4	0.0	7.5	0.1	100.0
Universités	10.1	73.0	13.0	13.6	0.4	100.0
Entreprises	76.1	5.4	0.0	94.1	0.5	100.0

1. Y compris les instituts privés sans but lucratif.

2. Secteur réalisant la R-D.

Source : OCDE, Statistiques de la R-D (2004).

bénéficient les professeurs, mais aussi de la sécurité de l'emploi, qui contraste avec la grande précarité des postes dans les laboratoires privés, en particulier depuis la crise financière (Cho et autres, 2003). Aussi, en 2003, les universités employaient 72 % des chercheurs titulaires d'un doctorat et 30 % du total des chercheurs. Par ailleurs, la demande privée de chercheurs hautement qualifiés a été limitée par le recours à la stratégie de rattrapage, qui met l'accent sur l'assimilation et le perfectionnement de la technologie existante plutôt que sur l'innovation radicale.

Le financement de la R-D universitaire a notablement évolué. En 1997, l'État finançait la moitié des dépenses de R-D des universités, dont environ un tiers étaient autofinancées. En 2003, 73 % des dépenses étaient à la charge de l'État pour 13 % autofinancées (tableau 4.2, partie B). Cette évolution est due pour une large part à des projets publics tels que « Brain Korea 21 » (BK 21), qui vise à améliorer la recherche universitaire et à mettre en place des pôles d'excellence. Cependant, la part des universités dans la R-D totale exécutée en Corée s'est maintenue à 10 % en 2003, soit environ la moitié de la moyenne OCDE, ce qui démontre que les ressources humaines des universités sont sous-utilisées dans le domaine de la recherche (Jung et Ko, 2004). De surcroît, les universités n'assurent qu'un quart de la recherche fondamentale, alors que dans la plupart des autres pays de l'OCDE elles sont les principales intervenantes. Outre le bas niveau des activités et des dépenses de R-D, un autre problème est la faiblesse de la coopération avec l'industrie, qui tient en partie au rôle moteur des pouvoirs publics dans les projets de recherche.

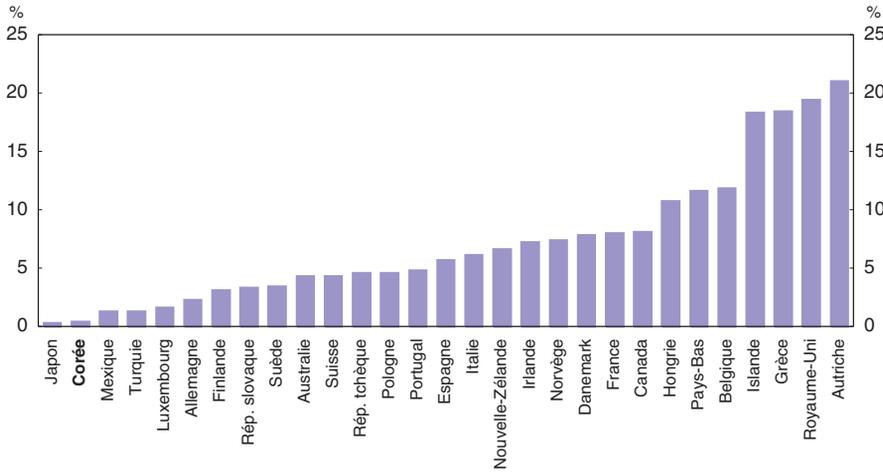
Manque de liens internationaux dans le domaine de la R-D

Le manque de coopération entre les acteurs nationaux dans le domaine de la R-D se double d'une faiblesse de la collaboration internationale. Les sources étrangères n'ont financé que 0.4 % des activités de R-D en Corée en 2003, ce qui représente le taux le plus bas avec celui du Japon (graphique 4.3). Si l'on considère la propriété transfrontalière des inventions, c'est-à-dire la part des inventions locales détenue par des étrangers, ou vice

versa, la Corée se classe aussi parmi les derniers pays de la zone OCDE (OCDE, 2003f). Le bas

Graphique 4.3. Financement étranger des dépenses de R-D

En pourcentage des dépenses totales de R-D, 2003¹



1. 2003 ou dernière année connue.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* (2004).

niveau des entrées d'IDE, qui ont été soumises à des restrictions dans le passé, est l'une des raisons de l'absence de liens avec l'étranger. L'isolement international peut limiter les possibilités de progrès technologiques, car les sources étrangères de savoir sont de plus en plus importantes pour l'innovation et débouchent sur une coopération grandissante par-delà les frontières nationales (OCDE, 2005b). Il convient de relever un indice positif : le nombre des centres de R-D étrangers établis en Corée a doublé pour atteindre 122 établissements depuis la crise financière.

Production limitée de savoir codifié

En dépit d'une intensité de R-D plutôt élevée, la production coréenne de savoir codifié, sous la forme de brevets et de publications, est relativement faible si l'on considère le nombre de triples dépôts de brevets – brevets déposés à la fois aux États-Unis, au Japon et en Europe. La Corée se situe bien au-dessous de ce que l'on pourrait attendre compte tenu de son niveau de revenu et du montant de ses dépenses de R-D (graphique 4.1, partie B)⁹. Dans une certaine mesure, cela peut refléter sa stratégie axée sur le rattrapage et non sur la création de nouvelles connaissances. Par ailleurs, on a des raisons de penser que les entreprises coréennes privilégient des méthodes de protection autres que le brevet, par exemple le secret ou l'avance sur la concurrence (Um, 2004), qui peuvent se révéler est moins propices à la diffusion du savoir que ce n'est le cas du brevetage.

Diffusion insuffisante des connaissances dans l'ensemble de l'économie

Le transfert et la commercialisation de la technologie ont manqué de dynamisme en Corée, d'où une sous-utilisation des produits de l'innovation. En 2004, 61 % des droits de brevet n'avaient pas été utilisés (KIPO, 2004). En particulier, une grande partie des technologies inventées dans le secteur public sont négligées par le secteur privé. En 2004, la proportion des technologies transférées qui avaient été développées par les organismes

publics de recherche et les universités était de 18 % d'après une enquête du ministère du Commerce, de l'Énergie et de l'Industrie. Cela traduit sans doute la difficulté d'évaluer les technologies spécifiques des organismes publics de recherche et des universités, mais aussi le fait que, dans le secteur public, les recherches sont souvent engagées sans guère tenir compte de leurs applications commerciales potentielles. En comparaison des autres pays, les revenus que les organismes publics de recherche et les universités tirent des transferts de technologie sont relativement faibles eu égard à leur stock de brevets (OCDE, 2003h).

Récentes initiatives gouvernementales visant à restructurer le système national d'innovation

En résumé, la Corée ne semble pas recueillir tous les avantages possibles de ses fortes dépenses de R-D. En 2003, le gouvernement a fait de la science et de la technologie (S-T) la première priorité de son programme de stimulation de la croissance économique. En conséquence, le système administratif dans le domaine de la S-T a été profondément restructuré :

- Le ministère de la Science et de la Technologie (MOST) a vu son rôle renforcé et devient l'organisme central de planification, de coordination et d'évaluation des politiques de S-T, en coopération avec d'autres ministères, en particulier ceux du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie et de l'Information et des Communications, tandis qu'ont été supprimés ses programmes de R-D qui étaient en concurrence avec d'autres ministères. Le ministre de la Science et de la Technologie a été admis au rang de troisième vice-Premier ministre.
- Le Conseil national de la science et de la technologie (NSTC), dont la présidence et la vice-présidence sont assurées par le président de la République et le ministre de la Science et de la Technologie, a tous pouvoirs pour répartir le budget public de R-D, qui doit doubler entre 2003 et 2007.

En 2004, le gouvernement a annoncé un plan, résumé à l'encadré 4.2, en vue de restructurer le système national d'innovation. Ce plan met l'accent sur le passage d'un modèle de rattrapage à une approche plus créative, sur le développement de réseaux parmi les acteurs et sur l'adoption de paradigmes de la performance et de la demande.

Cependant, bon nombre des objectifs-clés du programme sont restés à l'étude durant la décennie écoulée, ce qui montre sans doute qu'il n'est pas facile de s'attaquer aux carences du système d'innovation. La Corée doit résoudre un certain nombre de problèmes cruciaux pour tirer un meilleur parti de la réforme de son système d'innovation. *Premièrement*, la politique d'innovation devrait être plus pleinement intégrée à la stratégie globale de développement économique. L'objectif ultime de l'innovation étant d'élever le niveau de vie, les programmes publics devraient s'attacher davantage à stimuler la productivité qu'à améliorer la technologie elle-même. Cela suppose une extension des liens entre les différentes politiques visant la science et la technologie, l'éducation, les marchés de produits et d'autres secteurs, en partie par une coopération interministérielle accrue. À titre d'exemple, pour maintenir des ressources humaines hautement qualifiées dans la science et la technologie, une coordination plus étroite s'impose entre le Conseil national de la science et de la technologie (NSTC) et le Conseil du développement des ressources humaines (HRDC) du ministère de l'Éducation et du Développement des ressources humaines. Le système actuel de financement public de la R-D universitaire,

Encadré 4.2. **Programme gouvernemental visant à structurer le système national d'innovation**

1. Mesures destinées à améliorer la capacité d'innovation de l'industrie, des universités et des organismes publics de recherche

- Porter les dépenses de R-D à 3 % du PIB d'ici 2007 en offrant des incitations fiscales efficaces au secteur des entreprises.
- Favoriser l'apparition de 10 000 PME tournées vers l'innovation, par une assistance technique et financière, des subventions en faveur de l'emploi de personnel de R-D et un assouplissement des réglementations (utilisation des sols, environnement, par exemple) applicables aux jeunes entreprises.
- Faire passer la part de la recherche fondamentale de 20 % du budget de R-D publique en 2004 à 25 % en 2007, et porter la part de la R-D réalisée dans les universités de 10 % à 15 % de la R-D totale au cours de la même période.
- Renforcer la flexibilité organisationnelle et la mobilité du personnel dans les organismes publics de recherche, et accroître leur autonomie.
- Mettre en œuvre la déréglementation concernant des dispositifs tels que le plafonnement des participations des chaebol et les restrictions à la construction dans la région de la capitale afin de promouvoir les activités d'innovation des entreprises dans les zones de haute technologie.

2. Mesures visant à accroître l'efficacité des investissements de R-D et à assurer une offre de travailleurs hautement qualifiés

- Améliorer l'efficacité allocative des investissements de R-D en concentrant les programmes nationaux de R-D sur la recherche fondamentale/générique et en réduisant autant que possible les chevauchements entre dépenses publiques et privées.
- Offrir des conditions propices au personnel scientifique et technologique et minimiser les déséquilibres sur le marché des travailleurs qualifiés en renforçant le suivi de la demande et de l'offre.
- Rendre l'enseignement technique et la formation professionnelle plus réactifs à la technologie et aux demandes des entreprises.
- Attirer des étudiants de talent dans les secteurs scientifiques et techniques en développant les incitations au niveau supérieur et en réformant l'enseignement de la science aux niveaux primaire et secondaire.

3. Mesures visant à développer la technologie et à améliorer le mécanisme de diffusion

- Développer certaines technologies destinées à être les moteurs de croissance de l'économie coréenne.
- Aider les industries liées aux matériaux et aux composants à améliorer leur compétitivité.
- Développer la technologie dans des domaines-clés tels que les technologies essentielles du futur (par exemple, la biotechnologie et la nanotechnologie), la mégascience (technologies spatiales et marines, par exemple), l'énergie et les services sociaux (santé, transport, par exemple).
- Renforcer le mécanisme de diffusion en créant des stades intermédiaires entre l'invention et la diffusion de la technologie, en améliorant les systèmes d'évaluation de la technologie et en renforçant le système de protection des droits de propriété intellectuelle (par exemple, en fournissant des informations sur les brevets et en simplifiant les procédures de brevetage).

Encadré 4.2. **Programme gouvernemental visant à structurer le système national d'innovation** (suite)

- Favoriser Daedeok Science Town en tant que région spéciale de R-D et développer des grappes d'innovation régionales.

4. Mesures visant à améliorer la performance du système

- Renforcer les liens entre les entreprises, l'État et les universités.
- Fortifier la collaboration internationale et établir en Corée une plaque tournante de la R-D en Asie de l'Est.
- Construire d'ici à 2008 un système national d'information sur la science et la technologie.
- Mettre en place un système d'évaluation et de gestion fondé sur les résultats.
- Renforcer les rôles du NSTC et du ministère de la Science et de la Technologie dans la coordination des politiques scientifiques et technologiques et dans l'allocation des budgets correspondants.

5. Mesures visant à améliorer l'infrastructure d'innovation

- Créer des possibilités d'emploi en instaurant un cercle vertueux d'innovation, de diffusion et d'emploi.
- Améliorer le traitement social des travailleurs hautement qualifiés en allégeant les obligations imposées en remplacement du service militaire, en accroissant la présence des scientifiques et des ingénieurs dans l'administration et en développant le système de récompense des scientifiques et ingénieurs.
- Promouvoir une culture et un environnement social favorables à la science et à la technologie en créant des programmes nationaux et diverses activités.
- Garantir les responsabilités sociales et éthiques de la science et de la technologie.

* En août 2003, dix secteurs stratégiques ont été définis comme étant des moteurs de croissance future : produits biomédicaux, écrans informatiques de nouvelle génération, semi-conducteurs de nouvelle génération, batteries de nouvelle génération, automobiles du futur, robots intelligents, télévision et radiodiffusion numériques, communications mobiles de nouvelle génération, réseaux domotiques intelligents, contenu numérique et solutions logicielles.

fragmenté entre différents ministères, appelle aussi une plus grande concertation entre ces deux Conseils en vue d'améliorer l'efficacité allocative (Woo et Lee, 2004). Le Comité mixte sur les travailleurs scientifiques et techniques, récemment créé, devrait améliorer la coordination entre les deux conseils. Une autre priorité devrait être d'harmoniser les actions et de minimiser les conflits potentiels entre le Système national d'innovation et le Système régional d'innovation (RIS) récemment créé, qui vise pour sa part un développement territorial équilibré. Les politiques industrielles régionales animées par divers ministères chargés de la science et de la technologie, des entreprises et des universités ont souffert d'une coopération insuffisante. Il faut donc renforcer la planification, la coordination et les capacités d'évaluation au niveau régional et construire des systèmes efficaces de soutien aux entreprises (Yun et Lee, 2004).

Deuxièmement, même si la plupart des pays ont désigné un nombre restreint de secteurs prioritaires pour les dépenses publiques de R-D (OCDE, 2004m), choisir d'emblée des gagnants et leur accorder une importance excessive pourrait mettre en échec l'action des pouvoirs publics ou induire des distorsions. Pour éviter ces problèmes en Corée, il faut faire preuve de flexibilité dans la mise en œuvre des programmes de R-D. Cette souplesse

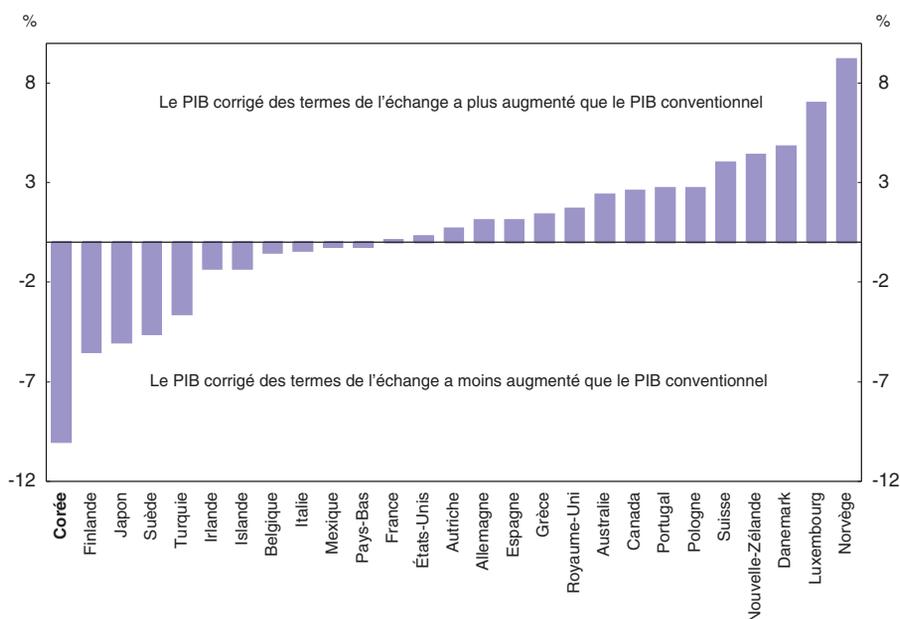
est particulièrement importante pour les programmes « moteurs de croissance de nouvelle génération », dans lesquels l'État prévoit d'investir 3 100 milliards de wons entre 2004 et 2008 (400 milliards de wons en 2004, soit 6 % des dépenses publiques de R-D). Peut-être plus important encore est le signal donné au secteur privé. Ainsi, le plafonnement des participations imposé aux sociétés affiliées à un chaebol fait l'objet d'une dérogation pour les dix activités stratégiques. Dans le secteur de la R-D, l'État devrait s'employer davantage à développer les technologies génériques et le capital humain, de manière à éviter d'évincer l'investissement privé et à respecter les normes internationales régissant les subventions publiques.

Le ciblage sur des produits de pointe clés tels que les semi-conducteurs et les télécommunications mobiles présente aussi le risque d'une nouvelle dégradation des termes de l'échange, étant donné que les entreprises des autres pays développent aussi leur production dans ces secteurs. De fait, la Corée a subi d'importantes pertes sur les termes de l'échange ces dernières années. Une mesure précise du niveau de vie devrait prendre en compte l'impact de cette perte de revenu. L'une des méthodes consiste à ajuster le PIB en fonction de l'effet des termes de l'échange; cet indicateur est appelé « command GDP » (graphique 4.4). Ainsi mesuré, l'accroissement de la production depuis 1990 est inférieur d'au moins 10 % à la valeur du PIB conventionnel, et cet écart est le plus élevé de la zone OCDE. Comme on pourrait s'y attendre, d'autres pays où les TIC jouent un rôle important (Finlande, Japon, Suède et Irlande) affichent aussi un écart prononcé. En résumé, tandis que la contribution des TIC à la productivité manufacturière en Corée est la plus forte de la zone OCDE, à 1 point de pourcentage par an (graphique 1.7), elle intervient largement dans la dégradation des termes de l'échange, ce qui se solde par une érosion des revenus d'environ 0.7 point en moyenne par an. Cela donne à penser qu'une stratégie diversifiée en matière de R-D serait profitable.

Troisièmement, il faut perfectionner le système d'évaluation des investissements publics de R-D de manière à améliorer l'allocation du budget et sa réactivité vis-à-vis de diverses parties prenantes. Le dispositif actuel est davantage centré sur la gestion des programmes que sur l'évaluation systématique des performances (Suh, 2003). L'évaluation des programmes de R-D est confiée à 12 agences de gestion, qui jouent aussi un rôle vital dans l'attribution des crédits de R-D. La décision récente d'adopter une loi pour l'évaluation fondée sur les résultats est une étape dans la bonne direction.

Quatrièmement, une tâche cruciale consiste à rendre le système d'innovation plus efficient et plus interactif en renforçant les liens entre les institutions qui interviennent dans la R-D, y compris les acteurs étrangers. Bien que le gouvernement ait déjà lancé des programmes pour accroître la réactivité des organismes publics de recherche¹⁰, de nouvelles solutions telles que les partenariats public/privé peuvent s'avérer bénéfiques (OCDE, 2004m). Afin de remédier à la sous-utilisation des ressources humaines, il convient de réformer le système de rémunération, et notamment le régime des droits de propriété intellectuelle, de manière à récompenser les réalisations sur le front de la recherche. Cependant, un moyen peut-être plus efficace consisterait à promouvoir la recherche conjointe et les échanges de personnel entre secteurs (Ko et autres, 2001), avec notamment une coopération technologique entre les entreprises locales et étrangères. Dans le passé, les entreprises coréennes ont recouru à des méthodes fondées sur le principe de l'indépendance pour acquérir des technologies étrangères. Il faut faire davantage appel à de nouveaux modes d'acquisition, notamment l'investissement direct étranger, la recherche conjointe, les licences croisées et les alliances stratégiques.

Graphique 4.4. Effet des termes de l'échange sur le revenu

Écart cumulé entre le PIB corrigé des termes de l'échange et le PIB conventionnel entre 1990 et 2004¹

1. On corrige le PIB conventionnel de l'effet des termes de l'échange en appliquant aux exportations le déflateur des prix des importations :

$$\text{PIB corrigé} = \text{TDDV} + \text{XGSV} * (\text{PXGS}/\text{PMGS}) - \text{MGSV}$$

où TDDV est la demande intérieure réelle, XGSV et MGSV sont les exportations et les importations en volume et PXGS et PMGS sont les déflateurs des exportations et des importations.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques.

Cinquièmement, il est au moins aussi important de se demander si le stock de savoir existant est utilisé de façon optimale que de s'interroger sur les moyens d'accroître ce stock. L'efficacité d'utilisation de la technologie existante dépend de sa diffusion. Le développement des liens de R-D entre les entreprises, les organismes publics de recherche et les universités est l'une des stratégies susceptibles d'encourager la diffusion. Par ailleurs, le gouvernement a récemment introduit des programmes visant à mettre en relation les détenteurs de brevets et les demandeurs potentiels de licences, et un partenariat public-privé a été mis en place afin de fournir aux PME un soutien pour les questions de propriété intellectuelle (OCDE, 2004g). En même temps, il importe d'examiner comment les droits de propriété intellectuelle, les caractéristiques réglementaires des marchés des produits, des capitaux et du travail et la disponibilité de capital humain qualifié contribuent à diffuser la technologie. Tandis que les politiques dans ces domaines ont généralement d'autres objectifs que l'innovation, elles affectent la capacité d'une économie de diffuser et de créer des technologies nouvelles. Faute d'un cadre approprié, les mesures visant à stimuler les activités innovantes dans le secteur privé, qui sont analysées dans la section ci-après, ont peu de chances d'être efficaces. Les sections suivantes sont consacrées aux caractéristiques réglementaires des marchés des produits, des capitaux et du travail et au développement d'un capital humain qualifié.

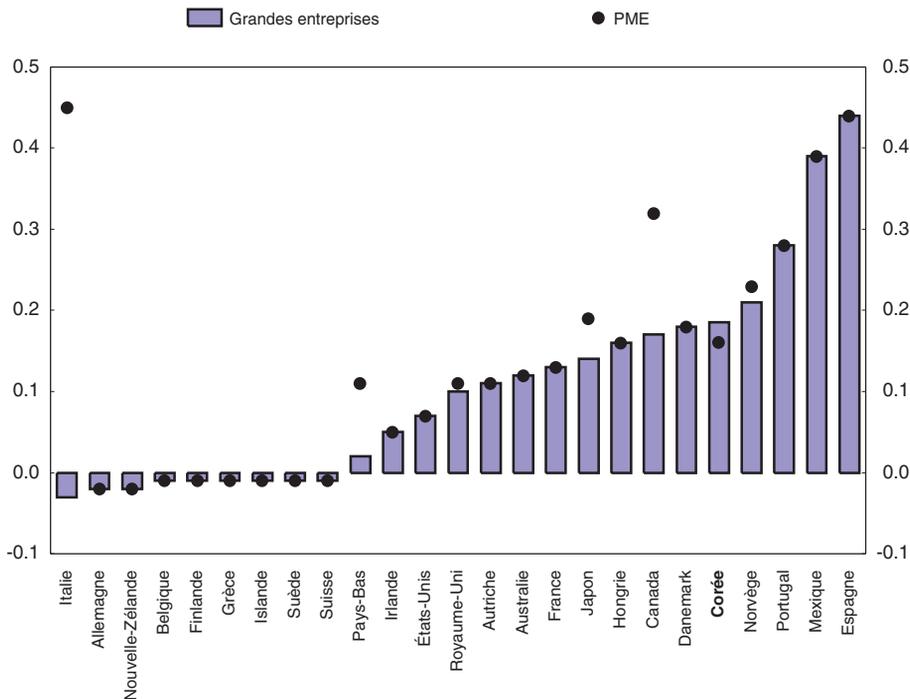
Politiques visant à encourager l'innovation dans le secteur privé

Pour encourager l'activité innovante du secteur privé, les pays de l'OCDE recourent à diverses mesures, y compris le financement public direct et les incitations fiscales à la R-D

privée ainsi que le soutien de l'entrepreneuriat, et notamment des PME et du capital-risque. Ce genre d'intervention peut être jugé nécessaire pour compenser les défaillances du marché qui font descendre les dépenses d'innovation au-dessous du niveau socialement souhaitable. Les incitations fiscales peuvent être efficaces, mais leur effet global apparaît relativement faible. De plus, ces actions risquent de se solder par des coûts économiques élevés et d'importantes pertes sèches (Pain et Jaumotte, 2005). Par rapport aux autres pays de l'OCDE, en Corée les incitations fiscales à la R-D sont généreuses (graphique 4.5) et interviennent à tous les stades (réserves, investissements en installations, dépenses de R-D et transferts de technologie). Avec le renforcement des incitations, les dépenses fiscales de R-D sont passées de 400 milliards de wons à 1 300 milliards de wons (0.2 % du PIB) entre 1999 et 2004. Comme l'indique le programme d'amélioration du système national d'innovation, le gouvernement entend accroître les incitations fiscales à la R-D.

Graphique 4.5. Régime fiscal de la R-D dans les pays de l'OCDE

Avantage fiscal par unité de R-D en 2004¹



1. Par exemple, aux États-Unis, l'avantage fiscal s'élevait à 7 cents pour chaque dollar dépensé au titre de la R-D.

Source : OCDE, *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie* (2004) et Warda (2004).

La protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) renforce les incitations à innover. Toutefois, des recherches empiriques montrent que la relation entre le système de DPI, le brevetage et l'activité d'innovation est complexe. La difficulté consiste à mettre au point un système de DPI qui encourage la création de savoirs en augmentant les gains des innovateurs, mais qui favorise en même temps la diffusion de l'innovation. Tandis que l'instauration de l'exploitation exclusive en vertu d'un brevet peut avoir un coût social élevé, en l'absence de cette protection les inventeurs préféreront peut-être garder le secret, ce qui risque d'avoir un effet encore plus restrictif sur la diffusion du savoir. En Corée, les études empiriques relèvent une relation positive entre la protection par les brevets et

l'innovation technologique, la concurrence sur les marchés de produits et la valeur ajoutée (Chung et autres, 2004). Selon une autre étude, une expansion de 1 % de la propriété intellectuelle, mesurée par le nombre des dépôts de brevets, a accru la production de 0.11 % (Youn et autres, 2003). Pour une entreprise, une augmentation de 1 % des enregistrements de brevets accroît sa propre PTF de 0.03 %, tandis qu'une augmentation de 1 % de la somme des enregistrements de brevets des entreprises concurrentes du même secteur accroît la PTF moyenne d'environ 0.12 %. Cela implique que le taux de rendement social des brevets est plus élevé que leur taux privé en l'absence d'un système approprié de DPI, l'investissement dans le brevetage étant ramené au-dessous du niveau socialement optimal.

Les études empiriques montrent qu'une protection accrue des DPI a une nette incidence positive sur le brevetage (Pain et Jaumotte, 2005). Dans la plupart des pays, la politique des DPI tend à accroître la protection de la propriété intellectuelle (Martinez et Guellec, 2004). La Corée a elle aussi renforcé le cadre juridique de la protection des DPI, ce qui devrait encourager le brevetage et stimuler ainsi la croissance. Ce cadre a été aligné sur les normes mondiales, notamment celles de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), même si la mise en application doit être encore améliorée afin d'encourager les entreprises à investir dans la R-D et à déposer des brevets (voir l'encadré 4.3). À partir d'enquêtes auprès des dirigeants d'entreprise, l'Institute for Management Development (IMD) a classé la Corée au 37^e rang sur 60 économies pour la protection des brevets et des droits d'auteur (IMD, 2004), et le Forum économique mondial (FEM) l'a classée 23^e sur 104 pays pour la protection des DPI (FEM, 2004).

Encadré 4.3. **Évolution de la protection des droits de propriété intellectuelle en Corée**

Le niveau de protection des DPI en Corée a augmenté en parallèle avec le développement économique du pays. Cette stratégie a facilité l'action de rattrapage de la Corée sur le front de l'innovation en lui permettant de bénéficier de la rétroconception et de l'imitation aux premiers stades de son développement. À mesure que le pays s'est rapproché de la frontière technologique, un renforcement de la protection des DPI allait tout à fait dans l'intérêt des entreprises coréennes. Du reste, les pays où la protection des DPI est plus vigoureuse tendent à recevoir des transferts de technologie plus importants en provenance des sociétés multinationales (Branstetter et autres, 2004).

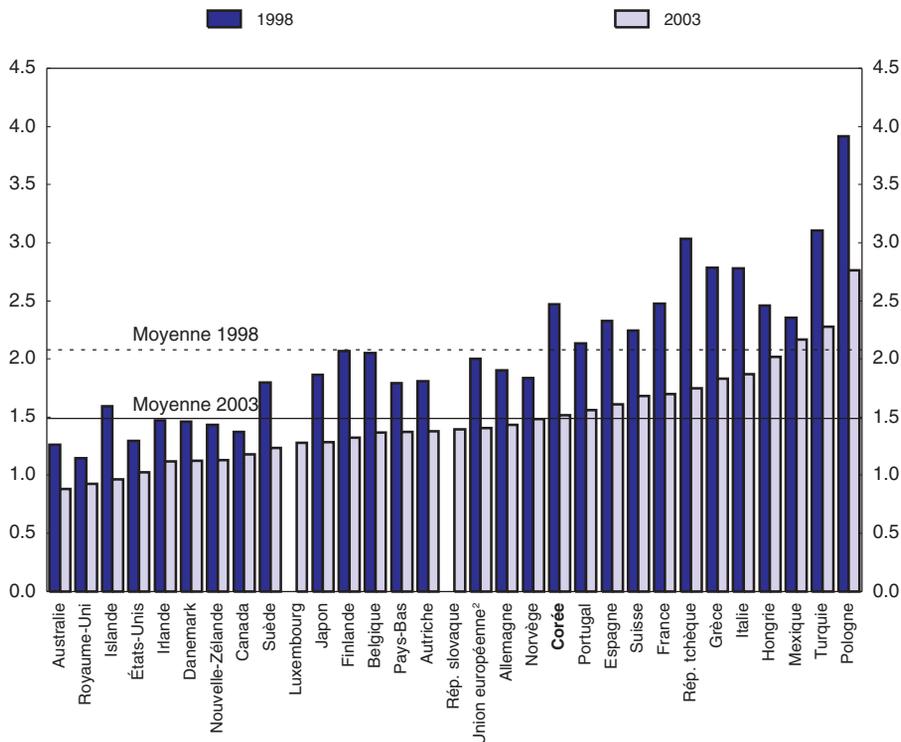
La première loi sur les brevets a été adoptée en 1961 et modifiée en conformité avec la Convention de Paris en 1981. Toutefois, ce texte ne couvrait pas les produits alimentaires, les substances chimiques et les médicaments. La Corée a adopté une loi sur la protection des logiciels en 1986, notamment dans le but d'améliorer la protection des DPI en matière de logiciels. Les lois sur les brevets, les marques de fabrique et les modèles d'utilité ont été révisées en 2001, avec une aggravation des amendes et des peines de prison en cas de violation des DPI. En 2003, ont été adoptées des lois destinées à renforcer l'application des dispositions, notamment en accordant des pouvoirs de police au service d'inspection du ministère de l'Information et des Communications. En 2005, le représentant des États-Unis pour les négociations commerciales a conclu que « le droit coréen des brevets est relativement complet, car il assure une protection à la plupart des produits et technologies » et que « la Corée a pris des mesures importantes pour renforcer le régime de la propriété intellectuelle au fil des ans ». Les problèmes restants concernent surtout la mise en œuvre efficace des DPI pour les documents protégés par des droits d'auteur.

Incidence du cadre réglementaire sur l'innovation

Concurrence sur les marchés de produits

La concurrence sur les marchés de produits raffermit les incitations à innover, favorisant ainsi la croissance de la productivité. Selon des données empiriques, une réglementation des marchés de produits ayant pour effet d'inhiber la concurrence réduit les dépenses de R-D et présente une corrélation négative avec la croissance de la PTF (Bassanini et Ernst, 2002). En outre, la productivité est stimulée par la « destruction créatrice », avec de nouvelles entrées et sorties, mais aussi par les gains de productivité dans les entreprises existantes et les variations des parts de marché. Les nouvelles entreprises apportent une contribution importante à l'innovation car elles peuvent démarrer la production avec la combinaison d'intrants la plus productive. L'entrée de nouvelles entreprises est maximale dans les environnements entrepreneuriaux caractérisés par une réglementation de qualité, des coûts de démarrage réduits et un faible niveau de corruption (Scarpetta et autres, 2002). Même si la mesure de la qualité de la réglementation n'est pas aisée, l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits situait la Corée au milieu du classement des pays de l'OCDE en 2003, ce qui constitue une amélioration par rapport à 1998 (graphique 4.6). Cependant, les indicateurs détaillés montrent que les obstacles à l'entrepreneuriat, au commerce et à l'investissement sont relativement élevés, du fait des charges réglementaires et administratives et des barrières juridiques (Conway et autres, 2005).

Graphique 4.6. Réglementation des marchés de produits¹



1. L'indicateur va de la réglementation qui restreint le moins la concurrence à celle qui la restreint le plus.

2. Moyenne simple des 15 pays qui composaient alors l'Union européenne.

Source : OCDE, *Réformes économiques* (2005).

Barrières à l'entrée et à la sortie

En dépit des efforts de réforme réglementaire déployés par la Corée à la suite de la crise financière de 1997 (OCDE, 2000), les obstacles à l'entrée demeurent une source majeure de préoccupation. Une étude de 2002 a constaté que 36 % de toutes les branches d'activité présentaient des barrières légales à l'entrée, la proportion étant plus élevée dans les activités non manufacturières (Kim, 2002)¹¹. Si les délais de création d'une nouvelle entreprise sont assez faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE, le nombre des procédures, le coût total et le capital minimum requis (50 millions de wons ou 3.3 fois le revenu annuel par habitant) sont relativement élevés (tableau 4.3). Les multiples points de contact et procédures administratives devraient faire place à des guichets uniques. Cependant, le principal obstacle à l'entrée est le vaste cadre régissant l'utilisation des terres, qui comprend 112 lois différentes relevant de plusieurs ministères. De surcroît, le système manque de transparence puisqu'il n'existe pas de base de données complète sur ces réglementations (voir l'Étude de 2004).

Tableau 4.3. **Délai et coût de création ou de liquidation d'une entreprise**

	2004	
	Corée	OCDE ¹
Création d'une entreprise		
Nombre de formalités	12	6
Délai (jours)	22	25
Coût (% du revenu annuel par habitant)	17.7	8.0
Capital minimum (% du revenu annuel par habitant)	332.0	44.1
Liquidation d'une entreprise		
Délai (année)	1.5	1.6
Coût (% de l'actif)	4.0	6.8
Taux de recouvrement (cents par dollar)	81.1	72.2

1. 22 pays de l'OCDE à haut revenu.

Source : Banque mondiale (2005).

La réforme de la réglementation est donc un aspect essentiel de la réduction des obstacles à l'entrée. La Corée a lancé en 1998 une vaste réforme de la réglementation qui s'est traduite par une réduction de près de moitié du nombre total de réglementations (voir *Études économiques de l'OCDE, Corée*, 2000). Le cabinet du Premier ministre, de même que la Commission de réforme de la réglementation a récemment lancé plusieurs initiatives afin de réviser les réglementations existantes (voir l'annexe 4.A1). Il convient de revoir les réglementations qui étaient justifiées par l'existence de dysfonctionnements du marché ou qui avaient des objectifs non économiques. Quelques restrictions n'ont plus aucune raison d'être sinon la protection des entreprises en place, ou ont été imposées par des groupes d'intérêts particuliers.

Le mécanisme de sortie s'est apparemment amélioré en Corée, notamment parce que la faillite de nombreux grands chaebol depuis 1997 montre qu'aucune entreprise n'est trop importante pour être à l'abri de la faillite. De plus, les délais et les coûts de fermeture d'une entreprise ne sont pas élevés par rapport à d'autres pays de l'OCDE (tableau 4.3). Toutefois, le régime en matière d'insolvabilité, qui comprend la loi sur les faillites, la loi sur la réorganisation des entreprises, la loi sur le concordat et la loi de 2001 sur la promotion de la restructuration de sociétés, est complexe et fragmenté. De plus, le recours généralisé à des programmes de restructuration en dehors du système judiciaire affaiblit le mécanisme

de sortie. Une récente étude comparative démontre que les méthodes de restructuration à l'amiable sont moins efficaces que les procédures judiciaires (Dongsoo Kang et autres, 2004). Un mécanisme de sortie efficace devrait répartir les risques entre les participants sur le marché d'une manière prévisible et transparente, tout en préservant la valeur économique. Une nouvelle loi unifiée sur l'insolvabilité, qui doit entrer en vigueur en 2006, fusionne les lois sur les faillites et sur la réorganisation des sociétés et abolit la procédure de concordat. L'amélioration du mécanisme de sortie constitue une priorité, car le nombre important d'entreprises dont le taux de couverture des intérêts est inférieur à l'unité depuis au moins trois années consécutives montre qu'il reste encore beaucoup de restructurations à réaliser (tableau 6.1, partie B).

Améliorer les conditions-cadres dans le secteur des services

Les services ont représenté une part croissante de l'économie coréenne, passant de 47 % à 56 % de 1980 à 2004 en termes de valeur ajoutée. Cette évolution reflète des facteurs du côté de la demande, notamment une forte élasticité-revenu de la demande de certains services et le vieillissement de la population. La part de l'emploi dans les services augmente encore plus rapidement, car les gains de productivité y sont nettement plus faibles que dans le secteur manufacturier. De fait, la part des effectifs du secteur des services est passée de 37 % à 64 % entre 1980 et 2004, ce qui témoigne d'un changement structurel rapide en Corée. Toutefois, la taille du secteur des services demeure relativement faible en comparaison des moyennes OCDE, qui atteignent plus de 70 %, à la fois en termes de valeur ajoutée et en termes d'effectifs (tableau 4.4). En conséquence, la part du secteur des services devrait continuer de se rapprocher de la moyenne OCDE. La persistance d'une productivité médiocre dans le secteur des services coréen freinerait donc considérablement la performance économique de la Corée, notamment en pénalisant le secteur manufacturier, qui incorpore une large gamme de services dans ses activités de production.

Tableau 4.4. **Emploi et productivité par secteur**¹

	Corée	OCDE
A. Emploi et valeur ajoutée²		
Part de l'emploi total, 2001 (%)		
Secteur manufacturier (15-37)	19.7	16.0
Services (50-99)	62.3	71.1
Part de la valeur ajoutée totale, 2001 (%)		
Secteur manufacturier (15-37)	30.3	17.3
Services (50-99)	53.9	72.0
B. Productivité du travail dans les services²		
Valeur ajoutée par travailleur en 2001, secteur manufacturier = 100		
Services (50-99)	56.2	93.4
Commerce de gros et de détail, hôtels et restaurants (50-52, 55)	29.0	67.0
C. Part des travailleurs non rémunérés dans l'emploi, 2003 (%)³		
Ensemble de l'économie (01-99)	34.9	16.5
Services (50-99)	34.3	19.2
Commerce de gros et de détail, hôtels et restaurants (50-52, 55)	50.5	29.8

1. Les chiffres entre parenthèses correspondent aux rubriques de la CITI (Rev. 3).

2. Le total OCDE correspond à 24 pays pour lesquels on dispose de données à la fois sur l'emploi et sur la valeur ajoutée. Le total est obtenu en convertissant la valeur ajoutée à PPA.

3. Le total OCDE correspond à 26 pays, données de la dernière année connue.

Source : OCDE, Base de données STAN pour l'analyse industrielle (2005/01) et OCDE, Base de données sur la population active (2004).

En Corée, la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur des services ne représente que 56 % de celle du secteur manufacturier, beaucoup moins que le taux de 93 % mesuré pour la zone de l'OCDE dans son ensemble (partie B)¹². En particulier, les services sanitaires et sociaux sont parmi les moins performants en termes de croissance de la valeur ajoutée et de la productivité du travail (Wölfl, 2005). Les dépenses de santé de la Corée représentent moins de 6 % de son PIB, ce qui la situe à l'avant-dernier rang dans la zone OCDE, et le nombre de médecins et d'infirmières pour 1 000 habitants est aussi relativement bas (OCDE, 2004i). L'emploi dans les services sociaux, notamment l'accueil des enfants, les traitements médicaux et les services éducatifs, représente 14 % de l'emploi total, soit à peu près la moitié de la moyenne OCDE (Hwang et Jeong, 2005). Correction faite du niveau de revenu de la Corée, la part du secteur des services dans la valeur ajoutée est inférieure de 12 points de pourcentage au niveau qui devrait être le sien (Kongsrud et Wanner, 2005).

La faible productivité du secteur des services s'explique par un certain nombre de facteurs. *Premièrement*, les politiques industrielles favorisant les exportations et le secteur manufacturier ont eu un effet négatif sur les services. *Deuxièmement*, on l'a vu, les barrières à l'entrée sont généralement plus élevées dans le secteur des services, ce qui affaiblit la concurrence. *Troisièmement*, les services se caractérisent par des marchés étroits et un manque d'expérience (KDI, 2003). *Quatrièmement*, on constate une entrée massive de travailleurs âgés, car les salariés des entreprises partent à la retraite à un âge précoce, généralement aux alentours de la cinquantaine. Faute d'autres perspectives, les trois quarts d'entre eux deviennent des travailleurs indépendants, principalement dans le secteur des services (chapitre 5). En conséquence, les activités de services comptent un tiers de travailleurs indépendants ou de travailleurs familiaux, contre 19 % en moyenne dans la zone OCDE (partie C)¹³. *Cinquièmement*, les petits établissements sont la règle dans les secteurs de services. En particulier, les petites boutiques familiales dominent le secteur de la distribution, étant donné l'offre abondante de travailleurs peu qualifiés et privés d'emploi, les besoins de capital réduits et les obstacles à l'entrée dans le segment des magasins de plus grande taille. La faible taille des points de vente de détail limite les possibilités d'économies d'échelle et ne permet guère de bénéficier pleinement de l'excellente infrastructure TIC de la Corée. De fait, la diffusion des TIC, qui a largement contribué à la croissance dans la zone OCDE, est étroitement liée à la taille des établissements (OCDE, 2004k). Bien qu'elle se soit spécialisée dans la fabrication de produits TIC, la Corée pourrait beaucoup mieux tirer profit des gains de productivité découlant d'une utilisation accrue des équipements TIC dans d'autres secteurs, en particulier les services, et des retombées bénéfiques correspondantes (encadré 4.4).

Le secteur coréen des services doit se restructurer pour stimuler sa productivité et atténuer la polarisation des résultats par secteur et l'aggravation consécutive des inégalités de revenu. L'une des actions prioritaires consisterait à promouvoir un environnement réglementaire proconcurrentiel en abaissant les obstacles à l'entrée¹⁴. Trois aspects se détachent à cet égard. *Premièrement*, même si les réglementations de l'administration centrale sur le commerce de détail ont été pratiquement supprimées (à l'exception de celles relatives au zonage et à la protection de l'environnement), l'ouverture de grandes surfaces se heurte encore à des obstacles à l'échelon local (OCDE, 2004b). La suppression de ces entraves favoriserait le regroupement des petits points de vente¹⁵. Les données empiriques montrent clairement que la libéralisation de l'entrée dans le commerce de détail depuis deux à trois décennies a induit d'importants gains de productivité (Nicoletti et Scarpetta, 2003), du fait en partie de l'expansion des points de vente de grande surface

utilisant des nouvelles technologies (Kongsrud et Wanner, 2005). Deuxièmement, dans le secteur des services professionnels, notamment les services juridiques et comptables, les réglementations visant l'entrée et l'activité des entreprises devraient encore assouplies (OCDE, 2004b). Troisièmement, dans les services sociaux, plusieurs études ont mis en évidence les effets positifs de l'élargissement du choix des usagers et de la concurrence sur la performance dans les soins de santé, les services d'accueil des enfants et les soins de long séjour (Lundsgaard, 2002)¹⁶. Enfin, les dispositions restantes qui favorisent le secteur manufacturier devraient être abolies. À titre d'exemple, les tarifs d'électricité applicables aux entreprises manufacturières ne devraient plus être inférieurs à ceux des autres secteurs. Le fait que la liste des moteurs de croissance future établie par le gouvernement compte surtout des technologies associées aux activités manufacturières pourrait indiquer que les pouvoirs publics continuent de se focaliser sur ce secteur.

Le marché du capital-risque et les entreprises à risque¹⁷

Les conditions de financement des PME se sont considérablement améliorées depuis la crise de 1997. Les sociétés affiliées à un chaebol étant surtout soucieuses de se

Encadré 4.4. Le secteur TIC en Corée

L'intensité de TIC, définie comme le rapport de la production de TIC au PIB, atteignait 7.9 % en Corée en 2003, soit le troisième meilleur taux de la zone OCDE. Le dynamisme de la Corée dans les TIC est particulièrement manifeste dans le secteur manufacturier, où elle se classe au premier rang selon l'indicateur OCDE de l'« avantage comparatif révélé ». En 2004, les exportations coréennes de TIC ont atteint 74 milliards de dollars (30 % des exportations totales) et la Corée a enregistré un excédent commercial de 34 milliards de dollars dans ce secteur. Les principaux produits TIC sont les semi-conducteurs, les téléphones portables, les écrans à cristaux liquides et la télévision numérique. Trois sociétés coréennes – Samsung Electronics, LG Electronics et Korea Telecom – figuraient parmi les 50 premières entreprises mondiales de TIC sur la base des bénéfices de 2003. La production des TIC a contribué pour près de 1 point de pourcentage à la croissance de la productivité globale du travail en Corée dans la seconde moitié des années 90 (graphique 1.7), ce qui constitue la plus forte contribution dans la zone OCDE (Pilat, 2003).

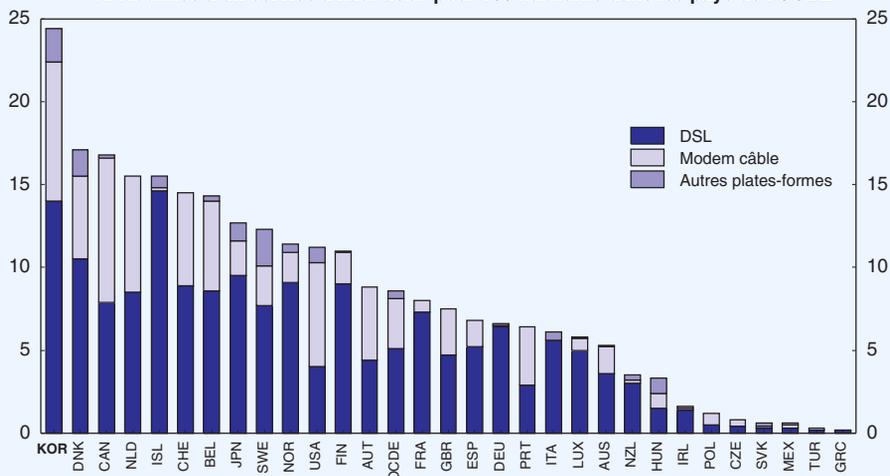
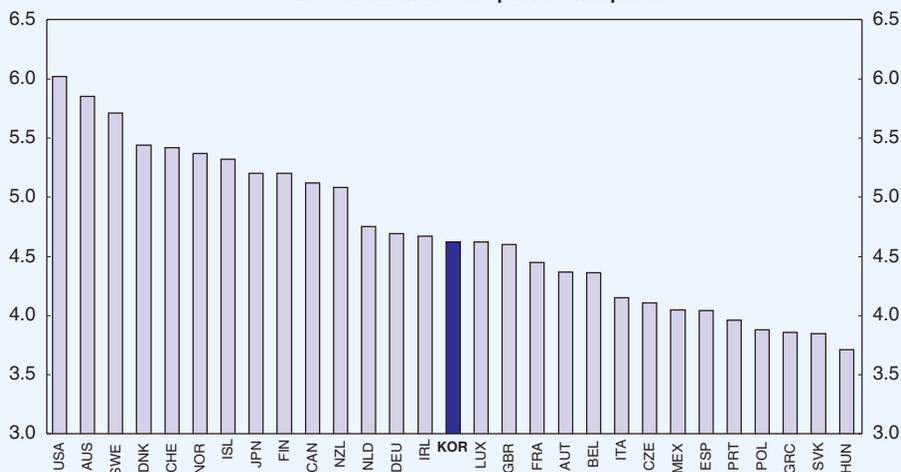
L'impact économique des TIC est étroitement lié à l'ampleur de leur diffusion dans l'ensemble de l'économie, car les TIC sont une technologie de réseau : plus les individus et les entreprises sont nombreux à utiliser le réseau, plus celui-ci génère de retombées (OCDE, 2004n). En 2004, le taux de pénétration de l'Internet haut débit en Corée était le plus élevé de la zone OCDE (graphique 4.7), tandis que le prix d'accès à l'Internet était bas. Toutefois, l'expérience des pays de l'OCDE montre que la disponibilité des TIC ne se traduit pas immédiatement par une utilisation efficace de celles-ci dans les entreprises. La Corée se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE pour l'utilisation des TIC par les entreprises, en dépit d'une forte accessibilité à l'Internet et de remarquables performances dans la production de TIC (partie B). La diffusion dans les entreprises apparaît inégale, en dépit de progrès rapides dans certains domaines. Les entreprises coréennes ne se montrent pas très efficaces pour intégrer les processus d'entreprise ou pour mettre en œuvre des changements organisationnels intra-entreprise et une collaboration inter-entreprises le long des chaînes de valeur. Cela tient en partie au poids des petits établissements, qui n'exploitent pas pleinement les TIC en raison d'un manque d'information, de personnel et de services spécialisés.

Encadré 4.4. Le secteur TIC en Corée (suite)

Graphique 4.7. **l'Internet et son utilisation par les entreprises**

Juin 2004

A. Abonnés à un service à haut débit pour 100 habitants dans les pays de l'OCDE

B. Utilisation des TIC par les entreprises¹

1. Le graphique indique le classement d'après le sous-indice d'utilisation par les entreprises de l'indice 2003-04 de préparation au réseau du Forum économique mondial. L'utilisation par les entreprises est déterminée par des facteurs tels que le niveau du commerce électronique entre entreprises et entre entreprises et particuliers, l'utilisation des TIC pour des activités telles que la commercialisation, et les niveaux de transactions en ligne.

Source : OCDE, *Perspectives des communications* (2005).

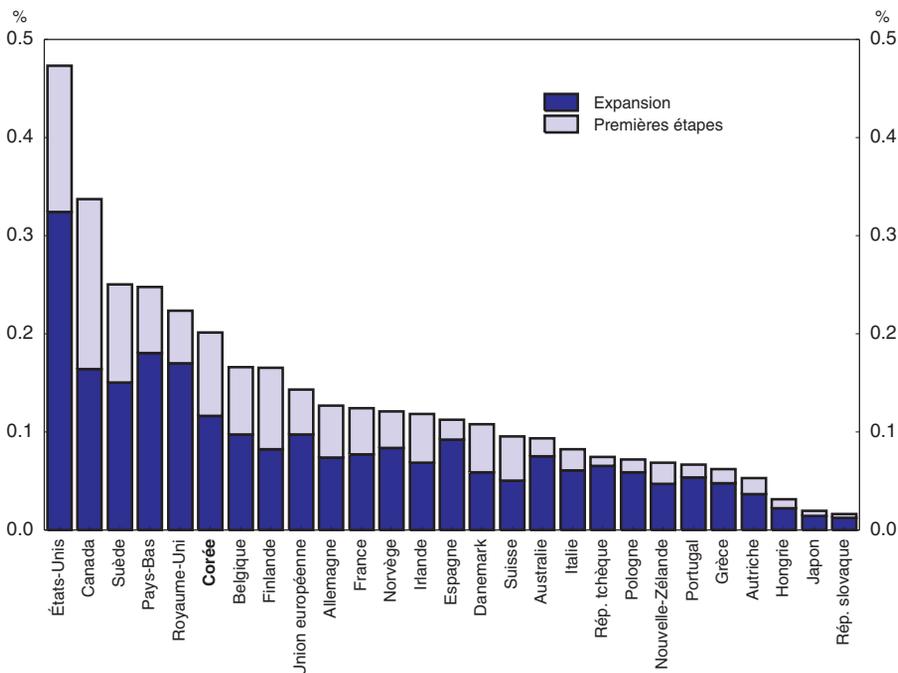
désendetter tandis que les banques étaient devenues plus sensibles au risque de crédit dans ce secteur, on a enregistré une forte expansion des prêts aux petites entreprises. Toutefois, le crédit bancaire aux PME s'appuie massivement sur les garanties immobilières ou les garanties de crédit fournies par le secteur public (voir le chapitre 6). L'investissement dans l'innovation est, par nature, particulièrement risqué, car une proportion élevée des actifs – notamment le capital humain et les idées nouvelles – sont immatériels, ce qui limite aussi leur utilisation comme garantie. Du reste, le crédit bancaire est un outil moins

approprié que les fonds propres pour le financement d'une jeune entreprise à risque. Les risques intrinsèques, s'ajoutant à l'asymétrie d'information entre les entreprises innovantes et les fournisseurs de financements externes, découragent le financement conventionnel de jeunes entreprises tournées vers l'innovation. Les fournisseurs de capital-risque comblent ce vide, et de surcroît ils fournissent généralement des services de gestion à ces nouvelles entreprises. Des marchés du capital-risque efficaces sont donc indispensables pour les jeunes pousses technologiques, qui doivent notamment avoir la possibilité d'être cotées en bourse. La cotation offre une source de financement, mais aussi une possibilité de sortie pour les investisseurs en capital-risque, ce qui encourage leur entrée.

En 1998, la Corée a relancé son marché du capital-risque au moyen d'une injection directe de capitaux propres publics, d'incitations fiscales généreuses et de garanties sur les participations. Parallèlement, en 1997 a été mis en place un système de certification selon lequel certaines PME étaient désignées comme « jeunes entreprises à risques ». L'intervention de l'État dans le développement du secteur des entreprises à risques s'inscrit dans sa stratégie visant à accélérer la restructuration des entreprises et à déplacer le centre de gravité de l'économie, des chaebol vers les jeunes pousses opérant dans les industries fondées sur le savoir. Avec des investissements en capital-risque représentant 0.2 % du PIB, la Corée se classe au sixième rang des pays de l'OCDE (graphique 4.8). La Corée affiche d'assez bons résultats pour le financement au stade initial par rapport aux autres pays de l'OCDE. En Corée, 40 % de ces investissements ont été réalisés dans les TIC. La principale source de capital-risque a été l'État (31 % en 2004), à la différence des autres pays membres

Graphique 4.8. Investissement en capital-risque suivant le stade de développement de l'entreprise

En pourcentage du PIB, 1999-2002¹



1. 1998-2001 pour l'Australie, la Corée, le Japon et la Nouvelle-Zélande. La définition du capital-investissement et du capital-risque varie d'un pays à un autre.

Source : Baygan (2003).

où le secteur public s'est progressivement effacé. Les entreprises, les banques et les compagnies d'assurances sont d'autres sources importantes de capital-risque. En revanche, les fonds de pension, les particuliers (investisseurs providentiels) et les transactions transfrontalières ont joué un rôle relativement mineur. Les mesures publiques destinées à lancer un marché du capital-risque ont contribué à la formation d'une bulle sur le second marché boursier (voir ci-après), suivie d'un effondrement, et le marché est resté morose tout au long de l'année 2004. Le montant total des investissements en capital-risque s'est contracté des deux tiers, pour tomber de 2 000 milliards de wons en 2000 à 600 milliards de wons durant chaque année entre 2002 et 2004.

L'investissement en capital-risque a été centré sur les entreprises désignées par le gouvernement comme étant des entreprises à risque. Les entreprises qui obtiennent ce label bénéficient d'un certain nombre d'avantages (s'ajoutant à ceux offerts à toutes les PME), notamment une réduction du capital minimum requis, des exemptions d'impôts, des prêts en faveur des jeunes pousses, des garanties de crédit et des conditions plus souples de cotation sur le second marché de la Bourse, le Korean Securities Dealers Automated Quotation (KOSDAQ). Même si ce dispositif de soutien a pu encourager l'entrepreneuriat et les activités innovantes dans certaines PME, plusieurs entreprises non éligibles ont tenté d'obtenir l'homologation, et y sont parfois parvenus, affaiblissant ainsi la crédibilité du secteur dans son ensemble. Le gouvernement a durci les critères de certification en instaurant une évaluation de la technologie et de l'innovation par des organismes indépendants et en supprimant certains critères qualitatifs. En conséquence, le nombre des entreprises à risques homologuées a baissé de 30 % pour tomber à 8 000 en 2004. À l'heure actuelle, une PME peut être certifiée comme jeune entreprise à risque élevé par l'Administration des petites et moyennes entreprises si elle répond à l'un des trois critères suivants : i) elle a reçu un apport de fonds propres par des sociétés de capital-risque représentant plus de 10 % de son capital; ii) le montant (plus de 50 millions de wons) et l'intensité de ses dépenses de R-D sont élevés; iii) elle utilise de nouvelles technologies, notamment celles qui sont protégées par des brevets. En 2004, seulement 5 % et 18 % des entreprises à risque ont été désignées au titre des deux premiers critères, tandis que 77 % ont été agréées au titre du troisième.

Le marché KOSDAQ a été ouvert en 1996 pour faciliter l'accès des PME au financement sur fonds propres grâce à des conditions d'entrée plus souples et à des obligations opérationnelles moins strictes que celles imposées par le Korea Stock Exchange (KSE). En outre, une cote spéciale pour les entreprises à risque élevé a été établie au sein du KOSDAQ. Les obligations normales concernant le capital libéré, le niveau des actifs, la performance de l'entreprise et les ratios d'endettement ne sont pas applicables aux jeunes entreprises à risque. Le KOSDAQ a connu une très vive expansion, suivie du krach technologique qui s'est soldé par une chute de 90 % de l'indice des cours boursiers, beaucoup plus forte que les baisses enregistrées au KSE et sur d'autres seconds marchés tels que le NASDAQ et la O-List en Suède. Bien que les introductions en bourse se soient poursuivies, le nombre des sociétés cotées passant de 453 à 890 entre 1999 et 2004, la capitalisation du marché est tombée à 31 000 milliards de wons (4 % du PIB), soit d'un tiers de son pic de 2000 (99 000 milliards de wons).

En 2004, le gouvernement a lancé un certain nombre de programmes en faveur des jeunes entreprises à risque pour stimuler l'entrepreneuriat et remédier aux carences du marché du capital-risque :

- Le Fonds de garantie des crédits pour la technologie (KOTEC) a recentré ses garanties de crédit sur les jeunes pousses et les sociétés de technologie.
- Des bureaux chargés du crédit aux entreprises ont été mis en place et le régime de publication d'informations applicable aux entreprises à risque a été durci.
- Une loi instaurant des fonds de placement à risque privés (PEF) a été adoptée en décembre 2004. En avril 2005, cinq fonds de ce type (d'un total de 800 milliards de wons) avaient été mis en place.
- Les sociétés de capital-risque ont été autorisées à acquérir plus de 51 % des actions des entreprises dans lesquelles elles investissent, ce qui leur permet de concrétiser pleinement le potentiel d'expansion.
- Des réformes du KOSDAQ et du marché hors cote ont été engagées dans le but de créer des jeunes entreprises viables et de rétablir la confiance parmi les investisseurs.

À la différence des politiques de la fin des années 90 qui avaient contribué à la bulle du capital-risque, ce programme d'action devrait améliorer le cadre de ce secteur. Certaines de ces mesures, notamment la mise en place des bureaux chargés du crédit aux entreprises, renforceront l'orientation par le marché. Toutefois, il existe un risque de déséquilibre entre la demande et l'offre de capital-risque si le secteur entrepreneurial présente des possibilités d'investissement insuffisantes, d'où une surabondance de capital-risque pour des entreprises à risque trop peu nombreuses. Les participations privées devraient alors se concentrer sur des investissements à un stade plus tardif et sur les secteurs industriels traditionnels, avec un impact beaucoup plus faible sur la croissance potentielle. Aussi, l'une des premières priorités est de créer un environnement qui encourage l'offre de PME prêtes à réaliser des investissements. En outre, il importe de stimuler le rôle du secteur privé dans le financement des projets à risque. Les programmes publics devraient viser surtout à exercer un effet de levier pour attirer et diversifier les sources privées de capital-risque afin que les petites entreprises cessent de dépendre des garanties et financements publics.

Toutefois, de nouvelles réformes pourraient être nécessaires pour surmonter la faiblesse des financements de source privée. *Premièrement*, des politiques plus libérales pour les investisseurs institutionnels, associées à une amélioration des normes de transparence et de publication d'informations, s'avèrent tout à fait souhaitables. La mise en place d'un système de pension de retraite dans le secteur des entreprises en 2005 pourrait avoir un effet positif sur le développement du marché du capital-risque, encore que les fonds de pension qui appliquent des stratégies « à haut risque et haut rendement » inspirent une méfiance considérable en Corée. Leurs investissements de portefeuille devraient être surveillés de près pour protéger les intérêts des détenteurs. *Deuxièmement*, il faut en priorité restaurer la confiance des investisseurs sur le marché boursier, durement touchés par le krach technologique. À cet égard, il serait souhaitable de durcir les procédures de sélection, les obligations d'information et les conditions de radiation de la cote. Les actions collectives, qui seront autorisées en 2007 pour les petites entreprises cotées ayant un capital inférieur à 2 000 milliards de wons, devraient aussi accroître la transparence. *Troisièmement*, il convient que le système d'homologation des jeunes entreprises à risque prenne fin en 2005 comme prévu, de façon que l'environnement entrepreneurial soit davantage axé sur le marché.

Autorités du marché du travail

Les autorités et les réglementations du marché du travail peuvent avoir une incidence notable sur la structure de l'innovation et sur l'adoption de nouvelles technologies qui, pour être pleinement efficaces, exigent un ajustement des effectifs des entreprises en fonction de l'évolution des profils de compétences ou des pratiques professionnelles. Les données empiriques disponibles dans la zone OCDE dénotent une corrélation négative entre le degré de rigueur de la législation sur la protection de l'emploi et la part des dépenses d'investissement consacrées aux TIC (Pain et Jaumotte, 2005). Bien que la protection des travailleurs réguliers soit relativement élevée, la Corée se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE pour la protection globale, du fait de l'assouplissement des mesures de contrôle de l'emploi de travailleurs non réguliers (OCDE, 2004h). L'accroissement de la part des travailleurs non réguliers, qui a atteint 30 % en 2004, soit l'un des taux les plus élevés de la zone OCDE, facilite l'ajustement du marché du travail et, partant, l'utilisation des nouvelles technologies. Toutefois, cette évolution suscite des problèmes d'équité (voir le chapitre 5) et risque de limiter les incitations à la formation en accélérant la rotation des effectifs et en réduisant l'ancienneté dans les postes.

Dans l'ensemble, cependant, il ne semble guère que la rigidité de l'emploi en Corée ait jusqu'ici sérieusement entravé les activités d'innovation. La raison en est peut-être que les entreprises coréennes pratiquent surtout l'« innovation cumulative », qui fait davantage appel aux compétences personnelles propres à l'entreprise. Toutefois, une étude a constaté qu'il est difficile de conjuguer flexibilité « numérique » et flexibilité « fonctionnelle » en Corée (Dongbae Kim et autres, 2004). Les établissements qui instaurent la flexibilité numérique en réduisant le nombre de travailleurs réguliers ont une flexibilité fonctionnelle faible, ce qui favorise l'accumulation de compétences et l'organisation flexible et limite les possibilités de rotation des emplois. De fait, l'absence consécutive d'un marché du travail « interne » peut empêcher les entreprises d'exploiter pleinement leur base de connaissances (voir l'analyse ci-après sur la formation professionnelle).

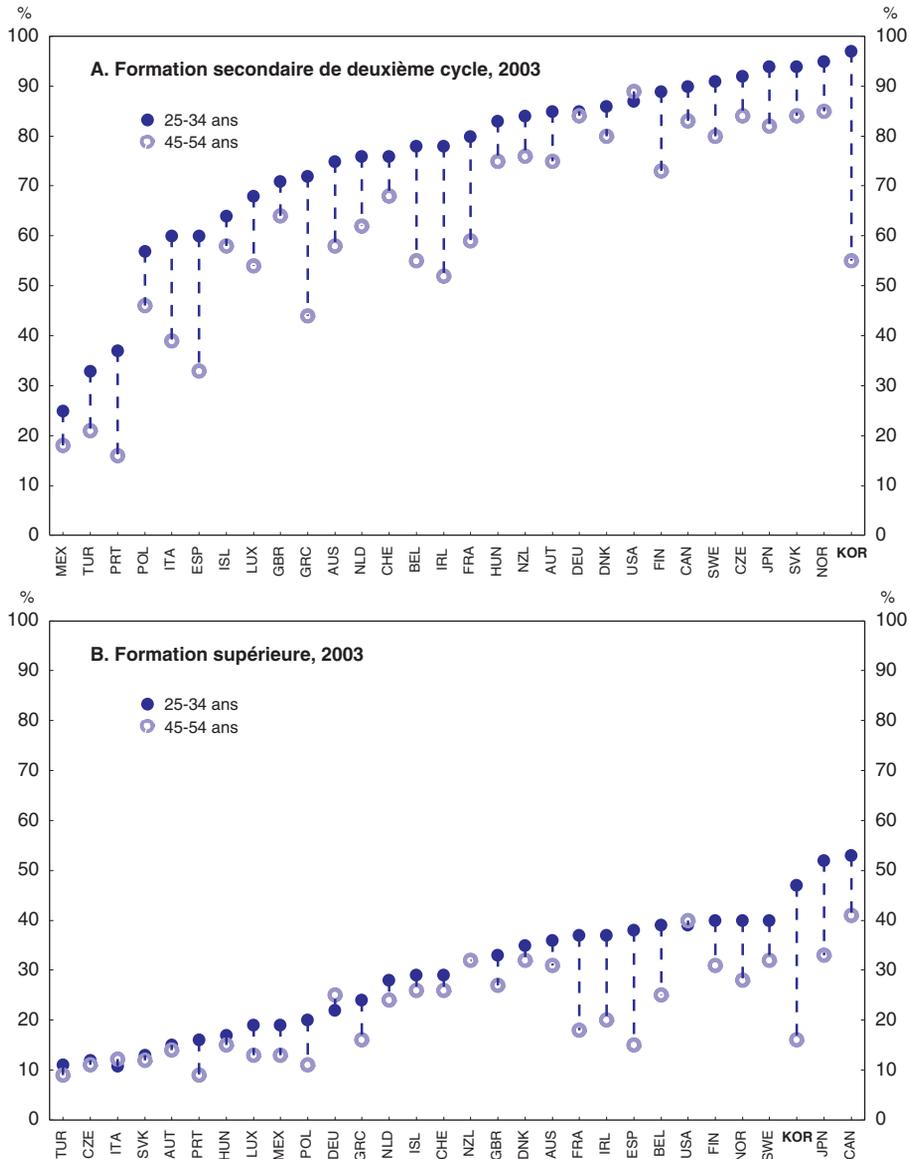
Maintenir une offre de capital humain hautement qualifié

La présence d'une main-d'œuvre qualifiée est un ingrédient essentiel à la production et à la diffusion de l'innovation¹⁸. L'amélioration du capital humain accroît la productivité de la main-d'œuvre, mais stimule aussi le progrès technologique par son effet nettement positif sur la R-D du secteur des entreprises. *L'Étude sur la croissance* de l'OCDE a estimé entre 4 % et 7 % l'effet de long terme sur le PIB par habitant d'une année d'études supplémentaire (OCDE, 2003g). La Corée présente un bilan remarquable en ce qui concerne l'augmentation des taux de scolarisation à tous les niveaux d'enseignement. En 2002, la proportion de la population âgée de 25 à 34 ans ayant fait des études secondaires de deuxième cycle était la plus élevée de la zone OCDE, et la Corée se classait au troisième rang pour l'enseignement supérieur (graphique 4.9). De plus, l'extension de la scolarisation s'est accompagnée de résultats exceptionnels dans les tests standardisés internationaux. Dans l'étude PISA de l'OCDE, les élèves coréens de 15 ans se classent parmi les meilleurs en mathématiques, lecture, sciences et solution de problèmes, et ils occupent le second rang du classement général (OCDE, 2004e).

Pourtant, un mécontentement général se manifeste en Corée à l'égard du système éducatif. L'étude PISA précitée fait apparaître un faible degré de satisfaction à l'égard des établissements scolaires et un niveau élevé d'activités « extrascolaires »¹⁹. De plus, les

Graphique 4.9. Niveau de formation de la population

En pourcentage de la tranche d'âge



Source : OCDE, Regards sur l'éducation (2005).

entreprises se plaignent de la mauvaise qualité de l'enseignement. Sur la base d'un sondage d'opinion auprès des cadres dirigeants, l'IMD a classé la Corée au 59^e rang sur 60 économies pour le degré d'utilité de l'enseignement universitaire, et au 52^e rang pour la difficulté de trouver des ingénieurs qualifiés sur le marché local. En ce qui concerne la compétitivité globale du système éducatif, la Corée figurait au 44^e rang (IMD, 2004). Le FEM a classé la Corée au 60^e rang sur 104 pays pour la qualité du système éducatif (FEM, 2004). Même si l'engagement national en faveur de l'éducation amplifie le potentiel de croissance, on peut craindre que le système éducatif ne soit incapable de renforcer la compétitivité du pays dans une économie mondiale régie par le savoir. Cette section évoque le niveau élevé des dépenses d'enseignement supérieur, l'intérêt déclinant à

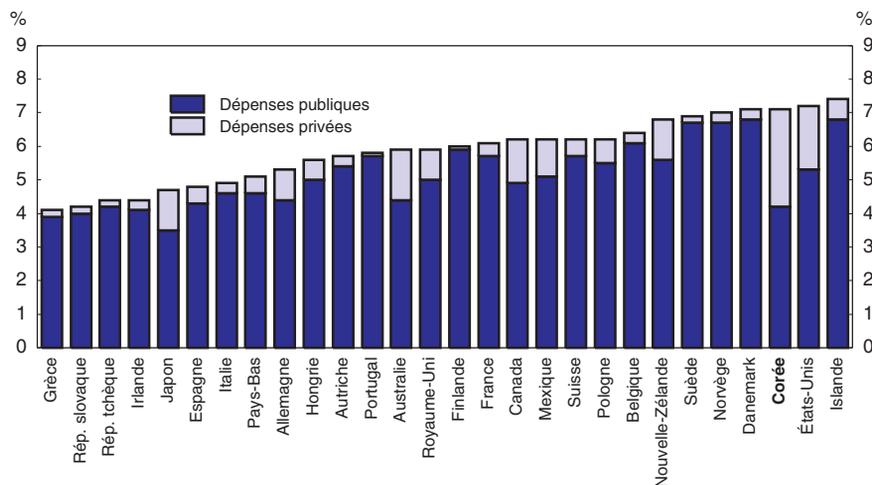
l'égard des sciences et de l'ingénierie et les possibilités limitées d'apprentissage continu et de formation professionnelle.

Niveau élevé des dépenses privées en faveur de l'éducation

En 2002, la Corée a consacré 7.1 % de son PIB aux établissements d'enseignement de tous niveaux, ce qui représente le troisième chiffre le plus élevé parmi les pays de l'OCDE (graphique 4.10). Tandis que les dépenses du secteur public, à 4.2 % du PIB, ont été inférieures à la moyenne OCDE de 4.9 %, les dépenses privées étaient les plus élevées de la zone OCDE, à 2.9 %. Ce chiffre ne comprend pas les dépenses au titre des activités extrascolaires des étudiants, et notamment des cours privés dispensés dans des instituts (*hakwon*). Une enquête de l'Institut coréen pour le développement de l'éducation (KEDI) menée auprès des parents fait apparaître que 73 % des élèves du primaire et du secondaire bénéficiaient de cours privés après les classes, la dépense totale étant estimée à 13 600 milliards de wons, soit 2.3 % du PIB (Choi et autres, 2003). Toutefois, selon l'enquête publique sur les indicateurs sociaux, qui se fonde sur les dépenses des ménages, les dépenses en cours particuliers dépassent de 30 % les dépenses privées au titre des établissements d'enseignement, ce qui implique un montant plus élevé que celui de l'enquête du KEDI (NSO, 2004). En tout état de cause, les dépenses au titre des cours privés semblent avoir nettement augmenté ces dernières décennies²⁰.

Graphique 4.10. **Dépenses relatives aux établissements d'enseignement**

En pourcentage du PIB, 2002



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2005).

Le recours important et croissant au soutien scolaire privé dans l'enseignement primaire et secondaire est considéré par les Coréens comme un mal social qui engendre un certain nombre de coûts (KEDI, 2003)²¹. *Premièrement*, les cours particuliers concurrencent l'enseignement public et font double emploi avec celui-ci, d'où un alourdissement inutile des dépenses totales d'éducation. *Deuxièmement*, le coût élevé du soutien scolaire remet en cause l'égalité d'accès à l'éducation, et soulève par conséquent un problème d'équité. *Troisièmement*, à cause des cours particuliers le système public d'enseignement éprouve des difficultés pour répondre aux besoins d'élèves dont les niveaux d'instruction sont très variables. *Quatrièmement*, le caractère hautement concurrentiel du système éducatif risque

de nuire au plein épanouissement des enfants (Nations Unies, 2003). S'ajoutant à un temps d'apprentissage « en établissement » déjà élevé, à 37 heures par semaine (la moyenne OCDE est de 26 heures), les cours supplémentaires « hors établissement » font passer le temps d'apprentissage total à 50 heures, chiffre très supérieur à la moyenne OCDE de 35 heures (OCDE, 2004e). Le gouvernement s'est efforcé à plusieurs reprises de réduire les cours particuliers en supprimant les examens d'entrée dans l'enseignement secondaire²², en augmentant les investissements dans l'enseignement public et même en interdisant les cours particuliers. Mais ces actions ne se sont pas révélées efficaces, puisque la proportion des élèves qui suivent des cours particuliers et le coût total correspondant continuent de croître.

La raison fondamentale du recours massif au soutien scolaire est que le présent système public d'enseignement ne répond pas aux attentes des élèves et de leurs parents. Une étude récente a mis en évidence une relation nettement positive entre les cours particuliers et l'insatisfaction à l'égard des études scolaires²³, ainsi qu'un certain effet lié au revenu, au lieu de résidence et au niveau d'instruction de la mère. Cependant, la « politique d'égalisation » de l'accès aux établissements secondaires et le caractère quantitatif de la procédure de sélection pour l'entrée à l'université n'ont pas eu d'effet significatif sur le niveau des activités de soutien scolaire privé (Kim, Hyunjin, 2004). Une autre étude a constaté un lien étroit avec la qualité des établissements scolaires : les dépenses en cours particuliers sont plus élevées pour les élèves qui fréquentent des écoles de qualité médiocre, cette évaluation portant à la fois sur les enseignants et sur les élèves (Kim, Taejong, 2004). Les restrictions à l'encontre des cours privés ayant été déclarés inconstitutionnelles par le Tribunal constitutionnel en 2000, le gouvernement a lancé au total 33 plans d'action destinés à réduire de moitié le volume des cours particuliers (de 14 000 milliards de wons à 7 000 milliards de wons). Beaucoup de ces programmes sont axés sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement public. Le plan budgétaire quinquennal lancé en 2004 prévoit une augmentation de 36 % des dépenses en faveur de l'enseignement élémentaire et secondaire (MPB, 2004). Le plan présume que le PIB nominal augmentera de quelque 8 % par an – de 36 % d'ici à 2008 –, si bien que ces dépenses se maintiendront aux alentours du chiffre de 3¼ pour cent du PIB enregistré en 2002. Parmi d'autres dispositions, il convient de citer la diversification des activités périscolaires et la réduction de l'importance donnée aux diplômes dans la culture nationale.

Toutefois, il sera difficile de réduire les dépenses en cours particuliers, étant donné la forte priorité accordée aux études, surtout dans les universités les plus cotées. De fait, la hiérarchie rigide des universités contribue dans une large mesure à déterminer la réussite professionnelle et le statut social. Lors d'une enquête, 61 % des participants ont répondu que les « clans universitaires » sont le principal déterminant de la réussite dans la vie pour des individus d'aptitudes comparables, avant le niveau d'instruction (16 % des répondants) et l'origine régionale (9 %) (Jung et Lee, 2003). L'importance attachée à l'entrée dans les universités d'élite conditionne les programmes des écoles secondaires et le système d'admission à l'université, mais engendre en outre des dépenses en cours particuliers plus lourdes pour les familles qui recherchent des possibilités d'études supplémentaires.

La valeur de l'enseignement dispensé par une université d'élite pousse les étudiants à obtenir des notes élevées à l'examen d'entrée à l'université (Academic Ability Test). Cette démarche encourage l'homogénéité au lieu de préparer les étudiants à un monde dans lequel l'aptitude à élaborer de nouvelles idées est essentielle. La réforme du régime d'entrée à l'université est donc cruciale pour l'amélioration de l'enseignement. Le système a été modifié en 1998, de façon à permettre aux universités d'établir leurs propres critères

et de sélectionner les étudiants en fonction de paramètres plus larges que les simples notes d'examen. Cependant, une enquête récente montre que la mise en œuvre du nouveau système a été lente et limitée, en l'absence d'un consensus sur la façon d'évaluer la performance des étudiants, et faute de ressources pour orienter ces derniers (Yang, 2004). Un plan d'octobre 2004 prévoit que l'admission dépendra davantage de la performance d'ensemble à l'école secondaire que du résultat de l'examen. Une mise en œuvre efficace de cette réforme, à partir de 2008, aiderait à faire évoluer le système éducatif, l'apprentissage routinier faisant place à une plus grande créativité.

En outre, des réformes structurelles s'imposent dans l'enseignement secondaire. Des mesures de décentralisation accroîtraient la qualité et la réactivité, car elles renforceraient le pouvoir de décision et la responsabilité de ceux qui enseignent et qui gèrent les établissements scolaires (voir le chapitre 3). À vrai dire, il y a eu quelques progrès dans ce domaine. Entre 1998 et 2003, la proportion des décisions prises au niveau de l'établissement est passée de 25 % à 48 %, tandis que celle des décisions de l'administration centrale est tombée de 37 % à 9 % (OCDE, 2004c). Un grand nombre de décisions – touchant les budgets, l'évaluation des étudiants, les manuels scolaires et les programmes – sont désormais du ressort de chaque école (OCDE, 2004e), mais ce n'est pas le cas des questions relatives aux enseignants. Toutefois, les facteurs comportementaux et la relation verticale entre les établissements scolaires et les inspecteurs entravent la prise de décision autonome au niveau de l'établissement (Kim, Sung-Yeol, 2002). Par ailleurs, il convient d'élargir les possibilités de créer des établissements²⁴ et des programmes privés afin d'accroître la flexibilité de l'enseignement et d'élargir l'éventail de choix des élèves et des écoles.

L'enseignement supérieur doit être réformé

Le marché du travail révèle une « adéquation des qualifications » : les travailleurs peu qualifiés et hautement qualifiés sont en nombre insuffisant, tandis que l'offre de travailleurs de niveau intermédiaire est excédentaire²⁵. En conséquence, les PME des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre éprouvent des difficultés chroniques à trouver un nombre approprié de salariés, facteur qui contribue à leur délocalisation vers des pays à bas salaire. À l'inverse, d'autres sociétés se plaignent de la qualité médiocre de l'enseignement supérieur national et du niveau de qualification des diplômés, certaines préférant alors recruter des travailleurs plus expérimentés. Dans une enquête réalisée en 2004 par la Fédération des industries coréennes, 78 % des entreprises interrogées ont indiqué que le système d'enseignement supérieur éprouve de sérieuses difficultés pour produire des travailleurs qualifiés et que la formation des nouveaux salariés demande entre 23 et 30 mois²⁶. L'ampleur de l'inadéquation et les problèmes de qualité de l'enseignement se traduisent par un taux élevé de chômage chez les jeunes (15-24 ans), à 9.6 % en 2003. Ce taux était 2.7 fois plus élevé que le taux de chômage global, contre 1.9 fois en moyenne dans les pays de l'OCDE. En outre, la moitié des travailleurs sont employés dans un domaine différent de celui auquel ils ont été formés. Les problèmes d'adéquation entre l'offre et la demande de travailleurs, surtout pour les personnels hautement qualifiés, seront exacerbés par les changements structurels, notamment la montée en puissance des secteurs de haute technologie. Les autorités espèrent qu'à la faveur d'une coopération accrue entre l'école et l'entreprise, le système éducatif pourra mieux répondre aux besoins du marché du travail. Toutefois, en parallèle avec les réformes au niveau secondaire examinées ci-dessus, il faut mettre en œuvre une réforme structurelle plus fondamentale qui mette l'accent sur la demande du marché et la concurrence.

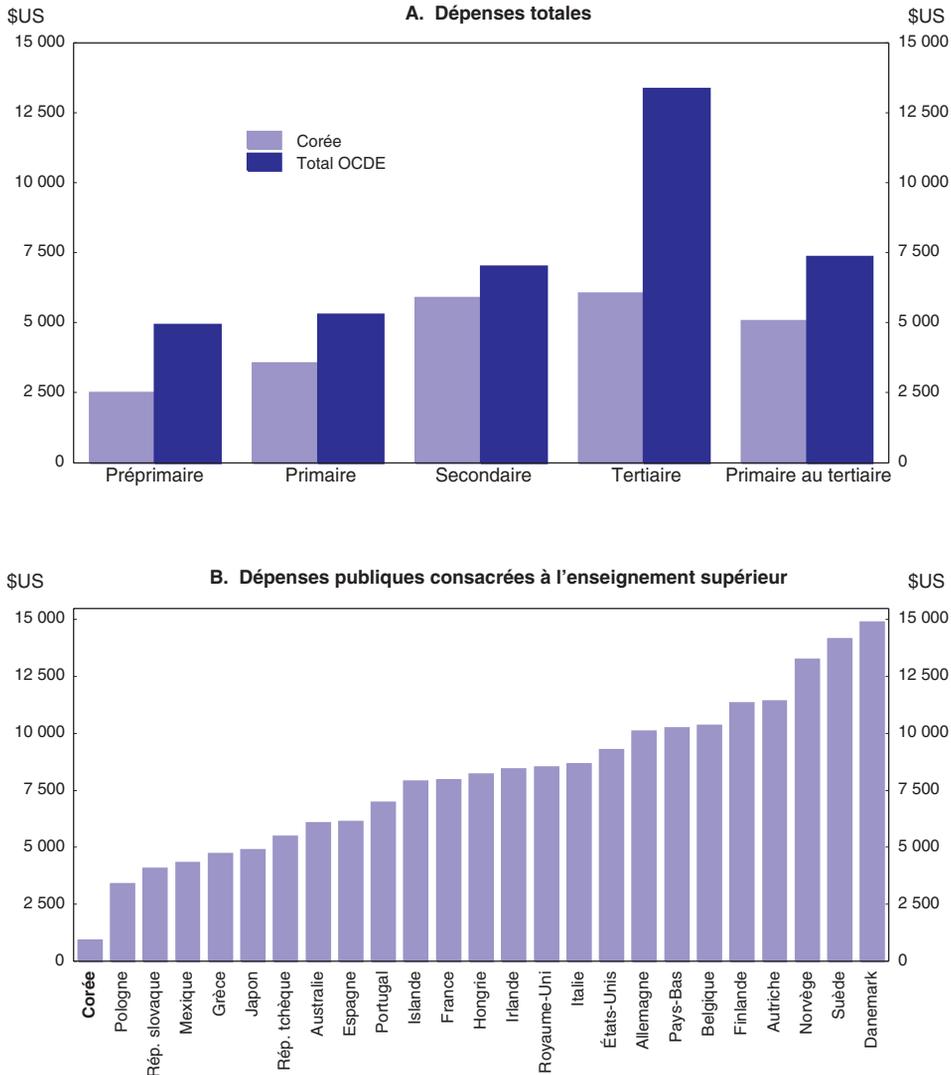
Les flux internationaux d'étudiants révèlent aussi les carences qualitatives de l'enseignement supérieur coréen. La Corée représente près de 5 % des flux d'étudiants étrangers vers la zone OCDE, ce qui en fait la deuxième source après la Chine. En revanche, son rôle en tant que pays de destination est l'un des plus modestes de la zone OCDE (OCDE, 2004d) : à peine 0.1 % de tous les étudiants de l'enseignement supérieur en Corée viennent de l'étranger, dont la moitié environ de la Chine. Ce faible nombre d'étudiants étrangers tient en partie à ce que la plupart des programmes universitaires ne sont pas proposés en anglais ou dans d'autres langues étrangères. De plus, certaines universités étrangères répugnent à reconnaître les diplômes et qualifications acquis en Corée, et même les meilleures universités du pays éprouvent des difficultés à acquérir une large audience auprès de la communauté éducative internationale²⁷.

La première priorité qui doit guider la réforme de l'enseignement supérieur est d'améliorer la qualité en augmentant les ressources financières. Bien que les dépenses d'éducation totales soient élevées en Corée (graphique 4.10), les dépenses par étudiant dans l'enseignement supérieur représentaient moins de la moitié de la moyenne OCDE en 2002 (graphique 4.11). Cela tient au bas niveau des financements publics : les dépenses publiques pour l'enseignement supérieur s'élèvent à moins de 1 000 dollars (taux de change PPA), contre une moyenne OCDE d'environ 8 000 dollars (partie B), ce qui confirme la priorité donnée de longue date à l'enseignement primaire et secondaire. Les dépenses publiques apparaissent d'autant plus faibles que les universités privées jouent un rôle important : elles représentent plus de 80 % des institutions et des étudiants dans l'enseignement supérieur. L'expansion rapide de l'enseignement supérieur – le taux de passage du secondaire au supérieur a bondi de 33 % de la cohorte d'âge en 1990 à 81 % en 2004 – s'est accompagnée d'une baisse de la qualité. Par exemple, le nombre d'étudiants par enseignant a sensiblement augmenté pour dépasser largement la moyenne OCDE²⁸. La Corée a donc besoin d'un meilleur équilibre entre l'expansion quantitative et la promotion de la qualité dans l'enseignement supérieur. Toutefois, la réforme doit prendre en compte un certain nombre de questions complexes : i) le niveau déjà élevé des dépenses éducatives totales, à l'inclusion des cours particuliers; ii) l'équilibre entre financements publics et financements privés; iii) la répartition des fonds entre les différents niveaux d'enseignement; iv) l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation des fonds; v) la nécessité de lier les financements publics à la performance et à la restructuration des établissements (Woo et autres, 2002 et Lee et Ban, 2004).

La réalisation d'un dosage optimal entre les financements publics et privés est rendue plus difficile par le rôle prédominant des universités privées. Les frais de scolarité (84 % du coût total de l'enseignement supérieur) sont les plus élevés de la zone OCDE. Le poids massif des frais de scolarité entrave l'accès des ménages à faible revenu à l'enseignement supérieur (OCDE, 2003b). De plus, le niveau des aides publiques au paiement des droits de scolarité (bourses, subsides, prêts aux étudiants, transferts et paiements) est sensiblement plus bas en Corée que dans les autres pays de l'OCDE, tandis que les ménages à faible revenu n'ont qu'un accès limité au marché des capitaux. Ce problème pourrait être résolu par une extension des bourses et des prêts subventionnés ou des prêts remboursables en fonction du revenu, approche largement appliquée dans les autres pays de l'OCDE (Blöndal et autres, 2002). La création en 2005 de la garantie de crédit pour les prêts étudiants, assurée par l'État, bénéficiera à de nombreux étudiants, notamment ceux provenant de milieux défavorisés.

Graphique 4.11. Dépenses relatives aux établissements d'enseignement, par élève ou étudiant, 2002

En dollars PPA, équivalents plein-temps



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005.

Une autre difficulté consiste à bien répartir les dépenses publiques entre les différents niveaux d'enseignement. En 2004, les dépenses publiques pour l'enseignement supérieur représentaient 0,3 % du PIB, beaucoup moins que les 3,3 % consacrés aux établissements primaires et secondaires. Dans la zone OCDE, en revanche, les dépenses éducatives sont réparties de façon plus uniforme, à 1,0 % et 3,5 % respectivement (OCDE, 2004a). En Corée, les dépenses publiques au titre de l'enseignement supérieur doivent augmenter de 39 % en termes nominaux entre 2004 et 2008, contre 36 % pour les établissements primaires et secondaires (MPB, 2004). La marge de souplesse dans l'allocation des dépenses est limitée par une loi qui fait obligation au gouvernement de consacrer à l'enseignement primaire et secondaire 19,4 % du produit des impôts nationaux (hors impôts et droits affectés), plus la totalité des recettes au titre de la taxe pour l'éducation. Ce dispositif a contribué à développer l'éducation de base, mais il limite les possibilités de financer l'enseignement

supérieur. Des économies sont possibles sur les dépenses en capital, qui ont représenté 21 % des dépenses éducatives en 2001, plus du double de la moyenne OCDE. Ce pourcentage va vraisemblablement décroître en Corée, étant donné la diminution du nombre d'étudiants.

Deuxièmement, une restructuration et un regroupement des universités s'avèrent indispensables. La baisse attendue de la population des jeunes offre une bonne occasion d'économiser des ressources qui pourraient être utilisées pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur. Étant donné la baisse du taux de fécondité, des surcapacités apparaissent déjà dans les universités provinciales, et l'écart se creusera au cours de la prochaine décennie. On estime qu'en 2012 la population des groupes d'âge de 5-14 ans et 20-29 ans ne représentera plus que 78 % et 81 % des niveaux respectifs de 2002 (OCDE, 2004c). En 2004, le gouvernement a annoncé un plan destiné à encourager la restructuration du secteur de l'enseignement supérieur par des fusions-acquisitions, des regroupements et la fermeture d'universités non viables dans le but de renforcer la compétitivité de ce secteur. Au milieu de 2005, huit des 50 universités nationales avaient conclu des accords sur les conditions de leur regroupement, après la fusion de deux universités nationales en 2004.

Troisièmement, une déréglementation plus poussée est nécessaire pour aider les universités à mieux réagir aux signaux des parties prenantes et pour stimuler la concurrence entre les établissements. La suppression en 2003 des dernières réglementations visant les droits universitaires dans les universités publiques a représenté une étape importante, mais d'autres réformes seront nécessaires. La principale tâche est de redéfinir le rôle de l'administration centrale, et notamment du ministère de l'Éducation et du Développement des ressources humaines. Ses nouvelles missions devraient consister à prendre les grandes décisions stratégiques, à dégager des ressources, à assurer la coordination et l'évaluation d'ensemble, à fixer des normes et à fournir des services de soutien. À l'échelon régional, il convient de favoriser le rôle coordonnateur des collectivités locales à l'égard de l'industrie et des universités. Il a été négligé du fait en partie de la séparation entre fonctions générales et fonctions éducatives à l'échelon local. Quelques améliorations ont été apportées récemment : en particulier, les administrations locales à vocation générale ont contribué à la sélection des propositions dans le cadre du projet de « Nouvelle université pour l'innovation régionale » (NURI).

Quatrièmement, il faut résoudre le problème posé par l'absence de concurrence. La hiérarchie rigide des universités à Séoul et l'asymétrie d'information entre prestataires et consommateurs de services éducatifs découragent la concurrence entre les établissements universitaires, qui est pourtant nécessaire pour améliorer leurs performances et pour orienter le processus de restructuration. Par ailleurs, l'absence d'un système d'évaluation équitable des professeurs fait obstacle à une saine concurrence entre les enseignants, tandis que la concurrence entre les étudiants est faible, contrairement à ce que l'on observe dans le primaire et le secondaire. Les collèges universitaires et les universités offrent très peu de programmes stimulants aux étudiants doués, et un « paternalisme » généralisé empêche les universités de recourir à des incitations fortes (notamment la menace d'un renvoi) pour encourager les bonnes performances. Afin de promouvoir la concurrence, il importe de donner davantage d'informations sur les performances des universités. La décision de rendre public le taux de réussite des diplômés de chaque université sur le marché de l'emploi – réforme qui s'était heurtée à une forte opposition des universités peu cotées – est importante et devrait être étendue à d'autres types

d'information. Il importe aussi de mettre au point un mécanisme transparent pour évaluer la qualité de l'enseignement. Un organisme national indépendant appliquant des critères et normes clairement définis devrait être mis en place pour s'acquitter de ces tâches.

L'ouverture du marché de l'enseignement supérieur à des prestataires étrangers accrédités serait un moyen efficace de stimuler la concurrence et d'améliorer la compétitivité des universités coréennes²⁹. À l'heure actuelle, il n'existe en Corée aucun établissement étranger d'enseignement supérieur détenant une part majoritaire des investissements. Des obstacles à l'entrée sont créés par certaines prescriptions visant à assurer la qualité de l'enseignement et à protéger les consommateurs, notamment les normes relatives aux campus universitaires (bâtiments et terrains). En outre, le fait qu'une école doit se constituer en personne morale à but non lucratif décourage l'entrée des établissements étrangers en leur interdisant de rapatrier des bénéficiaires. Le gouvernement a récemment promulgué une loi assouplissant les normes applicables aux établissements étrangers dans les trois « zones franches économiques » (Incheon, Busan et Gwangyang) et dans la « cité internationale libre » de Jeju. Une présence étrangère accrue est souhaitable. Il convient aussi de se préoccuper de la qualité des prestataires étrangers et de l'impact des fournisseurs étrangers sur le système postsecondaire dans son ensemble (OCDE, 2004d).

Cinquièmement, une plus grande diversification s'impose. Exception faite de certains établissements tels que KAIST et POSTECH, les universités coréennes fonctionnent à l'instar d'un « grand magasin » : elles offrent un large éventail de disciplines au lieu de se cantonner dans les segments où elles détiennent un avantage concurrentiel. Les universités provinciales tendent à suivre les orientations fixées par les établissements les plus cotés, regroupés autour de Séoul, sans se demander si elles disposent des moyens nécessaires. Les universités ont donc un profil uniforme qui réduit leur pertinence et leur capacité de répondre aux besoins du développement local. Chaque établissement devrait plutôt élaborer ses propres programmes en fonction de ses atouts institutionnels et des besoins locaux. Il en résulterait un système dans lequel les universités seraient spécialisées dans certains domaines, tandis que quelques établissements couvrant toutes les disciplines seraient préservés. La diversification s'est déjà amorcée avec les projets gouvernementaux « Brain Korea 21 » (BK 21) et « New University for Regional Innovation » (NURI), qui s'appuient sur des investissements publics pour bâtir quelques pôles d'excellence dans l'enseignement supérieur³⁰. Toutefois, l'insuffisance des capacités institutionnelles dans de nombreuses universités et l'absence de concurrence entre les établissements rendent difficile la diversification du système éducatif. Au lieu que le gouvernement désigne des pôles d'excellence, les universités devraient se livrer concurrence pour les crédits de recherche en vue de développer leurs propres compétences.

Sixièmement, les relations industrie-université doivent être encore renforcées. Une loi encourageant le partenariat industrie-université pour la commercialisation des résultats de la recherche a été révisée en 2003, et en 2004 des entités spéciales ont été créées à cet effet au sein des universités³¹. Une priorité accrue doit être accordée au développement de formes plus étendues et plus diverses de coopération entre l'industrie et les universités. Ainsi, il convient de s'appuyer sur les contributions du secteur des entreprises pour améliorer les prévisions de la demande de main-d'œuvre et réviser les programmes de manière à y inclure des matières et des technologies importantes pour les entreprises. En outre, il faut favoriser la mobilité professionnelle entre l'industrie et les universités en matière d'enseignement universitaire et développer les stages obligatoires en entreprise à

l'intention des étudiants. Mais le principal défi consiste à surmonter l'inertie des universités, qui tendent à se maintenir à l'écart du monde de l'entreprise et à se focaliser sur la recherche théorique plutôt que sur ses applications.

En résumé, l'expérience internationale et les études sur la réforme de l'éducation démontrent que la recherche d'un consensus, des objectifs clairs, une direction forte, la capacité de faire des ajustements en cours de route, des indicateurs mesurables et la présence d'une infrastructure de soutien sont autant de facteurs cruciaux de réussite. Les réformes requises ont besoin de l'appui et de la participation de toutes les parties prenantes, notamment les pouvoirs publics, les parents, les enseignants, les syndicats et le secteur des entreprises. Ce soutien est particulièrement nécessaire en Corée, étant donné l'importance attachée à l'éducation et la défiance générale à l'égard des initiatives de réforme, qui s'explique par les résultats insatisfaisants des efforts passés.

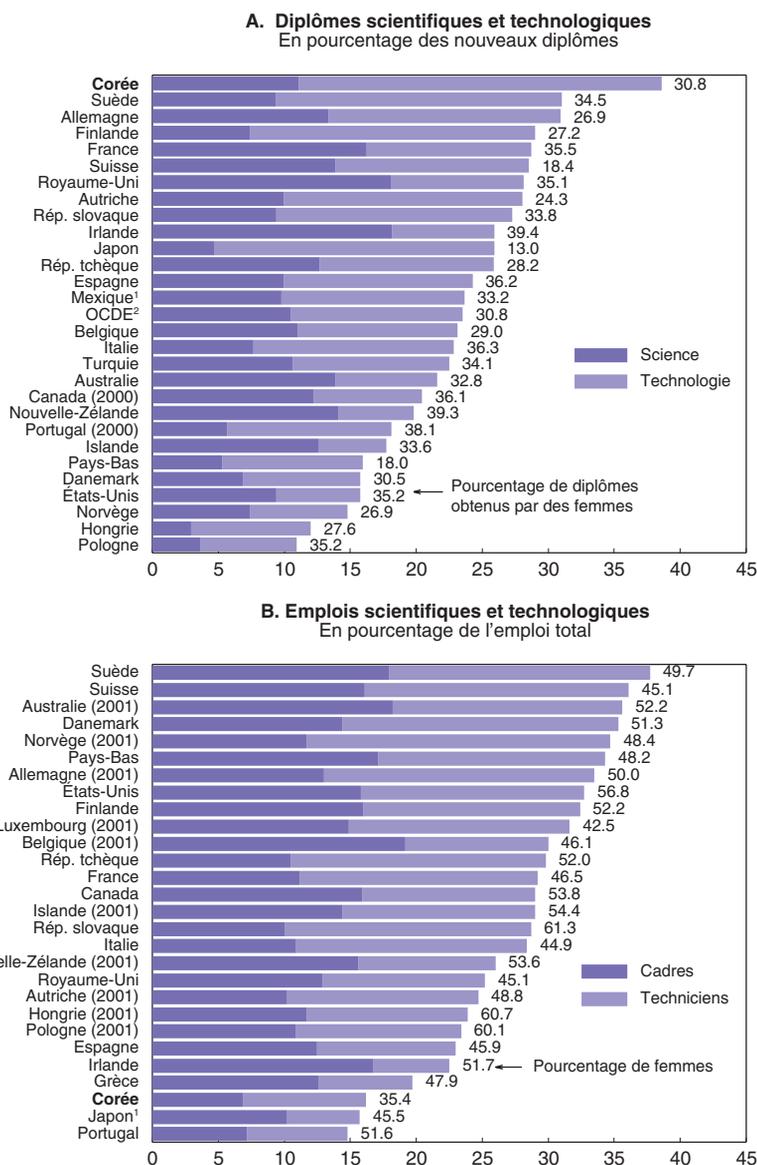
Risques de pénuries de main-d'œuvre dans le secteur de la science et de la technologie

La Corée craint que l'offre future de diplômés en sciences et en ingénierie ne soit inappropriée (OCDE, 2003d), bien que la proportion des étudiants inscrits dans ces disciplines soit remarquablement élevée. De fait, ces matières représentent 40 % des nouveaux diplômes universitaires, soit le pourcentage le plus élevé de la zone OCDE (graphique 4.12, partie A). Les inquiétudes se focalisent moins sur une pénurie « quantitative » potentielle que sur les questions « qualitatives ». *Premièrement*, la qualité des étudiants en sciences et ingénierie à l'examen d'entrée à l'université est en baisse. Ce phénomène peut s'expliquer par le fait que les signaux du marché du travail favorisent des matières comme les sciences sociales, le commerce, le droit, l'éducation et la médecine (Jang, 2002). Même si la cause de l'écart de salaire n'est pas entièrement élucidée, une comparaison internationale montre que les réglementations visant certains services professionnels sont relativement restrictives en Corée, alors qu'il existe une vive concurrence dans le segment de l'ingénierie (Nguyen-Hong, 2000). *Deuxièmement*, certaines entreprises se plaignent de la qualité des diplômés en sciences et ingénierie et de leur faible employabilité dans les professions scientifiques et technologiques (RHST) (partie B). Le gouvernement a récemment pris des mesures pour inciter les étudiants brillants à choisir la voie des sciences et de l'ingénierie, en augmentant par exemple le nombre des bourses et en relevant le quota des carrières de scientifiques et d'ingénieurs dans la fonction publique. Toutefois, une démarche plus efficace consisterait à intensifier la concurrence dans les services professionnels par la déréglementation et la réduction des obstacles à l'entrée. En outre, compte tenu de la concurrence internationale pour l'approvisionnement en capital humain hautement qualifié sur le marché mondial, les politiques nationales d'immigration et d'éducation à l'égard des étudiants étrangers doivent être assouplies.

Apprentissage continu et formation professionnelle

En Corée, l'apprentissage tout au long de la vie est en général considéré comme relevant d'un choix individuel. Le budget de l'administration centrale à ce titre est de 800 milliards de wons (0.1 % du PIB); il est géré par divers ministères qui réalisent des activités fragmentées, d'une manière sporadique (KEDI, 2004). Les trois quarts de ce montant sont consacrés à des programmes de formation professionnelle et de placement. Tandis que le taux de participation globale à la formation continue est faible, aux alentours de 20 %, il croît avec le niveau d'instruction, comme dans la plupart des pays de l'OCDE. De

Graphique 4.12. Ressources humaines dans les domaines scientifiques et technologiques, 2002



1. Non compris les programmes d'études supérieures du deuxième degré de type A.

2. Moyenne des pourcentages disponibles. À l'exclusion du Canada, du Portugal et du Luxembourg.

Source : OCDE, base de données sur l'éducation, et Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2005.

fait, les taux de participation en Corée étaient de 5 % pour les personnes n'ayant fréquenté que l'école primaire, de 9 % pour ceux qui ont atteint le premier cycle du secondaire, de 19 % pour les personnes ayant atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de 43 % pour les personnes ayant fait des études supérieures (NSO, 2004). Ce profil dénote le risque d'une polarisation sociale (OCDE, 2002c et Banque mondiale, 2003). L'ampleur limitée de l'apprentissage continu reflète sans doute la faiblesse des incitations pour les travailleurs, étant donné que les salaires dépendent pour une très large part de l'ancienneté. Toutefois, l'évolution de la demande de qualifications dans le contexte du passage à une économie du savoir justifie une intervention des pouvoirs publics dans

l'apprentissage continu. C'est particulièrement vrai en Corée, vu le rythme rapide du changement structurel et le vieillissement de la population. Une stratégie cohérente se révèle indispensable, avec un système efficace de reconnaissance et d'homologation des acquis, un partage du financement entre sources publiques et privées, un contrôle de la qualité et une meilleure coordination des actions au sein du gouvernement et entre les partenaires sociaux (OCDE, 2003a)³².

Alors que dans la zone de l'OCDE, l'accent est mis de plus en plus sur le recyclage des compétences des travailleurs, comme en témoigne la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (OCDE, 2004h), en Corée les dépenses de formation dans le secteur des entreprises sont tombées de 2.1 % des coûts de main-d'œuvre totaux en 1996 à 1.5 % en 2003. Elles sont donc inférieures à la moyenne de 2.3 % mesurée pour les pays de l'UE en 1999 (Eurostat, 2002). Dans les PME coréennes, les dépenses de formation atteignaient à peine 0.5 % des coûts totaux de main-d'œuvre, soit beaucoup moins que dans les grandes entreprises. En outre, l'aide à la formation professionnelle est considérée dans une certaine mesure comme un avantage annexe pour les travailleurs. Les entreprises étant devenues plus sensibles aux pressions dans le sens de la rentabilité, elles préfèrent « acheter » des travailleurs, plutôt que de les former. Il existe donc un risque de sous-investissement dans le capital humain, qui peut lui-même entraver le développement de marchés du travail internes. Cet état de choses reflète sans doute la priorité généralement faible attachée à la formation continue aussi bien par les employeurs que par les salariés, à quoi s'ajoute l'absence de rémunération de la formation supplémentaire (Soon-Hie Kang et autres, 2001).

De nombreux pays ont mis en œuvre des stratégies pour promouvoir la formation professionnelle, avec notamment des prélèvements au titre de la formation et des obligations de dépense à l'adresse des employeurs, ainsi que des incitations fiscales, des garanties de prêts et des bons de formation (OCDE, 2003e). Toutefois, la clé du recyclage des travailleurs semble être une vision commune des employeurs et des travailleurs au sujet de la formation professionnelle. Les efforts concertés pour développer et financer des programmes de formation professionnelle devraient être consolidés par des relations plus harmonieuses entre les partenaires sociaux et par une implication plus structurée des représentants des salariés (Ok et Tergeist, 2003). Les consortiums de formation professionnelle et la formation collective devraient aussi être encouragés, surtout pour les petites entreprises, à l'exemple de Samsung Heavy Industries et Volvo, qui ont mis en commun des ressources pour créer des centres conjoints de formation à l'intention de leurs partenaires, notamment les fournisseurs, distributeurs et sous-traitants, qui sont pour la plupart des PME (OCDE, 2004h).

Conclusion

En résumé, la Corée est bien placée pour obtenir une forte croissance de la productivité totale des facteurs et rattraper les pays de tête de l'OCDE, compte tenu de ses importants investissements dans la R-D et l'éducation et de son infrastructure TIC de classe internationale. Toutefois, la stratégie de développement, tout en favorisant une croissance rapide, a abouti à une économie duale, avec d'un côté un secteur très compétitif axé sur l'exportation et de l'autre un secteur moins dynamique orienté vers la demande intérieure. Les grandes entreprises des secteurs des TIC et de l'automobile sont à la pointe de l'innovation, tandis que les petites entreprises, en particulier dans le secteur des services, se retrouvent à la traîne. Le problème pour la Corée est de maintenir un cadre d'innovation qui permette aux entreprises de tête de rester à la pointe de la technologie mondiale, tout en encourageant l'intensification des efforts d'innovation et la diffusion de

la technologie dans les secteurs retardataires de l'économie. Il faut pour cela accroître le stock de connaissances et veiller à une utilisation optimale du stock existant de manière à stimuler la croissance économique. Afin d'atteindre ces objectifs, il convient d'améliorer le cadre de la R-D, notamment en appliquant des mesures efficaces pour promouvoir la R-D du secteur privé, en réformant les réglementations des marchés de produits de manière à encourager l'innovation et en assurant une offre adéquate de capital humain, en particulier par la réforme de l'enseignement supérieur. La restructuration du système national d'innovation est donc une priorité absolue pour la Corée. L'encadré 4.5 résume les recommandations spécifiques formulées dans chacun de ces domaines.

Encadré 4.5. **Résumé des recommandations en vue de stimuler l'innovation**

Le système de R-D

- Mieux coordonner les politiques concernant la science et la technologie, l'éducation et l'industrie, et les intégrer plus pleinement dans la stratégie globale de développement économique.
- Maintenir de la souplesse dans la fixation des priorités, de façon à limiter les risques inhérents à la concentration des efforts de R-D dans les secteurs désignés comme moteurs de la croissance future.
- Accroître la réactivité des dépenses publiques de R-D vis-à-vis du secteur privé, notamment par un système d'évaluation fondé sur les résultats.
- Consolider les liens de R-D entre les entreprises, les universités et les organismes publics de recherche, notamment en renforçant la flexibilité du marché du travail et en favorisant les projets coopératifs lors de l'allocation des crédits.
- Accroître l'activité de R-D des universités, qui ne représente que 10 % de la R-D exécutée en Corée.
- Promouvoir la coopération technologique entre les acteurs coréens et étrangers, en assurant la libre entrée des investissements directs étrangers.
- Mener à bien les plans visant à encourager la diffusion du savoir en renforçant l'interface entreprises-universités-organismes publics de recherche et en mettant en contact les détenteurs de brevets et les acheteurs potentiels de licences.

Promouvoir les activités de R-D du secteur privé

- Veiller à ce que les incitations fiscales stimulent effectivement la R-D, tout en limitant les pertes sèches.
- Améliorer encore l'application des droits de propriété intellectuelle et sensibiliser davantage le public à leur importance.

Réforme de la réglementation et cadre pour encourager l'innovation

- Intensifier la concurrence sur les marchés de produits en abaissant les barrières à l'entrée, en simplifiant les réglementations, notamment en matière d'aménagement de l'espace, et remplacer les points de contact et procédures administratives multiples par des guichets uniques.
- Continuer à déréglementer et à stimuler la concurrence dans les secteurs de services, en particulier le commerce de détail, les services professionnels et les services sociaux.
- Simplifier le régime foncier et le rendre plus transparent.

Encadré 4.5. **Résumé des recommandations en vue de stimuler l'innovation** (suite)

- Faire appel à la Commission de réforme de la réglementation pour supprimer les réglementations inutiles.
- Appliquer effectivement la nouvelle législation unifiée sur l'insolvabilité pour offrir aux entreprises des mécanismes plus efficaces de restructuration ou de sortie, tout en réduisant le recours aux restructurations informelles, de manière à éviter les retards et à réduire l'incertitude.
- Supprimer les dispositions restantes qui favorisent le secteur manufacturier.
- Sur le marché du capital-risque, veiller à ce que l'État se borne à faire jouer l'effet de levier pour obtenir la participation du secteur privé, essentiellement par le biais des investisseurs institutionnels, grâce à une amélioration des normes de transparence et de publication d'informations.
- Restaurer la confiance des investisseurs sur le second marché boursier en renforçant les procédures de contrôle préalables, les obligations d'information et les conditions de radiation de la cote.
- Supprimer le système de certification publique des jeunes entreprises à risque en 2005, comme prévu.
- Assouplir le régime de protection de l'emploi, qui affaiblit les incitations à innover et engendre un marché du travail dual.

Valorisation du capital humain

- Améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire pour mieux préparer les jeunes à travailler dans une économie fondée sur le savoir.
- Renforcer l'autonomie des établissements scolaires dans la pratique et diversifier les types d'écoles et de programmes au niveau secondaire.
- Continuer de diversifier le système d'entrée à l'université, notamment en réduisant le poids de l'examen d'entrée.
- Restructurer le système d'enseignement supérieur par le jeu de la concurrence en publiant des informations sur les performances de chaque université, et créer un mécanisme transparent, par exemple un organisme national indépendant doté de critères et de normes clairement définis, pour évaluer la qualité des services éducatifs.
- Autoriser l'entrée d'établissements étrangers afin d'intensifier la concurrence.
- Poursuivre la déréglementation de l'enseignement supérieur.
- Rééquilibrer les ressources financières au profit de l'enseignement supérieur pour faire en sorte que sa qualité cesse de se dégrader.
- Développer les programmes de bourses et de prêts pour ouvrir l'enseignement supérieur aux étudiants à faible revenu.
- Encourager les efforts de diversification des universités en vue de créer des pôles d'excellence.
- Mettre en place des systèmes incitatifs en faveur des universités pour raffermir les liens industrie-université, notamment par la commercialisation des technologies élaborées dans les universités.
- Développer les possibilités d'apprentissage continu, en particulier pour les personnes ayant un faible niveau d'instruction.

Encourager la formation professionnelle au moyen d'actions en coopération entre les partenaires sociaux, notamment les travailleurs, les employeurs et les pouvoirs publics.

Notes

1. La productivité par travailleur en Corée représente 90 % de la moyenne OCDE dans le secteur manufacturier, contre 54 % seulement dans le secteur des services.
2. La R-D et les brevets sont utilisés ici comme variables auxiliaires des intrants et des extrants de l'innovation, complétés par des enquêtes fondées sur des autoévaluations, par exemple la Korean Innovation Survey. Pour une analyse plus approfondie du concept d'innovation et des données pertinentes, voir une étude sur l'innovation en Allemagne de Fuentes et autres, 2004.
3. La Corée s'est classée 18^e sur 29 pays de l'OCDE pour la « production de nouveaux savoirs », 22^e sur 23 pour les « liens industrie-science/la diffusion de la technologie » et 16^e sur 30 pays pour l'« innovation industrielle ».
4. Cela représente environ 60 % de la R-D totale des entreprises. Par ailleurs, la moitié des dépôts de brevets de la Corée auprès de l'Office européen des brevets (OEB) porte sur le secteur des TIC (OCDE, 2004a).
5. Ces cinq sociétés sont Samsung Electronics, LG Electronics, Hyundai Motors, Hynix Semiconductors et GM Daewoo Auto & Technology.
6. Cette enquête (Um, 2004) suit les procédures du Manuel d'Oslo de l'OCDE (OCDE, 1997b). Les petites entreprises, les moyennes entreprises et les grandes entreprises étaient définies respectivement par un effectif de 10 à 49 salariés, de 50 à 349 salariés et de 250 salariés ou plus.
7. Troisième enquête communautaire sur l'innovation (CIS3) auprès de 16 pays européens (Eurostat, 2004).
8. Ces liens prennent des formes très diverses, notamment les recherches conjointes, l'échange de personnel, les brevets croisés, la délivrance de licences pour des technologies, l'achat d'équipements, etc. (OCDE, 1997a).
9. Cependant, le nombre de brevets coréens déposés aux États-Unis et au Japon est plus important que ne le laissent penser le niveau de revenu de la Corée et le montant de ses dépenses de R-D.
10. Ces mesures sont les suivantes : i) participation du secteur privé au NSTC et aux conseils d'administration des conseils de recherche des établissements publics de recherche; ii) traitement préférentiel du secteur privé dans le financement des programmes nationaux de R-D; iii) réduction des dotations globales aux établissements publics de recherche de façon à les inciter à chercher des financements externes auprès du secteur privé.
11. L'étude constatait que les obstacles dans le secteur non manufacturier sont à la fois plus nombreux et plus puissants que dans le secteur manufacturier. Les barrières réglementaires à l'entrée analysées dans l'étude couvraient huit catégories de réglementation, notamment les monopoles d'État, les régimes d'autorisation, l'agrément et l'enregistrement. Le taux des activités soumises à des barrières réglementaires à l'entrée est revenu de 45 % en 1992 à 36 % en 2001.
12. L'écart relativement faible entre le secteur manufacturier et les services dans la zone OCDE tient au niveau élevé de la productivité du travail dans certaines activités de services. En particulier, la productivité de la main-d'œuvre dans les services financiers, l'assurance, l'immobilier et les services aux entreprises dépasse d'environ 80 % celle du secteur manufacturier.
13. La proportion de travailleurs non rémunérés est particulièrement forte dans la catégorie « distribution et hôtellerie-restauration » (tableau 4.4, partie C), qui représente 26 % de l'emploi total et 40 % de l'emploi dans le secteur des services. La productivité du travail y atteint à peine 29 % de celle du secteur manufacturier.
14. Bon nombre des recommandations du chapitre spécial de *l'Étude économique de l'OCDE sur la Corée* de 2004 visaient à renforcer la concurrence dans les services. L'annexe 4.A1 présente ces recommandations ainsi que les progrès réalisés dans leur mise en œuvre.
15. En même temps, une extension des mesures actives du marché du travail (notamment les services de placement et la formation professionnelle) aux travailleurs non salariés aiderait ceux-ci à s'adapter aux changements structurels dans les services (Keum et autres, 2003).
16. L'un des moyens d'y parvenir serait d'introduire l'assurance-maladie privée. D'après le rapport d'un groupe spécial soumis en 2001 au gouvernement, le contrôle étroit des dépenses médicales destiné à promouvoir la stabilité financière du régime national d'assurance-maladie a entravé l'innovation et la concurrence dans le secteur de la santé.
17. Cette section s'inspire des études Baygan (2003) et OCDE (2003b).

18. Pour des informations plus détaillées concernant les travailleurs hautement qualifiés dans la science et la technologie en Corée, voir Sim (2005).
19. Voir les indices dénotant les attitudes à l'égard de l'école, le sentiment d'appartenance à l'école des élèves, la perception par les chefs d'établissement du moral et de l'engagement des enseignants et le temps d'apprentissage des élèves (OCDE, 2004e).
20. À titre d'exemple, les dépenses au titre des cours privés en 1990 étaient estimées à 1.2 % et 1.4 % du PIB par deux études différentes (Kim, Taejong, 2004 et Choi et autres, 2003).
21. Il existe deux catégories de cours privés. Les premiers (PT1) ont pour but d'affirmer des talents, notamment en dessin et en musique, et de développer les compétences en lecture, écriture et calcul. La seconde catégorie de cours particuliers (PT2) vise à améliorer les performances scolaires dans des matières telles que le coréen, l'anglais et les mathématiques. Les dépenses au titre des cours PT2 ne compensent pas vraiment la qualité médiocre de l'enseignement scolaire, mais sont axées essentiellement sur l'examen d'entrée à l'université. D'après l'enquête du KEDI, 83 % des élèves bénéficiant d'un soutien scolaire suivaient des cours PT2 (Choi et autres, 2003).
22. La « politique d'égalisation », qui a remplacé les concours d'entrée par un système d'affectation aléatoire, a été appliquée aux établissements du premier cycle de l'enseignement secondaire en 1969 et aux établissements du deuxième cycle en 1974. Toutefois, l'adoption de ce dispositif pour le deuxième cycle du secondaire dépend de la décision des autorités provinciales. En 2004, le dispositif couvrait 57 % des écoles secondaires d'enseignement général et 72 % des élèves. La plupart des zones où il n'est pas en vigueur se situent dans des régions rurales.
23. Les critères de détermination de la satisfaction étaient l'efficacité de l'enseignement et la disponibilité d'un enseignement individualisé.
24. En Corée, les écoles privées secondaires suivent le même programme que les établissements publics et perçoivent des financements publics (Lundsgaard, 2002). Le programme pilote lancé en 2000 pour permettre la création d'écoles privées indépendantes s'est traduit par l'ouverture de six établissements de ce type.
25. Environ 23 % des travailleurs s'estiment surqualifiés, et la proportion est particulièrement élevée pour ceux qui ont fait des études post-secondaires non supérieures et pour les diplômés des établissements postsecondaires professionnels (Nam et autres, 2004). Entre 1990 et 2003, l'écart de salaire entre les diplômés des établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et les diplômés des établissements postsecondaires professionnels est revenu de 17 % à 2 % seulement.
26. Une autre enquête auprès de 600 sociétés et 200 universités axées sur la science a fait apparaître des préoccupations similaires à l'égard de la qualité de l'enseignement (Jung et Choi, 2002). Toutefois, les étudiants ont un point de vue quelque peu différent : d'après une autre enquête, 60 % d'entre eux estiment que l'enseignement supérieur favorise le développement de compétences fondamentales (Kim et autres, 2002).
27. Aucun établissement coréen ne figurait parmi 50 premières universités mondiales dans le classement publié par le Times en 2004.
28. De plus, le rapport des personnels universitaires à temps partiel (chargés de cours à temps partiel et professeurs adjoints) aux personnels universitaires à temps complet est passé de 0.9 à 1.6 entre 1990 et 2004 dans les universités, et de 1.0 à 2.7 dans les établissements postsecondaires professionnels (MOEHRD et KEDI, 2004).
29. La question de la libéralisation des échanges de services éducatifs a été incorporée aux négociations actuelles à l'OMC dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services. Bien que son ampleur soit encore limitée, la mobilité institutionnelle est devenue une caractéristique de plus en plus importante de l'enseignement transfrontalier, les établissements britanniques et australiens étant les principaux fournisseurs, tandis que ceux des États-Unis, de la France et du Canada sont également actifs (OCDE, 2004d). L'OCDE et l'UNESCO sont en train d'élaborer des lignes directrices non contraignantes pour des prestations de qualité dans l'enseignement supérieur transfrontalier. Les lignes directrices peuvent être consultées sur le site de l'OCDE à l'adresse www.oecd.org/dataoecd/34/42/34732302.pdf.
30. Le projet BK 21, qui vise principalement les écoles du cycle supérieur, s'est traduit par des investissements d'environ 1 400 milliards de wons sur la période 1999-2005, et le gouvernement prévoit de lancer un projet post-BK 21 pour la période 2006-12. Par ailleurs, le projet NURI, qui a démarré en 2004, prévoit 1 400 milliards de wons d'investissements dans les universités locales au cours de la période 2004-08.

31. Plus de 70 % des universités ont déposé un brevet dans le domaine des TIC ou de l'électronique (OCDE, 2003). La loi autorise les universités et les entreprises à déterminer le partage des gains provenant de la commercialisation des résultats de la recherche.
32. Cette question est également examinée dans OCDE (2004), *Une approche systémique du cofinancement de la formation continue*.

Bibliographie

- Banque de Corée (2004), « Explications sur l'analyse des relations industrielles », Banque de Corée, document ronéoté, Séoul (en coréen).
- Banque mondiale et OCDE (2000), *Korea and the Knowledge-based Economy: Making the Transition*, Paris.
- Banque mondiale (2003), *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, ISBN 0-8213-5475-2, Washington DC.
- Banque mondiale (2005), *Doing business in 2005*, ISBN 0-8213-5748-4, Washington DC.
- Bassanini, Andrea et Ekkehard Ernst (2002), « Labour Market Institutions, Product Market Regulations, and Innovation: Cross-country Evidence », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 316, Paris.
- Baygan, Günseli (2003), « Venture Capital Policy Review: Korea », OCDE, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, document de travail n° 2003/2, Paris.
- Blöndal, Sveinbjörn, Simon Field et Natalie Girouard (2002), « Investment in Human Capital through Post-Compulsory Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 333, Paris.
- Brandt, Nicola (2004), « Business Dynamics, Regulation and Performance », OCDE, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, document de travail n° 2004/3, Paris.
- Branstetter, Lee, Raymond Fisman et C. Fritz Foley (2004), « Do Stronger Intellectual Property Rights Increase International Technology Transfer? Empirical Evidence from US Firm-Level Panel Data », *Quarterly Journal of Economics* (à paraître).
- Cho, Hyun-Dae et autres (2003), « Renforcer la base de ressources scientifiques et technologiques de la Corée : Principales questions et recommandations », Institut de la politique scientifique et technologique, document d'orientation n° 2003-16, Séoul (en coréen).
- Choi, Sang-Keun et autres (2003), « Étude sur l'ampleur réelle des dépenses en cours particuliers », Institut coréen pour le développement de l'éducation, note de recherche n° CR 2003-19, Séoul (en coréen).
- Chun, Seung Hoon (2004), « Système de dépenses fiscales et questions de fond », Bureau du budget de l'Assemblée nationale, note économique n° 2, ISBN 89-91444-10-5 93320, Séoul (en coréen).
- Chung, Sung Chul et autres (2004), « Relations entre brevets, innovation et développement économique », Institut de la politique scientifique et technologique, document d'orientation n° 2004-15, Séoul (en coréen).
- Conway, Paul, Véronique Janod et Giuseppe Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OCDE Countries, 1998 to 2003 », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 419, Paris.
- Eurostat (2002), *European Social Statistics: Continuing Vocational Training Survey (CVTS2)*, ISBN 92-894-4330-8, Luxembourg.
- Eurostat (2004), *Innovation in Europe: Results for the EU, Iceland and Norway*, ISBN 92-894-7262-6, Luxembourg.
- FEM (2004), *Rapport sur la compétitivité dans le monde 2004-2005*, Forum économique mondial, Genève.
- Freudenberg, Michael (2003), « Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment », OCDE, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, document de travail n° 2003/16, Paris.
- Fuentes, Andrés, Eckhard Wurzel et Margaret Morgan (2004), « Improving the Capacity to Innovate in Germany », documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 407, Paris.

- Gwartney, James et Robert Lawson (2004), *Economic Freedom of the World: 2004 Annual Report*, The Fraser Institute, ISBN 0-88975-209-5, Calgary.
- Ha, Joonkyung (2004), « R&D and Economic Growth: Theory and Empirics for Korea », Seminar proceeding of the Korea Economic Institute of America and Institute for Monetary and Economic Research of the Bank of Korea, Séoul.
- Hwang, Soo Kyeong et Jin-Ho Jeong (2005), « Tendances récentes du marché du travail et prévisions en 2005 », Institut coréen du travail, études du marché du travail, n° 1, Séoul (en coréen).
- IMD (2004), *World Competitiveness Yearbook 2004*, International Institute for Management Development, Lausanne.
- Jang, Hawon (2001), « Croissance et perspectives d'emploi dans le secteur des services », Institut coréen du développement, monographie n° 2001-04, Séoul (en coréen).
- Jang, Soomyung (2002), « Aspects économiques de l'enseignement supérieur », Institut coréen du travail, revue trimestrielle de la politique de l'emploi, vol. 2, n° 1, Séoul (en coréen).
- Jung, Jin-Wha et Youngsup Choi (2002), « Développer le capital humain pour l'industrie », Institut coréen de l'économie industrielle et du commerce, document de travail n° 462, Séoul (en coréen).
- Jung, Jin-Wha et Sangwon Ko (2004), « Développer l'interface industrie-université-science dans la R-D », in: Park, Seil et autres, « Réforme de l'enseignement supérieur: la seconde étape », Institut coréen du développement et Institut coréen de recherche sur l'enseignement professionnel et la formation, Publication, Séoul (en coréen).
- Jung, Tae Hwa et Byung Wook Lee (2003), « Étude sur les clans universitaires », Institut coréen de recherche sur l'enseignement professionnel et la formation, rapport d'analyse n° 03-45, Séoul (en coréen).
- Kang, Dongsoo, Joonkyung Kim et Yong-Seok Choi (2004), « Analyse empirique de la restructuration des entreprises en Asie », Institut coréen du développement, monographie n° 2004-04, ISBN 89-8063-198-7, Séoul (en coréen).
- Kang, Du-Yong et autres (2004), « Structure d'intrants-extrants technologiques des industries manufacturières coréennes en 2004 », Institut coréen de l'économie industrielle et du commerce, note de synthèse 2004-177, ISBN 89-90789-70-2 93320, Séoul (en coréen).
- Kang, Soon-Hie, Me-Rhan Kim, Ahnkook Kim et Jang-Soo Ryu (2001), « L'investissement dans l'enseignement professionnel et la formation dans l'entreprise et ses problèmes », Institut coréen du travail, Publication, Séoul (en coréen).
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi (2003), « Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 », World Bank, Policy Research Working Paper n° 3106, Washington DC.
- KDI (2003), « Étude approfondie de la compétitivité industrielle de la Corée », Institut coréen du développement, équipe de l'économie du savoir, monographie 2003-07, Séoul (en coréen).
- KEDI (2003), « Mesures contre les cours particuliers : documentation pour la 5^e audition publique », Institut coréen pour le développement de l'éducation, RM 2003-32-5, Séoul (en coréen).
- KEDI (2004), « Accéder au pays du savoir : la formation continue », Institut coréen pour le développement de l'éducation, RM 2004-32, Séoul (en coréen).
- Keum, Jae-Ho et autres (2003), « Les travailleurs indépendants : questions de fond », Institut coréen du travail, document de travail n° 2003-17, Séoul (en coréen).
- Kim, Anna, Byungshik Rhee, Soomyung Jang et Nam-Gi Park (2002), « Gestion de la qualité dans l'enseignement supérieur pour le développement de compétences de base chez les étudiants des collèges pré-universitaires », Institut coréen pour le développement de l'éducation, rapport d'analyse n° RR 2002-19, Séoul (en coréen).
- Kim, Dongbae, Juil Kim, Kiu-Sik Bae et Jungwo Kim (2004), *Flexibility and Human Resources Management*, Institut coréen du travail, Séoul (en coréen).
- Kim, Dong-Ju et Joonghae Suh (2003), « Innovation Clusters and Regional Economic Development: International Perspectives », Institut coréen de recherche sur les établissements humains et Institut coréen du développement, ISBN 89-8063-177-4, Séoul.
- Kim, Hyunjin (2004), « Analysing the Effects of the High School Equalisation Policy and the College Entrance System on Private Tutoring Expenditure in Korea », Institut coréen pour le développement de l'éducation, *Journal of Educational Policy* vol. 1, n° 1, Séoul.

- Kim, Jaehong (2002), « Réglementation de l'entrée : Théorie et pratique », Institut coréen de recherche économique ISBN 89-8031-240-7, Séoul (en coréen).
- Kim, Joonkyung (2004), « Vue d'ensemble de la restructuration des entreprises coréennes depuis la crise financière : Privilégier la rentabilité et la solidité financière », Institut coréen du développement, forum sur les politiques n° 168 (2004-01), Séoul (en coréen).
- Kim, Sung-Yeol (2002), « Administration autonome au niveau des écoles », in: Park, Seil et autres, « Réforme des écoles en Corée : Au-delà du débat sur la "politique d'égalisation" », Institut coréen du développement, ISBN 89-8063-137-5, Séoul (en coréen).
- Kim, Taejong (2004), « Shadow Education: School Quality and Demand for Private Tutoring in Korea », KDI School of Public Policy and Management, document ronéoté, Séoul.
- KIPO (2004), *Intellectual Property Rights White Book*, Korea Intellectual Property Office, Séoul.
- KIPO et KIPRIS (2005), « Les brevets en Corée : tendances 2004 », Office coréen de la propriété intellectuelle et Institut coréen d'information sur les brevets, Séoul (en coréen).
- Ko, Sangwon, Chulkoo Min, Jaemin Park et Eunkyong Lee (2001), « Mobiliser le personnel scientifique et technologique au service de l'innovation : principaux défis », Institut de la politique scientifique et technologique, publication, Séoul (en coréen).
- Kongsrud, Per Mathis et Isabelle Wanner (2005), « The Impact of Structural Policies on Trade-related Adjustments and the Shift to Services », documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 427.
- Kumar, Nagesh (2002), « Intellectual Property Rights, Technology and Economic Development: Experiences of Asian Countries », Commission on Intellectual Property Rights.
- Lee, Young et Sang-Jin Ban (2004), « Financement public de l'enseignement supérieur », in: Park, Seil et autres, « Réforme de l'enseignement supérieur : La seconde étape », Institut coréen du développement et Institut coréen de recherche sur l'enseignement professionnel et la formation, publication, Séoul (en coréen).
- Lee, Kong-Rae, Sang-Wan Shim, Byung-Seon Jeong et Jung-Tae Hwang (2003), « Knowledge Intensive Service Activities (KISAs) in Korea's Innovation System », Korea Science and Technology Policy Institute, Séoul. Également disponible sur la page web de la direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE, « Sectoral Case Studies in Innovation: Knowledge Intensive Service Activities ».
- Lundsgaard, Jens (2002), « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », revue économique de l'OCDE, n° 35, 2002/2, Paris.
- Martinez et Guellic (2004), « Overview of recent changes and comparison of patent regimes in the United States, Japan and Europe », in *Patents, Innovation and Economic Performance: OCDE Conference Proceedings*, Paris.
- MOEHRD et KEDI (2004), « Educational Statistics Analysis II », Ministry of Education and Human Resources Development et Institut coréen pour le développement de l'éducation, SM 2004-7, Séoul.
- MOST (2004), *Report on the Survey of Research and Development in Science and Technology*, Ministry of Science and Technology, publication n° 11-1350000-000529-10, Séoul.
- MPB (2004), *Plan budgétaire quinquennal 2004-2008*, ministère du Plan et du Budget, publication n° 11-1050050-000135-10, Séoul (en coréen).
- Nam, Jaeryang et autres (2004), « Basic Report on the Sixth Annual Korean Labour and Income Panel Study », Institut coréen du travail, Publication, Séoul (en coréen).
- Nguyen-Hong, Duc (2000), « Restrictions on Trade in Professional Services », Australia Productivity Commission, Staff Research Paper, ISBN 1 74037 010 4, AusInfo, Canberra.
- Nicoletti, Giuseppe et Stefano Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OCDE Evidence », documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 347, Paris.
- Nicoletti, Giuseppe et Dirk Pilat (2004), « Réglementations et performances dans le secteur des services », in: Cahuc, Pierre et Michèle Debonneuil, « Productivité et emploi dans le tertiaire », Conseil d'analyse économique, rapport n° 49, ISBN 2-11-005687-8, Paris.
- Nations Unies (2003), « Examen des rapports présentés par les états parties en application de l'article 44 de la Convention, observations finales : république de Corée », UNHCHR CRC/C/15/Add.197, Genève.

- NSO (2004), *Indicateurs sociaux en Corée*, Office national de statistique, ISSN 1599-0907, Séoul (en coréen).
- OCDE (1997a), *Systèmes nationaux d'innovation*, Paris.
- OCDE (1997b), « Manuel d'Oslo : La mesure des activités scientifiques et technologiques. Principes directeurs proposés pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation technologique », document ronéoté, Paris.
- OCDE (2000), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : La réforme de la réglementation en Corée*, Paris.
- OCDE (2001a), *La nouvelle économie : mythe ou réalité?*, Paris.
- OCDE (2001b), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie : les moteurs de la croissance*, Paris.
- OCDE (2002a), *Benchmarking Industry-Science Relationships*, Paris.
- OCDE (2002b), *Dynamiser les systèmes nationaux d'innovation*, Paris.
- OCDE (2002c), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2003a), *Au-delà du discours : Politiques et pratiques de formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, Paris.
- OCDE (2003c), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2003d), *Gouvernance de la recherche publique : vers de meilleures pratiques*, Paris.
- OCDE (2003e), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003f), *Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2003*, Paris.
- OCDE (2003g), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003h), *Des débouchés commerciaux pour la science : la gestion de la propriété intellectuelle par les organismes publics de recherche*, Paris.
- OCDE (2004a), « Compendium of Patent Statistics », Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, document ronéoté, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, Paris.
- OCDE (2004c), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2004d), *Enseignement supérieur : internationalisation et commerce*, Paris.
- OCDE (2004e), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003*, Paris.
- OCDE (2004f), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 2004/2, Paris.
- OCDE (2004g), « Partenariats, grappes, réseaux et droits de propriété intellectuelle : perspectives et enjeux des PME innovantes dans une économie mondialisée », rapport de base pour la 2^e conférence de l'OCDE des ministres en charge des PME, Istanbul.
- OCDE (2004h), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004i), *Eco-santé OCDE*, Paris.
- OCDE (2004j), *L'OCDE en chiffres, l'Observateur de l'OCDE 2004/Supplément 1*, Paris.
- OCDE (2004k), *Perspectives des technologies de l'information*, Paris.
- OCDE (2004l), « Politiques de la science et de l'innovation : principaux défis et perspectives », réunion du CPST de l'OCDE au niveau des ministres, Paris.
- OCDE (2004m), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2004*, Paris.
- OCDE (2004n), *Comprendre la croissance économique : analyse au niveau macroéconomique, au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise*, Paris.
- OCDE (2005a), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2005b), *Measurement Issues Concerning the Internationalisation of R&D: Challenges and Opportunities*, Paris.
- Ok, Wooseok et Peter Tergeist (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », document de travail de l'OCDE : questions sociales, emplois et migration, n° 10, Paris.

- Park, Joon-Kyung (2003), « Industry-Science Linkage », Institut coréen du développement, Research Monograph n° 2003-01, Séoul.
- Pain, Nigel et Florence Jaumotte (2005), « Innovation Policies: Innovation in the Business Sector », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE (à paraître).
- Pilat, Dirk (2003), « Les TIC et la croissance économique – Panorama des industries, des entreprises des pays de l'OCDE », Paris.
- Scarpetta, Stefano, Phillip Hemmings, Thierry Tresselt et Jaejoon Woo (2002), « The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data », documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 329, Paris.
- Sim, Hagbong (2005), « Developing Highly-skilled Workers: Review of Korea », OCDE, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, à paraître, Paris.
- Suh, Joonghae (2000), « Korea's Innovation System: Challenges and New Policy Agenda », United Nations University Intech, Discussion Paper Series 2000-04, Maastricht.
- Suh, Joonghae (2003), « Performance Evaluation System and Guidelines for R&D Investment in Korea », in: Kim, Jay-Hyung et autres, « Performance Evaluation System and Guidelines with Application to Large-scale Construction, R&D, and Job Training Investments », World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, Séoul.
- Suh, Joonghae (2005), « Enhancing Productivity through Innovation: Korea's Response to Competitiveness Challenges », Institut coréen du développement, Journal of Economic Policy vol. 27, n° 1, Séoul.
- Um, Mi-Jung et autres (2004), « Enquête 2003 sur l'innovation en Corée : Secteur des services », Institut de la politique scientifique et technologique, note d'analyse n° 2004-01, Séoul (en coréen).
- Um, Mi-Jung (2004), « Enquête 2003 sur l'innovation en Corée: secteur manufacturier », Institut de la politique scientifique et technologique, note d'analyse n° 2004-02, Séoul (en coréen).
- Wölfl, Anita (2005), « The Service Economy in OCDE Countries », OCDE, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, document de travail n° 2005/3, Paris.
- Woo, Cheonsik, Jung-Soo Park et Young Lee (2002), « Orientation et tâches concernant la réforme du financement de l'éducation », dans : Park, Seil et autres, « Réforme des écoles en Corée : Au-delà du débat sur la politique d'égalisation », Institut coréen du développement, ISBN 89-8063-137-5, Séoul (en coréen).
- Woo, Cheonsik et Kyung-Young Lee (2004), « Réforme du système d'administration et de financement des universités », dans : Park, Seil et autres, « Réforme de l'enseignement supérieur : la seconde étape », Institut coréen du développement et Institut coréen de recherche sur l'enseignement professionnel et la formation, publication, Séoul (en coréen).
- Warda, Jacek (2004), « R&D Tax Treatment in OCDE Countries: A 2003-2004 Update », JPW Innovation Associates Inc., document pour la direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE, document ronéoté, Paris.
- Yang, Seung-Shil (2004), « Les effets du nouvel examen d'entrée à l'université après 2002 et les tâches futures », Institut coréen pour le développement de l'éducation, note d'information n° 1-11, Séoul (en coréen).
- Youn, Taehoon, Chang-Gyun Park et Yong-Seok Choi (2003), « Incidences économiques de la propriété intellectuelle : Analyse empirique à partir de données sur les brevets », Institut coréen du développement (rapport commandé par le gouvernement) Séoul (en coréen). Disponible sur le site web de l'Office coréen de la propriété intellectuelle.
- Youn, Taehoon (2004), « Analyse économique de la réglementation des activités marchandes dans l'optique de la politique de la concurrence », Institut coréen du développement, Série d'analyses des politiques, n° 2004-08, ISBN 89-8063-221-5, Séoul (en coréen).
- Yun, Yunkyu et Jaeho Lee (2004), « Promouvoir les industries régionales et bâtir des systèmes régionaux d'innovation », Institut coréen du développement, monographie n° 2004-13, ISBN 89-8063-211-8, Séoul (en coréen).

ANNEXE 4.A1

Progrès de la réforme de la réglementation en Corée

En 1998, la Corée a lancé une réforme majeure de la réglementation. En particulier, la Commission de réforme de la réglementation (RCC) a été mise en place et chargée de supprimer la moitié des 11 095 réglementations alors en vigueur (voir l'*Étude économique de l'OCDE sur la Corée* de 2000). La RCC est parvenue à éliminer 49 % des réglementations, tandis que près de la moitié des dispositifs restants ont été améliorés. La RCC avait également pour tâche d'examiner les projets de réglementation. Toutefois, depuis lors, le nombre des réglementations a augmenté pour atteindre près de 8 000, ce qui dénote l'émergence de nouvelles questions et préoccupations. En outre, on a reproché à certaines réglementations d'entraver la création de nouvelles entreprises et d'emplois. Les autorités ont récemment engagé plusieurs initiatives pour réformer la réglementation.

Le Groupe d'action pour la réforme de la réglementation

En août 2004, le gouvernement a créé le Groupe de réflexion sur la réforme de la réglementation (Regulatory Reform Task Force Team, TFT), intégré au Cabinet du Premier ministre, avec pour objectifs de stimuler la croissance et de créer des emplois. Le TFT, composé de 25 experts du secteur privé et de 26 agents de l'État, se focalise sur 65 tâches stratégiques recensées par les entreprises (tableau 4.A1.1). Priorité est donnée au règlement de problèmes concrets détectés lors d'enquêtes auprès des entreprises. Le TFT, qui restera en activité pendant deux ans, se distingue de la RCC, qui fixe les grands axes de la politique de réforme de la réglementation et examine les nouvelles réglementations. Des plans trimestriels d'application des décisions du TFT ont été établis et les résultats sont notifiés au Premier ministre.

Réformer les réglementations existantes

Lors de la réunion ministérielle d'août 2004 sur la réforme de la réglementation, il a été décidé que toutes les réglementations devraient être examinées et réformées de fond en comble. Tous les ministères participent à cette initiative et choisissent des réglementations à réformer à partir des propositions des entreprises et du grand public. Environ un millier des 7 900 réglementations relevant des ministères ont été retenues pour amélioration en 2005. Parmi les mesures prévues figurent la déréglementation du secteur des maisons de titres, l'extension de la durée des allègements tarifaires et la simplification des procédures déclaratives concernant les cimetières. Fin avril 2005, le nombre de réformes achevées par les ministères s'établissait à 403. La mise en œuvre de la réforme réglementaire fera l'objet d'un suivi et les résultats seront évalués à la fin de 2005.

Tableau 4.A1.1. **Tâches stratégiques du Groupe d'action sur la réglementation**

Mois et année	Tâche
Août 2004	Procédures de création d'entreprises et de construction d'usines Construction de terrains de golf
Novembre	Ouverture et exploitation de grandes surfaces de vente de détail Système d'enquête administrative Investissements dans la logistique Système d'administration des universités
Décembre	Marchés traditionnels Organismes autogérés
Janvier 2005	Secteur de la construction (y compris la supervision des appels d'offres) Investissements du secteur privé dans l'infrastructure publique Transports aériens Affaires culturelles et créativité artistique
Mars	Construction à petite échelle d'immeubles d'habitation Transports terrestres Transports maritimes Système de formation professionnelle
Mai	Dispositifs concernant la circulation (y compris les permis de conduire) Démarrage et établissement de sociétés Protection des informations à caractère personnel Utilisation de l'information publique Commerce électronique
Juin	Chevauchement de réglementations administratives Réglementations internes concernant l'administration Industrie du tourisme et des loisirs Développement de nouvelles technologies et de nouveaux produits Développement du secteur des fournitures médicales et de l'industrie alimentaire Services médicaux
Juillet	Zones industrialisées Logement et financement immobilier
Septembre	Enseignement commercial Distribution des produits agricoles et des produits de la mer Divers systèmes d'indicateurs Publicité extérieure Publicité radiotélévisée
Octobre	Divers régimes d'emploi obligatoires Frais réglementaires (quasi-taxes) Entrée et conditions d'exercice dans le secteur financier Surveillance financière et système de protection des déposants
Novembre	Équipement de l'industrie de réseau Régime de gestion des biens nationaux et d'État Entrée et conditions d'exercice dans le secteur des technologies de l'information Entrée et conditions d'exercice dans le secteur de la radiodiffusion
Décembre	Administration électronique Zone de préservation de la qualité de l'eau
Février 2006	Secteur de la nouvelle distribution Système financier public Assurance privée
Mars	Industrie des logiciels Divers systèmes d'imposition lourde Régime des émissions en souscription publique sur le marché primaire Rapports administratifs sur les écoles élémentaires et les écoles du premier cycle du secondaire Ouverture d'établissements d'enseignement supérieur
Avril	Ouverture d'établissements d'enseignement privés Formation continue Réglementations relatives aux étrangers
Mai	Accidents du travail Sécurité et hygiène Mesures d'aide à la création d'emplois pour les entreprises liées à la protection sociale
Juin	Discrimination concernant les grandes entreprises Admission aux organisations professionnelles et activités de ces dernières Régime de sécurité de l'emploi

Tableau 4.A1.1. **Tâches stratégiques du Groupe d'action sur la réglementation** (suite)

Mois et année	Tâche
Juillet	Divers systèmes d'analyse d'impact Procédures d'autorisation et de notification relatives aux réglementations environnementales Traitement et recyclage des déchets Activité des syndicats

Réformer les réglementations quasi administratives

Le gouvernement a confié de plus en plus de tâches administratives à des organismes parapublics, d'où un nombre croissant de réglementations « quasi administratives ». Il s'agit notamment des règles relatives aux statuts de ces organismes et aux activités de leurs membres. Toutes les réglementations imposées aux 512 organismes parapublics ont été examinées depuis le début de 2005. Parmi ces dispositifs, 269 ont été supprimés et 763 ont été améliorés. Parmi ces modifications, on peut citer la liberté de retrait des membres des organismes parapublics et la suppression de la règle prévoyant que les responsables élus devaient être agréés par le ministère compétent. Le ministère compétent examinera et surveillera les organismes parapublics afin de réformer les réglementations qui posent des problèmes.

Mise en place d'un Centre de règlement des problèmes des entreprises (système du médiateur)

Afin de résoudre les problèmes que rencontrent les entreprises du fait de réglementations excessives ou des actions prises par les fonctionnaires dans l'application des dispositifs, un Centre de règlement des problèmes des entreprises a été ouvert au Cabinet du Premier ministre en avril 2004. Fin juin 2005, ses 11 agents avaient résolu 356 des 598 affaires qui leur avaient été soumises. Le Centre semble apte à répondre aux préoccupations des entreprises, tout en encourageant des actions réglementaires appropriées de la part des ministères et des collectivités locales. Dans l'avenir, il s'emploiera à définir des priorités pour améliorer l'efficacité des procédures réglementaires.

Chapitre 5

Le marché du travail : accroître la flexibilité et les taux d'activité

On examinera dans ce chapitre le marché du travail coréen sous l'angle de son dualisme de plus en plus marqué et de l'augmentation nécessaire des taux d'activité. La proportion croissante de travailleurs non réguliers réduit les coûts de main-d'œuvre et favorise la flexibilité de l'emploi, mais elle a un impact négatif à long terme sur le plan de l'équité et de l'efficacité. On atténuerait le dualisme en assouplissant la protection de l'emploi des travailleurs réguliers et en élargissant la couverture sociale des travailleurs non réguliers. Le vieillissement de la population devant être extrêmement rapide en Corée, la population active diminuera très sensiblement jusqu'au milieu de ce siècle. Il est impérieux d'augmenter le taux d'activité des femmes grâce à des mesures favorables aux familles. Il importe également d'encourager la poursuite de l'activité des salariés au-delà de 50 ans. En faisant en sorte que le système salarial fasse davantage intervenir la productivité au lieu de l'ancienneté et en remplaçant l'indemnité de retraite par un régime de retraite au niveau de l'entreprise, on faciliterait la prolongation de l'activité des personnes âgées.

Le marché du travail reste l'un des principaux volets de l'action des pouvoirs publics en Corée. Alors que de nets progrès ont été accomplis dans le secteur des entreprises et dans le secteur financier (voir le chapitre 6), les réformes du marché du travail n'avancent guère et le cadre institutionnel est mal adapté à une économie en rapide mutation. Accroître la flexibilité du marché du travail est essentiel puisque les activités de haute technologie revêtent de plus en plus d'importance et que la Corée est de plus en plus intégrée à l'économie mondiale. La protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers a eu pour effet de favoriser l'embauche de travailleurs non réguliers, qui représentent aujourd'hui près d'un tiers des salariés, soit l'une des plus fortes proportions dans la zone de l'OCDE. Cette situation est problématique sur le plan de l'équité et de l'efficience. La farouche opposition des travailleurs à un assouplissement du licenciement tient en partie à la protection sociale limitée des sans-emploi. À cette situation délicate s'ajoutent les problèmes liés aux relations du travail, qui ont affaibli la confiance des investisseurs. À plus long terme, une évolution démographique radicale – qui fera de l'une des populations les plus jeunes dans la zone de l'OCDE l'une des plus âgées dans quelques décennies (graphique 1.4) – rend indispensable une augmentation du taux d'activité, surtout dans le cas des femmes, qui est relativement faible. En outre, la cessation d'activité des salariés aux alentours de 50 ans est sans fondement dans une société vieillissante. On s'attachera dans ce chapitre aux deux grands enjeux, remédier au dualisme du marché du travail et augmenter les taux d'activité. Les principales recommandations à cet égard seront formulées dans l'encadré 5.1.

Inverser la tendance à un dualisme de plus en plus marqué du marché du travail

La réforme du droit du travail en 1998, qui a autorisé les licenciements collectifs pour « motifs urgents de gestion » n'a pas suffisamment amélioré dans la pratique la flexibilité du marché du travail. Cela tient aux conditions qui doivent être remplies en cas de licenciement; il faut en particulier épuiser « tous les moyens » susceptibles d'éviter un licenciement, discuter les licenciements proposés avec les salariés pendant au moins deux mois et aviser l'administration¹. En pratique, la jurisprudence de la Cour Suprême a introduit une marge de souplesse dans certains cas, par exemple, en n'exigeant pas que toutes les conditions soient remplies et en autorisant les licenciements ayant pour but d'empêcher une crise future. Malgré tout, la législation du travail étant très contraignante, les entreprises ont eu recours à des méthodes plus coûteuses pour réduire leurs effectifs, notamment les mesures de préretraite et l'incitation au départ volontaire. Et surtout, les entreprises, dans un souci de flexibilité, ont accru la proportion de leurs effectifs de salariés non réguliers. Par ailleurs, la puissance des syndicats représentant les travailleurs réguliers, de même que le système de rémunération à l'ancienneté, qui rigidifie les salaires des travailleurs réguliers, ont favorisé l'embauche de travailleurs non réguliers. De fait, la proportion de travailleurs non réguliers a quasiment doublé entre 2001 et 2004 en passant de 16.3 à 29.7 % (tableau 5.1)², la Corée se situant à cet égard au deuxième rang dans la zone

Tableau 5.1. **Travailleurs non permanents**
En pourcentage des salariés

		2001	2002	2003	2004
Titulaires de contrats de durée déterminée	Un mois ou moins	5.6	5.2	6.7	5.6
	De plus d'un mois à moins d'un an	2.8	2.7	4.9	4.7
	Un an exactement	1.5	1.9	3.3	4.4
	De plus d'un an à moins de trois ans	0.6	0.6	1.3	1.7
	Trois ans ou plus	0.5	0.6	0.7	0.8
	Total partiel	11.0	10.9	17.0	17.1
Travailleurs sans contrat de durée déterminée dont l'emploi doit prendre fin pour des raisons involontaires		2.9	3.8	4.3	7.6
Intérimaires		1.0	0.7	0.7	0.8
Travailleurs à la demande		2.2	2.9	4.2	4.6
Total¹		16.6	18.1	25.9	29.7
<i>Pour mémoire :</i>					
Emploi salarié total (en milliers)		13 540	14 030	14 149	14 584

1. Total corrigé des recoupements entre catégories. L'enquête complémentaire est réalisée chaque année au mois d'août. Quelques modifications pourraient avoir exercé une influence sur les résultats récents. Premièrement, l'échantillon de l'Enquête mensuelle sur la population économiquement active a été remplacé à partir de janvier 2003 et la question concernant les contrats de durée déterminée a été intégrée à la présente Enquête. Deuxièmement, les travailleurs qui pensent que leur emploi est de durée illimitée parce que leur contrat est renouvelé régulièrement ont été intégrés à la catégorie « temporaire » depuis 2002.

Source : Ministère du Travail, Enquête sur la population économiquement active; Enquête complémentaire de l'Enquête sur la population économiquement active.

de l'OCDE. Les salariés sur contrat à durée déterminée, généralement un an ou moins, représentent plus de la moitié des travailleurs non réguliers.

La forte proportion de travailleurs non réguliers, qui ne cesse d'augmenter, a des conséquences négatives du point de vue de l'équité et de l'efficacité. La rémunération des travailleurs non réguliers est inférieure de 20 à 27 % à celle des travailleurs réguliers, compte tenu de l'âge, de l'expérience, de la formation et d'autres caractéristiques (Jeong, 2003). De plus, un tiers des travailleurs non réguliers n'ont pas d'assurances sociales liées à leur activité dans l'entreprise. Bref, l'apparition d'un marché du travail dual, dont l'un des segments est plus faiblement rémunéré, bénéficie d'une moindre protection sociale et se trouve dans une situation de plus grande précarité du point de vue de l'emploi, crée des problèmes d'équité et a probablement contribué à creuser les inégalités de revenu depuis la crise de 1997 (voir l'Étude de 2004). Le dualisme est renforcé par une mobilité limitée entre les différents segments du marché du travail. Durant la deuxième moitié des années 90, la probabilité pour un travailleur non régulier de passer au statut de travailleur régulier était inférieure à 1.5 %. La proportion croissante de salariés non réguliers accentue en outre la rotation des effectifs; en Corée, 34 % des salariés ont une ancienneté inférieure à un an, contre 22 % aux États-Unis, pays où la rotation est relativement forte. Cela réduit en Corée la formation assurée par l'entreprise (Chung et Lee, 2005).

Comme le concluait l'Étude économique de la Corée de 2004, un ensemble complet de mesures équilibrant les intérêts des travailleurs et des employeurs est indispensable pour créer un consensus en vue d'une réforme qui remédierait au dualisme. Les travaux de la Commission tripartite en vue de la formulation d'un tel ensemble de mesures n'ont guère progressé l'an dernier³. Assouplir la protection de l'emploi des travailleurs réguliers est essentiel pour remédier au dualisme. De plus, cela stimulerait probablement la création d'emplois et aiderait les chômeurs à retrouver plus rapidement un poste de travail. On pourrait améliorer la flexibilité en précisant dans la législation du travail les conditions à

respecter pour les licenciements, sur la base des arrêts récents de la Cour Suprême. La Commission de recherche pour l'amélioration des systèmes de relations du travail, groupe d'experts créé par le gouvernement, a recommandé en 2004 d'abrèger le délai obligatoire de consultation en fonction du nombre de licenciements et d'exempter les entreprises faisant l'objet d'une procédure de faillite au moins en partie des conditions imposées en cas de licenciement (voir l'Étude de 2004).

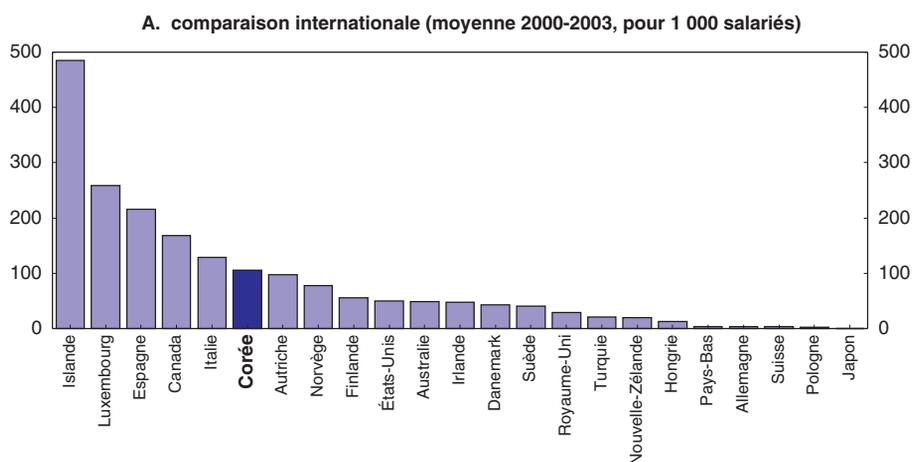
Le gouvernement a soumis à l'Assemblée nationale en novembre 2004 plusieurs projets de loi ayant essentiellement pour objet de mettre fin à la discrimination à l'encontre des travailleurs non réguliers et d'empêcher les entreprises de faire un usage abusif de cette catégorie de main-d'œuvre. Les principales dispositions de ces projets de loi⁴ sont les suivantes :

- Les pratiques discriminatoires injustifiables à l'encontre des salariés qui ont un contrat à durée déterminée, exercent une activité à temps partiel ou sont employés par une agence d'intérim sont interdites. Les salariés victimes de discriminations dans les conditions de travail ou la rémunération peuvent saisir la Commission des relations du travail.
- Un contrat doit être établi par écrit lors de l'embauche d'un salarié en cas d'emploi à durée déterminée ou à temps partiel.
- La durée maximale des contrats à durée déterminée est portée d'un an à trois ans⁵. Les entreprises ne peuvent pas licencier le salarié après trois ans de travail sous contrat, même lorsque son contrat vient à expiration.
- Un salarié à temps partiel ne peut effectuer plus de 12 heures supplémentaires de travail par semaine.
- La durée maximale pour l'emploi d'un salarié intérimaire est portée de deux à trois ans, mais il n'y a pas de maximum pour les salariés de plus de 50 ans.
- Le travail intérimaire, qui n'était autorisé que pour 26 professions, sera possible pour toutes les activités professionnelles autres que celles interdites expressément par la loi.

Mais, jusqu'à présent, l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée sur ces projets de loi en raison de la vive opposition des organisations salariales et patronales. Les employeurs font valoir que la possibilité, pour les salariés invoquant une discrimination dans la rémunération et les conditions de travail, de saisir directement la Commission des relations du travail entraînera des procès longs et coûteux et que l'interdiction de licenciement, après trois ans, d'un salarié ayant un contrat à durée déterminée ne peut que nuire à la flexibilité de l'emploi. De leur côté, les organisations syndicales considèrent qu'on ne va pas assez loin dans le sens de l'égalité de traitement entre les travailleurs non réguliers et les travailleurs réguliers qu'elles revendiquent. Elles veulent en particulier que soit énoncé dans la loi le principe : « à travail égal, salaire égal ». Les syndicats estiment en outre qu'il faut abrèger la durée maximale des contrats à durée déterminée et ils s'opposent à l'assouplissement envisagé de la réglementation applicable aux salariés intérimaires.

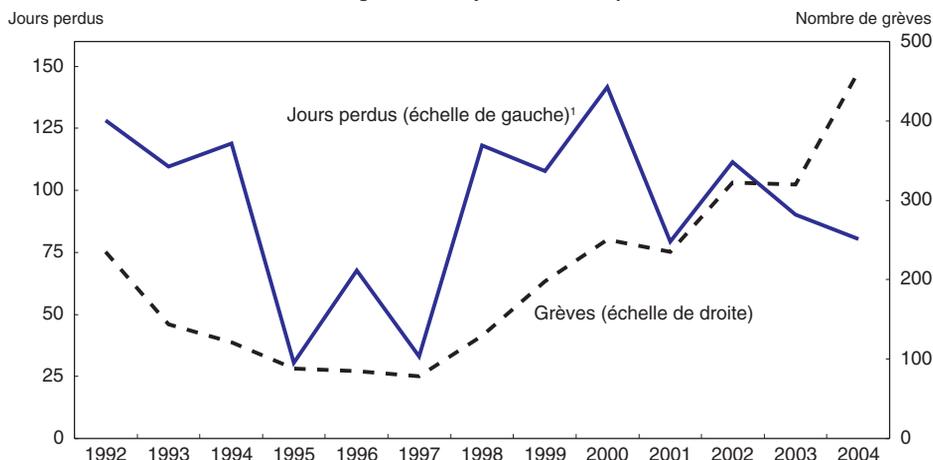
La revendication syndicale d'égalité de traitement des travailleurs non réguliers a eu pour point culminant, en juin, une grève nationale et la décision qu'a prise la Fédération des syndicats coréens, la plus grande confédération syndicale nationale, de se retirer de la Commission tripartite. Cela montre bien toutes les difficultés des relations du travail en Corée. Entre 2000 et 2004, la Corée s'est classée au sixième rang des pays de l'OCDE communiquant des données pour le nombre des jours de travail perdus pour cause de grève (par 1 000 salariés) (voir le graphique 5.1), devançant nettement d'autres économies d'Asie dont le Japon, le Taipei

Graphique 5.1. Jours de travail perdus pour cause de grève



Notes : Pour le Canada, grèves d'au moins une demi-journée se soldant par plus de 10 jours de travail perdus ; pour l'Italie, calcul effectué sur la base de sept heures de travail par jour ; pour la Norvège, la Suède et la Suisse, les arrêts de travail de moins d'une journée ne sont pas pris en compte ; pour les États-Unis, les arrêts de travail concernant moins de 1 000 salariés et durant moins d'une journée ou d'une période ne sont pas pris en compte ; pour l'Australie, les arrêts de travail se soldant par moins de 10 jours perdus ne sont pas pris en compte ; pour le Royaume-Uni, les arrêts de travail concernant moins de 10 travailleurs ou durant moins d'une journée sont pris en compte s'ils se soldent par plus de 100 jours de travail perdus ; pour la Nouvelle-Zélande, les arrêts de travail se soldant par moins de 5 jours de travail perdus ne sont pas pris en compte ; pour la Hongrie, arrêts de travail concernant au moins 10 salariés ; pour les Pays-Bas, moyenne 2000-2001 ; pour l'Allemagne, les arrêts de travail de moins d'une journée ne sont pris en compte que si plus de 100 jours de travail sont perdus, hors administrations publiques ; pour le Japon, les arrêts de travail de moins d'une demi-journée ne sont pas pris en compte.

B. Nombre de grèves et de jours de travail perdus en Corée



1. Pour 1 000 salariés.

Source : Organisation internationale du Travail, *Annuaire des statistiques du travail*.

chinois et Hong-Kong, Chine. De plus, les conflits du travail donnent souvent lieu en Corée à des actes de violence et à des occupations⁶. Le lourd contentieux entre les syndicats et les employeurs a un impact négatif sur le climat des affaires et l'investissement. Malgré tout, après un point haut en 2000, le nombre de jours de travail perdus pour cause de grève est en diminution, même si le nombre de grèves augmente (partie B du graphique)⁷. L'application de la feuille de route pour l'amélioration des relations du travail est l'un des éléments qui permettront de surmonter les problèmes (voir l'Étude de 2004).

Le caractère limité de la protection sociale contribue à expliquer la vive opposition des travailleurs aux licenciements. En décembre 2004, 23.6 % seulement des chômeurs

percevaient des allocations de chômage, ce qui tient en partie aux conditions rigoureuses d'ouverture des droits et à la durée relativement faible de l'allocation. Mais la couverture limitée du Système d'assurance chômage joue également un rôle à cet égard. La proportion des salariés ayant droit à cette assurance est passée de 66 % en 2003 à 85 % en 2004 (tableau 5.2), car la couverture a été étendue aux travailleurs journaliers employés moins d'un mois, aux personnes nouvellement recrutées de plus de 60 ans et aux participants à des programmes d'emploi dans le secteur public. De plus, le seuil fixé pour le travail à temps partiel a été ramené de 18 à 15 heures hebdomadaires. Grâce à ces mesures, la proportion des salariés effectivement assurés a augmenté pour atteindre 54 %. Néanmoins, plus d'un tiers des salariés qui auraient dû bénéficier du Système d'assurance chômage à la fin de 2004 n'en bénéficiaient pas, ce qui montre combien il est difficile de faire respecter la loi. Deux facteurs compliquent l'élargissement de la couverture effective de l'assurance chômage : la forte rotation des salariés non réguliers et le très grand nombre de petites entreprises. En 2002, il y avait 2.6 millions d'entreprises de moins de dix salariés.

Tableau 5.2. **Couverture du système d'assurance emploi**

Nombre de travailleurs en milliers et en pourcentage

	1995 Juil.	1999 Juil.	2000 Déc.	2001 Sept.	2002 Oct.	2003 Nov.	2004 Déc.
Ouvriers et employés	12 824	12 603	13 142	13 265	13 932	14 672	14 584
Admissibles l'assurance emploi	4 280	8 342	8 700	9 269	9 269	9 651	12 389
Effectivement assurés	4 204	5 876	6 747	6 884	7 102	7 180	7 905
Admissibles en pourcentage des ouvriers et employés	33.4	66.2	66.2	69.9	66.5	66.0	84.9
Assurés en pourcentage des admissibles	98.2	70.4	77.6	74.3	76.6	74.4	63.8
Assurés en pourcentage des ouvriers et employés	32.8	46.6	51.3	51.9	51.0	49.1	54.2
Proportion de chômeurs recevant des prestations ¹	...	13.5	...	16.0	...	19.1	23.6

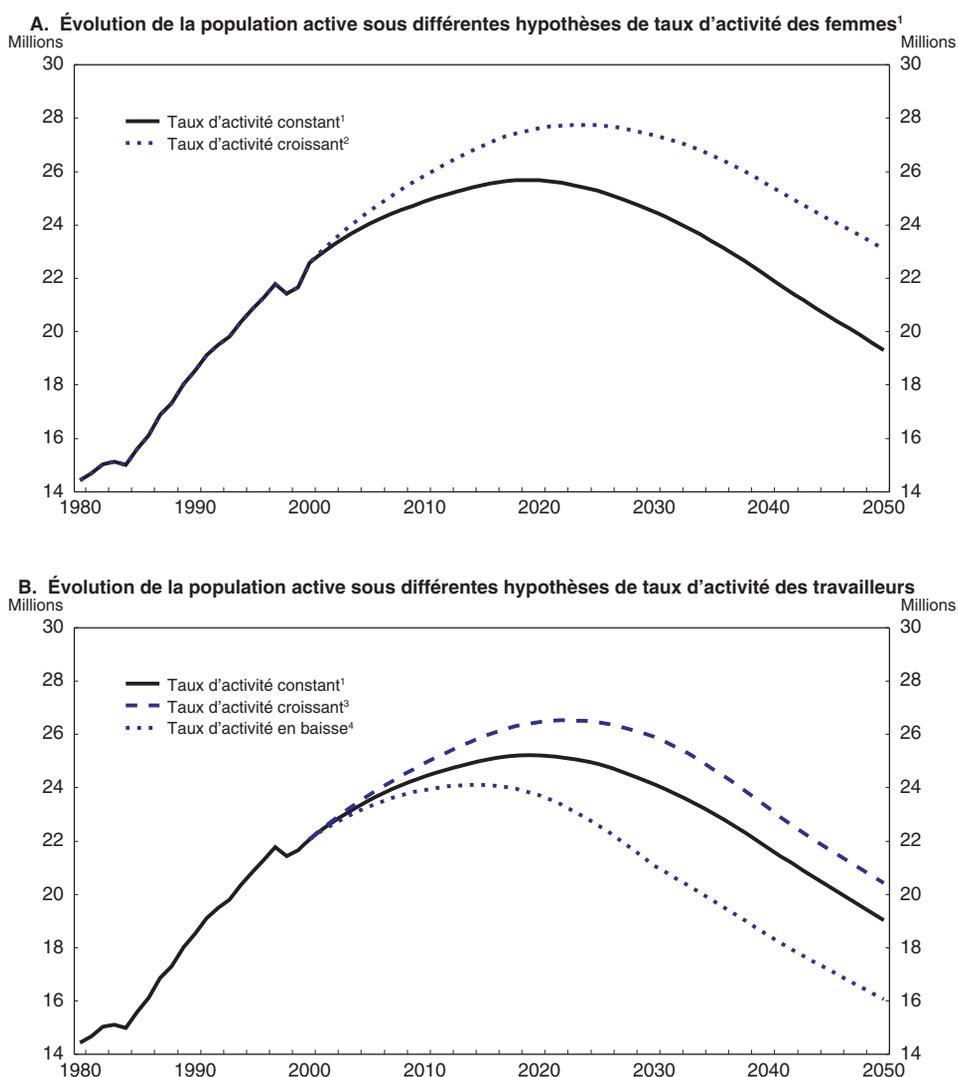
1. Moyennes annuelles.

Source : Ministère du Travail.

Accroître le taux d'activité

La population totale et la population active devraient atteindre un point haut dans 15 ans. Le rythme auquel la population active diminuera par la suite aura de sensibles répercussions sur les perspectives de croissance économique et sur le poids du vieillissement démographique. En 2050, la population active totale sera en baisse d'environ 15 % par rapport à son niveau actuel si les taux d'activité pour chaque cohorte restent identiques à ceux enregistrés actuellement chez les hommes et les femmes (graphique 5.2). Si l'on veut efficacement faire face au vieillissement démographique, il est fondamental d'accroître le taux d'activité – ou au moins d'empêcher sa diminution. Pour les hommes d'âge essentiellement actif, ce taux est proche de la moyenne dans la zone de l'OCDE, alors qu'il est relativement élevé dans le cas des personnes âgées de sexe féminin ou masculin (graphique 5.3). En effet, après avoir quitté leur entreprise, un grand nombre de personnes âgées restent actives en Corée en tant que travailleurs indépendants, afin de compléter leur revenu et leur épargne pour la retraite. Malgré tout, le taux global d'activité est inférieur à la moyenne pour l'OCDE, surtout parce que, dans le cas des femmes d'âge essentiellement actif, le taux est très faible; il n'est inférieur que dans deux pays de l'OCDE (partie D du graphique).

Graphique 5.2. Population active : prévisions à long terme



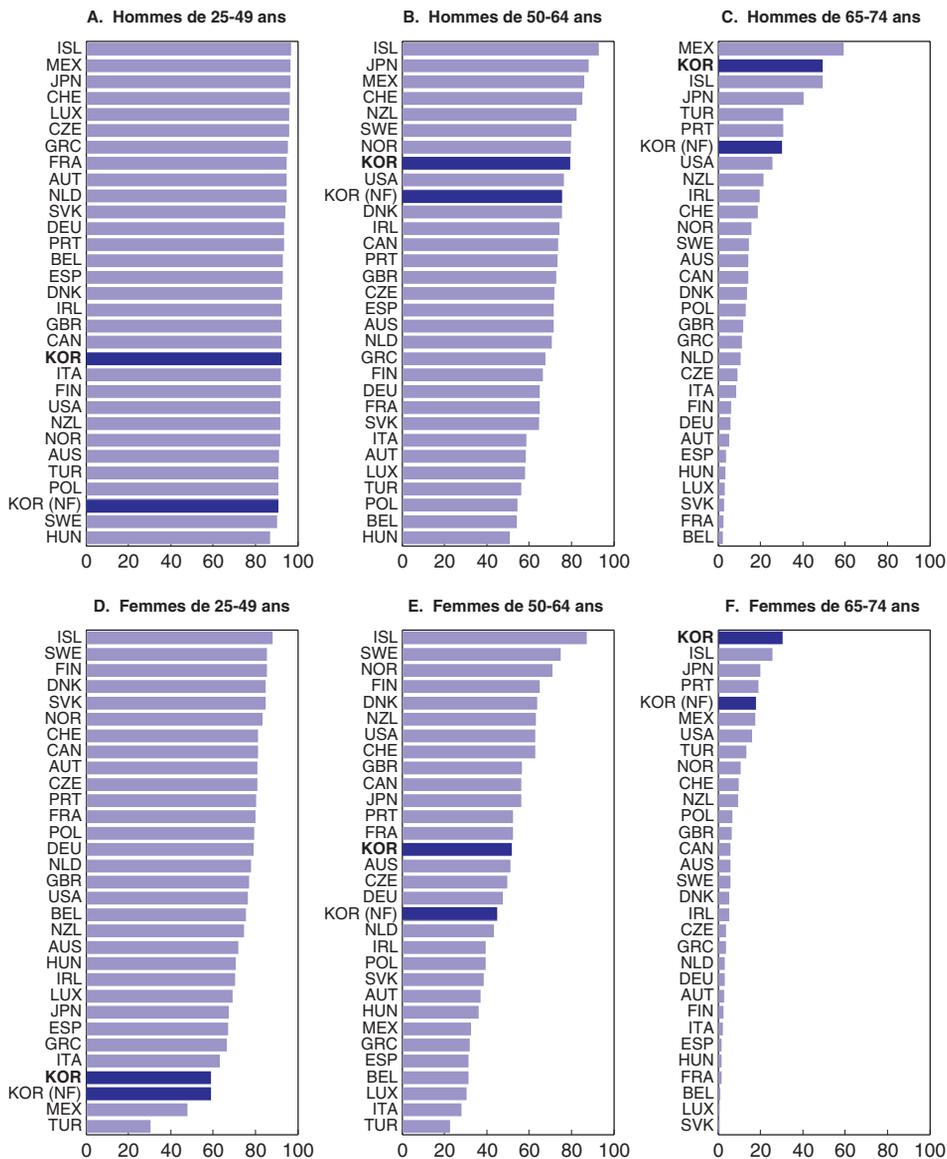
1. Les taux d'activité des hommes et des femmes restent à leur niveau actuel dans chaque tranche d'âge.
2. Le taux d'activité des femmes atteint le taux d'activité actuel des hommes dans chaque tranche d'âge en 2050.
3. Les taux d'activité des hommes et des femmes de plus de 50 ans convergent en 2030 vers la valeur maximale de l'OCDE, tandis que celui des autres travailleurs reste à son niveau actuel.
4. Les taux d'activité des hommes et des femmes de plus de 50 ans convergent en 2030 vers la valeur moyenne de l'OCDE, tandis que celui des autres travailleurs reste à son niveau actuel.

Source : OCDE (2004a), *Vieillesse et politiques de l'emploi*, Corée.

Accroître le taux d'activité des femmes

Si le taux d'activité des femmes devait augmenter pour atteindre le même niveau que celui des hommes au milieu de ce siècle, la Corée compterait 20 % d'actifs de plus en 2050 que si ce taux restait inchangé (graphique 5.2). On attribue généralement le faible taux d'activité des femmes à la répartition traditionnelle des tâches entre hommes et femmes. Bien que la Corée ait adopté en 1988 une loi antidiscrimination, les femmes sont moins bien rémunérées que les hommes, comme d'ailleurs dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. Si l'on tient compte des caractéristiques des emplois, l'écart salarial est estimé à environ 20 % dans le cas des travailleurs réguliers (Jeong, 2003)⁸. Dans une forte proportion,

Graphique 5.3. Taux d'activité par âge et par sexe

En pourcentage, 2002¹

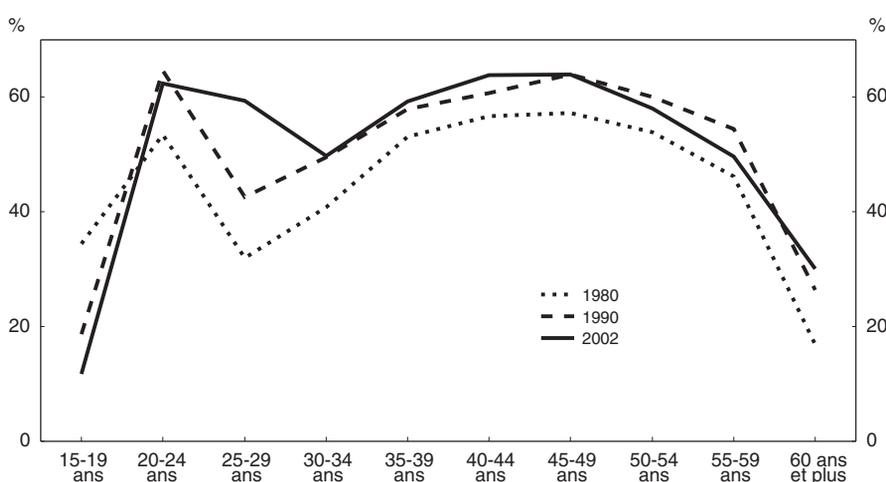
1. Pour la Corée, les taux sont indiqués à la fois pour l'ensemble des ménages (KOR) et pour les ménages non agricoles seulement (KOR NF).

Source : OCDE (2004a), *Viellissement et politiques de l'emploi, Corée*.

les femmes quittent la population active au moment d'une naissance (28 ans en moyenne). Par conséquent, le profil d'activité sur la durée de vie est en forme de M, avec des pointes pour la tranche d'âge 20-24 ans et pour la tranche 45-49 ans (graphique 5.4). Ce profil reste similaire à celui observé en 1980, bien que le point bas ait été repoussé à la tranche d'âge 30-34 ans, les mariages étant généralement plus tardifs.

L'évolution de la structure familiale pourrait jouer dans le sens d'une plus forte activité des femmes. *Premièrement*, le taux de divorce (pour 1 000 personnes) est passé de 0.4 % en 1970 à 2.8 %, ce qui a multiplié le nombre des ménages dirigés par une femme. *Deuxièmement*, le taux de fécondité est tombé de 4.5 à 1.2 au cours de cette période, ce qui

Graphique 5.4. Taux d'activité des femmes par tranche d'âge



Source : Office national de statistique.

a allégé les obligations liées aux enfants. Troisièmement, avec l'urbanisation, les ménages à trois générations sont moins nombreux. La moitié seulement des personnes âgées vivent aujourd'hui avec leurs enfants; les parents âgés représentent donc une moindre charge, mais en contrepartie ils n'assument plus autant la garde des enfants.

L'action des pouvoirs publics influe également sur le taux d'activité des femmes. La Corée s'est gardée d'adopter des mesures – comme une fiscalité plus lourde pour les femmes mariées que pour les hommes ou que pour les femmes célibataires, ou l'attribution d'allocations familiales – dont on a pu constater qu'elles réduisent le taux d'activité des femmes dans les pays de l'OCDE (Jaumotte, 2003)⁹. En revanche, le congé parental rémunéré et les aides pour la garde d'enfants ont un effet très positif sur les taux d'activité des femmes. Ces mesures devraient être également efficaces en Corée, puisqu'une forte proportion de femmes quittent la population active lors d'une naissance. En 2001, le congé de maternité a été porté de 60 jours (rémunérés par l'employeur) à 90 jours, le mois supplémentaire étant payé par le Système d'assurance chômage¹⁰. Mais pour bénéficier des 30 derniers jours, il faut être assuré à l'assurance chômage depuis au moins 180 jours. Comme on l'a indiqué précédemment, comme seulement la moitié environ des salariés sont effectivement assurés, une proportion considérable de femmes ne bénéficient pas de congé de maternité financé par l'assurance chômage. Le gouvernement a fait savoir récemment que le Système d'assurance chômage paierait la totalité des 90 jours de congé de maternité des femmes travaillant dans les PME, afin d'alléger la charge financière de ces entreprises. Quoiqu'il en soit, le congé de maternité financé sur fonds publics demeure relativement bref par rapport aux autres pays de l'OCDE.

En ce qui concerne la garde des enfants, un quart environ des enfants de moins de cinq ans sont gardés dans un établissement d'accueil, 95 % l'étant dans un établissement privé¹¹; Les autorités coréennes prévoient d'accroître de 400 par an le nombre des établissements publics, qui ont une meilleure réputation que ceux du secteur privé et offrent une qualité supérieure. Cela ferait doubler la part des établissements publics, qui représenteraient environ 10 % du total en 2008. On observe néanmoins un taux d'inoccupation de 16 %, qui s'explique par la sous-utilisation des établissements privés les plus coûteux. On peut donc penser que l'insuffisance d'emplois suffisamment rémunérés

pour rendre attrayant le travail en termes de revenu net entrave davantage l'activité des femmes que la capacité en valeur absolue des établissements d'accueil de l'enfance.

Un congé de maternité plus long et de plus fortes allocations de garde d'enfants pourraient réduire la proportion de femmes cessant leur activité après une naissance, mais il reste le problème du retour à l'emploi une fois que les enfants ont atteint un certain âge. Bien que la proportion de jeunes femmes cessant leur activité au moment du mariage ou d'une naissance ait diminué au fil du temps, le taux maximum d'activité (64 % pour la tranche d'âge 45-49 ans) n'a pas progressé par rapport à 1990. Cela tient peut-être au relèvement du niveau d'instruction des femmes, ainsi plus réticentes à accepter un emploi peu qualifié et faiblement rémunéré. De fait, la Corée est le seul pays de l'OCDE où le taux d'emploi des diplômées de l'université (55 %) est inférieur au taux global d'activité des femmes (56 %). Dans presque tous les autres pays de l'OCDE, un niveau d'instruction plus élevé chez les femmes renforce leurs liens avec le marché du travail en augmentant leurs gains potentiels¹². Le taux moyen d'emploi des diplômées de l'université, 82 %, est nettement supérieur dans la zone de l'OCDE à celui de 69% enregistré pour l'ensemble des femmes.

Un autre facteur décourage l'activité des femmes : un grand nombre des emplois qui leur sont offerts relèvent du statut du travailleur non régulier, ce type d'emplois ayant fortement augmenté ces dernières années comme on l'a vu précédemment. Les femmes sont surreprésentées dans les emplois non réguliers. En 2004, 37 % seulement des salariées étaient classées dans les travailleurs réguliers, contre 62 % pour les hommes¹³. Cette situation s'explique par les pratiques des entreprises qui jouent à l'encontre des travailleurs non intégrés. Même les femmes qui avaient le statut de travailleur régulier avant d'interrompre leur carrière pour élever leurs enfants éprouvent des difficultés à retrouver un emploi en qualité de travailleur régulier (Hwang et Chang, 2004). De plus, certaines femmes mariées préfèrent sans doute travailler à temps partiel ou avoir un horaire flexible afin de pouvoir concilier leurs obligations professionnelles et familiales¹⁴. La durée hebdomadaire de travail étant traditionnellement longue – en moyenne 47.5 heures en 2001 – il est difficile de concilier un emploi régulier et des obligations familiales. Mais les aspects négatifs d'un emploi non régulier – une rémunération nettement plus faible, la précarité de l'emploi et une moindre couverture sociale – paraissent freiner l'activité des femmes. Enfin, le système de rémunération à l'ancienneté, avec lequel l'âge et l'ancienneté dans l'emploi jouent un rôle dominant, a également une incidence négative sur l'activité des femmes, car celles qui ont quitté la population active sont bloquées à leur niveau de salaire, quels que soient leurs résultats. Le plus faible attachement des femmes à la population active se reflète dans la diminution du taux d'activité des femmes, qui est tombé de 49.5 % à 47 % dans l'année qui a suivi la crise de 1997, tandis que le taux d'activité des hommes était pratiquement inchangé, à environ 75 %.

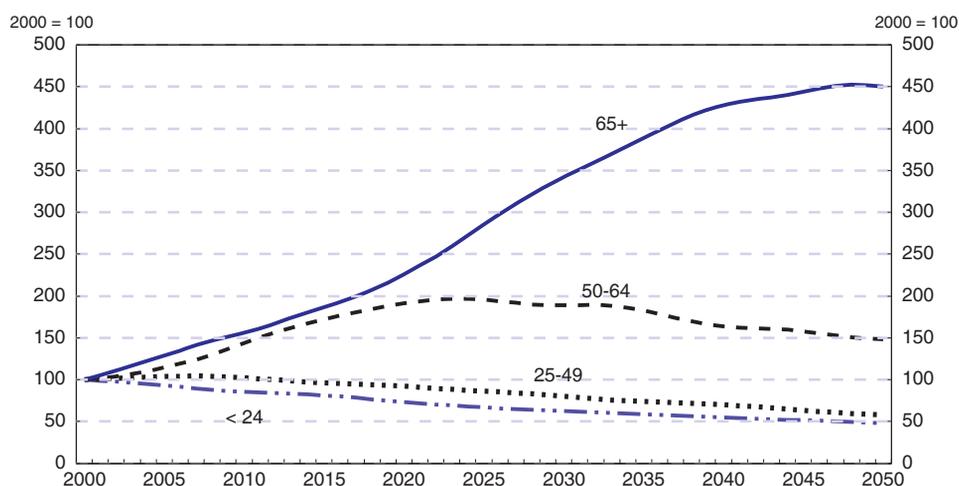
En résumé, un congé de maternité plus long et des aides pour la garde d'enfants pourraient diminuer la proportion de femmes quittant la population active lorsqu'elles ont des enfants. Si l'on considère les femmes qui ont quitté un emploi, la proportion croissante d'emplois non réguliers et la surreprésentation des femmes dans ce type d'emplois découragent sans doute les femmes les plus instruites à exercer de nouveau une activité. Par conséquent, les mesures visant à atténuer le dualisme sur le marché du travail pourraient avoir également un impact positif sur l'emploi des femmes. Enfin, un système salarial qui ne reposerait plus sur l'ancienneté, mais sur la performance, favoriserait lui aussi l'emploi des femmes.

Préserver un taux d'activité élevé des travailleurs âgés

Au milieu de ce siècle, plus d'un tiers de la population coréenne aura plus de 65 ans et la moitié environ des actifs auront au moins 50 ans. Dans le même temps, la population d'âge essentiellement actif (25-49 ans) diminuera de moitié environ (graphique 5.5). Si les taux d'activité restent à leur niveau actuel, la population active diminuera selon les estimations de 19 %, pour tomber de 22.4 millions en 2004 à 19 millions en 205. Elle serait supérieure de 7 % (c'est-à-dire atteindrait environ 20.4 millions) si le taux d'activité des tranches d'âge de 50 à 64 ans augmentait pour atteindre le niveau maximum dans la zone de l'OCDE en 2000 (graphique 5.2, partie B). Inversement, si le taux d'activité des travailleurs âgés devait diminuer et tomber au niveau moyen pour la zone de l'OCDE observé en 2000 pour cette catégorie, la population active coréenne serait en 2050 inférieure de 16 % (c'est-à-dire qu'elle s'établirait à 16.1 millions) à celle qui serait enregistrée si les taux d'activité restaient inchangés. La sensibilité du nombre d'actifs au taux d'activité des travailleurs âgés illustre toute l'importance de mesures encourageant l'activité économique des plus de 50 ans.

Graphique 5.5. Prévisions démographiques par grandes tranches d'âge

Indice 100 en 2000



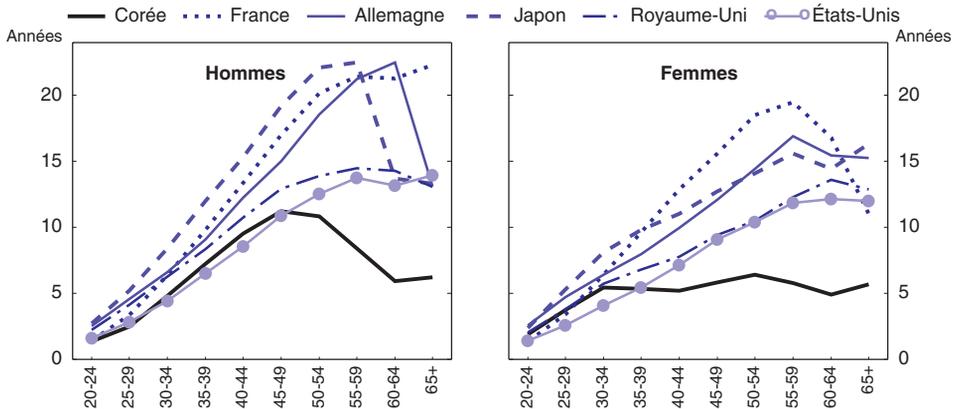
Source : Prévisions démographiques (variante moyenne) effectuées par l'Office national de statistique en 2001.

Contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE, le taux d'activité des travailleurs âgés ne baisse pas sur longue durée. Le taux d'activité des hommes de 50 à 64 ans et celui des hommes et des femmes de plus de 65 ans restent relativement élevés, même si l'on tient compte de la forte proportion d'actifs dans l'agriculture (graphique 5.3, parties B, C et F). Ce niveau élevé et stable d'activité tient à deux facteurs. *Premièrement*, les régimes de retraite, publics ou privés, n'ont pas encore atteint leur rythme de croisière. Par conséquent, les personnes âgées sont grandement tributaires d'un revenu d'activité et de transferts familiaux pour compléter leur épargne¹⁵. *Deuxièmement*, le marché du travail paraît fonctionner efficacement en ce sens que les salariés, qui en moyenne quittent leur entreprise à un âge relativement précoce, continuent de travailler, mais à un salaire plus bas et plus conforme à leur productivité. Malgré tout, le fait que les travailleurs quittent leur entreprise vers 50 ans n'est pas optimal dans une société qui vieillit rapidement.

Départs précoces de l'entreprise

Si les travailleurs quittent leur entreprise à un âge relativement précoce, c'est parce que l'ancienneté – et pas la performance individuelle – joue un grand rôle dans le niveau de salaire. Pour ne pas s'encombrer d'un grand nombre de travailleurs âgés et coûteux, la plupart des entreprises fixent un âge obligatoire de la retraite bien inférieur aux 60 ans recommandés dans la loi sur la protection de l'emploi des personnes âgées. Cet âge obligatoire de la retraite permet également aux entreprises d'ajuster leurs effectifs, puisqu'elles ont des difficultés à licencier un travailleur régulier (Cho et Lee, 2005). En conséquence, l'ancienneté moyenne dans l'emploi atteint en Corée un maximum de 11 ans dans la tranche d'âge 45-49 ans – par rapport à la tranche d'âge 55-64 ans dans la plupart des autres pays de l'OCDE – puis diminue fortement (graphique 5.6). Dès lors, le niveau de salaire atteint lui aussi un maximum pour la tranche d'âge 45-49 ans, sauf pour les hommes qui ont une instruction du niveau de l'enseignement supérieur.

Graphique 5.6. Ancienneté moyenne dans l'emploi, par âge et par sexe, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, 2000¹



1. Les données relatives au Japon et à la Corée concernent les travailleurs réguliers employés par des entreprises comptant au moins dix travailleurs réguliers, hors secteurs de l'agriculture, de la chasse, de la sylviculture, de la pêche et des administrations publiques. Les données relatives aux autres pays proviennent d'enquêtes sur la population active portant sur l'ensemble des travailleurs.

Source : OCDE (2004a), *Vieillesse et politiques de l'emploi*, Korea.

Une partie des salariés âgés qui quittent leur entreprise prennent leur retraite, mais les trois quarts exercent une activité indépendante, qui en moyenne est peu productive et rapporte peu. C'est pourquoi la proportion de travailleurs indépendants au-delà de 50 ans passe à 57 %, alors qu'elle atteint seulement 27 % au-dessous de 50 ans. Si l'on considère les travailleurs qui restent salariés après 50 ans, en 2002, les deux tiers d'entre eux travaillaient dans une entreprise de moins de 100 salariés et un tiers seulement avaient le statut de travailleur régulier. Au total, 65 % des travailleurs de plus de 50 ans exercent un emploi physique (notamment une activité manuelle), généralement mal payé.

Mesures visant à favoriser l'emploi des travailleurs âgés

Le départ de l'entreprise à un âge relativement précoce pourrait avoir un effet de plus en plus négatif sur le taux d'activité à l'avenir. Le niveau moyen d'instruction des personnes âgées s'améliorant avec le temps, les travailleurs de plus de 50 ans accepteront sans doute moins facilement un travail indépendant et un emploi dans une petite

entreprise leur offrant une rémunération en forte baisse. Il importe donc d'encourager l'« emploi continu » dans l'entreprise grâce à une plus grande flexibilité des salaires. Il serait utile d'obliger les entreprises à fixer l'âge minimum obligatoire de la retraite plus tardivement en le rapprochant de l'âge d'ouverture des droits à retraite, ou de leur interdire purement et simplement de fixer un âge obligatoire. Si les entreprises acceptent la rémunération à l'ancienneté, c'est à la condition qu'elles puissent contraindre les travailleurs âgés à partir. Sans ce système d'âge obligatoire de la retraite, les entreprises essaieraient d'imposer des modalités de rémunération prenant davantage en compte la productivité. L'une des solutions actuellement examinées est celle du « salaire de pointe », par lequel le salaire peut baisser à partir d'un certain moment en contrepartie d'une garantie d'emploi jusqu'à un âge déterminé d'un commun accord¹⁶.

Il faudrait également réformer l'indemnité de retraite, dans le cadre de la mise en place d'un régime de retraite d'entreprise, pour que les travailleurs âgés soient moins incités à prendre leur retraite. La loi oblige les entreprises à payer au salarié lors de son départ une somme forfaitaire d'au moins un mois de salaire pour chaque année de présence, beaucoup de grandes entreprises versant dans la pratique à peu près le double de ce montant. Les salariés coréens n'ayant en moyenne qu'une faible ancienneté dans l'emploi qu'ils occupent, cette indemnité a perdu son caractère de revenu pour la retraite, car la plupart des salariés la perçoivent à plusieurs reprises durant leur vie active¹⁷. Du côté des entreprises, le coût de l'indemnité, calculée en fonction du dernier salaire du salarié, incite encore plus à ne pas conserver dans les effectifs les travailleurs âgés. En 2004 a été mis en place un régime de retraite d'entreprise devant entrer en vigueur en décembre 2005, dont les caractéristiques essentielles sont les suivantes :

- Chaque entreprise doit mettre en place, dans le cadre d'un accord entre les travailleurs et l'employeur, un régime de retraite à prestations définies ou un régime de retraite à cotisations définies. Ce régime vient s'ajouter à l'indemnité forfaitaire de retraite, dont le versement demeure obligatoire pour toutes les entreprises de plus de cinq salariés.
- Les entreprises qui optent pour un régime de retraite doivent confier la gestion des fonds à une institution financière.
- Les nouvelles dispositions seront en définitive appliquées à toutes les entreprises, y compris celles de moins de cinq salariés, lesquelles échappent actuellement à l'indemnité de retraite.

Les salariés préfèrent conserver l'indemnité forfaitaire de retraite qui, à leurs yeux, constitue un salaire différé. De plus, l'indemnité forfaitaire sert souvent à créer une petite entreprise. Malgré tout, une retraite d'entreprise capitalisée procurerait une source plus sûre d'épargne que l'indemnité de retraite, qui n'est généralement pas préfinancée et qui n'est pas payée si l'entreprise cesse son activité. Les employeurs se montrent réticents lorsqu'il s'agit d'ajouter à l'indemnité actuelle de retraite un régime de retraite d'entreprise.

En résumé, il faudrait que le gouvernement prenne tout un ensemble de mesures pour favoriser la mise en place d'un système efficace de retraite d'entreprise afin de moins inciter les entreprises à mettre à la retraite leurs salariés à un âge précoce et d'encourager l'épargne-retraite privée. *Premièrement*, il faudrait mettre fin à l'avantage fiscal dont bénéficie l'indemnité de retraite, l'impôt frappant cette indemnité forfaitaire pouvant être étalé sur plusieurs années à un faible taux; ainsi le système traditionnel perdrait-il de son intérêt pour les travailleurs. *Deuxièmement*, il faudrait encourager la mise en place d'un

système de retraite d'entreprise à cotisations définies, plutôt qu'un régime à prestations définies, de façon à faciliter la transférabilité des droits et donc la mobilité des travailleurs.

Par ailleurs, le taux d'activité des travailleurs âgés risque de diminuer à mesure que le Régime national de retraite arrivera à maturité. Il faut donc éviter toute incitation à une retraite précoce, cette incitation étant fonction de l'effet conjugué du taux de remplacement – le niveau de la pension de retraite par rapport au revenu d'activité – et de la modification du patrimoine retraite en cas de poursuite de l'activité. Un taux élevé de remplacement favorise le retrait de la population active et il en est de même en cas de manque à gagner sur la pension de retraite lorsque l'activité est poursuivie. Le relèvement prévu de l'âge d'ouverture des droits à retraite de 60 à 65 ans en 2033 limitera les incitations à la cessation anticipée d'activité. Un autre problème se pose : la non-transférabilité des droits entre le Régime national de retraite et les régimes professionnels (fonctionnaires, enseignants et militaires), ce qui nuit à la mobilité des travailleurs. Une commission présidentielle a été chargée de voir comment la transférabilité des droits pourrait être assurée.

Le niveau relativement faible d'instruction des personnes âgées est problématique pour l'emploi de cette catégorie de la population. Les deux tiers des chômeurs de plus de 50 ans n'ont pas terminé l'enseignement secondaire et les trois quarts exerçaient auparavant un emploi journalier ou temporaire (Chang, 2004). C'est pourquoi on observe un taux de pauvreté nettement plus élevé pour les ménages dirigés par une personne de plus de 60 ans (tableau 2.6). Il existe trois subventions destinées à favoriser l'embauche des travailleurs âgés et leur maintien dans les effectifs (tableau 5.3). Ces subventions sont de

Tableau 5.3. **Aides salariales pour l'emploi de travailleurs âgés**

Milliards de wons en 2004

Objectif de l'aide	Conditions	Montant versé à l'employeur	Nombre de travailleurs concernés ¹	Dépenses totales (milliards de wons)
1. Embauche de travailleurs âgés	Travailleur de 50 à 64 ans sans emploi depuis au moins 3 mois	300 000 wons par mois pendant les six premiers mois, 150 000 pendant les derniers mois	664	0.4
2. Maintien d'une forte proportion de travailleurs âgés	Travailleurs de plus de 55 ans représentant de 4 à 42 % des effectifs de l'entreprise ²	150 000 wons par trimestre pour chaque travailleur au-delà du seuil pendant 5 ans	265 150	40.7
3. Réintégration de travailleurs âgés ³	Travailleurs de 45 à 60 ans réintégré par une entreprise de 3 mois à 2 ans après leur départ	300 000 wons par mois pendant six mois	56	0.1
4. Maintien dans l'emploi au-delà de l'âge de la retraite dans l'entreprise ⁴	Travailleurs maintenus dans leur emploi plus de 18 mois au-delà de l'âge de la retraite ou réintégré moins de trois mois après leur départ en retraite	300 000 wons par mois pendant six mois	n.d.	0.2
Total			265 870	41.1⁵

1. En années-personne. Sur environ 2½ millions de salariés de plus de 55 ans, un dixième a fait l'objet d'aides à l'emploi, mais la proportion exacte est incertaine car certains travailleurs étaient couverts par plusieurs programmes.

2. La proportion de travailleurs âgés qu'une entreprise doit respecter pour avoir droit à une aide varie suivant les branches : 4 % dans les industries manufacturières, 17 % dans les services aux entreprises, 42 % dans l'immobilier et 17 % dans les autres branches.

3. Cette aide a été supprimée en février 2004.

4. Cette aide a été instituée en mars 2004. Elle concerne les postes pour lesquels l'âge de la retraite est supérieur à 57 ans.

5. Cela équivaut à environ 3 % des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail.

Source : Ministère du Travail.

plus en plus utilisées. Le nombre de travailleurs bénéficiant de ces subventions est passé de 88 000 en 1996 à plus de 250 000 en 2004.

Les subventions pour l'emploi des travailleurs âgés ont récemment été modifiées et élargies, comme on peut le voir au tableau 5.3 :

- La subvention pour l'embauche de travailleurs âgés s'applique maintenant à la tranche d'âge 50-59 ans (au lieu de 55-64 ans) et elle est versée durant 12 mois (au lieu de 6). En outre, son montant a été majoré.
- La subvention pour le réemploi d'ex-salariés a été remplacée par une subvention pour le maintien dans l'emploi des travailleurs après l'âge de la retraite fixé par l'entreprise.
- Afin de limiter les pertes d'efficacité, le seuil à partir duquel une entreprise peut bénéficier de la subvention pour le maintien dans l'emploi d'une forte proportion de travailleurs âgés a été porté de 6 % à une fourchette de 4 à 42 % suivant la branche d'activité, et sa durée maximum de versement a été limitée à cinq ans. De plus, seuls les travailleurs ayant occupé un emploi depuis plus d'un an ouvrent droit à la subvention.

Les entreprises de services immobiliers représentent environ les deux tiers des bénéficiaires des subventions et elles reçoivent également environ les deux tiers du total des subventions, la majorité de ces entreprises fournissant des services d'entretien d'immeubles. Cette concentration des subventions dans une seule branche conduit à se demander si elles sont véritablement efficaces pour accroître l'emploi des travailleurs âgés. Lors d'une enquête, 92 % des entreprises percevant la subvention ont indiqué qu'elles auraient recruté le même nombre de travailleurs sans aide (Chang, 2004). Cela est conforme aux études réalisées dans les autres pays de l'OCDE, qui montrent que l'effet d'aubaine peut atteindre 90 % (Martin et Grubb, 2001). Même l'impact sur le nombre de salariés âgés paraît faible. Moins de 20 % des entreprises ont indiqué lors de l'enquête qu'elles auraient recruté des jeunes au lieu de personnes âgées s'il n'y avait pas eu de subvention.

Les travailleurs âgés ayant généralement un faible niveau de qualification et d'instruction, la formation pourra jouer un grand rôle dans l'amélioration de leurs perspectives d'emploi. Les dépenses publiques pour la formation tout au long de la vie, et notamment pour la formation professionnelle, n'étaient que de 800 milliards de wons (0.1 % du PIB) en 2004. De plus, le taux de participation à la formation tout au long de la vie est inférieur à 10 % lorsque la scolarité secondaire n'a pas été achevée. Le gouvernement a entrepris d'accroître les aides financières et fiscales pour la formation des travailleurs d'âge moyen et des travailleurs âgés, même si le rendement de cette formation est limité parce qu'ils n'ont plus qu'une vie active comparativement brève. Il faut également veiller à ce que le dispositif de protection sociale atténue la pauvreté chez les personnes âgées tant que le Régime national de retraite ne sera pas arrivé à maturité, alors même que les moyens traditionnels d'aide aux personnes âgées s'affaiblissent.

Conclusion

Les grandes priorités pour le marché du travail devraient être d'inverser la tendance à un dualisme de plus en plus marqué et d'accroître les taux d'activité. La principale mesure à prendre pour remédier au dualisme est d'améliorer la flexibilité de l'emploi pour les travailleurs réguliers dans la pratique, cette flexibilité étant essentielle dans une économie qui se restructure rapidement et qui se spécialise dans la haute technologie, secteur très instable. Une plus forte participation à la population active, en particulier dans le cas des

femmes, et un emploi plus tardif des travailleurs âgés seront déterminants pour faire face au vieillissement démographique. Les recommandations détaillées à cet effet figurent dans l'encadré 5.1.

Encadré 5.1. **Résumé des principales recommandations concernant le marché du travail**

Inverser la tendance à un dualisme de plus en plus marqué

- Réduire la protection de l'emploi des travailleurs réguliers, notamment en abrégant le délai minimal de consultation qui doit être respecté avant licenciement, et préciser dans la loi les conditions dans lesquelles les licenciements sont autorisés, sur la base des arrêts récents de la Cour Suprême.
- Faire en sorte que le Système d'assurance-chômage soit mieux respecté, notamment en renforçant la coopération avec les autres organismes de sécurité sociale et avec l'administration fiscale.
- Élargir la couverture des travailleurs non réguliers pour les régimes d'assurances sociales se situant au niveau de l'entreprise.
- Résister aux pressions tendant à harmoniser les conditions entre les travailleurs réguliers et les travailleurs non réguliers en imposant des réglementations spécifiques à l'emploi non régulier, car cette méthode a tendance à réduire l'emploi global.
- Mettre en place des relations du travail plus coopératives, notamment en appliquant la feuille de route proposée par la Commission de recherche pour l'amélioration des systèmes de relations du travail.

Accroître les taux d'activité, en particulier pour les femmes et les personnes âgées

- Favoriser une plus forte activité des femmes en adoptant des mesures plus favorables aux familles, par exemple en allongeant le congé de maternité financé par les pouvoirs publics et en développant les aides pour la garde d'enfants.
- Relever l'âge effectif de la retraite en imposant un minimum lorsque cet âge est fixé par l'entreprise, ou dissuader les entreprises de le fixer.
- Réduire l'importance de l'ancienneté dans les salaires afin de favoriser l'emploi de travailleurs âgés en faisant en sorte que la rémunération reflète mieux la productivité.
- Encourager le remplacement de l'indemnité de retraite par un régime de retraite d'entreprise à cotisations définies afin de faciliter la mobilité des travailleurs.
- Veiller à ce que le système public de retraite n'incite pas les travailleurs âgés, lorsque ce système atteindra son régime de croisière, à quitter la population active avant l'âge normal de la retraite.
- Diminuer les subventions salariales pour éviter les effets d'aubaine, tout en veillant au bon rapport coût/efficacité des autres mesures actives du marché du travail.

Notes

1. Les travailleurs réguliers des grandes entreprises syndicalisées bénéficient d'une protection supplémentaire dans le cadre des conventions collectives.
2. Dans l'enquête sur la population active, les salariés non réguliers – c'est-à-dire ceux qui travaillent pour une durée limitée et ceux qui n'ont pas droit à certaines indemnités, notamment l'indemnité de retraite – représentaient 49 % des salariés en 2004. Toutefois, ce chiffre surestime la précarité de l'emploi puisque, bien qu'un grand nombre de salariés de petites entreprises n'aient pas le droit à

certaines indemnités, une forte proportion de ces salariés comptent rester durablement dans la même entreprise.

3. La Commission tripartite, dont la mission est de dégager un consensus entre les partenaires sociaux sur les réformes du marché du travail, reste limitée dans son action étant donné que les deux grandes confédérations syndicales refusent de participer à ses travaux.
4. Loi sur la protection des salariés exerçant un emploi à durée déterminée et à temps partiel, et loi sur la protection des salariés détachés.
5. La limite de durée des contrats à durée déterminée ne s'applique pas aux salariés de plus de 50 ans.
6. En 2004, 13 % des grèves étaient illégales pour non-respect des procédures obligatoires de négociation ou pour non-conformité de la grève aux motifs autorisés dans la législation du travail.
7. Le nombre des jours de travail perdus pour cause de grève a diminué de 8 % en 2004, mais le nombre de grèves a augmenté de 44 %, niveau le plus élevé depuis la fin des années 90, époque à laquelle les syndicats, indépendants depuis peu, déclenchaient fréquemment des grèves.
8. Dans son étude sur l'écart entre les sexes, le Forum économique mondial a classé la Corée au 54^e rang sur 58 pays, la Corée se situant derrière tous les autres pays de l'OCDE (Korea Economic Institute, 2005).
9. Le taux marginal est de 8 % pour un deuxième apporteur de revenu et pour un travailleur célibataire au niveau des deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen. Il atteint 10 et 9 % respectivement au niveau du salaire de l'ouvrier moyen, ce qui montre que le système fiscal n'influe pas beaucoup sur le taux d'activité. Dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, en revanche, le taux marginal moyen pour le deuxième apporteur de revenu est supérieur de 6 à 7 points de pourcentage à celui observé pour une personne célibataire, en fonction du niveau de revenu (Jaumotte, 2003).
10. Il existe également un congé pour l'éducation des enfants, dont peuvent bénéficier aussi bien les femmes que les hommes, mais ce congé n'est pas fréquemment utilisé, car l'aide perçue est faible (4 à 5 % du salaire moyen mensuel dans le secteur manufacturier).
11. Environ 10 % des 24 000 établissements privés reçoivent une aide publique.
12. Le marché du travail japonais, qui présente un certain nombre de similitudes avec celui de la Corée, se distingue également à cet égard. Le taux d'emploi des diplômées de l'université est identique à celui de l'ensemble des femmes, soit 62,7 %.
13. Sur la base du *Rapport annuel sur l'enquête concernant la population économique active*, qui classe les salariés en salariés réguliers, temporaires et journaliers.
14. Selon une enquête de 2001, les femmes consacraient 3 heures et 45 minutes par jour aux tâches ménagères, contre 46 minutes pour les hommes. Dans les ménages où les deux adultes travaillent, 8 % seulement des couples partageaient équitablement les tâches ménagères selon l'Office national de la statistique (Kim et Kim, 2004).
15. Selon la sixième enquête de panel sur le travail et les revenus de 2003, 93 % des retraités étaient tributaires de transferts familiaux et 14 % de revenus du patrimoine, 12 % seulement percevant une pension du système public de retraite (Ji Kyung Kim, 2004).
16. Un grand constructeur automobile a proposé un tel régime, qui garantirait l'emploi au-delà de l'âge de la retraite actuellement obligatoire (56 ans), mais avec une réduction de salaire. Le syndicat concerné revendique un relèvement de l'âge obligatoire de la retraite à 58 ans avec maintien du système salarial actuel.
17. En fait, les salariés peuvent percevoir cette somme forfaitaire tout en restant employés afin de financer certaines grosses dépenses, notamment de logement.

Bibliographie

- Chang, Jiyeun (2004), « Grants to Promote Employment of the Elderly in Korea – Introduction and Evaluation », Institut coréen du travail, note de synthèse n° 35, Séoul.
- Cho, Joonmo et Seung Gil Lee (2005), « Labour Market Reform: Issues for Employment Promotion of the Elderly », *KDI Annual Report*, Séoul.

- Chung, Jaeho et Byung-Hee Lee (2005), « Flexibility, Turnover and Training », Institut coréen du travail, note de synthèse n° 41, Séoul.
- Fédération coréenne des employeurs (2004), *Current Labor Economy and Industrial Relations in Korea*, Séoul.
- Hwang, Soo Kyeong et Jiyeun Chang (2004), « Female Labor Supply and Labor Policies for Female Workers in Korea », Institut coréen du travail, note de synthèse n° 30, Séoul.
- Jaumotte, Florence (2003), « Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries ». *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, 2003/2.
- Jeong, Jin-Ho (2003), « Wages in Korea », Institut coréen du travail, note de synthèse n° 25, Séoul.
- Kim, Ji Kyung (2004), « Reasons for Retirement and Sources of Retirement Income », Institut coréen du travail, note de synthèse n° 37, Séoul.
- Kim, Tae-Hon et Hye-Kyung Kim (2004), « Reconciling work and family: Issues and policies in the Republic of Korea », Bureau international du travail, Genève.
- Korea Economic Institute (2005), *Korea Insight*, vol. 7, n° 6 (juin), Washington.
- Korea International Labour Foundation, *Korea Labor Review*, numéros divers.
- Martin, John et David Grubb (2001), « What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labour market policies », *Swedish Economic Policy Review*.
- OCDE (2004a), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Corée*, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques, Corée*, Paris.

Chapitre 6

La réforme du secteur des entreprises et du secteur financier

Le présent chapitre expose les défis que la Corée va devoir relever dans le secteur des entreprises et dans le secteur financier. La première urgence concerne la restructuration des petites et moyennes entreprises (PME) car il s'agit d'inverser la tendance à la dégradation de leurs performances entamée de longue date. Pour ce faire, il sera nécessaire de réduire l'aide publique accordée à ce secteur, notamment les garanties de crédit dont sont assortis les prêts aux PME. Parallèlement, il conviendra de maintenir un environnement propre à attirer les investisseurs étrangers, et de continuer à améliorer le gouvernement d'entreprise. Dans le secteur financier, il faut poursuivre la privatisation des banques appartenant à l'État et encourager les établissements bancaires à renforcer leurs compétences en matière d'analyse des crédits. Certains établissements financiers non bancaires se trouvent par ailleurs dans une situation très médiocre, et il est impératif que les autorités de surveillance financière prennent très rapidement des mesures pour remédier à cet état de fait. Dans ce secteur, la priorité consiste à développer le marché financier, en partie grâce à un renforcement des agences de notation. En outre, du fait du vieillissement de la population, il est indispensable de pouvoir disposer d'un plus grand nombre d'instruments financiers à long terme. Enfin, la Corée doit résoudre le problème des défaillances financières des ménages grâce à un recours accru aux procédures judiciaires.

C'est dans le secteur des entreprises et dans le secteur financier que l'impact du programme de réforme mis en œuvre par la Corée à la suite de la crise de 1997 a été le plus fortement ressenti. Environ la moitié des trente grands conglomérats, les « chaebol », ont disparu depuis la crise, faisant ainsi mentir l'adage selon lequel leur taille mettrait les grandes entreprises à l'abri des risques de faillite. Les grands groupes, qui ont dû se restructurer et réduire leur endettement pour survivre, ont vu leur rentabilité progresser de manière significative. Parallèlement, le nombre des institutions financières a diminué de 40 %. Un apport massif de fonds publics a permis la restructuration du secteur bancaire, qui est aujourd'hui rentable et solidement capitalisé.

Cependant, les progrès restent inégaux dans les deux secteurs. Si les performances des grandes entreprises se sont améliorées, les résultats financiers des PME ont globalement subi une détérioration. Dans le secteur financier, les résultats de certains établissements financiers non bancaires se sont dégradés, à l'inverse de ceux du secteur bancaire, et le marché financier reste insuffisamment développé. Bien que le secteur financier ait fait de gros progrès pour surmonter les conséquences de l'éclatement de la bulle du crédit, les problèmes de défaillance des emprunteurs dans le secteur des ménages restent préoccupants. Le présent chapitre expose les principaux défis qui devront être relevés dans ces secteurs, à la suite de quoi les principales recommandations en matière d'action des pouvoirs publics sont présentées dans l'encadré 6.1.

Le secteur des entreprises

La restructuration des entreprises et la solide croissance des exportations ont contribué à améliorer fortement la performance des sociétés dans le secteur manufacturier au cours des deux dernières années (tableau 6.1). En particulier, le ratio bénéfices/chiffre d'affaires a encore augmenté en 2004, le désendettement s'accompagnant d'une réduction des frais financiers. Par ailleurs, le ratio dettes/fonds propres, qui avoisinait les 400 % avant la crise, est revenu en 2004 aux alentours de 100 %. Cela étant, ce tableau s'assombrit quelque peu si l'on prend en compte la totalité des entreprises soumises à un audit externe. En particulier, le nombre des entreprises dont le taux de couverture des intérêts est inférieur à un a augmenté de 16 % en 2003 (partie B), ce qui témoigne de la dégradation des performances dans le secteur des services. L'endettement total de ces entreprises, qui n'ont pas réussi à dégager suffisamment de bénéfices pour assurer le service de leur dette, est passé à quasiment 20 % du PIB, signe que d'importantes restructurations sont encore à venir. Par ailleurs, on assiste à une bipolarisation entre les grandes entreprises d'une part et les PME d'autre part, lesquelles n'ont pas connu de période de restructuration après la crise de 1997. Cette partie examine dans un premier temps les problèmes rencontrés par les PME, avant d'aborder la question de l'investissement étranger et celle du gouvernement d'entreprise¹.

Tableau 6.1. **Indicateurs de performance pour le secteur des entreprises**
En pourcentage

A. Secteur manufacturier							
	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Indicateurs financiers							
Ratio endettement/fonds propres	396.3	214.7	210.6	182.2	135.4	123.4	104.2
Ratio emprunts totaux/actifs	54.2	42.8	41.2	39.8	31.7	28.3	24.0
Ratio de liquidité générale	91.8	92.0	83.2	97.9	106.1	109.8	117.0
Coefficient de rotation des actifs	0.90	0.82	0.96	0.98	1.08	1.10	1.20
Indicateurs de rentabilité							
Ratio bénéfice d'exploitation/chiffre d'affaires	8.3	6.6	7.4	5.5	6.7	6.9	7.6
Ratio coût de main-d'œuvre/chiffre d'affaires	11.4	9.8	9.7	10.0	10.1	10.3	9.7
Ratio coût de main-d'œuvre/coût d'exploitation total	13.6	11.5	11.5	11.7	11.9	11.8	11.3
Ratio bénéfice ordinaire/chiffre d'affaires	-0.3	1.7	1.3	0.4	4.7	4.7	7.8
Ratio coûts financiers/chiffre d'affaires	6.4	6.9	4.7	4.2	2.6	1.9	1.3
Taux d'intérêt moyen	10.6	11.5	10.5	9.4	7.7	6.8	5.9
Taux de couverture des intérêts	129.1	96.1	157.2	132.6	260.3	367.1	575.8
B. Entreprises dont le taux de couverture des intérêts ³ est négatif							
Années négatives	2002 seulement		2003 seulement		2002-2003		2001-2003
Nombre d'entreprises	2 312		2 679		1 127		572
En pourcentage de l'ensemble des entreprises examinées	26.3		27.5		11.6		5.9
Dette totale (milliards de millions de wons)	106.6		139.7		33.5		24.0
En pourcentage du PIB	15.6		19.4		4.6		3.3

1. Ratio actif circulant/passif à court terme.

2. Coût d'exploitation total = coût de fabrication courant + frais de vente et d'administration.

3. Ratio bénéfice d'exploitation/intérêts versés.

Source : Banque de Corée pour la partie A; Joon-Kyung Kim (2004) pour la partie B.

Les petites et moyennes entreprises

Si les chaebol sont un élément-phare du secteur des entreprises en Corée, les PME jouent néanmoins dans ce pays un rôle très important, qui va en se développant : en 2003 en effet, elles représentaient 99.8 % des entreprises, 87 % de l'emploi, environ 50 % de la production manufacturière et 40 % des exportations industrielles². Cependant, on observe depuis quelques années un recul de leurs performances, amorcé depuis déjà longtemps. Dans les PME du secteur manufacturier classées dans la catégorie basse technologie, la rentabilité moyenne des actifs a reculé, passant de 5.6 % en 1996 à 3 % en 2002 et 2.2 % en 2004. La dégradation est pire encore chez les PME de haute technologie (partie B). De plus, la proportion d'entreprises rentables est passée sur cette même période de 90 à 60 %. Les PME réalisent des bénéfices d'exploitation et des bénéfices nets inférieurs à ceux des grandes entreprises, leurs taux de rentabilité des fonds propres et de couverture des intérêts sont moindres, mais les coûts salariaux mesurés par rapport au chiffre d'affaires y sont supérieurs (tableau 6.2). Par ailleurs, alors que les grandes entreprises étaient en phase de désendettement, les PME ont bénéficié de prêts accrus de la part des banques, si bien que leurs ratios dettes/fonds propres ont dépassé ceux des grandes entreprises.

Tableau 6.2. **Comparaison entre les grandes entreprises et les PME**
En pourcentage

	PME		Grandes entreprises	
	2002	2003	2002	2003
Frais financiers/chiffre d'affaires	1.9	1.8	3.0	1.9
Coûts salariaux/chiffre d'affaires	12.3	12.7	8.9	8.9
R-D/chiffre d'affaires	0.8	0.8	1.7	2.0
Bénéfice d'exploitation/chiffre d'affaires	5.3	4.6	7.5	8.2
Bénéfice ordinaire/chiffre d'affaires	3.4	2.5	5.4	6.0
Bénéfice net/chiffre d'affaires	2.5	2.1	8.4	4.8
Rendement des capitaux propres	8.3	6.5	21.1	10.8
Ratio d'endettement	152.1	147.6	128.9	113.4
Taux de couverture des intérêts	273.7	255.9	255.4	428.8

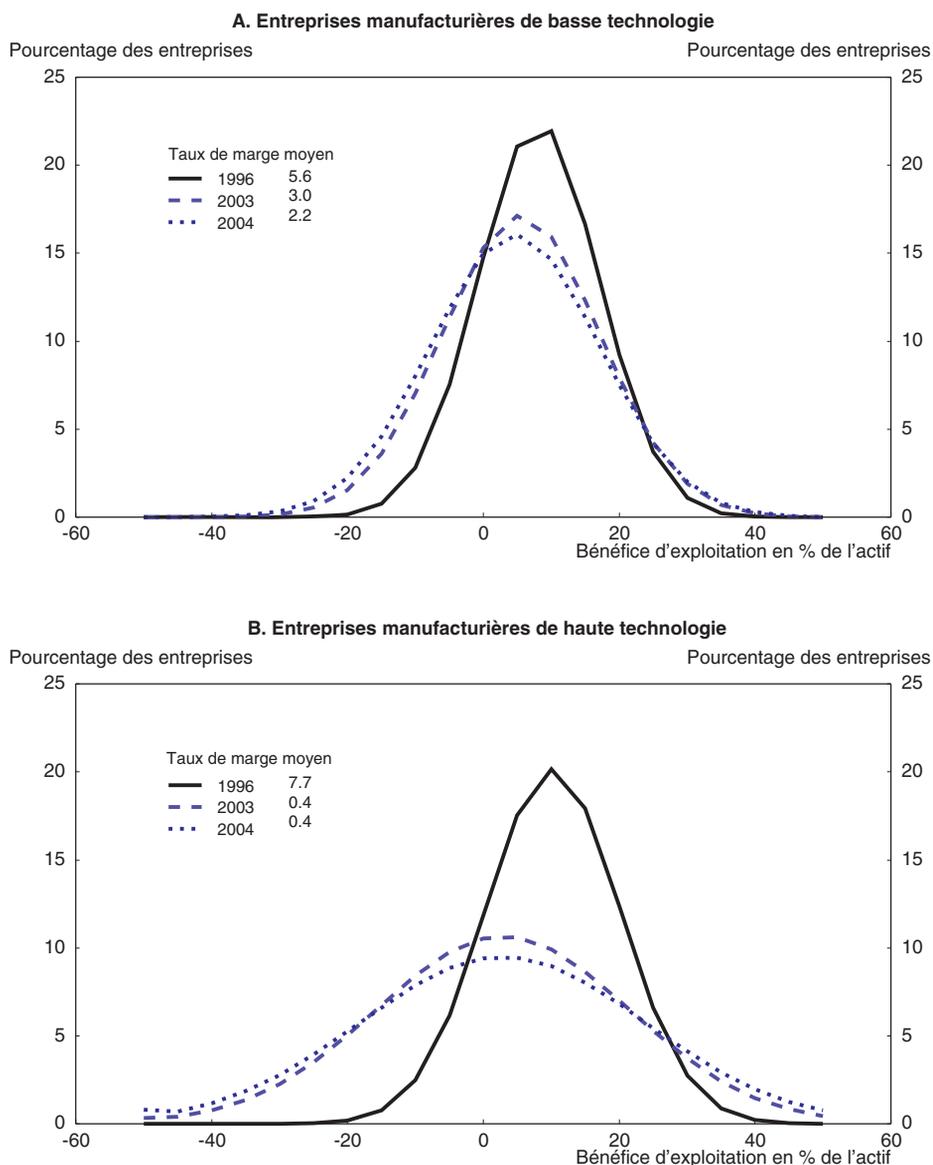
Source : Kang (2005).

La détérioration des performances des PME est attribuable en partie à des facteurs cycliques, notamment à l'atonie de la consommation privée qui a suivi l'effondrement de la bulle des crédits aux particuliers, laquelle a pesé fortement sur la croissance de la consommation privée et l'activité dans le secteur de la construction. De plus, les PME n'ont que très peu profité du dynamisme des exportations. Cela étant, le fait que le recul de leurs performances se soit amorcé depuis déjà un certain temps laisse à penser que des facteurs d'ordre structurel entrent aussi en jeu. Premièrement, les PME sont depuis un certain temps confrontées à une concurrence plus forte de la part de la Chine et d'autres économies à bas salaires. Deuxièmement, les accords traditionnels de sous-traitance conclus avec de grandes entreprises ont vu leur ampleur diminuer au fil du temps. Enfin, plus important encore sans doute, tandis que les grandes entreprises procédaient à des restructurations, les petites entreprises recevaient des pouvoirs publics des aides qui ont eu pour effet de saper tout à la fois leur compétitivité, leur indépendance et leur viabilité.

De fait, les PME bénéficient d'un large éventail de mesures d'aide. En 2004, il existait ainsi 76 programmes différents, sous la houlette de 12 ministères (tableau 6.3). Bien qu'ayant diminué de 9 %, les dépenses qui leur sont consacrées ont encore atteint 5 000 milliards de wons, soit 0.6 % du PIB. En outre, deux établissements publics, le Fonds de garantie des crédits (Korea Credit Guarantee Fund, KCGF) et le Fonds de garantie des crédits pour la technologie (Korea Technology Guarantee Fund, KOTEC), ont pour mission de garantir les prêts consentis à des PME (tableau 6.4)³. Si l'encours des garanties a légèrement reculé en 2004, celles-ci, qui représentent l'équivalent de 6 % du PIB, restent considérables et couvrent quasiment un tiers du total des prêts au PME, ce qui est un niveau élevé à l'échelle internationale⁴. À titre de comparaison, les garanties de prêts aux PME représentent 0.2 % du PIB aux États-Unis, 0.6 % en France et 1.5 % au Taipei chinois, économie qui a beaucoup de points communs avec celle de la Corée (FMI, 2005). Ces garanties, par leur ampleur, constituent un obstacle à toute restructuration et doivent absolument être revues à la baisse. Une étude récente a d'ailleurs montré que les PME bénéficiant de programmes publics de prêts n'enregistraient pas de meilleures performances que les autres. Cela semblerait indiquer que l'aide des pouvoirs publics réduit les incitations à innover et à se montrer concurrentiel (Hyeon-Wook Kim, 2005).

Le gouvernement a annoncé en juin 2005 un projet de rationalisation des programmes en faveur des PME, ainsi qu'une suppression progressive des garanties accordées par l'État pour les prêts bancaires aux PME. En outre, à compter de 2006, les entreprises non viables

Graphique 6.1. Recul des taux de marge des PME



Source : Joon-Kyung Kim (2005).

et celles qui bénéficiaient d'aides à long terme ne pourront plus obtenir de garanties de crédit de la part des pouvoirs publics, ce qui devrait entraîner des restructurations⁵. Cela étant, il ne suffit pas de réduire le volume des programmes de garantie des crédits, il est également impératif d'en améliorer un certain nombre d'aspects. *Premièrement*, les garanties devraient être accordées en priorité aux très jeunes entreprises au lieu d'être consacrées à maintenir en vie des entreprises existantes. Bien que 70 % des garanties octroyées par le KCGF le soient pour une durée d'un an, les entreprises bénéficient généralement d'une garantie pendant cinq ans. *Deuxièmement*, la fraction du montant du prêt ainsi garantie, généralement située entre 80 et 90 %, devrait être réduite de manière à limiter l'aléa moral. Enfin, *troisièmement*, le coût des garanties, de 1 point de pourcentage en moyenne, ne couvre qu'une partie minime des pertes entraînées par les défaillances et il conviendrait de le relever sensiblement (FMI, 2005).

Tableau 6.3. Programmes d'aide aux PME
En milliards de wons, 2004

Ministère	Dépenses	Nombre de programmes	Sélection de programmes
Administration des petites et moyennes entreprises	2 767	17	<ul style="list-style-type: none"> – Aide à la restructuration – Aide à la création – Aide à la stabilisation – Soutien des PME régionales – Aide au développement technologique – Soutien des entreprises innovantes
Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie	861	20	<ul style="list-style-type: none"> – Aide au développement technologique industriel – Aide à la modernisation du réseau de distribution – Aide à la mise en place de complexe industriel – Aide aux économies d'énergie
Ministère de l'Agriculture et de la Sylviculture	112	3	<ul style="list-style-type: none"> – Aide à la transformation du riz – Aide à la transformation des produits agricoles – Aide à la production d'engins agricoles
Ministère de l'Information et des Communications	439	8	<ul style="list-style-type: none"> – Aide au développement des technologies de l'information et des communications – Aide au développement et à la diffusion de technologies de pointe – Aide à l'industrie des multimédias – Aide au développement de logiciels
Ministère du Travail	288	10	<ul style="list-style-type: none"> – Aide à la prévention des accidents du travail – Aide à l'amélioration des conditions de travail – Aide aux pépinières d'entreprises
Ministère de l'Environnement	69	4	<ul style="list-style-type: none"> – Aide aux installations anti-pollution – Aide au développement de technologies environnementales – Aide à l'industrie du recyclage
Ministère de la Culture et du Tourisme	153	4	<ul style="list-style-type: none"> – Fonds de promotion cinématographique – Aide au développement d'articles de sport
Ministère de la Science et de la Technologie	154	4	<ul style="list-style-type: none"> – Soutien au développement technologique – Aide à l'investissement dans les projets technologiques
Ministère des Affaires maritimes et de la Pêche	32	3	<ul style="list-style-type: none"> – Aide à la distribution des produits de la mer – Aide pour les filets de pêche
Ministère de la Défense nationale	10	1	<ul style="list-style-type: none"> – Aide à l'industrie de la défense
Ministère de la Construction et des Transports	69	1	<ul style="list-style-type: none"> – Aide à la normalisation des matériaux de construction – Aide à la construction de terminaux de fret général
Ministère de la Santé et de la Protection sociale	8	1	<ul style="list-style-type: none"> – Aide à la mise au point de nouveaux médicaments
Total	4 962	76	

Source : Administration des petites et moyennes entreprises.

Afin de résoudre les problèmes rencontrés au niveau des PME, le gouvernement a annoncé en mai un vaste train de mesures visant principalement à favoriser la restructuration dans les secteurs de services, en particulier le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration, le fret routier et les taxis (annexe 6.A1). Ce plan prévoit de limiter l'arrivée de nouveaux entrants dans le secteur des services et d'en faire progressivement sortir les entreprises non compétitives. Or, imposer des obstacles à l'entrée risque de protéger les entreprises existantes et, partant, de réduire la concurrence et l'efficacité. Par ailleurs, de telles mesures risquent de pénaliser les travailleurs les plus âgés, étant donné qu'un grand nombre d'entre eux fondent leur entreprise après avoir quitté leur emploi, souvent même dès 50 ans (voir le chapitre 5).

Tableau 6.4. **Garanties de crédit accordées aux PME**
En milliers de milliards de wons¹

	(1)	(2)	(2)/(1)	
	Encours des garanties	Défauts de paiement	Taux d'impayés %	Perte sèche
1995	11.7	0.9	8.1	0.8
1996	13.8	0.8	5.7	0.7
1997	17.1	1.2	6.9	1.2
1998	32.8	3.0	9.2	2.6
1999	30.9	1.1	6.0	1.3
2000	35.1	1.2	3.4	0.8
2001	41.7	1.6	3.9	1.5
2002	49.0	1.0	2.0	1.1
2003	49.5	1.6	3.2	0.7
2004	47.1	1.1	2.3	0.5

1. Les garanties sont accordées par le Fonds de garantie des crédits et le Fonds de garantie des crédits pour la technologie.

Source : Administration des petites et moyennes entreprises.

L'investissement étranger

Avant 1997, le marché national des capitaux était largement déconnecté des marchés internationaux sous l'effet de réglementations limitant les entrées comme les sorties d'investissements directs et de placements en portefeuille. La libéralisation de ces contrôles et l'intense restructuration qui a suivi la crise se sont traduites par un afflux de capitaux. Les entrées d'IDE représentent en moyenne 1.2 % du PIB depuis 1998, alors qu'elles n'en avaient représenté que 0.3 % entre 1990 et 1997, tandis que la participation étrangère dans le capital des sociétés cotées est passé à 42 %. Selon une étude réalisée par le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie, la productivité de la main-d'œuvre dans les entreprises à capitaux étrangers est de 25 % supérieure à celle des sociétés coréennes. Cela étant, le développement de l'investissement étranger a également suscité certaines inquiétudes dans l'opinion publique⁶.

La « règle des 5 % », introduite à l'origine en 1991, a été révisée en mars 2005 (CSF, 2005). Aux termes de cette règle, qui s'applique indifféremment aux entités coréennes et étrangères, tout investisseur qui acquiert une participation supérieure ou égale à 5 % dans une société cotée (ou qui fait varier sa participation d'au moins 1 %) doit déclarer cette transaction dans les cinq jours suivant sa réalisation. En outre, il doit mentionner l'objectif recherché : placement pur ou volonté d'exercer une influence sur la direction. Depuis la révision de la règle, les investisseurs doivent en outre faire connaître l'identité de leurs administrateurs et de leur plus gros actionnaire, ainsi que l'origine de leurs capitaux⁷. La nouvelle règle impose également un « gel » de cinq jours pendant lesquels il est interdit aux investisseurs qui déclarent expressément vouloir exercer une influence sur la direction d'acquérir des actions supplémentaires ou d'exercer leurs droits de vote. Selon la Commission de surveillance financière, cette règle a pour objectif principal d'éviter les pratiques déloyales sur le marché boursier et d'instaurer des règles du jeu transparentes et équitables pour les acquéreurs comme pour les entreprises-cibles sur le marché des fusions-acquisitions.

D'autres pays de l'OCDE, en particulier les États-Unis, se sont dotés de règles comparables destinées à éviter qu'une société ne puisse être rachetée « par surprise ». Cependant, dans nombre de ces pays, il existe un marché actif du contrôle des entreprises,

y compris des OPA non sollicitées, et les droits des actionnaires y sont solidement établis. La Corée en revanche n'a connu qu'un petit nombre d'OPA non sollicitées et les pratiques de gouvernement d'entreprise y restent insuffisantes (voir ci-après). Il est donc important de veiller à ce que la règle des 5 % dans sa version modifiée ne donne pas une impression fautive quant à l'ouverture de la Corée aux capitaux étrangers compte tenu du malaise croissant exprimé dans ce pays vis-à-vis de l'investissement étranger. Le gouvernement a en fait répondu à la question : « Exprimant sa préoccupation face aux sentiments hostiles exprimés vis-à-vis des capitaux étrangers, le gouvernement coréen appelle à davantage de pondération dans la manière dont sont considérées les entreprises ayant des actionnaires étrangers » (ministère des Finances et de l'Économie, 2005). En dépit de ces préoccupations, les investisseurs étrangers qui viennent en Corée dans l'objectif d'un placement pur sont en mesure d'exercer légitimement leurs droits d'actionnaires en vertu de la règle des 5 %⁸.

Améliorer le gouvernement d'entreprise

Un certain nombre d'indicateurs montrent qu'en matière de gouvernement d'entreprise, la Corée a fait d'énormes progrès depuis la crise. Ainsi, un indice prenant en compte, pour 525 entreprises, 39 facteurs portant sur les droits des actionnaires, la structure des conseils d'administration, la révision comptable, la publicité des informations et l'équilibre entre les participations et les droits de vote montre que le score moyen est passé de 24 à 1998 à 41 en 2003⁹. En outre, on s'est rendu compte que dans une société, la qualité du gouvernement d'entreprise avait un impact très fort sur le cours de ses actions, ce qui signifie qu'il est de l'intérêt même des entreprises d'améliorer leurs pratiques en la matière¹⁰. Cela étant, les entreprises coréennes ont encore du chemin à faire pour atteindre les pratiques exemplaires dans ce domaine. Dans l'indice cité ci-dessus, le score individuel le plus élevé, 96, était très largement supérieur au score moyen (Black et autres, 2005b). En outre, la médiocrité du gouvernement d'entreprise semble expliquer en grande partie la décote des entreprises coréennes, c'est-à-dire leur sous-évaluation par rapport à des entreprises étrangères après prise en compte des différents facteurs expliquant les coefficients de capitalisation des résultats. Un « Code de pratiques exemplaires de gouvernement d'entreprise » a été édicté en 2003 par le Service du gouvernement d'entreprise¹¹. Le respect du principe selon lequel les entreprises doivent soit se conformer aux dispositions du Code, soit justifier leur dérogation, n'est pas obligatoire, dans la mesure où la plupart des règles inscrites dans le Code sont déjà prévues par la loi.

La Commission coréenne de la concurrence, consciente des insuffisances du gouvernement d'entreprise, impose encore certaines réglementations aux entreprises qui font partie des grands conglomérats coréens, les chaebol. En particulier, le montant total des participations dans d'autres entreprises locales et des participations croisées au sein d'un groupe, les garanties de prêts à l'intérieur d'un groupe sont réglementées, les entreprises financières qui font partie d'un groupe ne peuvent pas exercer les droits de vote attachés à leurs participations, enfin, la Commission veille à ce qu'aucune transaction inappropriée ne soit effectuée au sein d'un groupe. Une nouvelle règle prévoit de ramener d'ici à 2008 de 30 à 15 le pourcentage des droits de vote que seront autorisés à exercer les établissements financiers appartenant à des chaebol dont les actifs sont supérieurs à 2 000 milliards de wons. La Commission coréenne de la concurrence considère ce volet de sa mission comme aussi important que la mise en œuvre du droit de la concurrence. Elle a récemment rendu public un projet selon lequel les chaebol pourraient être autorisés à

dépasser le plafond de 25 % de participation¹² s'ils remplissent l'une au moins des quatre conditions suivantes : i) un excellent système de contrôle interne; ii) des droits de vote qui ne soient pas disproportionnés par rapport aux flux de trésorerie; iii) une structure de participations simple et un nombre d'entreprises affiliées inférieur ou égal à cinq; iv) une transformation en société holding. À ce jour, sur 18 grands conglomérats, quatre groupes du secteur public et cinq chaebol du secteur privé remplissaient l'un de ces critères.

Depuis 1997, la Corée a opéré de nombreuses réformes destinées à améliorer le gouvernement d'entreprise, la solidité financière (voir ci-après) et la transparence¹³ et ces mesures contribuent à rendre moins opaque l'architecture des entreprises. Compte tenu des nouveaux progrès accomplis à cet égard, il conviendrait de supprimer progressivement le plafond de participation de 25 %, ce qui aurait sans doute un impact positif sur l'activité des entreprises. En outre, la Commission coréenne de la concurrence devrait se concentrer davantage sur la politique de la concurrence, et les questions relatives aux participations croisées, garanties internes et transactions intragroupe constituant une utilisation abusive des actifs d'une entreprise devraient être du ressort des autorités chargées des questions financières et boursières, notamment la Commission de surveillance financière et le Service de surveillance financière. Les transactions qui ont un effet d'exclusion ou faussent la concurrence sur les marchés de produits dans certains cas doivent continuer à relever du contrôle de l'application du droit de la concurrence.

Le secteur financier

Les restructurations ont eu des conséquences positives, créant un système financier stable qui favorise davantage les mécanismes du marché. Cela étant, le secteur financier a été longtemps isolé, bridé et placé sous le contrôle des pouvoirs publics, et cet héritage encombrant rend plus difficile l'avènement d'une véritable culture de prêt et d'un marché financier dynamique. En outre, les mécanismes du marché ont été affaiblis depuis la crise par les interventions répétées des pouvoirs publics sur le marché financier, que les autorités ont justifiées par la nécessité de limiter les risques systémiques.

Le secteur bancaire

Après avoir subi l'impact négatif des difficultés rencontrées dans leurs activités « cartes de crédit » et les conséquences d'un gros scandale financier, les banques nationales ont vu leurs résultats après impôts repartir à la hausse pour s'établir en 2004 au niveau record de 6 000 milliards de wons, soit 0.8 % du PIB (tableau 6.5). Parallèlement, les prêts considérés comme de qualité inférieure ou irrécouvrables ont diminué pour atteindre le niveau historiquement bas de 2 % du total des encours. De nouveaux progrès ont été également accomplis dans la privatisation des banques qui avaient été recapitalisées grâce à des fonds publics¹⁴. Ce processus a été largement favorisé par la présence étrangère dans le secteur bancaire. De fait, les investisseurs étrangers sont devenus les plus gros actionnaires de huit des quatorze banques commerciales et ils détiennent une participation significative dans deux autres établissements (tableau 6.6). Selon la Banque de Corée, le total des participations étrangères combinées dans des banques commerciales coréennes est passé de 8.5 % en 1997 à 27 % en 2002 et à 59 % en septembre 2004. Cette forte implantation des investisseurs étrangers a mis un terme définitif au rôle d'instrument privilégié de la politique gouvernementale qui était celui des banques avant la crise. Après la crise, les participations étrangères étaient plutôt concentrées dans les fonds de placement, mais l'arrivée récente de grandes banques étrangères¹⁵ aura sans

doute des conséquences encore plus marquées sur la concurrence dans le secteur bancaire en Corée. Les avantages comparatifs des banques étrangères peuvent en effet avoir des conséquences positives en obligeant les banques coréennes à améliorer leurs pratiques.

Tableau 6.5. **Indicateurs de la rentabilité des banques**

Banques nationales, en milliers de milliards de wons

	1998	2001	2002	2003	2004
Bénéfice avant impôt					
Bénéfice net	-3.2	9.0	9.0	10.7	12.8
Bénéfice net moins provision pour créances irrécouvrables	-10.1	3.6	3.7	0.3	6.0
Bénéfice après impôt	-10.1	3.4	2.9	0.2	5.9
Rendement des fonds propres (%)	-48.63	16.30	10.95	0.87	18.23
Rendement de l'actif (%)	-2.99	0.79	0.56	0.04	0.89
Créances totales (A)	263.9	353.2	432.2	463.9	473.0
Créances de qualité inférieure ¹ (B)	19.0	11.7	10.6	13.1	9.4
En % des créances totales (B/A)	7.2	3.3	2.4	2.8	2.0
Provisions pour créances irrécouvrables (C)	12.1	8.8	8.8	10.7	9.1
Provisions en % des créances de qualité inférieure ¹ (C/B)	63.8	75.3	83.5	82.1	96.6
Ratio de fonds propres (ratio de la BRI)	8.22	10.81	10.46	10.34	11.31
Nombre de succursales	4 164	4 052	4 304	4 345	4 333

1. Créances de qualité inférieure, créances douteuses et pertes estimées.

Source : Service de surveillance financière.

Tableau 6.6. **Participations détenues par l'État et participations étrangères dans les banques commerciales**

À la fin de 2004, en %

	Capitaux publics	Capitaux étrangers
A. Banques nationales		
Choheung ¹	-	62.90
Woori ²	KDIC (86.84)	11.60
Korea First		100.0 (Banque à charte normale)
Korea Exchange	Ex-Im Bank (13.87), Banque de Corée (6.12)	71.69 (Lone Star 50.53, Comerz Bank 14.64)
Kookmin	-	76.32 (ING Bank NV 4.01)
Shinhan	-	63.34
KorAm ³	-	99.82 (Citigroup 99.65)
Hana	-	68.30 (Temasek 9.89)
B. Banques locales		
Daegu	-	55.80
Pusan	-	59.20
Kwangju	KDIC (86.84)	11.60
Cheju	KDIC (31.96)	39.20
Jeonbuk	-	12.10
Kyeongnam	KDIC (86.84)	11.60

1. S'agissant d'une filiale du groupe financier Shinhan, le chiffre représente la part des capitaux étrangers dans ce groupe.

2. S'agissant d'une filiale du groupe financier Woori, le chiffre représente la part des capitaux publics et étrangers dans ce groupe.

3. Fusionnée avec Citibank Korea Inc. le 1er novembre 2004.

Source : Service de surveillance financière.

Tableau 6.7. Le programme de restructuration du secteur financier
 Novembre 1997 – décembre 2004, en milliers de milliards de wons

A. Dépenses par type d'établissement financier						
	Prise de participation	Apport de capitaux	Couverture des dépôts	Acquisition d'actifs	Achat de créances improductives	Total
Banques	34.0	13.8	–	14.4	24.6	86.8
Secteur non bancaire	28.2	3.9	30.3	1.4	12.0	75.9
Banques d'affaires	2.7	0.4	18.3	–	1.5	22.9
OPCVM	9.6	0.1	–	0.5	8.5	18.7
Assurance	15.9	3.1	–	0.3	1.8	21.2
Coopératives de crédit	–	–	4.8	–	–	4.8
Caisses d'épargne	–	0.2	7.3	0.6	0.2	8.3
Établissements étrangers	–	–	–	–	2.4	2.4
Total	62.2	17.7	30.3	15.9	39.0	165.0

B. Dépenses par source de financement						
	Prise de participation	Apport de capitaux	Couverture des dépôts	Acquisition d'actifs	Achat de créances improductives	Total
Émission d'obligations	42.2	15.2	20.0	4.2	20.5	102.1
Fonds recouvrés	6.0	2.3	7.4	5.2	17.4	38.3
Fonds publics	14.0	–	–	6.3	–	20.3
Divers	–	0.2	2.9	0.1	1.1	4.3
Total	62.2	17.7	30.3	15.9	39.0	165.0

C. Recouvrement des dépenses				
	KDIC	KAMCO	État	Total
1998	–	2.4	–	2.4
1999	4.3	9.7	–	14.0
2000	6.1	8.9	–	15.0
2001	4.1	5.3	–	9.4
2002	2.6	3.8	6.6	13.0
2003	5.6	2.4	1.1	9.1
2004	5.7	1.4	0.2	7.3
Total	28.4	33.9	8.0	70.2

Source : Comité de surveillance des fonds publics.

Les mesures de privatisation prises en 2004 ont permis au gouvernement de récupérer 7 000 milliards de wons supplémentaires sur les 165 000 milliards de wons (29 % du PIB de 2000) de fonds publics qui avaient été consacrés à la restructuration du secteur financier (tableau 6.8). À la fin de 2004, 70 000 milliards de wons (43 %) de ces dépenses avaient été récupérés, mais un montant de 69 000 milliards de wons est considéré comme irrécouvrable. Privatiser les trois banques dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire permettrait de dégager des recettes supplémentaires tout en réduisant l'influence des pouvoirs publics sur le secteur bancaire. Toutefois, les investisseurs étrangers éventuellement intéressés seraient découragés si une proposition examinée par l'Assemblée nationale, en vertu de laquelle plus de la moitié des administrateurs de banques devraient être des ressortissants coréens, venait à être approuvée malgré l'opposition du gouvernement. Une telle proposition est difficile à justifier par des motifs prudents; des critères de résidence seraient sans doute plus efficaces à cet égard. Quoi qu'il en soit, il importe avant tout de s'assurer que les administrateurs des banques

Tableau 6.8. Indicateurs de performance des établissements de prêt non bancaires

	Ensemble des établissements de prêt non bancaires ¹			Ensemble des établissements de prêt non bancaires hors sociétés de cartes de crédit		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Qualité des créances (milliers de milliards de wons)						
Créances totales (A)	191.9	179.5	193.0	138.5	150.1	172.0
Créances de qualité inférieure (B) ²	10.7	11.2	10.7	8.6	8.0	9.4
B/A (%)	5.6	6.2	5.5	6.2	5.3	5.5
Bénéfice net (milliers de milliards de wons) ³	2 901	-10 643	-1 457	2 665	-169	-116

1. Caisses d'épargne, coopératives de crédit, banques d'affaires, OPCVM, sociétés de cartes de crédit, sociétés de crédit-bail, sociétés de crédit et sociétés de capital-risque.

2. Créances de qualité inférieure, créances douteuses et pertes estimées en fin d'année civile.

3. Exercice financier.

Source : Service de surveillance financière.

s'acquitteront de manière appropriée de leurs obligations fiduciaires, et ce critère est bien plus important que des conditions de nationalité ou de résidence.

Étant donné les problèmes rencontrés dans le secteur des PME, qui ont été exposés plus haut, le risque de crédit attaché aux prêts consentis à des petites entreprises constitue une source de préoccupation légitime. Cela étant, le risque de crédit est limité par le fait que la plupart de ces prêts sont assortis soit de garanties du secteur public, soit d'autres garanties, essentiellement immobilières, et le ratio prêt/valeur du bien se situe aux alentours de 60 pour cent. Un exercice de simulation réalisé par la Banque de Corée a montré que le risque de crédit sur les prêts garantis par des biens immobiliers était relativement minime¹⁶. Toutefois, l'endettement des ménages constitue un autre motif d'inquiétude, comme l'ont montré récemment les tensions dans le secteur des cartes de crédit. L'augmentation de la part des prêts à taux variables accordés aux ménages, qui est passée à 84 % à la fin de 2004, risque fort de représenter un danger plus grand pour les banques dans un contexte où les taux augmentent tandis que le revenu disponible des ménages reste faible. D'une manière générale, le recours à des garanties et sûretés réelles reflète le développement insuffisant des agences de notation (voir ci-après) ainsi que la capacité limitée des banques en matière d'analyse des crédits, ce qui amène à se poser des questions sur leur efficacité en tant qu'intermédiaires financiers. De fait, le recul de la proportion des prêts considérés par les banques comme de qualité inférieure ou irrécouvrables dans un contexte de détérioration des performances financières des PME est peut-être le signe que les banques reconduisent les crédits des PME en difficulté. En outre, comme indiqué plus haut, le recours accru aux garanties de prêt accroît l'aléa moral.

Les établissements de prêt non bancaires

Les établissements de prêt non bancaires se trouvent dans une situation relativement critique, en particulier les établissements régionaux tels que les caisses d'épargne ou les coopératives de crédit. Bien que 51 % des caisses d'épargne et 36 % des coopératives de crédit aient disparu entre 1997 et 2004, la qualité de leurs encours reste médiocre. Pour l'ensemble des établissements de prêt non bancaires, la fraction des prêts considérés comme de qualité inférieure ou irrécouvrables est supérieure à 5 % du total des concours (tableau 6.8), soit près de trois fois plus que pour les banques. En dépit de leur mauvaise

situation financière (à l'exception des sociétés de cartes de crédit), les établissements non bancaires ont accru leurs prêts de 15 % en 2004, contre une progression de 2 % seulement dans les banques commerciales. L'importance de leurs engagements vis-à-vis des PME régionales et des ménages, à laquelle vient s'ajouter le retard pris par le redémarrage de la demande intérieure, accroît le risque de détérioration de la qualité de leurs actifs.

Les investisseurs institutionnels et le marché financier

Dans le passé, le développement du marché financier en Corée a été freiné par un cadre réglementaire restrictif et par le fait qu'il était tenu à l'écart des flux de capitaux internationaux¹⁷. La crise de 1997 a permis d'accélérer la libéralisation du secteur financier et l'ouverture aux capitaux internationaux. Après une augmentation initiale, due en partie à la bulle des valeurs technologiques de 1999, la valeur des actions et obligations de sociétés en circulation a oscillé entre 70 et 80 % du PIB (graphique 1.11). Les obligations émises par des entreprises ont représenté 20 % du PIB en 2004, contre 14 % en moyenne pendant la première moitié des années 90, et la capitalisation boursière est passé de 38 % à 57 % au cours de la même période. Le marché financier a même perdu du terrain ces dernières années, que ce soit dans le secteur de la gestion d'actifs, dans les portefeuilles d'actifs financiers des ménages ou encore dans les sources de financement pour les entreprises. Cette diminution du rôle joué par le marché financier s'explique en partie par désengagement des investisseurs qui, mus par une « recherche de qualité », se sont tournés vers le secteur bancaire pendant une période d'incertitude marquée par des restructurations financières et des chocs externes. En particulier, la faillite retentissante de Daewoo en 1999, l'effondrement du marché des valeurs technologiques en 2001 ainsi que les problèmes rencontrés par SK Global et les sociétés de cartes de crédit en 2003 ont sapé la confiance des investisseurs. De plus, le désendettement des chaebol et la bonne orientation de leurs flux de trésorerie ces dernières années ont eu pour effet de réduire les besoins de financement du secteur des entreprises.

Le marché financier a un rôle important à jouer en matière de discipline des entreprises. En outre, il est impératif de développer le marché financier et de susciter l'émergence d'un puissant secteur de placement collectif afin de fournir des instruments d'épargne à long terme aux ménages préparant leur départ à la retraite. L'accumulation rapide d'actifs par le Régime national de retraite et le lancement d'un système de retraite dans les entreprises constituent autant d'occasions importantes pour ce développement. Toutefois, pour qu'une telle évolution soit possible, il est nécessaire de s'attaquer à des facteurs structurels fondamentaux, notamment de renforcer les modalités d'application de la loi et des sanctions éventuelles. En outre, il conviendra d'améliorer les pratiques en matière de gouvernement d'entreprise et de contrôle des comptes (voir l'Étude de 2004) si l'on veut améliorer la transparence et protéger les investisseurs.

La vulnérabilité du marché des titres d'emprunt des entreprises à des chocs tels que la faillite de Daewoo ou encore les turbulences rencontrées par les sociétés de cartes de crédit témoigne des lacunes des agences de notation, qui n'arrivent pas à fournir en temps voulu des informations exactes sur les capacités de remboursement des emprunteurs¹⁸. Jusqu'en 1998, la quasi-totalité des obligations étaient garanties, essentiellement par des banques, ce qui limitait la demande de services de notation de crédit. Bien que leurs performances globales se soient améliorées depuis la crise de 1997, des études montrent que les gestionnaires de fonds n'ont qu'une confiance limitée dans les agences de notation. Cette situation résulte principalement des distorsions dans les notations et des retards avec

lesquels les notes peuvent être modifiées, qui tiennent aux relations existant entre les émetteurs de titres de dette et les agences de notation (Lim, 2004). Un certain nombre de réformes doivent être effectuées pour favoriser l'émergence d'un secteur de la notation libéré de tout conflit d'intérêt susceptible de compromettre l'intégrité de ses analyses, comme le soulignent les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. *Premièrement*, dans la mesure où les activités des agences de notation affectent les établissements financiers, il conviendrait de limiter la possibilité, pour ces derniers, de prendre des participations dans des agences de notation de façon à éviter tout conflit d'intérêts. *Deuxièmement*, la transparence devrait être de rigueur en ce qui concerne les services annexes tels que les services de consultants fournis par les agences aux entreprises qu'elles sont chargées de noter. Enfin, *troisièmement*, les autorités pourraient envisager d'obliger les emprunteurs à changer d'agence de notation après un certain temps, comme c'est aujourd'hui le cas pour les comptables, afin d'encourager l'objectivité.

L'absence d'instruments à long terme constitue un autre obstacle au développement du marché financier. Trois ans constituent l'échéance normale pour les obligations émises par les entreprises, tandis que les obligations à trois ans représentent 30 % des émissions d'obligations du Trésor. Le reste se compose d'obligations sur cinq et dix ans, qui n'ont été introduites qu'en 2000. Avec le vieillissement de la population, les fonds de pension et les compagnies d'assurance-vie devraient voir leur rôle s'intensifier. Or, de tels investisseurs ont souvent une préférence pour des valeurs à revenu fixe à long terme, afin d'éviter tout déséquilibre dans la gestion de leurs échéances.

Les problèmes rencontrés sur le marché financier sont étroitement liés à ceux des investisseurs institutionnels, qui ont également subi de plein fouet les chocs décrits plus haut. La poursuite de la restructuration de ce secteur constituera un facteur-clé pour renforcer le marché financier et doper la confiance des investisseurs. Dans le secteur de la *gestion d'actifs*, la privatisation des trois plus grandes sociétés de placement a été achevée en 2005¹⁹. Par ailleurs, une législation sur les fonds de placement privés a été adoptée en 2004. Le secteur de *l'assurance* est confronté à des déséquilibres dans la gestion des taux d'intérêt à cause de la baisse des rendements et de la pratique des instruments garantis à revenus fixes. Cependant, ces risques devraient être maîtrisés à terme dans la mesure où les compagnies se dotent de systèmes de gestion des risques, à la demande de leurs autorités de surveillance. Le marché local de *l'assurance* se développe encore et la concurrence s'intensifie. Ainsi, deux grandes compagnies ont été reprises par des institutions plus importantes, et deux autres sont actuellement sous le coup de mesures correctrices rapides prises par les autorités de surveillance. La restructuration progresse également dans le secteur des *valeurs mobilières*, dominé pour l'instant par des sociétés de taille relativement modeste²⁰ et fortement dépendant des commissions de courtage. Le dynamisme des activités de fusions et acquisitions a permis de réduire de 16 % le nombre des salariés et de 12 % celui des succursales entre 2001 et 2004. Par ailleurs, le champ d'activité des sociétés de valeurs mobilières a été étendu aux comptes de fiducie et aux marchés de produits dérivés titrisés, ce qui devrait contribuer à revitaliser le marché financier.

Le secteur des cartes de crédit et le problème de la défaillance des ménages

Le secteur des cartes de crédit fait l'objet d'une restructuration de grande ampleur depuis le phénomène d'explosion suivi d'un effondrement observé ces dernières années²¹. Trois des neuf sociétés de cartes de crédit ont été fusionnées avec leurs sociétés-mères, des

banques, et les autres ont procédé à des augmentations de capital. Les avances de trésorerie obtenues grâce à des cartes de crédit sont revenues à 138 000 milliards de wons, soit le tiers de ce qu'elles étaient en 2002 (tableau 6.9), cette diminution reflétant les restructurations opérées et la stagnation de la demande. En conséquence, les performances des sociétés encore en activité se sont considérablement redressées. Leur ratio de fonds propres ajusté est ainsi passé de moins 3.3 % en 2003 à plus 9.8 % en 2004, et le taux de défaillance, qui comprend les prêts rééchelonnés de qualité inférieure, est passé de 28 % à 16 %²². En particulier, LG Card, qui a échappé de peu à la faillite en janvier 2004 grâce à une opération de sauvetage d'un montant de 5 000 milliards de wons coordonnée par les pouvoirs publics (voir l'Étude de 2004), a également renoué avec la rentabilité. Ses actionnaires (15 établissements financiers, dont la Korea Development Bank, détenue par l'État) et son ancienne société-mère, LG Group, se sont mis d'accord à la fin de 2004 sur une nouvelle aide de 1 000 milliards de wons. Le mécanisme de « prompte action corrective » applicable aux grandes sociétés de cartes de crédit vise à ramener à 10 % le taux de défaillance d'ici la fin de 2006. Le problème des avances consenties sur des cartes de crédit montre que les banques et les autres établissements financiers doivent renforcer leurs compétences en matière d'analyse de crédit pour les prêts aux particuliers. De ce point de vue, il est manifeste que les établissements prêteurs ont souffert de l'absence d'informations adéquates concernant le montant total de la dette des ménages.

Tableau 6.9. **Utilisation des cartes de crédit**

En milliers de milliards de wons

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de cartes émises (millions)	42.0	39.0	57.9	85.0	104.8	95.2	83.4
Ventes sur cartes de crédit	30.8	42.5	79.9	175.5	268.0	240.7	229.9
En % de la consommation des ménages	12.9	15.5	25.6	51.1	70.3	62.0	57.3
Avances de trésorerie sur cartes de crédit	32.7	54.3	157.3	304.9	412.8	276.6	138.1
Utilisation totale des cartes de crédit	63.6	96.8	237.3	480.4	680.8	517.3	368.0
Bénéfice net ¹	0.0	-0.3	0.9	2.6	0.2	-10.5	-1.3

1. Sociétés non bancaires de cartes de crédit.

Source : Service de surveillance financière.

Alors que du côté des créanciers, les problèmes ont pu être rapidement résolus, il a été plus difficile de trouver une solution aux problèmes des débiteurs, même si une accélération est décelable depuis quelque temps. Le nombre des emprunteurs défaillants a augmenté de près de 80 % entre 2000 et avril 2004 pour culminer à 3.8 millions, avant de revenir à 3.6 millions (ce qui représente tout de même encore quelque 10 % de la population en âge de travailler) à la fin de 2004. Bien que leur nombre ne soit plus connu depuis la suppression du système d'enregistrement des emprunteurs défaillants en avril 2003, le gouvernement pense qu'il a continué de diminuer. Le recul témoigne de la prudence accrue des établissements financiers en matière de prêt ainsi que la restructuration de l'encours de dette de plus d'un demi-million d'emprunteurs défaillants, grâce à divers mécanismes²³ :

- Certains établissements financiers ont mis en place des mécanismes de réaménagement de dette pour les débiteurs qui n'avaient pas contracté de multiples dettes.

- Le Service de conseil et de recouvrement des crédits, consortium d'établissements financiers, gère des programmes de réaménagement de dette pour les emprunteurs défaillants ayant contracté des emprunts auprès de plus de deux établissements. Les emprunteurs concernés bénéficient d'une réduction d'un tiers des intérêts et du principal.
- En 2004, des établissements financiers associés à la Korea Asset Management Corporation (KAMCO) ont créé une structure de cantonnement (Hanmaeum) pour aider les personnes ayant des dettes vis-à-vis de plus d'une institution. Les emprunteurs concernés se sont vu accorder jusqu'à huit ans pour rembourser leurs prêts sans intérêts.

En 2005, les pouvoirs publics ont créé une nouvelle structure de cantonnement, car Hanmaeum avait cessé d'accepter de nouveaux candidats, et ont instauré deux nouveaux programmes pour aider les emprunteurs défaillants à faibles revenus. *Premièrement*, pour les personnes ayant des revenus et des actifs inférieurs à certains seuils, les intérêts et le principal sont gelés et l'État verse une aide destinée à leur assurer un revenu suffisant pour vivre. *Deuxièmement*, les propriétaires de petites entreprises n'arrivant plus à rembourser des emprunts qu'ils ont contractés à titre personnel vont bénéficier de prêts bancaires pouvant aller jusqu'à 20 millions de wons afin de redonner de la vigueur à leurs entreprises. Bien qu'on ne dispose d'aucun chiffre précis, on estime que chacun de ces programmes devrait concerner 200 à 250 000 emprunteurs défaillants. Ces programmes permettent certes d'éviter l'aléa moral parce qu'ils ne prévoient pas l'effacement du principal, mais s'ils aident les emprunteurs défaillants en leur fournissant des revenus, ils ne résolvent pas pour autant leurs problèmes de fond. En outre, le programme destiné aux débiteurs à faibles revenus incite ceux-ci à ne pas travailler tant qu'ils n'arrivent pas à gagner au moins un revenu suffisant pour assurer à la fois leur subsistance et le service de leur dette.

Bien qu'à ce jour, l'approche retenue par les pouvoirs publics ait d'une manière générale permis d'éviter l'aléa moral, elle n'a pas réussi à résoudre rapidement le problème des créances douteuses. L'augmentation du nombre des programmes d'aide risque d'encourager les emprunteurs défaillants à attendre dans l'espoir de pouvoir bénéficier dans le futur de conditions plus favorables. Plutôt que de créer de nouveaux programmes, les pouvoirs publics devraient se fixer comme priorité de résoudre le problème des emprunteurs défaillants en utilisant le cadre juridique existant. La procédure de faillite personnelle (chapitre 7) n'a jamais été beaucoup utilisée, en partie à cause de la stigmatisation sociale dont la faillite est l'objet. Par ailleurs, du point de vue des créanciers, la procédure est longue et les montants récupérés sont souvent faibles par rapport aux frais juridiques engagés. Une loi de restructuration des dettes des particuliers, adoptée en 2004, permet aux emprunteurs de bénéficier d'allègements par le biais d'une médiation au tribunal sans avoir à se déclarer en faillite. Cependant, sur 3,6 millions d'emprunteurs défaillants, seules quelque 30 000 personnes ont à ce jour bénéficié de l'une ou l'autre des procédures juridiques, en partie à cause des capacités limitées du système judiciaire. Donner une nouvelle impulsion aux procédures juridiques permettrait probablement d'encourager le recours à des arrangements bilatéraux privés entre débiteurs et créanciers.

Ainsi qu'on la noté plus haut, le fichier des emprunteurs défaillants a été supprimé en avril 2005, en partie pour éviter de restreindre les possibilités d'emploi des débiteurs concernés²⁴. Sa suppression va obliger les établissements financiers à améliorer leurs pratiques de gestion du risque de crédit et à élaborer des outils plus performants d'échange

d'informations, par exemple en instaurant des bureaux d'analyse des crédits. La suppression du fichier peut aider les emprunteurs défaillants, mais il importe aussi de veiller à empêcher toute discrimination à leur encontre.

Conclusion

Bien que la Corée ait accompli des progrès significatifs depuis la crise de 1997, les réformes doivent être poursuivies dans de nombreux domaines. Dans le secteur des entreprises, la priorité doit sans doute être donnée à la restructuration des PME afin d'inverser la tendance à la dégradation de leurs performances, et il est parallèlement nécessaire d'améliorer les pratiques en matière de gouvernement d'entreprise. Dans le secteur financier, il est urgent d'améliorer les performances des établissements financiers non bancaires et de favoriser le développement du marché financier. Les principales recommandations sont exposées dans l'encadré 6.1.

Encadré 6.1. Synthèse des recommandations concernant le secteur des entreprises et le secteur financier

Secteur des entreprises

- Rationaliser et réduire les différents programmes d'aide aux PME.
- Diminuer les garanties de crédit accordées aux PME afin de les inciter à se restructurer.
- Lors de l'octroi de garanties de crédit, privilégier l'assistance à des entreprises nouvellement créées plutôt que le maintien en activité d'entreprises en difficulté.
- Réduire la proportion des prêts assortis de garanties, qui se situe actuellement aux alentours de 80 à 90 %, et augmenter le coût des garanties afin de réduire la charge que les défaillances font peser le secteur public.
- Garantir l'ouverture aux investissements étrangers, y compris aux OPA non sollicitées.
- Favoriser la poursuite de l'amélioration des pratiques de gouvernement d'entreprise, notamment en rendant public le degré de conformité des entreprises au Code de pratiques exemplaires de gouvernement d'entreprise et en améliorant la transparence.
- Confier les fonctions de réglementation des chaebol relevant de la bonne gestion financière et du gouvernement d'entreprise aux autorités chargées des questions financières et boursières. Les transactions qui ont pour effet d'exclure ou de fausser la concurrence sur les marchés de produits dans des cas particuliers doivent rester soumises à un contrôle au regard du droit de la concurrence.
- Compte tenu des nouveaux progrès accomplis en matière de gouvernement d'entreprise, il conviendrait de supprimer progressivement le plafond de 25 % pour les participations des entreprises faisant partie de chaebol.

Secteur financier

- Poursuivre la privatisation des banques dont l'État avait pris le contrôle après la crise.
- Éviter d'imposer des conditions de nationalité aux administrateurs des banques, et s'assurer que ces derniers exercent correctement leur mission fiduciaire.
- Encourager les banques à améliorer leurs capacités en matière d'analyse des crédits, et réduire le recours aux sûretés réelles et garanties de prêt.
- Poursuivre la restructuration des établissements financiers non bancaires en prenant rapidement des mesures correctives.

Encadré 6.1. Synthèse des recommandations concernant le secteur des entreprises et le secteur financier (suite)

- Favoriser le développement du marché financier grâce à une meilleure application de la législation et des sanctions.
- Améliorer le fonctionnement des agences de notation afin que les créanciers puissent disposer d'informations plus récentes et plus précises, en particulier en évitant les conflits d'intérêts.
- Augmenter l'offre d'instruments financiers à long terme, à commencer par les émissions d'emprunts d'État.
- Accélérer la résolution du problème des emprunteurs particuliers défaillants grâce à une amélioration des capacités du système judiciaire.
- Éviter d'introduire de nouveaux programmes d'assistance aux emprunteurs défaillants qui ne résolvent pas les problèmes et limiter les possibilités d'effacement de dettes afin de se prémunir contre l'aléa moral.
- Décourager la discrimination à l'égard des emprunteurs défaillants.

Notes

1. La question du renforcement de la concurrence, notamment grâce à la suppression des obstacles à l'entrée et à l'amélioration du cadre de sortie, est abordée au chapitre 4.
2. La définition d'une PME varie d'un secteur à l'autre. Dans le secteur manufacturier, est considérée comme PME toute entreprise ayant moins de 300 salariés et un capital libéré ne dépassant pas les 8 milliards de wons. Dans le secteur des services, le seuil de l'effectif oscille entre 30 et 300 salariés et le chiffre d'affaires annuel va de 2 à 30 milliards de wons. Le nombre moyen de salariés d'une PME n'est que de 3.5 en Corée, contre 6 au Japon et 7 au Taipei chinois (Kang, 2005).
3. En outre, l'Administration des petites et moyennes entreprises accorde 12 000 milliards de wons (l'équivalent de 1.5 % du PIB) de prêts, les trois quarts de cette somme étant consentis à des entreprises de plus de trois ans. Par ailleurs, il existe des directives de la Banque de Corée appelant les banques nationales et régionales à consacrer aux PME la moitié de leurs nouveaux encours.
4. Le secteur privé participe au financement de ces garanties. En 2005, les institutions financières ont ainsi apporté une contribution de 510 milliards de wons (0.1 % du PIB) et elles ont été invitées à augmenter encore cette contribution à l'avenir.
5. Le gouvernement a également annoncé que le KOTEC accorderait 80 % de ses garanties à des entreprises ayant une avance technologique, objectif qui s'inscrit dans le droit fil de la mission originale de ce Fonds.
6. Ce mouvement de critique vis-à-vis des investisseurs étrangers a été déclenché par les profits considérables réalisés par un fonds de placement étranger qui avait racheté une banque coréenne après la crise pour la revendre ensuite après l'avoir restructurée. Par ailleurs, un fonds de placement étranger détenant une forte participation dans une entreprise faisant partie d'un chaebol a également été l'objet d'une controverse. L'investisseur étranger avait tenté, sans succès, de faire renvoyer un membre du conseil d'administration reconnu coupable de fraude comptable. Il est vrai que dans la plupart des pays, des personnes reconnues coupables de tels délits ne pourraient pas exercer des fonctions d'administrateur. L'investisseur étranger concerné a depuis revendu sa participation dans la société coréenne.
7. Cette règle s'applique uniquement si l'investisseur est une entreprise. Par ailleurs, les informations relatives à l'origine des fonds ne sont pas obligatoires si l'objectif est le placement pur (Service de surveillance financière, 2005).
8. La règle des 5 % stipule expressément que les investisseurs qui ont pour objectif un placement pur ne peuvent pas exercer certains droits d'actionnaires, comme celui de faire des propositions ou de convoquer une assemblée générale des actionnaires susceptible d'influer sur les décisions des dirigeants, comme l'élection des administrateurs.

9. Cet indice, qui va de 0 pour la note la plus basse à 100 pour la note la plus haute, est décrit dans Black, et autres, 2005.
10. On estime qu'une augmentation modérée de 10 points de l'indice de gouvernement d'entreprise accroît de 22 % le cours de l'action, tandis que le passage du plus mauvais indice au meilleur représenterait un accroissement de 160 %. En outre, on observe une nette relation entre la composition du conseil d'administration et le cours de l'action. Les actions des sociétés dont le conseil d'administration est composé pour moitié d'administrateurs externes auraient un cours 40 % plus élevé, compte dûment tenu des autres composantes de l'indice (Black et autres, 2005b).
11. Cet organisme à but non lucratif, chargé de promouvoir un bon gouvernement d'entreprise, a le soutien notamment de la Bourse de Corée, de la Korea Securities Dealers Association, de la Korea Listed Companies Association et du KOSDAQ. En vertu du principe « conformité ou justification », les entreprises qui ne respectent pas le code doivent fournir les raisons pour lesquelles elles ne s'y sont pas conformées.
12. Les participations des entreprises appartenant à des chaebol ayant plus de 6 000 milliards de wons d'actifs dans d'autres entreprises sont plafonnées à 25 %, même si elles appartiennent au même groupe.
13. Le nombre d'experts-comptables a augmenté de 60 %, passant de 5 310 en 2001 à 8 508 en 2005, et le nombre des cabinets d'expertise comptable a plus que doublé sur la même période, passant de 35 à 81.
14. Depuis le début de 2004, le gouvernement a cédé 15 % de sa participation dans Woori Financial Group et ses participations résiduelles de 22 % dans Hana Bank et de 51.5 % dans Korea First Bank.
15. Citigroup a racheté la banque KorAm, rebaptisée Citibank Korea, et la Standard Chartered Bank est en train de procéder cette année à l'acquisition de la Korea First Bank.
16. Les banques subiraient des pertes importantes sur les prêts assortis de sûretés réelles si le taux de défaillance dépassait les 5 % (il se situait à 1.7 % en décembre 2004) et si la valeur des biens donnés en garantie diminuait de plus de 15 % (les prix des logements ont baissé de 2.1 % en 2004). Selon le rapport de la Banque de Corée, l'impact du taux de défaillance sur la rentabilité des banques est plus important que celui de la valeur des biens donnés en garantie (Banque de Corée, 2004).
17. Par exemple, la gamme des échéances sur les marchés obligataire et monétaire était limitée, il n'existait pas de vrai marché secondaire et les émissions dépendaient des garanties bancaires. Sur le marché des actions, il existait un quota pour les introductions en bourse (Noland, 2005).
18. En effet, Daewoo comme LG Card étaient notées AA lorsqu'elles ont fait faillite, et SK Global affichait la note A.
19. En 2004, Hyundai ITC, troisième plus grande société du secteur, a été cédée à Prudential Financial et en 2005 Korea et Daehan ITCs, les deux premières, ont été rachetées respectivement par Dongwon Financial Holding et Hana Bank.
20. En 2004, l'indice Hirschman-Herfindahl de mesure de la concentration du secteur des valeurs mobilières et des fonds de placement était de 483 pour la Corée en 2004, bien en deçà de celui des États-Unis (640) ou du Japon (2 065).
21. Les pouvoirs publics avaient favorisé l'utilisation des cartes de crédit par des modifications réglementaires, notamment l'introduction d'avantages fiscaux et de loteries pour les utilisateurs de cartes de crédit (voir l'Étude de 2004 pour des détails complémentaires).
22. Cette diminution a pu être obtenue malgré l'introduction de critères de défaillance très stricts conçus pour refléter de manière plus exacte les performances des sociétés de cartes de crédit. Les prêts rééchelonnés sont pris en compte dans ces nouveaux critères, à l'exclusion des montants pour lesquels la capacité à assurer le service de la dette s'est considérablement améliorée.
23. Lorsqu'un prêt a été restructuré, l'emprunteur n'est plus considéré comme défaillant dès lors qu'il reprend ses remboursements. En octobre 2004, 560 000 personnes avaient participé aux programmes de restructuration de dette cités plus haut (FMI 2005). Aucune information plus récente n'a été communiquée.
24. Auparavant, toute personne qui n'arrivait pas à rembourser 300 000 wons (environ USD 300) pendant au moins trois mois était inscrite sur la liste des emprunteurs défaillants.

Bibliographie

- Black, Bernard, Hasung Jang et Woochan Kim (2002), « Does Corporate Governance Matter? Evidence from the Korean Market », KDI School of Public Policy and Management, document de travail 02-04.
- Black, Bernard, Hasung Jang et Woochan Kim (2005a), « Does Corporate Governance Predict Firms' Market Values? Evidence from Korea », *Journal of Law, Economics and Organization*.
- Black, Bernard, Hasung Jang, Woochan Kim et Kyung Suh Park (2005b), « Does Corporate Governance Predict Firms' Market Values? Evidence from New Panel Data », document non publié (mai).
- Banque de Corée (2004), *Rapport sur la stabilité financière n° 4*, Banque de Corée, Séoul, Corée (en coréen).
- Commission de surveillance financière (2005), *Communiqué de presse*, 31 mars 2005, www.fsc.go.kr.
- FMI (2005), « Republic of Korea: 2004 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion », FMI, rapport sur les pays membres n° 05/49, Washington DC.
- Kang, Dongsoo (2005), « Corporate Distress and Restructuring Policy of the Korean Small and Medium-sized Enterprises », Korea Development Institute, document de travail 2005-01, Séoul.
- Kim, Hyeon-Wook (2005), « The Effects of Policy Lending Programmes for Korean SMEs », Rapport annuel du Korea Development Institute, Séoul.
- Kim, Joon-Kyung (2004), « Aperçu des restructurations des entreprises coréennes depuis la crise financière : coup de projecteur sur la rentabilité et la santé financière », Korea Development Institute, Policy Forum n° 168 (janvier 2004), Séoul (en coréen).
- Kim, Joon-Kyung (2005), « Document de travail sur la rentabilité des PME en Corée », document interne, Korea Development Institute, Séoul (en coréen).
- Lim, Kyung-Mook (2004), « Recommandations sur les mesures devant être prises par les pouvoirs publics pour renforcer le rôle des agences de notation sur le marché des titres d'emprunt », Korea Development Institute, Policy Study n° 2004-04, Séoul (en coréen).
- Ministère des Finances et de l'Économie (2005), « Foreign Companies, Important Economic Players », *Economic Bulletin* (juin), Séoul.
- Noland, Marcus (2005), « South Korea's Experience with International Capital Flows », National Bureau of Economic Research, document de travail n° 11381.
- OCDE (2003), *Investisseurs institutionnels : Annuaire statistique 1992-2001*, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques, Corée*, Paris.
- Park, Chang Kyun and Kyung-Mook Lim (2004), « Recommandations sur les mesures devant être prises par les pouvoirs publics pour renforcer le marché financier : gestion d'actifs et marché des emprunts d'État à long terme », Korea Development Institute, monographie n° 2004-16, Séoul (en coréen).
- Yoo, Kyeongwon (2004), « Étude, fondée sur l'observation, de l'analyse prudentielle des portefeuilles : Conclusions pour la Corée », Banque de Corée, analyse économique n° 10-3, Séoul (en coréen).

ANNEXE 6.A1

Le programme gouvernemental d'aide aux petites entreprises individuelles

(MAI 2005)

1. Réduire la saturation dans le secteur des services :

- Diffuser davantage d'informations sur les entreprises de services par région et par branche d'activité et mettre sur pied une base de données sur les entreprises pour 800 domaines commerciaux.
- Réduire l'assistance fournie aux entreprises nouvelles par les fonds régionaux de garantie des crédits.
- Introduire ou, le cas échéant, renforcer les obstacles à l'entrée dans le secteur des services (par exemple système de certification pour les magasins de soins et de produits de beauté, les laveries ou encore les boulangeries, système d'homologation pour le fret routier, fixation de plafonds régionaux pour les taxis).
- Encourager les entreprises à recruter des salariés âgés afin de réduire leur arrivés dans les secteurs des services, déjà saturés.

2. Favoriser la transition ou la sortie des travailleurs indépendants :

- Prévoir des mécanismes efficaces d'accès au marché du travail pour les personnes qui souhaitent changer d'activité ou cesser leur activité, et étendre le bénéfice du système d'assurance-chômage à ceux qui souhaitent y adhérer.
- Restructurer les marchés traditionnels ainsi que le secteur du commerce de détail.
- Créer des emplois dans les services sociaux, par exemple les soins de longue durée..

3. Fournir des conseils aux entreprises :

- Instituer des « Centres de consultation régionaux pour les travailleurs indépendants » qui fourniront des prestations sur mesure de conseil et de formation dont le coût sera pris en charge par les pouvoirs publics (à hauteur de 500 000 wons par entreprise).

4. Stabiliser les activités commerciales des petites entreprises individuelles :

- Fournir une assistance financière aux entreprises viables grâce à des fonds régionaux de garantie des crédits.
- Aider les travailleurs indépendants à s'informatiser.
- Réduire la charge fiscale des travailleurs indépendants et aider les emprunteurs défaillants à titre personnel à sortir de cette catégorie.

5. Mesures destinées à accroître la compétitivité grâce au système des franchises :

- Réserver aux franchises le même traitement qu'aux activités manufacturières dans les programmes d'assistance gouvernementaux.
- Adopter une nouvelle loi spécifique afin de favoriser le système de franchisage et fournir des services de courtage entre franchiseurs et franchisés.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 21 2 P) ISBN 978-92-64-01440-4 - n° 54438 2007

Corée

Thème spécial : Créer des conditions plus propices à l'innovation et à la croissance

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2005
Belgique, mars 2006
Canada, juin 2006
Corée, avril 2007
Danemark, mai 2006
Espagne, janvier 2007
États-Unis, décembre 2005
Finlande, mai 2006
France, septembre 2005
Grèce, septembre 2005
Hongrie, juillet 2005
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, novembre 2005
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, novembre 2005
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, septembre 2005
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, février 2007
Suisse, janvier 2006
Turquie, octobre 2006
Zone euro, janvier 2007

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, février 2005
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2005
(18 NUMÉROS)



Volume 2005/21 – Avril 2007
Supplément n° 3

ISBN 978-92-64-01440-4
10 2005 21 2 P

