



**Études économiques
de l'OCDE**

CORÉE



Études économiques de l'OCDE

Corée

2007



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.

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

© OCDE 2007

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

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Relever les grands défis futurs de la Corée	21
Tendances macroéconomiques en Corée	23
Défis majeurs pour une croissance durable en Corée	25
Conclusion	39
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles.....	40
Chapitre 2. Évolutions et mesures macroéconomiques affectant les conditions monétaires	45
Tendances récentes et perspectives de l'économie	46
Politique du taux de change et libéralisation des sorties de capitaux	55
Considérations relatives à la politique monétaire	58
Conclusion	62
Notes	62
Chapitre 3. Réformer la politique du logement et la politique régionale	65
Y a-t-il une « bulle » immobilière en Corée ?	67
Mesures destinées à stabiliser les prix immobiliers	72
Mesures en vue d'un développement régional équilibré	86
Conclusion	92
Notes	94
Bibliographie	95
Annexe 3.A1. Principales mesures de stabilisation des prix immobiliers depuis 2005	97
Chapitre 4. La situation budgétaire en Corée	101
L'évolution budgétaire en 2006 et 2007	102
Coopération économique avec la Corée du Nord	105
Améliorer le système fiscal	107
Conclusion	109
Notes	109
Chapitre 5. Les dépenses sociales publiques dans le contexte d'un vieillissement démographique rapide	111
La transition démographique et le taux de fécondité	114
Compenser le vieillissement démographique par une hausse du taux d'activité	122
Garantir un revenu adéquat aux personnes âgées	127

Faire face aux pressions à la hausse sur les dépenses de santé	135
L'offre de soins de longue durée aux personnes âgées	143
L'aide sociale dans un contexte d'accroissement de la pauvreté relative et des inégalités de revenus	147
Conclusion	155
Notes	158
Bibliographie	160
Chapitre 6. Renforcer la mondialisation de l'économie coréenne	163
Favoriser des conditions plus propices à l'investissement direct étranger	164
Renforcer l'intégration internationale par le biais des échanges	182
Libéraliser l'entrée de ressources humaines	187
Conclusion	190
Notes	192
Bibliographie	194
Encadrés	
1.1. Le plan gouvernemental Vision 2030	27
2.1. Synthèse des recommandations pour la politique des changes et la politique monétaire	62
3.1. Principales mesures de politique immobilière depuis 2005	74
3.2. Bulle immobilière : l'expérience du Japon	84
3.3. La pollution atmosphérique dans la région de la capitale	87
3.4. Résumé des recommandations concernant la politique du logement et la politique régionale	93
4.1. Recommandations de politique budgétaire	109
5.1. Le plan du gouvernement en faveur de la natalité	118
5.2. Les pensions publiques en Corée	129
5.3. Options de réforme du régime de retraite	132
5.4. Le système de santé coréen	138
5.5. Assurance dépendance : les enseignements de l'expérience japonaise	145
5.6. Résumé des recommandations en matière de dépenses publiques sociales dans le contexte du vieillissement démographique	156
6.1. L'importance du secteur des services	166
6.2. Récentes réformes dans le domaine du gouvernement d'entreprise	172
6.3. Initiatives visant à encourager l'IDE	180
6.4. Résumé des recommandations d'action pour une meilleure intégration de la Corée dans l'économie mondiale	190
Tableaux	
1.1. Tendances de la croissance économique en Corée	23
2.1. Composition des exportations de la Corée	51
2.2. Perspectives économiques à court terme de la Corée	54
2.3. Balance des paiements	55
3.1. Restrictions réglementaires concernant le rapport prêt/valeur du bien	79
3.2. Les impôts coréens sur la détention de biens immobiliers	81
3.3. Modifications récentes de l'impôt sur les plus-values immobilières en Corée	83
4.1. Budget consolidé de l'État	103
4.2. Dépenses de l'administration centrale, par poste	104

4.3. Comparaison entre la Corée du Nord et la Corée du Sud	107
5.1. Les dépenses sociales dans les pays de l'OCDE	112
5.2. Indicateurs et projections démographiques pour la Corée	115
5.3. Rythme du vieillissement démographique dans une sélection de pays de l'OCDE	115
5.4. La garde et l'éducation des jeunes enfants en Corée	119
5.5. Coût de la garde d'enfants dans le secteur privé	121
5.6. Taux de pauvreté relative par type de foyer	128
5.7. Comparaison internationale de la couverture des régimes de retraite	131
5.8. Options de réforme des pensions	133
5.9. Croissance des dépenses publiques de santé	136
5.10. Les raisons de l'insatisfaction suscitée par les services médicaux en Corée	141
5.11. Comparaison internationale des soins de longue durée	144
5.12. Indicateurs des inégalités de revenus en Corée	150
5.13. Proportion des travailleurs temporaires en Corée	151
5.14. Raisons de l'embauche de travailleurs non réguliers	152
5.15. Couverture sociale et avantages salariaux par type d'emploi	152
5.16. Couverture du système d'assurance-emploi	154
5.17. Cotisations d'assurance sociale	156
6.1. Entrées d'IDE dans les pays de l'OCDE	165
6.2. Indicateurs de la rentabilité des banques	167
6.3. Emploi, valeur ajoutée et productivité par secteur	168
6.4. Évolution récente du marché coréen des fusions/acquisitions	171
6.5. Conditions offertes aux entreprises en Corée : point de vue des entreprises étrangères	177
6.6. Zones spéciales destinées à encourager l'IDE	180
6.7. Obstacles au commerce : comparaison internationale	183
6.8. Stratégie de la Corée en matière d'ALE	184
6.9. Travailleurs étrangers en Corée	188
Graphiques	
1.1. Le revenu par habitant de la Corée converge vers la moyenne OCDE	22
1.2. Revenu national et termes de l'échange	24
1.3. Déséquilibres dans l'économie coréenne	26
1.4. Explication des différences de revenu	30
1.5. Taux d'intérêt et taux de change	31
1.6. Concentration dans les grandes villes	32
1.7. Volume des dépenses publiques : comparaison internationale	33
1.8. Les dépenses publiques sociales brutes : comparaison internationale	35
1.9. Indicateurs de l'intégration de la Corée dans l'économie mondiale	37
2.1. Tendance à la baisse de la confiance des consommateurs	47
2.2. Baisse sensible de l'activité dans le secteur de la construction	47
2.3. Objectifs d'inflation et résultats	48
2.4. Taux d'épargne des ménages	49
2.5. Endettement des ménages	50
2.6. Expansion des échanges entre la Corée et la Chine	52
2.7. Évolution du taux de change	53
2.8. Réserves de change et dette extérieure à court terme	56
2.9. Investissements coréens à l'étranger	58
2.10. Indice des conditions monétaires en Corée	59

2.11. Évolution de la liquidité et du crédit	60
3.1. Évolution des prix des logements	68
3.2. Rapport prix/revenus et prix/loyers dans les pays de l'OCDE	69
3.3. Évolution des prix des logements dans les pays de l'OCDE	70
3.4. Évolution régionale des prix des logements en Corée	70
3.5. Corrélation entre les prix des logements en termes réels et le cycle conjoncturel	72
3.6. Comparaison internationale de la variabilité des prix des logements	73
3.7. Comparaison internationale de l'endettement hypothécaire en 2005	77
3.8. Les impôts immobiliers périodiques dans les pays de l'OCDE	80
3.9. Taux effectif d'imposition de la détention de biens immobiliers en Corée	82
3.10. Émissions de polluants atmosphériques	88
4.1. Dette brute de l'État et obligations garanties par l'État	104
4.2. Échanges et coopération économique Nord-Sud	105
5.1. Composition des dépenses sociales publiques	113
5.2. Le vieillissement démographique dans les pays de l'OCDE	116
5.3. Tendances de l'indice synthétique de fécondité dans les pays de l'OCDE ...	116
5.4. Projections à long terme de la population active	123
5.5. Comparaison internationale des taux d'activité	124
5.6. Taux d'emploi féminin et indice synthétique de fécondité	125
5.7. Couverture du Régime national de retraite	129
5.8. Augmentation prévue des dépenses publiques au titre des soins de santé et des soins de longue durée	137
5.9. Évolution des dépenses de santé par source de financement, en Corée	138
5.10. Développement de l'assurance dépendance au Japon	146
5.11. Comparaison internationale des taux de pauvreté relative	149
5.12. Comparaison internationale des inégalités de revenus	150
6.1. Part du secteur des services dans le stock d'IDE dans les pays de l'OCDE ...	166
6.2. Entrées d'IDE en Corée et part dans le total mondial	170
6.3. Réglementation des marchés de produits en 2003	175
6.4. Journées de travail perdues pour fait de grève	178
6.5. Pénétration des importations : comparaison internationale	183
6.6. Comparaison internationale du soutien à l'agriculture en 2003-05	186

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 mars 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 16 avril 2007.

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

L'étude précédente de la Corée a été publiée en novembre 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE LA CORÉE

LE PAYS

Superficie totale (milliers de km ²)	100	Villes principales, 2005 (en millions d'habitants) :	
Superficie agricole (milliers de km ²)	14	Séoul	10.0
Forêts (milliers de km ²)	65	Pusan	3.6
		Taegu	2.6
		Inch'on	2.5

LA POPULATION

Population, 2006 (en millions)	48.3	Population active civile, 2006 (en millions)	24.0
Densité au km ² , 2006	48.3	Emploi	23.2
Taux de variation annuel de la population, 2006	0.3	Agriculture, sylviculture, pêche	1.8
		Industrie	4.2
		Construction	1.8
		Services	15.3

LA PRODUCTION

PIB, 2006 (mille milliards de wons)	847.9	Origine du PIB, 2006 (en pourcentage du total) :	
PIB par habitant (en dollars)	18 444	Agriculture	3.2
Investissement brut, 2006 (mille milliards de wons) :	246.2	Industrie	30.5
En pourcentage du PIB	29.0	Construction	9.1
Par habitant (en dollars)	5 355	Services	57.2

L'ÉTAT

Consommation publique, 2006 (en pourcentage du PIB)	14.8	Composition de l'Assemblée nationale : juin 2007	Nombre de sièges
Recettes courantes de l'administration centrale, base consolidée, en 2006 (en pourcentage du PIB)	25.0	The Uri Party	88
Solde financier de l'administration centrale, base consolidée, en 2006 (en pourcentage du PIB)	0.7	The Grand National Party	128
		Autres	83
			299

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens, 2006, f.a.b. (en pourcentage du PIB)	36.6	Importations de biens, 2006, c.a.f. (en pourcentage du PIB)	34.7
Principaux produits exportés (en pourcentage des exportations totales) :		Principaux produits importés (en pourcentage des importations totales) :	
Produits d'industrie légère	8.3	Biens manufacturés	10.3
Produits d'industrie lourde	83.1	Combustibles minéraux, lubrifiants	56.2
Produits électroniques	27.6	Machines et matériel de transport	18.1
Voitures	9.4	Autres	33.5

LA MONNAIE

Unité monétaire : wons		Unités monétaires par dollar, moyenne journalière :	
		2004	1 145
		2005	1 024
		2006	956

Résumé

La Corée reste l'une des économies de la zone OCDE qui connaissent la croissance la plus rapide. La vigueur de ses secteurs de haute technologie et la forte demande chinoise ont alimenté la croissance de ses exportations ces quatre dernières années, malgré l'atonie de la demande intérieure. Ce profil de croissance a aggravé les déséquilibres entre le secteur manufacturier et les services, et également entre les grandes entreprises et les PME, ce qui a accentué l'inégalité des revenus et les carences structurelles. Ces problèmes, qui se doublent d'un ralentissement des apports de capital et de main-d'œuvre, font craindre un affaiblissement du potentiel de croissance de la Corée alors même que le revenu par habitant demeure inférieur d'un tiers à la moyenne OCDE. Soutenir le potentiel de croissance du pays est l'un des grands thèmes du plan gouvernemental intitulé « Vision 2030 ».

Il faudrait axer la politique monétaire sur l'objectif d'inflation à moyen terme. L'évolution des prix des logements est l'un des facteurs qui expliquent le durcissement de la politique monétaire depuis la fin de 2005. Mais vouloir contrecarrer la hausse des prix des logements en relevant les taux d'intérêt déclenche des pressions à la hausse sur le taux de change et freine à la fois la demande intérieure et les exportations. Il faudrait que la Banque de Corée s'attache essentiellement à réaliser l'objectif d'inflation de 2.5-3.5 %, qui n'est pas actuellement menacé, et que le gouvernement maintienne une politique flexible de taux de change.

La politique du logement devrait viser davantage à mettre en place un marché efficient qu'à contrôler les prix. Bien que la hausse des prix des logements dans l'ensemble de la Corée ait été relativement faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE, la flambée observée, surtout pour les appartements, dans certains secteurs de la région de la capitale, où vit près de la moitié de la population, a conduit à l'adoption de cinq séries de mesures de politique immobilière ces 18 derniers mois. Pour atteindre son objectif de stabilisation des prix des logements, le gouvernement entend développer la construction de logements dans la région de la capitale, le secteur public jouant un rôle plus marqué. Cependant, les autorités devraient commencer à alléger les réglementations qui limitent l'offre de logements, car s'en remettre davantage au secteur privé permettrait de mieux satisfaire les préférences des consommateurs. Les mesures de politique immobilière ont également pour but de lutter contre la demande « spéculative » et de faire baisser les prix des logements en plafonnant le prix du neuf. Pour justifier l'objectif d'une stabilisation des prix immobiliers, certaines de ces dispositions risquent d'être très préjudiciables si elles sont maintenues dans le long terme car elles tendent à réduire l'offre de logements.

Préserver une situation budgétaire saine est cruciale face au vieillissement exceptionnellement rapide de la population. Vision 2030 prévoit que les dépenses sociales publiques, qui représentent aujourd'hui 6 % du PIB, avoisineront la moyenne OCDE actuelle (21 %) en 2030. Il est essentiel de se montrer prudent dans l'augmentation des dépenses et de rechercher l'efficacité dans tous les secteurs, ce qui limitera l'alourdissement nécessaire de la fiscalité. Les priorités pourraient être les suivantes :

- Lever les obstacles aux naissances, le taux de fécondité étant tombé à 1.08, chiffre le plus bas de la zone OCDE.

- Favoriser une hausse du taux d'activité des femmes afin d'atténuer l'impact du vieillissement démographique.
- Au lieu de développer la prestation publique dans le domaine de l'accueil de l'enfance et de la prise en charge de longue durée, il vaudrait mieux, pour intensifier la concurrence et répondre aux besoins des consommateurs, attribuer aux ménages des bons leur permettant de bénéficier de ces services.
- Développer la pension de vieillesse attribuée sous condition de ressources, tout en soutenant le nouveau régime de retraite d'entreprise et en réformant les régimes publics de retraite professionnelle.
- Réformer l'Assurance-maladie nationale afin de limiter les pressions à la hausse qui s'exercent sur les dépenses de santé.
- S'attaquer à la montée de l'inégalité et de la pauvreté en réduisant la proportion croissante de salariés non réguliers.

Renforcer l'intégration de la Corée dans l'économie mondiale est l'une des grandes priorités. Malgré les progrès accomplis cette dernière décennie, la Corée reste relativement isolée du point de vue des importations de produits manufacturés, du stock d'investissements directs étrangers (IDE) et des entrées de travailleurs étrangers. Il est essentiel de mieux tirer parti des produits et services étrangers, de l'IDE et de la main-d'œuvre étrangère pour accélérer la croissance de la productivité et pallier les pénuries de main-d'œuvre que connaissent les petites entreprises. Pour ce faire, il faut réduire des obstacles à l'IDE et aux importations, notamment de produits agricoles, et assouplir le contrôle des entrées de travailleurs étrangers.

Évaluation et recommandations

L'expansion actuelle, tirée essentiellement par l'exportation...

L'économie coréenne connaît une croissance annuelle de 4.3 % depuis 2002, ce qui lui a permis de porter son revenu par habitant aux deux tiers de la moyenne OCDE. Malgré l'appréciation de la monnaie, la croissance s'est surtout appuyée sur la demande extérieure, en partie grâce au développement constant du secteur des technologies de l'information et des communications et à la forte demande chinoise. En revanche, la demande intérieure s'est montrée assez léthargique, avec une progression annuelle de 2 % depuis 2002, ce qui s'explique par l'éclatement de la « bulle » des cartes de crédit et par une dégradation des termes de l'échange. En raison de l'atonie de la demande intérieure et de l'appréciation de la monnaie, depuis le milieu de 2005 l'inflation reste inférieure à l'objectif à moyen terme de 2.5-3.5 % retenu par la Banque de Corée, malgré la hausse des prix du pétrole.

... s'est ralentie durant la deuxième moitié de 2006...

La croissance économique s'est ralentie à moins de 4 % (taux annuel CVS) en 2006 et jusqu'au premier trimestre 2007, la demande intérieure ayant fléchi. Elle devrait s'accélérer progressivement en 2007, ce qui donnerait une croissance de 4¼ pour cent pour l'ensemble de l'année, contre 5 % en 2006. La progression de la consommation privée en 2007 risque de se limiter à la hausse des revenus des ménages, car il n'y a plus guère de possibilités de réduction du taux d'épargne et d'accroissement de l'endettement. L'évolution à la baisse de l'investissement en proportion du PIB devrait se poursuivre, notamment parce que la politique du logement freine l'activité dans le secteur de la construction. Dans le même temps, la croissance des exportations devrait se tasser, car la croissance du commerce mondial connaîtra une certaine décélération et le raffermissement du won produira ses effets.

... dans le contexte d'une monnaie plus vigoureuse...

Le won a progressé de 9 % par rapport au dollar depuis la fin de 2005, notamment à la faveur d'un solde largement excédentaire des opérations en capital. Les entrées de capitaux ont augmenté avec la montée des taux d'intérêt intérieurs, la Banque de Corée ayant préventivement durci la politique monétaire et relevé le taux directeur à court

terme de 3.25 % à 4.5 % entre octobre 2005 et août 2006. L'appréciation de la monnaie s'est doublée d'interventions sur le marché des changes afin de lisser la tendance à la hausse du won, tout en acceptant sa progression tendancielle. *Il faudrait que la Corée maintienne une politique flexible de taux de change, compte tenu des coûts et des risques liés aux mesures d'intervention. Les réserves en devises, à 247 milliards de dollars (27 % du PIB,) étant plus de deux fois supérieures à la dette extérieure à court terme, une accumulation continue de réserves n'est pas justifiée.* Les pressions à la hausse qui s'exercent sur le taux de change pourraient s'atténuer grâce aux mesures récentes d'assouplissement des obstacles aux sorties de capitaux. *L'objectif devrait être de mettre sur un pied d'égalité les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux, tout en évitant les mesures, telles que l'expansion du soutien public aux investissements à l'étranger, qui encouragent à court terme les sorties de capitaux.*

... et d'un durcissement de la politique monétaire

La forte progression des entrées de capitaux a également contribué à une plus forte expansion de la liquidité. L'augmentation de la masse monétaire (M2) s'est accélérée pour atteindre près de 11 % (en glissement annuel) au dernier trimestre 2006. Un tel rythme de progression n'avait pas été observé depuis 2003 ; il tient en partie à la demande de prêts au logement. Pour freiner la croissance de la liquidité et du crédit bancaire, la Banque de Corée a relevé le niveau des réserves obligatoires pour la première fois depuis 1990. Les conditions monétaires se sont donc durcies très nettement à la suite de la hausse des taux d'intérêt, de la modification des réserves obligatoires et de l'appréciation du taux de change. Cela a eu un impact négatif sur les ménages et les petites entreprises, fortement endettés ; d'où une décélération de la croissance économique au deuxième semestre 2006. Alors même que la croissance économique est revenue au-dessous de son rythme potentiel et que l'inflation était inférieure à la cible visée, les conditions monétaires ont été sensiblement durcies. Le resserrement de la politique monétaire tient en partie aux craintes que suscite l'évolution des prix des logements, et la Banque centrale « restera très attentive à l'évolution du marché immobilier » en fixant les taux d'intérêt en 2007. Mais la politique monétaire n'est pas particulièrement efficace lorsqu'on veut agir sur les prix immobiliers, surtout quand les hausses les plus fortes des prix des logements se limitent à certains secteurs de la région de la capitale. De plus, accorder un poids excessif aux prix des logements risque de détourner les autorités monétaires de leur objectif premier, la stabilité des prix des biens et services. *La Banque de Corée doit tenir dûment compte des évolutions récentes de la production et de l'inflation pour déterminer l'orientation de sa politique monétaire. La Banque devrait s'efforcer avant tout de maintenir l'inflation, mesurée par l'indice global des prix à la consommation, dans la fourchette à moyen terme, et pour faire face à l'évolution du marché immobilier il vaudrait mieux recourir à des mesures bien ciblées.*

Le gouvernement se propose d'augmenter le nombre des logements dans la région de la capitale

De fait, le gouvernement a mis en place cinq séries de mesures de politique immobilière depuis août 2005, dans la crainte d'une « bulle » des prix des logements. Tandis que l'augmentation du prix moyen des logements depuis 2000 est inférieure pour l'ensemble

de la Corée à la moyenne observée pour les autres pays de l'OCDE et qu'elle est restée assez modérée en 2005-06, la hausse de l'immobilier est devenue un dossier politique très sensible, parce que son rythme est plus rapide pour les appartements de la région de la capitale, en particulier dans le district de Kangnam. L'une des raisons principales en est la contraction de l'offre privée de logements liées aux difficultés rencontrées pour trouver des sites de construction, notamment à cause du maintien de certaines réglementations, tandis que la demande a augmenté dans certains secteurs de la région de la capitale compte tenu d'un cadre de vie favorable, notamment d'établissements d'enseignement de grande qualité. Les autorités redoutent que les fortes hausses de prix dans la région de la capitale ne gagnent d'autres régions du pays, et elles s'inquiètent également des fortes plus-values engrangées par certains et d'un creusement des écarts de richesse. C'est pourquoi que le gouvernement a répondu aux craintes générales de la population concernant la hausse des prix immobiliers en agissant sur plusieurs fronts. Il a décidé que 1.64 million de logements seraient construits dans la région de la capitale entre 2007 et 2010 sous la conduite du secteur public, alors que le chiffre fixé au départ n'était que de 1.48 million. Il prévoit en outre de développer le logement locatif public, dont le nombre d'unités devrait passer cette prochaine décennie de 0.8 million à 3.4 millions, soit 20 % du parc total de logements. Le financement sera assuré en partie par un nouvel organisme qui s'appuiera sur les institutions financières publiques, notamment la Caisse nationale de retraite, le rendement promis aux investisseurs pour cette opération étant supérieur à celui des obligations du Trésor. Accroître l'offre de logements répondant aux préférences des ménages est le seul moyen de réduire les pressions sur les prix.

Les autres mesures prises par le gouvernement pour stabiliser le marché immobilier...

Le gouvernement n'a pas seulement décidé d'augmenter l'offre de logements dans la région de la capitale ; il a pris également d'autres mesures de politique immobilière, qui visent en particulier à lutter contre la demande « spéculative » et à faire baisser les prix des logements :

- Le Service de surveillance financière a ramené le plafond prêt/valeur du bien de 60 % à 40 % dans la plus grande partie de la région de la capitale.
- L'impôt immobilier global, impôt national s'ajoutant depuis 2005 aux impôts immobiliers locaux, frappe la détention de biens immobiliers, avec des taux progressifs pouvant aller jusqu'à 4 %.
- L'impôt sur les plus-values a été porté à 50 % au moins pour les propriétaires de deux logements ou plus, alors qu'il varie entre 9 % et 36 % pour les propriétaires d'un seul logement.
- Le prix des logements neufs fournis par le secteur public dans les villes nouvelles de la région de la capitale doit être réduit de 25 %, notamment grâce à une modification du coefficient d'occupation des sols.
- Les entreprises privées de construction sont tenues de divulguer leurs coûts dans la région de la capitale. En fonction de ces coûts, les collectivités locales sur tout le territoire fixeront un plafond pour le prix des logements, compte tenu du coût des terrains et d'un bénéfice « adéquat ». Cela devrait faire baisser les prix des logements de 20 %.

... risquent de réduire l'offre de logements à long terme

Les mesures prises par le gouvernement reflètent sa volonté de limiter les fortes fluctuations à court terme des prix immobiliers. Pour justifier cet objectif d'action, certaines de ces dispositions risquent d'être très préjudiciables si elles sont maintenues dans le long terme. *Premièrement*, plusieurs actions qui visent à limiter la demande de logements peuvent avoir des effets dynamiques négatifs sur l'offre. *Deuxièmement*, l'expérience internationale montre que taxer lourdement les plus-values peut avoir des effets de verrouillage qui réduisent également l'offre de logements. *Troisièmement*, imposer la divulgation des coûts de construction et plafonner les prix affaiblira l'incitation à accroître l'efficacité et freinera encore l'offre. *Au total*, les diverses mesures visant à combattre la demande « spéculative » et à contrôler les prix des logements risquent de diminuer l'offre de logements du secteur privé et d'accentuer à moyen terme les pressions sur les prix, malgré le développement prévu des logements relevant du secteur public. *Au vu de ces considérations*, le gouvernement devrait adopter une perspective à plus long terme et s'attaquer à d'autres facteurs qui poussent la population à s'installer dans la région de la capitale, par exemple en améliorant la qualité de l'éducation dans les autres régions. En outre, les autorités devraient abroger bon nombre des règles d'urbanisme, de façon à stimuler l'offre privée, qui répondrait mieux aux préférences des consommateurs. Au moment même où la réforme de la réglementation sera entreprise et où l'offre de logements deviendra plus élastique, la plupart des dispositions récentes, notamment le contrôle des prix des logements, devront être supprimées, ce qui accroîtra d'autant l'offre de logements. Enfin, les autorités doivent veiller à maintenir une concurrence suffisante sur le marché.

Puisque le déficit budgétaire se creuse...

Si la situation financière de l'État est relativement saine, les dépenses publiques augmentent à un rythme annuel de 9 % depuis 2002, alors que les recettes ne progressent que de 7 %. Dès lors, le déficit budgétaire est passé de 0.2 % du PIB en 2002 à 0.8 % en 2006, si l'on ne tient pas compte de l'excédent de la sécurité sociale, du produit des privatisations et du coût de la restructuration du secteur financier. Le budget initial pour 2007 prévoit un déficit de 1.5 %. Selon le Plan national de gestion budgétaire le plus récent, le déficit devrait être ramené à 0.8 % du PIB en 2010.

... il est essentiel de viser un budget en équilibre en prévision des pressions futures sur les dépenses...

Vu le ralentissement de la croissance économique et l'impact du durcissement monétaire, le gouvernement prévoit d'engager la plus grande partie des dépenses publiques au premier semestre 2007, afin de lisser la trajectoire de croissance durant l'année. La concentration des dépenses publiques sur le premier semestre induira des pressions pour un budget supplémentaire destiné à éviter une baisse des dépenses au deuxième semestre, encore que la loi budgétaire nationale de 2007 soit susceptible de limiter ces pressions. *Pour 2007*, la priorité devrait être de limiter la croissance des dépenses publiques aux 7.5 % fixés dans le budget initial et de parvenir en 2010 aux 6.4 % annuels visés dans le Plan national de gestion budgétaire. Du côté des recettes, le plan du gouvernement, *Vision 2030*, rendu public en

août 2006, prévoit d'augmenter les recettes au moyen de réformes fiscales. La priorité pour les réformes devrait être d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés en réduisant les généreuses déductions et exemptions et en faisant appliquer fermement et uniformément la législation fiscale, surtout dans le cas des travailleurs indépendants. Une réforme du système fiscal est indispensable pour limiter le coût des distorsions au fur et à mesure que la charge fiscale s'alourdit. Des restrictions de dépenses se doublant de réformes fiscales devraient contribuer à l'équilibre du budget à moyen terme, la Corée pouvant ainsi mieux se préparer aux pressions futures sur les dépenses, notamment en vue de financer une coopération économique plus étroite avec la Corée du Nord et des dépenses sociales publiques en hausse.

... notamment pour les dépenses sociales publiques, dans le contexte d'un vieillissement rapide de la population

Vision 2030 table sur une progression des dépenses sociales publiques – à partir de leur niveau actuel de 6 %, le plus bas de la zone OCDE – jusqu'aux environs de la moyenne OCDE actuelle (21 %) en 2030. Les autorités coréennes devraient néanmoins se montrer prudentes en matière d'accroissement des dépenses sociales, sachant que dans plusieurs pays une forte hausse des dépenses a abouti à une charge fiscale beaucoup plus lourde, avec toutes les conséquences négatives que cela peut avoir pour la croissance économique. Au lieu de fixer un objectif global de dépenses, il vaudrait mieux s'efforcer d'élaborer des programmes efficaces dans chaque secteur des dépenses sociales, comme le prévoit Vision 2030. Quoi qu'il en soit, les dépenses sociales publiques devront manifestement augmenter ces prochaines décennies avec le vieillissement rapide de la population. De fait, la proportion de personnes âgées dans la population coréenne, actuellement la deuxième de la zone OCDE par ordre croissant, deviendrait la quatrième par ordre décroissant en 2050.

Les mesures visant à favoriser les naissances et à accroître les taux d'activité pourraient atténuer l'impact du vieillissement...

L'un des facteurs qui expliquent le vieillissement démographique est la chute du taux de fécondité, de 4.5 en 1970 à 1.5 en 2000 et à 1.08 en 2005, chiffre le plus bas de la zone OCDE. Remédier aux obstacles qui freinent les naissances, notamment le coût élevé de l'éducation – considéré par les familles comme le facteur principal – pourrait contribuer à inverser la baisse de la fécondité. Si l'on veut alléger la charge que représentent les dépenses pour l'éducation des enfants, il faudrait réformer le système éducatif, de façon que les établissements de tutorat privés jouent un rôle plus limité et que les familles ne conservent pas à leur charge des frais aussi élevés. Il faut aussi augmenter les taux d'activité pour atténuer l'impact du vieillissement démographique sur l'économie. Si les taux d'activité restent à leurs niveaux actuels, la population active aura diminué de 23 % au milieu de ce siècle et le vieillissement pèsera d'autant plus. On pourrait largement accroître le taux d'activité des femmes d'âge essentiellement actif, l'un des plus faibles dans la zone OCDE. L'une des priorités dans ce domaine – assurer une offre suffisante de services d'accueil de l'enfance de haute qualité – irait dans le sens d'une amélioration du taux de fécondité. Le gouvernement prévoit de tripler la proportion d'enfants jusqu'à l'âge de cinq ans bénéficiant d'équipements publics d'accueil

de l'enfance, pour la faire passer à 30 %. Mais une meilleure solution serait de cesser de privilégier la prestation publique de services de garde d'enfants et d'attribuer aux familles des chèques-enfants, ce qui laisserait plus de choix aux parents et favoriserait la concurrence entre prestataires. Pour cela, il faut déplaçonner les tarifs des prestataires privés de services d'accueil de l'enfance. Il est probable qu'un accroissement de l'offre de structures d'accueil n'améliorera guère le taux de fécondité et le taux d'activité des femmes si l'on n'introduit pas dans les entreprises des pratiques plus favorables à la famille qui permettront aux deux parents de concilier travail et éducation des enfants. Enfin, il convient de mieux tirer parti du capital humain des travailleurs âgés en relevant ou en éliminant les âges obligatoires de départ en retraite.

... mais il est essentiel d'améliorer le système public de retraite...

C'est sur le Système national de retraite que le vieillissement démographique aura le plus d'impact. L'Assemblée nationale a rejeté un projet de loi qui visait à ramener le taux de remplacement de 60 % à 50 % (pour 40 ans de cotisations), tout en relevant le taux de cotisation de 9 % à 12.9 %, ce qui devait assurer la viabilité financière du système jusqu'en 2065. Toutefois, des problèmes se posent en ce qui concerne la couverture de ce régime, car le nombre de cotisants plafonne à un tiers de la population d'âge actif, proportion bien inférieure à celle observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE. De plus, la durée moyenne de cotisation des bénéficiaires – le Système national de retraite prévoit 17.6 ans en 2030 – montre que la pension d'un grand nombre de retraités sera faible. Par conséquent, le Système national de retraite n'aura qu'une capacité limitée de réduire le taux de pauvreté relative des ménages âgés, qu'on estimait déjà à 39 % en 2000. La mise en place, en 2008, d'une pension attribuée sous condition de ressources, que pourront obtenir 60 % des personnes âgées, est donc une mesure qui va dans la bonne direction, même s'il s'agit d'une prestation relativement faible, inférieure à 5 % du salaire moyen.

... et d'étendre la nouvelle pension de vieillesse attribuée sous condition de ressources...

Compte tenu des difficultés rencontrées pour élargir la couverture du Système national de retraite et pour obtenir un niveau de cotisation plus élevé dans le cas des travailleurs indépendants, un moyen de faire reculer la pauvreté parmi la population de plus de 65 ans serait de majorer progressivement la pension sous condition de ressources de façon qu'elle atteigne le coût minimum de la vie (20 % du salaire moyen), tout en élargissant sa couverture. Si l'on développait très sensiblement la pension de base, il faudrait parallèlement diminuer les prestations du Système national de retraite afin de limiter le coût global des mesures en faveur des personnes âgées. Entre-temps, les prestations d'aide sociale sous condition de ressources doivent être suffisantes si l'on veut réduire l'incidence relativement forte de la pauvreté chez les personnes âgées. Enfin, il faudrait réformer les régimes publics de retraite professionnelle de la fonction publique, du personnel militaire et des enseignants du secteur privé, qui couvrent 6 % de la population, de manière qu'ils soient moins tributaires des subventions de l'État et qu'il y ait transférabilité des droits avec le Système national de retraite.

... tout en développant le nouveau régime de retraite d'entreprise

Il faut, en plus des régimes publics de retraite, une plus forte épargne privée en vue de la retraite. L'une des mesures clés à cet égard est la décision prise en 2005 d'autoriser les entreprises à remplacer la retraite en capital par une pension de retraite d'entreprise. Les employeurs et les salariés doivent se prononcer d'un commun accord en faveur d'un régime à prestations définies ou à cotisations définies. Mais, jusqu'à présent, rares sont les grandes entreprises qui ont mis en place un régime de retraite dans le cadre de la nouvelle loi, notamment parce qu'il s'avère difficile de s'entendre avec les travailleurs sur le type de régime. *Il faudrait encourager les régimes de retraite d'entreprise à cotisations définies, notamment pour faciliter la mobilité sur le marché du travail, tout en s'appuyant sur la fiscalité pour accélérer la suppression progressive de la retraite en capital, qui incite les entreprises à mettre à la retraite les travailleurs âgés.*

Les autres priorités sont la réforme du système de santé...

Le vieillissement de la population exercera aussi de fortes pressions à la hausse sur les dépenses publiques de santé, relativement faibles (3 % du PIB), la part du secteur privé étant également de 3 %. Selon les prévisions de l'OCDE, le vieillissement et la progression des revenus feront passer à 6-8 % du PIB en 2050 les seules dépenses publiques de santé. *Tout en évitant de diminuer les taux de participation financière des patients, ce qui contribuera à limiter la hausse des dépenses publiques, il faudra assurer un accès correct au système de santé pour les personnes à bas revenu et celles qui souffrent de maladies chroniques.* Des réformes sont également nécessaires pour réduire les dépenses de santé. Premièrement, *il faudrait faire en sorte que l'Assurance-maladie nationale puisse acheter les services de santé dans de meilleures conditions d'efficacité.* Deuxièmement, *il faudrait adopter des systèmes de paiement autres que l'actuelle rémunération à l'acte.* Troisièmement, *il faudrait réformer le cadre applicable aux produits pharmaceutiques, qui représentent une proportion relativement forte des dépenses de santé.* Quatrièmement, *les autorités coréennes devraient laisser jouer un plus grand rôle au secteur privé dans le domaine de la santé.* Il y aurait davantage de services de haute qualité si des entreprises à but non lucratif pouvaient être propriétaires d'établissements hospitaliers et si l'assurance-maladie privée pouvait jouer un plus grand rôle pour les services qui ne sont pas couverts par l'Assurance-maladie nationale.

... et la mise en oeuvre attentive de l'assurance dépendance

En développant la prise en charge de longue durée des personnes âgées, on réduira le fardeau de l'Assurance-maladie nationale, et aussi celui des familles, qui assument jusqu'à présent la majeure partie des soins de longue durée. En 2004 seulement 0.4 % des personnes âgées étaient prises en charge en institution, proportion nettement inférieure à la moyenne OCDE (4.5 %). L'État créera plus de 1 000 unités de soins à long terme entre 2006 et 2008. *Mais, comme pour l'accueil de l'enfance, il vaudrait mieux attribuer des bons aux familles et s'en remettre aux entreprises du secteur privé pour les soins de longue durée, ce qui limiterait les dépenses publiques et laisserait plus de choix aux consommateurs.* Le gouvernement prévoit de

mettre en place une assurance dépendance en 2008 ; le taux de cotisation sera fixé au départ à 0.1 % du salaire et le nombre des bénéficiaires ne dépassera pas 1.7 % de la population âgée. *L'expérience d'autres pays de l'OCDE dotés d'un régime similaire d'assurance montre qu'il est très important d'endiguer les coûts en favorisant les soins à domicile, moins coûteux, et en limitant le niveau des soins dont peuvent bénéficier les personnes âgées faiblement handicapées.*

*Il faudrait augmenter les dépenses d'aide sociale
vu la hausse du taux de pauvreté relative...*

La lutte contre la pauvreté devient un enjeu essentiel, car l'aggravation de la pauvreté ne touche pas seulement les personnes âgées. Le taux de pauvreté relative (revenu inférieur à la moitié du revenu médian national), a nettement progressé, passant de 9 % pour l'ensemble de la population au milieu des années 90 à 13 % en 2000, proportion nettement supérieure à la moyenne OCDE. La fiscalité et les dépenses sociales n'ont qu'un faible impact sur le taux de pauvreté en Corée, par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, le niveau des dépenses sociales étant encore faible. À l'heure actuelle, 3 % seulement de la population perçoivent des prestations d'aide sociale via le Système national de minimum de subsistance, car les critères sont très stricts pour pouvoir bénéficier de ces prestations, puisqu'on applique en particulier un critère de patrimoine et qu'on tient compte des possibilités d'aide de la famille. *Une couverture suffisamment large est essentielle pour que tous les ménages aient un revenu qui atteigne au moins le coût de la vie minimum. Il faudrait réformer l'aide sociale en renforçant l'incitation des bénéficiaires à travailler.*

*... mais il faut aussi s'attaquer à la cause
fondamentale de l'inégalité croissante
des revenus...*

On pourrait limiter la hausse nécessaire des dépenses d'aide sociale en s'attaquant aux causes fondamentales de la pauvreté. L'un des principaux facteurs est l'inégalité croissante des revenus, qui tient aux écarts de salaire de plus en plus marqués entre les grandes et les petites entreprises, ainsi qu'au dualisme du marché du travail. De fait, la proportion des travailleurs temporaires est passée de 17 % des salariés en 2001 à 29 % en 2005, ce qui classe la Corée au deuxième rang des pays de l'OCDE. L'écart de salaire est très net : les travailleurs non réguliers (catégorie qui couvre les travailleurs temporaires) gagnaient en 2005 près de 40 % de moins que les travailleurs réguliers, la différence de productivité n'expliquant qu'une partie de cet écart. Les coûts salariaux, plus faibles, incitent les entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers, et cet avantage de coût est d'autant plus grand que les travailleurs non réguliers sont relativement peu nombreux à bénéficier d'un régime d'assurances sociales. Plus des quatre cinquièmes des travailleurs réguliers sont affiliés à un régime de retraite d'entreprise, à l'assurance-maladie et à l'assurance-chômage, alors que les deux tiers des travailleurs non réguliers ne bénéficient d'aucun de ces régimes, la loi étant mal respectée. Cela peut expliquer pourquoi à peine un chômeur sur quatre perçoit une allocation chômage. *Il importe d'élargir la couverture des régimes d'assurances sociales liées à l'emploi, en particulier pour que les entreprises ne soient pas autant incitées à recruter des travailleurs non réguliers.*

... en inversant la tendance à la hausse
de la proportion des travailleurs non réguliers

Si les entreprises embauchent des travailleurs non réguliers, c'est non seulement pour réduire leurs coûts de main-d'œuvre, mais aussi pour tirer parti de modalités d'emploi plus flexibles. En faisant appel à des travailleurs non réguliers, les entreprises peuvent optimiser leurs effectifs, étant donné qu'il est difficile de licencier un travailleur régulier. Il ne faudrait pas que le nouveau code du travail, dont l'un des objectifs est de mettre fin aux discriminations à l'encontre des travailleurs non réguliers, réduise en définitive l'emploi global. Pour inverser la progression de la proportion de travailleurs non réguliers, tout en assurant la flexibilité nécessaire sur le marché du travail, il faut assouplir la protection dont bénéficient les travailleurs réguliers. Au total, il faut améliorer l'équité en inversant la tendance au dualisme sur le marché du travail, dont la conséquence est que les travailleurs non réguliers sont faiblement rémunérés pour des emplois précaires et ont une protection sociale limitée. Cela aurait aussi un impact positif sur la croissance de la productivité, puisque les travailleurs non réguliers bénéficient moins souvent des dispositifs de formation des entreprises.

La Corée devrait améliorer sa productivité
en s'intégrant davantage à l'économie mondiale
grâce à des entrées d'IDE...

Resserrer les liens avec l'économie mondiale est un autre moyen essentiel d'accélérer la croissance de la productivité en Corée. À l'heure actuelle, le stock d'IDE, la pénétration des importations et la proportion de travailleurs étrangers dans la population active sont relativement faibles en Corée par rapport à d'autres pays de l'OCDE. De plus, les entrées d'IDE se sont ralenties ces dernières années, malgré les mesures prises pour attirer les investisseurs étrangers. On pourrait créer un meilleur environnement pour l'IDE : 1) en créant un climat propice à l'investissement étranger et en encourageant ainsi l'extension des fusions et acquisitions transfrontalières ; 2) en assouplissant encore les restrictions à l'IDE, et en particulier le plafonnement des prises de participation étrangères dans certains secteurs clés ; 3) en allégeant la réglementation des marchés de produits, surtout dans les services ; 4) en améliorant l'environnement des entreprises ; pour cela il faudrait accroître la transparence des mesures fiscales et réglementaires et remédier au caractère conflictuel des relations du travail. Pour attirer les investisseurs étrangers, le gouvernement a privilégié la création de zones franches économiques offrant à ces investisseurs des avantages fiscaux et un régime réglementaire préférentiel. Il faudrait évaluer périodiquement les effets bénéfiques de ces zones afin de s'assurer qu'elles justifient leur coût, et les réformes réglementaires ne devraient pas se limiter aux zones franches économiques, mais être élargies au reste du pays, de façon que les entreprises nationales et les entreprises étrangères puissent se concurrencer sur un pied d'égalité. De plus, mettre l'accent sur la création de zones spéciales ne doit pas faire oublier la priorité suprême : améliorer l'environnement des entreprises, ce qui favorisera aussi bien l'investissement intérieur que l'investissement étranger.

... en s'ouvrant davantage aux échanges
extérieurs...

La part des importations de produits manufacturés dans la demande intérieure est parmi les plus faibles de la zone OCDE. Il est essentiel de réduire la protection et d'aligner davantage les

réglementations sur les normes internationales. La libéralisation des échanges devrait se faire via les négociations commerciales multilatérales, meilleure solution pour faire reculer les obstacles, et via la participation à des accords régionaux de libre-échange. Bien qu'ayant rejoint tardivement le mouvement de multiplication des accords de libre-échange au niveau mondial, la Corée a maintenant engagé des négociations avec plusieurs grands partenaires commerciaux. Mais le niveau élevé de protection de l'agriculture coréenne s'avère être un obstacle aussi bien aux accords multilatéraux qu'aux accords régionaux de libre-échange. Il faut réduire la protection accordée aux agriculteurs, ce qui serait très bénéfique pour les consommateurs coréens. En outre, il convient que les accords de libre-échange englobent les services, de façon à stimuler la productivité relativement faible de ce secteur.

... et en libéralisant les entrées de travailleurs étrangers

Faire davantage appel aux travailleurs étrangers aurait également des effets économiques bénéfiques pour la Corée, notamment en atténuant les pénuries de main-d'œuvre dans certaines activités. Les travailleurs étrangers représentent moins de 1 % de la population active, soit l'un des taux les plus bas de la zone OCDE. Il faudrait augmenter le nombre de travailleurs non qualifiés auxquels peut être attribué un permis de travail et ces travailleurs devraient être autorisés à exercer un emploi dans les services. La Corée a également besoin d'un plus grand nombre de travailleurs étrangers hautement qualifiés, car ceux-ci ne représentent que 5 % du total de la main-d'œuvre étrangère. Cela suppose une réorganisation du contrôle de l'immigration, qui fait intervenir plus d'une douzaine de ministères. Au total, des réformes permettant d'utiliser plus largement les produits, les services, le capital et les ressources humaines de source étrangère renforceraient le potentiel de croissance de la Corée.

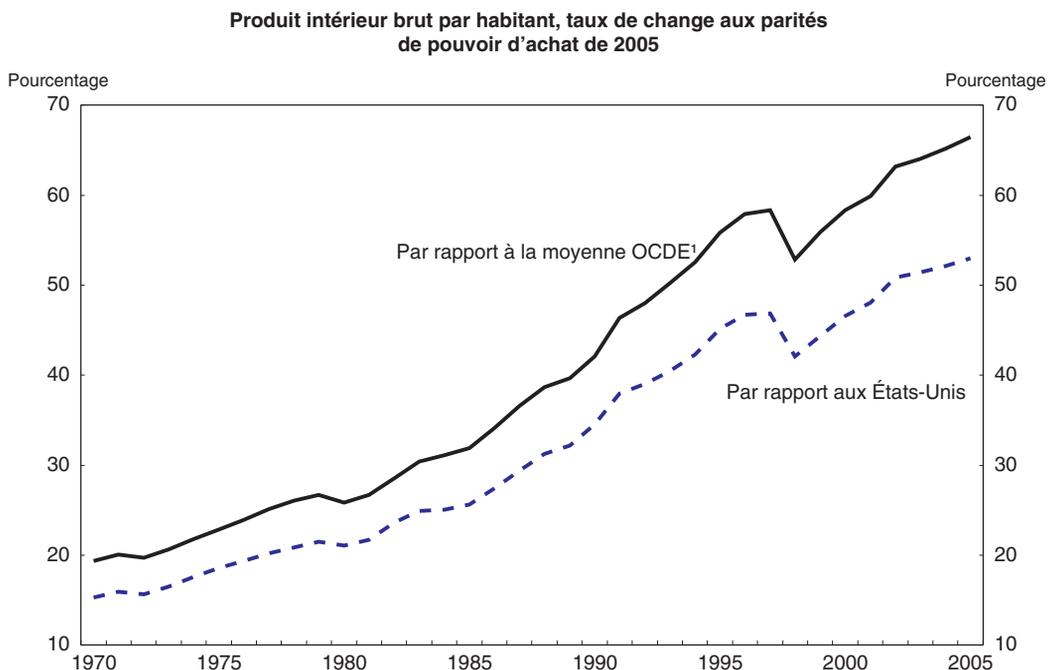
Chapitre 1

Relever les grands défis futurs de la Corée

La croissance économique en Corée, alimentée par des exportations dynamiques, demeure l'une des plus fortes de la zone OCDE. Toutefois, l'atonie de la demande intérieure ces dernières années souligne la nécessité de s'attaquer aux carences structurelles afin de poursuivre la convergence vers les niveaux de revenu des pays les plus avancés. Ce chapitre examine cinq défis majeurs : i) mettre en œuvre une politique monétaire appropriée dans le contexte des pressions à la hausse sur les taux de change et sur les prix immobiliers ; ii) faire face à la hausse des prix des logements dans la région de la capitale sans négliger la priorité gouvernementale d'un développement régional équilibré ; iii) maintenir une politique budgétaire saine en dépit des pressions à la hausse sur les dépenses et des carences du système fiscal ; iv) contrer la poussée des dépenses publiques sociales et s'attaquer au problème du faible taux de fécondité dans le contexte d'un vieillissement rapide de la population, tout en limitant la montée de la pression fiscale ; v) accélérer la croissance de la productivité en renforçant l'intégration de la Corée dans l'économie mondiale.

L'économie coréenne a affiché une croissance annuelle de 4,3 % depuis 2002, si bien que le revenu national par habitant a atteint les deux tiers de la moyenne OCDE (graphique 1.1). Cette évolution remarquable s'est accompagnée d'un taux de chômage faible, tandis que l'inflation est restée basse malgré la hausse des prix du pétrole. La croissance a été largement tirée par les exportations, en dépit de la nette appréciation du taux de change. La progression rapide des exportations traduit la montée en puissance de la Corée dans les technologies de l'information et des communications (TIC), mais aussi son dynamisme dans d'autres activités manufacturières comme la construction navale (premier producteur mondial) et l'automobile (cinquième constructeur mondial). La compétitivité de la Corée dans les industries manufacturières repose notamment sur le niveau élevé des investissements en R-D et sur le fait que la proportion de jeunes adultes ayant fait des études supérieures est la plus élevée de la zone OCDE. La convergence continue vers les niveaux de revenu des pays les plus avancés résulte en partie des réformes de grande ampleur engagées après la crise de 1997 afin de créer une économie davantage axée sur le marché (voir l'Étude de 2005). L'annexe 1.A1 passe en revue les progrès récemment accomplis dans la mise en œuvre des réformes.

Graphique 1.1. **Le revenu par habitant de la Corée converge vers la moyenne OCDE**



1. La moyenne OCDE est calculée sur 26 pays (à l'exclusion de la Hongrie, de la Pologne, de la République slovaque et de la République tchèque) de 1970 à 1990, sur 29 pays (à l'exclusion de la République slovaque) de 1991 à 1992 et sur les 30 pays de 1993 à 2005.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

Même si l'expansion qui a commencé en 2003 est la plus longue depuis une décennie, on craint que le potentiel de croissance de la Corée ne décline bien avant que son niveau de revenu n'égalise la moyenne OCDE. Les problèmes structurels et le ralentissement des apports de capital et de travail conduisent à s'interroger sur le potentiel de croissance du pays. En particulier, la croissance économique est revenue de 7.2 % sur la période 1990-2002 (il s'agissait il est vrai d'une phase de reprise après la crise) à 4.3 % sur la période 2002-2006 (tableau 1.1). Ce chapitre passe en revue les tendances macroéconomiques avant de décrire les principaux défis à relever pour renforcer la croissance potentielle de la Corée.

Tableau 1.1. **Tendances de la croissance économique en Corée**

	Taux de croissance annuelle moyenne		Contribution à la croissance	
	1998-2002	2002-06	1998-2002	2002-06
Consommation privée	8.2	1.5	4.4	0.8
Consommation publique	3.8	4.3	0.5	0.5
Formation brute de capital fixe	6.7	2.7	2.0	0.8
Formation de stocks	..	..	0.8	0.0
Demande intérieure totale	8.0	2.3	7.7	2.1
Exportations	10.8	14.1	-0.5 ¹	2.1 ¹
Importations	12.6	13.1		
PIB	7.2	4.3	7.2	4.2

1. Contribution du solde extérieur.

Source : Banque de Corée.

Tendances macroéconomiques en Corée

Le ralentissement de la croissance ces quatre dernières années s'est accompagné d'un changement marqué de composition, la demande intérieure étant supplantée par la demande externe. De fait, la croissance de la demande interne est tombée d'un taux annuel moyen de 8.0 % entre 1998 et 2002 à 2.3 % entre 2002 et 2006, malgré une progression plus rapide de la consommation publique (tableau 1.1). Cette décélération traduit surtout un affaiblissement de la consommation privée. Pour sa part, la croissance des exportations s'est accélérée. Après la contribution négative enregistrée pendant la période 1998-2002, les exportations nettes ont représenté la moitié de la croissance de la production entre 2002 et 2006.

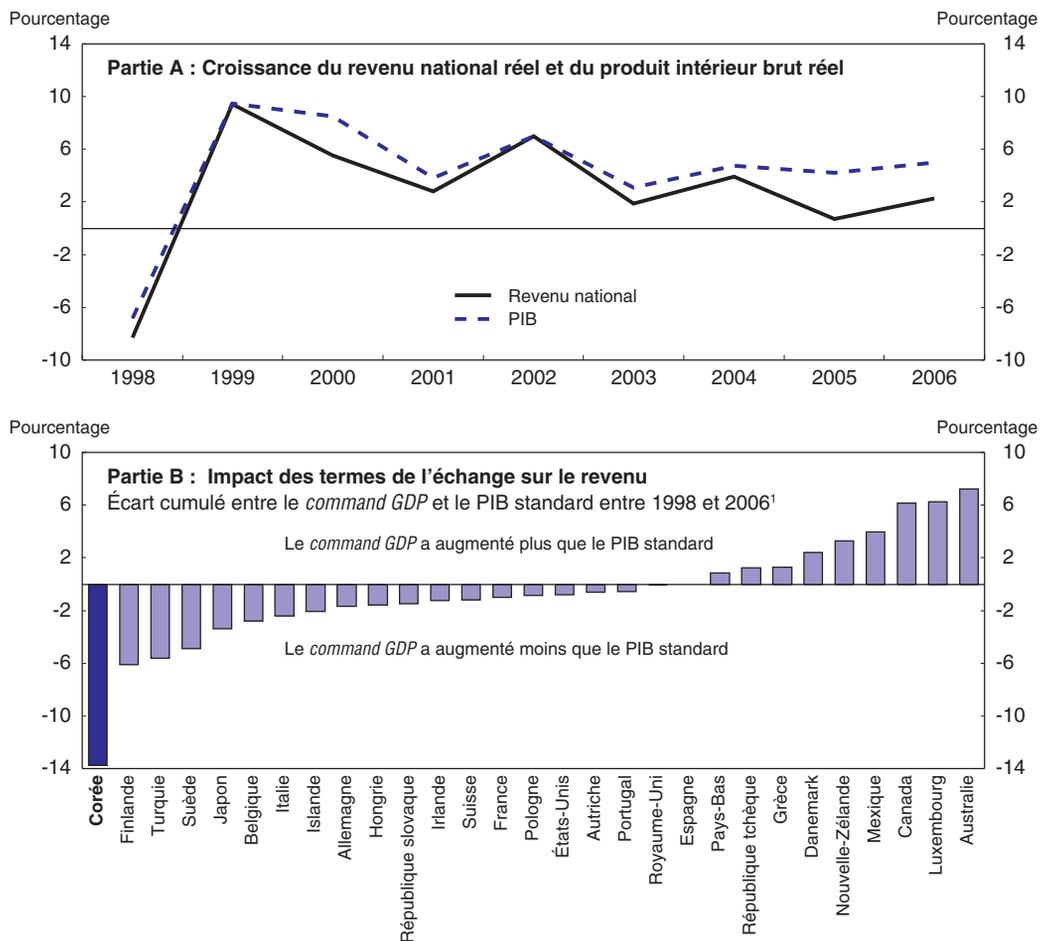
Le ralentissement du taux d'expansion depuis quatre ans a été amplifié par plusieurs facteurs qui ont artificiellement dopé la croissance pendant la période 1998-2002. *Premièrement*, l'activité économique a vivement rebondi après la crise de 1997 et la profonde récession de 1998. *Deuxièmement*, l'essor mondial des TIC a accéléré la croissance vers le tournant du siècle. *Troisièmement*, lorsque l'impact des TIC s'est estompé, une autre bulle lui a succédé – celle du crédit aux ménages – qui a alimenté la consommation privée jusqu'à ce qu'elle éclate en 2002. Si la contribution de la consommation privée à la croissance de la production a été plus réduite ces quatre dernières années – moins de 1 point de pourcentage par an, contre plus de 4 points entre 1998 et 2002 – cela tient aux difficultés que les ménages ont éprouvées pour assainir leurs bilans après l'effondrement de la bulle des cartes de crédit en 2002.

Facteurs expliquant le ralentissement de la demande interne

Outre l'effet dû à l'éclatement de la bulle des cartes de crédit, la demande intérieure a été freinée par une nette érosion des termes de l'échange qui a ramené la croissance du revenu national en termes réels à un taux annuel moyen de 2 % – soit la moitié de la

croissance de la production – sur la période 2002-2006 (graphique 1.2). L'expansion plus modérée du revenu national s'est soldée par une baisse des marges bénéficiaires et une compression des salaires. Le revenu national corrigé des termes de l'échange (« command GDP ») a enregistré une progression inférieure de 13 % à celle du PIB conventionnel sur la période 1998-2006, ce qui constitue l'écart le plus prononcé de la zone OCDE (graphique 1.2, partie B). L'érosion des termes de l'échange reflète en partie l'impact de la flambée des prix du pétrole sur la Corée, quatrième importateur mondial. Autre facteur en cause : la Corée s'est spécialisée dans des produits de haute technologie comme les semi-conducteurs et les équipements de télécommunications mobiles, qui ont connu une baisse tendancielle des prix. D'autres pays où les TIC jouent un rôle important – Suède, Finlande et Japon – accusent aussi une forte détérioration des termes de l'échange. Cela ne signifie pas que la spécialisation dans les produits de haute technologie a nui à la performance économique de la Corée. De fait, le secteur des TIC a fortement contribué aux gains de productivité. Mais cette évolution démontre la nécessité de mettre en œuvre des réformes structurelles

Graphique 1.2. Revenu national et termes de l'échange



1. Le *command GDP* (PIB corrigé des termes de l'échange) est obtenu en appliquant aux exportations l'indice implicite des prix à l'importation : $\text{Command GDP} = \text{TDDV} + \text{XGSV} * (\text{PXGS}/\text{PMGS}) - \text{MGSV}$, où TDDV est la demande intérieure réelle, XGSV et MGSV sont les exportations et les importations en volume, et PXGS et PMGS sont les indices implicites des prix à l'exportation et à l'importation. Pour la Norvège (non représentée dans le graphique), l'impact des termes de l'échange a été le plus élevé, à 27.6 %.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

qui stimuleront la productivité dans d'autres secteurs, notamment les services. La Corée devrait aussi revenir sur la décision de désigner un certain nombre de secteurs de haute technologie comme moteurs de croissance future, et faire davantage confiance au marché pour allouer l'investissement à ses utilisations les plus productives.

Le ralentissement de la croissance de la demande intérieure reflète aussi deux tendances de long terme. *Premièrement*, l'effet induit positif des exportations sur la demande intérieure a été apparemment moins prononcé que dans le passé, ce qui dénote un certain découplage de la demande externe par rapport à la demande interne. Cela peut refléter le caractère de plus en plus capitalistique de la production et le recours aux biens d'équipement importés, en particulier dans le secteur des TIC. *Deuxièmement*, on a observé une baisse régulière de l'investissement depuis la crise de 1997. L'investissement total est tombé de 37.5 % du PIB en 1996 à 28.6 % en 2006, tandis que les achats de machines et d'outillage sont revenus de 15.2 à 10.5 % du PIB au cours de la même période. Ce recul tient en partie aux efforts déployés par les grandes entreprises pour réduire leur endettement et améliorer ainsi leurs bilans. L'impact de la baisse des taux d'investissement sur le potentiel de croissance de la Corée est sans doute partiellement compensé par une allocation plus efficiente du capital dans le contexte d'une concurrence accrue et d'une meilleure gouvernance d'entreprise.

Cependant, le dynamisme des exportations conjugué à l'atonie de la demande intérieure a exacerbé un certain nombre de déséquilibres au sein de l'économie (graphique 1.3).

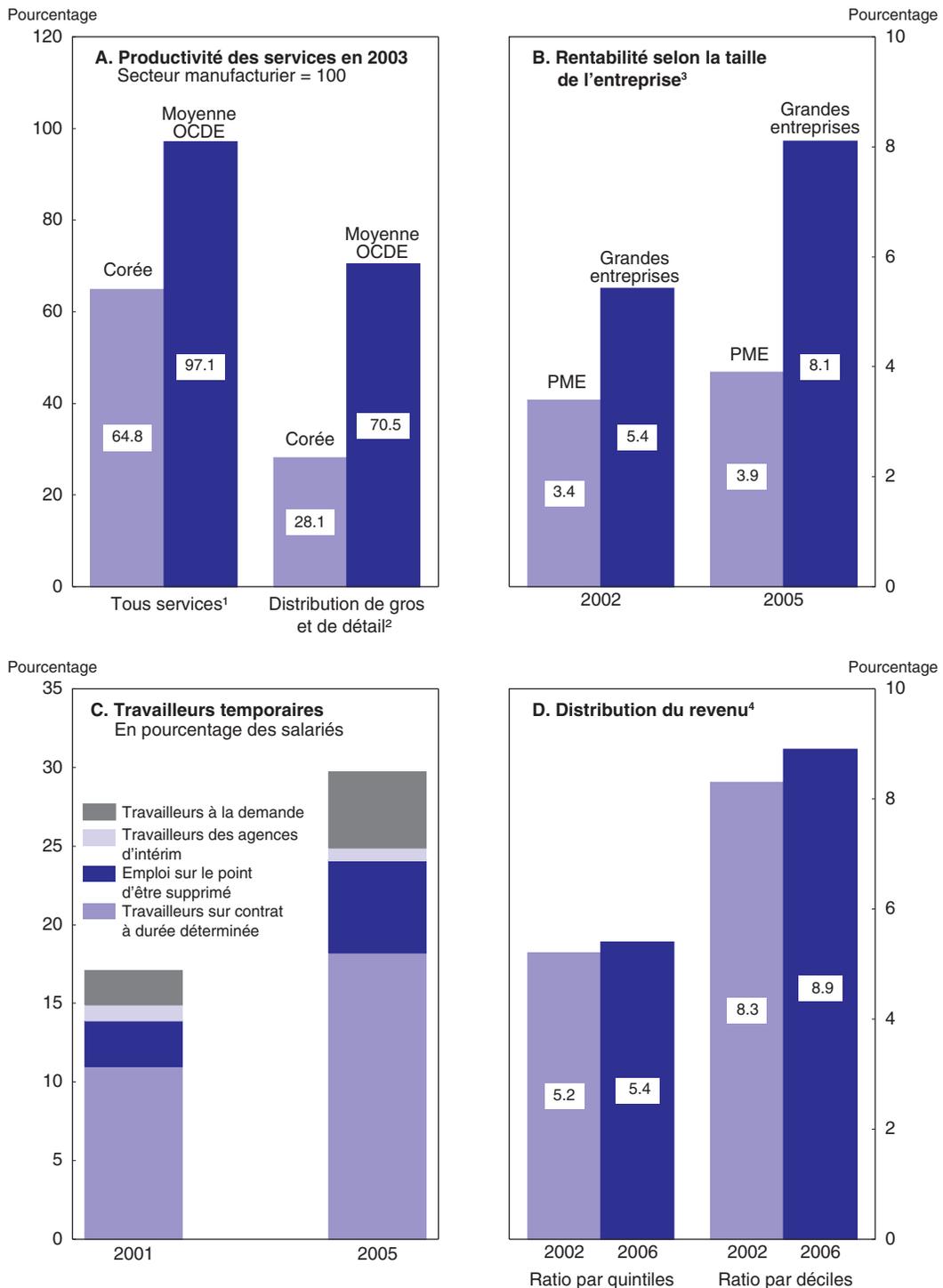
- Les exportations se concentrent sur les produits, inversant ainsi la baisse de la part du secteur manufacturier dans le PIB. La productivité du travail dans le secteur des services est inférieure d'un tiers à celle du secteur manufacturier, et cet écart est le plus prononcé de la zone OCDE (partie A).
- Tandis que les grandes entreprises ont augmenté leurs exportations, les petites et moyennes entreprises (PME), qui se caractérisent en général par une plus forte intensité de main-d'œuvre, ont souffert de l'appréciation du taux de change. L'écart de rentabilité entre les grandes et les petites entreprises s'est donc creusé (partie B).
- Les entreprises, notamment les PME, ont recruté davantage de travailleurs temporaires, ce qui leur permet de réduire leurs coûts de main-d'œuvre tout en augmentant la flexibilité de l'emploi. La proportion de travailleurs temporaires est passée de 16 % du total des salariés en 2001 à 30 % en 2005 (partie C), ce qui place la Corée au second rang de la zone OCDE.
- Les écarts de salaire croissants entre petites et grandes entreprises ont aggravé les inégalités de revenus (partie D).

Ces déséquilibres constituent une importante toile de fond des défis majeurs analysés dans la présente *Étude*.

Défis majeurs pour une croissance durable en Corée

L'OCDE évalue le taux de croissance potentielle de la Corée aux alentours de 4½ pour cent, estimation comparable à celle de la Banque de Corée. La croissance potentielle a ralenti après avoir atteint 8 % dans les années 80 et 7 % dans les années 90 avant la crise de 1997, à cause d'une croissance plus modérée des apports de main-d'œuvre et d'une plus faible marge d'amélioration de la productivité, dont le niveau converge vers la moyenne OCDE. Afin de maintenir la croissance potentielle aux environs de

Graphique 1.3. Déséquilibres dans l'économie coréenne



1. Codes CITI 50-99.
2. Y compris les hôtels et restaurants (codes CITI 50-52 et 55).
3. Bénéfices ordinaires en pourcentage des ventes.
4. Ratios des quintiles et des déciles pour les salaires urbains.

Source : OCDE, Base de données STAN pour l'analyse industrielle ; Banque de Corée ; Bureau national de la statistique.

4½ pour cent – près du double de la moyenne estimée pour la zone OCDE – il faudra limiter l'érosion des apports de main-d'œuvre dans le contexte du vieillissement de la population et stimuler le taux de croissance de la productivité. La crainte d'une baisse du potentiel de croissance est au cœur du rapport gouvernemental *Vision 2030* publié en août 2006 (encadré 1.1). Le revenu par habitant de la Corée est encore inférieur d'un tiers à la moyenne OCDE, alors que le niveau des apports de main-d'œuvre est relativement élevé

Encadré 1.1. Le plan gouvernemental *Vision 2030*

En août 2006, le gouvernement a annoncé le programme *Vision 2030*, stratégie à long terme globale visant à faire de la Corée un pays pleinement avancé à l'horizon 2030. Le rapport correspondant soulignait l'urgence de s'attaquer à des problèmes tels que la baisse du taux de croissance potentielle, les enjeux démographiques du recul de la fécondité et du vieillissement rapide de la population et l'aggravation des inégalités de revenus, pour éviter de perdre du terrain dans la compétition mondiale. Afin de stimuler la croissance économique potentielle, le programme met l'accent sur l'amélioration du système éducatif et du cadre de la R-D et sur l'accroissement des investissements en R-D, thème du chapitre spécial de l'*Étude 2005*. Un autre thème majeur est l'expansion des dépenses publiques sociales, qui fait l'objet du chapitre spécial (chapitre 5) de la présente *Étude*. En particulier, *Vision 2030* prévoit de porter la part des dépenses publiques de protection sociale de 6 % du PIB aux environs de la moyenne OCDE actuelle (21 %) à l'horizon 2030. Alors que dans le passé l'accent était mis sur la croissance économique, ce nouveau programme souligne l'importance des dépenses sociales publiques. Dans le contexte de la protection sociale, le programme appelle à la stabilisation du marché immobilier, thème du chapitre 3. Enfin, le programme préconise une mondialisation active, objectif qui est examiné au chapitre 6.

Le programme *Vision 2030* représente un effort des autorités pour concilier croissance économique et amélioration de la protection sociale. Tandis que les mécanismes de marché resteront le principal moteur de la croissance, les autorités se focaliseront davantage sur des aspects sociaux comme la protection sociale, la santé et le développement des ressources humaines. En conséquence, les dépenses publiques en faveur du développement économique tomberont de 20 à 10 % des dépenses totales, alors que les crédits affectés aux secteurs sociaux passeront de 25 % à 40 % du total.

Vision 2030 fixe trois objectifs : créer une économie innovante et dynamique, une société sûre et riche en opportunités et un pays « stable et respectable ». Pour accomplir ces trois objectifs, le programme définit cinq stratégies qui seront mises en œuvre au moyen de 50 plans d'action concrets.

Renforcer les moteurs de croissance future

- Accroître la compétitivité du secteur des services.
- Réformer le système de soutien des PME, l'aide financière faisant place au conseil et à la formation en gestion.
- Construire une nouvelle cité administrative gouvernementale et des « cités de l'innovation » pour promouvoir le développement régional.
- Porter les dépenses de R-D de 2.9 % du PIB en 2004 à 5.3 % en 2030.
- Accroître l'investissement dans les secteurs identifiés comme moteurs de croissance future.

Encadré 1.1. **Le plan gouvernemental Vision 2030** (suite)

Valoriser le capital humain

- Réformer le système d'évaluation des universités et regrouper les universités nationales.
- Inciter davantage les collectivités locales à accroître les dépenses d'éducation et à améliorer les programmes d'enseignement.
- Utiliser efficacement le capital humain étranger très qualifié.
- Ajuster l'âge de la retraite et remplacer le système de salaires fondés sur l'ancienneté par un système de « pic de salaire ».
- Resserrer les liens entre les universités, l'industrie et la recherche.

Améliorer le système de protection sociale

- Réformer le Régime national de retraite et le système public de pension professionnelle.
- Améliorer l'Assurance-maladie nationale et le système de dépenses de santé.
- Instaurer une assurance dépendance et un crédit d'impôt sur le revenu d'activité (EITC).
- Améliorer les programmes d'aide sociale.
- S'attaquer au problème des travailleurs non réguliers et des travailleurs indépendants.
- Stabiliser le marché immobilier.
- Développer la garde d'enfants et les activités périscolaires.
- Revitaliser les zones rurales et agricoles du pays.
- Améliorer l'environnement par une gestion appropriée de la qualité de l'air et de l'eau.

Développer le capital social

- Développer l'administration électronique et améliorer la gouvernance des organismes publics.
- Améliorer l'administration des collectivités régionales et locales.

Poursuivre une mondialisation active

- Augmenter le nombre des accords de libre-échange.
- Développer les zones franches économiques et aider la Corée à devenir une plaque tournante financière et logistique pour l'Asie du Nord-Est.
- Améliorer le cadre d'activité des travailleurs étrangers afin de protéger leurs droits et de faciliter l'embauche.
- Porter l'aide au développement international de 0.09 % du revenu national brut en 2005 à 0.25 % en 2015.
- Construire des infrastructures en vue de la réunification avec la Corée du Nord, les dépenses correspondantes passant de 0.1 % à 1 % du PIB à l'horizon 2030.

Le financement de cet ambitieux programme doit être assuré initialement par un redéploiement des dépenses et par une réduction des exemptions fiscales jusqu'en 2010. Le coût de Vision 2030 sur la période 2006-2030 est évalué à 1 100 000 milliards de wons. Étant donné les taux de croissance réels supposés dans le programme – 4.3 % dans les années 2010 et 2.8 % dans les années 2020 –, ces dépenses représenteraient 42 % du PIB chaque année. Le financement – emprunts publics, augmentations d'impôts ou les deux à la fois – sera décidé sur la base d'un consensus social.

(graphique 1.4). La productivité de la main-d'œuvre par heure ouvrée en Corée ne représente encore que 40 % du niveau observé aux États-Unis, ce qui dénote d'amples possibilités de réaliser des gains de productivité pour accroître le revenu national.

Un certain nombre de défis, examinés dans les chapitres suivants, devront être relevés pour maintenir le potentiel de croissance de la Corée :

- Mettre en œuvre une politique monétaire appropriée dans le contexte des pressions à la hausse sur le taux de change et sur les prix des actifs (chapitre 2).
- Répondre à la priorité gouvernementale d'un développement régional équilibré, tout en contrant la hausse des prix des logements dans la région de la capitale (chapitre 3).
- Maintenir une politique budgétaire saine face à la poussée des dépenses et aux carences du système fiscal (chapitre 4).
- Accroître les dépenses publiques sociales dans le contexte d'un vieillissement exceptionnellement rapide de la population, tout en limitant l'augmentation globale de la charge fiscale (chapitre 5). La limitation du fardeau du vieillissement passe par une action efficace en vue d'accroître le taux d'activité des femmes, l'une des priorités définies dans le rapport *Objectif croissance 2007* de l'OCDE.
- Augmenter la productivité en renforçant l'intégration de la Corée dans l'économie mondiale (chapitre 6). Cette question est liée à deux des priorités – abaisser les obstacles à l'entrée des entreprises étrangères et réduire le soutien aux producteurs agricoles – énoncées dans le rapport *Objectif croissance 2007* de l'OCDE.

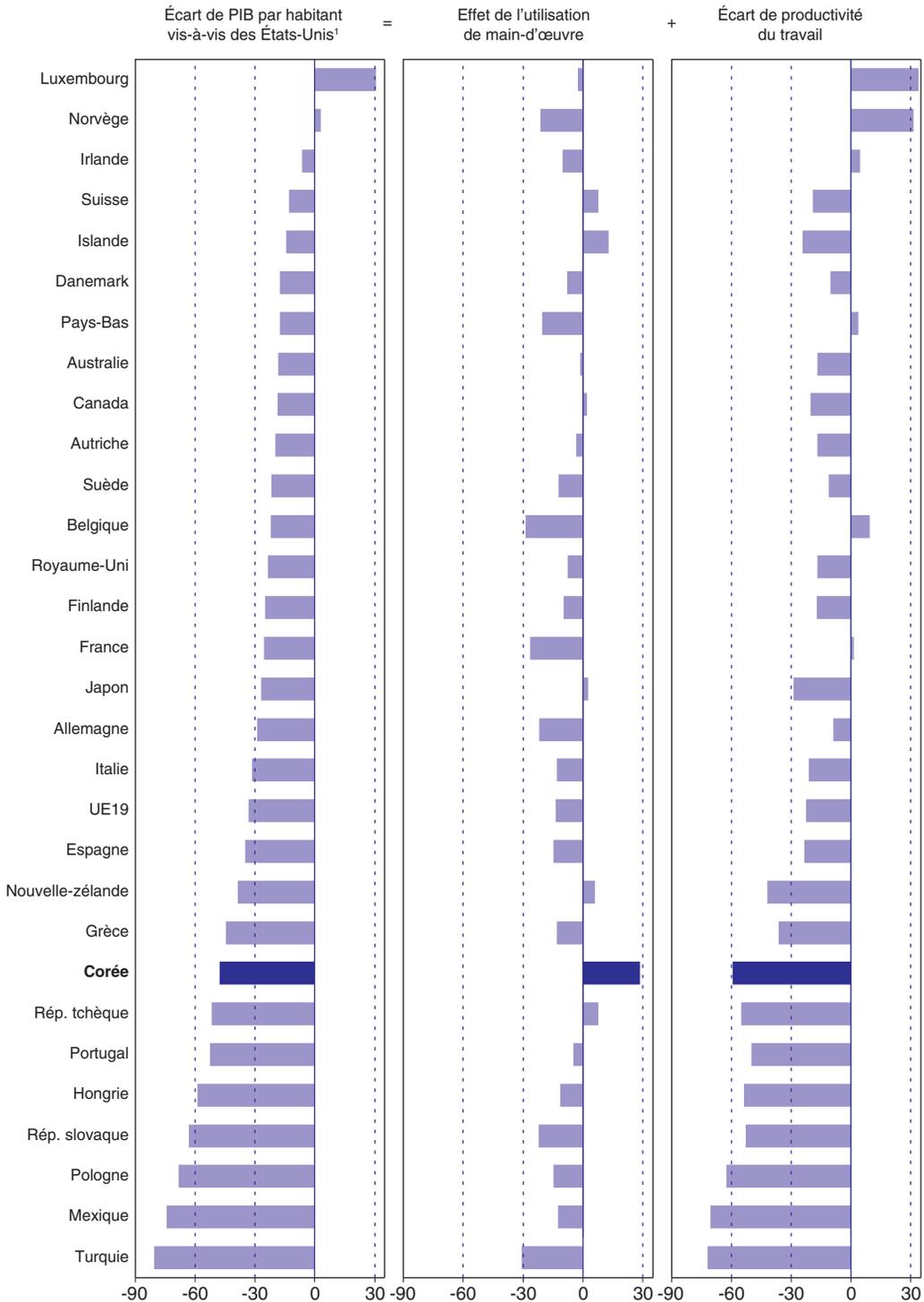
Mettre en œuvre des politiques monétaire et de taux de change appropriées.

La Banque de Corée a relevé son taux d'intérêt directeur à court terme à cinq reprises entre octobre 2005 et août 2006, pour le porter de 3¼ pour cent à 4½ pour cent, afin d'agir préventivement contre l'inflation (graphique 1.5). Le Comité de politique monétaire de la Banque a aussi exprimé sa préoccupation devant la tendance à la hausse des prix des logements dans certains secteurs de la région de la capitale. Alors que la hausse nationale moyenne des prix des logements est inférieure à 2 % par an en termes réels depuis la fin de 2003, l'augmentation moyenne dans le quartier Kangnam de Séoul a atteint près de 7 %. La montée des taux d'intérêt s'est accompagnée d'une forte expansion des emprunts à court terme à l'étranger des banques coréennes – près de 41 milliards de dollars en 2006 – qui a plus que compensé les sorties nettes au titre des investissements directs étrangers et des investissements de portefeuille. Les entrées totales de capitaux – 19 milliards de dollars en 2006 – ont engendré une pression à la hausse sur le won, qui s'est soldée par une appréciation de 9 % vis-à-vis du dollar en 2006. À la différence de la période 2003-04, les interventions réalisées en 2006 visaient principalement à limiter la vitesse de l'appréciation, tout en acceptant une progression tendancielle. Néanmoins, les réserves de change de la Corée, qui étaient déjà les secondes par ordre d'importance dans la zone OCDE, ont encore augmenté de 13 % en 2006 pour atteindre 239 milliards de dollars (27 % du PIB). En termes effectifs, le won s'est apprécié de 5 % en 2006.

Les conditions monétaires sont donc devenues sensiblement plus restrictives, compte tenu de la hausse des taux d'intérêt et du raffermissement de la monnaie. L'appréciation du won a contribué à maintenir l'inflation tendancielle au-dessous de la fourchette de 2½-3½ pour cent retenue comme objectif. Même s'il n'a pas empêché une croissance à deux chiffres des exportations, le raffermissement de la monnaie a comprimé les marges bénéficiaires et érodé la compétitivité internationale des PME, qui produisent en général des

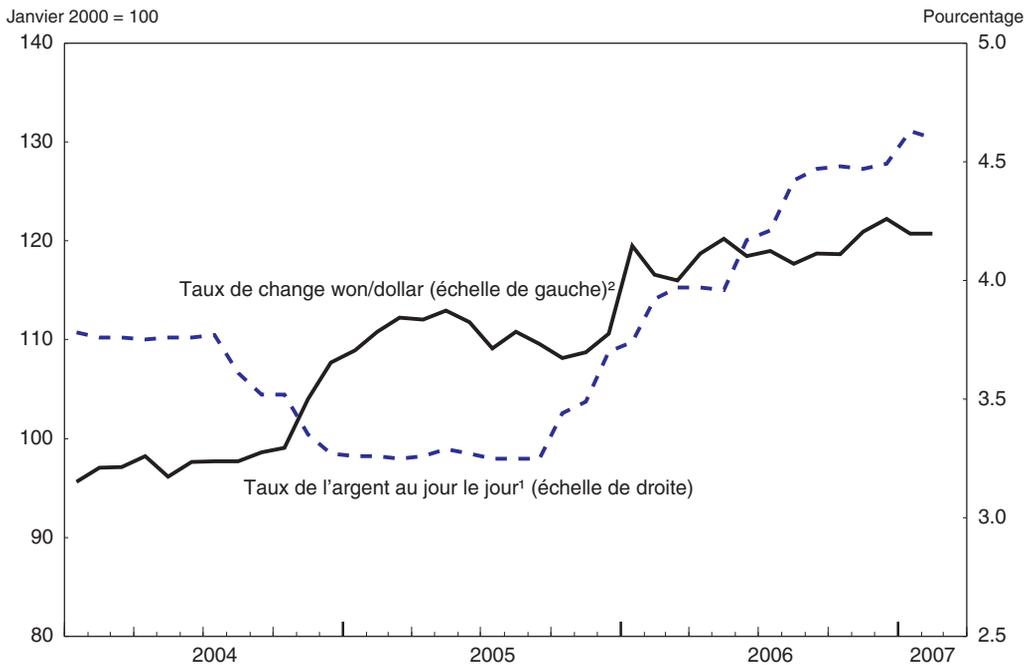
Graphique 1.4. Explication des différences de revenu

Différences de PIB par habitant en USD (taux de change PPA) par rapport aux États-Unis en 2005, points de pourcentage



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

Source : OCDE (2007), *Réformes économiques : Objectif croissance*, OCDE, Paris.

Graphique 1.5. **Taux d'intérêt et taux de change**

1. Ce taux fait l'objet d'un ciblage par la Banque de Corée dans le cadre de la politique monétaire.
2. Une augmentation correspond à une appréciation du won.

Source : Banque de Corée.

biens à plus forte intensité de main-d'œuvre. En ce qui concerne les prix des logements, leur hausse à l'échelle nationale s'est accélérée pour atteindre 9 %, et dans le quartier de Kangnam elle a atteint 20 % en termes réels à la fin de 2006, en dépit des réformes de la politique immobilière (voir ci-après) et de la montée des taux d'intérêt. Toutefois, la tendance haussière du marché boursier, qui avait affiché une progression de 54 % en 2005, s'est modérée en 2006.

En résumé, les impératifs de politique monétaire et de politique de taux de change, qui sont analysés au chapitre 2, sont les suivants :

- Atteindre l'objectif d'inflation à moyen terme dans le contexte de pression à la hausse sur le taux de change et des inquiétudes devant la montée des prix immobiliers dans la région de la capitale.
- Faire face à l'impact économique de l'appréciation de la monnaie tout en préservant le système de change flexible instauré en 1997.

Politique du logement et politique régionale

Depuis août 2005, le gouvernement a lancé une série de mesures de politique immobilière, même si le rythme de la hausse des prix des logements au niveau national a été relativement faible. Les autorités ont infléchi leur action afin de modérer le marché immobilier, étant donné que la hausse des prix des logements s'est accélérée en 2006. Ces cinq programmes se développent sur trois axes : 1) accroître l'offre de logements, le secteur public jouant un rôle moteur dans la construction et le financement – mais parallèlement, certaines réglementations nouvelles restreignent l'offre, par exemple en rendant difficile le réaménagement de bâtiments dans les zones qui ont connu une forte hausse des prix ; 2) réduire la demande, notamment par des restrictions du crédit bancaire au logement et

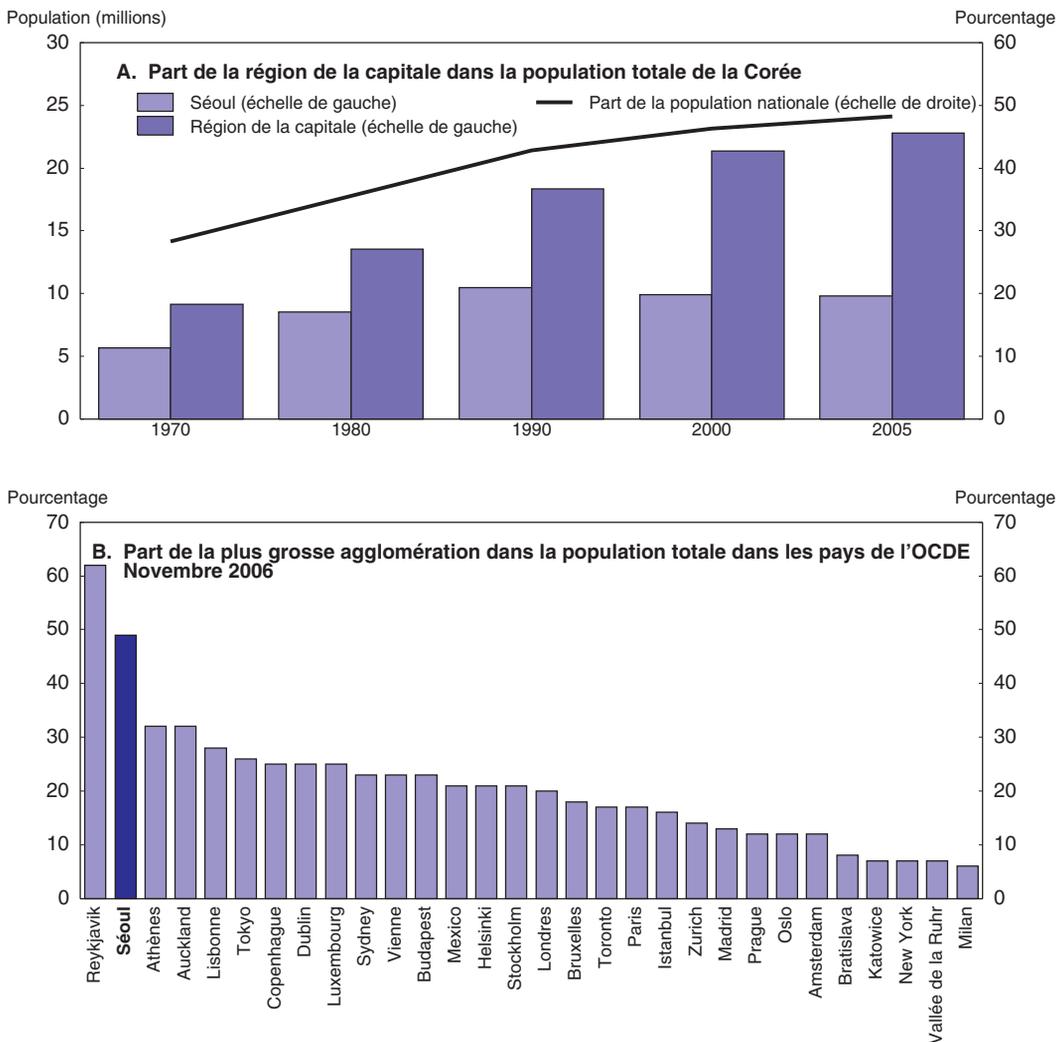
des augmentation des impôts immobiliers ; 3) abaisser les prix en modifiant la réglementation et en instaurant des plafonds de prix pour les logements neufs.

Malgré les mesures prises dans les années 80, eu égard à la forte priorité accordée à un développement régional équilibré, la région de la capitale est devenue l'une des plus grandes mégapoles du monde (22.8 millions d'habitants) ; elle abrite près de la moitié de la population du pays, contre 28 % en 1970 (graphique 1.6). Cette concentration a engendré une forte pollution atmosphérique et alourdi les coûts dus à la congestion de la circulation. Le gouvernement a lancé plusieurs initiatives, notamment la construction d'une nouvelle cité administrative et de « cités de l'innovation » et « cités d'entreprise », afin de promouvoir le développement dans les autres régions du pays.

En résumé, les principaux défis de la politique du logement et de la politique régionale, qui sont analysés au chapitre 3, sont les suivants :

- Obtenir une augmentation appropriée de l'offre de logements dans le long terme, tout en faisant face aux pressions en vue de stabiliser les prix immobiliers dans le court terme.

Graphique 1.6. **Concentration dans les grandes villes**



Source : Bureau national de statistique et Thomas Brinkhoff (2006), *City Population*, www.citypopulation.de.

- Répondre à l'objectif gouvernemental d'un développement régional équilibré, tout en dotant la région de la capitale d'un parc de logements adéquat et en renforçant sa compétitivité en tant que plaque tournante internationale.
- Faire face aux coûts environnementaux et de congestion liés à la concentration accrue dans la région de la capitale.

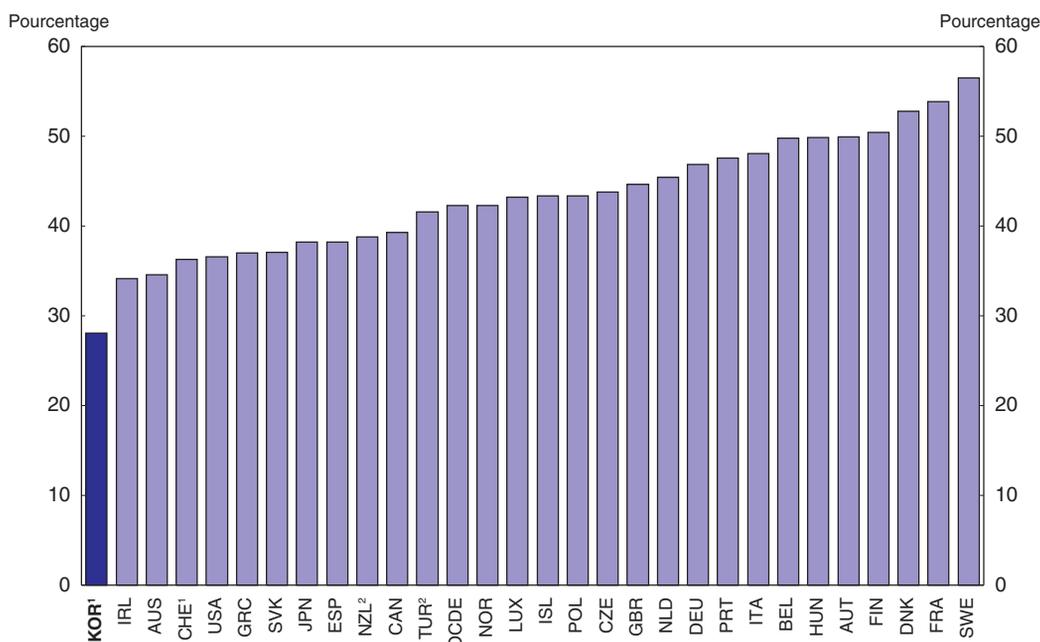
Maintenir une politique budgétaire saine

La situation budgétaire de la Corée demeure saine : la dette publique est faible et les dépenses publiques représentent à peine 29 % du PIB, soit le ratio le plus bas de la zone OCDE (graphique 1.7). Il est indispensable de préserver la bonne santé des finances publiques, étant donné la poussée future des dépenses liées au vieillissement (voir ci-après) et le coût potentiel de l'intégration économique avec la Corée du Nord. Les pénuries alimentaires chroniques dans le Nord et la détérioration de sa situation économique au cours de la décennie écoulée donnent à penser que le coût de l'intégration risque d'être énorme. De fait, il sera probablement plus lourd que dans le cas de l'Allemagne, vu que la population de la Corée du Nord représente la moitié de celle du Sud, pour un revenu par habitant qui atteint à peine 6 % de celui du Sud. À titre de comparaison, lors de la réunification allemande la population de l'Allemagne de l'Est représentait moins d'un tiers de celle de l'Allemagne de l'Ouest, mais l'écart de revenu par habitant était beaucoup plus faible : le revenu par habitant de l'Est atteignait environ la moitié de celui de l'Ouest.

Le budget de l'administration centrale a accusé un déficit estimé à 0.8 % du PIB en 2006, à l'exclusion du coût de la restructuration du secteur financier (qui s'est achevée en 2006) et de l'excédent des caisses de sécurité sociale. Compte tenu du ralentissement de la croissance

Graphique 1.7. Volume des dépenses publiques : comparaison internationale

En pourcentage du PIB en 2005



1. Les données pour la Corée et la Suisse concernent l'année 2004.

2. Données 2003 pour la Nouvelle-Zélande, données 2002 pour la Turquie.

Source : OCDE, Base de données analytiques.

de la production et du durcissement des conditions monétaires, les autorités prévoient de concentrer les dépenses sur le premier semestre 2007, à un moment où l'activité économique devrait être relativement faible. Toutefois, cette concentration pourrait créer des pressions en vue d'adopter un budget supplémentaire pour éviter une baisse des dépenses publiques dans la seconde moitié de l'exercice, même si la loi budgétaire nationale de 2007 devrait limiter ces pressions. Le tout dernier Plan national de gestion budgétaire prévoit que le déficit redescendra progressivement à 0.8 % du PIB en 2010.

Le programme *Vision 2030* prévoit de financer l'accroissement des dépenses publiques jusqu'à fin 2010 par des améliorations du système fiscal : élargissement de la base d'imposition par une réduction des déductions et exemptions, application énergique et uniforme des dispositions fiscales, surtout à l'égard des travailleurs indépendants. À l'heure actuelle, un grand nombre d'exonérations au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés pèsent sur les bases d'imposition et nuisent à l'efficacité et à l'équité. En particulier, on relève des déductions généreuses et des lacunes favorisant les particuliers ainsi que des avantages fiscaux considérables et généralisés au profit des entreprises. De surcroît, l'impôt n'est pas recouvré de façon stricte et uniforme, en particulier dans le cas des travailleurs indépendants. Ces distorsions ont un impact assez limité, car la pression fiscale est relativement légère en Corée. Toutefois, comme elle devra augmenter pour répondre aux besoins de dépenses futures, le coût des distorsions s'alourdira en conséquence.

En résumé, les défis de politique budgétaire, analysés au chapitre 3, sont les suivants :

- Quel devrait être l'objectif budgétaire de moyen terme approprié, étant donné les pressions pour un accroissement des dépenses dans le contexte du vieillissement de la population (voir ci-après) et les coûts potentiels de l'intégration économique avec la Corée du Nord ?
- Comment obtenir les augmentations de recettes fiscales envisagées dans le programme *Vision 2030* ?
- Les dépenses supplémentaires prévues dans le programme *Vision 2030* doivent-elles être financées par des emprunts publics ou par un accroissement des recettes fiscales ?

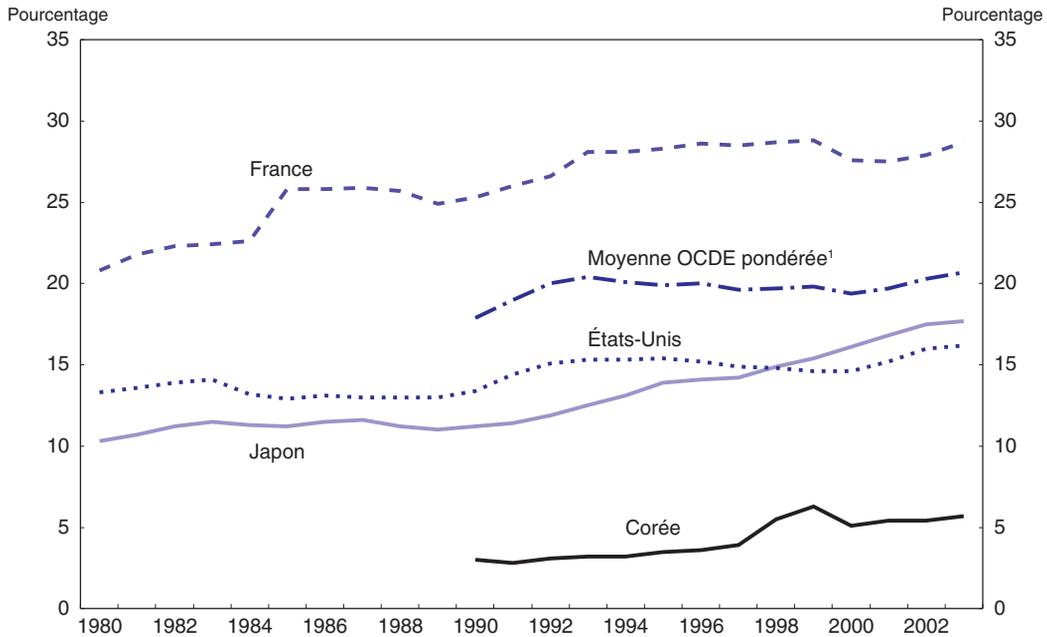
Faire face aux pressions tendant à accroître les dépenses sociales dans le contexte du vieillissement rapide de la population

À 6 % du PIB, les dépenses publiques sociales de la Corée sont les plus faibles de la zone OCDE et se situent bien en-dessous de la moyenne de 21 % de la zone (graphique 1.8), car le filet de protection sociale est relativement récent et la population coréenne est plus jeune que celle des autres pays membres. Toutefois, le vieillissement prévu de la population, qui verra la Corée passer du second rang parmi les pays les plus jeunes de la zone OCDE aujourd'hui au quatrième rang parmi les pays les plus âgés à l'horizon 2050, engendra une poussée à la hausse des dépenses sociales. De fait, le programme *Vision 2030* (encadré 1.1) prévoit que ces dépenses passeront de 6 % à la moyenne OCDE (21 %) actuelle à l'horizon 2030. Si cette forte progression des dépenses sociales était largement financée par une augmentation de la pression fiscale, elle pourrait avoir un impact négatif sur le marché du travail et sur la croissance économique.

Le vieillissement démographique est induit en partie par la baisse du taux de fécondité, qui est tombé de 4.5 en 1970 à 1.5 en 2000 puis à 1.08 en 2005, soit le taux le plus faible de la zone OCDE. Les principaux facteurs cités par les femmes comme limitant le nombre d'enfants sont le fardeau excessif de l'éducation, qui absorbe 18 % des ressources des ménages, et la difficulté de concilier les responsabilités familiales et l'exercice d'un emploi.

Graphique 1.8. Les dépenses publiques sociales brutes : comparaison internationale

En pourcentage du PIB



1. La moyenne OCDE n'inclut pas la Hongrie et la République slovaque faute de données suffisantes. Les données nationales sont converties en dollars des États-Unis à l'aide des taux de change PPA de 2003.

Source : Base de données des dépenses sociales, OCDE, 1980-2003.

Il est possible d'atténuer l'impact du changement démographique sur l'économie en accroissant le taux d'activité féminine, qui chez les femmes de 25 à 54 ans n'est que le troisième par ordre croissant de la zone OCDE. Toutefois, le manque de structures d'accueil des enfants et les pratiques professionnelles actuelles dissuadent les femmes de travailler.

Les salariés quittent leur entreprise dès l'âge de 50 ans, ce qui traduit l'impact du système de salaire fondé sur l'ancienneté, qui rend les travailleurs âgés relativement coûteux. Ces départs précoces impliquent une utilisation moins efficace d'un capital humain qualifié. La plupart des travailleurs restent dans la population active après 50 ans, si bien que le taux d'activité de cette catégorie est élevé par rapport aux autres pays. Toutefois, les deux cinquièmes des travailleurs de plus de 55 ans sont des actifs indépendants, principalement dans le secteur des services. Les travailleurs indépendants (y compris les travailleurs familiaux non rémunérés) représentent un tiers de la population active en Corée, soit l'une des proportions les plus élevées de la zone OCDE.

Le vieillissement démographique aura de sérieuses répercussions sur les trois principaux programmes d'assurance sociale : le Régime national de retraite, l'Assurance-maladie nationale et l'Assurance dépendance. Des modifications des paramètres du Régime national de retraite, mis en place en 1988, s'imposent pour garantir sa viabilité financière. De surcroît, la couverture relativement étroite de ce système limite sa capacité de réduire le taux élevé de pauvreté parmi les personnes âgées. De fait, l'effectif des cotisants s'est stabilisé aux alentours d'un tiers de la population d'âge actif et le montant des cotisations, en particulier chez les travailleurs indépendants, est faible. Il faut également s'attaquer à la hausse des déficits des régimes publics de retraite

professionnelle, qui couvrent environ 6 % de la main-d'œuvre. Le vieillissement exerce aussi une forte poussée à la hausse sur les dépenses de santé et met à l'épreuve le Système national d'assurance-maladie, encore que cet impact soit atténué par l'ampleur des paiements directs qui fait que la part publique de ces dépenses ne dépasse pas la moitié environ du total. L'importance des dépenses privées tend à restreindre l'accès aux soins de santé parmi les ménages à faible revenu et les personnes souffrant de maladies chroniques. Par ailleurs, les mesures de maîtrise des coûts ont réduit le taux de satisfaction concernant la qualité des soins. Le programme d'assurance *dépendance* qui entrera en vigueur en 2008 devrait atténuer quelque peu la pression sur le Système national d'assurance-maladie. Cependant, le faible nombre initial de bénéficiaires – moins de 2 % de la population âgée – réduira l'impact de ce dispositif. Au demeurant, la capacité d'accueil réduite des établissements de long séjour (à peine 0.4 % de la population de plus de 65 ans) limite les possibilités d'alléger le fardeau supporté par les familles.

Ainsi qu'on l'a déjà noté, la Corée connaît aussi une aggravation des inégalités de revenus et de la pauvreté relative. L'un des facteurs en cause est le dualisme du marché du travail – la part des travailleurs temporaires a atteint près d'un tiers du total des salariés (graphique 1.3). Le rôle grandissant des travailleurs temporaires suscite des inquiétudes concernant les perspectives de croissance à long terme, ces travailleurs étant moins bien formés, mais aussi des préoccupations en matière d'équité, car leur rémunération, correction faite de leurs qualifications, est nettement inférieure à celle des travailleurs réguliers. De plus, ils ne bénéficient pas de certains éléments du filet de protection sociale. De fait, les deux tiers d'entre eux ne sont pas couverts par l'assurance retraite, maladie ou emploi au niveau de l'entreprise, ce qui permet de comprendre pourquoi un quart à peine des personnes sans emploi touchent des indemnités de chômage. Indépendamment de leurs coûts plus faibles, les employeurs préfèrent les travailleurs temporaires parce qu'ils augmentent la flexibilité de l'emploi par rapport à des travailleurs réguliers, lesquels sont difficiles à licencier. Les femmes formant une part disproportionnée des travailleurs temporaires et des autres catégories de travailleurs non réguliers, leurs perspectives d'emploi s'en trouvent limitées. Enfin, des critères d'éligibilité rigoureux affaiblissent la capacité des programmes d'aide sociale de remédier à la pauvreté grandissante. En conséquence, la moitié des personnes dont le revenu est inférieur au minimum de subsistance ne perçoivent aucune aide sociale.

En résumé, les principaux défis sur le front des dépenses publiques sociales, qui sont analysés au chapitre 5, sont les suivants :

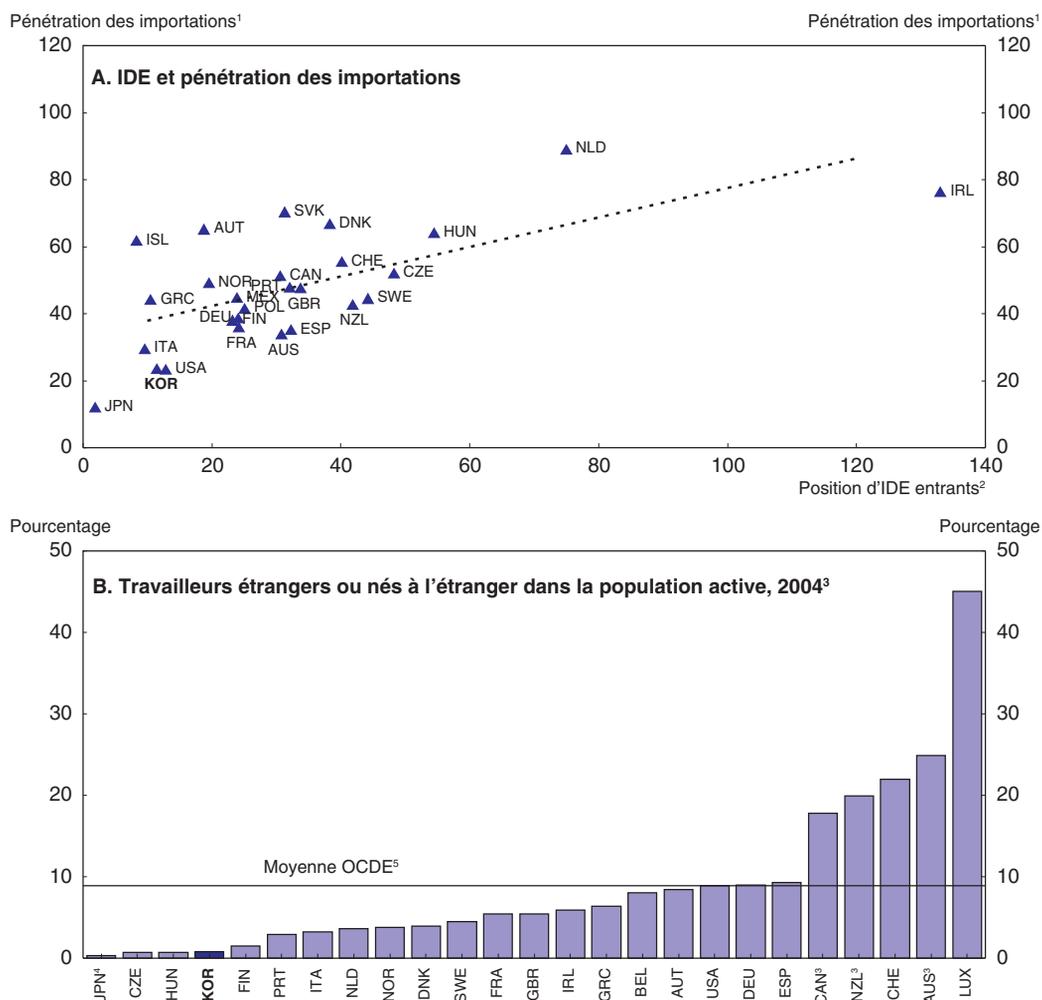
- Comment réduire les obstacles à la maternité afin de stimuler le taux de fécondité ?
- Comment accroître le taux d'activité, en particulier chez les femmes d'âge très actif, tout en relevant l'âge effectif de départ des entreprises ?
- Comment améliorer les régimes d'assurance retraite, maladie et dépendance de façon à assurer une couverture appropriée tout en garantissant la viabilité financière de ces régimes ?
- Comment réduire la part croissante des travailleurs temporaires et d'autres catégories de travailleurs non réguliers pour lutter contre le creusement des inégalités de revenus, tout en développant la couverture effective du filet de protection sociale ?

Accélérer la croissance de la productivité en renforçant la mondialisation de la Corée

L'une des clés de la hausse de la productivité est une intégration plus poussée de la Corée dans l'économie mondiale, les flux croissants d'investissements directs étrangers

(IDE), d'échanges internationaux et de main-d'œuvre étant des moteurs essentiels de la croissance économique. Bien que la Corée se soit davantage intégrée dans l'économie mondiale au cours de la décennie écoulée, elle occupe encore un classement médiocre en ce qui concerne le stock d'IDE entrants rapporté au PIB, la pénétration des importations et la part des travailleurs étrangers dans la population active (graphique 1.9). De surcroît, une certaine opposition se manifeste en Corée à l'égard des entrées de capitaux et de la négociation d'accords de libre-échange avec les grands partenaires commerciaux.

Graphique 1.9. Indicateurs de l'intégration de la Corée dans l'économie mondiale



1. Importations de produits manufacturés en pourcentage de la demande intérieure, en 2003.
2. Stock d'IDE entrants en pourcentage du PIB en 2002.
3. Les chiffres pour l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande (données de 2003) concernent la population active née à l'étranger. La source des données est l'enquête sur la population active ou le recensement dans tous les pays, sauf le Japon et la Corée, où la source est le registre des permis de travail.
4. Résidents étrangers autorisés à exercer un emploi. À l'exclusion des résidents permanents et de longue durée, dont l'activité professionnelle n'est pas soumise à restriction.
5. Moyenne non pondérée des 25 pays représentés dans ce graphique.

Source : OCDE (2005), *Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique* ; OCDE (2006), *Tendances des migrations internationales* ; SOPEMI-édition 2006 ; ministère de la Justice.

Après avoir augmenté au lendemain de la crise de 1997, sous l'effet de la réduction des obstacles et de la restructuration du secteur des entreprises et du secteur financier, le stock d'IDE en Corée a atteint 11.5 % du PIB en 2002. Néanmoins, il n'était encore que le sixième par ordre croissant dans la zone OCDE, et les entrées d'IDE ont diminué ces dernières années, à la fois en termes absolus et en proportion des flux mondiaux. L'IDE dans les services est freiné par des restrictions des participations étrangères dans certains secteurs, notamment les télécommunications et l'électricité, mais aussi par les réglementations visant les marchés de produits. En conséquence, la part des services dans le stock total d'IDE en Corée est la plus basse de la zone OCDE. Stimuler l'IDE dans ce secteur contribuerait à réduire l'écart de productivité du travail avec le secteur manufacturier en suscitant des transferts de technologie, en facilitant la restructuration des entreprises et en renforçant la concurrence. Afin d'attirer les investisseurs étrangers, les autorités ont lancé un certain nombre de programmes spéciaux, notamment avec la création de zones d'investissements étrangers et de zones franches économiques. Ces zones ont beau offrir des allègements fiscaux substantiels, un régime réglementaire préférentiel et des transferts de trésorerie, leur impact apparaît jusqu'ici limité. Il semble que les investisseurs étrangers accordent davantage d'importance au climat des affaires et de l'investissement, et privilégient notamment les relations professionnelles ainsi que la transparence et la prévisibilité de la fiscalité et des réglementations.

Le bas niveau de l'IDE limite les échanges internes aux entreprises, ce qui contribue à expliquer le faible poids des importations manufacturières au regard de la demande interne, en dépit de l'intégration économique croissante avec la Chine, mentionnée précédemment. Les taux de droits de douane en Corée sont relativement élevés, en raison de la forte protection accordée à l'agriculture. En outre, la Corée s'est associée tardivement à la vague d'accords régionaux de libre-échange : seulement trois accords généraux – avec Singapour, le Chili et la zone de libre-échange européenne – sont en vigueur à l'heure actuelle. Bien que la Corée soit en train de négocier d'autres accords de libre-échange avec ses principaux partenaires commerciaux, le niveau élevé du soutien à l'agriculture – les estimations du soutien aux producteurs atteignent près du double de la moyenne OCDE – semble faire obstacle à la mise en œuvre d'accords globaux.

En 2004, la part des travailleurs étrangers dans la population active était à peine la quatrième par ordre croissant dans la zone OCDE (partie B). Les travailleurs peu qualifiés titulaires de permis de travail ne représentent que 0.8 % de la population active, alors que les PME souffrent de pénuries de main-d'œuvre, et ils ne sont pas autorisés à travailler dans le secteur des services. Tandis que le marché est plus ouvert pour les travailleurs étrangers hautement qualifiés, leur effectif total (à peine 5 % de tous les travailleurs étrangers en Corée) est limité par le système d'immigration et par l'environnement des entreprises et le cadre de vie général. Les travailleurs non déclarés sont plus nombreux que les travailleurs déclarés, compte tenu des stagiaires dans l'industrie, et l'on peut s'interroger sur les droits du travail et le degré de protection sociale accordés aux personnes non déclarées.

Le chapitre 6 envisage des mesures susceptibles d'approfondir l'intégration de la Corée dans l'économie mondiale en examinant les questions suivantes :

- Comment la Corée peut-elle devenir un site plus attractif pour l'IDE ?
- Comment la Corée peut-elle s'ouvrir davantage aux échanges, en particulier en surmontant les obstacles à des accords de libre-échange complets ?

- Dans quelle mesure convient-il de stimuler les entrées de travailleurs étrangers, étant donné les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs et la contraction prévue de la population d'âge actif à partir de 2016 ?

Conclusion

À 4.3 % depuis 2002, le taux de croissance économique de la Corée est proche de son rythme potentiel, de l'ordre de 4½ pour cent. Toutefois, la croissance a été déséquilibrée, le dynamisme des exportations compensant l'atonie de la demande intérieure. Tandis que cette évolution a résulté en partie des chocs externes et de l'éclatement de la bulle des cartes de crédit, elle tend aussi à dénoter l'existence de problèmes structurels significatifs dans l'économie coréenne. Remédier aux carences structurelles et aux divers déséquilibres analysés dans ce chapitre se révèle crucial pour maintenir une expansion rapide de la production à la faveur des gains de productivité, étant donné que la croissance des apports de travail et de capital se modère. Les principaux défis exposés ci-dessus sont analysés dans les chapitres qui suivent.

ANNEXE 1.A1

Bilan des réformes structurelles

Cette annexe passe en revue les actions prises à la suite des recommandations de politique structurelle formulées dans l'*Étude économique de la Corée* de 2005. Les recommandations découlant de la présente *Étude* figurent en encadré à la fin de chaque chapitre.

Recommandations de l'Étude 2005	Mesures prises ou envisagées par les autorités
A. DÉCENTRALISATION BUDGÉTAIRE	
Accroître les responsabilités des collectivités locales en matière d'impôts et de dépenses	
Faciliter les échanges de personnel entre différents niveaux d'administration et avec le secteur privé.	Les échanges de personnel ont été développés en ce qui concerne le nombre et l'éventail des agents entre 2005 et 2006.
Inciter les fonctionnaires locaux à accepter davantage de responsabilités.	Les incitations des fonctionnaires locaux à réduire les dépenses et à trouver de nouvelles sources de recettes ont été renforcées en 2005.
Renforcer l'autonomie des collectivités locales et accroître l'efficacité des programmes de dépenses	
Établir un net partage des responsabilités entre niveaux d'administration et réduire autant que possible les « fonctions déléguées »	Depuis 1999, 1 087 fonctions, sur les 1 371 prévues, ont été déléguées à titre permanent.
Faciliter la création d'associations volontaires de collectivités locales.	La loi révisée sur les collectivités locales en cours d'examen à l'Assemblée nationale, introduit un nouvel organisme autonome parmi les collectivités locales.
Transformer les dotations affectées en dotations globales.	La création en 2005 du Compte spécial pour un développement national équilibré (CSDNE) a accru la flexibilité des collectivités locales.
Assouplir les conditions associées aux dotations affectées.	Pas de mesure.
Permettre aux autorités locales de reporter des crédits sur les exercices futurs et d'opérer certains transferts de ressources entre projets.	Une partie des dotations CSDNE ont été reportées sur les exercices ultérieurs et affectées à d'autres utilisations.
Simplifier la définition des besoins budgétaires normaux et des recettes budgétaires normales utilisée dans le calcul de la part locale de l'impôt, faire en sorte que cette définition soit plus transparente et repose sur des critères objectifs.	La transparence et l'objectivité ont été améliorées grâce à la simplification des critères d'évaluation et à la publication des données connexes sur l'Internet en 2006.
Resserrer les liens entre les autorités scolaires locales et les collectivités locales.	Une loi de 2006 a créé des « Comités de coordination des politiques éducatives locales », associant les autorités scolaires locales et les collectivités locales.
Accroître les pouvoirs des collectivités locales en matière de recettes	
Simplifier le système fiscal local complexe et éviter de créer de nouveaux impôts locaux.	Le programme de réformes actuellement à l'étude prévoit la simplification de la fiscalité locale.
Encourager l'utilisation des marges de manœuvre existantes 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.	Pas de mesure.
Réduire le recours aux taxes sur les transactions immobilières, notamment aux taxes d'enregistrement et aux taxes à l'achat.	En 2006, la taxe d'enregistrement a été ramenée de 3 à 1 %, et la taxe à l'achat de 2 à 1 %.

Recommandations de l'Étude 2005	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Accélérer la mise en œuvre du relèvement du taux d'imposition effectif sur la détention de biens immobiliers, notamment en rapprochant la base d'imposition de la valeur vénale.	En 2006, le gouvernement a annoncé que le pourcentage de la valeur vénale utilisé pour fixer l'assiette de la taxe foncière locale sera porté de 50 % en 2006 à 100 % au milieu des années 2010. La taxe immobilière globale a été relevée en 2006.
Utiliser les impôts sur la détention de biens immobiliers comme principale source de recettes fiscales locales supplémentaires. Maintenir des services publics adéquats en veillant à ce que les transferts aux collectivités locales défavorisées soient suffisants.	La taxe immobilière globale a été augmentée en 2006 et l'administration centrale redistribue la totalité des recettes aux collectivités locales. Le système d'évaluation des besoins budgétaires normaux a été amélioré pour mieux prendre en compte le coût de prestation des services publics.
Assurer la discipline budgétaire au sein des collectivités locales	
Élaborer des règles budgétaires appropriées pour les collectivités locales.	Le système d'autorisation des émissions obligataires locales individuelles a été remplacé en 2006 par un plafonnement global des émissions obligataires.
Réduire le recours des collectivités locales à des prêts de l'administration centrale.	Les recettes en progression rapide de la taxe immobilière globale sont redistribuées aux collectivités locales par l'administration centrale.
Mettre progressivement un terme à l'utilisation d'obligations à souscription obligatoire.	Pas de mesure.
Renforcer la responsabilité des collectivités locales et accroître la transparence de leur situation financière.	Le système d'autorisation des émissions obligataires locales individuelles a été remplacé en 2006 par un plafonnement global des émissions obligataires.
Séparer la politique de développement régional de la politique de décentralisation budgétaire	
Accroître l'autonomie fiscale des autorités locales, tout en utilisant des transferts bien conçus entre collectivités publiques.	Le gouvernement a ramené la composante discrétionnaire de la part locale totale de l'impôt de 9 % en 2004 à 4 % en 2005.
Financer les services publics locaux au moyen de dotations globales qui tiennent compte de la capacité budgétaire des collectivités locales.	Pas de mesure.
Donner moins de poids aux réglementations qui limitent la concentration dans la région de la capitale, au profit de mesures fondées sur le marché qui tiennent compte des externalités de la pollution et des encombrements.	Pas de mesure. La suppression de ces réglementations ne sera pas envisagée avant le début des années 2010, lorsque les initiatives en matière de développement régional auront pris effet.

B. INNOVATION

Système de R-D

Mieux coordonner les politiques concernant la science et la technologie, l'éducation et l'industrie, et les intégrer plus pleinement.

Maintenir de la souplesse dans la fixation des priorités pour les activités de R-D et d'innovation.

Accroître la réactivité des dépenses publiques de R-D vis-à-vis du secteur privé.

Resserrer les liens de R-D entre les entreprises, les universités et les instituts de recherche publics.

Renforcer le rôle des universités dans la R-D.

Promouvoir la coopération technologique entre les acteurs coréens et étrangers.

Mener à bien les plans visant à encourager la diffusion du savoir.

Le gouvernement a accru son soutien aux grappes d'activités de R-D, notamment en multipliant les centres de R-D regroupant des instituts publics de science et de technologie, des établissements d'enseignement et des entreprises ; leur nombre est passé de 30 en 2005 à 370 en 2007.

Les dépenses publiques de R-D pour les secteurs identifiés comme des moteurs de croissance future représentent moins de 1.5 % du total et peuvent être ajustées en fonction d'une évaluation permanente de la demande de technologie dans l'avenir.

Le gouvernement a renforcé le système d'évaluation de la R-D sur la base des résultats pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques de R-D.

En 2006, le gouvernement a autorisé l'industrie et les universités à créer des « holdings technologiques » pour commercialiser la technologie détenue par les universités. Il a aussi pris des initiatives pour favoriser les grappes d'activités d'innovation dans lesquelles sont intégrées l'éducation, l'industrie, la science et la technologie (exemple : Daedeck Innopolis, créée en 2005).

Le nombre de centres de recherche universitaires bénéficiant de subventions publiques a été porté de 85 en 2006 à 92 en 2007.

En 2006, le gouvernement a fixé des lignes directrices pour la gestion des centres de R-D étrangers et a assoupli les contrôles d'immigration visant les chercheurs étrangers.

En 2006, le gouvernement a autorisé l'industrie et les universités à créer des « holdings technologiques » pour commercialiser la technologie détenue par les universités.

Recommandations de l'Étude 2005	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Promouvoir les activités de R-D du secteur privé	
Veiller à ce que les incitations fiscales stimulent effectivement la R-D.	Le « Guide pour les projets nationaux de R-D » a été créé en 2006 en vue de minimiser les pertes sèches.
Améliorer encore l'application des droits de propriété intellectuelle et sensibiliser davantage le public à leur importance.	En 2006 a été créé le « Comité de coordination pour les droits de propriété » avec la participation des ministères compétents.
Réforme de la réglementation et cadre pour encourager l'innovation	
Intensifier la concurrence sur les marchés de produits en abaissant les obstacles à l'entrée, en simplifiant les réglementations et en remplaçant les points de contact et procédures administratives multiples par des guichets uniques.	En 2006, la Commission de réforme de la réglementation a amélioré 1 413 des 8 043 réglementations visées.
Continuer à déréglementer et à stimuler la concurrence dans les services.	En 2006, le gouvernement a annoncé une nouvelle initiative pour développer le secteur des services grâce à la déréglementation et à l'octroi d'incitations fiscales.
Simplifier le régime foncier.	La loi-cadre sur le régime foncier adoptée en 2006 vise à limiter les règlements sur l'occupation des sols et fait obligation au gouvernement de réexaminer tous les cinq ans les règlements fonciers en vigueur.
Faire appel à la Commission de réforme de la réglementation pour supprimer les réglementations inutiles.	En 2006, la Commission a amélioré 1 413 des 8 043 réglementations visées.
Appliquer effectivement la nouvelle législation unifiée sur l'insolvabilité pour offrir aux entreprises des mécanismes de restructuration ou de sortie plus efficaces.	La loi favorisant la restructuration des entreprises, en cours d'examen de l'Assemblée nationale, vise à faciliter le processus de restructuration des sociétés.
Supprimer les dispositions restantes qui favorisent le secteur manufacturier.	L'initiative de 2006 pour développer le secteur des services prévoit de réduire l'écart entre les services et les industries manufacturières sur le plan des incitations et des réglementations.
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.	En 2006, les autorités ont assoupli le régime des fonds de participation privés, notamment en abaissant le montant minimum de l'investissement et en élargissant l'éventail des placements.
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.	En 2006, le gouvernement a renforcé l'évaluation technologique pour l'inscription des entreprises à risque au KOSDAQ tout en facilitant la sortie des entreprises en difficulté.
Supprimer le système public de certification des jeunes entreprises à risque en 2005, comme prévu.	Le système de certification des entreprises à risque a été révisé en 2006, mais pas supprimé.
Valorisation du capital humain	
Améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire.	Des « écoles autoréglementées ouvertes » doivent être introduites en 2007 pour servir de modèle aux établissements publics ; elles bénéficieront d'une plus grande autonomie et auront une plus grande obligation de rendre des comptes.
Renforcer l'autonomie des établissements scolaires et diversifier les types d'écoles et de programmes au niveau secondaire.	Le gouvernement a annoncé des mesures en vue de libéraliser les options pour les manuels scolaires à partir de 2009 et d'accroître la flexibilité des programmes pour faire face à l'évolution de la demande.
Continuer de diversifier le système d'entrée à l'université.	Le système d'admission à l'université sera révisé à partir de 2008 ; il sera accordé plus d'importance aux résultats scolaires, et moins d'importance à l'examen standard.
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, pour évaluer la qualité des services éducatifs.	En 2006, le gouvernement a mis en place un système de gestion des universités axé sur les résultats, en renforçant la publication d'informations et l'évaluation des universités.
Autoriser l'entrée d'établissements d'enseignement étrangers.	L'investissement étranger dans le secteur de l'enseignement est autorisé dans les trois zones économiques franches.
Poursuivre la déréglementation de l'enseignement supérieur.	Entre 2004 et 2007, 63 initiatives ont été prises pour renforcer l'autonomie des universités conformément au plan de 2004.
Rééquilibrer les ressources financières au profit de l'enseignement supérieur.	Pas de mesure.
Développer les programmes de bourses et de prêts en faveur des étudiants à faible revenu.	Le programme de prêts-étudiants garantis par l'État a été lancé en 2005 ; le nombre des bénéficiaires de prêts garantis par l'État est passé de 0.3 million en 2005 à 0.5 million en 2006.
Encourager les efforts de diversification des universités en vue de créer des pôles d'excellence.	En 2005, 18 universités ont été regroupées en neuf établissements pour promouvoir la création de centres d'excellence.

Recommandations de l'Étude 2005	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Développer les possibilités d'apprentissage continu.	En 2006, le gouvernement a désigné 15 « villes d'apprentissage continu » dans lesquelles les collectivités locales soutiennent activement l'apprentissage continu ; au total, on compte désormais 48 villes de ce type.
Encourager la formation professionnelle au moyen d'actions en coopération entre les partenaires sociaux.	En 2006, le gouvernement a soutenu 9 projets de formation créés conjointement par les syndicats et les employeurs.
C. MARCHÉ DU TRAVAIL	
<i>Inverser la tendance à une accentuation du dualisme</i>	
Réduire la protection de l'emploi des travailleurs réguliers.	Le préavis de licenciement a été ramené de 60 à 50 jours en janvier 2007.
Faire en sorte que les dispositions du Système d'assurance-chômage soient mieux respectées.	Un organisme spécial relevant du Système national d'assurance-emploi doit percevoir quatre prélèvements d'assurance sociale à partir de 2009.
Élargir la couverture sociale des travailleurs non réguliers.	Le système de cartes de développement des compétences des salariés et le système de cartes numériques pour les travailleurs de la construction ont été mis en place en 2006.
Mettre en place des relations de travail plus coopératives, notamment en appliquant la feuille de route proposée par la Commission de recherche pour l'amélioration des systèmes de relations professionnelles.	Les lois du travail ont été révisées en 2006 sur la base de la « Feuille de route 2003 pour la réforme des relations professionnelles », en vue de promouvoir des relations de travail plus harmonieuses.
Résister aux pressions visant à harmoniser les conditions entre travailleurs réguliers et travailleurs non réguliers en imposant des réglementations spécifiques pour l'emploi non régulier.	La réforme du droit du travail de 2006 impose de nouvelles réglementations pour l'emploi non régulier en limitant à deux ans les contrats de durée déterminée. Une clause interdisant la discrimination autorise les travailleurs non réguliers à déposer plainte auprès de la Commission des relations de travail.
<i>Accroître les taux d'activité, en particulier chez les femmes et les personnes âgées</i>	
Favoriser une plus forte activité des femmes en adoptant des mesures plus favorables aux familles.	Le gouvernement a annoncé un programme de cinq ans (2006-10) visant à accroître l'aide à la garde d'enfants et à augmenter la durée des congés avant et après la naissance d'un enfant.
Relever l'âge effectif de la retraite.	En 2006, le gouvernement a révisé la loi de façon à pénaliser les entreprises qui fixent l'âge de la retraite à moins de 54 ans.
Réduire l'importance de l'ancienneté dans la détermination des salaires.	En 2006, le gouvernement a annoncé qu'il offrira une subvention pour favoriser l'adoption du « système de pic de salaire ».
Encourager le remplacement de l'indemnité de retraite par un régime de retraite d'entreprise.	Le régime de retraite d'entreprise doit être étendu aux établissements de quatre salariés ou moins. Le gouvernement a proposé que ce régime soit obligatoire pour les nouvelles entreprises technologiques.
Veiller à ce que le système public de retraite n'incite pas les travailleurs âgés à quitter la population active avant l'âge normal de la retraite.	Le système de retraite a été modifié pour renforcer les incitations à poursuivre l'activité au-delà de l'âge d'ouverture des droits à pension.
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.	En 2006, le gouvernement a mis en place un groupe interministériel chargé d'améliorer le rapport coût-efficacité des politiques actives du marché du travail, notamment en ce qui concerne les services de l'emploi et le rôle du secteur privé dans la création d'emplois.
D. SECTEUR DES ENTREPRISES ET SECTEUR FINANCIER	
<i>Secteur des entreprises</i>	
Rationaliser et réduire les différents programmes d'aide aux PME.	Entre 2005 et 2007, le nombre de programmes a été ramené de 237 à 174, tandis que le budget total est passé de 730 milliards à 7 200 milliards de wons.
Diminuer les garanties de crédits accordées aux PME.	Les garanties de crédits aux PME ont été ramenées de 40 800 milliards de wons en 2005 à 39 400 milliards de wons en 2006.
Lors de l'octroi de crédits, aider en priorité les jeunes entreprises prometteuses au lieu de maintenir à flot des entreprises en difficulté.	Pour l'octroi des garanties de crédits, une priorité accrue a été donnée aux jeunes pousses qui présentent un bon potentiel de croissance et qui utilisent des technologies de pointe.
S'agissant des opérations du Fonds de garantie des crédits (Korea Credit Guarantee Fund), réduire la proportion des prêts garantis, qui atteint actuellement 80-90 %, et augmenter le prix des garanties.	Le Fonds a ramené la proportion de prêts garantis de 84.9 à 83.3 % et a relevé le prix des garanties de 1.11 % en 2006 à 1.25 % en 2007.

Recommandations de l'Étude 2005	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Améliorer encore les pratiques de gouvernement d'entreprise.	Un amendement au Code commercial est prévu en 2007 ; il accroîtra la responsabilité des directeurs et des actionnaires majoritaires à l'égard des actionnaires minoritaires.
Garantir l'ouverture aux investissements étrangers.	Les investissements étrangers dans des établissements de formation commerciale permanente ont été autorisés en 2006. Pas de mesure.
Confier aux autorités chargées des questions financières et boursières l'ensemble des fonctions de réglementation des <i>chaebol</i> relevant de la bonne gestion financière et du gouvernement d'entreprise. Supprimer progressivement le plafond de participation de 25 % imposé aux entreprises faisant partie d'un chaebol.	En avril 2007, l'Assemblée nationale a adopté un projet de loi qui prévoit de réduire le champ de la réglementation en modifiant les critères d'éligibilité et en relevant le plafond de 25 à 40 %.
Secteur financier	
Poursuivre la privatisation des banques contrôlées par l'État.	L'État a vendu 6.22 % de sa participation dans la Shinhan Financial Holding Company en 2006.
Éviter d'imposer des conditions de nationalité aux administrateurs de banques.	Ces conditions n'ont pas été imposées.
Encourager les banques à améliorer leur capacité d'analyse des crédits.	En 2006, le gouvernement a approuvé la mise en place d'organismes d'évaluation du crédit indépendants ou internes de façon à encourager les transactions financières fondées sur une évaluation du crédit.
Dissuader les banques de renouveler automatiquement leurs prêts aux PME en difficulté.	Pas de mesure.
Poursuivre la restructuration des établissements financiers non bancaires.	Depuis 2005, 21 « mesures correctrices rapides » ont été prises à l'égard de caisses d'épargne et 608 mesures analogues à l'égard de coopératives de crédit.
Promouvoir le développement du marché financier par une meilleure application de la législation et des sanctions.	Le gouvernement a amélioré la réglementation sur les émissions d'actions à l'étranger en 2006 et étendu le champ des recours collectifs à toutes les entreprises cotées en 2007.
Améliorer le fonctionnement des agences de notation pour que les créanciers disposent d'informations plus rapides et plus précises.	Le système de suivi interne des agences de notation a été renforcé en 2006 et un système d'autorisation des modifications concernant les grands actionnaires a été mis en place.
Augmenter l'offre d'instruments financiers à long terme, à commencer par les émissions d'emprunts d'État.	Des obligations publiques à 20 ans ont été émises pour la première fois en 2006.
Éviter d'introduire de nouveaux programmes d'assistance aux emprunteurs défaillants sans pour autant résoudre le problème, et limiter les possibilités d'effacement de dettes afin de se prémunir contre l'aléa moral.	Aucun programme nouveau n'a été introduit.
Décourager la discrimination à l'encontre des emprunteurs défaillants.	Le registre des emprunteurs défaillants a été supprimé en 2005.
E. AUTRES SECTEURS	
Réformer le Régime national de retraite afin de garantir sa viabilité, tout en freinant la hausse des taux de cotisation pour limiter l'incidence négative sur le marché du travail.	Pas de mesure prise. Un projet de loi prévoyant de ramener le taux de remplacement à 50 % et de porter le taux de cotisation à 12.9 % a été rejeté par l'Assemblée nationale. En avril 2007, les partis politiques sont parvenus à un compromis qui ramènerait le taux de remplacement de 60 % à 40 %, le taux de cotisation restant inchangé à 9 %.
Réduire encore le nombre de comptes et fonds spéciaux afin de renforcer la transparence et l'efficacité du cadre budgétaire.	Le nombre des comptes et fonds spéciaux a été ramené de 76 à 61 entre 2005 et 2007, notamment grâce à la fusion en 2005 de sept comptes spéciaux au sein du Compte spécial pour un développement national équilibré.

Chapitre 2

Évolutions et mesures macroéconomiques affectant les conditions monétaires

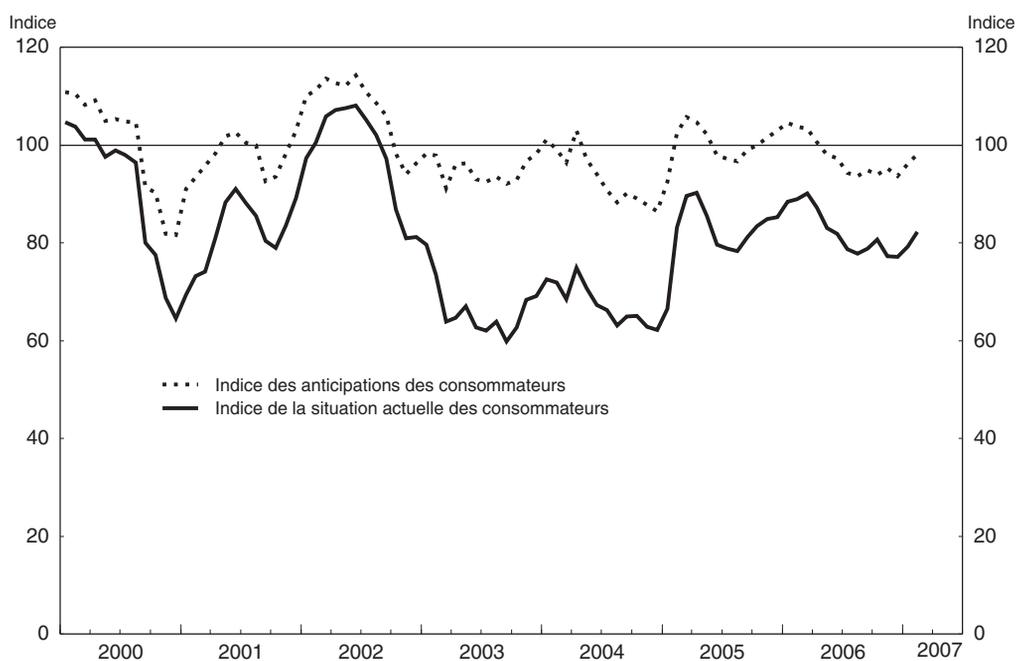
Le rythme annuel de la croissance économique est descendu à moins de 4 % au second semestre 2006, en grande partie sous l'effet de la faiblesse de la consommation privée et du recul de la construction de logements. L'activité économique devrait se redresser progressivement avec une croissance de quelque 4¼ pour cent en 2007. La Corée doit mettre en œuvre une politique de changes flottants en limitant les interventions sur les marchés des changes. La libéralisation des sorties de capitaux devrait viser à améliorer l'efficacité à long terme plutôt qu'à atténuer les pressions à la hausse sur le won à court terme. La Banque de Corée doit chercher prioritairement à atteindre son nouvel objectif à moyen terme de hausse de l'indice général des prix à la consommation (IPC) et éviter de se servir de la politique monétaire comme d'un instrument de stabilisation des prix de l'immobilier dans certains secteurs de la région de la capitale. En effet, continuer de relever les taux d'intérêt à court terme risquerait d'avoir un impact négatif sur les secteurs des ménages et des petites et moyennes entreprises qui sont de plus en plus endettés.

À la suite du ralentissement de l'activité observé en 2006, l'économie coréenne devrait se redresser progressivement en 2007. Compte tenu du risque que ferait courir une nouvelle appréciation du won sur une économie tirée par les exportations, le gouvernement s'est efforcé d'atténuer les tensions sur le taux de change en libéralisant les sorties de capitaux. Les pressions à la hausse sur le won se sont manifestées dans un contexte de relèvement marqué des taux d'intérêt par la Banque du Japon, alors même que l'inflation restait inférieure à sa cible. Le présent chapitre commencera par examiner les récentes performances économiques et les perspectives à court terme de la Corée. Dans les sections qui suivront, on analysera les politiques de la monnaie et des changes. Enfin, on trouvera dans l'encadré 2.1 une synthèse des recommandations.

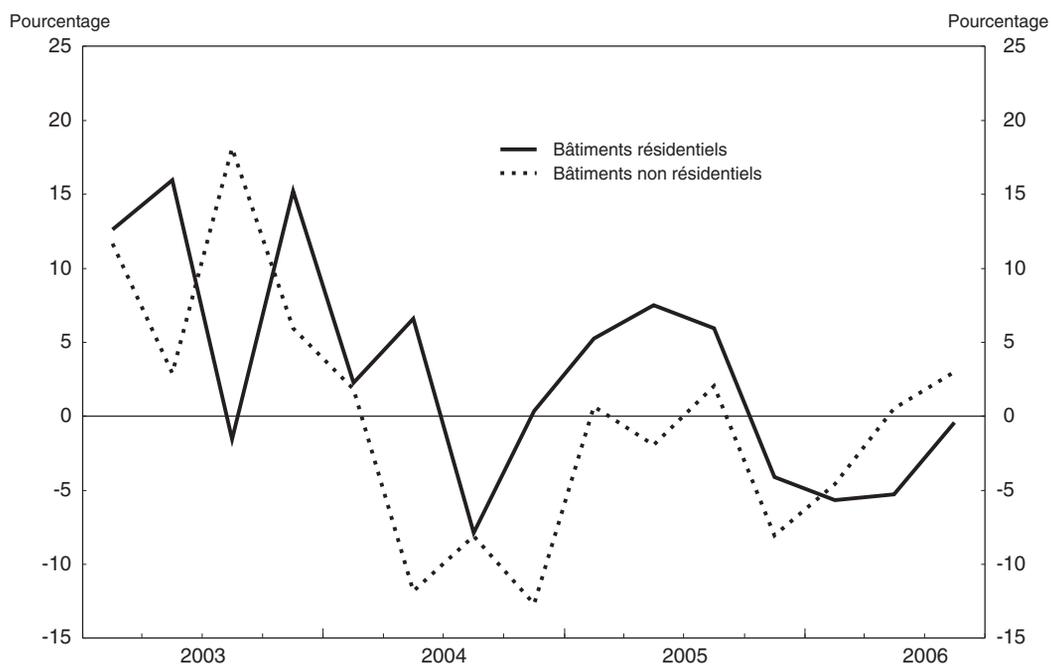
Tendances récentes et perspectives de l'économie

Après une reprise hésitante consécutive à l'effondrement de la bulle des cartes de crédit en 2002, la croissance de la production s'est accélérée pour atteindre un rythme annuel de 6 % du premier trimestre 2005 au premier trimestre 2006. Ce redressement a été favorisé par un développement des exportations et un redémarrage de la croissance de la consommation privée qui s'est établie à près de 5%. Néanmoins, la croissance économique s'est ralentie pour revenir à 3.9 % en rythme annuel sur la période d'un an s'achevant au premier trimestre 2007, malgré une reprise de l'investissement des entreprises. Le facteur essentiel expliquant cette décélération aura été la consommation privée, dont la croissance est revenue à 3.8 % durant cette période, ce qui traduit l'impact de l'augmentation des taux d'intérêt sur un secteur des ménages de plus en plus endetté, et la progression modeste des salaires. Bien que le taux de chômage soit resté faible, aux alentours de 3½ pour cent depuis le début de 2006, la hausse des salaires a été freinée par des évolutions structurelles sur le marché du travail, notamment la proportion grandissante de travailleurs non réguliers moins bien payés (chapitre 5) et la faiblesse des primes versées par suite d'une baisse des bénéfices des sociétés. Les bénéfices des entreprises exportatrices ont en effet été étranglés par la hausse sensible du won en 2006¹. En outre, la dégradation des termes de l'échange durant les trois premiers trimestres de 2006 a freiné la progression du revenu national brut pour la ramener à 1.1 % seulement (contre 4.1 % pour le PIB), ce qui a exercé des pressions à la baisse sur la demande intérieure. La baisse des prix à l'exportation intervenue parallèlement au renchérissement du pétrole a eu un impact négatif, sachant que les importations de pétrole représentent quelque 5 % du PIB. Ces évolutions défavorables ont érodé la confiance des consommateurs en 2006 (graphique 2.1).

La deuxième raison expliquant le ralentissement de 2006 aura été la contraction sensible de la construction de logements, dont la croissance est revenue à 4 % en rythme annuel pour les trois premiers trimestres de 2006 (graphique 2.2). Ce recul est principalement dû à des séries de mesures introduites par les autorités dans le secteur de l'immobilier en août 2005 et mars 2006 afin d'apaiser le marché du logement (chapitre 3). Même s'il s'agissait de décourager la « spéculation » dans certaines zones de la région de Séoul, ces changements d'orientation ont eu un impact négatif sur l'activité de l'ensemble

Graphique 2.1. **Tendance à la baisse de la confiance des consommateurs**

Source : Office statistique national de Corée.

Graphique 2.2. **Baisse sensible de l'activité dans le secteur de la construction**
Croissance trimestrielle annualisée (cvs)¹

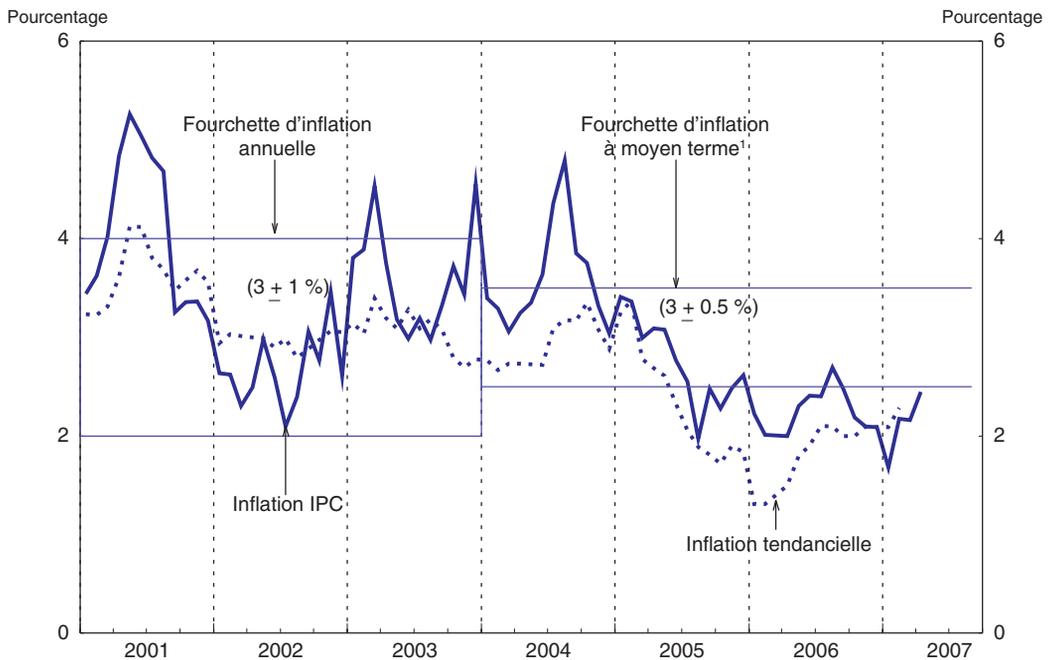
1. Lissée sur trois trimestres. Données non disponibles pour 2007.

Source : Banque de Corée.

du secteur de la construction. Le resserrement de la politique monétaire (voir plus loin) a eu aussi une incidence défavorable. En effet, les taux d'intérêt à court terme ont augmenté de 125 points de base², alors même que la hausse de l'indice tendanciel des prix à la consommation – indicateur qui servait de référence à la Banque centrale jusqu'à la fin de 2006 – demeurait inférieur à la fourchette à moyen terme de 2.5 – 3.5 % (graphique 2.3).

Graphique 2.3. Objectifs d'inflation et résultats

Variations en glissement annuel (%)



1. En 2004, la Banque de Corée a adopté un objectif à moyen terme. En 2007, la cible a changé avec l'abandon de l'IPC tendanciel au profit de l'IPC global.

Source : Banque de Corée.

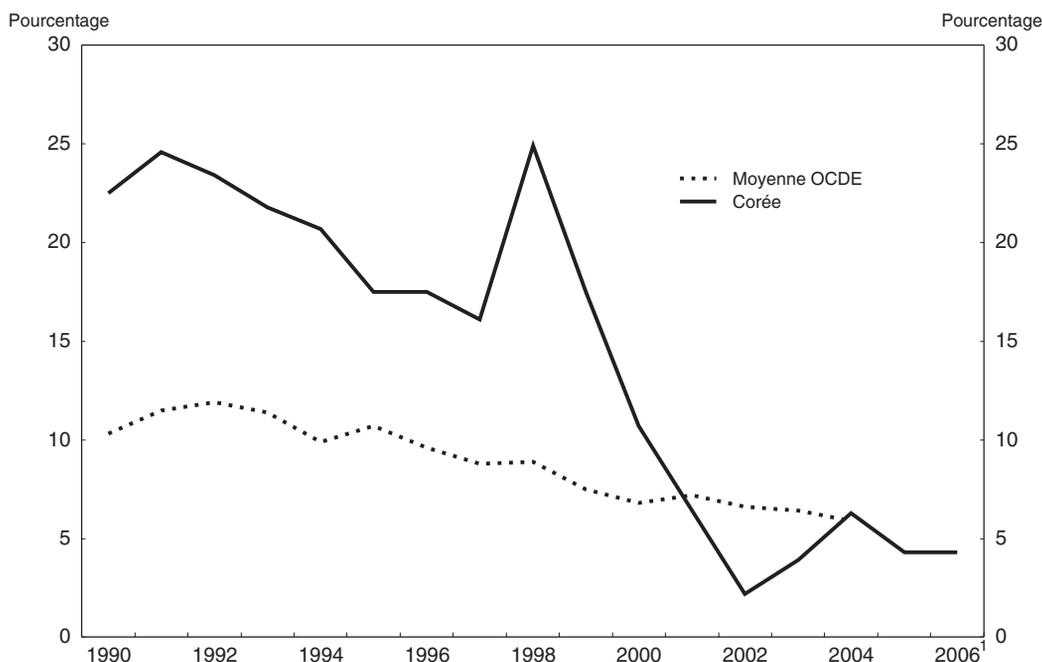
Perspectives de la consommation privée dans le contexte d'un alourdissement de la dette des ménages

Avec le ralentissement de la consommation privée et le recul de l'investissement dans le logement en 2006, les perspectives pour 2007 dépendent fortement de ces deux composantes qui représentent ensemble 60 % de l'économie. En ce qui concerne le logement, les perspectives restent peu brillantes par suite du train de mesures introduit en janvier 2007 dans le secteur de l'immobilier (chapitre 3), mesures qui vont sans doute freiner la construction de logements par le secteur privé³. De fait, le nombre de permis de construction délivrés dans ce secteur au dernier trimestre 2006 a été faible en termes de surface totale utile⁴. Sur le plan de la consommation privée, les perspectives dépendent en partie du taux d'épargne des ménages. Or, ce taux a fortement diminué, revenant de 20 % en moyenne dans les années 90 à 2 % seulement en 2002. Il s'est légèrement redressé depuis, car les ménages se sont attachés à assainir leurs bilans après l'effondrement de la bulle des cartes de crédit (graphique 2.4).

Par le passé, le comportement des ménages en matière d'épargne a été étroitement lié à l'évolution de leur endettement. Leurs engagements financiers sont passés de 32 % du PIB en 1985 à 74 % en 2002 avant de marquer un palier (graphique 2.5). Ce taux est reparti à la

Graphique 2.4. **Taux d'épargne des ménages**

En pourcentage du revenu disponible des ménages



1. Estimations de l'OCDE pour 2006.

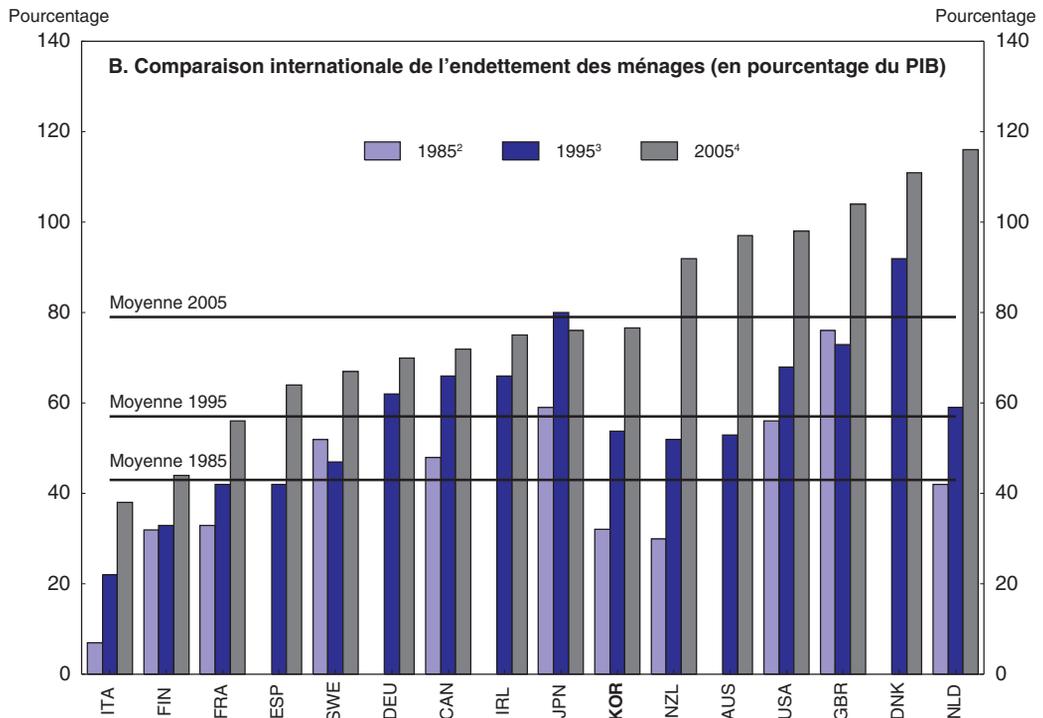
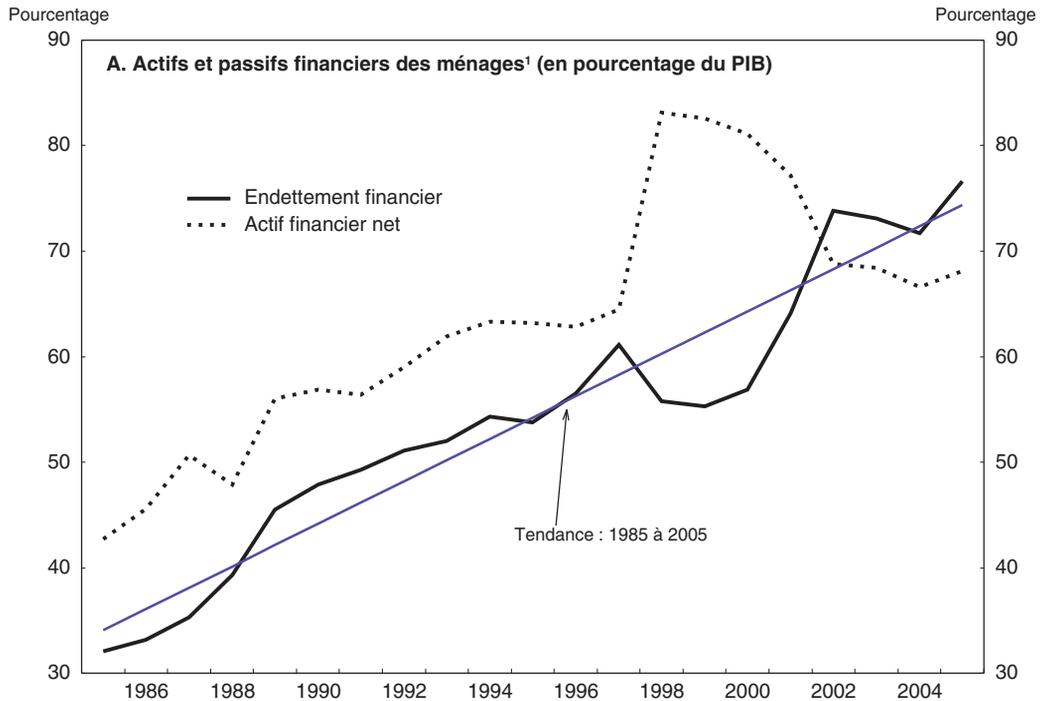
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

hausse en 2005, pour ressortir à 76 % du PIB⁵, au fur et à mesure du redressement des crédits aux ménages après l'éclatement de la bulle des cartes de crédit, en partie sous l'impulsion des crédits hypothécaires. En Corée, la dette des ménages a donc convergé vers la moyenne des pays de l'OCDE, pour lesquels elle se situe entre 40 à 120 % du PIB (partie B). Le sens dans lequel le taux d'épargne va évoluer à l'avenir est très incertain car il dépend d'un certain nombre de facteurs :

- L'impact du gonflement de la dette est atténué par la tendance à l'augmentation des actifs financiers des ménages. Leurs actifs financiers nets se sont stabilisés aux alentours de 68 % du PIB (graphique 2.5, partie A), un peu au-dessus du niveau antérieur à la crise dans les années 90.
- À l'échelle nationale, les prix des logements ont augmenté ces deux dernières années après avoir baissé en 2004, ce qui a accru le patrimoine net total des ménages. Cela va stimuler la consommation et réduire l'épargne.
- En revanche, les ménages à faible revenu, qui sont plus endettés, sont menacés d'étranglement financier et seront contraints de limiter leur consommation et d'accroître leur taux d'épargne.
- Les cotisations au régime de protection sociale, l'un des facteurs susceptibles d'expliquer les précédents reculs du taux d'épargne, sont vouées à augmenter encore⁶. Parallèlement, l'incertitude entourant le régime public de retraite et les projets de réduction du taux de remplacement sont de nature à encourager davantage l'épargne.

Compte tenu de ces facteurs qui impliquent des évolutions divergentes du taux d'épargne des ménages, la prévision pour 2007-08 envisage un léger recul aux environs de 4 % en 2007-08, au lieu des 4¼ pour cent estimés pour 2006.

Graphique 2.5. **Endettement des ménages**



1. Pour le « secteur des particuliers » dans les statistiques des opérations financières de la Banque de Corée.
2. 1987 pour le Royaume-Uni.
3. 1999 pour l'Irlande.
4. 2004 pour le Japon, le Danemark et l'Espagne.

Source : Banque de Corée ; OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 80, OCDE, Paris ; et Base de données analytiques de l'OCDE.

Pourquoi la croissance des exportations est-elle restée si forte malgré l'appréciation de la monnaie ?

Avec une croissance annuelle de 14 % en volume depuis 2002, les exportations ont prouvé leur capacité de résistance à l'appréciation du won, dont le cours a augmenté de 23 % en termes effectifs au cours de la même période. L'amélioration régulière de la qualité des produits a rendu les exportations moins sensibles aux évolutions du cours de change⁷. En outre, on a assisté à un déplacement vers des produits fondés sur la connaissance qui tendent à être moins sensibles aux prix. De fait, les exportations de produits de haute et moyenne-haute technologie sont passées de moins de la moitié du total des exportations en 1992 aux trois quarts en 2004 (tableau 2.1). L'avantage comparatif révélé (ACR) de la Corée dans les produits des TIC s'est fortement amélioré, alors qu'il est resté constant pour les produits à composante technologique faible ou moyenne-faible, ce qui traduit la vigueur persistante de la construction navale. En revanche, l'ACR des produits à faible composante technologique a diminué, en partie en raison du repli marqué de l'industrie textile, qui représentait encore un quart des exportations de la Corée dans les années 90. Bref, la Corée a conquis des parts de marché à l'exportation pour ses produits de haute technologie aux États-Unis, au Japon et dans l'Union européenne, tout en perdant des parts de marché dans les produits à faible composante technologique.

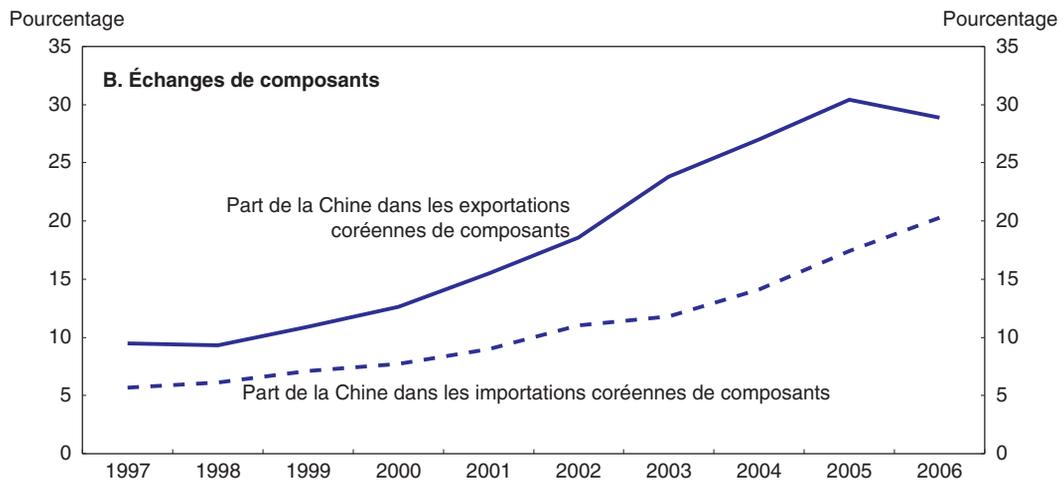
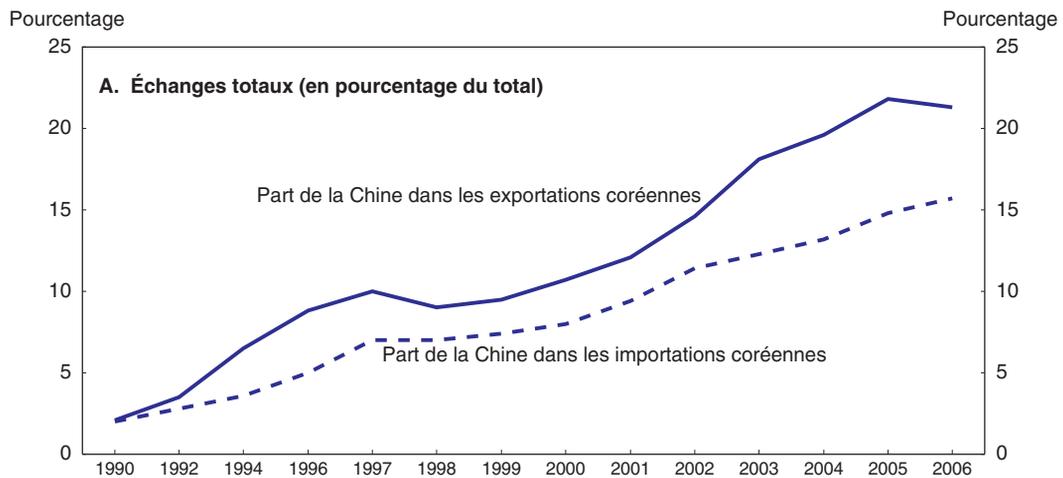
Tableau 2.1. **Composition des exportations de la Corée**

	Part en %		Avantage comparatif révélé	
	1992	2004	1992	2004
Industrie manufacturière				
Produits de haute technologie et des TIC	25.8	39.2	1.33	1.63
Aéronautique et aérospatiale	0.9	0.2	0.28	0.11
Produits pharmaceutiques	0.4	0.3	0.26	0.11
Ordinateurs et bureautique	4.0	9.0	0.91	1.73
Semi-conducteurs, vannes électroniques	10.6	11.0	3.62	2.30
Équipements de radio, télévision et télécommunications	8.5	15.3	2.31	3.19
Instruments de précision, médicaux et optiques	1.3	2.4	0.39	0.65
Produits de technologie moyenne-haute	20.4	35.2	0.60	1.10
Machines électriques	2.2	3.2	0.59	0.77
Produits chimiques	7.2	10.2	0.99	1.26
Véhicules à moteur et remorques	5.8	13.6	0.50	1.33
Autres équipements de transport	0.2	0.2	0.35	0.29
Appareils et équipements ménagers	3.0	8.0	0.46	0.91
Produits de technologie moyenne-faible	18.7	17.3	1.45	1.43
Construction et réparation navales	5.4	6.4	5.77	8.45
Coke, produits pétroliers	0.2	0.1	0.30	0.20
Produits de caoutchouc et de plastique	2.8	2.4	1.15	0.96
Produits minéraux non métalliques	0.8	0.6	0.52	0.44
Produits métalliques de base et produits du travail des métaux	9.7	7.7	1.30	1.12
Produits de faible technologie	31.6	8.8	1.44	0.49
Textile, vêtements, chaussure	25.4	6.1	2.99	0.92
Alimentation, boissons, tabac	2.1	1.1	0.35	0.20
Bois, papier et articles en papier	1.0	0.6	0.22	0.19
Produits manufacturés divers	3.2	1.0	1.03	0.35
Produits non manufacturés	1.5	0.4	0.18	0.03

Source : Joon-Kyung Kim, Yangseon Kim et Chung H. Lee, *Trade, Investment and Economic Interdependence between South Korea and China*, Korea Development Institute et East-West Center, Université de Hawaï, 2006.

Le renforcement des liens économiques avec la Chine constitue un autre facteur important de soutien de la croissance des exportations. La part de la Chine dans les exportations coréennes est en effet passée rapidement de 2 % en 1990 à 15 % en 2002, puis à 21 % en 2006 (graphique 2.6), ce qui fait de ce pays le premier partenaire commercial de la Corée. Ces relations commerciales ont été favorisées par l'IDE coréen en Chine. De fait, en 2005, la Chine représentait près d'un quart de l'encours total de l'IDE, et 36 % dans le secteur manufacturier⁸. Les investissements coréens en Chine sont principalement motivés par des efforts pour créer des réseaux mondiaux intégrés de production qui incluent la Chine, en tirant parti de ses faibles coûts de main-d'œuvre et de sa proximité géographique, ainsi que de son gigantesque marché intérieur. Près de la moitié de la production manufacturière des filiales de sociétés coréennes en Chine a été exportée vers des marchés tiers, tandis que les ventes locales représentaient un tiers de cette production, le reste correspondant à des exportations vers la Corée. Les investissements en Chine ont aussi stimulé les échanges de composants intermédiaires destinés aux filiales de sociétés coréennes opérant dans ce pays ; la part de la Chine dans le total des exportations de composants de la Corée est ainsi passée de 10 % en 1995 à 29 % en 2005 (graphique 2.6,

Graphique 2.6. **Expansion des échanges entre la Corée et la Chine**



Source : Korea International Trade Association et Korea Association of Machinery Industry.

partie B). Des augmentations notables des ventes ont été enregistrées dans les équipements de télécommunication, ce qui fait de la Chine l'un des principaux assembleurs de produits coréens de haute technologie. Toutefois, l'impact positif de l'IDE sur les exportations coréennes en Chine diminue car les approvisionnements locaux se substituent de plus en plus aux produits venus de Corée. Pour les filiales de sociétés manufacturières coréennes en Chine, la part des importations en provenance de Corée est revenue de 65 % à 37 % entre 1996 et 2003 tandis que la part des approvisionnements locaux passait de 26 à 46 %⁹.

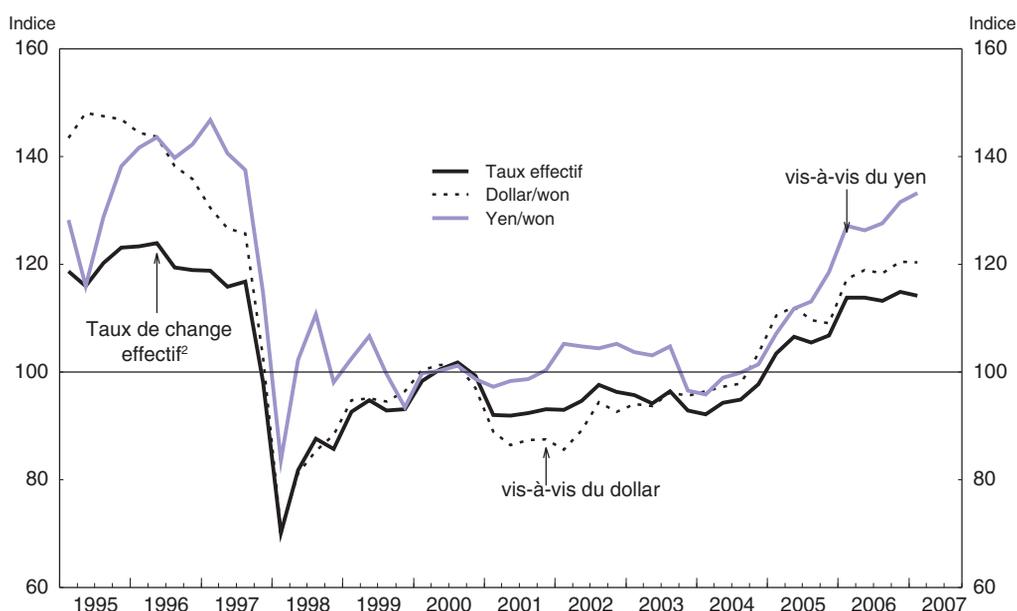
La poursuite de la hausse du won en 2006 (graphique 2.7) et le ralentissement prévu de la croissance des marchés d'exportation de la Corée, de 8.9 % en 2006 à 8.3 % en 2007 vont peser sur la croissance des exportations. Même si le won s'est apprécié de 5 % en termes effectifs en 2006, sa progression est ressortie à 9 % environ contre le dollar des États-Unis et à 10 % contre le yen. La vigueur du won par rapport au yen est particulièrement importante, car les deux tiers des exportations coréennes se trouvent en concurrence avec des produits japonais sur des marchés tiers.

Perspectives économiques pour 2007 et 2008

La croissance économique devrait se redresser dans le courant de 2007 après être ressortie à 3.6 % en rythme annuel au premier trimestre 2007 (tableau 2.2). En termes annuels, la croissance devrait atteindre 4¼ pour cent en 2007 et s'accélérer à 4¾ pour cent en 2008, ce qui correspond à peu près au taux de croissance potentiel du pays. La dégrue récente des prix du pétrole et la plus grande stabilité du taux de change pondéré par les échanges devraient atténuer la contrainte pesant sur la rentabilité des entreprises, ce qui maintiendra l'investissement des entreprises en 2007. Cette amélioration de la rentabilité des entreprises

Graphique 2.7. Évolution du taux de change

Base 100 : 2000¹



1. Une augmentation correspond à une appréciation du won.

2. Calculé vis-à-vis de 41 partenaires commerciaux.

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

Tableau 2.2. **Perspectives économiques à court terme de la Corée**Publiées dans les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 81, mai 2007

	2004	2005	2006	2007	2008
	Variations en pourcentage, volume (aux prix de 2000)				
Consommation privée	-0.3	3.6	4.2	4.4	3.6
Consommation publique	3.7	5.0	5.8	5.0	5.0
Formation brute de capital fixe	2.1	2.4	3.2	4.2	3.0
Demande intérieure finale	1.0	3.4	4.1	4.4	3.6
Variation des stocks ¹	0.5	-0.2	-0.3	-0.6	0.0
Demande intérieure totale	1.5	3.2	3.7	3.8	3.6
Exportations de biens et services	19.6	8.5	12.4	10.0	12.2
Importations de biens et services	13.9	7.3	11.3	10.3	11.6
Exportations nettes ¹	3.3	1.3	1.6	0.9	1.6
PIB aux prix du marché	4.7	4.2	5.0	4.3	4.8
Déflateur du PIB	2.7	-0.2	-0.4	1.1	0.7
<i>Pour mémoire</i>					
Indice des prix à la consommation	3.6	2.8	2.2	2.5	3.0
Déflateur de la consommation privée	2.9	2.3	1.8	2.5	3.0
Taux de chômage	3.5	2.6	2.1	2.5	3.0
<i>Pour mémoire</i>	3.7	3.7	3.5	3.4	3.4
Taux d'épargne des ménages ²	6.3	4.3	4.3	3.9	3.9
Balance des opérations courantes ³	4.2	1.9	0.7	-0.0	-0.4

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

2. En pourcentage du revenu disponible.

3. En pourcentage du PIB.

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

devrait aussi permettre des augmentations plus fortes des salaires. Si l'on y ajoute une légère diminution du taux d'épargne, cela devrait soutenir la croissance de la consommation privée qui pourrait s'établir aux alentours de 4 %. Parallèlement, les exportations devraient ralentir légèrement en 2007 tout en conservant un rythme de croissance à deux chiffres dans un contexte de décélération de la croissance du commerce mondial et compte tenu de l'impact cumulatif de la hausse du won. Selon la Banque de Corée, l'appréciation de 9 % du won contre le dollar en 2006 a freiné l'inflation d'environ 1 point. Si l'on part de l'hypothèse d'une stabilité du taux de change en 2007, l'inflation sous-jacente pourrait passer de 1.8 % en 2006 aux alentours de 2½ pour cent en 2007. Le ralentissement de la croissance des exportations, la dégradation continue des termes de l'échange et le gonflement du déficit du compte des services devraient entraîner le compte des opérations courantes dans le déficit en 2007 pour la première fois en l'espace d'une décennie.

Toutefois, un certain nombre d'incertitudes pèsent à la fois sur la demande intérieure et sur les exportations. Sur le plan positif, la concentration croissante de la Corée sur les produits des TIC et les liens commerciaux grandissants avec d'autres pays d'Asie, notamment la Chine, pourraient aboutir à une croissance des exportations plus rapide que prévu. Par ailleurs, les salaires pourraient s'accélérer plus que prévu dans le contexte d'un marché du travail tendu, d'où une croissance vigoureuse de la consommation privée. En revanche, le relèvement substantiel des taux d'intérêt l'an dernier risque d'exercer un impact plus marqué sur le secteur très endetté des petites et moyennes entreprises, ainsi que sur les ménages. Le gonflement de leur dette a accru la sensibilité des ménages aux variations des taux d'intérêt, des prix des actifs et des revenus, ce qui les rend plus

vulnérables à des évolutions négatives de ces variables. En ce qui concerne le secteur de la construction, les toutes dernières mesures introduites par les autorités dans l'immobilier accentuent le risque d'une contraction du marché du logement et d'une baisse continue de la construction résidentielle. De surcroît, si ces mesures de politique immobilière atteignent leur objectif avoué d'une réduction de 20 à 25 % du prix des logements neufs, on pourrait enregistrer un effet de richesse négatif qui affaiblirait la consommation privée. Qui plus est, des baisses de prix de cette ampleur risqueraient d'avoir des effets négatifs sur la santé des institutions financières. En ce qui concerne le secteur extérieur, un ralentissement plus marqué du commerce mondial ou une appréciation plus forte du won freineraient la croissance des exportations coréennes, qui reviendrait sous la barre des 10 %.

Politique du taux de change et libéralisation des sorties de capitaux

Pressions à la hausse sur le taux de change et interventions sur le marché des changes

La hausse de 9 % du won par rapport au dollar durant l'année 2006 (graphique 2.7) aura constitué la plus forte appréciation de toutes les monnaies asiatiques. Alors que l'excédent des paiements courants a sensiblement diminué en 2006, l'augmentation marquée du compte de capital a maintenu des pressions à la hausse sur le taux de change (tableau 2.3). Le compte de capital a affiché un excédent considérable malgré une forte expansion des investissements de portefeuille à l'étranger (voir plus loin), ce qui a abouti à un déficit record de 22.6 milliards de dollars (entrées moins sorties) à ce titre. En outre, on a enregistré un solde négatif record de 3.5 milliards de dollars de l'IDE, les sorties ayant dépassé les entrées pour la première fois depuis 2002. Toutefois, les déficits dans ces catégories ont été largement compensés par un gonflement des emprunts à court terme des banques à hauteur de 40.7 milliards de dollars (5 % du PIB). Les emprunts à l'étranger ont été en partie stimulés par le creusement des écarts de taux d'intérêt, le loyer de l'argent ayant augmenté

Tableau 2.3. **Balance des paiements**

En milliards de dollars

	2005			2006 (préliminaires)		
	Exportations	Importations	Solde	Exportations	Importations	Solde
Marchandises	289.0	256.3	32.7	331.9	302.6	29.2
Services	45.1	58.8	-13.7	51.9	70.6	-18.8
Revenus d'investissement	10.4	12.0	-1.6	13.6	14.1	-0.5
Transferts	10.0	12.5	-2.5	9.3	13.2	-3.8
Opérations courantes	354.5	339.6	15.0	406.7	400.5	6.1
	Entrées	Sorties	Solde	Entrées	Sorties	Solde
Investissements directs	6.3	4.3	2.0	3.7	7.1	-3.5
Investissements de portefeuille	8.9	10.7	-1.7	0.0	22.6	-22.6
Autres investissements	9.5	2.7	6.8	56.4	8.8	47.7
<i>dont</i> : prêts bancaires à court terme	-2.1	-5.7	3.6	40.7	3.5	37.2
Sous-total	24.7	17.6	7.1	60.1	38.5	21.6
Autres ¹	..	..	-2.3	..	..	-3.0
Compte de capital	..	..	4.8	..	..	18.6
Balance de base	..	..	19.7	..	..	22.1
Erreurs et omissions	..	..	0.1	..	..	-2.6

1. Principalement des transferts de capitaux.

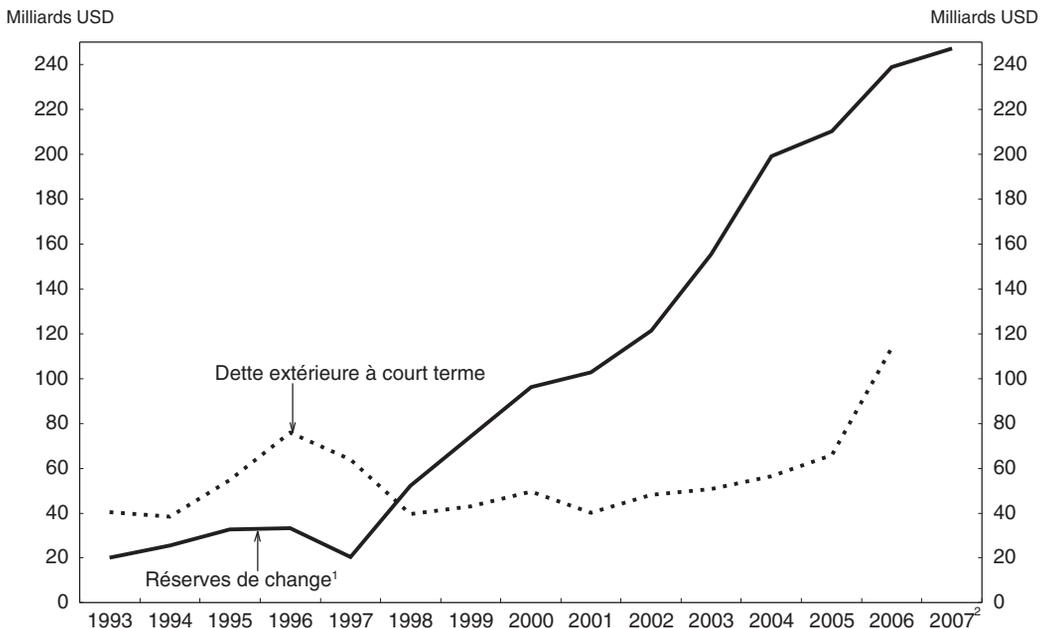
Source : Banque de Corée.

en Corée (voir plus loin) par rapport aux autres pays, notamment le Japon. En outre, les ventes à terme de dollars aux banques locales par les entreprises de construction navale coréennes dans le cadre de contrats à long terme ont apparemment favorisé les emprunts à l'étranger de ces banques en vue de couvrir leurs risques de change.

L'appréciation du won s'est accompagnée d'interventions sur le marché des changes visant à lisser la tendance à la hausse de la monnaie coréenne. Ces opérations ont contribué en 2006 à un gonflement de 14 % des réserves de change coréennes qui sont ressorties à 239 milliards de dollars (27 % du PIB) à la fin de l'année (graphique 2.8), ce qui les place au deuxième rang de la zone OCDE. On a pu affirmer que cet accroissement des réserves est justifié par l'augmentation de la dette à court terme consécutive aux emprunts à l'étranger des banques coréennes mentionnés précédemment. Certes, la dette à court terme est passée de 66 milliards de dollars à la fin de 2005 à 114 milliards de dollars à la fin de 2006, mais les réserves de change n'en restent pas moins deux fois plus importantes, ce qui permet de penser qu'il n'est pas nécessaire de continuer d'accumuler des réserves. Le régime de changes flottants adopté en 1997 a été bénéfique pour l'économie. Il a en effet facilité un rééquilibrage de la croissance de la demande extérieure vers la demande intérieure, en induisant des gains de revenus pour les ménages et les entreprises et en compensant ainsi la forte dégradation des termes de l'échange (chapitre 1). En outre, ce régime de change évite le coût des opérations, car le coût de financement de ces interventions dépasse généralement le rendement des actifs acquis. De plus, les changes flottants limitent le risque de concentration d'une forte part de la richesse nationale – déjà plus d'un quart du PIB – dans des actifs susceptibles de se déprécier sensiblement.

Graphique 2.8. **Réserves de change et dette extérieure à court terme**

En fin d'année



1. Réserves utilisables uniquement, à savoir hors dépôts illiquides auprès de banques coréennes en régime d'extraterritorialité.

2. Avril 2007.

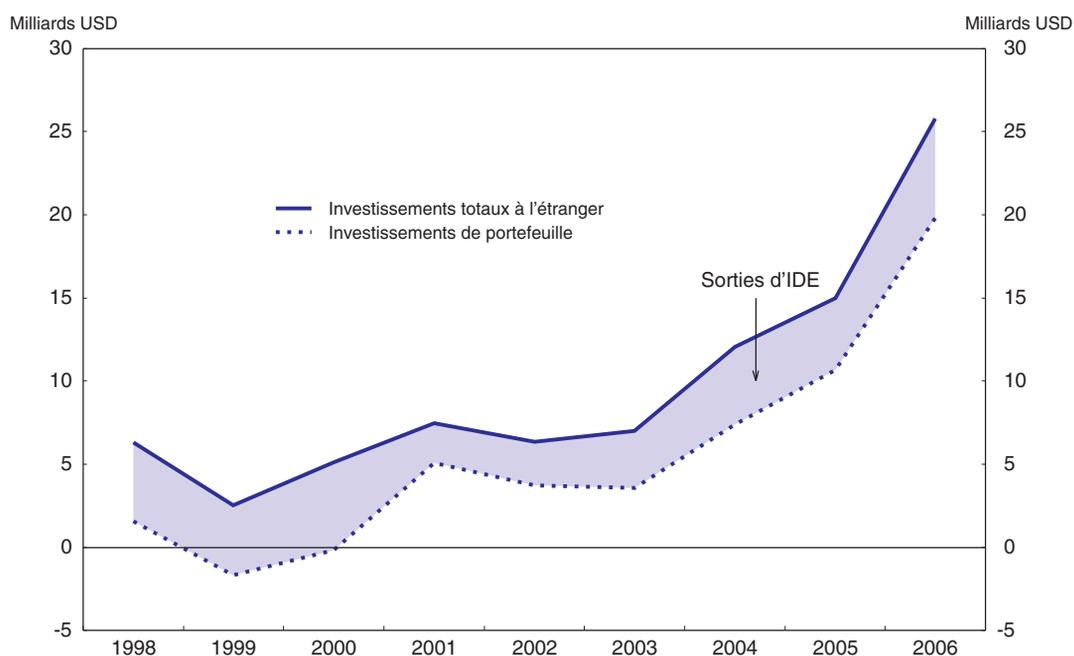
Source : Banque de Corée et ministère des Finances et de l'Économie.

La libéralisation du contrôle des investissements à l'étranger

Les sorties de capitaux de Corée ont été limitées jusqu'à ces derniers temps. En 2003, les investissements de portefeuille ne représentaient que 3.6 milliards de dollars (0.6 % du PIB), tandis que le stock d'IDE sortants correspondait à 4.6 % du PIB, ce qui reflète l'héritage des mesures de contrôle des mouvements de capitaux. Les pouvoirs publics ont limité ces flux pour réduire le risque de fuite des capitaux, disposer d'un volume suffisant de devises et prévenir des impacts économiques négatifs, comme une réduction de l'investissement, une « perte de substance » du secteur manufacturier et des destructions d'emplois. Depuis 2004 cependant, les restrictions à l'encontre des sorties de capitaux ont été assouplies, en partie dans le cadre d'efforts pour rééquilibrer le compte de capital¹⁰ et atténuer ainsi les pressions à la hausse sur le won. Cet assouplissement a contribué à l'augmentation des investissements à l'étranger depuis 2003 (graphique 2.9). Cela étant, le quintuplement des investissements de portefeuille à l'étranger, qui sont passés de 3.6 milliards de dollars à 22.6 milliards de dollars de 2003 à 2006, et l'augmentation plus modeste des sorties d'IDE, traduisent aussi d'autres facteurs. *Premièrement*, les sociétés de gestion d'actifs de portefeuille et les grandes caisses publiques, comme le Fonds national des retraites, ont développé leurs placements à l'étranger pour diversifier leurs portefeuilles afin de répondre aux attentes grandissantes de rendements supérieurs exprimées par les investisseurs. Par exemple, le Fonds national des retraites prévoit de porter la part de ses investissements étrangers en actions de 0.6 % en 2006 à 2.8 % en 2007. *Deuxièmement*, les entreprises coréennes élaborent des stratégies mondiales pour mieux faire face à l'intensification de la concurrence dans le contexte d'une hausse des coûts de main-d'œuvre et des terrains, mais aussi pour accéder plus facilement aux grands marchés étrangers. C'est ainsi qu'en 2006 la Chine a représenté un peu plus de la moitié des sorties d'IDE dans le secteur manufacturier.

Graphique 2.9. Investissements coréens à l'étranger

Données effectives



Source : Banque de Corée.

Face aux pressions à la hausse sur le won en janvier 2007, les pouvoirs publics ont annoncé des mesures afin d'atténuer encore les obstacles aux sorties de capitaux. Parmi les principales dispositions, on retiendra :

- L'exonération de l'impôt sur les plus-values pour les investissements étrangers en actions réalisés par l'intermédiaire de sociétés de placement coréennes. Toutefois, cette exonération n'est pas accordée aux fonds extraterritoriaux, qui représentent près de la moitié des investissements coréens à l'étranger réalisés par des fonds de placement, car la taxation de ces fonds est difficile d'un point de vue administratif.
- L'élargissement des soutiens financiers, comme les crédits et les assurances à l'exportation, apportés par des établissements publics au profit des investissements à l'étranger des entreprises.
- La modification du système de registre des sorties d'IDE, qui implique le passage d'un régime d'approbation à un régime de notification.
- L'assouplissement de la réglementation des investissements étrangers des sociétés de gestion d'actifs et des caisses publiques.
- Le relèvement de 1 à 3 millions de dollars du plafond des achats de biens immobiliers à l'étranger par les particuliers à des fins d'investissement.
- L'assouplissement des conditions d'établissement de succursales étrangères par les institutions financières.

Selon les pouvoirs publics, ces mesures pourraient susciter pas moins de 10 à 15 milliards de dollars de sorties de capitaux cette année, ce qui contribuerait à stabiliser le taux de change tout en améliorant la compétitivité des entreprises privées¹¹.

On peut envisager des sorties plus importantes, en partie parce que l'encours des sorties d'IDE de la Corée est encore d'un niveau modeste, à 4,6% du PIB en 2005, comparé aux 39 % de l'Union européenne, aux 16 % des États-Unis et aux 8 % du Japon. Selon la CNUCED, « l'indice des sorties effectives d'IDE » place la Corée au 59^e rang de 2003 à 2005, ce qui laisse entrevoir une marge d'augmentation considérable. L'avantage que peuvent apporter les investissements directs à l'étranger est considérable, car ces investissements améliorent la compétitivité des entreprises par des gains d'efficacité et un élargissement des marchés, ce qui a des retombées positives pour la Corée. En outre, une augmentation de l'encours des sorties d'IDE aura tendance à stimuler les échanges commerciaux.

Toutefois, comme dans le cas des entrées d'IDE, accorder des avantages spéciaux, surtout temporaires, pour encourager les IDE sortants risque de fausser l'allocation des capitaux. Des mesures de stimulation des sorties de capitaux doivent s'attacher à améliorer l'efficacité de long terme en réduisant les obstacles plutôt qu'en influençant le taux de change à court terme, car une exonération d'impôt temporaire pourrait fausser l'allocation du capital. Il convient donc de mettre en œuvre avec prudence les exonérations fiscales et les aides financières. En outre, il faut prévoir une surveillance prudentielle convenable pour que les investissements étrangers n'exposent pas les institutions financières nationales à des risques importants de nature à menacer leur santé financière.

Considérations relatives à la politique monétaire

La phase d'assouplissement de la politique monétaire, qui a ramené le taux directeur à court terme (taux de l'argent au jour le jour) de 4,25 à 3,25 %, a pris fin en octobre 2005. Au cours des dix mois qui ont suivi, la Banque de Corée a relevé ce taux à cinq reprises,

pour le porter à 4,5 % en août 2006, alors même que la hausse tendancielle des prix à la consommation restait inférieure à sa cible (graphique 2.3). Cette initiative préventive contre l'inflation visait les tensions suscitées par les prix du pétrole et des logements. Par exemple, à l'occasion du relèvement du taux de l'argent au jour le jour de février 2006, la Banque centrale a expliqué :

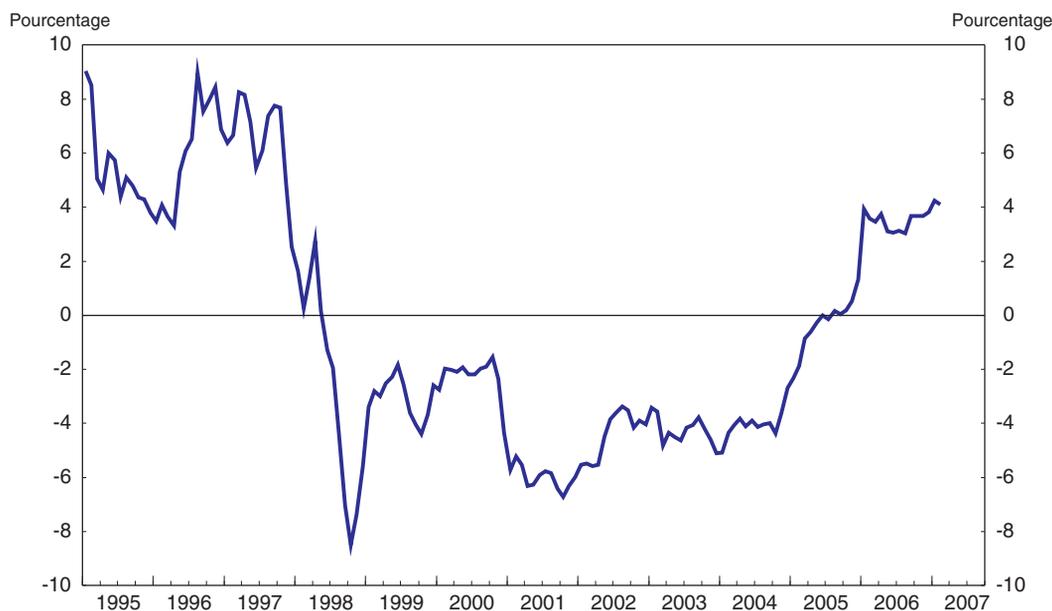
« La hausse des prix à la consommation comme l'inflation tendancielle affichent une stabilité globale. Néanmoins, on observe des tensions inflationnistes latentes dues à la reprise économique et à la cherté persistante du pétrole. Les prix de l'immobilier ont connu un rebond centré sur certaines zones. »

Des préoccupations analogues à l'égard des prix des logements ont été exprimées lors de la décision de relever les taux d'intérêt en décembre 2005 et en juin 2006.

La tendance à la hausse du loyer de l'argent s'est accompagnée d'un gonflement des emprunts extérieurs à court terme des banques (tableau 2.3) et par les pressions haussières sur le won évoquées précédemment. Étant donné cette hausse des taux d'intérêt et du taux de change, les conditions monétaires se sont considérablement durcies depuis 2004 (graphique 2.10). De fait, elles sont jugées plus dures qu'elles ne l'ont jamais été depuis la crise financière de 1997, alors que le rythme de l'activité économique s'est ralenti et que l'inflation est restée faible et stable. Par conséquent, il ne paraît pas nécessaire de prendre de nouvelles mesures de resserrement monétaire.

Toutefois, la multiplication des entrées de capitaux a aussi entraîné un gonflement de la liquidité dans le courant de l'année 2006, ce qui a motivé la décision de la Banque centrale de relever les réserves obligatoires en novembre. La croissance de la masse monétaire (M2) s'est accélérée pour s'inscrire à près de 11 % en glissement annuel au quatrième trimestre 2006,

Graphique 2.10. **Indice des conditions monétaires en Corée**¹



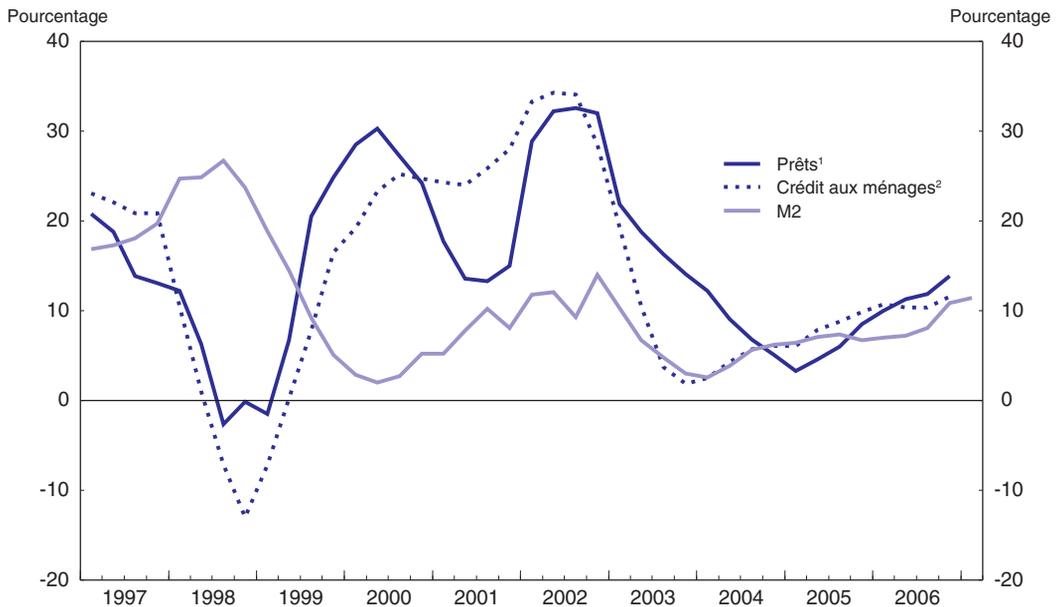
1. Une augmentation indique un resserrement des conditions monétaires. L'OCDE calcule cet indice en utilisant une pondération de 1 pour le taux d'intérêt à court terme (taux de l'argent au jour le jour), corrigé par l'inflation tendancielle, et une pondération de 0,3 pour le taux de change effectif réel. Les niveaux des conditions monétaires sont exprimés par rapport à la moyenne observée depuis 1995.

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

son rythme le plus rapide depuis 2003 (graphique 2.11). Le crédit bancaire total et les crédits aux ménages se sont aussi redressés et la Banque de Corée s'est préoccupée de la part de ces financements qui est affectée au marché immobilier. Selon le Service de surveillance financière, les prêts hypothécaires ont augmenté de 12 à 13 % en 2005 et 2006. La Banque de Corée perçoit plusieurs risques dans ce gonflement des crédits hypothécaires. *Premièrement*, il est possible que se forme une bulle immobilière, dont l'effondrement menacerait la santé des institutions financières. *Deuxièmement*, l'abondance de la liquidité devrait stimuler davantage la dette des ménages (graphique 2.5).

Graphique 2.11. **Évolution de la liquidité et du crédit**

Variation en glissement annuel, en %



1. Total des prêts et des opérations d'escompte des banques commerciales et spécialisées. Les chiffres du quatrième trimestre 2006 reposent sur les données des mois d'octobre et novembre.
2. Crédits consentis par l'ensemble des institutions financières ainsi que par les grands magasins, les constructeurs automobiles, etc.

Source : Banque de Corée.

Bien que l'impact des cinq récents relèvements des taux d'intérêt ne se soit pas fait pleinement ressentir, la Banque centrale craint que l'effet d'une hausse du taux au jour le jour sur les taux débiteurs des banques ne soit plus faible que dans le passé. De fait, le relèvement de 75 points de base du taux de l'argent au jour le jour de février à août 2006 n'a abouti qu'à une augmentation de 21 points des taux débiteurs des banques. En revanche, le relèvement de 50 points de base du taux directeur d'octobre à décembre 2005 a débouché sur une hausse de 33 points des taux débiteurs. La Banque centrale affirme que l'intensification de la concurrence entre institutions financières pour accroître le volume de leurs actifs a limité l'impact des changements du taux directeur sur les taux débiteurs des banques. Compte tenu de l'efficacité réduite des relèvements de taux d'intérêt en décembre 2006, la Banque de Corée a relevé le coefficient de réserves obligatoires pour la première fois depuis 1990, tout en réduisant le volume des prêts administrés aux petites et moyennes entreprises. Cette augmentation a eu un impact immédiat sur les taux d'intérêt. Les taux débiteurs des banques ont augmenté de 15 points de base en décembre après

l'augmentation des réserves obligatoires, alors que le taux des crédits hypothécaires progressait de 20 points pour s'établir à 5.9 %, soit son niveau le plus élevé depuis 2004. En janvier, le taux de l'argent au jour le jour dépassait de 10 à 20 points de base l'objectif de 4.5 %, et il est resté depuis à ce niveau.

Un certain nombre de facteurs indiquent que les préoccupations de la Banque de Corée concernant l'excédent de liquidité sont exagérées. *Premièrement*, dans une certaine mesure, la croissance des prêts hypothécaires est le résultat salubre des changements structurels récents. L'encours total des crédits hypothécaires des institutions financières privées a augmenté à un rythme annuel de 41 % de 2000 à 2004, ce qui reflète l'évolution de la réglementation et les efforts des banques pour accroître leurs actifs en accordant des prêts aux ménages. Dans ce contexte, la croissance de 12-13 % des crédits hypothécaires en 2005-06 ne paraît pas excessive. *Deuxièmement*, le risque d'un effondrement des prix de l'immobilier pour le secteur financier semble limité dans la mesure où la hausse des prix est relativement modérée. De fait, à l'échelle nationale, les prix des logements ont augmenté en moyenne à un rythme annuel de moins de 2 % en termes réels depuis la fin de 2003. De plus, la décision du Service de surveillance financière de réduire les plafonds appliqués à la quotité du prêt et au ratio dette/intérêts limite le risque (voir chapitre 3). En outre, le taux de défaillance sur les prêts au logement est faible et les banques disposent de provisions importantes. *Troisièmement*, le risque d'augmentation de l'endettement des ménages est modéré par l'augmentation de leur patrimoine financier que l'on a évoquée plus haut.

En janvier 2007, la Banque de Corée a modifié le cadre de sa politique monétaire en consultation avec le gouvernement. L'objectif d'inflation à moyen terme porte désormais sur l'indice général des prix à la consommation et non plus sur l'inflation tendancielle, la cible restant inchangée, à savoir une fourchette de 2.5 à 3.5 % pour la période 2007-09. Le succès de la politique monétaire sera jugé à l'aune du taux annualisé d'inflation sur trois ans pendant cette période. La logique de ce changement de cible tient au fait que l'IPC reflète mieux la perception du niveau des prix par l'opinion, car les prix des produits agricoles et de l'énergie, qui sont exclus de l'indicateur tendanciel, représentent une part importante des frais de subsistance. C'est la raison pour laquelle la plupart des pays de l'OCDE qui ont défini une cible d'inflation s'attachent à l'IPC général. La Banque de Corée espère mener sa politique monétaire de façon à trouver « une articulation harmonieuse avec les politiques des finances publiques et des changes ».

La stratégie monétaire de la Banque centrale pour 2007 suscite plusieurs préoccupations. *Premièrement*, la Banque centrale « restera vigilante vis-à-vis des tendances du marché de l'immobilier », attitude cohérente avec les raisons invoquées pour justifier les relèvements de taux d'intérêt en 2005-06. Toutefois, la politique monétaire est un instrument peu précis pour contrer la hausse des prix des logements, surtout si celle-ci se concentre sur une zone spécifique de la région de Séoul. De plus, les prix des logements sont assez instables et influencés par des modifications fréquentes de l'action des pouvoirs publics dans le secteur de l'immobilier. Ils peuvent donc diverger des conditions économiques structurelles, ce qui en fait un mauvais indicateur pour guider la politique monétaire. *Deuxièmement*, l'IPC général est plus instable que l'indicateur de l'inflation tendancielle, compte tenu de la forte dépendance de la Corée vis-à-vis des importations de pétrole. Il peut donc y avoir des moments où il est inapproprié, voire impossible, de maintenir l'inflation dans la cible. Si la réussite de la politique monétaire est jugée à l'aune du taux moyen sur trois ans, cela permet dans une large mesure de laisser l'inflation

évoluer en deçà ou au-delà de la cible à un moment ou à un autre de la période 2007-09. Par conséquent, une bonne stratégie de communication s'impose pour expliquer la politique monétaire, notamment lorsque l'inflation courante s'écarte de sa cible.

Conclusion

L'économie devrait progressivement sortir de la phase de ralentissement enregistrée en 2006, avec une croissance de l'ordre de 4¼ pour cent en 2007, malgré le resserrement des conditions monétaires. Le maintien d'une politique de changes flottants contribuera à stimuler la demande intérieure, tandis que la croissance des exportations semble présenter une capacité de résistance de plus en plus forte aux évolutions du cours de change. Il convient de poursuivre la libéralisation des mouvements de capitaux pour favoriser la mondialisation de l'économie coréenne et accroître l'efficacité de ses entreprises, plutôt que de s'efforcer de stabiliser le taux de change. L'initiative préventive de la Banque de Corée contre l'inflation a fait sensiblement monter les taux d'intérêt, malgré le ralentissement de la croissance et une inflation en deçà de l'objectif. La politique monétaire a été affectée par des préoccupations concernant le marché de l'immobilier et la montée des prix des logements dans certaines zones de la région de Séoul, mais la tendance à la hausse des taux d'intérêt a contribué au ralentissement de l'activité économique et risque de compromettre la reprise. On trouvera dans l'encadré 2.1 une synthèse des recommandations.

Encadré 2.1. Synthèse des recommandations pour la politique des changes et la politique monétaire

Politique des changes

- Maintenir une politique de changes flottants, tout en limitant les interventions sur le marché des changes.
- Assouplir les mesures de limitation des sorties de capitaux pour une plus grande efficacité et pour une mondialisation accrue des marchés financiers, tout en évitant les mesures, telles que l'extension du soutien public aux investissements à l'étranger, qui encouragent les sorties à court terme.

Politique monétaire

- Éviter de recourir à la politique monétaire pour stabiliser les prix de l'immobilier, car c'est un instrument peu précis.
- Tenir pleinement compte de l'évolution récente de la production et de l'inflation pour déterminer l'orientation de la politique monétaire ; intégrer notamment le ralentissement de l'activité économique en 2006 et le fait que l'inflation est inférieure à l'objectif.
- S'employer à mettre en œuvre le nouveau cadre de ciblage de l'inflation à moyen terme adopté pour la période 2007-09.

Notes

1. Le ministère des Finances et de l'Économie estime qu'une hausse de 10 % du won par rapport au dollar se traduira par une diminution de 3 points du ratio résultat d'exploitation/chiffre d'affaires dans le secteur manufacturier. Le won s'est apprécié de 9 % par rapport au dollar entre la fin de 2005 et la fin de 2006.

2. En Corée, près de la moitié des prêts au logement ont une échéance de moins de dix ans. De plus, les prêts au logement sont généralement assortis de taux variables, ce qui les rend sensibles à l'évolution des taux d'intérêt.
3. Ces cinq dernières années, le secteur privé a représenté quelque 70 % de la construction de logements. Toutefois, le gouvernement prévoit d'accroître le rôle du secteur public dans ce domaine.
4. Ces cinq dernières années, les permis de construire des logements ont représenté en moyenne 4.5 millions m² par mois environ. Sur les deux derniers mois pour lesquels on dispose de données (octobre et novembre 2006), ils ont représenté en moyenne 3 millions m².
5. Ces données, qui reposent sur le SCN 1968, s'arrêtent en 2005. Une nouvelle série, fondée sur le SCN 1993, est disponible pour la période 2002-06. Elle présente le même profil que les données SCN 1968 pour la période 2002-05, même si elle est plus élevée à raison de quelque 3.5 points de PIB. Selon le SCN 1993, le passif financier du secteur des ménages est passé de 80 % du PIB en 2005 à 85 % en 2006.
6. De fait, les cotisations de sécurité sociale ont pratiquement doublé en termes nominaux entre 2000 et 2005, car la couverture effective du Régime national de retraite s'est accrue.
7. Selon une enquête de la Korea International Trade Association, 47 % des grandes entreprises ont déclaré que la qualité de leurs produits était au moins aussi bonne que celle des produits concurrents des pays avancés, tandis que 19 % ont répondu qu'il en allait de même de la conception de leurs produits.
8. La Chine a représenté 38 % de l'IDE de la Corée à l'étranger entre 2003 et 2006.
9. Les données figurant dans ce paragraphe sont tirées de Joon-Kyung Kim, Yangseon Kim et Chung H. Lee, *Trade, Investment and Economic Interdependence between South Korea and China*, Korea Development Institute et East-West Center, Université de Hawaï, 2006.
10. Ces mesures ont été appliquées dans le cadre du Plan de libéralisation des changes à moyen et long terme de 2002, qui vise à une libéralisation intégrale d'ici 2011. En 2006, la date d'achèvement du plan a été avancée à 2009 dans le cadre de l'objectif consistant de faire de la Corée une plateforme internationale. Parmi les principales mesures, on retiendra l'internationalisation du won, la libéralisation des investissements étrangers, l'allègement des restrictions à l'encontre des opérations en capital, le développement du marché des changes et l'assouplissement de l'obligation de compensation à due concurrence des emprunts extérieurs par des entrées de capitaux. Les mesures de libéralisation des sorties de capitaux comprenaient l'abolition du plafond de 1 million de dollars pour les particuliers, le relèvement du plafond de 300 millions de dollars par opération pour les investissements dans le secteur financier par des entreprises financières et la fourniture d'informations sur les opportunités d'investissement et de création de bureaux à l'étranger proposant des services de commercialisation, des services juridiques et administratifs.
11. Par exemple, l'abolition en 2005 du plafond de 0.3 million de dollars sur l'achat de biens immobiliers à l'étranger à des fins de résidence a favorisé les investissements immobiliers à l'étranger qui sont ainsi passés de 23 millions de dollars en 2005 à 780 millions de dollars en 2006.

Chapitre 3

Réformer la politique du logement et la politique régionale

Depuis août 2005, le gouvernement a mis en place cinq séries de mesures destinées à stabiliser les prix des logements, principalement par crainte de répercussions possibles des augmentations dans la région de la capitale sur le reste du pays, même si la hausse de l'immobilier à l'échelle nationale a été modeste par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Le développement prévu de la construction de logements dans la région de la capitale atténuera les pressions à la hausse sur les prix immobiliers. Mais d'autres mesures visant à réduire la demande « spéculative » et à faire baisser les prix des logements, notamment le plafonnement des prix des logements neufs, sont de nature à limiter l'offre et à accentuer les pressions sur les prix dans le long terme. Au lieu d'essayer avant tout de remédier aux fluctuations à court terme des prix immobiliers, le gouvernement devrait s'efforcer de créer un marché du logement qui soit efficient, en s'appuyant davantage sur l'offre privée. Face au problème de la concentration de plus en plus forte dans la région de la capitale, il faudrait utiliser des instruments économiques pour remédier aux externalités, en particulier la pollution et les encombrements, tout en mettant fin progressivement aux restrictions à la construction dans la région de la capitale.

De nombreux observateurs craignent qu'il se produise en Corée une « bulle » des prix immobiliers¹. Le gouvernement est très attentif à la hausse des prix immobiliers dans certains secteurs de Séoul, craignant des retombées dans le reste du pays et une dégradation de la répartition des richesses. Au plus haut niveau politique, l'engagement a été pris de stabiliser les prix immobiliers. Néanmoins, à l'échelle du pays, la hausse de l'immobilier a été assez faible en Corée par rapport à d'autres pays de l'OCDE. La Corée a une longue tradition d'interventionnisme face aux fluctuations à court terme des prix immobiliers. Il y a eu assouplissement pour stimuler la construction en période de basse conjoncture et durcissement lorsque les prix montaient (voir l'Étude de 2005). Quoi qu'il en soit, les changements fréquents de politique ont eu tendance à accentuer l'instabilité des prix².

Depuis août 2005, le gouvernement a mis en place cinq grandes séries de mesures dans le secteur de l'immobilier. Ces mesures ont renforcé le développement prévu de l'offre de logements dans la région de la capitale, sous la conduite du secteur public. D'autres mesures récentes ont pour but de combattre la demande « spéculative », notamment en modifiant la fiscalité et en fixant des plafonds plus rigoureux pour le crédit hypothécaire. En outre, pour ralentir la hausse de l'immobilier, les prix des logements neufs ont été plafonnés. Les mesures gouvernementales doivent être jugées dans le contexte de l'objectif de limiter les fortes fluctuations de prix à court terme. En dépit du bien-fondé de cet objectif, certaines de ces mesures sont susceptibles de réduire l'offre de logements et d'accentuer les pressions sur les prix à plus long terme. Par ailleurs, l'offre est freinée par les règlements qui limitent la reconstruction d'appartements anciens là où les prix augmentent le plus rapidement. La hausse de l'indice national des prix des logements, de 1 % en rythme annuel et en termes réels au premier semestre 2005, avant la première série de mesures dans le secteur de l'immobilier d'août 2005, s'est accélérée à 9 % en 2006.

La politique du logement se rattache également à l'objectif de développement régional équilibré, sur lequel le gouvernement table pour réduire la demande de logements dans la région de la capitale. Toutefois, cela irait à l'encontre d'un autre objectif du gouvernement, développer cette région en tant que plate-forme économique internationale. Les programmes récents d'augmentation de l'offre de logements dans la région de la capitale permettront de faire face à l'accroissement prévu de 1 million d'habitants de la population de la région de la capitale d'ici à 2011, population qui avoisinera alors 24 millions d'habitants, selon le plan à long terme des autorités.

On examinera dans ce chapitre la politique du logement et la politique de développement régional. On verra dans une première section comment les prix des logements ont évolué récemment. Dans une deuxième section, on évaluera les mesures que le gouvernement a prises pour stabiliser les prix immobiliers, puis on dressera le bilan de la politique régionale. Un ensemble de recommandations seront formulées à la fin de ce chapitre (encadré 3.4) pour améliorer la politique du logement et la politique régionale en Corée.

Y a-t-il une « bulle » immobilière en Corée ?

Depuis vingt ans, les prix des logements en termes réels fluctuent fortement en Corée, avec des hausses très marquées à la fin des années 80 (graphique 3.1). L'initiative lancée par le gouvernement en vue de la construction de deux millions de logements entre 1989 et 1992 s'est traduite par une période prolongée de baisse des prix immobiliers, aggravée par la crise de 1997. Il y a eu depuis lors deux épisodes de hausse des prix : 2001-2003, puis 2006. Malgré tout, l'indice national des prix des logements en 2006 était inférieur de 18 % en termes réels à celui de 1986, la Corée étant l'un des seuls quatre pays de l'OCDE à avoir enregistré une baisse des prix en termes réels au cours de cette période. En termes nominaux, les prix des logements au niveau national ont augmenté en rythme annuel de 3.7 % ces vingt dernières années, soit 1 point de moins que le taux d'inflation (4.7 %), si on le mesure par l'indice des prix à la consommation. Les autres indicateurs généralement utilisés pour évaluer la situation du marché du logement, notamment le rapport prix/revenus et le rapport prix/loyers, montrent eux aussi que les prix des logements en Corée n'ont pas beaucoup augmenté cette dernière décennie par rapport à d'autres pays de l'OCDE (graphique 3.2).

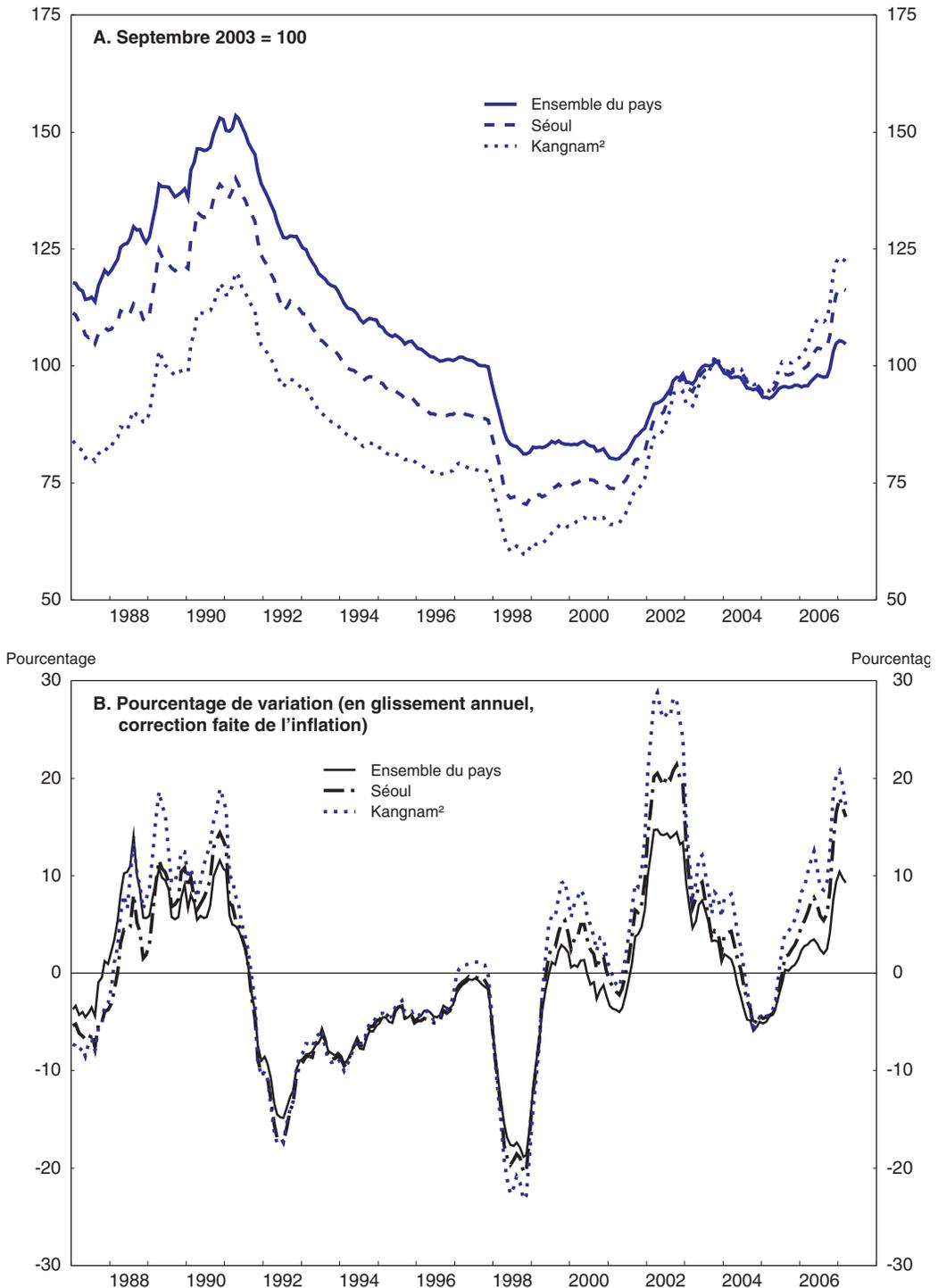
De plus, les hausses récentes des prix des logements ont été relativement faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE. Plusieurs d'entre eux connaissent depuis 2000 une flambée de l'immobilier. La progression des prix des logements en termes réels depuis 2000 est de 42 % en moyenne pour la zone OCDE, presque le double de la hausse observée en Corée (graphique 3.3)³. Après avoir baissé en 2004, les prix des logements en termes réels pour l'ensemble de la Corée ont augmenté de 5 % en rythme annuel en 2005-06. Cependant, la flambée des prix des appartements dans certains quartiers de Séoul s'était propagée à d'autres secteurs de la région de la capitale à la fin de 2006.

Les prix des logements dans l'ensemble du pays sont stables, mais ils s'accroissent dans certaines zones

La crainte d'une bulle immobilière tient à la hausse des prix dans une zone géographiquement limitée qui se situe au sud de Séoul, Kangnam, et dans certaines villes de banlieue (graphique 3.4)⁴. Après avoir baissé de 5 % en 2004 en termes réels, le prix moyen des logements à Kangnam a commencé d'augmenter en 2005, et au moment de la première série de mesures immobilières en août, il accusait une hausse de 4 % (en glissement annuel) en termes réels, rythme qui s'est accéléré à 20 % à la fin de 2006. La hausse des prix des logements à Kangnam est relativement forte depuis quelques dizaines d'années. De fait, les prix des logements dans ce secteur ont progressé de 26 % en termes réels par rapport à 1987, alors qu'ils baissaient de 9 % à Séoul et de 18 % au niveau national.

La hausse relativement rapide de l'immobilier dans le secteur sud de Séoul s'explique par plusieurs facteurs. *Premièrement*, l'emploi a beaucoup augmenté à Kangnam Ward, le quartier central de Kangnam, dans des activités comme les services aux entreprises, les services financiers et les technologies de l'information et des communications (TIC). De fait, Kangnam Ward est le seul des trois grands quartiers d'affaires de Séoul où l'emploi ait progressé depuis 1993, grâce à sa situation centrale, à des infrastructures urbaines bien conçues et aux mesures prises dans le passé par le gouvernement pour y attirer les entreprises. La croissance de l'emploi a fait monter les prix des logements (Kim et Lee, 2004). *Deuxièmement*, Kangnam est attrayante pour les familles car elle offre des établissements d'enseignement de haute qualité. La politique adoptée par le gouvernement, qui consiste à affecter de façon aléatoire les élèves aux établissements

Graphique 3.1. Évolution des prix des logements
Indice composite du prix d'acquisition des logements, en termes réels¹

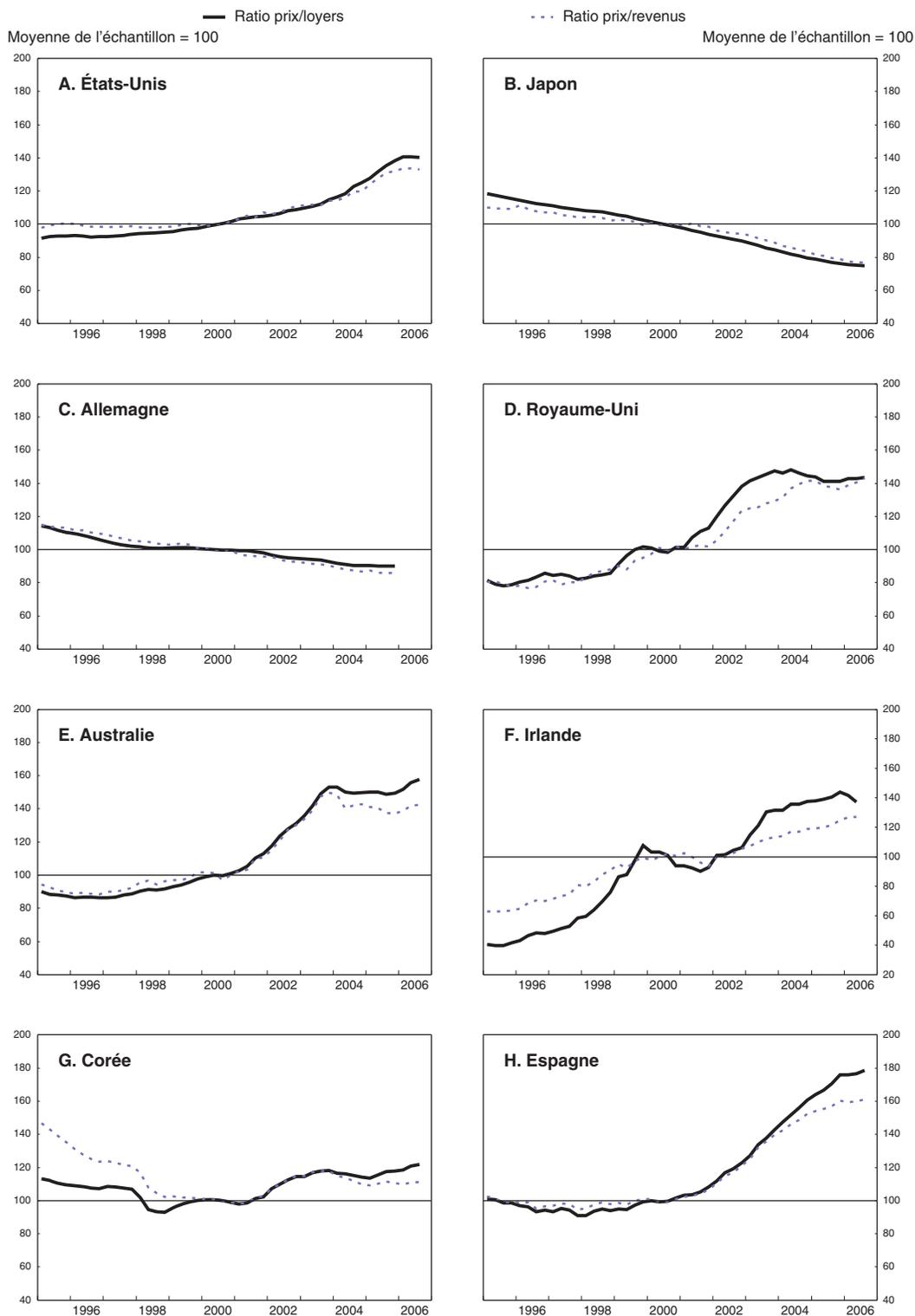


1. Maisons unifamiliales et appartements. L'indice est corrigé de l'indice global des prix à la consommation.
2. Quartier de Séoul.

Source : Kookmin Bank, National Housing Price Survey.

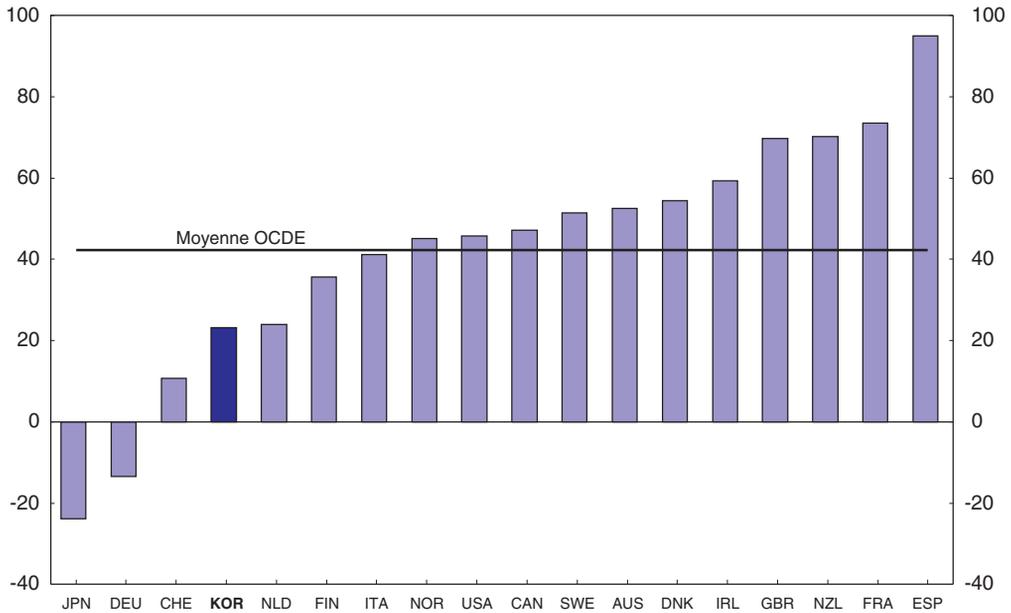
Graphique 3.2. **Rapport prix/revenus et prix/loyers dans les pays de l'OCDE**

Moyenne de l'échantillon = 100



Source : Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. Andre (2006), « Recent house price developments: the role of fundamentals », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 475, OCDE, Paris.

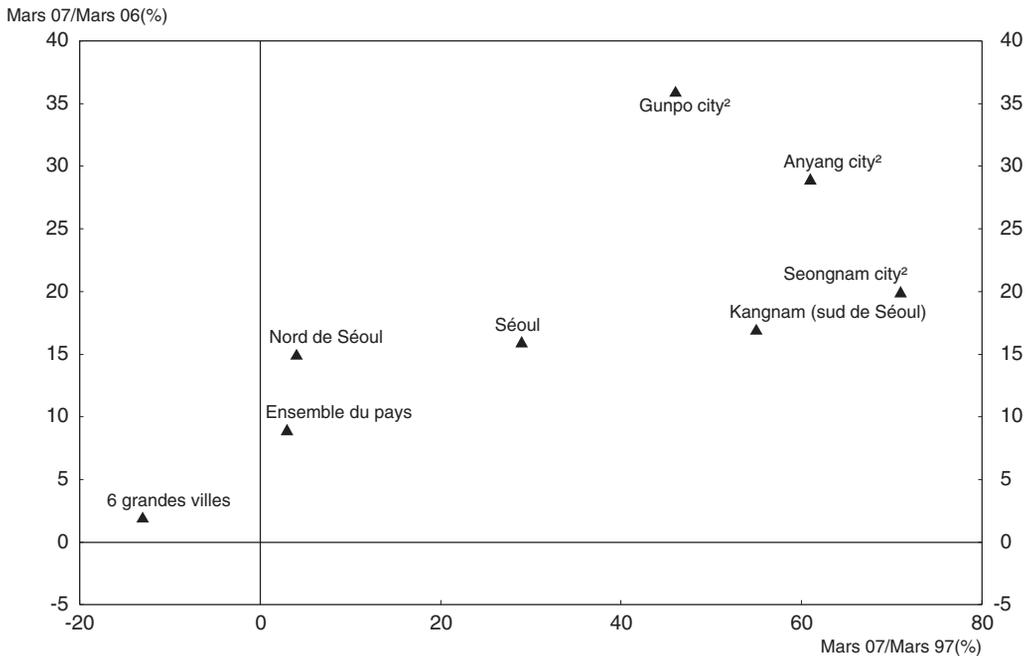
Graphique 3.3. Évolution des prix des logements dans les pays de l'OCDE
Variation en pourcentage en termes réels entre 2000 et le dernier trimestre connu¹



1. Prix nominal des logements corrigé de l'indice global des prix à la consommation. Les données pour la Corée ne couvrent pas le dernier trimestre 2006.

Source : Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. Andre (2006), « Recent house price developments: the role of fundamentals », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 475, OCDE, Paris.

Graphique 3.4. Évolution régionale des prix des logements en Corée
Prix corrigés de l'inflation¹



1. Indice composite du prix d'acquisition d'un logement, corrigé de l'indice global des prix à la consommation.

2. Anyang, Gunpo et Seongnam sont des villes situées dans la banlieue sud de Séoul.

Source : Kookmin Bank et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

scolaires de chaque district, incite à s'installer dans un district où les établissements scolaires sont en moyenne plus performants. De plus, Kangnam possède un grand nombre d'excellents instituts extrascolaires (*hakwon*), ce qui séduit d'autant plus les familles. Les pressions à la hausse sur les prix ont été amplifiées par les nouvelles réglementations de mars 2006 qui ont rendu difficile la reconstruction à Kangnam des appartements datant d'une vingtaine ou d'une trentaine d'années, ce qui a freiné l'offre.

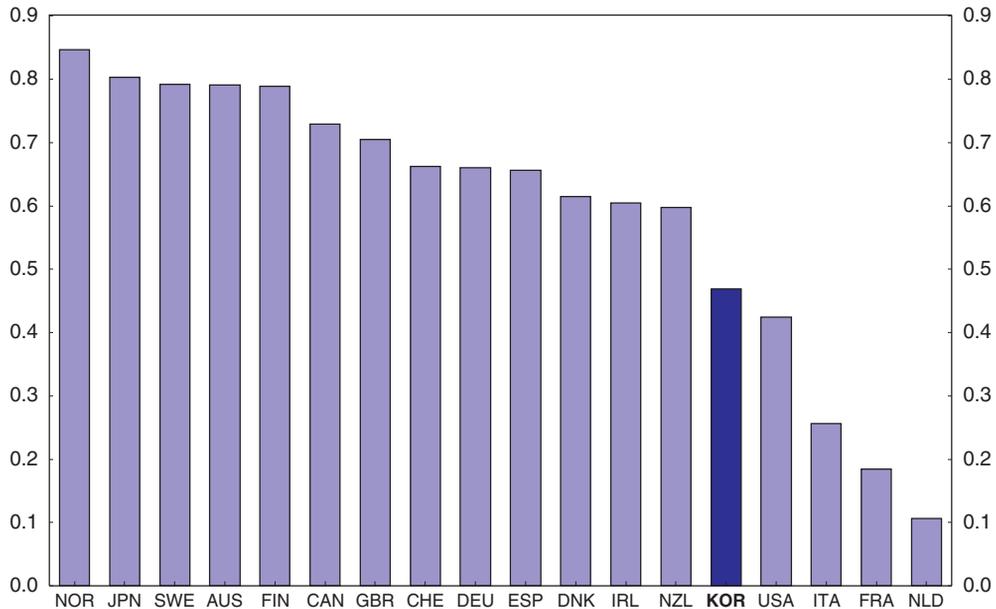
Nombreux sont les pays qui ont connu une forte hausse des prix dans les quartiers centraux des grandes villes, sous l'effet des économies de concentration et d'une faible élasticité de l'offre de logements due aux contraintes spatiales. Cette tendance paraît s'être accélérée ces dernières années en raison du développement des services aux entreprises, des TIC et des services financiers, qui bénéficient largement des économies d'agglomération⁵. Plusieurs études consacrées au logement en zone urbaine aux États-Unis montrent que la faible élasticité de l'offre de logements a joué pour beaucoup dans la forte hausse récente des prix (Girouard *et al.*, 2006). Dans certaines villes des États-Unis, les prix des logements ont augmenté deux fois plus que la moyenne nationale cette dernière décennie. Ainsi, les prix dans la région de New York ont progressé de 26 % en termes réels entre le milieu de 2004 et le milieu de 2006. La succession d'épisodes de hausse rapide des prix fait anticiper des plus-values, ce qui réduit en fait le coût d'acquisition dans les grandes villes.

L'instabilité est amplifiée par les changements fréquents de politique et les restrictions au niveau de l'offre

Selon plusieurs études, les fluctuations des prix des logements en termes réels sont influencées par divers facteurs structurels comme les réformes institutionnelles et les modifications de la fiscalité, ainsi que par le cycle conjoncturel et les taux d'intérêt. Aussi les fréquents changements de politique dans le secteur de l'immobilier sont-ils l'une des sources de l'instabilité des prix des logements⁶. En outre, l'expérience internationale montre que les prix des logements sont soumis à de plus fortes oscillations dans les pays où l'offre de logements est relativement inélastique (Catte *et al.*, 2004).

La Corée connaît à la fois de fréquents changements de politique et une offre de logements inélastique. Les autorités craignent que la hausse des prix dans certaines zones ne nuise à la répartition des revenus en profitant aux « spéculateurs »⁷. Cette crainte se traduit par l'adoption d'un grand nombre de mesures, qui sont modifiées fréquemment pour limiter les fluctuations à court terme des prix des logements (voir l'Étude 2005). Les règles d'occupation des sols jouent également un rôle. Par exemple, la réglementation environnementale restreint la construction pour freiner la concentration démographique et l'activité économique dans la région de la capitale. En conséquence, le lien entre la variabilité des prix des logements et les fluctuations économiques, telles que mesurées par l'écart de production, est faible en Corée par rapport à d'autres pays (graphique 3.5), ce qui indique une offre peu élastique.

Vu l'impact des modifications fréquentes de la politique immobilière et la faible élasticité des prix des logements par rapport à l'offre, les prix des logements ont fortement fluctué en Corée. La Corée vient au cinquième rang sur la période 1993-99, et au quatrième rang sur la période 2000-06, pour l'écart-type des variations des prix des logements sur 17 pays pour lesquels des données étaient disponibles (graphique 3.6), bien que le rythme de hausse des prix ait été relativement faible en Corée (partie B)⁸. On observe en général une plus grande instabilité dans les pays où la hausse des prix est plus forte (partie C). La Corée se singularise donc en ayant à la fois une hausse des prix relativement faible et une

Graphique 3.5. **Corrélation entre les prix des logements en termes réels et le cycle conjoncturel**

Note : Corrélation entre le niveau des prix des logements en termes réels, corrigé des variations de la tendance, et l'écart de production. Cette corrélation est calculée pour la période 1986-2006, à partir de données trimestrielles.

Source : Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. Andre (2006), « Recent house price developments: the role of fundamentals », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 475, OCDE, Paris et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

grande instabilité de ces prix. Au total, les modifications fréquentes de la politique immobilière et les restrictions en matière d'occupation des sols dans la région de la capitale ont amplifié les fluctuations des prix des logements, ce qui a accentué le phénomène de plus-value que le gouvernement voulait éviter. Afin de stabiliser le marché du logement, les autorités ont lancé une série de mesures à partir d'août 2005.

Mesures destinées à stabiliser les prix immobiliers

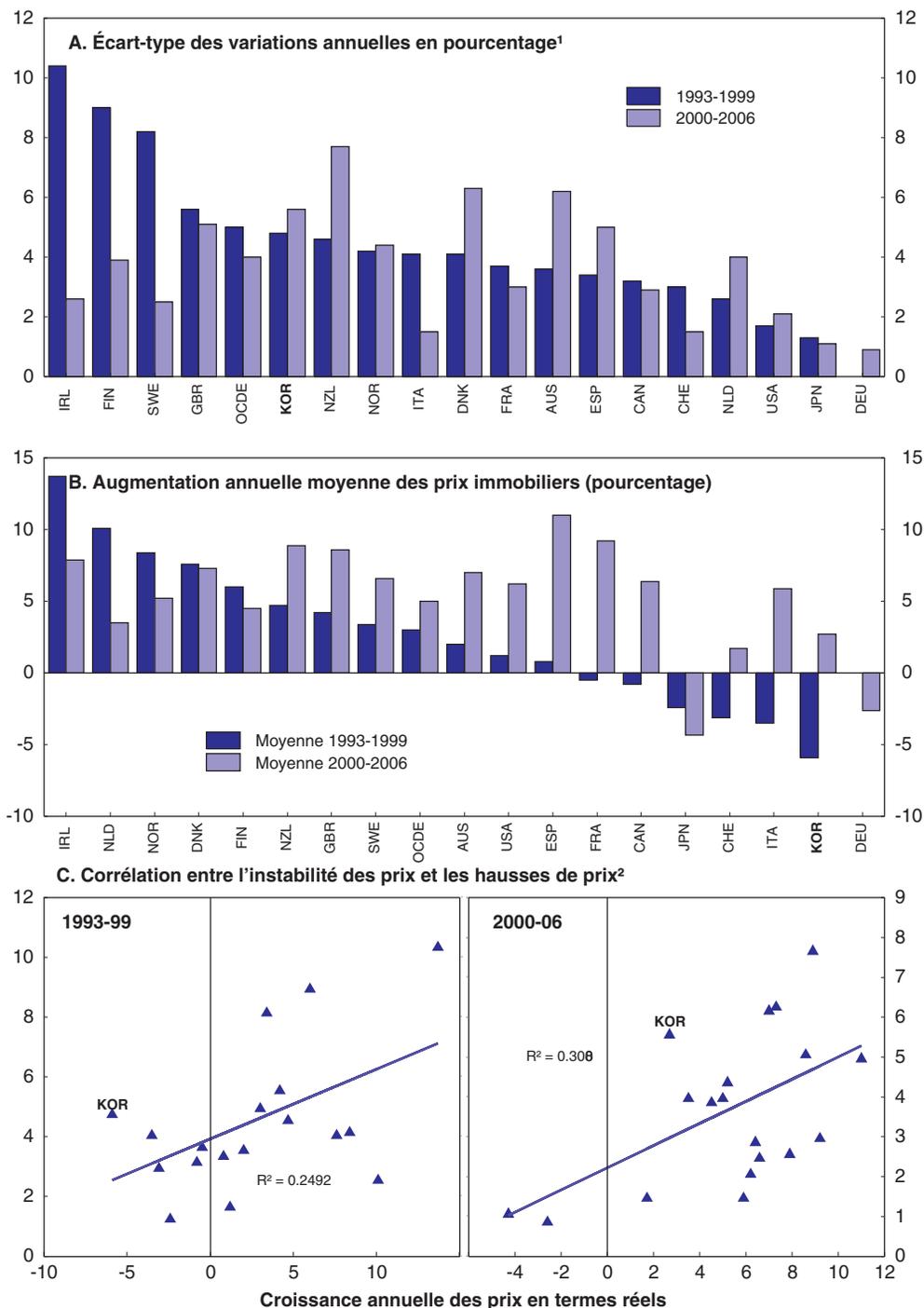
Les cinq séries de mesures de politique immobilière des 18 derniers mois sont détaillées à l'annexe 3.A1. Malgré les dispositifs d'août 2005 et de mars 2006, la hausse des prix des logements s'est accélérée en 2006, ce qui a conduit les autorités à prendre un autre ensemble de mesures en novembre. Mais le rythme de hausse s'est encore accéléré durant les deux derniers mois de 2006, d'où de nouvelles mesures en janvier 2007. L'encadré 3.1 résume les dispositifs successifs qui ont été mis en place depuis 2005.

Accroître l'offre et assurer le financement

Il est judicieux que les autorités aient mis davantage l'accent sur l'accroissement de l'offre de logements dans les mesures de novembre 2006. La forte augmentation de l'offre au début des années 90 s'est traduite par une longue période de baisse des prix en termes réels, mais le ralentissement de la construction de logements ces dernières années a exercé des pressions à la hausse sur les prix. De plus, il est prévu de construire de nouveaux logements dans la région de la capitale, tandis que le gouvernement maintient son objectif de développement régional équilibré.

Graphique 3.6. Comparaison internationale de la variabilité des prix des logements

Prix des logements corrigés de l'indice global des prix à la consommation¹



1. Les pays sont classés en fonction du niveau de variabilité des prix des logements (partie A) et de la hausse globale des prix des logements (partie B) au cours de la période 1993-99.

2. La stabilité des prix est mesurée par l'écart-type de la hausse annuelle des prix (axe Y).

Source : Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. Andre (2006), « Recent house price developments: the role of fundamentals », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 475, OCDE, Paris.

Encadré 3.1. Principales mesures de politique immobilière depuis 2005

Accroître l'offre de logements

- Construire 2.6 millions de logements locatifs dans le secteur public en dix ans, de manière que ce parc de logements passe de 0.8 million en 2006 (6 % du parc total) à 3.4 millions en 2017 (20 %). Le financement sera en partie assuré par un Fonds pour le logement locatif représentant 90 000 milliards de wons (10 % du PIB).
- Augmenter l'offre programmée de logements mis en vente, de manière qu'elle atteigne 1.64 million d'unités en 2010 (contre 1.515 million actuellement), en construisant 125 000 logements supplémentaires dans le secteur public. Au total, 867 000 logements doivent être construits sur des terrains publics et 773 000 sur terrains privés.
- Dégager des terrains supplémentaires pour la construction en assouplissant la réglementation, notamment le coefficient d'occupation des sols.
- Faire passer les financements dont dispose le Fonds national pour le logement de 22 400 milliards de wons à 31 000 milliards (4 % du PIB) afin d'aider les ménages à bas revenu à louer ou acheter un logement.
- Développer l'offre de logements locatifs publics en construisant de nouveaux complexes locatifs nationaux.
- S'appuyer sur des réformes de la réglementation et sur des avantages fiscaux pour favoriser l'offre de logements locatifs par le secteur privé.

Réduire la demande de logements

- Durcir les restrictions aux prêts hypothécaires des institutions financières en diminuant les prêts pour les logements d'une valeur supérieure à 600 millions de wons (650 000 dollars environ) :
 - a) Abaisser le plafonnement du rapport prêt/valeur du bien de 60 % à 40 % pour les prêts consentis par les banques et les sociétés d'assurances et à 50 % pour les institutions financières non bancaires dans les « zones de spéculation »*.
 - b) Appliquer le rapport dette/intérêts de 40 % aux prêts pour l'achat d'un logement évalué à plus de 600 millions de wons dans la région de la capitale et dans les zones de spéculation.
- Limiter les prêts hypothécaires dans les zones de spéculation à un par personne.
- Imposer aux acquéreurs dans certaines régions l'obligation de déclarer aux collectivités locales comment ils financeront leur acquisition et s'ils utiliseront ou non le logement comme résidence principale.
- Interdire la revente d'un logement neuf dans la région de la capitale pendant cinq à sept ans après l'acquisition, en fonction de la superficie du logement. Auparavant, cette réglementation ne s'appliquait qu'aux logements construits par une autorité publique.
- Renforcer le contrôle des propriétaires de plus de trois biens par le Service fiscal national.
- Percevoir une taxe parafiscale pouvant aller jusqu'à 50 % sur les plus-values provenant d'opérations de reconstruction.
- Faire en sorte que la demande de logements soit moins concentrée en favorisant un développement régional équilibré sur l'ensemble du territoire, grâce à la création de « villes innovantes » et de « villes pour l'entreprise », et encourager le développement des zones urbaines dans les régions défavorisées.

Encadré 3.1. Principales mesures de politique immobilière depuis 2005 (suite)**Réduire le prix des logements**

- Réduire le prix des appartements neufs dans la région de la capitale de 25 % en augmentant le coefficient d'occupation des sols, en modifiant le mode de calcul des prix des terrains dans le sens d'une baisse de ces prix et en abrégant le délai fixé pour la construction du logement.
- Diminuer les prix des logements dans l'ensemble du pays de 20 % environ :
 - a) en obligeant les constructeurs privés à divulguer les coûts de construction des logements dans la région de la capitale et dans les zones « en surchauffe » du reste du pays (cette obligation s'applique aux projets de construction de logements qui relèvent du secteur public). Des commissions de vérification des prix contrôleront, sous l'égide des collectivités locales, les renseignements concernant les coûts de construction ;
 - b) en faisant fixer par les collectivités locales des plafonds pour le prix des logements neufs dans l'ensemble du pays en fonction des coûts de construction, de la valeur estimative du terrain et d'un niveau adéquat de bénéfices, selon l'appréciation des collectivités locales.
- Durcir la réglementation concernant la reconstruction d'appartements, cette opération se traduisant généralement par une hausse des prix.

Réformer la fiscalité immobilière pour limiter la demande spéculative en alourdissant l'impôt sur les logements à prix élevés et sur la propriété de plusieurs appartements

* Les zones de spéculation sont désignées par le ministère des Finances et de l'Économie après consultation de la « Commission d'examen des prix immobiliers ». Une zone peut être classée en zone de spéculation si 1) la hausse mensuelle des prix des logements est supérieure de 30 % au taux d'inflation et 2) la hausse des prix des logements durant les 12 derniers mois est supérieure de 30 % à la hausse nationale moyenne ou la hausse annuelle des prix est supérieure à la hausse moyenne nationale des prix des trois dernières années. Actuellement, 96 districts régionaux (37 % du total) sont classés en zones de spéculation ; il s'agit de la majeure partie de la région de la capitale et des zones urbaines du reste du pays. Dans les zones de spéculation, le rapport prêt/valeur du bien est fixé à 40 %, le plafond dette/intérêts de 40 % s'applique aux logements coûtant plus de 600 millions de wons, les prêts au logement sont limités à un par personne, l'impôt est plus lourd et les transactions sont soumises à une obligation de déclaration.

L'initiative la plus récente visant à la construction de logements locatifs du secteur public stimulera sensiblement l'offre de logements. En 2005, 56 % des ménages coréens étaient propriétaires, tandis que 19 % avaient des contrats de location mensuels⁹. Grâce au plan gouvernemental, le parc de logements locatifs publics passera de 6 % du parc national total, niveau inférieur à celui de plusieurs pays avancés de l'OCDE, à 20 %. Les autorités estiment que le marché locatif privé ne fonctionne pas bien, de sorte que le secteur public doit assurer le logement des personnes à faible revenu. Le Fonds pour le logement locatif, qui devra financer 500 000 logements locatifs, sera lui-même financé par des institutions financières publiques, notamment la Caisse nationale de retraite, l'Épargne postale et les coopératives agricoles, des investisseurs privés venant s'ajouter à ces institutions. Le Fonds garantira un rendement légèrement supérieur à celui des obligations publiques. La prime sans risque liée à ce type de placement pourrait évincer les investissements en obligations privées, ce qui ferait monter le taux des obligations de sociétés dans le long terme. Le rôle prépondérant assigné au secteur public dans l'accroissement de l'offre de logements suscite d'autres préoccupations. En particulier, l'offre d'un tel nombre de

logements locatifs dans la région de la capitale, telle que prévue par le gouvernement, absorbera une forte proportion des terrains disponibles et évincera le logement locatif du secteur privé. Tandis que le parc de logements locatifs publics est relativement réduit, et que la demande locative augmente, l'accroissement du parc locatif public risque d'être trop prononcé compte tenu de la progression des revenus et des préférences des consommateurs pour l'accession à la propriété.

Le gouvernement prévoit aussi de développer l'offre de terrains à bâtir, compte tenu de la réglementation sur l'utilisation des sols. Ainsi, les projets conjoints public-privé annoncés en janvier 2007 s'appuient sur le pouvoir d'expropriation de l'État pour obtenir des terrains. Cela contribuera à accroître l'offre de logements dans la région de la capitale. Le gouvernement entend utiliser ces terrains pour des logements destinés aux personnes à faible revenu, mais en même temps il autorise les sociétés de construction à bâtir sur les terrains de leur choix. Toutefois, le souci d'équité qui conduit à privilégier le logement à bas coût risque de ne pas répondre aux préférences des consommateurs ; en effet, la hausse des prix est particulièrement rapide pour les logements les plus chers, et non pour les logements bon marché. En définitive, même si le secteur public a une action à mener en fournissant un logement aux ménages à faible revenu et en neutralisant les réglementations qui limitent la disponibilité de terrains, pour répondre aux préférences des consommateurs il est indispensable d'assouplir le régime foncier et de mettre en avant le rôle du secteur privé.

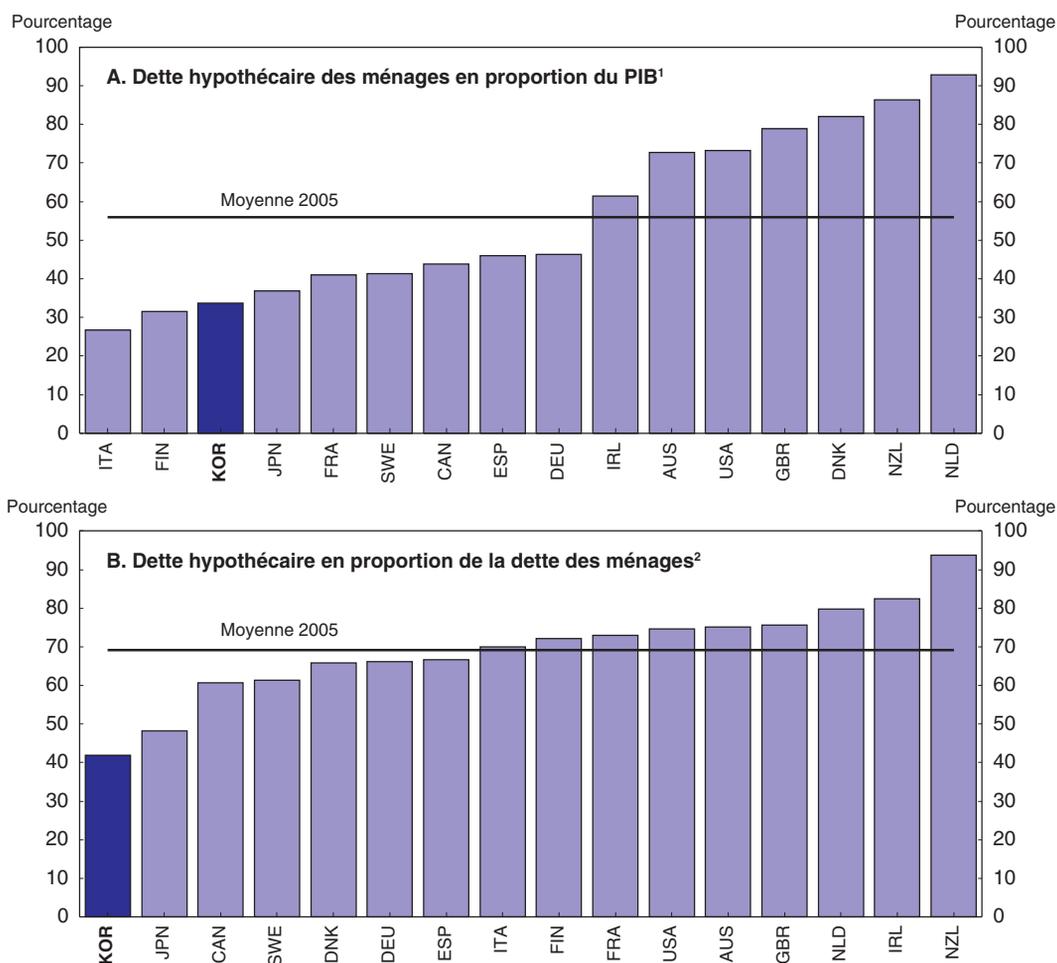
Si le secteur privé jouait un plus grand rôle sur le marché du logement, l'offre serait plus réactive aux variations des prix. La Corée se singularise en ce que, ces 18 derniers mois, la hausse des prix des logements a coïncidé avec un recul de l'activité de construction, ce qui met bien en lumière la faible élasticité-prix de l'offre. Pour que le secteur privé ait plus de poids dans le domaine du logement, il faudrait libéraliser le régime d'occupation des sols, qui résulte de 112 lois administrées par toute une série de ministères. L'écheveau réglementaire, qui a été aménagé par la loi de rationalisation des règlements fonciers récemment adoptée, devrait être encore simplifié. De plus, l'absence de base de données complète concernant ces réglementations est un facteur d'opacité. Il est également essentiel d'abroger les réglementations qui restreignent l'offre de logements. Ainsi, les restrictions à la reconstruction d'appartements anciens dans la région de Kangnam qui ont été introduites via le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire semblent accentuer les pressions à la hausse sur les prix. Le gouvernement fait néanmoins valoir qu'autoriser la reconstruction d'un plus grand nombre de logements pourrait provoquer une augmentation de la demande et une hausse des prix à court terme – qui pourraient s'étendre au reste du pays – tant que les nouveaux logements ne seront pas livrés¹⁰. Or, en limitant l'offre, on crée des anticipations de hausse des prix, ce qui accroît la demande de logements, même si l'augmentation des impôts immobiliers devrait modérer la demande.

Mesures destinées à freiner la demande : moins de prêts bancaires et lutte contre les « spéculateurs »

Les autorités sont préoccupées par le gonflement du crédit hypothécaire accordé par le secteur bancaire, qui est passé de 55 000 milliards de wons en 2000 (10 % du PIB) à 217 000 milliards (23 % du PIB) en décembre 2006, hors institutions financières publiques. Le marché hypothécaire était autrefois dominé par deux organismes publics, le Fonds national pour le logement et la Korea Housing Bank, qui prêtaient aux ménages à bas et

moyen revenu. Après la déréglementation financière du début des années 90 et la privatisation de la Korea Housing Bank en 1997, le marché hypothécaire privé s'est beaucoup développé (Kim, 2004). Par ailleurs, après la crise les banques ont de plus en plus axé leur stratégie sur les ménages, car les grandes entreprises se sont alors désendettées et ont moins investi, tandis que les petites et moyennes entreprises s'endettaient de plus en plus, ce qui aggravait le risque en cas de prêts supplémentaires. Mais le gouvernement a jugé injustifiée l'augmentation du crédit hypothécaire et s'est fixé pour objectif de réduire les prêts au logement « irrationnels », censés alimenter la spéculation et compromettre la solidité des institutions financières¹¹. Malgré tout, le niveau total du crédit hypothécaire, y compris le secteur public, atteignait 34 % du PIB en 2005, soit bien moins que la moyenne de 56 % pour l'ensemble de la zone OCDE (graphique 3.7). L'endettement hypothécaire, à 44 % de l'endettement total des ménages, est relativement faible par rapport à d'autres pays (partie B).

Graphique 3.7. **Comparaison internationale de l'endettement hypothécaire en 2005**



1. 2004 pour l'Espagne et le Japon.

2. 2004 pour le Danemark, l'Espagne et le Japon.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 80, Korea Financial Supervisory Service et Banque de Corée.

Les autorités coréennes ont pris un certain nombre de mesures pour freiner la progression du crédit hypothécaire. *Premièrement*, le Service de surveillance du secteur financier (FFS) a ramené de 60 % à 40 % le rapport maximum prêt/valeur du bien dans les zones « de spéculation », c'est-à-dire la plus grande partie de la région de la capitale. Ce rapport est un indicateur clé de l'accès aux financements sur le marché hypothécaire. Le rapport prêt/valeur du bien se situe généralement entre 55 % et 90 % dans les pays de l'OCDE, la fourchette maximale pouvant aller jusqu'à 80 %-115 % (Catte et al., 2004). Dans un grand nombre de pays, il n'y a même pas de restrictions pour ce rapport prêt/valeur du bien et, lorsqu'il y en a, le plafond est généralement bien plus élevé qu'en Corée (tableau 3.1). De plus, la réglementation du rapport prêt/valeur du bien dans les autres pays de l'OCDE influe sur l'accessibilité des prêts en modifiant les coûts d'emprunt en fonction de ce rapport, alors qu'en Corée cette restriction est uniforme et est imposée aux institutions financières par circulaire administrative. *Deuxièmement*, le FSS a fixé un plafond de 40 % pour le rapport endettement/revenu (principal et intérêts pour le total du prêt en proportion du revenu) dans la majeure partie de la région de la capitale. *Troisièmement*, les autorités ont relevé les provisions minimales pour les prêts bancaires classés comme normaux ou à surveiller, mesure qui devrait augmenter les provisions bancaires d'un montant pouvant aller jusqu'à 2 500 milliards de wons¹². À la suite du durcissement de la réglementation, plusieurs banques ont limité leurs prêts au logement et l'une d'entre elles a cessé temporairement cette activité.

Les autorités ont pris plusieurs autres mesures pour réduire la demande. Les acquéreurs de logements doivent faire une déclaration auprès des collectivités locales en indiquant comment ils financeront l'acquisition et s'ils occuperont ou non le logement à titre de résidence principale. En outre, il est interdit de revendre un logement neuf dans la région de la capitale pendant cinq à sept ans à compter de l'acquisition, en fonction de la superficie du logement, l'objectif étant d'éviter que les plus-values ne soient accaparées par des spéculateurs. Toutefois, ces mesures affaiblissent les attributs de la propriété, qui sont fondamentaux dans une économie de marché. Enfin, en 2005, les autorités fiscales ont ouvert des enquêtes sur les propriétaires de plus de trois biens « suspectés de spéculation ».

Mesures destinées à faire baisser les prix

Le gouvernement se propose de faire baisser de 25 % les prix des appartements neufs dans les villes nouvelles en modifiant la réglementation et en accélérant le rythme de construction (encadré 3.1). Il prévoit en outre de faire baisser de 20 % le prix des logements neufs construits par le secteur privé en fixant des plafonds de prix sur la base des informations que les constructeurs devront divulguer. Cette mesure tient à ce que le gouvernement considère que le prix des logements est excessif à cause de la persistance de réglementations restrictives sur l'utilisation des terres. Cette stratégie doit être vue dans le contexte de l'objectif gouvernemental de limiter les fortes fluctuations immobilières dans le court terme. En dépit du bien-fondé de cet objectif, cette mesure risque d'être nettement préjudiciable si elle est maintenue dans le long terme. *Premièrement*, obliger les entreprises privées à divulguer les coûts de construction et les soumettre à des plafonds de prix fixés par les collectivités locales élimine toute incitation à réaliser davantage de bénéfices en comprimant les coûts. *Deuxièmement*, ce sont les collectivités locales qui se prononcent sur le niveau adéquat de bénéfices lorsqu'elles déterminent le plafond de prix. Si le plafond est fixé à un bas niveau, conformément à l'objectif de baisse des prix d'un

Tableau 3.1. **Restrictions réglementaires concernant le rapport prêt/valeur du bien**

	Méthode d'évaluation du bien	Restrictions pour la méthode d'évaluation	Plafonds réglementaires prêt/valeur du bien	Lien avec le ratio de solvabilité
Australie	VM	Oui	80 % (100 % si assurance)	Pondération de 50 %, sous réserve d'assurance si le prêt est supérieur au plafond de 80 %
Belgique	VM/VH	Non	Néant	Pondération de 50 %, sous réserve d'une évaluation prudente des garanties
Canada	VH (ou variante)	Non	75 % (95 % si assurance)	Pondération de 50 % si le prêt atteint 75 % du plafond ; pondération de 0 % si assurance par la SCHL
Danemark	n.d.	n.d.	80 %	Néant
Finlande	n.d.	n.d.	Néant	Néant
France	VM	Oui	60 % pour avoir droit à la titrisation	Néant
Allemagne	VH	Oui	60 % pour avoir droit à la titrisation	Pondération de 50 % pour une hypothèque de premier rang si le prêt est inférieur au plafond de 60 %
Irlande	VH	Non	80 % (seulement pour les Building Societies)	Néant
Italie	VH	Non	80 % (100 % si garantie)	Pondération de 50 % si le prêt est inférieur ou égal à 80 % du plafond
Japon	n.d.	Non	Néant	Pondération de 50 % pour une hypothèque de premier rang
Corée	VH	Oui	40-60 %	
Pays-Bas	VH	Non	Néant	Pondération de 50 % pour une partie du prêt jusqu'à 75 % de la garantie ; pondération de 0 % si assurance par la NHG
Espagne	Évaluation prudente certifiée par expert	Oui	80 % pour avoir droit à la titrisation	Pondération de 50 % sous réserve d'une évaluation prudente des sûretés
Suède	VH	Non	Néant	Pondération de 50 % si le prêt est inférieur ou égal à 100 % des sûretés
Suisse	VH	n.d.	Néant	Pondération de 50 % jusqu'aux deux tiers de la valeur marchande ; pondération de 75 % au-delà
Royaume-Uni	VH	Non	100 % (seulement pour les Building Societies)	Pondération de 50 % si le prêt est inférieur ou égal à 90 % de la garantie ; pondération de 60 % au-delà
États-Unis	VH	Non (mais l'évaluateur doit être accrédité)	90 % s'il n'y a pas de garantie	Pondération de 50 % si le prêt est inférieur ou égal à 90 % de la garantie ; pondération de 100 % au-delà

Note : VM = valeur marchande ; VH = valeur hypothécaire. La valeur hypothécaire correspond à une évaluation prudente de la valeur marchande (en Allemagne, le correctif est généralement de 20/25 %).

Source : Catte et al., 2004.

cinquième, cela sera nocif pour l'investissement dans le secteur du logement. L'impact sera sans doute particulièrement prononcé dans le haut de gamme, où les marges bénéficiaires sont très confortables et où la demande progresse le plus rapidement. Compte tenu de ces éléments, le gouvernement devrait supprimer progressivement le contrôle des prix dans le long terme, à mesure que les réformes réglementaires seront mises en œuvre et que l'offre de logements deviendra plus élastique. Cela devrait stimuler davantage l'offre de logements. Enfin, les autorités devraient veiller à ce que la concurrence soit suffisante sur le marché.

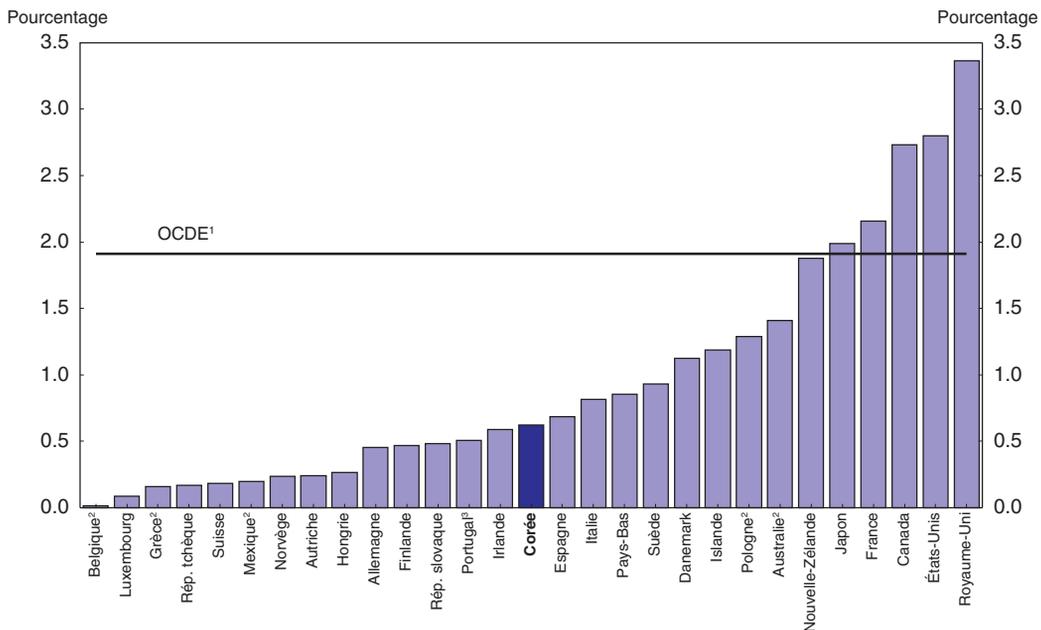
Réforme de la fiscalité immobilière

Le gouvernement a pris un ensemble de mesures pour réformer la fiscalité immobilière, dans un souci d'équité et de stabilisation du marché immobilier. Les principales mesures ont consisté à réduire l'impôt frappant l'acquisition, à l'augmenter pour la détention du bien et à taxer plus lourdement les plus-values. Le droit d'enregistrement sur les transactions immobilières a été ramené de 3 % à 1 % en 2006 et le droit de mutation a été abaissé de 2 % à 1 %, ce qui devrait faciliter les transactions et favoriser la mobilité. En ce qui concerne l'impôt sur la détention des biens immobiliers, les impôts immobiliers périodiques ne représentent que 0.5 % du PIB, soit bien moins que la moyenne OCDE (graphique 3.8) ; en effet, le taux effectif d'imposition est faible : 0.1 % de la valeur marchande en 2005. Le gouvernement projette de faire passer à environ 1 % le taux effectif d'imposition d'ici à 2017. À cet effet, la valeur fiscale estimative des biens immobiliers a été davantage alignée sur la valeur marchande. Le taux retenu pour l'évaluation a été porté de 36 % de la valeur du logement (telle que déterminée par le ministère de la Construction et des Transports) à 50 % en 2005. Puisque la valeur estimative retenue par ce ministère représente environ 80 % à 90 % de la valeur marchande, l'assiette de l'impôt est passée de 29 % -32 % de la valeur marchande à 40 % -45 %.

Depuis 2005, l'impôt immobilier local ne taxe plus séparément le logement (avec six taux entre 0.3 % et 7 %) et le terrain (neuf taux entre 0.2 et 5 %). Le nouvel impôt comporte trois taux allant de 0.15 % à 0.5 % (tableau 3.2). Pour préserver la progressivité de l'impôt frappant la détention des biens immobiliers, un impôt national, l'Impôt immobilier global

Graphique 3.8. **Les impôts immobiliers périodiques dans les pays de l'OCDE**

Recettes en pourcentage du PIB, en 2005



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

2. Données pour 2004.

3. Données pour 2003.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 1965-2005*, OCDE, Paris.

Tableau 3.2. **Les impôts coréens sur la détention de biens immobiliers**

	Impôt immobilier local			Impôt immobilier global national ¹		
	Logement	Terrain pour activités d'entreprise	Terrain autre que pour activités d'entreprise	Logement	Terrain pour activités d'entreprise	Terrain autre que pour activités d'entreprise
Seuil pour la valeur du bien (won)	0	0	0	600 millions	4 milliards	300 millions
Détermination de l'assiette	Par bien	Valeur totale par personne	Valeur totale par personne	Valeur totale par ménage au niveau national	Valeur totale par personne au niveau national	Valeur totale par ménage au niveau national
Taux d'imposition ²	0.15 à 0.5 %	0.2 à 0.4 %	0.2 à 0.5 %	1 à 3 %	0.6 à 1.6 %	1 à 4 %
Plafond pour l'augmentation de l'impôt dû ³	105 à 150 %	150 %	150 %	300 %	150 %	300 %
Proportion retenue de la valeur estimative ⁴	50 %	60 %	60 %	80 %	60 %	80 %
Année où la valeur estimative atteindra 100 %	2017	2015	2015	2009	2015	2009

1. Introduit en 2005 ; les recettes sont réaffectées aux collectivités locales.

2. Il y a trois taux d'imposition pour chaque catégorie, sauf dans le cas de l'impôt immobilier global, qui en comporte quatre.

3. Par rapport à l'année précédente.

4. Proportion de la valeur estimative établie par le ministère de la Construction et des Transports qui est retenue dans l'assiette de l'impôt.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

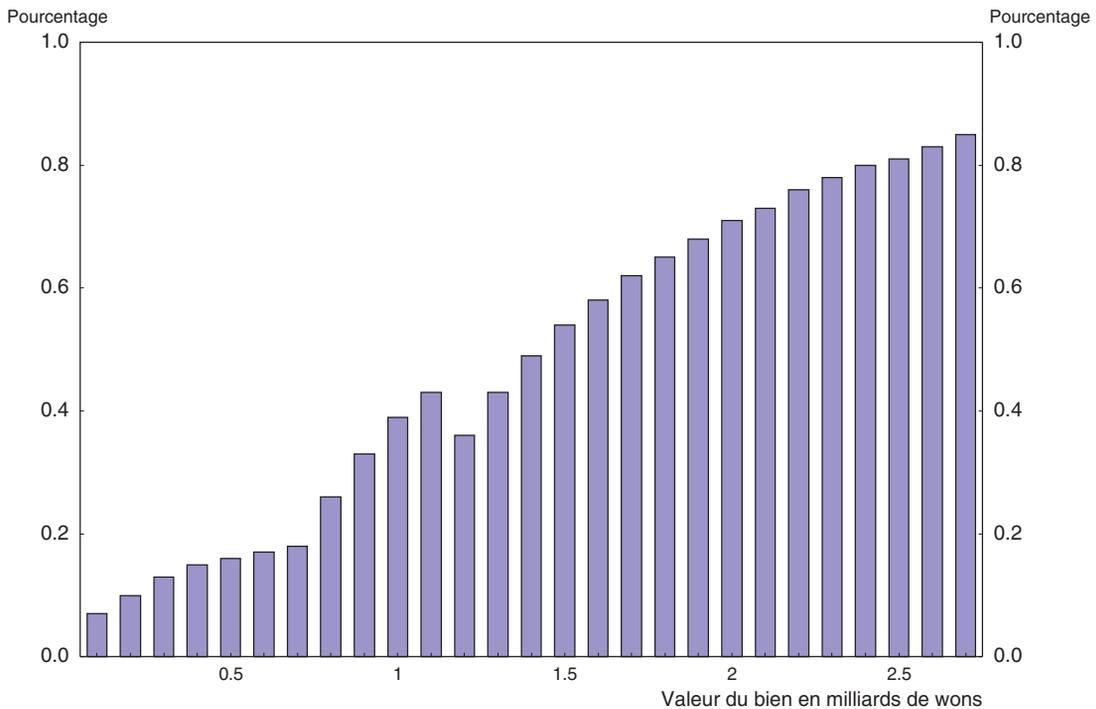
(IIG) a été créé en 2005. Il s'applique aux ménages et aux entreprises propriétaires de logements lorsque la valeur estimative totale des biens immobiliers détenus est supérieure à 600 millions de wons (environ 650 000 de dollars). Le taux d'imposition varie entre 1 % et 3 %, l'objectif étant de relever à long terme le taux effectif de l'impôt immobilier. En outre, l'augmentation du taux d'imposition vise à stabiliser les prix des logements en luttant contre la « demande spéculative ». Le nouvel impôt aura un impact substantiel sur la redistribution des revenus, étant donné la progressivité du taux d'imposition et la présence d'un seuil d'imposition de 600 millions de wons. En 2006, 237 000 ménages (1.3 % du total) ont acquitté l'IIG. L'assiette a été portée de 50 % de la valeur estimative en 2005 à 70 % en 2006, ce qui s'est traduit par une forte hausse de l'impôt immobilier dû par certains ménages¹³. En conséquence, les recettes provenant de l'IIG sont passées de 400 milliards de wons en 2005 à 1 300 milliards en 2006 (0.2 % du PIB) Au total, ces deux systèmes d'imposition se traduisent par une fiscalité très progressive. De fait, le taux effectif d'imposition des ménages qui ne sont pas assujettis à l'IIG est inférieur à 0.2 % (graphique 3.9), mais il progresse régulièrement jusqu'à 0.8 % pour les propriétaires de logements d'une valeur de 2.7 milliards de wons (3 millions de dollars).

En théorie, l'impôt immobilier est plus avantageux pour les collectivités locales que les autres impôts car il frappe des biens immeubles, ce qui limite les possibilités de fraude. La fiscalité immobilière évolue dans le bon sens puisqu'on alourdit la taxation de la détention de biens immobiliers tout en réduisant l'impôt perçu au moment de l'acquisition (voir l'Étude de 2005), mais elle n'en pose pas moins une série de questions qui devraient être examinées dans le long terme.

- Utiliser la fiscalité immobilière à des fins redistributives n'est pas une bonne solution, car on ne prend pas ainsi en compte les autres formes de patrimoine. En conséquence, les détenteurs de biens immobiliers sont taxés plus lourdement que s'ils avaient investi

Graphique 3.9. Taux effectif d'imposition de la détention de biens immobiliers en Corée

Pourcentage de la valeur marchande, législation fiscale de 2007



Source : Calculs de l'OCDE.

dans d'autres actifs. L'impôt immobilier se fonde généralement sur le principe de l'avantage, les impôts perçus au niveau local n'étant pas censés refléter la faculté contributive des résidents, mais la façon dont ils utilisent les services publics locaux.

- L'existence de deux impôts immobiliers – l'un local et l'autre national – peut prêter à confusion¹⁴. De plus, l'impôt immobilier national est redistribué aux collectivités locales, selon une clé de répartition dans laquelle les besoins budgétaires de ces collectivités entrent pour 80 %, autre élément qui va à l'encontre du principe de l'avantage.
- Il faudrait que les modifications de la fiscalité immobilière s'inscrivent dans une perspective d'efficacité, au lieu d'être utilisées pour essayer de maîtriser les fluctuations des prix à court terme.

Enfin, la question de la fiscalité immobilière est liée à celle de la décentralisation budgétaire. Certaines collectivités locales de la région de la capitale dont les finances sont excédentaires ont réduit leur impôt immobilier, l'élargissement de l'assiette de cet impôt ayant augmenté leurs recettes. Cela va à l'encontre de l'objectif du gouvernement, à savoir alourdir l'imposition effective des biens immobiliers. Le choix de ces collectivités locales traduit des obligations limitées en matière de dépenses. En effet, des services essentiels comme l'enseignement et la police sont financés principalement par l'administration centrale (voir ci-après). En conséquence, une imposition effective nettement plus lourde des biens immobiliers est tributaire d'une décentralisation budgétaire qui étoffera les compétences des collectivités locales du côté des dépenses.

L'impôt sur les plus-values immobilières est fonction de la durée de détention et du nombre de biens. Le propriétaire d'un seul logement n'est pas soumis à cet impôt lorsqu'il vend son bien, dès lors qu'il le détient depuis au moins trois ans et que le prix de vente n'est pas supérieur à 600 millions de wons. Le taux normal de l'impôt sur les plus-values immobilières varie entre 9 % et 36 %, en fonction du montant de la plus-value. Le taux d'imposition est de 50 % pour un bien détenu depuis moins d'un an et de 40 % au bout de deux ans (tableau 3.3). Deux mesures récentes ont relevé le taux effectif d'imposition en taxant davantage la plus-value, dans le cadre de l'action anti-spéculation menée par le gouvernement. *Premièrement*, la plus-value était auparavant calculée sur la base de la valeur estimative fixée par le Service national des impôts, qui représentait 50 à 70 % de la valeur marchande. Depuis 2007, c'est le prix de vente effectif qui est retenu pour tous les logements¹⁵. *Deuxièmement*, les propriétaires de plus d'un logement sont plus lourdement taxés. Depuis 2005, le taux d'imposition est de 60 % pour les propriétaires de trois logements ou plus, avec quelques exceptions¹⁶. En outre, depuis 2007, la plus-value est taxée à 50 % en cas de propriété de deux logements, cette mesure ayant été annoncée dès août 2005. Cette annonce précoce a comme prévu incité les propriétaires de plusieurs logements à vendre avant la hausse du taux d'imposition.

Les modifications récentes de l'impôt sur les plus-values soulèvent les problèmes suivants :

- La forte augmentation de l'impôt sur les plus-values, particulièrement pour les propriétaires de plusieurs logements, va à l'encontre du principe d'allègement de la

Tableau 3.3. **Modifications récentes de l'impôt sur les plus-values immobilières en Corée**

Situation	Taux d'imposition jusqu'à la fin 2006	Taux d'imposition à partir de 2007
Taux normaux d'imposition ¹	9 % pour la plus-value imposable jusqu'à 10 millions de wons 18 % pour la plus-value imposable de 10 à 40 millions de wons 27 % pour la plus-value imposable de 40 à 80 millions de wons 36 % pour la plus-value imposable au-delà de 80 millions de wons	Aucun changement
Détention de moins d'un an	50 %	Aucun changement
Détention de 1 à 2 ans	40 %	Aucun changement
Bien non enregistré	70 %	Aucun changement
Ménages propriétaires de 3 logements ou plus ²	60 % ³	Aucun changement
Ménages propriétaires de 2 logements ²	Taux normal (9 % à 36 %)	50 % ⁴
Terrains détenus à des fins autres qu'industrielles ou commerciales	Taux normal (9 % à 36 %)	60 % ⁴

1. Ménages propriétaires d'un seul logement dont le prix de vente est supérieur à 600 millions de wons (650 000 dollars), ce qui représente 2 à 3 % du parc total de logements en Corée. La plus-value imposable est calculée de la façon suivante :

$[(PV - 600 \text{ millions})/PV] * (PV - PA)$, où PV est le prix de vente et PA le prix d'achat. Par conséquent, si le prix de vente est de 1.8 milliard et le prix d'achat était égal à 1 milliard, la plus-value imposable sera de 0.53 milliard de wons.

2. En outre, la déduction spéciale pour détention de longue durée, qui peut aller jusqu'à 30 %, n'est plus accordée aux propriétaires de plusieurs logements à partir de 2007.

3. Mesure introduite en 2005.

4. Mesure annoncée en août 2005.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

taxation des transactions immobilières et a donc pour effet de verrouiller l'offre de logements¹⁷. Par ailleurs, une taxation plus lourde des plus-values peut faire monter les prix des logements, car l'offre paraît inélastique à court terme.

- La forte variabilité des taux d'imposition de plus-values similaires crée des problèmes d'équité. Par exemple, le propriétaire de cinq logements ou plus peut être considéré comme un loueur professionnel et acquitter l'impôt au taux normal de 9 % à 36 %, alors que le propriétaire de trois ou quatre logements devra payer 60 %.

La politique du logement : résumé

On compare parfois la situation de la Corée à celle du Japon lors de sa « bulle économique » de la fin des années 80. Les graves séquelles de cette bulle, à savoir une crise du système financier et une décennie de stagnation économique, justifient selon les autorités coréennes un contrôle du marché du logement. Or, la situation actuelle de la Corée et celle du Japon au moment de la bulle économique sont très différentes (encadré 3.2). En outre, la méthode interventionniste qui a été choisie au Japon s'est révélée inefficace et, en définitive, contre-productive ; c'est pourquoi les autorités japonaises y ont largement renoncé ces dernières années.

Dans la pratique, il est difficile, voire impossible, de distinguer les hausses de prix qui correspondent à une véritable demande et celles qui sont dues à la spéculation. Même si la hausse des prix immobiliers dans les centres urbains peut parfois entraîner une surévaluation et avoir des retombées dans d'autres secteurs, il faut se montrer extrêmement prudent lorsqu'on veut agir pour limiter cette hausse, car l'incertitude est très grande quant à l'impact d'une telle politique préventive et aux délais nécessaires pour qu'elle produise ses effets. Dans le cas des États-Unis, par exemple, la décision qu'a prise le gouvernement de ne pas intervenir sur le marché du logement paraît avoir été la bonne, malgré des hausses de prix qui, dans certaines zones, n'étaient pas viables à terme. De plus, la hausse des prix des logements a un impact positif en améliorant la résilience de

Encadré 3.2. Bulle immobilière : l'expérience du Japon

La bulle immobilière a commencé dans la région de Tokyo, où le prix moyen des terrains à usage résidentiel a augmenté de plus de 50 % en 1987. Cette hausse s'est ensuite répandue dans l'ensemble du pays. En 1991, le prix moyen des terrains résidentiels dans l'ensemble du Japon était en progression de 46 % par rapport à son niveau de 1986, l'augmentation étant de 120 % à Tokyo. Même si l'on exclut les trois plus grandes agglomérations, les prix des terrains à usage résidentiel ont progressé d'un quart au cours de cette période, alors que l'inflation – mesurée par l'indice des prix à la consommation, restait stable, à environ 2-3 % par an. Les nombreuses mesures adoptées par le gouvernement pour lutter contre la hausse des prix immobiliers, notamment en limitant le volume des transactions immobilières et en mettant en place une taxe sur la valeur foncière frappant les grands propriétaires, se sont révélées inefficaces, voire contre-productives. Le gouvernement a même adopté un plan de création d'une ville nouvelle en vue de transférer hors de Tokyo les services de l'administration centrale. En définitive, alors que la hausse des prix immobiliers en Corée est loin d'avoir l'ampleur de celle qui s'est produite au Japon dans les années 80, les autorités coréennes se montrent plus interventionnistes que ne l'était à l'époque le gouvernement japonais, dont l'action a été en définitive inefficace et contre-productive.

Encadré 3.2. **Bulle immobilière : l'expérience du Japon** (suite)

Au Japon, les prix immobiliers dans l'ensemble du pays ont commencé à baisser assez fortement en 1992, et la baisse s'est poursuivie durant 14 ans. L'éclatement de la bulle économique, qui a multiplié les actifs non productifs des banques, a été l'une des causes principales de la décennie de stagnation économique. Devant la gravité de la situation, le gouvernement s'est finalement résolu à réformer profondément sa politique urbaine et sa politique régionale. *Premièrement*, les règles de construction et d'occupation des sols au centre des grandes villes ont été radicalement assouplies. Les promoteurs privés n'ont plus été soumis aux règles d'urbanisme dans le centre des grandes villes désignées comme « zones de revitalisation d'urgence ». Les règles de construction ont été en outre nettement assouplies et la mise en place d'un nouveau régime de transaction pour les droits fonciers a favorisé les grands projets immobiliers en centre-ville. *Deuxièmement*, on a abrogé les réglementations qui limitaient la construction d'usines et d'universités dans les régions de Tokyo et d'Osaka depuis les années 60. *Troisièmement*, l'investissement public, massivement utilisé pour soutenir l'économie régionale dans les années 90, a été réduit de près de moitié en proportion du PIB sur une période de dix ans, et on a redéployé une partie des ressources financières correspondantes au profit de projets d'infrastructures dans les grandes agglomérations. *Quatrièmement*, la Société de crédit au logement, qui avait dominé le marché hypothécaire grâce à de fortes subventions publiques, a été transformée en avril 2007 en une nouvelle agence administrative chargée de la titrisation des prêts au logement, le but étant de limiter l'intervention du secteur public. En outre, l'action des sociétés à capitaux publics en activité dans le secteur de la construction de logements et du développement urbain a été recentrée sur le soutien du secteur privé, après que leur endettement et leurs actifs non productifs s'étaient accrus. *Cinquièmement*, le plan de construction d'une ville nouvelle pour délocaliser l'administration centrale a été gelé.

Les prix du foncier se sont finalement stabilisés et ont commencé à augmenter au centre des grandes agglomérations au début des années 2000 et, pour la première fois depuis 16 ans, le prix moyen des terrains dans les trois plus grandes villes a progressé en 2006. Actuellement, les prix des terrains à usage résidentiel au centre de Tokyo augmentent en rythme annuel de plus de 20 %. Malgré tout, aucune mesure n'a été prise, ni même sérieusement envisagée jusqu'à présent, pour essayer d'enrayer cette hausse. En revanche, les prix du foncier dans les grandes villes régionales continuent de baisser, car les migrations vers Tokyo, qui stagnaient au milieu des années 90, se sont réaccéléérées ces dernières années.

l'économie, via les effets de patrimoine, surtout dans le cas de la Corée, où la demande interne est aujourd'hui assez léthargique¹⁸. On n'observe guère de signes de surchauffe macroéconomique et les mesures successives de stabilisation du marché immobilier qui ont été prises depuis 2005 ont eu tendance à ralentir l'activité économique en freinant la construction (chapitre 2).

Les mesures anti-spéculation aggravent généralement l'instabilité des prix (voir plus haut), notamment en faisant davantage anticiper des modifications de la politique mise en oeuvre. Par exemple, un sondage réalisé peu après l'annonce des mesures d'août 2005 montre que 65 % des personnes interrogées prévoient une hausse des prix des logements à échéance de six mois à un an. Ce qu'il faut avant tout, c'est s'efforcer de préserver une saine gestion macroéconomique et de créer un marché du logement qui soit efficient, au lieu d'essayer de maîtriser les fluctuations à court terme des prix immobiliers.

Mesures en vue d'un développement régional équilibré

Depuis plusieurs décennies, l'une des priorités du gouvernement coréen est de réaliser un développement régional équilibré en limitant la concentration de la population et de l'activité économique dans la région de la capitale. Cette priorité est étroitement liée à la politique du logement, car elle devrait réduire la demande immobilière dans la région de la capitale. On examinera dans cette section le degré de concentration dans la région de la capitale et l'efficacité de l'action menée par le gouvernement pour obtenir un développement régional équilibré.

Le degré de concentration dans la région de la capitale et son impact

La concentration dans la région de la capitale – Séoul, Incheon et province de Gyeonggi – est effectivement très forte. Avec 12 % de la superficie du pays et une population de 23.5 millions, il s'agit de la plus grande agglomération dans la zone OCDE après Tokyo, et 48 % de la population coréenne y résident (graphique 3.6). Les économies d'agglomération attirent les entreprises dans les grandes zones urbaines en leur offrant un large éventail de services professionnels spécialisés et des infrastructures de haute qualité¹⁹. Par conséquent, les grandes agglomérations sont souvent une source de croissance pour l'ensemble de l'économie, au bénéfice de la production et de la productivité. Mais la Corée fait exception à cet égard (OCDE, 2006a), car le revenu par habitant et la productivité du travail dans la région de la capitale ne dépassent pas la moyenne nationale, selon les statistiques coréennes. Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, la Corée se caractérise par un niveau relativement faible de variabilité régionale du revenu par habitant (OCDE, 2005c). En outre, la croissance économique dans la région de la capitale a été inférieure à la moyenne nationale entre 1995 et 2002. Même si les statistiques peuvent être faussées à la baisse pour le calcul du PIB régional (Kook, 2005), il semble y avoir dans la région de Séoul des déséconomies d'agglomération qui ont un effet négatif sur le revenu et la croissance (OCDE, 2006a)²⁰.

Les encombrements de la circulation continuent de s'aggraver dans la région de la capitale. On estime que la Corée a perdu 3.0 % environ de son PIB en 2004 à cause de ces encombrements (MCT, 2006). Tandis que l'activité économique continuait de se développer à Séoul, les déplacements quotidiens entre Séoul et le reste de la région de la capitale ont énormément augmenté au fur et à mesure de l'expansion des banlieues. La part des transports en commun s'est maintenue à 63 % entre 1999 et 2005 malgré les investissements continus dans les lignes de métro et la généralisation des voies réservées aux autobus. La part des transports en voiture particulière est passée au cours de cette période de 20 % à 26 %, avec une proportion de véhicules n'ayant qu'un passager qui a progressé de 69 % à 78 %. Les personnes qui résident en banlieue choisissent de plus en plus l'automobile, faute de transports en commun efficaces dans la région de la capitale (OCDE, 2005d). Les encombrements de la circulation ont aggravé encore la pollution à Séoul et dans sa région (encadré 3.3).

Mesures destinées à limiter la concentration dans la région de la capitale

Les externalités négatives qui résultent du degré élevé de concentration dans la région de la capitale justifient le transfert d'activités économiques dans d'autres régions. Des mesures spéciales ont été adoptées dès les années 60, notamment la délocalisation d'organismes publics et de départements des universités, et aussi des aides financières pour les entreprises transférant leurs activités en dehors de la région de la capitale. La

Encadré 3.3. La pollution atmosphérique dans la région de la capitale

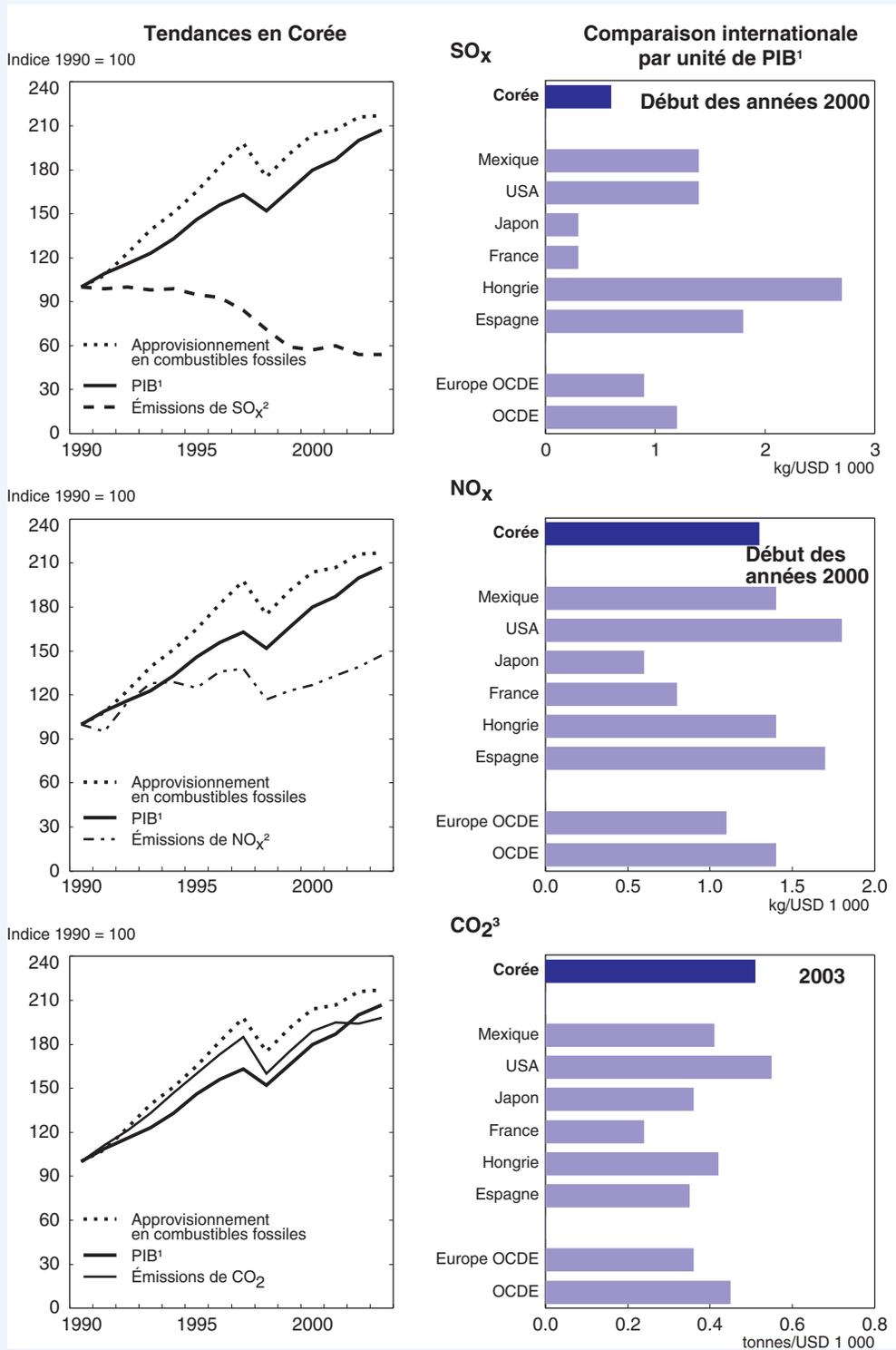
La Corée s'est attaquée avec succès à sa pollution atmosphérique*. Alors que la production économique augmentait de 27 % entre 1997 et 2003, les émissions de SO_x ont été réduites de 36 % et celles de NO_x, de COV et de particules en suspension n'ont que légèrement augmenté. Les émissions par unité de PIB sont inférieures de moitié à la moyenne OCDE pour les SO_x et proches de la moyenne pour les NO_x (graphique 3.10). Il reste néanmoins plusieurs problèmes à régler. La concentration du NO₂ et de particules dans la région de la capitale reste plus forte que dans un grand nombre d'autres grandes villes, ce qui s'explique par la rapide progression de la circulation automobile, que n'ont pas compensée les améliorations de la qualité des carburants et de la technologie des moteurs. De plus, la concentration de PM₁₀ à Séoul était deux fois plus élevée qu'à New York, Londres et Tokyo.

La Corée a renforcé sa politique de qualité de l'air dès le début des années 2000 afin de préserver la santé et la qualité de vie de sa population. Les normes de qualité de l'air ont été durcies en 2006 et, à quelques exceptions près, elles sont maintenant proches de celles recommandées par l'OMS. Un plan global de qualité de l'air pour la région de Séoul, étalé sur dix ans et rendu public en 2005, vise une réduction de 41-47 % des émissions de polluants en 2014 grâce à des mesures complètes axées sur les mécanismes du marché et empreintes d'une grande souplesse.

Premièrement, pour les sources stationnaires, la réduction des émissions doit être obtenue grâce à un dispositif de gestion de la charge polluante totale et d'échange de permis d'émission, qui prendra effet en juin 2007 dans la région de la capitale pour les SO_x, les NO_x et les particules en suspension. Il s'appliquera tout d'abord aux sources fortement polluantes et sera étendu aux sources moyennement polluantes en 2009. Des niveaux d'émission de SO₂, de NO_x et de particules seront attribués à chaque source à hauteur du plafond global fixé pour la zone métropolitaine. Les émetteurs dépassant les limites de pollution pourront acheter des permis d'émission aux émetteurs se situant au-dessous des limites. Lorsqu'un émetteur dépasse la limite qui lui est attribuée, il doit payer une amende et son niveau d'émission autorisé est réduit pour l'année suivante.

Deuxièmement, de nombreuses mesures sont mises en oeuvre pour réduire les émissions et la consommation d'énergie des véhicules automobiles, principale source d'émission dans la zone métropolitaine de Séoul (51 % des NO_x et 65 % des PM₁₀). Les véhicules doivent être conformes aux normes internationales d'émission les plus sévères. Pour les automobiles à moteur diesel, les normes Euro 3 sont en vigueur depuis 2002 pour les véhicules légers. Les normes Euro 4 ont été introduites en 2006 pour les voitures particulières et les poids lourds ; elles prendront effet en 2007 pour les véhicules légers. En ce qui concerne les automobiles à moteur à essence, les normes fédérales américaines LEV (véhicules à faible émission) sont en vigueur depuis 2003 et les normes ULEV (véhicules à émission ultrafaible) le sont depuis 2006. Le contrôle de la pollution automobile a été en outre renforcé. Un contrôle de la pollution est venu s'ajouter au contrôle automobile général en 2002 ; il doit être effectué tous les deux ans pour les voitures particulières à usage non commercial et annuellement pour les poids lourds à usage commercial. On note en particulier que les véhicules à moteur diesel dont les émissions dépassent les normes doivent être équipés d'un dispositif de réduction des émissions ou doivent passer au GPL. Les normes concernant les carburants ont été elles aussi alignées sur celles de l'UE. Parmi les autres mesures, on citera le subventionnement des véhicules à faible émission comme les autobus fonctionnant au gaz naturel comprimé, l'achat obligatoire, par les administrations, de véhicules à faible émission, notamment de type hybride, l'augmentation de la production de véhicules à faible émission par les constructeurs automobiles (6.6 % en 2010, contre 1.5 % en 2006) et les restrictions à l'utilisation de matériaux de construction émettant trop de substances nocives.

Encadré 3.3. **La pollution atmosphérique dans la région de la capitale (suite)**
 Graphique 3.10. **Émissions de polluants atmosphériques**



Source : Direction de l'environnement de l'OCDE ; OCDE-AIE (2005), CO₂ emissions from fuel combustion ; OCDE (2005), Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77 ; OCDE-AIE (2005), Energy balances of OECD countries 2002-2003, OCDE, Paris ; et OCDE (2006), Examens OCDE des performances environnementales : Corée, OCDE, Paris.

Encadré 3.3. La pollution atmosphérique dans la région de la capitale (suite)

Troisièmement, le gouvernement coréen a pris des mesures pour réduire l'intensité énergétique, supérieure de 21 % à la moyenne OCDE. La forte intensité énergétique tient aux distorsions qu'a créées dans le passé une politique de tarification de l'énergie axée sur la croissance économique et la stabilisation des prix, sans tenir compte de la pollution atmosphérique, de l'efficacité énergétique et du réchauffement. Le but est d'obtenir, grâce aux taxes sur les carburants, un ratio plus adéquat de prix relatifs entre l'essence, le gazole et le GPL. En 2002, ce ratio a été fixé à 100 :75 :60. Il est passé en 2005 à 100 :85 :50, compte tenu des problèmes environnementaux que pose le gazole.

Maintenant que des mesures complètes sont en place dans la zone métropolitaine de Séoul, il faudrait appliquer des dispositifs similaires dans les autres grandes villes et dans les grands complexes industriels. Il faudrait aussi que la Corée adopte d'autres instruments économiques pour sa politique de gestion de l'air, notamment en internalisant les coûts externes des transports tout en faisant en sorte que l'avantage marginal des nouvelles mesures l'emporte sur leur coût. Enfin, il faudrait développer les sources d'énergie renouvelables, qui ne représentent actuellement que 2.1 % de la production totale d'énergie.

* Cet encadré s'inspire des *Examens des performances environnementales de l'OCDE, Corée (2006c)* et s'appuie également sur les informations diffusées par le ministère coréen de l'Environnement.

construction de grandes installations dans la région de la capitale, par exemple des usines, des universités et d'autres sources de concentration de la population, est interdite ou contrôlée par le gouvernement (OCDE, 2001 et OCDE, 2005d). Mais diverses exceptions nuisent à l'efficacité de cette mesure, notamment celles en faveur des PME, des jeunes entreprises, des sociétés à capitaux étrangers et des entreprises du secteur des technologies de pointe. Le gouvernement prévoit de remplacer la réglementation directe par des instruments économiques, peut-être au début des années 2010, tout en progressant dans la réalisation de l'objectif de développement régional équilibré grâce aux mesures en faveur du développement régional qui seront commentées ci-après.

Malgré tout, les stratégies actuelles sont entachées d'un certain nombre de faiblesses. Premièrement, il ne semble guère que les réglementations applicables dans la région de la capitale aient en fait contribué à une plus forte croissance dans les autres régions. Malgré les restrictions dont elle fait l'objet, la région de la capitale a accru sa part dans la population totale, qui est passée de 18 % dans les années 80 à près de 50 % aujourd'hui. L'expérience d'autres pays de l'OCDE comme la France, le Japon et le Royaume-Uni, montre que les réglementations qui ont pour but d'enrayer la croissance des régions-capitales se sont révélées inefficaces (OCDE, 2005d)²¹. Deuxièmement, on peut craindre que les mesures anti-concentration nuisent à la compétitivité internationale de Séoul. Dans une économie de plus en plus mondialisée, les entreprises qui ne peuvent trouver dans la région de la capitale le site qui leur convient risquent d'aller investir dans d'autres pays²².

Remédier aux externalités négatives en limitant l'implantation de certaines activités économiques est une solution coûteuse. Les entreprises qui bénéficieraient le plus d'une localisation dans la région de la capitale se trouvent souvent exclues et de fortes pressions s'exercent parfois pour obtenir des dérogations. La meilleure façon de s'attaquer aux externalités négatives dues à un degré élevé de concentration est d'utiliser les instruments économiques. La mise en place d'un dispositif de plafonnement et d'échange de permis

pour les émissions de polluants va dans la bonne direction (encadré 3.3). Puisque, dans une forte proportion, les externalités négatives comme les encombrements et la pollution de l'air tiennent aux transports, on pourrait introduire des redevances d'encombrement, ce qu'ont fait certaines grandes villes dans la zone OCDE. Un système de tarification aux heures de pointe pour les routes et les chemins de fer réduirait les encombrements tout en incitant les entreprises qui utilisent beaucoup les transports à transférer leurs activités en dehors d'une zone de congestion. On pourrait simultanément améliorer encore les transports en commun à Séoul en modifiant l'affectation régionale des investissements publics en faveur de la région de la capitale.

Mesures en vue d'un « développement régional équilibré »

Les mesures qui ont pour but de limiter la concentration de la population et des activités économiques dans la région de la capitale se doublent d'une action visant à promouvoir le développement des autres régions. Une loi en faveur d'un développement national équilibré a été adoptée en 2004. Elle est assortie d'un compte spécial de 5 500 milliards de won (0,7 % du PIB), qui sera porté à 7 500 milliards en 2009. Parmi les initiatives en faveur d'un développement équilibré, on citera la construction d'une nouvelle ville administrative et la création de « villes innovantes » et de « villes pour l'entreprise ». En février 2007, le gouvernement a annoncé qu'il envisagerait d'accorder des incitations fiscales plus fortes, notamment une réduction permanente de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui transfèrent leurs activités en dehors de la région de la capitale. De plus, les zones spéciales (voir le chapitre 6) peuvent avoir une incidence sur le développement régional.

Le pilier de la stratégie gouvernementale de développement national équilibré est la création d'une nouvelle ville administrative dans la province de Chungcheong, à 150 km au sud de Séoul. Ce chantier devrait commencer en juillet 2007 et le transfert de 49 services de l'administration centrale, dont 12 ministères, devrait intervenir entre 2012 et 2014. Cette ville nouvelle aurait 500 000 habitants en 2030.

L'initiative « villes innovantes » a pour but de renforcer le lien entre les organismes publics, les entreprises et les universités grâce à la délocalisation d'organismes publics, de façon à créer un environnement propice à l'investissement privé et à l'innovation. Les zones éligibles sont classées en quatre catégories : industrie, savoir, tourisme et loisirs. Les « villes innovantes » bénéficieront du transfert de 75 organismes publics de la région de la capitale, la proportion des organismes publics implantés dans la région de la capitale tombant ainsi de 85 % à 35 %. Les collectivités locales doivent doter ces zones d'infrastructures urbaines de haute qualité. Les « villes pour l'entreprise » offrent des incitations similaires à celles applicables dans les zones franches économiques (voir le chapitre 6), notamment des règles d'urbanisme simplifiées ainsi que des exemptions et allègements pour les impôts nationaux et locaux, afin de promouvoir les initiatives privées de développement régional. Les entreprises sont également autorisées à créer des établissements scolaires et hospitaliers dans ces zones. Les six zones désignées jusqu'à présent sont des villes régionales assez petites situées en dehors des très grandes agglomérations.

La plupart des pays de l'OCDE mettent en œuvre, sous une forme ou sous une autre, des mesures de politique régionale, mais, comparativement, les programmes coréens dans ce domaine sont vastes et ambitieux et recherchent un niveau élevé de redistribution. Depuis quelques années, plusieurs pays de l'OCDE ont délaissé les mesures qui visent une plus grande équité interrégionale, en accordant aux collectivités locales plus d'autonomie pour

l'application de stratégies de développement local (Morasch, 2000 et OCDE, 2005a). Cette évolution tient au fait que l'action menée pour essayer d'influer sur la localisation des entreprises au moyen de subventions et d'incitations s'est révélée inefficace ou trop coûteuse. Ainsi, les allègements d'impôts dont bénéficient les entreprises qui transfèrent leurs activités en dehors de Séoul pourraient amputer sensiblement les recettes fiscales, puisqu'en 2004 les entreprises ayant leur siège à Séoul acquittaient 20 000 milliards de wons (2.5 % du PIB) d'impôts sur les sociétés. De plus, les programmes administrés par les divers organismes publics font parfois double emploi, ce qui se traduit souvent par un gaspillage de ressources et des situations d'inefficience. De plus, puisque les mesures réglementaires préférentielles appliquées dans certaines zones géographiques limitées faussent l'implantation des entreprises, la solution optimale est d'étendre ces mesures à l'ensemble du pays (voir le chapitre 6). En résumé, la politique régionale du gouvernement coréen ne devrait pas être centrée sur la redistribution régionale en soi de la population et des activités économiques, mais s'efforcer d'accroître l'autonomie des collectivités locales pour la mise en œuvre de la politique de développement régional. Simultanément, il faudrait rationaliser les initiatives de l'administration centrale en vue d'une plus grande efficacité.

Décentralisation budgétaire

La décentralisation budgétaire est indispensable pour responsabiliser les collectivités locales et pour améliorer la qualité des services publics en fonction des demandes des administrés. L'Étude de 2005 mettait en lumière les problèmes suivants pour ce qui est des relations entre les différents niveaux d'administration :

- Le passé de contrôle centralisé a laissé trop de pouvoirs au niveau central. De plus, une faible autonomie et un manque de moyens ont limité la possibilité, pour les collectivités locales, d'exercer efficacement leurs attributions.
- Les collectivités locales n'ont que des compétences limitées pour leurs dépenses. En particulier, le budget de l'enseignement leur échappe très largement.
- Le sérieux déséquilibre entre les ressources financières de l'administration centrale et celles des collectivités locales fait que la plupart de ces dernières sont tributaires des transferts centraux. Alors que les ressources propres représentent 95 % des recettes totales à Séoul, niveau élevé sur le plan international, les transferts de l'administration centrale assurent plus de la moitié des recettes de 84 % des collectivités locales.
- Les dotations préaffectées et les conditions qui s'y attachent limitent d'autant l'autonomie des collectivités locales.

Bien que le plan de marche pour la décentralisation budgétaire établi en 2003 ait placé ce dossier presque en tête des priorités de l'action gouvernementale, on n'a guère progressé jusqu'à présent dans ce domaine.

La politique du logement telle qu'on l'a commentée ci-dessus est étroitement liée à la décentralisation budgétaire, puisque les impôts immobiliers représentent quasiment la moitié des recettes fiscales des collectivités locales. Simplifier la fiscalité locale en éliminant un certain nombre des 16 prélèvements locaux (comme le recommandait l'Étude de 2005) permettrait de donner plus de poids aux impôts immobiliers dans les ressources des collectivités locales. Parce qu'elles n'ont pas suffisamment de pouvoirs en matière de dépenses, les collectivités locales n'ont besoin que d'un degré limité de recettes supplémentaires. En fait, plusieurs collectivités locales de la région de la capitale ont diminué les taux d'imposition des biens immobiliers lorsque leurs recettes ont augmenté

à la suite de l'élargissement de l'assiette de ces impôts, au détriment de la volonté, manifestée par le gouvernement, d'augmenter le taux effectif d'imposition de la détention de biens immobiliers. Il importe donc d'attribuer plus de compétences aux collectivités locales pour leurs dépenses, tout en les encourageant à exploiter leur marge de manœuvre actuelle pour la fixation des taux d'imposition. Il faudra de plus faire savoir clairement qu'une modification des taux d'imposition n'influera pas sur le niveau des transferts de l'administration centrale.

On peut craindre qu'une plus grande autonomie se traduise par de plus fortes disparités de revenu au niveau régional. Bien que, selon certaines études, la décentralisation budgétaire contribue à atténuer les disparités interrégionales de revenu (Canaleta *et al.*, 2004), les différences très prononcées de capacité financière entre les régions de la Corée laissent penser que la décentralisation budgétaire aurait un effet négatif du point de vue de l'équité interrégionale. Comme on l'a indiqué dans l'*Étude* de 2005, le principal enjeu est de ménager aux collectivités locales une autonomie suffisante pour la collecte de recettes tout en leur accordant les moyens nécessaires grâce à un système bien conçu de dotations globales. Toutefois, pour être couronnée de succès, une telle stratégie de plus large autonomie suppose qu'on accorde aux collectivités locales plus de pouvoirs pour leurs dépenses.

Conclusion

Les autorités coréennes ont privilégié la politique du logement, comme le montrent les cinq séries de mesures mises en place ces dix-huit derniers mois. Cela paraît disproportionné au regard d'une hausse des prix des logements relativement modérée si l'on considère celle observée dans d'autres pays. Toutefois, les prix immobiliers sont devenus une question politique très sensible du fait que le rythme de leur hausse est plus rapide dans la région de la capitale. L'une des principales raisons en est la contraction de l'offre privée de logements due à la difficulté d'obtenir des sites de construction, elle-même résultant en partie d'un contrôle réglementaire persistant, tandis que la demande de logements s'est accrue en raison des conditions de vie favorables dans cette région, notamment la disponibilité d'établissements scolaires de qualité. Le gouvernement craint que les fortes hausses de prix dans la région de la capitale ne se propagent à d'autres parties du pays, mais il se préoccupe aussi des plus-values considérables réalisées par certains et d'une dispersion croissante de la richesse. C'est pour ces raisons que les autorités ont réagi à l'inquiétude générale de l'opinion devant la montée des prix immobiliers en prenant des initiatives sur divers fronts. Les mesures gouvernementales doivent être vues dans le contexte de l'objectif des autorités de limiter les fortes fluctuations des prix immobiliers dans le court terme. En dépit du bien-fondé de cet objectif, certaines de ces initiatives risquent de causer un réel préjudice si elles sont maintenues dans le long terme. Le gouvernement devrait donc s'efforcer d'établir un marché du logement efficient sur lequel l'offre soit à même de réagir aux signaux de prix. Les actions visant à limiter la demande de logements ou à enclencher une baisse des prix, en particulier lorsqu'elles vont à l'encontre des principes du marché, devraient être progressivement supprimées, à mesure que les modifications du régime foncier entreront en vigueur et que l'offre de logements deviendra plus élastique. Une politique moins interventionniste pourrait aussi atténuer l'instabilité des prix, limiter les occasions de plus-values et améliorer la résilience de l'ensemble de l'économie.

Le gouvernement a judicieusement décidé d'accroître l'offre de logements dans la région de la capitale. Par ailleurs, il faut éviter les mesures coûteuses et inefficaces qui ont pour but

de modifier la répartition de la population et de l'activité économique, tout en accordant plus d'autonomie aux collectivités locales, afin de favoriser le développement économique dans le cadre d'une décentralisation budgétaire. L'encadré 3.4 résume les recommandations formulées en vue d'améliorer la politique du logement et la politique régionale.

Encadré 3.4. **Résumé des recommandations concernant la politique du logement et la politique régionale**

Politique du logement

- Supprimer progressivement les mesures qui ont pour but de remédier aux fluctuations des prix à court terme, notamment le plafonnement des prix et l'obligation de publier les coûts de construction, en particulier dans certaines zones géographiquement limitées, et s'efforcer avant tout de créer un solide marché du logement dans une optique à long terme, à mesure que les réformes du régime foncier entreront en vigueur et que l'offre de logements deviendra plus élastique.
- Poursuivre l'effort d'accroissement de l'offre de logements, en particulier dans la région de la capitale.
- Recentrer l'action du secteur public vers l'aménagement de nouveaux terrains à bâtir tout en assouplissant les réglementations concernant la construction et l'occupation des sols, afin que le secteur privé puisse mieux réagir à la demande.
- Affecter davantage de terrains viabilisés par les pouvoirs publics à des projets privés de construction de logements, de façon à mieux répondre aux préférences des consommateurs.
- Supprimer les restrictions à la reconstruction d'appartements, en particulier là où les prix sont en hausse.
- Assouplir la réglementation des prêts hypothécaires de source privée, sans remettre en cause une ferme surveillance prudentielle des institutions financières.
- Favoriser le développement du marché hypothécaire privé, notamment en élargissant le marché des obligations à long terme.
- Continuer d'abaisser les droits sur les transactions immobilières et de taxer plus lourdement la détention de biens immobiliers, tout en n'utilisant pas l'impôt immobilier à des fins de régulation des prix ou de redistribution des revenus.
- Éviter les taux élevés d'imposition des plus-values, afin de limiter l'ampleur des distorsions.

Politique régionale et décentralisation budgétaire

- Transformer les réglementations limitant la construction dans la région de la capitale en instruments de marché destinés à remédier aux externalités comme la pollution et les encombrements.
- Rationaliser les divers dispositifs qui ont pour but d'assurer un développement régional équilibré et accorder plus d'autonomie aux collectivités locales pour qu'elles puissent prendre des initiatives de développement régional, tout en élargissant à l'ensemble du pays le régime préférentiel des « villes pour l'entreprise ».
- Poursuivre la décentralisation budgétaire en accordant plus d'autonomie aux collectivités locales et en élargissant tout particulièrement leurs compétences pour l'éducation et la police.

Notes

1. On utilise fréquemment l'expression « bulle des prix des actifs », mais cette expression reste controversée car il n'y a pas accord sur la façon de mesurer et de définir une bulle. Il y a néanmoins accord sur le fait qu'un grand nombre d'épisodes d'instabilité financière et de crises se sont traduits par des fluctuations en dents de scie des cours des actions ou des prix immobiliers (Helbling, 2005).
2. Les mesures que le gouvernement a prises pour calmer le marché immobilier peuvent laisser penser que les autorités s'attendent à l'avenir à de fortes pressions sur les prix, ce qui peut inciter les ménages à acquérir rapidement des biens immobiliers.
3. Plusieurs facteurs ont contribué à la hausse récente des prix immobiliers : i) la baisse des taux d'intérêt au niveau mondial ; ii) le développement des marchés hypothécaires à la suite de la déréglementation ; iii) la plus forte proportion de logements occupés par leur propriétaire ; iv) les facteurs démographiques, notamment l'immigration ; v) les goulets d'étranglement au niveau de l'offre qui résultent de diverses réglementations ; vi) la progression du revenu par habitant. La contribution de chacun de ces facteurs est très différente d'un pays à l'autre (Girouard *et al.*, 2006). Le développement des marchés de capitaux a réduit les primes de risque, ce qui a fait monter les prix d'achat. Un certain nombre d'études montrent que la hausse des prix immobiliers a stimulé la consommation privée, via des effets de patrimoine, dans les pays qui ont un marché hypothécaire suffisamment étoffé, efficient et réactif (Catté *et al.*, 2004).
4. Kangnam (sud du fleuve) est un secteur de l'agglomération de Séoul situé au sud du fleuve Han. Kangnam-gu (le quartier de Kangnam) occupe le centre de Kangnam ; sa population est de 0.5 million d'habitants (5.2 % de Séoul et 2.3 % de la région de la capitale).
5. Selon Le Bas et Miribel (2005), les économies d'agglomération sont plus marquées pour la concentration géographique des activités liées aux TIC que pour les autres activités.
6. Voir Hannah, Kim et Mills (1993), Kim (2004), OCDE (2005b) et Kim et Wachter (2006).
7. Par exemple, la Nouvelle politique de réforme dans le secteur de l'immobilier, d'août 2005, indique que « le gouvernement coupera court par avance à toute possibilité de mise en danger de la cohésion sociale par des revenus d'aubaine provenant de la spéculation immobilière ».
8. La baisse sur la période 1993-1999 reflète l'offre de 2 millions de logements dans la région de la capitale au début des années 90 et l'effondrement des prix immobiliers en 1998 à la suite de la crise financière.
9. Les 25 % restants vivaient dans des logements loués dans le cadre de contrats « chonseï ». Dans ce système de location, le locataire acquitte une caution égale à la moitié environ du prix du logement au lieu de verser des loyers mensuels. Cela permet à des ménages de vivre dans des logements qu'ils ne sont pas en mesure d'acquérir.
10. En août 2005, le gouvernement a posé deux conditions à l'assouplissement de la réglementation sur la reconstruction de vieux appartements – la stabilité des prix et la possibilité pour l'État de récupérer les gains liés aux opérations de reconstruction. La seconde condition a été remplie avec l'imposition en mars 2006 de redevances (parataxe) atteignant jusqu'à 50 % des gains liés aux opérations de réaménagement immobilier.
11. Les autorités voient une preuve de la concurrence excessive dans la hausse relativement faible des taux de crédit hypothécaire – cette hausse a été de 50 points de base depuis août 2005 – alors que les taux directeurs à court terme augmentaient de 125 points de base.
12. Les provisions des banques pour pertes sur prêts atteignaient au total 7 700 milliards de wons en 2005.
13. D'autres mesures concernant l'impôt immobilier global sont entrées en vigueur en 2006 : i) l'impôt frappe l'ensemble des biens du ménage et pas les biens de chacun de ses membres ; ii) il s'applique au-delà de la valeur estimative de 600 millions de wons, au lieu de 900 millions ; iii) l'augmentation maximale de l'impôt dû est de 300 % par rapport à l'année précédente, au lieu de 150 %.
14. Le système fiscal suédois comporte un impôt immobilier au niveau national mais pas au niveau des collectivités locales. Le gouvernement prévoit de supprimer cet impôt et envisage d'instituer une fiscalité immobilière locale dans les années à venir. Pour sa part, le gouvernement coréen entend maintenir l'IIG au niveau national, car il s'inquiète de la forte tendance de certaines collectivités locales aux recettes abondantes à compromettre l'initiative de l'administration centrale visant à relever le taux effectif de l'impôt sur la détention de biens immobiliers.

15. Le prix de vente effectif est retenu pour les logements évalués à plus de 600 millions de wons (depuis 1999), pour les ménages propriétaires de trois logements ou plus (depuis 2004) et pour les ménages propriétaires de deux logements ou plus (depuis 2006).
16. Un taux d'imposition normal de 9 % à 36 % s'applique aux propriétaires qui louent cinq logements ou plus et qui remplissent les conditions suivantes : i) les logements doivent être situés dans la même ville ou dans le même comté ; ii) les logements doivent être loués pour dix ans ou plus ; iii) la superficie de ces logements loués doit être de 85m² au maximum ; iv) la valeur de chaque logement ne doit pas dépasser 300 millions de wons (selon l'évaluation des autorités) au moment de sa vente.
17. Selon des simulations effectuées par les autorités coréennes, l'effet de verrouillage semble négligeable en Corée. Moins de la moitié des propriétaires de plusieurs logements, ce qui représente environ 3-4 % du parc total de 9.7 millions d'unités, sont soumis à l'impôt de 50-60 % sur les plus-values. En ce qui concerne les propriétaires d'un seul logement, soit environ 91 % de tous les ménages, ils sont pour la plupart exonérés, et seulement 2-3 % acquittent l'impôt sur les plus-values à un taux effectif de 5-6 % en moyenne.
18. L'immobilier représente environ 85 % du patrimoine des ménages en Corée.
19. L'existence d'économies d'agglomération est confirmée par la corrélation positive entre la taille de la zone urbaine et le revenu, surtout dans le cas des villes qui représentent plus de 20 % du PIB (OCDE, 2006a). Ce sont surtout les villes-capitales qui sont concernées.
20. Selon Henderson (2000), la Corée compte parmi les pays qui ont une concentration trop forte dans la plus grande ville ; cet auteur a utilisé une analyse économétrique à partir de données couvrant la période 1960-1995.
21. Il n'existe guère de données fiables indiquant si les contraintes imposées à la croissance dans les grandes régions de certains pays de l'OCDE se sont révélées efficaces pour encourager les activités économiques dans d'autres régions, la perte de croissance dans la région principale se trouvant ainsi compensée par une expansion plus forte dans le reste du pays. Au Royaume-Uni, les autorités ont eu recours à la fois à des contre-incitations et à des incitations pour limiter la forte concentration de l'activité à Londres entre les années 60 et 70, mais le taux de création d'espaces de bureau dans cette capitale s'est accéléré au cours de la décennie suivante. En France, la décision de délocaliser certains centres publics de recherche hors de la zone métropolitaine de Paris a entraîné une dégradation de la performance en termes de capacité d'innovation et de compétitivité par rapport à d'autres pays de l'UE (OCDE, 2005d, 2006a). L'expérience du Japon est analysée dans l'encadré 3.2.
22. Une affaire récente – la société Hynix s'est vu refuser un permis de construire pour la création d'une usine dans la région de la capitale – a ouvert un débat à ce sujet.

Bibliographie

- Catte, P., N. Girouard, R. Price et C. Andre (2004), « Housing markets, wealth and the business cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 394, OCDE, Paris.
- Canaleta, C.G., P.P. Arzoz et M.R. Garate (2004), « Regional Economic Disparities and Decentralisation », *Urban Studies*, vol. 41.
- Cho, Dongchul (2005), « Interest rate, inflation, and housing price: with an emphasis on Chonsei price in Korea », NBER Working Paper 11054, National Bureau of Economic Research.
- Council of Local Authorities for International Relations (2006), « Balanced national development policies in Korea », CLAIR Report n° 289 (en japonais).
- Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. Andre (2006), « Recent house price developments: the role of fundamentals », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 475, OCDE, Paris.
- Glaeser, E.L., J. Gyourko et R.E. Saks (2005), « Urban Growth and Housing Supply », NBER Working Paper 11097, National Bureau of Economic Research.
- Hannah, L., Kyung-Hwan Kim et E.S. Mills (1993), « Land Use Controls and Housing Prices in Korea », *Urban Studies*, vol. 30, n° 1.
- Helbling, T. F. (2005), « Housing price bubbles – a tale based on housing price booms and busts », BIS Papers n° 21, Banque des règlements internationaux, Bâle.

- Henderson, V. (2000), « How Urban Concentration Affects Economic Growth », Policy Research Working Paper 2326, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Henderson, V., T. Lee et Yung Joon Lee (2001), « Scale Externalities in Korea », *Journal of Urban Economics*, vol. 49.
- Himmelberg, C., C. Mayer et T. Sinai (2005), *Assessing High House Prices: Bubbles, Fundamentals, and Misperceptions*, Staff Report n° 218, Federal Reserve Bank of New York.
- Kim, Jin Yoo et Chang-Moo Lee (2004), « Impact of Change of Urban Structure on Housing Price Dynamics: Application of a Modified Repeat Sales Model », *AsRES 2004 Conference Papers*, The Asian Real Estate Society.
- Kim, Kyung-Hwan (2004), « Housing and the Korean economy », *Journal of Housing Economics*, Elsevier.
- Kim, Kyung-Hwan (2006), « Economics of Real Estate Markets and Government Policies », Lecture notes for Graduate School of International Studies, Ewha Womans University.
- Kim, Kyung-Hwan et S. M. Wachter (2006), « Housing and Government Policy in the Global Economy: The Cases of Korea and the US », document non publié, Sogang University, Séoul.
- Kook, Joong-Ho (2005), « Regional Disparities As Seen From Major Statistics: A Comparison Between Japan and the ROK », *ERINA Discussion Paper n° 0503*, Economic Research Institute for Northeast Asia (in Japanese with English summary)
- Le Bas C. et F. Miribel (2005), « The agglomeration with information technology activities: an empirical study of the US economy », *Industrial and Corporate Change*, vol. 14, n° 2.
- Lee, Bun Song, Kim Sosing et Sung Hyo Hong (2005), « Sectoral Manufacturing Productivity Growth in Korean Regions », *Urban Studies*, vol. 42, n° 7.
- Morasch, K. (2000), *Decentralization of Industrial Policy as Strategic Delegation*, Beitrag 193, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Universitaet Augsburg.
- OCDE (2001), *Examens territoriaux de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Promouvoir la compétitivité des régions : stratégies et gouvernance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Étude économique de la Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Panorama des régions de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Examens territoriaux de l'OCDE : villes, compétitivité et mondialisation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), « Les ménages sont-ils plus vulnérables du fait de leur endettement croissant ? », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 80, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Examens environnementaux de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- Oxley, M. (2004), *Economics, Planning and Housing*, Palgrave Macmillan.

ANNEXE 3.A1

Principales mesures de stabilisation des prix immobiliers depuis 2005

Mesures du 31 août 2005

1. Augmenter la dotation du Fonds national pour le logement, qui passe de 1 500 à 2 000 milliards de wons, pour aider les titulaires de bas et moyens revenus à acquérir un logement.
2. Développer la construction de logements locatifs dans le secteur public en autorisant la construction de nouveaux complexes nationaux locatifs et en augmentant les aides publiques aux logements locatifs, qui passent de 11 400 à 13 100 milliards de wons.
3. Redynamiser l'offre locative privée par des incitations réglementaires, tout en accordant des avantages fiscaux supplémentaires aux entreprises de ce secteur.
4. Accroître la transparence des transactions immobilières en obligeant à informer les collectivités locales des prix effectifs et en mettant en place un dispositif de surveillance pour détecter les spéculateurs susceptibles de perturber le marché.
5. Renforcer l'impôt immobilier global et alourdir l'impôt sur les plus-values afin de lutter contre la demande spéculative.
6. Accroître l'offre de logements dans la région de la capitale en mettant à disposition des terrains supplémentaires appartenant aux autorités publiques et favoriser les opérations de rénovation urbaine dirigées par des entreprises à capitaux publics.

Mesures du 30 mars 2006

1. Améliorer la situation des bas et moyens revenus en :
 - renforçant les aides financières pour le logement locatif en faveur des ménages à bas revenu et des personnes en situation précaire ;
 - faire baisser les prix des appartements en assouplissant les règles d'urbanisme et en développant le logement locatif dans le secteur public.
2. Rationaliser le dispositif de rénovation urbaine en améliorant la transparence des procédures de construction et en taxant les gains d'aubaine liés à une opération de rénovation à un taux pouvant aller jusqu'à 50 %.

3. Parvenir à une augmentation durable de l'offre de logements de plus de 0.3 million d'unités par an en moyenne jusqu'en 2010 en mettant à disposition des sites publics supplémentaires dans la région de la capitale et en utilisant des dépenses budgétaires et des incitations réglementaires pour favoriser le développement des zones urbaines actuelles.
4. Imposer aux acquéreurs de logements dans certaines zones de fournir des informations aux collectivités locales sur la façon dont ils financeront leur acquisition et en leur faisant savoir s'ils occuperont le logement à titre de résidence principale.
5. Déconcentrer la demande de logements en favorisant un développement régional équilibré dans l'ensemble du pays ; pour cela, créer des « villes innovantes » et des « villes pour l'entreprise » et s'efforcer de développer les zones urbaines des régions défavorisées.

Mesures du 15 novembre 2006

1. Augmenter l'offre de logements en appliquant plus rapidement que prévu les mesures de mise à disposition de terrains pour la construction de logements et en assouplissant la réglementation, notamment en ce qui concerne le rapport neuf/ancien.
2. Réduire de 25 % les prix des appartements neufs dans les villes nouvelles en :
 - assouplissant le coefficient d'occupation des sols (baisse des prix de 8 %) ;
 - modifiant le mode de calcul des prix des terrains afin d'en diminuer le prix (baisse des prix de 10 %) ;
 - abrégant le délai dans lequel la construction doit être réalisée (baisse des prix de 6 %).
3. Durcir les restrictions concernant les prêts hypothécaires des institutions financières lorsque le logement a une valeur marchande supérieure à 600 millions de wons.
 - Mettre fin au coefficient exceptionnel de 60 % au maximum dont bénéficiaient les banques et les sociétés d'assurances pour le rapport prêt/valeur du bien. Ce coefficient ne peut plus être supérieur à 40 %.
 - Réduire le coefficient maximum prêt/valeur du bien à 50 % dans le cas des institutions financières non bancaires.
 - Appliquer le plafond de 40 % pour le rapport dette/intérêts à la quasi-totalité de la région de la capitale.
4. Stabiliser le marché du logement pour les ménages à bas revenu en développant les aides financières du Fonds national pour le logement et de la Société coréenne pour le financement du logement.
5. Construire 1.64 million de logements d'ici à 2010 tout en confiant au secteur public un plus grand rôle dans ce domaine (0.87 million d'unités sur des terrains publics et 0.77 million d'unités sur des terrains privés).

Mesures du 11 janvier 2007

1. Imposer aux constructeurs privés la divulgation de leurs coûts de construction pour les projets de logements réalisés dans la région de la capitale et dans les zones désignées comme étant en « surchauffe » à compter de septembre 2007 (cette obligation s'applique déjà aux projets de construction de logements dirigés par un organisme public).
2. Plafonner les prix des logements neufs dans l'ensemble du pays. Ce plafond sera fonction du coût de la construction, de la valeur estimative des terrains et du niveau de bénéfices que le gouvernement jugera correct.
3. Limiter les prêts hypothécaires à un par personne dans les zones de spéculation.
4. Interdire la revente d'un logement neuf dans la région de la capitale pendant cinq à sept ans en fonction de la superficie du logement.
5. Favoriser les ménages qui sont sans logement et qui ont au moins deux enfants ainsi que les personnes âgées pour l'acquisition d'un logement neuf, tout en pénalisant les personnes qui sont déjà propriétaires de plusieurs logements.

Mesures du 31 janvier 2007

1. Accroître le parc de logements locatifs à baux de longue durée de 2.6 millions d'unités (3.4 millions en 2017, contre 0.8 en 2006) de manière à faire passer la part du logement locatif dans le parc total de 6 % à 20 % au cours de cette période.
2. Créer un Fonds pour le logement locatif, qui sera doté de 90 000 milliards de wons (10 % du PIB) en 2019 (en moyenne, 7 000 milliards de wons entre 2007 et 2019) afin de construire 0.5 million de logements locatifs.
 - Attirer les investisseurs du secteur public, notamment la Caisse nationale de retraite, les coopératives agricoles, l'Épargne postale et le secteur privé en offrant un taux de rendement garanti légèrement supérieur au taux des obligations publiques.
 - Accorder des subventions de 500 milliards de wons chaque année entre 2008 et 2019 pour la construction de logements locatifs par des promoteurs du secteur public, notamment la Société foncière coréenne et la Société nationale coréenne pour le logement.

Chapitre 4

La situation budgétaire en Corée

La Corée connaît actuellement une solide situation budgétaire et un niveau relativement faible de dépenses publiques. Étant donné l'impact qu'aura à long terme le vieillissement démographique sur les dépenses publiques et le coût que pourrait représenter l'intégration économique avec la Corée du Nord, il est important de préserver une saine situation budgétaire. Ralentir la progression des dépenses publiques par rapport à son rythme de 9 % depuis 2002 aiderait à réaliser l'objectif de budget équilibré à moyen terme. Il faudrait réformer le système fiscal afin de dégager des recettes supplémentaires et de remédier au coût des distorsions qui résulteront de la hausse des taux d'imposition à mesure que s'accroîtront les pressions sur les dépenses. Il convient d'améliorer l'impôt sur le revenu des personnes physiques en réduisant les généreuses exonérations et déductions qui font que plus de la moitié des revenus salariaux échappent à l'impôt. Il faudrait également élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en éliminant les mesures d'incitation qui faussent la répartition des investissements et qui compliquent l'administration de l'impôt.

Préserver une saine situation budgétaire en Corée est l'une des grandes priorités compte tenu des pressions qui s'exerceront à l'avenir sur les dépenses, notamment à cause du vieillissement de la population et du coût potentiel de la coopération économique avec la Corée du Nord. À l'heure actuelle, la dette publique est relativement faible en Corée, l'un des seuls huit pays de l'OCDE où l'endettement net de l'État est négatif ; autrement dit, l'État est créancier net. Malgré tout, le rythme de hausse des dépenses – 9.3 % annuellement depuis 2002 – a sensiblement gonflé la part du secteur public dans l'économie et pourrait empêcher d'équilibrer le budget à la fin de la présente décennie. Le programme gouvernemental Vision 2030 (voir le chapitre 4) prévoit pour la période allant jusqu'en 2010 une augmentation des recettes publiques grâce à une amélioration du système fiscal. On examinera tout d'abord l'évolution budgétaire en 2006 et 2007 avant d'aborder la question de la coopération économique entre la Corée du Nord et la Corée du Sud. Une troisième section sera consacrée aux principes sur lesquels devrait s'appuyer la réforme fiscale. Un ensemble de recommandations est présenté à la fin de ce chapitre (encadré 4.1).

L'évolution budgétaire en 2006 et 2007

Le budget consolidé de l'État (à l'exclusion de l'excédent de la sécurité sociale, du produit des privatisations et du coût de la restructuration du secteur financier) a enregistré en 2006 un déficit de 1.3 % du PIB, légèrement plus élevé qu'en 2005 (tableau 4.1)¹. Or, le déficit pour 2006 est en définitive inférieur au chiffre de 1.7 % envisagé dans le budget initial de cet exercice. Ce déficit inférieur aux prévisions tient à des plus-values de recettes, qui équivalent à 0.2 % du PIB². Cela s'explique essentiellement par le dynamisme des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et par une baisse des recettes de l'impôt sur les sociétés bien plus faible que prévu, qu'une hausse relativement faible des recettes de TVA a plus que compensée. On estime en outre que les dépenses publiques ont été inférieures de 0.3 % du PIB à celles du budget initial. L'orientation budgétaire pour 2006 a été pratiquement neutre.

Le coût élevé de la restructuration du secteur financier, qui avait accru les dépenses publiques d'environ 1½ pour cent du PIB par an depuis 2002, a pris fin en 2006³. Correction faite de ce facteur, les dépenses publiques devraient augmenter de 7.5 % en 2007. Dans le même temps, les recettes publiques devraient progresser de 8.2 %, c'est-à-dire nettement plus que la hausse de 6.9 % du PIB nominal qui est prévue par le gouvernement. L'un des éléments qui entrent en jeu est l'impôt immobilier global (voir le chapitre 3), dont les recettes devraient passer de 1 800 milliards de wons environ en 2006 à 2 900 milliards en 2007. Malgré la vive progression des recettes, le budget prévoit un déficit du budget de l'État en hausse, à 1.5 % du PIB. Mais vu le résultat de 2006, le déficit effectif pourrait être inférieur.

La croissance économique s'étant ralentie au second semestre 2006 (voir le chapitre 2), le gouvernement a décidé d'engager la majeure partie des dépenses au premier semestre 2007. Environ 56 % des dépenses annuelles seront dépensés durant les six premiers mois de l'année, ce qui représente un supplément de dépenses par rapport à la normale de 12 700 milliards de wons (1.4 % du PIB) ; l'objectif étant de lisser la

Tableau 4.1. **Budget consolidé de l'État**En milliers de milliards de wons¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005		2006		2007
	Résultat					Budget ²	Résultat ³	Budget ²	Résultat ^{3,4}	Budget ²
A. Total										
Recettes	135.8	144.0	158.7	171.9	178.8	199.7	191.4	208.1	209.6	225.1
Croissance (en %)	25.8	6.1	10.2	8.3	4.0	7.8	7.0	4.2	9.5	8.2
% du PIB	23.5	23.2	23.2	23.7	23.0	23.8	23.6	24.5	24.7	24.9
Dépenses	129.3	136.8	136.0	164.3	173.2	194.1	187.9	209.0	205.9	211.7
Croissance (en %)	6.9	5.8	-0.5	20.8	5.4	8.9	8.5	7.7	9.6	1.3
% du PIB	22.3	22.0	19.9	22.7	22.2	23.1	23.2	24.6	24.3	23.4
Solde	6.5	7.3	22.7	7.6	5.6	5.6	3.5	-0.9	3.6	13.4
% du PIB	1.1	1.2	3.3	1.1	0.7	0.7	0.4	-0.1	0.4	1.5
<i>dont :</i>										
Solde de la sécurité sociale	12.5	15.5	17.6	19.6	21.2	25.9	23.6	26.0	26.4	27.0
% du PIB	2.2	2.5	2.6	2.7	2.7	3.1	2.9	3.1	3.1	3.0
Recettes des privatisations	0.0	3.7	6.7	1.4	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
% du PIB	0.0	0.6	1.0	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Restructuration du secteur financier	0.0	0.0	0.0	13.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	0.0
% du PIB	0.0	0.0	0.0	1.8	1.5	1.4	1.5	1.4	1.4	0.0
B. Autres indicateurs du solde										
Hors sécurité sociale	-6.0	-8.2	5.1	-12.0	-15.6	-20.2	-20.1	-26.8	-22.8	-13.6
% du PIB	-1.0	-1.3	0.7	-1.7	-2.0	-2.4	-2.5	-3.2	-2.7	-1.5
Hors sécurité sociale et restructuration du secteur financier	-6.0	-8.2	5.1	1.0	-3.6	-8.2	-8.1	-14.8	-10.8	-13.6
% du PIB	-1.0	-1.3	0.7	0.1	-0.5	-1.0	-1.0	-1.7	-1.3	-1.5
Hors sécurité sociale, recettes des privatisations et restructuration du secteur financier	-6.0	-11.9	-1.7	-0.4	-4.2	-8.3	-8.1	-14.9	-10.8	-13.6
% du PIB	-1.0	-1.9	-0.2	0.0	-0.5	-1.0	-1.0	-1.8	-1.3	-1.5
<i>Pour mémoire</i>										
Dépenses corrigées ⁴	129.3	136.8	136.0	151.3	161.2	182.1	175.9	197.0	193.9	211.7
Croissance (%)	6.9	5.8	-0.5	11.2	6.5	9.6	9.1	8.2	10.2	7.5

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

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

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

4. Sans la restructuration du secteur financier.

Source : Ministère de la Planification et du Budget et ministère des Finances et de l'Économie.

trajectoire de croissance durant l'année. Il en résultera un ralentissement des dépenses publiques, à 38 % en rythme annuel, au deuxième semestre 2007. La concentration des dépenses sur le premier trimestre engendre des pressions en faveur d'un budget supplémentaire destiné à éviter une contraction des dépenses au second semestre, même si la loi budgétaire nationale de 2007 est susceptible de limiter ces pressions. Il y a eu des budgets supplémentaires chaque année entre 2001 et 2006 ; les dépenses publiques qui s'y rattachent ont atteint annuellement près de 5 000 milliards de wons (0.7 % du PIB) en moyenne. Toutefois, une stimulation budgétaire additionnelle ne paraît pas nécessaire puisque le gouvernement prévoit une accélération de l'activité économique au deuxième semestre 2007. De plus, un budget supplémentaire ne produisant ses effets qu'avec un certain décalage, son impact serait si tardif qu'il risque d'être proconjuncturel.

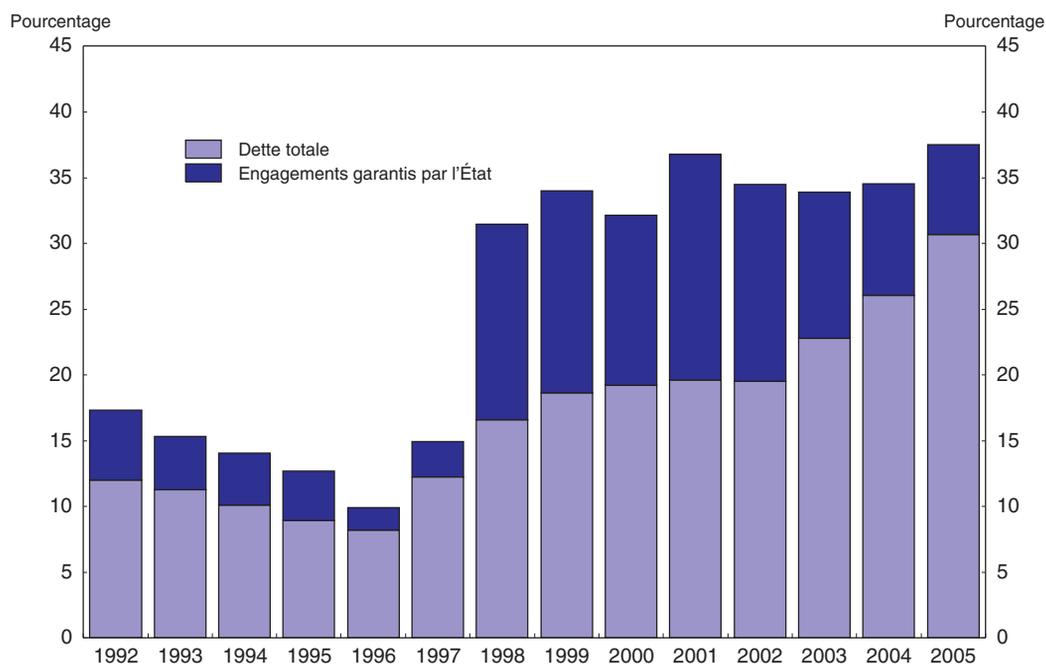
La priorité devrait être de limiter la progression des dépenses, qui est de 9 % en rythme annuel depuis 2002. Le gonflement des dépenses a touché essentiellement deux postes : la protection sociale et l'investissement en R-D (tableau 4.2). Avec un tel rythme de dépenses, le budget (excédent de sécurité sociale, recettes de privatisation et coût de la restructuration du secteur financier) s'est dégradé. Comme on l'a indiqué, il est passé d'une situation d'équilibre en 2003 à un déficit de 1.3 % du PIB en 2006 (tableau 4.1). Dans le même temps, la dette publique brute, qui était de 23 % du PIB en 2003, atteignait 30 % en 2005 (graphique 4.1), cette hausse prenant en compte l'effet de la budgétisation des

Tableau 4.2. **Dépenses de l'administration centrale, par poste**Progression annuelle moyenne des dépenses¹

	2002-06	2006-10
Protection sociale	10.2	9.1
Investissement en R-D	93.7	9.1
Sécurité publique	9.7	3.1
Défense nationale	8.3	9.0
Éducation	6.9	8.1
Aides aux collectivités locales	6.9	6.8
Culture, tourisme et sports	6.1	4.9
Industrie et PME	5.6	0.7
Technologies de l'information	5.3	1.1
Infrastructures sociales et développement régional	3.6	1.6
Agriculture	3.3	1.6
Environnement	1.6	6.2
Affaires étrangères et unification	1.2	6.0

1. La hausse des dépenses pour ces postes ne correspond pas à celle des dépenses totales du budget consolidé de l'État du tableau 4.1.

Source : Ministère de la Planification et du Budget (2006), *Plan national de gestion budgétaire*.

Graphique 4.1. **Dette brute de l'État et obligations garantis par l'État**En % du PIB¹

1. Après déduction des dettes entre administrations, à partir de 1997.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

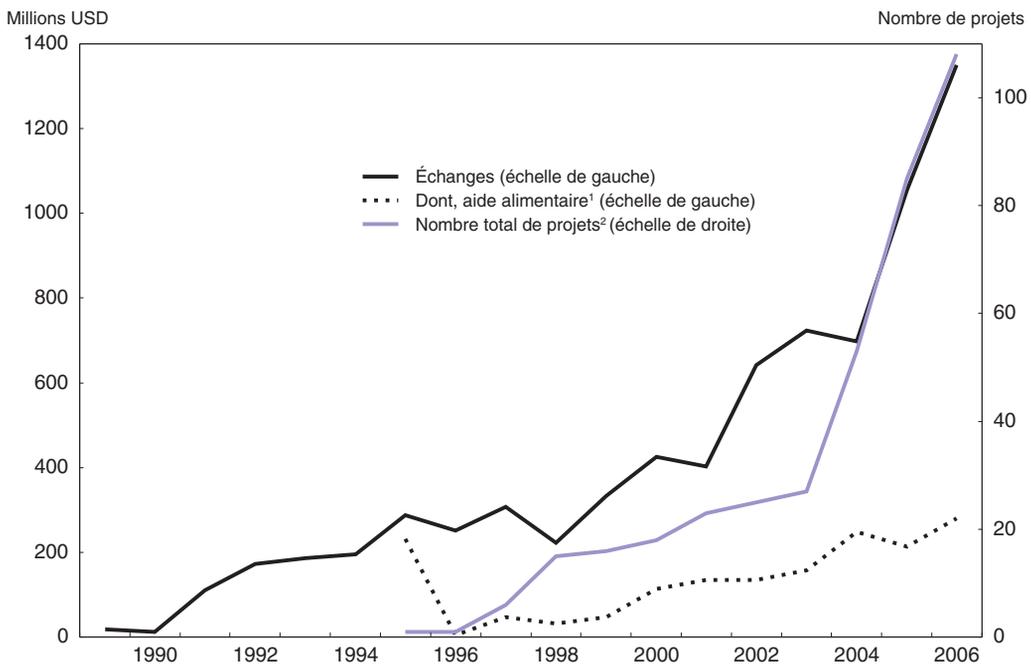
obligations garanties par l'État. Le montant cumulé de la dette et des obligations garanties a enregistré une plus faible progression, de 34 % du PIB en 2003 à 37 % en 2005.

Le Plan national de gestion budgétaire pour 2006-10 prévoit une légère baisse du déficit à 0.8 % du PIB d'ici à la fin de la présente décennie, malgré un ralentissement de la progression des dépenses à 6.4 % au cours de ces cinq ans. La protection sociale et l'investissement en R-D demeurent les grandes priorités pour les dépenses publiques (tableau 4.2). De plus, les dépenses pour l'éducation, l'environnement ainsi que les affaires étrangères et l'unification devraient augmenter. En revanche, le Plan national de gestion budgétaire table sur une diminution des dépenses à caractère économique consacrées à l'industrie, aux PME et aux technologies de l'information.

Coopération économique avec la Corée du Nord

Vision 2030 prévoit pour la coopération économique avec le Nord une hausse des dépenses, qui passeraient de 0.1 % du PIB en 2005 à 1 % en 2030. L'initiative qui a été lancée à la fin des années 90 en vue d'un engagement renforcé avec la Corée du Nord a resserré les liens économiques entre le Sud et le Nord. En conséquence, les échanges intercoréens ont triplé entre 2000 et 2006 ; ils atteignaient 1.3 milliard de dollars en 2006 (graphique 4.2). La composition des échanges intercoréens est la suivante : 1) opérations de perfectionnement de marchandises, surtout pour les textiles (19 % du total) ; 2) autres échanges commerciaux (23 %) ; 3) coopération économique, notamment pour le complexe industriel de Gaeseong et pour le tourisme au mont Geumgang (27 %) ; 4) échanges non commerciaux (31 %), essentiellement pour l'aide alimentaire humanitaire et pour la fourniture d'engrais. La forte augmentation des échanges en 2006 tient essentiellement au développement des projets de

Graphique 4.2. **Échanges et coopération économique Nord-Sud**



1. Aide publique et aide privée, principalement alimentaire.

2. Nombre de projets privés de coopération économique qui ont été approuvés.

Source : Ministère de l'Unification.

coopération économique ; en effet, entre 2004 et 2006, les échanges concernant le complexe de Gaeseong ont été multipliés par sept (298 millions de dollars, contre 41 millions) et le tourisme au mont Geumgang a été multiplié par 1.4 (57 millions de dollars, contre 42 millions). De même, l'aide alimentaire, y compris celle du secteur privé, a plus que doublé entre 2000 et 2006. Le Nord connaît encore une pénurie chronique de céréales, d'environ 2 millions de tonnes par an, car sa production annuelle, de l'ordre de 4 millions de tonnes, est très inférieure à ses besoins, de sorte que la Corée du Nord est très dépendante de la Corée du Sud et d'autres pays pour son approvisionnement en produits alimentaires. L'aide du Sud au Nord est centrée sur l'aide alimentaire : 63 % des dépenses publiques consacrées à des projets en Corée du Nord entre 1995 et 2006 étaient à caractère humanitaire, alors que 34 % seulement concernaient des projets de coopération économique, le reste des dépenses étant essentiellement de nature sociale et culturelle.

Le projet industriel de Gaeseong a essentiellement pour but, dans une première phase, de développer un complexe à forte intensité de main-d'œuvre pour les PME sud-coréennes du secteur manufacturier. En 2004, 15 PME ont signé un contrat d'investissement à Gaeseong et ont débuté leurs activités. Vingt trois autres PME ont signé un contrat en 2005 et trois d'entre elles sont aujourd'hui opérationnelles. Les infrastructures de ce complexe – en particulier les liaisons ferroviaires et routières, l'électricité et les télécommunications – sont à la charge de l'État sud-coréen et des PME participantes⁴. Le complexe de Gaeseong devrait attirer les entreprises coréennes par ses faibles coûts de production. En effet, les 11 000 salariés nord-coréens qui travaillent à Gaeseong perçoivent une rémunération mensuelle moyenne de 59 dollars, soit 2 % seulement du salaire moyen dans le secteur manufacturier de la Corée du Sud. De plus, le loyer des terrains n'atteint qu'un tiers de celui observé en Corée du Sud et l'impôt sur les sociétés ne dépasse pas 10-14 %. En outre, pour encourager les entreprises à participer à ce projet, Export-Import Bank of Korea accorde des prêts à faible taux d'intérêt pouvant aller jusqu'à 90 % de l'investissement, et elle assure jusqu'à 90 % le risque de sécurité et le risque de non-exécution des contrats par les cocontractants nord-coréens.

Le projet touristique du mont Geumgang, exploité par le groupe Hyundai depuis 1998, s'est lui aussi fortement développé. L'État aide ce projet en prenant à sa charge une partie des frais de certains groupes et en subventionnant Hyundai l'hiver lorsque les touristes sont moins nombreux. Des liaisons routières ont été ouvertes vers Geumgang (côte Est) et Gaeseong (côte Ouest), mais les autorités nord-coréennes ont retardé la mise en service de la liaison ferroviaire. À côté des projets qui émanent des pouvoirs publics, la coopération économique privée s'intensifie elle aussi, comme le reflète le nombre de projets approuvés, qui est passé de 18 à 86 entre 2000 et 2005, pour un investissement total de 258 millions de dollars en 2005. Cette tendance devrait se poursuivre compte tenu de la politique de resserrement des liens avec la Corée du Nord et des économies que réalisent les entreprises.

Mais avec les tirs de missiles effectués par la Corée du Nord en juillet 2006 et son essai nucléaire d'octobre, les projets de coopération économique sont maintenant au point mort. Le gouvernement a suspendu les nouvelles participations au complexe de Gaeseong et ses subventions hivernales pour les visites du mont Geumgang, ce qui s'est traduit par une forte diminution du nombre de touristes. Après les tirs de missiles, l'aide humanitaire par fourniture de riz et d'engrais a elle aussi été suspendue. La Corée du Sud a subordonné la reprise de l'aide à des progrès dans le règlement du dossier nucléaire nord-coréen. Une pause dans les relations économiques ne fera que creuser l'écart de revenu entre le Nord et le Sud, ce qui alourdira en définitive le coût de l'intégration économique. En 2004, on estimait le PIB de la Corée du Nord à 3 % seulement de celui de la Corée du Sud, le Nord

ayant donc un revenu par habitant qui atteint 6 % seulement de celui du Sud (tableau 4.3). Le récent accord à six sur la question nucléaire nord-coréenne est susceptible de relancer les activités économiques et de stimuler les échanges intercoréens.

Tableau 4.3. **Comparaison entre la Corée du Nord et la Corée du Sud**
2005, sauf indication contraire¹

	(A)	(B)	(A/B)
	Corée du Nord	Corée du Sud	Comparaison (%)
Population (millions)	22.9	48.1	47.6
PIB (milliards USD)	20.8	682.4	3.0
PIB/PNB par habitant (USD)	914	1 419.3	6.4
Commerce total (milliards USD)	3.0	545.7	0.5
Exportations	1.0	284.4	0.4
Importations	2.0	261.2	0.8
Exportations intercoréennes	340	716	47.5
Exportations commerciales ²	340	350	97.1
Exportations non commerciales ³	0	366	..
Statistiques industrielles			
Production d'électricité (100 millions de kWh)	215.0	3 646.0	5.9
Production d'acier (millions de tonnes)	1.2	47.7	2.5
Ciment (millions de tonnes)	5.9	59.3	9.9
Statistiques agricoles			
Céréales (millions de tonnes)	4.5	5.5	81.8
Engrais (millions de tonnes)	0.5	1.5	33.3

1. Les chiffres du PIB sont ceux de 2004.

2. Les opérations de perfectionnement représentent environ la moitié des échanges commerciaux.

3. Essentiellement aide humanitaire par fourniture de produits tels que le riz et les engrais.

Source : Ministère de l'Unification et Office national de statistique, république de Corée.

Améliorer le système fiscal

Puisque les pressions sur les dépenses s'accroîtront, il faudra des recettes supplémentaires pour pouvoir ramener le budget à l'équilibre à la fin de la présente décennie. Vision 2030 prévoit une réforme fiscale pour augmenter les recettes publiques entre 2007 et 2010. La fiscalité coréenne présente plusieurs caractéristiques positives, en particulier un coin fiscal marginal sur les revenus du travail qui compte parmi les plus faibles dans la zone OCDE, ce qui favorise la croissance de l'emploi et de la production. Mais le faible niveau de ce coin fiscal tient essentiellement au bas niveau global des prélèvements obligatoires. À mesure que ceux-ci augmenteront, le coût des distorsions qui affectent le système actuel – relativement mineures pour le moment – s'alourdira.

La grande priorité est d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les recettes de cet impôt n'atteignant que 4 % du PIB, proportion la plus faible dans la zone OCDE et bien inférieure à la moyenne de 10 % observée dans cette zone⁵. Les salariés bénéficient de multiples déductions, abattements et crédits d'impôts. En conséquence, 43 % des ménages salariés sont imposés, contre 91 % en Allemagne et 77 % aux États-Unis et au Royaume-Uni⁶. La moitié seulement des salariés acquittent l'impôt sur le revenu. Autre problème, la faible imposition des travailleurs indépendants ; on estime que leurs revenus dépassent de 50 % les revenus déclarés⁷. Comme pour les salariés, la moitié seulement des travailleurs indépendants acquittent l'impôt sur le revenu. On pourrait faire en sorte que les travailleurs indépendants respectent mieux la législation fiscale en multipliant les contrôles et en alourdissant les sanctions. Selon certaines estimations (*Étude*

économique de la Corée, 2001), on pourrait obtenir pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques l'équivalent de 5 % du PIB si l'on réduisait les déductions, abattements et crédits d'impôt et si l'on taxait plus efficacement les avantages accessoires, les revenus du capital et le travail indépendant. En élargissant l'assiette de l'impôt, ce qui augmenterait les recettes d'un montant équivalent à 5 % du PIB, l'État pourrait financer des dépenses supplémentaires sans avoir à augmenter les taux d'imposition.

De même, il faudrait, en réduisant et en rationalisant les mesures incitatives, élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés, qui comporte de nombreux régimes avantageux destinés à favoriser l'investissement dans certains secteurs, en particulier la R-D, les PME et l'agriculture. Recourir massivement aux avantages fiscaux a plusieurs conséquences négatives. *Premièrement*, ces avantages fiscaux faussent les signaux du marché pour l'allocation des ressources, ce qui se traduit par un résultat sous-optimal pour l'ensemble de l'économie. *Deuxièmement*, ils compliquent l'administration de l'impôt, augmentent les coûts d'application de la législation fiscale et ouvrent des possibilités d'évasion et de fraude⁸. En définitive, il faudrait limiter les avantages fiscaux au strict minimum et les réserver aux cas où une défaillance manifeste du marché aboutit à un sous-investissement.

Il importe également d'améliorer la fiscalité des collectivités locales, qui représente environ un cinquième des recettes fiscales en Corée, dans le cadre de l'objectif de décentralisation budgétaire que s'est fixé le gouvernement (voir l'Étude de 2005). Il faudrait avant tout simplifier la fiscalité locale, qui comporte 16 prélèvements – contre 4 seulement dans les pays nordiques – de façon à réduire le coût d'application de la législation fiscale. Les 9 principaux impôts assuraient 88 % des recettes de la fiscalité locale en 2003. Le grand nombre des impôts mineurs, dont la part dans les recettes totales de la fiscalité locale est inférieure à 3 %, reflète l'utilisation fréquente des prélèvements préaffectés, qu'il faudrait éliminer. La deuxième action prioritaire est d'élargir les attributions fiscales des collectivités locales afin qu'elles puissent mieux satisfaire les préférences de leurs administrés. En outre, la discipline budgétaire y gagnerait si le coût des services publics locaux était plus transparent pour les contribuables.

De plus larges attributions fiscales rendraient les collectivités locales plus autonomes par rapport à l'administration centrale, mais avec le risque de disparités de plus en plus marquées entre les régions sur le plan de leur capacité budgétaire. Le problème est de doter les collectivités locales d'une autonomie fiscale suffisante pour qu'elles puissent assumer pleinement leur responsabilité à l'égard de leurs administrés et pour que la discipline budgétaire fonctionne mieux, tout en leur accordant les transferts qui leur permettront d'assurer au moins un niveau minimum de services publics de base. L'un des éléments de cette autonomie est la fixation des taux d'imposition. Bien que la loi concernant la fiscalité locale détermine l'assiette et le taux normal de 16 prélèvements locaux, les collectivités locales ont le droit d'ajuster les taux d'imposition – dans certains cas de 50 % en plus ou en moins par rapport au taux normal – pour 11 de ces prélèvements. Mais, dans la pratique, les collectivités locales ont rarement mis à profit cette faculté, au détriment d'une concurrence fiscale qui serait saine. Si les collectivités locales agissent ainsi, c'est parce qu'en abaissant les taux d'imposition elles craignent d'obtenir moins de dotations de l'administration centrale, outre qu'une augmentation des taux d'imposition a des effets négatifs sur l'électorat local. On constate en conséquence une réticence générale à s'écarter des normes fixées par les autorités nationales.

Conclusion

Une stimulation budgétaire ne devrait pas être nécessaire étant donné l'accélération prévue de l'activité économique en 2007. Ce qu'il faudrait, au contraire, c'est limiter la progression des dépenses publiques. La réforme fiscale est l'une des priorités pour atténuer les distorsions et accroître les recettes de façon à faire face aux pressions sur les dépenses, en particulier celles qui résulteront du vieillissement de la population (chapitre 5). Les recommandations budgétaires sont résumées dans l'encadré 4.1.

Encadré 4.1. **Recommandations de politique budgétaire**

- Éviter une stimulation budgétaire additionnelle en 2007, car l'activité économique devrait s'accélérer en cours d'année et l'impact de mesures de stimulation serait si tardif qu'il risque d'avoir un caractère proconjoncturel.
- Parvenir à l'équilibre du budget consolidé de l'administration centrale (sans l'excédent de sécurité sociale) à moyen terme, afin de se préparer aux pressions futures sur les dépenses.
- Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques tout en faisant en sorte que la législation fiscale soit mieux respectée dans le secteur du travail indépendant.
- Réduire les exonérations de l'impôt sur les sociétés, sauf pour remédier à des défaillances manifestes du marché.

Notes

1. L'indicateur budgétaire utilisé de préférence par le gouvernement exclut l'excédent de sécurité sociale – destiné à couvrir les obligations futures pour les régimes publics de retraite – et le coût de la restructuration du secteur financier lié à la crise qui a fortement augmenté les dépenses publiques entre 2002 et 2006. On notera en outre que la Corée utilise l'indicateur SFP pour le budget de l'État. Les comptes des administrations publiques sur la base du SCN93 sont disponibles jusqu'en 2004 ; ils dégagent alors un excédent de 2.5 % du PIB, contre un excédent de 0.7 % pour le budget consolidé de l'État, y compris l'excédent de sécurité sociale et le coût de la restructuration du secteur financier (tableau 4.1). La différence tient au fait que l'indicateur SFP ne couvre pas les collectivités locales, tout en prenant en compte les prêts nets, certains de ces postes étant de nature financière.
2. L'une des explications est l'augmentation, par rapport aux prévisions, des recettes provenant de l'impôt sur les plus-values, qui est inclus dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les recettes de l'impôt sur les plus-values sont estimées à 7 100 milliards de wons en 2006, soit beaucoup plus que l'estimation initiale de 4 800 milliards de wons.
3. 168 300 milliards de wons (29 % du PIB de 2000) ont été affectés à la recapitalisation des institutions financières et au règlement du problème des prêts improductifs. Pour près des deux tiers, ce montant a été financé par l'émission d'obligations garanties par l'État. Une partie de ce montant a été récupéré par l'État grâce à la vente d'actifs et à la privatisation d'institutions financières recapitalisées, mais 49 000 milliards de wons (8 % du PIB) ont dû être budgétisés.
4. La Corée du Sud fournit actuellement 15 000 kW d'électricité et prévoit d'en fournir 100 000 supplémentaires en 2007.
5. Les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont été réduits de 10, 20, 30 et 40 % en 2001 à 8, 17, 26 et 35 % en 2005.
6. Ce pourcentage est valable pour un célibataire percevant le salaire moyen. Voir OCDE, *L'impôt sur les salaires 2004/2005*.

7. Afin d'améliorer la prise en compte des revenus des travailleurs indépendants, le gouvernement a introduit en 2006 des « Mesures pour mieux identifier les revenus difficiles à détecter ».
8. Le gouvernement a fait des efforts pour réduire et simplifier les incitations fiscales, de façon à élargir la base d'imposition des sociétés. *Premièrement*, les incitations fiscales qui venaient à expiration ont été réduites ou supprimées en 2006. En conséquence, les allègements sont revenus de 14.4 % des recettes fiscales à 14.1 % en 2006. *Deuxièmement*, les incitations fiscales seront strictement encadrées par la loi budgétaire nationale de 2007, qui limite le ratio total incitations/recettes fiscales. Les ministères qui sollicitent de nouvelles incitations doivent réduire les incitations existantes.

Chapitre 5

Les dépenses sociales publiques dans le contexte d'un vieillissement démographique rapide

Confrontée à un vieillissement démographique exceptionnellement rapide, la Corée se doit d'éliminer les obstacles qui font baisser les taux de fécondité tout en encourageant l'augmentation des taux d'activité, en particulier chez les femmes. Si les dépenses sociales sont actuellement très faibles, des pressions s'exercent sur les pouvoirs publics pour qu'ils augmentent les dépenses consacrées aux retraites, à la santé, aux soins de longue durée et à l'aide sociale. L'État devra se montrer prudent en la matière, en tenant compte de l'impact de la hausse des dépenses sur la croissance économique. Pour limiter les dépenses, il devrait substituer à la fourniture directe de services sociaux – notamment dans le domaine de la garde d'enfants et des soins de longue durée – une approche fondée sur la distribution de chèques-services aux consommateurs. Compte tenu de la couverture limitée du régime public de retraite, la nouvelle prestation de vieillesse soumise à conditions de ressources devrait apporter une contribution utile au recul de la pauvreté. Il est important d'améliorer la transparence des revenus issus du travail indépendant pour garantir l'équité dans le financement des régimes d'assurance sociale, y compris le nouveau régime d'assurance dépendance. Pour enrayer la hausse des inégalités et de la pauvreté relative, il y a lieu de réduire le dualisme du marché du travail.

Les dépenses sociales ont un caractère relativement récent en Corée, qui était il y a encore 40 ans l'un des pays les plus pauvres au monde. Les principales étapes de leur expansion ont été l'introduction d'un régime public de retraite en 1988, d'un régime d'assurance-maladie universel en 1989 et de l'assurance-chômage en 1995. Néanmoins, en 2003, les dépenses sociales publiques de la Corée restaient les plus basses de la zone OCDE puisqu'elles s'établissaient à 6 % du PIB, soit bien moins que la moyenne de 21 % (graphique 1.8). La prise en compte de l'impact de la fiscalité sur les dépenses sociales ne réduit que légèrement l'écart entre la Corée et la moyenne OCDE (tableau 5.1).

Tableau 5.1. **Les dépenses sociales dans les pays de l'OCDE**
En % du PIB, pensions comprises, 2003

Pays	Dépenses publiques brutes	Dépenses publiques nettes ¹	Dépenses privées obligatoires nettes	Total des dépenses publiques et des dépenses privées obligatoires nettes
Suède	31.3	24.2	0.3	24.5
France	28.7	25.4	0.3	25.7
Danemark	27.6	20.1	0.1	20.2
Allemagne	27.6	26.2	0.6	26.8
Belgique	26.5	22.9	0.0	22.9
Autriche	26.1	20.6	0.5	21.2
Norvège	25.1	20.2	0.9	21.1
Italie	24.2	20.6	1.4	22.0
Portugal	23.5	20.8	0.4	21.2
Finlande	22.5	17.7	2.1	19.8
République tchèque	21.1	19.5	0.2	19.7
Pays-Bas	20.7	17.9	0.4	18.3
Espagne	20.3	17.6	0.0	17.6
Royaume-Uni	20.1	18.6	0.6	19.3
Islande	18.7	16.6	3.3	19.9
Nouvelle-Zélande	18.0	15.0	0.0	15.0
Australie	17.9	17.0	2.3	19.3
Japon	17.7	17.6	0.6	18.2
Canada	17.3	17.2	0.0	17.2
République slovaque	17.3	16.0	0.2	16.2
États-Unis	16.2	17.3	0.4	17.6
Irlande	15.9	13.8	0.0	13.8
Mexique	6.8	7.6	0.0	7.6
Corée	5.7	5.9	1.8	7.8
Moyenne OCDE	20.7	18.2	0.7	18.9

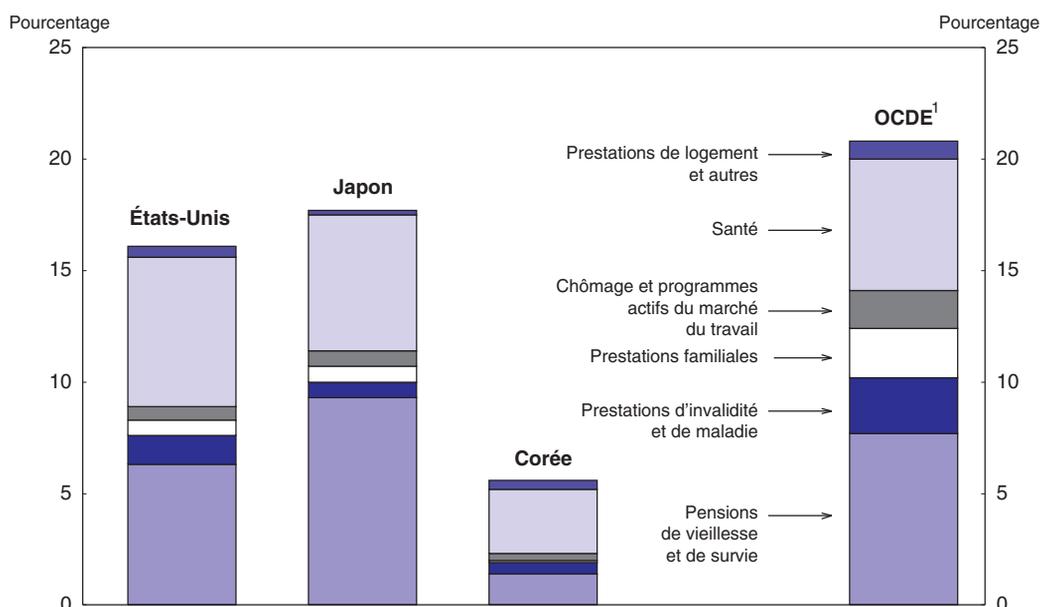
1. Ces données tiennent compte de l'impact de la fiscalité sur les dépenses sociales.

Source : OCDE (2007), *Base de données sur les dépenses sociales, 1980-2003*, OCDE, Paris (www.oecd.org/els/social/penditure).

Ce faible niveau de dépenses s'explique par plusieurs facteurs. *Premièrement*, les dépenses consacrées aux retraites, à seulement 1 % du PIB, sont nettement inférieures à la moyenne OCDE (graphique 5.1), reflétant la jeunesse relative de la population coréenne et

Graphique 5.1. **Composition des dépenses sociales publiques**

En % du PIB, 2003



1. Moyenne pondérée de 30 pays.

Source : OCDE (2007), *Base de données sur les dépenses sociales, 1980-2003*, OCDE, Paris (www.oecd.org/els/social/expenditure).

le manque de maturité du régime de retraite. La faible proportion de personnes âgées dans la population, combinée à un niveau de revenu *par habitant* bien inférieur à la moyenne OCDE, a également pour effet de limiter les dépenses publiques consacrées à la santé et aux soins de longue durée. *Deuxièmement*, la faiblesse du taux de chômage – inférieur à 4 % de la population active en moyenne depuis 2000 – et du chômage de longue durée a limité les dépenses affectées aux prestations de chômage et aux politiques actives du marché du travail. *Troisièmement*, la protection sociale relève traditionnellement de la responsabilité des familles, des entreprises et des institutions non gouvernementales, et le fait est que cette approche a soutenu la croissance économique rapide du pays. En 2003, les dépenses obligatoires privées se montaient à 1.8 % du PIB, soit plus du double de la moyenne OCDE (tableau 5.1). Les dépenses publiques et privées obligatoires nettes combinées de la Corée représentaient 7.8 % du PIB en 2003, contre 18.9 % pour la moyenne OCDE.

Cependant, plusieurs facteurs devraient contribuer à la hausse des dépenses sociales publiques à moyen terme :

- D'après les projections, la Corée est le pays de l'OCDE qui va connaître le vieillissement démographique le plus rapide entre 2000 et 2050, d'où une hausse des dépenses publiques consacrées aux retraites, à la santé et aux soins infirmiers de longue durée.
- À mesure que le PIB *par habitant* de la Corée convergera vers la moyenne OCDE, la hausse continue des revenus pourrait stimuler la demande de soins de santé et de soins infirmiers de longue durée de grande qualité.
- La hausse marquée des inégalités de revenus et de l'emploi précaire enregistrée depuis la crise financière génère des pressions supplémentaires en faveur d'une augmentation des dépenses sociales.

- Le gouvernement a annoncé son intention de remplacer la politique de « priorité à la croissance » poursuivie depuis le milieu des années 60 par une politique plus axée sur la qualité de vie et promouvant une distribution plus équitable des revenus.

À la lumière de ces différents facteurs, le plan gouvernemental *Vision 2030* (chapitre 1) projette de faire converger les dépenses sociales publiques de la Corée vers la moyenne OCDE actuelle, de 21 % du PIB, au cours du prochain quart de siècle.

Le transfert de ressources considérable envisagé par le plan à long terme du gouvernement invite à la prudence. *Vision 2030* fixe les grandes orientations de la mise en œuvre de ces dépenses accrues, mais ne précise pas comment elles seront financées. L'expérience de certains pays de l'OCDE qui s'efforcent actuellement de modérer leurs dépenses sociales publiques pour promouvoir l'efficacité et la croissance montre qu'il faut attacher un grand soin à la conception des programmes publics sociaux pour garantir la réalisation des objectifs qui leur sont assignés, et, parallèlement, éviter ou limiter les dépenses inutiles et les externalités négatives. Il ressort des travaux de recherche transversaux effectués par l'OCDE qu'une hausse des dépenses de protection sociale accompagnée d'augmentations d'impôts peut être néfaste à la croissance, ce qui suppose un arbitrage entre efficacité et dépenses sociales¹. Cet impact négatif est dû en partie à l'alourdissement de la charge fiscale, qui peut réduire l'offre et la demande de main-d'œuvre ainsi que l'épargne et l'investissement productif. Une étude de l'OCDE estime qu'une augmentation d'un point de pourcentage du coin fiscal associé au revenu du travail réduit l'emploi de 0.25 %². En 2004, la Corée se classait au quatrième rang des pays de l'OCDE affichant les coins fiscaux les plus bas, avec un taux de 16 % (bien inférieur à la moyenne OCDE de 29 %), qui a favorisé l'emploi et la croissance de la production³. La prise en compte des effets de la hausse des dépenses sociales sur la charge fiscale et la croissance économique devrait freiner les élans de dépense. *Vision 2030* met l'accent sur l'élaboration de programmes sociaux efficaces par rapport à leur coût et propices à la croissance.

Ce chapitre s'ouvre sur un examen des tendances démographiques et des mesures mises en œuvre pour stimuler le taux de fécondité. La deuxième section est consacrée aux mesures visant à atténuer l'impact du vieillissement démographique au travers d'une hausse des taux d'activité. Les sections suivantes décrivent respectivement les trois principaux régimes d'assurance sociale : pensions publiques, santé et soins de longue durée (dont l'entrée en vigueur est prévue en 2008). La sixième section traite de l'aide sociale dans le contexte de la hausse des inégalités de revenus et de la pauvreté relative. Le chapitre se termine par une série de recommandations, récapitulées dans l'encadré 5.6.

La transition démographique et le taux de fécondité

La population coréenne devrait atteindre un pic de 50 millions de personnes en 2020 puis décliner d'environ 15 % jusqu'au milieu du siècle (tableau 5.2). L'âge médian est passé de 20 ans en 1960 à 32 ans en 2000 et devrait approcher 50 ans en 2030, ce qui laisse présager des changements fondamentaux dans la structure socio-économique du pays. En outre, on s'attend à ce que la part de la population âgée de 65 ans révolus dans la population totale double entre 2000 et 2018, grim pant de 7 à 14 % (tableau 5.3). À titre de comparaison, la même transition devrait prendre 71 ans aux États-Unis et s'est étalée sur 115 ans en France. Qui plus est, une fois ce cap franchi, la part des personnes âgées dans la population coréenne grimpera de 14 % à 20 % dans un délai exceptionnellement court : seulement huit ans, alors qu'il en faudra jusqu'à 40 dans certains grands pays européens.

Tableau 5.2. Indicateurs et projections démographiques pour la Corée¹

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

1. Projections du Korea National Statistical Office pour la période 2005-2050.

2. Taux de croissance moyen annuel pour la décennie. Le chiffre de la ligne « 1960 », par exemple, correspond au taux de croissance entre 1960 et 1970.

3. Nombre moyen d'enfants qu'une femme peut espérer avoir pendant sa vie.

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

Source : Korea National Statistical Office.

Tableau 5.3. Rythme du vieillissement démographique dans une sélection de pays de l'OCDE

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

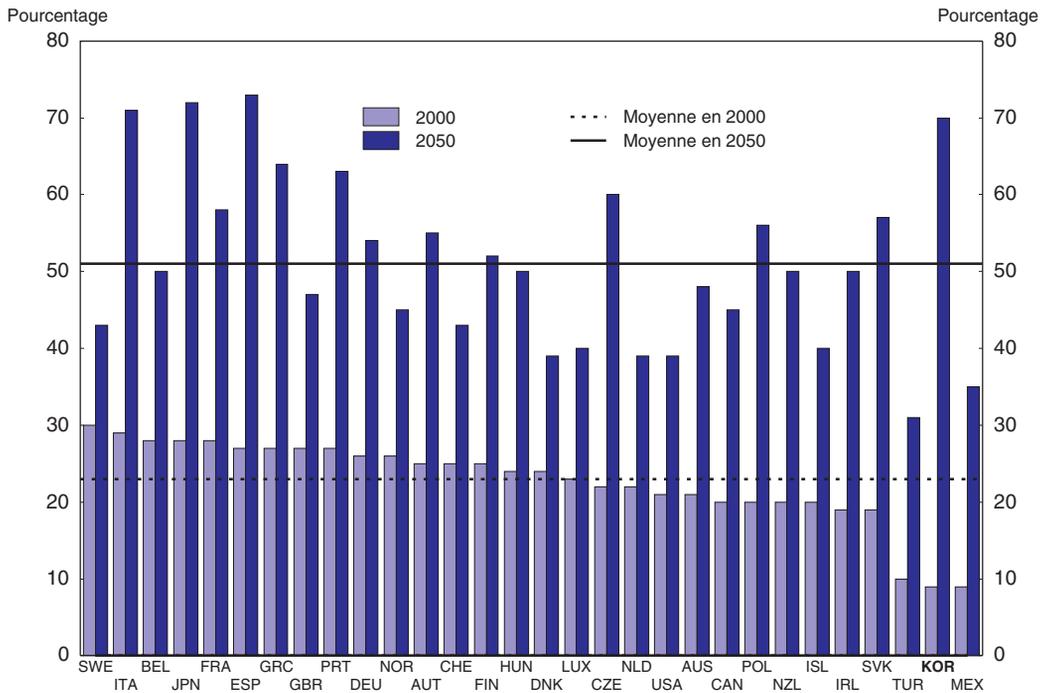
Source : Nations Unies.

Ce processus va entraîner une augmentation substantielle du taux de dépendance des personnes âgées. Au milieu du siècle, ce ratio sera le quatrième le plus élevé de la zone OCDE alors qu'il était le deuxième le plus bas en 2000 (graphique 5.2), soit la plus forte progression de la zone OCDE. Ce vieillissement démographique accéléré traduit le fait que la Corée est passée du statut de société agraire à celui d'État industriel moderne en l'espace d'une seule génération.

Le vieillissement démographique résulte à la fois de l'augmentation de l'espérance de vie et de la baisse du taux de fécondité. L'espérance de vie est passée de 55 ans en 1960 à 76 ans en 2000 (tableau 5.2), soit le gain le plus élevé (21 ans) de la zone OCDE. Le déclin du taux de fécondité – à savoir du nombre moyen d'enfants qu'une femme peut escompter avoir durant sa vie – revêt davantage d'importance. En Corée, ce taux est tombé de six enfants en 1960 à un niveau inférieur au taux de renouvellement en 1983, puis à 1.5 en 2000 (graphique 5.3), évolution qui reflète des tendances à long terme telles que la hausse des taux d'activité féminine et le changement des valeurs sociales⁴. Le taux de fécondité a

Graphique 5.2. Le vieillissement démographique dans les pays de l'OCDE

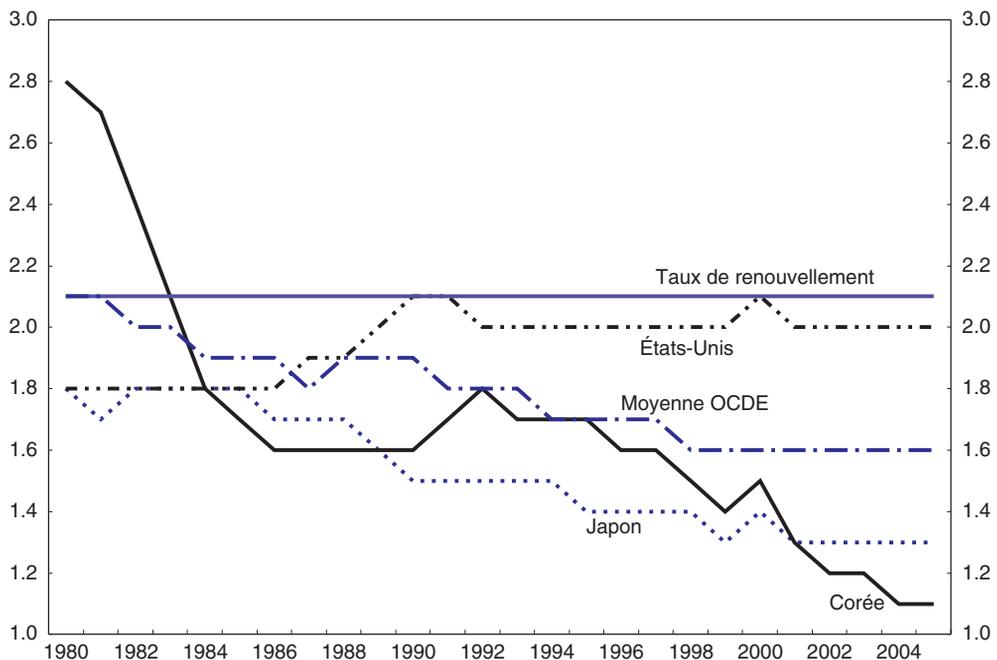
Population âgée de 65 ans et plus par rapport à la population âgée de 20 à 64 ans



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

Graphique 5.3. Tendances de l'indice synthétique de fécondité dans les pays de l'OCDE

Nombre d'enfants par femme



Source : D'Addio et Mira d'Ercole (2005).

encore reculé de 25 % entre 2000 et 2005, pour atteindre 1.08, soit le niveau le plus bas de la zone OCDE. Cette baisse sans précédent parmi les pays de l'OCDE pourrait s'expliquer par l'aggravation de l'incertitude économique aux lendemains de la crise financière de 1997⁵. De fait, l'âge moyen du mariage chez les femmes est passé de 25.5 ans en 1990 à 27.7 ans en 2005, les jeunes gens cherchant désormais une plus grande sécurité financière avant de se décider à fonder une famille. L'âge du mariage est un déterminant clé de la fécondité dans la mesure où 1 % seulement des enfants naissent hors mariage en Corée. La chute du taux de fécondité à un niveau exceptionnellement bas aura de graves conséquences à long terme.

Une partie du déclin de la fécondité observé ces dernières années pourrait refléter l'arrivée plus tardive du mariage et de la naissance des enfants et, de ce fait, avoir un caractère temporaire. Cependant, d'après une étude menée auprès des pays de l'OCDE, il est peu probable que la baisse des taux de fécondité enregistrée depuis plusieurs décennies puisse être entièrement rattrapée à moyen terme (d'Addio et Mira d'Ercole, 2005). Selon les projections démographiques officielles de la Corée, le taux de fécondité devrait remonter à 1.3 d'ici 2030 et se maintenir à ce niveau. Toutefois, le gouvernement s'est fixé pour cible d'amener le taux de fécondité au niveau de la moyenne OCDE, soit environ 1.6, d'ici 2020. Pour pouvoir atteindre cet objectif, il est nécessaire de comprendre les causes du déclin et les facteurs qui influent sur la fécondité.

Mesures envisagées par le gouvernement pour stimuler le taux de fécondité

D'après une enquête gouvernementale de 2005, 59 % des femmes coréennes souhaiteraient avoir deux enfants et 34 % en voudraient trois ou plus, le nombre moyen d'enfants désirés étant de 2.3. Par conséquent, les femmes ont en moyenne un enfant de moins que ce qu'elles souhaiteraient, d'où l'on peut conclure qu'il existe des obstacles à la natalité. Pour relever les taux de fécondité, il est donc nécessaire d'atténuer ces obstacles au moyen de mesures appropriées. Le coût des enfants apparaît comme une contrainte importante dans le cas de la Corée. Dans une étude gouvernementale menée en 2005 auprès de femmes mariées âgées de 20 à 44 ans ayant au moins un enfant, plus de la moitié des participantes déclaraient que les dépenses d'éducation représentaient le plus gros poste du budget familial, absorbant en moyenne 18 % du revenu du ménage. Un tiers des femmes sondées n'envisageaient pas d'avoir d'autre enfant à cause du coût élevé de l'éducation⁶. Un autre obstacle à la natalité tient à la difficulté de concilier travail et enfants. Des recherches effectuées par l'OCDE montrent que le taux de fécondité est plus élevé dans les pays où les congés parentaux sont plus longs et les taux de fréquentation des services de garde d'enfants plus élevés (d'Addio et Mira d'Ercole, 2005). Le manque de logements adéquats est un autre facteur de difficulté (voir chapitre 3). Pour atteindre son objectif de relance de la natalité, le gouvernement a annoncé un plan quinquennal pour la période 2006-10 (encadré 5.1).

Focaliser les mesures sur les principaux obstacles à la natalité

Le projet du gouvernement d'étendre la couverture des aides à la garde d'enfants et à l'éducation des enfants de moins de 5 ans délivrées sous conditions de ressources et de réformer l'assurance-maladie devrait avoir un effet positif sur la fécondité en réduisant le coût direct des enfants⁷. Cependant, les montants visés sont relativement modestes au regard du coût global élevé et croissant de l'éducation, qui, on l'a vu plus haut, absorbe près d'un cinquième du revenu des ménages avec enfants. Les autorités devraient s'attaquer directement au problème du coût de l'éducation, afin de réduire son influence négative sur la décision d'avoir des enfants, et améliorer en parallèle la qualité du système éducatif.

Encadré 5.1. Le plan du gouvernement en faveur de la natalité

En 2005, le gouvernement a établi une Commission sur le vieillissement de la population et la politique démographique, présidée par le président coréen, chargée de guider la préparation de plans démographiques quinquennaux. En vertu du plan annoncé en 2006, le gouvernement devrait consacrer aux questions démographiques 32 000 milliards de wons sur la période 2006-10 (0.8 % du PIB par an). Ses principaux objectifs consistent à réduire la charge que représentent les enfants et à rendre les lieux de travail plus favorables à la famille afin de réduire les obstacles auxquels sont confrontées les femmes qui veulent concilier enfants et emploi rémunéré.

Alléger la charge que représentent les enfants

- *Étendre la couverture des aides à la garde d'enfants et à l'éducation des enfants de moins de 5 ans délivrées sous conditions de ressources.* À l'heure actuelle, l'État verse une prestation pour enfant aux ménages dont le revenu est inférieur au revenu moyen des ménages urbains. En 2006, 0.6 million d'enfants (la moitié du groupe des 0-4 ans) ont bénéficié de ces paiements, qui représentaient en moyenne 270 000 wons par mois (14 % du salaire moyen). D'ici 2009, il est prévu d'étendre les conditions d'admissibilité aux ménages percevant jusqu'à 130 % du revenu moyen, ce qui porterait la couverture de 50 à 80 % des enfants.
- *Développer le rôle des écoles primaires dans la prise en charge des enfants.* La proportion d'écoles primaires assurant des services de garde des écoliers devrait passer de 20 % à 100 % d'ici 2010 et l'organisation d'activités après la classe sera encouragée, de manière à réduire la charge que suppose la garde des enfants pour les familles et leur éviter de recourir aux instituts d'enseignement privés (*hakwon*).
- *Améliorer le traitement des familles avec enfants dans les programmes d'assurance sociale.* Premièrement, le mode de calcul des primes d'assurance-maladie sera modifié de manière à éliminer le désavantage supporté par les familles ayant deux enfants ou plus. À l'heure actuelle, les familles doivent payer des taux de cotisation plus élevés à partir du deuxième enfant. Deuxièmement, le Régime national de retraite accordera aux familles un « crédit pour naissance » équivalant à une année de cotisations pour le deuxième enfant et à 18 mois à partir du troisième enfant (les crédits étant plafonnés à 50 mois).
- *Accorder aux familles ayant trois enfants ou plus un accès préférentiel au logement, y compris au logement locatif et aux prêts hypothécaires publics.*

Le gouvernement envisage par ailleurs d'introduire un « régime d'allocations pour enfant » et des mesures visant à favoriser les familles ayant au moins deux enfants dans le cadre des réformes fiscales futures. Actuellement, la structure de l'impôt sur le revenu offre très peu d'incitations à avoir des enfants. Ainsi, en 2005, la charge fiscale supportée par un couple à deux revenus ayant deux enfants représentait 16 % des coûts salariaux, soit à peine moins que les 16.4 % supportés par les couples sans enfant*. Dans la zone OCDE, en moyenne, le coin fiscal est réduit de 4.3 points de pourcentage (de 34.3 % à 30 %) pour les couples ayant deux enfants.

Concilier responsabilités professionnelles et familiales

- Fournir des services de garde d'enfants publics de qualité en investissant davantage dans les établissements de garde publics, de sorte que la part des enfants accueillis en institution qui fréquentent un établissement public passe de 11.2 % en 2005 à 30 % (tableau 5.4).
- Subventionner les établissements privés accueillant les enfants jusqu'à 2 ans. Un système d'accréditation fondé sur des évaluations régulières reconduites tous les trois ans a été introduit en 2005 pour garantir la qualité des services offerts par ces établissements.

Encadré 5.1. **Le plan du gouvernement en faveur de la natalité (suite)**

- Encourager la souplesse des horaires de travail, y compris la réduction du temps de travail pour les parents devant s'occuper de leurs enfants.
- Promouvoir les lieux de travail favorables à la famille à travers un système de récompenses, de certification et d'incitations financières à l'attention des entreprises exemplaires.
- Rendre les congés parentaux à la fois plus souples et plus généreux. À compter de 2008, les parents auront droit à une année de congé pour s'occuper de leurs enfants jusqu'à l'âge de 3 ans (auparavant, le congé parental cessait obligatoirement au premier anniversaire de l'enfant). En 2007, les prestations de congé parental augmenteront d'un quart pour atteindre 0.5 million de wons par mois (25 % du salaire moyen). Le nombre de travailleurs recourant au congé parental est faible en Corée : 10 500 cas seulement en 2005, soit environ un quart du nombre de congés de maternité. De plus, les hommes ne représentent que 2 % des personnes qui prennent un congé parental.

Les prestations de congé de maternité sont versées pendant 90 jours, les 60 premiers jours étant pris en charge par les entreprises et les 30 derniers par le Système d'assurance-emploi (EIS). Depuis 2006, l'EIS prend en charge la totalité des 90 jours pour les femmes employées dans des PME.

Tableau 5.4. **La garde et l'éducation des jeunes enfants en Corée**

A. Fréquentation des services de garde d'enfants (juin 2006)							
	Services		Enfants (milliers)		Personnel (milliers)		
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
Publics	1 507	5.2	112.7	11.2	14.4	9.6	
Privés, sans but lucratif	1 484	5.3	121.4	12.1	16.3	10.9	
À vocation commerciale	975	3.5	55.3	5.5	8.2	5.5	
Individuels	12 860	44.7	566.1	56.2	76.5	51.2	
Parents	49	0.2	1.1	0.1	0.3	0.2	
Garde à domicile	11 575	40.2	136.2	13.5	31.6	21.1	
Garde sur le lieu de travail	291	1.0	14.0	1.4	2.3	1.5	
Total	28 761	100.0	1 006.8	100.0	149.5	100.0	

B. Fréquentation des établissements de garde d'enfants et des écoles maternelles (en milliers d'enfants, juin 2006)							
Âge	Total nombre d'enfants	Enfants inscrits en :					
		Établissement de garde		École maternelle		Fréquentation totale	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
0-2 ans	1 436.2	305.6	21.3	0	0.0	305.6	21.3
3 ans	513.9	226.7	44.1	74.8	14.6	301.5	58.7
4 ans	594.8	220.3	37.0	177.0	29.8	397.3	66.8
5 ans	613.9	254.2	41.4	289.8	47.2	544.0	88.6
Total	3 153.5	1 006.8	31.9	541.6	17.1	1 548.4	49.0

Source : Ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, et ministère de l'Égalité des sexes et de la Famille.

* Cette mesure, qui provient de la publication de l'OCDE *Les impôts sur les salaires*, correspond à la somme de l'impôt sur le revenu et des cotisations salariales et patronales diminuée des prestations en espèces, en pourcentage des coûts salariaux totaux. La situation de référence est celle d'un ménage à deux revenus, percevant 100 % et 33 % du salaire moyen.

L'Étude de 2005 abordait un certain nombre de problèmes liés aux *hakwon*, ces instituts d'enseignement privés qui accueillent les enfants après les heures de classe normales. *Premièrement*, ils concurrencent l'enseignement public et font partiellement double emploi avec celui-ci, alourdissant inutilement les dépenses totales d'éducation. *Deuxièmement*, ces instituts, par le coût qu'ils induisent, remettent en cause l'égalité d'accès à l'éducation, ce qui soulève des problèmes d'équité. *Troisièmement*, ils compliquent la tâche du système d'enseignement public, qui doit former des élèves de niveaux très disparates. *Quatrièmement*, ils imposent aux enfants des journées très longues, qui nuisent à leur bon développement. La toute première priorité doit être de réduire les dépenses consacrées à l'enseignement privé, considéré par les Coréens comme une plaie sociale porteuse de plusieurs effets négatifs. Diverses études montrent que la fréquentation élevée des *hakwon* est liée à la faible qualité des écoles (Taejong Kim, 2004) et au mécontentement généralisé à l'égard du système d'enseignement public (Hyunjin Kim, 2004). Des réformes structurelles visant à responsabiliser les enseignants et les dirigeants d'établissements scolaires et à leur conférer un pouvoir de décision accru amélioreraient la qualité de l'enseignement et favoriseraient le développement des écoles autonomes⁸. En outre, la pratique des examens normalisés d'entrée à l'université incite les parents à inscrire leurs enfants à des cours du soir afin qu'ils accèdent aux meilleurs institutions. Si les universités avaient davantage de liberté pour sélectionner leurs étudiants, moins de familles auraient recours aux *hakwon*. La révision du système d'admission au *college* à partir de 2008, qui mettra davantage l'accent sur les résultats obtenus à l'école, aux dépens de l'examen normalisé, pourrait contribuer à réduire l'importance des *hakwon*.

Le coût élevé de l'enseignement supérieur, dû à la faible participation financière de l'État, constitue un deuxième problème. En 2002, les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur étaient inférieures à 1 000 dollars par étudiant (taux de change PPA), alors que la moyenne OCDE s'établissait autour de 8 000 dollars. Par conséquent, la majeure partie des coûts est à la charge des familles. Le fait que le taux de passage entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur ait grimpé de 33 % de la cohorte d'âge en 1990 à 81 % en 2004 signifie que désormais, pour les parents coréens, une formation universitaire est considérée comme pratiquement obligatoire. La baisse de 11 % du nombre de personnes de moins de 19 ans projetée au cours des cinq prochaines années devrait permettre de rééquilibrer les dépenses publiques d'éducation entre l'enseignement primaire et secondaire d'une part (3.3 % du PIB) et l'enseignement supérieur (0.3 %). La hausse des dépenses publiques affectées à l'enseignement supérieur aurait le double avantage d'alléger la charge supportée par les parents et d'enrayer la perte de qualité qui a accompagné l'essor rapide du système universitaire.

Les mesures prévues par le gouvernement pour aider les femmes à concilier enfants et emploi rémunéré devraient avoir un effet bénéfique sur la fécondité. De nombreuses femmes qui veulent faire carrière hésitent à avoir des enfants. L'accès à des services de garde pour les enfants d'âge préscolaire est l'un des facteurs susceptibles d'aider les femmes à concilier vie professionnelle et maternité. Dans la zone OCDE, la proportion d'enfants qui fréquentent des services de garde exerce un effet positif sur les taux de fécondité (d'Addio et Mira d'Ercole, 2005). En Corée, cette proportion est de 19 % pour les 0-2 ans et de 72 % pour les 3-5 ans (tableau 5.4), des niveaux proches des moyennes de l'OCDE (25 % et 73 % respectivement). De plus, les frais de garde sont relativement bas. Pour faire garder deux enfants âgés de 2 et 3 ans dans une structure publique, il en coûte à un

ménage 1.8 % de son revenu brut, contre une moyenne de 2 % dans la zone OCDE. De plus, le prix des services de garde privés est plafonné.

Avec un taux de vacances de 16 %, la Corée ne manque pas de services de garde dans l'ensemble (voir l'*Étude économique de l'OCDE sur la Corée* de 2005). Pourtant, d'après une enquête de 2004, 23 % des femmes ne travaillaient pas « parce qu'elles ne trouvaient de structure d'accueil crédible »⁹. Par conséquent, la proportion d'enfants de moins de six ans gardés en institution serait plus élevée si les services de qualité étaient plus nombreux. Le gouvernement a l'intention d'accroître l'offre de services publics de garde pour amener la proportion d'enfants de moins de six ans inscrits dans des établissements publics à 30 % – soit trois fois plus qu'aujourd'hui (encadré 5.1). Cet objectif sera coûteux à réaliser. Il est possible d'améliorer l'accès aux services de garde privés de manière plus efficiente, en accordant un soutien spécifique aux parents. Plusieurs pays dont l'Australie et les États-Unis ont mis en place, avec succès, un système de chèques-service pour la garde d'enfants. D'autres pays comme le Canada, l'Allemagne et le Royaume-Uni remboursent les frais engagés (sur présentation de justificatifs) sous la forme de crédits d'impôt ou de prestations en espèces. Une réorientation du mode de financement public de l'offre directe de services vers une approche fondée sur les chèques-service stimulerait la concurrence entre les prestataires et laisserait davantage de choix aux parents¹⁰. Cette approche permettrait de mobiliser d'autres sources de financement et de dynamiser le secteur, tout en limitant les dépenses de l'État (OCDE, 2006a). Pour répondre aux préoccupations liées à la qualité, une solution consisterait à subordonner l'octroi de l'aide à l'utilisation d'établissements de garde agréés.

Pour tirer parti de la concurrence, il sera nécessaire de déplaçonner le prix des services de garde privés. Actuellement, pour un enfant de moins d'un an, le plafond est fixé à 361 000 wons (378 dollars) par mois, complétés par une subvention publique de 292 000 wons (tableau 5.5). Le montant combiné (653 000 wons) est donc nettement inférieur aux 789 000 wons que l'État estime nécessaires d'après ses calculs pour garantir des services adéquats. Ce différentiel est dissuasif pour les prestataires privés. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, qu'une proportion significative de parents ne trouve pas de services de garde adaptés. Le gouvernement justifie le plafonnement des prix par la nécessité d'éviter la hausse des frais de garde pour les familles. Toutefois, l'impact du déplaçonnement sur les ménages à bas revenus pourrait être compensé par le système de chèques-service, et cette approche serait moins coûteuse que le projet de développement des établissements de garde envisagé actuellement.

Par ailleurs, l'augmentation des dépenses consacrées à la garde des enfants ne peut contribuer efficacement à relever les taux de fécondité que si elle s'accompagne d'un changement dans l'organisation du travail qui permette aux parents de concilier carrière et

Tableau 5.5. **Coût de la garde d'enfants dans le secteur privé**

Milliers de wons par mois en 2007

Âge	0 à 1 an	1 à 2 ans	2 à 3 ans
Prix plafond	361	317	262
Subvention de l'État ¹	292	134	86
Total	653	451	348
Coût de soins adéquats ²	789	524	403
Différence	136	73	55

1. Aux établissements de garde privés.

2. Calculé par le gouvernement.

Source : Gouvernement coréen (2006), *Seromachi Plan 2010*.

vie de famille. En particulier, la durée moyenne du travail est d'environ 2 350 heures par an, soit 37 % de plus que la moyenne OCDE. Plus de trois quarts des femmes et 86 % des hommes coréens travaillent plus de 40 heures par semaine, chiffres qui reflètent en partie l'incitation au travail induite par la modicité des taux marginaux d'imposition. La pratique des heures supplémentaires non rémunérées et les longs trajets effectués entre le domicile et le lieu de travail dans les zones urbaines allongent un peu plus la journée de travail. Enfin, l'emploi à temps partiel, qui offre un moyen utile de concilier responsabilités professionnelles et familiales dans de nombreux pays, est peu développé en Corée : il concerne 13 % des femmes salariées, contre 26 % en moyenne dans la zone OCDE. En résumé, la mise en œuvre de mesures favorables à la famille dans le secteur public et leur encouragement dans le secteur privé constituent des priorités fondamentales.

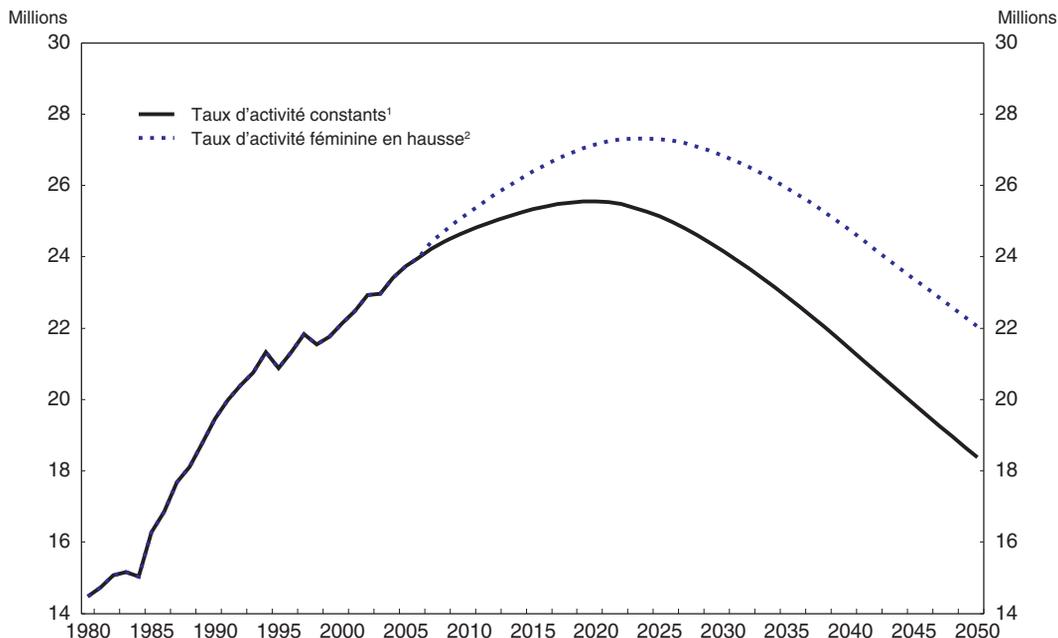
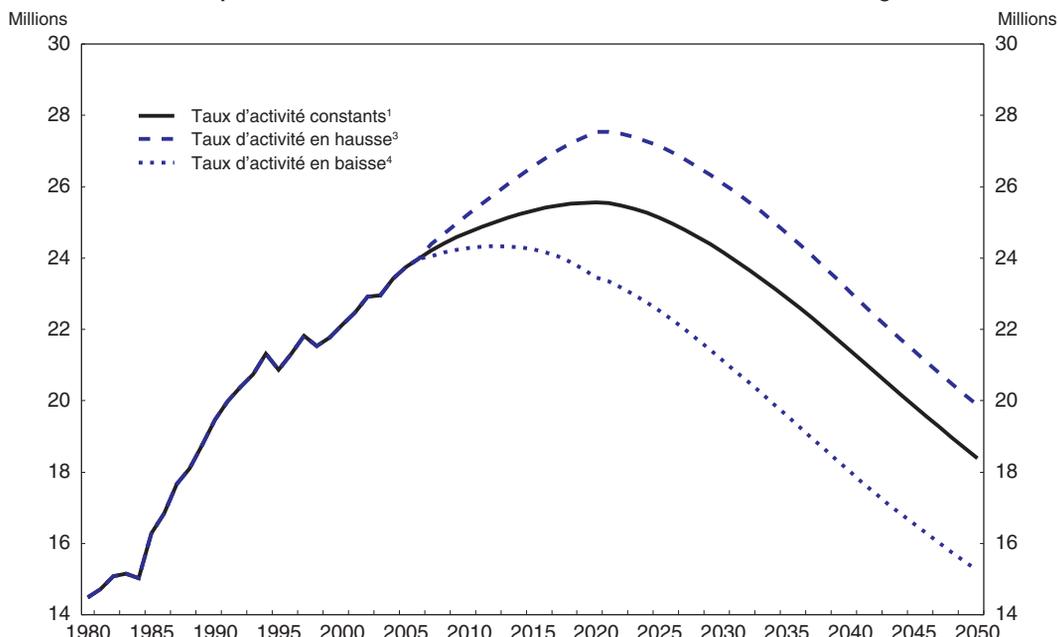
Compenser le vieillissement démographique par une hausse du taux d'activité

La relance de la fécondité contribuerait certes à ralentir le vieillissement démographique et à alléger le fardeau supporté par la population d'âge actif, mais elle ne sera pas suffisante pour empêcher un déclin considérable de la population active durant la première moitié de ce siècle. Selon les projections démographiques du gouvernement, la population active diminuera de 28 % entre 2020 et 2050 si les taux d'activité de chaque groupe d'âge se maintiennent à leur niveau actuel (graphique 5.4). Pour enrayer le vieillissement démographique, il importe donc de relever le taux d'activité général, qui est inférieur à la moyenne OCDE. C'est principalement chez les femmes dans la force de l'âge qu'il existe encore une marge d'amélioration des taux d'activité, la Corée affichant pour ce groupe le troisième taux d'activité le plus bas de la zone OCDE (graphique 5.5). Par voie de conséquence, l'écart entre les taux d'activité masculin et féminin est l'un des plus élevés de la zone OCDE, à 23 points de pourcentage. Repousser l'âge de la retraite dans les entreprises constitue une autre priorité.

Stimuler l'activité féminine

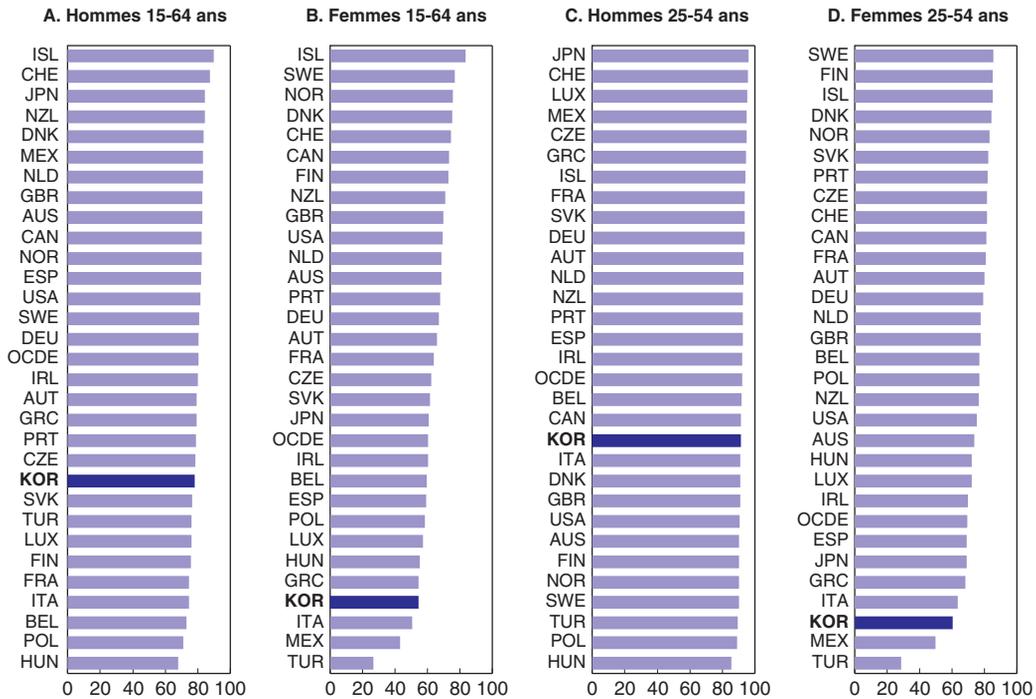
Si le taux d'activité des femmes rejoignait celui des hommes d'ici le milieu du siècle, la population active en 2050 serait supérieure de 20 % à son niveau en cas de non-variation du taux d'activité (graphique 5.4). L'emploi féminin est limité par le fait qu'une proportion significative de femmes se retire du marché du travail à la naissance des enfants. De ce fait, la courbe d'activité par âge des femmes présente la forme d'un M, avec deux pics entre 20 et 24 ans et entre 45 et 49 ans (voir l'*Étude* de 2005). Le taux d'activité des femmes coréennes s'établit à 52,5 %, ce qui est nettement inférieur à la moyenne OCDE de 60 %. La sous-utilisation des compétences des femmes sur le marché du travail induit un coût d'opportunité élevé. En effet, le pourcentage des femmes coréennes âgées de 25 à 34 ans ayant au moins achevé leurs études secondaires est de 97 %, soit la proportion la plus élevée de la zone OCDE.

L'expérience de pays tels que les États-Unis et la Nouvelle-Zélande, qui affichent des taux de fécondité de 2 et des taux d'emploi féminin proches de 70 %, montre qu'il est possible de concilier une fécondité et un taux d'emploi féminin élevés (graphique 5.6). Dans la zone OCDE, la corrélation entre emploi féminin et taux de fécondité est positive et significative. Dans le cas de la Corée, les mesures évoquées précédemment qui visent à stimuler les taux de fécondité en encourageant l'introduction de dispositifs favorables à la famille dans les entreprises et en améliorant l'accès aux services de garde d'enfants

Graphique 5.4. **Projections à long terme de la population active****A. Population active avec différents scénarios d'activité féminine****B. Population active avec différents scénarios d'activité des travailleurs âgés**

1. Les taux d'activité masculine et féminine se maintiennent à leur niveau actuel dans chaque groupe d'âge.
2. Les taux d'activité féminine rejoignent les taux masculins actuels dans chaque groupe d'âge en 2050.
3. Les taux d'activité convergent en 2030 vers les valeurs maximales de l'OCDE pour chaque sexe et chaque groupe d'âge au-delà de 50 ans, tandis que les taux d'activité des travailleurs plus jeunes restent à leur niveau actuel.
4. Les taux d'activité convergent en 2030 vers les valeurs moyennes de l'OCDE pour chaque sexe et chaque groupe d'âge au-delà de 50 ans, tandis que les taux d'activité des travailleurs plus jeunes restent à leur niveau actuel.

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

Graphique 5.5. **Comparaison internationale des taux d'activité**En %, 2005¹

1. Pour les Pays-Bas et la Suède, seules les données de 2004 sont disponibles.

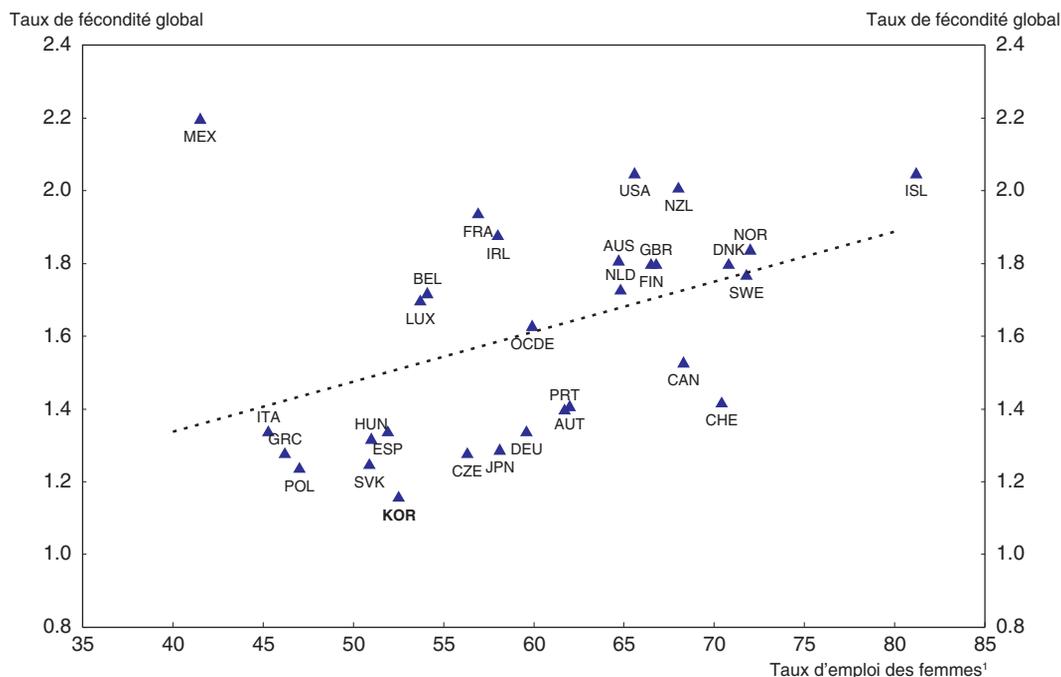
Source : OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

abordables devraient avoir un effet bénéfique tant sur la fécondité que sur les taux d'activité. De fait, dans une enquête gouvernementale de 2006, 46 % des femmes interrogées déclaraient que la garde des enfants était le principal obstacle à l'activité féminine¹¹. Dans d'autres pays de l'OCDE, les congés parentaux rémunérés et les subventions à la garde d'enfants ont exercé un effet positif significatif sur les taux d'activité féminins (Jaumotte, 2003). La durée des congés de maternité rémunérés en Corée est de 90 jours – contre cinq mois en moyenne dans la zone OCDE – et il est permis de douter de l'efficacité de leur couverture. En effet, l'allocation de maternité moyenne par naissance en Corée ne représentait en 2002 que 3 % du salaire de l'ouvrier moyen, soit l'un des taux de prestation les plus bas de la zone OCDE, dont la moyenne s'établit à 42 % (d'Addio et Mira d'Ercole, 2005). D'un autre côté, l'option consistant à accorder aux familles avec enfants des avantages fiscaux et des prestations sociales, comme l'envisage le plan quinquennal du gouvernement, a entraîné une baisse de l'activité féminine dans d'autres pays de l'OCDE. Dans ces conditions, les transferts aux familles avec enfants devraient avoir pour objectif de réduire la pauvreté infantile et non de stimuler le taux d'activité.

En marge des mesures visant à faciliter l'emploi féminin et la maternité, il y a aussi la question de savoir comment inciter les femmes qui ont cessé de travailler à reprendre un emploi lorsque leurs enfants ont grandi. Les conditions du marché du travail, notamment les écarts salariaux élevés entre hommes et femmes – qui s'élevaient à 40 % en 2003, soit plus du double de la moyenne OCDE de 18 % – n'incitent guère les femmes à retravailler¹². Cet écart salarial reflète plusieurs facteurs. *Premièrement*, bien que les femmes représentent 38 % de la population active, 8 % seulement d'entre elles occupent des postes

Graphique 5.6. **Taux d'emploi féminin et indice synthétique de fécondité**

2005



1. Femmes âgées de 15 à 64 ans.

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

d'encadrement, contre une moyenne de 20 à 30 % dans de nombreux pays de l'OCDE (OCDE, 2007). *Deuxièmement*, la tradition des salaires liés à l'ancienneté tend à avantager les travailleurs qui sont en place depuis longtemps dans l'entreprise. Aussi, les femmes qui interrompent leur carrière pour avoir des enfants se retrouvent cantonnées dans des emplois à bas salaire, quelles que soient leurs performances. *Troisièmement*, la proportion élevée et croissante des travailleurs non réguliers, qui perçoivent des salaires et des prestations nettement inférieurs (voir ci-dessous), limite les perspectives professionnelles des femmes, qui sont presque deux fois plus nombreuses que les hommes à occuper un emploi non régulier. Même les femmes qui occupaient un emploi régulier avant d'interrompre leur carrière pour avoir des enfants ont des difficultés à retrouver un emploi régulier par la suite (Hwang et Chang, 2004).

Confrontées à des perspectives d'emploi peu attrayantes, de nombreuses femmes préfèrent ne pas travailler. La Corée est d'ailleurs le seul pays de l'OCDE où le taux d'emploi des femmes diplômées de l'université (57 %) est inférieur à celui des femmes n'ayant pas de diplôme de fin d'études secondaires (59 %). À titre de comparaison, dans la zone OCDE en moyenne, le taux d'emploi des premières est beaucoup plus élevé, à 79 %, que les 49 % relevés chez les secondes. Pour améliorer les perspectives professionnelles des femmes, il faut enrayer la progression de l'emploi non régulier et encourager la détermination des salaires selon les performances, et non plus selon l'ancienneté. En outre, au vu de l'expérience des pays de l'OCDE, l'octroi de congés de maternité rémunérés allant jusqu'à cinq mois est optimal du point de vue de la promotion de l'activité féminine, ce qui indique que les trois mois de congés accordés actuellement en Corée sont insuffisants.

Tirer parti du capital humain des travailleurs âgés

Si près de la moitié de la population coréenne a aujourd'hui moins de 30 ans, les projections du gouvernement indiquent que plus de la moitié des habitants aura plus de 50 ans en 2030, et plus de 56 ans au milieu du siècle. Par conséquent, les effectifs de la population active dépendront dans une mesure significative du taux d'activité chez les seniors. Comme on l'a vu précédemment, si les taux d'activité restent inchangés, la population active déclinera de plus d'un quart entre 2020 et 2050 (graphique 5.4). À supposer que le taux d'activité des 50-64 ans augmente jusqu'à la valeur maximale enregistrée dans la zone OCDE en 2000 (partie B), le déclin pourrait être limité à 19 %. En revanche, si le taux d'activité des seniors déclinait jusqu'à la moyenne OCDE, la population active diminuerait de 40 % par rapport au pic de 2020. Contrairement à ce qui s'est produit dans la plupart des autres pays de l'OCDE, le taux d'activité des seniors ne diminue pas en Corée. En fait, le taux d'activité reste relativement élevé chez les hommes de 50 à 64 ans et chez les hommes et les femmes de plus de 65 ans, ce qui reflète en partie le manque de maturité du régime de retraite. Ainsi, pour subvenir à leurs besoins, les personnes âgées sont largement tributaires de l'emploi et des transferts familiaux. La sensibilité des effectifs de la population active en 2050 au taux d'activité des seniors montre qu'il est important d'encourager les plus de 50 ans à rester économiquement actifs afin d'accroître ou tout au moins maintenir le taux d'activité de ce groupe¹³.

Il y a lieu par ailleurs d'utiliser le capital humain des travailleurs âgés de façon plus efficace. À l'heure actuelle, les salariés quittent leur entreprise autour de 50 ans en général, ce qui est relativement jeune pour un pays à vieillissement rapide. De fait, l'ancienneté moyenne dans l'emploi culmine à 11 ans, dans le groupe des 45-49 ans, avant de chuter brutalement (voir l'Étude de 2005). Par comparaison, dans la plupart des autres pays de l'OCDE, le pic d'ancienneté se situe dans le groupe de 55-64 ans. Ces retraits anticipés de la vie professionnelle reflètent l'importance de l'ancienneté – par opposition aux performances – dans la détermination des niveaux de salaire. La plupart des entreprises imposent un âge de départ en retraite obligatoire, généralement bien inférieur aux 60 ans recommandés par la législation, pour éviter d'avoir à supporter le coût d'un grand nombre de travailleurs âgés. De plus, compte tenu de la difficulté de licencier les salariés réguliers, cet âge de retraite obligatoire offre aux entreprises un moyen d'ajuster leurs effectifs (Cho et Lee, 2005). Les trois quarts environ des personnes qui quittent leur entreprise s'installent à leur compte, principalement dans des secteurs à faible productivité et à faible revenu. De ce fait, 40 % des travailleurs de plus de 55 ans sont installés à leur compte, contre seulement 27 % chez les moins de 55 ans. Parmi les personnes qui restent salariées au-delà de 50 ans, la majorité occupent un emploi non régulier dans une petite entreprise.

Les travailleurs indépendants âgés se concentrent généralement dans des secteurs tels que l'agriculture et le commerce de détail, en butte à d'importants changements structurels. Néanmoins, à mesure que le niveau d'études moyen des travailleurs âgés augmentera, ceux-ci seront peut-être moins enclins à s'installer à leur compte ou à travailler dans une petite entreprise pratiquant des salaires sensiblement réduits. Il se pourrait donc que la pratique consistant à quitter l'entreprise à un âge relativement jeune exerce à l'avenir un effet de plus en plus négatif sur les taux d'activité. Dans ces conditions, il est important d'encourager une plus grande souplesse salariale dans les entreprises afin d'éviter que les travailleurs âgés ne deviennent trop coûteux. Une bonne solution consisterait à imposer aux entreprises de rapprocher l'âge obligatoire de départ en retraite de l'âge légal d'admissibilité à une pension – ou d'interdire purement et simplement les

départs en retraite obligatoires. Les entreprises acceptent les régimes salariaux liés à l'ancienneté réclamés par les salariés à condition de pouvoir obliger les travailleurs âgés à partir dès lors que leur productivité n'est plus en phase avec leur rémunération. En l'absence d'âge obligatoire de départ en retraite, les entreprises auraient à cœur d'adopter un régime salarial qui reflète plus étroitement la productivité. En outre, le système des allocations de retraite (voir ci-dessous), qui fait supporter un coût plus élevé aux entreprises qui emploient des travailleurs âgés, doit être modifié. Enfin, il y a lieu de suivre attentivement l'évolution du Régime national de retraite à mesure qu'il gagnera en maturité, pour éviter qu'il n'offre des incitations à la retraite anticipée.

Le niveau d'études relativement faible des personnes âgées est un obstacle majeur à leur maintien en activité. En Corée, deux tiers des personnes sans emploi de plus de 50 ans n'ont pas atteint la fin du cycle secondaire, ce qui constitue un handicap dans une économie fondée sur le savoir. Trois quarts d'entre elles étaient précédemment employées comme travailleurs journaliers ou temporaires (Chang, 2004). En 2004, les dépenses publiques consacrées à la formation tout au long de la vie, y compris la formation professionnelle, se limitaient à 800 milliards de wons (0.1 % du PIB). La participation des adultes à la formation tout au long de la vie est de 23 %, soit l'un des pourcentages les plus faibles de la zone OCDE. De plus, la participation chez les personnes n'ayant pas atteint la fin du cycle secondaire est inférieure à 10 %. Une focalisation accrue sur la formation et l'apprentissage tout au long de la vie contribuerait probablement à améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés.

La formation tout au long de la vie serait peut-être plus efficace que les subventions à l'emploi proposées par l'État. Le nombre de travailleurs couverts par les trois subventions versées aux entreprises pour les encourager à embaucher des travailleurs âgés et les maintenir dans l'emploi est passé de 88 000 en 1996 à plus de 250 000 en 2004 (voir l'Étude de 2005). Les sociétés de services immobiliers représentent environ les deux tiers des entreprises qui perçoivent ces subventions, la majorité d'entre elles opérant dans le secteur de l'entretien de bâtiments. Le fait que les subventions se concentrent dans un secteur d'activité particulier soulève des doutes quant à leur capacité à promouvoir l'emploi des travailleurs âgés en général. D'ailleurs, 92 % des entreprises qui perçoivent une subvention déclarent qu'elles auraient recruté le même nombre de travailleurs en l'absence d'aide (Chang, 2004). Ce constat rejoint les observations faites pour d'autres pays de l'OCDE, où les pertes sèches atteignent jusqu'à 90 % (Martin et Grubb, 2001).

Garantir un revenu adéquat aux personnes âgées

Le taux de pauvreté relative (défini par un seuil de 40 % du revenu national médian) parmi les ménages comptant des personnes âgées a grimpé de 27 % en 1991 à 38.8 % en 2000, proportion presque cinq fois plus élevée que la moyenne nationale de 8.1 % (tableau 5.6). Par contraste, dans la zone OCDE, le taux de pauvreté relative moyen des personnes âgées en 2000 n'était pas très supérieur (13 %) à la moyenne pour la population totale (10 %) ¹⁴. En Corée, la tradition voulant que trois générations cohabitent sous le même toit se perd progressivement. En 2005, les personnes âgées vivant seules ou avec leur conjoint représentaient 55 % des foyers comptant une personne âgée, alors que la part des personnes âgées vivant avec l'un de leurs enfants était de 39 % seulement. Cela étant, trois quarts des personnes âgées sont soutenues financièrement par leurs enfants, et un quart tirent leur revenu d'un emploi (le leur ou celui du conjoint). Les pensions de retraite ne jouent encore qu'un rôle mineur : 14 % seulement des personnes âgées perçoivent une

Tableau 5.6. **Taux de pauvreté relative par type de foyer**

Seuil de pauvreté relative fixé à 40 % du revenu médian

	1991	1996	2000
A. Taux de pauvreté relative par type de foyer			
Couples	3.8	2,4	4.9
Foyers comptant des personnes âgées	27.0	40.3	38.8
Foyers dirigés par une femme	13.1	11.0	14.6
Foyers dirigés par un homme	7.1	6.0	11.6
Foyers unipersonnels	7.1	9.4	16.4
Total	5.0	4.6	8.1
B. Structure démographique			
Couples	88.3	84.9	82.8
Foyers comptant des personnes âgées	2.9	3.6	6.7
Foyers dirigés par une femme	4.3	5.4	5.0
Foyers dirigés par un homme	2.7	3.2	3.4
Foyers unipersonnels	1.8	2.9	3.1
Total	100.0	100.0	100.0

Source : Ku (2004).

pension publique, chiffre qui reflète l'introduction relativement récente du Régime national de retraite (encadré 5.2). Par ailleurs, 9 % des personnes âgées sont allocataires d'une aide sociale (Institut coréen de la santé et des affaires sociales, 2006).

Les revenus des personnes âgées augmenteront à mesure que le NPS gagnera en maturité. Néanmoins, en 2000, le nombre des cotisants au NPS s'est stabilisé à environ un tiers de la population d'âge actif (graphique 5.7). La proportion est beaucoup plus élevée chez les hommes, puisque la moitié de la population masculine d'âge actif cotise au NPS, contre un quart seulement de la population féminine. Si l'on prend en compte les régimes de retraite professionnels des fonctionnaires, des militaires et des enseignants du privé, la proportion de cotisants passe à près de 40 % de la population d'âge actif (tableau 5.7). Toutefois, ce chiffre reste bas en comparaison de la moyenne OCDE de 63.4 %. La modicité de la couverture des régimes de retraite en Corée reflète le grand nombre de travailleurs indépendants et de travailleurs non réguliers. D'après les projections à long terme du NPS, moins de la moitié des personnes âgées percevront des pensions du NPS en 2030, ce qui signifie que le régime ne table pas sur une hausse massive du taux de couverture.

Non seulement la couverture des régimes de retraite est faible, mais le montant des pensions risque d'être relativement réduit. Dans ses projections à long terme, le NPS suppose que la période de cotisation moyenne des bénéficiaires sera de 17.6 ans en 2030 et qu'elle ne montera que graduellement pour atteindre 20.7 ans en 2050. À raison d'un taux d'accumulation annuel de 1½ pour cent, le taux de remplacement en 2030 s'élèverait à 26 % pour un travailleur ayant perçu un salaire moyen et cotisé pendant 40 ans, soit moins de la moitié du taux de remplacement cible de 60 %. Ce niveau de revenu est proche du coût de la vie minimum, fixé à 20 % du salaire moyen. Si les autorités optent pour une réduction du taux de remplacement cible à 40 %, la pension moyenne tombera en dessous du coût de la vie minimum en 2030. De plus, les périodes de cotisation risquent de varier fortement d'un bénéficiaire à l'autre. Si l'âge moyen auquel les salariés quittent l'entreprise passe de 50 ans environ actuellement à 55 ans, leur période de cotisation pourrait atteindre 30 ans. Sachant que la moyenne générale est estimée à 17.6 années de cotisations, la période de cotisation moyenne des travailleurs indépendants risque d'être relativement courte, ce qui signifie que leur pension sera inférieure au coût de la vie minimum. En outre, il existe de

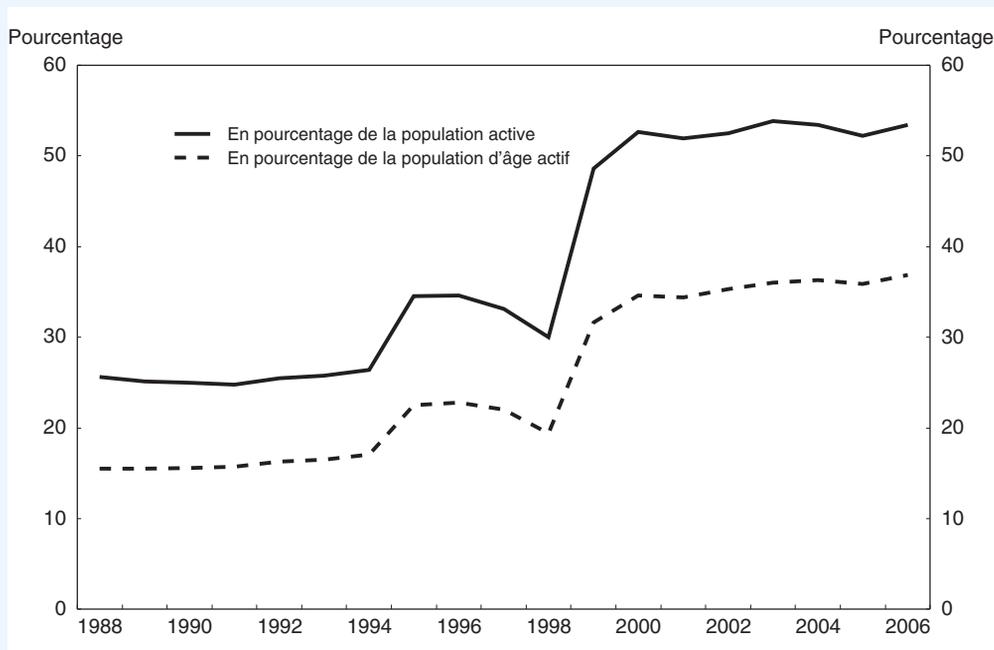
Encadré 5.2. Les pensions publiques en Corée

Établi en 1988, le Régime national de retraite (NPS) est un régime partiellement capitalisé qui comporte une forte composante redistributive, les prestations dépendant à la fois du salaire moyen pratiqué dans l'économie et du niveau de salaire de l'intéressé. Dans les faits, tous les bénéficiaires ayant cotisé pendant 40 ans sont admissibles à une pension de base équivalant à 30 % du salaire moyen et à un complément calculé en fonction des gains individuels. Pour le calcul des pensions, les salaires moyens, fondés sur la moyenne pour tous les assurés durant les trois années immédiatement antérieures au départ en retraite, sont revalorisés en fonction de l'inflation, et après la retraite, la pension est indexée sur les prix.

À l'origine, le NPS ne couvrait que les travailleurs réguliers des entreprises comptant au moins dix employés. La couverture obligatoire a été étendue progressivement pour englober tous les lieux de travail, toutes les catégories d'employés ainsi que les travailleurs indépendants. De ce fait, le nombre de cotisants est passé de 4.4 millions en 1988 à 12.8 millions en 2006, soit 53 % de la population active (graphique 5.7). Le NPS ne commencera à servir les pensions de vieillesse complètes qu'en 2008, lorsque les premiers affiliés auront atteint le minimum requis de 20 années de cotisations. Cependant, 1.4 million de personnes perçoivent déjà d'autres pensions du NPS¹, même si leur montant total est modeste, à 0.3 % du PIB.

Graphique 5.7. Couverture du Régime national de retraite

Nombre de cotisants



Source : National Pension Service et Korea National Statistical Office.

Il incombe au gouvernement de vérifier la viabilité du NPS tous les cinq ans. Bien que le régime ait moins de 20 ans d'existence, il a déjà été révisé plusieurs fois. À l'origine, le taux d'accumulation des droits à pension était de 1.75 % par an, ce qui supposait un taux de remplacement de 70 % pour un travailleur à revenu moyen ayant cotisé pendant 40 ans. Bien que le taux de cotisation initial de 3 % ait été multiplié par deux en 1993, passant à

Encadré 5.2. Les pensions publiques en Corée (suite)

6 %, les prestations étaient encore trop élevées par rapport aux cotisations. En 1998, le NPS a fait l'objet d'une réforme qui a abaissé le taux de remplacement moyen à 60 % (pour un taux d'accumulation de 1.5 %) et relevé le taux de cotisation à 9 %. Dans l'hypothèse du maintien des paramètres à ces niveaux, le régime deviendrait déficitaire en 2036, et les fonds de la Caisse nationale de retraite seraient épuisés en 2047. Pour garantir la viabilité financière du régime – définie par des fonds de réserve suffisants pour couvrir deux années de prestations – jusqu'en 2070, il faudrait porter le taux de cotisation à presque 20 % d'ici 2030.

Un projet de loi a été présenté à l'Assemblée nationale en 2003 dans le but de ramener le taux de remplacement de 60 à 50 % en 2008 et de porter le taux de cotisation à 15.9 % d'ici 2030. Le projet a néanmoins été bloqué par les parlementaires. Finalement, en décembre 2006, un comité de l'Assemblée nationale a approuvé une solution de compromis consistant à abaisser le taux de remplacement à 50 % (taux d'accumulation annuel de 1.25 %) et à porter le taux de cotisation à 12.9 % d'ici 2018. Mais ce projet de loi a été lui aussi rejeté par l'Assemblée nationale en avril 2007. Cette réforme aurait repoussé l'échéance de l'épuisement des fonds de la Caisse de retraite de 2047 à 2065. Toutefois, pour assurer la viabilité financière à long terme du régime en appliquant le taux de cotisation prévu de 12.9 %, il aurait fallu réduire le taux de remplacement à 40 %². En 2008, le gouvernement va introduire une prestation soumise à conditions de ressources équivalente à 5 % du salaire moyen. Dans un premier temps, 60 % des personnes âgées seront admissibles à cette prestation et les paiements totaux se monteront à 0.3 % du PIB.

La Corée est l'un des trois seuls pays où il est possible de percevoir une pension dès 60 ans – même si l'âge minimum sera repoussé progressivement à 65 ans d'ici 2033³. Le risque existe cependant qu'un grand nombre de travailleurs optent pour la « pension de vieillesse anticipée », servie à partir de 55 ans. Le régime doit impérativement éviter de fournir des incitations à la retraite anticipée, lesquelles dépendent de l'effet combiné du taux de remplacement – rapport entre le montant des pensions et les gains salariaux – et de la variation du patrimoine retraite liée à la poursuite de l'activité professionnelle. Un taux de remplacement élevé incite au retrait de la population active, de même qu'une perte de patrimoine-retraite net si l'intéressé continue de travailler. Le fait de porter le taux de réduction de 5 % à 6 % par an – ce qui abaisse les prestations de retraite en cas de départ anticipé – peut réduire les incitations à la retraite anticipée.

Il importe également de réformer les régimes de retraite professionnels des fonctionnaires (1960), du personnel militaire (1963) et des enseignants du privé (1975). Ces différents régimes, qui couvrent actuellement 1.4 million de travailleurs (6 % de la population active), sont de plus en plus tributaires des subsides de l'État, lesquels s'élevaient en 2005 à 1 500 milliards de wons (ce montant exclut les cotisations versées par l'État en tant qu'employeur). Le montant des subventions devrait fortement augmenter à l'avenir, d'où la nécessité de réformer ces régimes. Si l'État cesse de subventionner le régime de retraite des fonctionnaires, le taux de cotisation devra passer de 8.5 % à 37 %. Par ailleurs, il faudra s'attaquer au problème de la transférabilité entre les régimes professionnels et le NPS.

1. Ces pensions incluent la « pension spéciale » (servie aux personnes de plus de 60 ans affiliées depuis au moins cinq ans), la « pension anticipée » (servie aux personnes de plus de 55 ans affiliées depuis au moins dix ans), la « pension réduite » (pour les plus de 60 ans affiliés depuis 10 à 20 ans) et la « pension active » (personnes âgées de 60 à 64 ans qui continuent de travailler et ont cotisé au moins dix ans).
2. En avril 2007, les partis politiques sont parvenus à un compromis qui consiste à ramener le taux de remplacement de 60 % à 40 % tout en maintenant le taux de cotisation inchangé à 9 %.
3. Pour garantir la viabilité du NPS sans réduire le taux de remplacement, une autre solution consisterait à augmenter un peu plus l'âge minimum de la retraite.

Tableau 5.7. **Comparaison internationale de la couverture des régimes de retraite**

		Nombre de cotisants au régime de retraite obligatoire ¹ :	
		En % de la population active	En % de la population d'âge actif
Autriche	2004	80.8	58.8
Belgique	1995	86.2	65.9
Canada	1992	91.9	80.2
République tchèque	2003	86.0	61.0
Danemark	2003	92.0	74.0
Finlande	2003	90.3	67.0
France	2003	90.0	62.0
Allemagne	2003	88.0	64.0
Grèce	2002	79.0	52.0
Hongrie	1996	77.0	65.0
Islande	1993	92.0	91.0
Irlande	2002	93.0	64.7
Italie	2003	90.0	56.0
Japon	2003	94.0	73.0
Corée	2004	58.8	39.9
Mexique	2002	34.6	22.6
Pays-Bas	2002	94.0	72.0
Norvège	2003	92.0	75.0
Pologne	2005	84.8	54.5
Portugal	2003	92.0	71.0
République slovaque	2003	58.8	55.0
Espagne	2003	92.0	63.0
Suède	2003	90.0	72.0
Suisse	2003	99.0	84.0
Turquie	2002	44.9	24.3
Royaume-Uni	2003	94.0	73.0
États-Unis	2003	91.0	71.0
Moyenne		83.6	63.4

1. Ce tableau ne prend pas en compte les pensions universelles financées par les impôts.

Source : Banque mondiale (2007), *Indicateurs du développement dans le monde*.

fortes disparités entre les niveaux de cotisation des travailleurs assurés par le biais de leur entreprise (1.9 million de wons en 2006) et de ceux qui sont assurés à titre individuel, généralement des travailleurs indépendants (1.05 million de wons). En résumé, sous la conjonction de plusieurs facteurs – faible taux de couverture, courte période de cotisation moyenne et modicité des cotisations versées par les travailleurs indépendants – le NPS ne sera peut-être pas en mesure de réduire le taux de pauvreté parmi les personnes âgées.

Options pour la poursuite de la réforme du Régime national de retraite

Outre qu'elle doit garantir la viabilité financière à long terme du système, la réforme du NPS devrait se focaliser sur l'efficacité du régime en tant qu'instrument de réduction de la pauvreté chez les personnes âgées. Une option consisterait à accroître massivement le montant des cotisations versées au NPS et la couverture du régime, qui plafonne actuellement à un tiers environ de la population d'âge actif. Comme on l'a vu plus haut, cet objectif ne sera pas facile à atteindre en raison du grand nombre de travailleurs non réguliers et de travailleurs indépendants et de l'opacité qui entoure leurs revenus. Étant dans l'incapacité d'avoir des chiffres exacts, le NPS présume en règle générale que les travailleurs indépendants perçoivent le même niveau de gains qu'un salarié à revenus moyens, mode de calcul qui dissuade les travailleurs à bas revenus de s'affilier au NPS.

Compte tenu de la difficulté d'étendre la couverture du NPS de manière significative, l'introduction récente d'une prestation soumise à conditions de ressources est un pas dans la bonne direction – même si, à 5 % du salaire moyen, elle est bien inférieure au coût de la vie minimum, estimé à 20 % du salaire moyen (0.4 million de wons par mois) selon le Système national de garantie des moyens de subsistance de base (National Basic Livelihood Security System, NBLSS). Si, pour éviter la pauvreté absolue, l'État relevait le montant de la prestation au niveau du coût de la vie minimum, et si de surcroît il étendait sa couverture à l'ensemble des personnes âgées de plus de 65 ans, le coût du dispositif passerait de 1.1 % à environ 6.8 % du PIB en 2050 (encadré 5.3). Qui plus est, le coût de cette pension universelle viendrait s'ajouter aux cotisations versées au NPS, qui devraient atteindre 7 % du PIB en 2050 sur la base d'un taux de cotisation de 12.9 %. Au final, le coût total de la pension universelle et du NPS atteindrait près de 14 % du PIB en 2050 (tableau 5.8, colonne 2). Ce pourcentage est supérieur aux 11 % de moyenne projetés pour

Encadré 5.3. Options de réforme du régime de retraite

Introduction d'une pension universelle ou de base

Dans cet encadré, nous essayons d'estimer ce qu'il en coûterait pour transformer la prestation soumise à conditions de ressources devant entrer en vigueur en 2008 en pension universelle. Cette prestation équivaldra à 5 % du salaire national moyen et sera servie à 60 % des personnes âgées, pour un coût de 0.3 % du PIB (encadré 5.2). En 2050, lorsque la proportion de personnes âgées atteindra 37 % de la population totale (contre 10 % en 2008), le coût de la prestation représentera de l'ordre de 1.1 % du PIB (tableau 5.8, première colonne). Si l'État relève la prestation jusqu'au niveau du coût de la vie minimum (20 % du salaire moyen) et supprime les conditions de ressources, son coût grimpera à 6.8 % du PIB en 2050 :

- Le fait de relever le montant de la prestation de 4.5 à 20 % du salaire moyen et de maintenir son taux de couverture à 60 % de la population âgée supposerait un coût total de 4.4 % du PIB.
- En supprimant les conditions de ressources, on porterait le coût total de la prestation, désormais universelle, à environ 6.8 % du PIB (tableau 5.8, deuxième et troisième colonnes), en tenant compte du fait que 8,6 % des personnes âgées perçoivent actuellement une aide sociale qui leur assure un revenu global équivalant au coût de la vie minimum¹.

Un abaissement du taux de remplacement à 15 % permettrait de ramener le coût de la prestation à 5.1 % du PIB (tableau 5.8, quatrième colonne).

Le coût du NPS

Selon le projet de réforme gouvernemental, le taux de cotisation augmenterait pour atteindre 12.9 % des gains en 2018. S'il se maintient à ce niveau – suffisant pour garantir la viabilité du NPS à raison d'un taux de remplacement de 40 % – les cotisations au NPS se monteront à 7 % du PIB². Le coût total du NPS et de la prestation soumise à conditions de ressources se situerait alors aux alentours de 8.1 % du PIB en 2050 (tableau 5.8, colonne 1). L'option consistant à transformer la prestation soumise à conditions de ressources en pension universelle serait beaucoup plus onéreuse (colonne 2). La colonne 3 indique quel serait le coût du système en cas de réduction du coût du NPS, tandis que la colonne 4 table sur une réduction à la fois du NPS et de la pension universelle.

Encadré 5.3. Options de réforme du régime de retraite (suite)

Tableau 5.8. Options de réforme des pensions

Projections pour 2050

	Plan de réforme gouvernemental ¹	Plan de réforme gouvernemental + pension universelle ¹	Pension universelle + NPS réduit	Pension universelle réduite + NPS réduit
Pension soumise à conditions de ressources/pension universelle²				
Taux de remplacement (%)	5.0	20.0	20.0	15.0
Coût (% du PIB) ³	1.1	6.8	6.8	5.1
Régime national de retraite				
Taux de cotisation (%)	12.9	12.9	6,45	6,45
Taux de remplacement (%)	40.0	40.0	20.0	20.0
Coût (% du PIB)	7.0	7.0	3.5	3.5
Coût total (% du PIB)	8,1	13,8	10,3	8,6

1. Selon le plan de réforme gouvernemental, le taux de remplacement serait ramené de 60 % à 50 %. Toutefois, il faudrait l'abaisser à 40 % (comme prévu dans les deux premières colonnes) pour garantir la viabilité du NPS avec le taux de cotisation proposé de 12.9 %. S'il était maintenu à son niveau actuel, il faudrait relever le taux de cotisation à près de 16 %. Pour calculer le coût en proportion du PIB, on a considéré que la rémunération des salariés et le revenu des travailleurs indépendants – qui forment l'assiette des cotisations au NPS – se maintenaient à environ 55 % du PIB.
2. Financée par les recettes fiscales.
3. Pour la pension universelle, le montant tient compte des économies réalisées sur le coût de l'aide sociale aux personnes âgées (dont 8.6 % sont actuellement titulaires de cette aide).

Source : Calculs de l'OCDE.

1. À cela il faut ajouter les économies qui résulteraient de la suppression de l'allocation de vieillesse, cette prestation assurant actuellement un revenu mensuel de 50 000 wons aux titulaires de l'aide sociale âgés de plus de 80 ans, de 45 000 wons à ceux âgés de 65 à 80 ans et de 35 000 wons aux personnes âgées à bas revenu.
2. Ce montant ne tient pas compte des régimes de retraite professionnels publics, qui couvrent 6 % de la population active et doivent faire l'objet d'une réforme fondamentale. L'hypothèse retenue dans le tableau 5.8 est que tous les travailleurs sont couverts par le NPS.

la zone OCDE en 2050 (Dang *et al.*, 2001). Il n'est pas surprenant que le coût des pensions en Corée soit supérieur à la moyenne si l'on considère que la part des personnes âgées dans la population totale sera l'une des plus élevées de la zone OCDE. Néanmoins, ce chiffre suppose une augmentation colossale des dépenses sociales publiques.

Dans un système à deux piliers, il est possible de réduire le coût total des pensions publiques en comprimant un peu plus les coûts du NPS. À la faveur du développement des marchés financiers, le rôle de l'État dans la redistribution des revenus des individus sur leur durée de vie se justifie moins, et l'attention devrait porter davantage sur la protection des personnes âgées contre la pauvreté. Si le taux de remplacement du NPS était ramené à 20 %, le taux de cotisation pourrait baisser à 6.5 % des revenus du travail et à 3.5 % du PIB (tableau 5.8, troisième colonne). Un taux de remplacement combiné de 40 % – assuré par la pension universelle et le NPS à parts égales de 20 % – coûterait environ 10 % du PIB en 2050, niveau proche de la moyenne prévue pour la zone OCDE. L'État pourrait réduire encore les coûts en diminuant la pension universelle : si celle-ci était fixée à 15 % du salaire moyen, le coût total (NPS compris) serait ramené à 8.6 % du PIB en 2050 (tableau 5.8, quatrième colonne), ce qui est légèrement inférieur à la moyenne OCDE prévue.

En résumé, les autorités coréennes ont le choix entre l'approche actuelle, qui assurerait une pension publique substantielle à près de la moitié de la population, et une réforme systémique visant à instaurer un régime à deux piliers comportant une pension universelle. Chacune des deux options présente des avantages. L'approche actuelle a le mérite d'obliger les actifs actuels à épargner en prévision de leur retraite et, ce faisant, de promouvoir l'équité intergénérationnelle. Pour sa part, le régime à deux piliers contribuerait à prévenir la pauvreté absolue chez les personnes âgées. En termes de financement, le système à deux piliers aurait davantage recours aux recettes fiscales et ferait moins appel aux cotisations de sécurité sociale.

Les fonds de la Caisse nationale de retraite s'élevaient à 185 000 milliards de wons (23 % du PIB) en octobre 2006, et d'ici les 30 prochaines années, leur montant devrait être multiplié par neuf. L'objectif de la Caisse de retraite, en termes d'investissement, est de générer un rendement élevé tout en tenant compte de « la stabilité et de l'utilité socioéconomique ». Elle investit environ 91 % de ses fonds sous forme d'obligations, dont la moitié à peu près en valeurs du Trésor. Les placements en actions ne représentent que 8 % des fonds investis. Si la Caisse de retraite sous-traitait une part croissante de la gestion de son portefeuille à des sociétés privées, qui gèrent actuellement 8 % de ses actifs, elle pourrait obtenir des rendements plus élevés. Cependant, il faudra mettre en place un cadre de gouvernance qui isole les entreprises dans lesquelles la Caisse investit de toute influence politique. De même, il est important de protéger la Caisse de retraite contre d'éventuelles pressions politiques qui pourraient influencer la répartition de son portefeuille d'investissements.

Si l'État engage une réforme systémique induisant une réduction du NPS, la Caisse nationale de retraite accumulera moins d'actifs. Cela limitera les risques associés à la forte concentration des actifs au sein d'une seule institution, mais si la taille du NPS diminue il deviendra d'autant plus important d'encourager le développement de l'épargne-retraite privée. Une solution, à cet égard, consisterait à étoffer le régime professionnel de retraite introduit en 2005.

Mettre en place un régime professionnel de retraite efficace

Introduit en 2005, le « régime professionnel de retraite » comporte les dispositions suivantes :

- Les entreprises comptant au moins cinq salariés peuvent transformer l'allocation de retraite forfaitaire existante en pension professionnelle, sur la base d'un accord entre les employés et la direction. Il leur faut choisir entre un plan à prestations définies et un plan à cotisations définies. Les entreprises de moins de dix salariés peuvent établir des comptes de retraite individuels.
- Les entreprises doivent confier au moins 60 % des fonds destinés à l'épargne-retraite à des institutions financières lorsqu'elles optent pour des plans à prestations définies, et 100 % pour des plans à cotisations définies. Dans les deux cas, les paiements de l'employeur doivent être au moins équivalents à l'allocation de retraite forfaitaire versée auparavant.

En décembre 2006, plus de 16 000 entreprises (3.5 % du total) avaient souscrit des plans de retraite, même si la plupart sont de petites entreprises (99.6 % des entreprises ayant souscrit ces plans ont moins de 500 salariés). Les plans à cotisations définies (comptes de retraite individuels compris) représentent 89 % du total. Néanmoins, parmi les 59 grandes

entreprises qui ont souscrit des plans de retraite, les trois quarts ont choisi des plans à prestations définies ou des plans combinant prestations et cotisations définies.

Le nombre restreint de grandes entreprises ayant introduit des plans de retraite professionnels reflète des divergences entre les employeurs et les salariés quant au type de plan à adopter. Les employeurs sont favorables aux plans à cotisations définies, qui font supporter le risque aux salariés, tandis que ces derniers privilégient les plans à prestations définies qui, à l'instar de l'actuelle allocation de retraite, garantissent le montant perçu. Dans un climat de négociations collectives difficile, parvenir à un accord sur le type de plan à adopter n'est pas forcément une chose aisée. La décision du gouvernement d'introduire un régime professionnel de retraite tout en maintenant l'allocation de retraite reflète la difficulté de supprimer cette dernière. L'allocation de retraite est en effet populaire auprès des salariés, qui la considèrent comme un salaire différé et qui sont nombreux à l'utiliser pour démarrer une petite activité après avoir quitté leur entreprise. En l'absence de nouvelles mesures gouvernementales, le système d'allocation de retraite pourrait se poursuivre indéfiniment compte tenu de sa popularité.

Ce système a pourtant plusieurs inconvénients. *Premièrement*, il incite les entreprises à se séparer précocement de leurs salariés. Bon nombre de grandes entreprises se sont engagées à payer environ le double de la somme forfaitaire minimale imposée, équivalente à un mois de salaire par année travaillée. Étant donné que l'allocation est basée sur le dernier salaire de l'employé, qui augmente fortement avec l'ancienneté, les entreprises sont incitées à se séparer de leurs salariés âgés. *Deuxièmement*, l'allocation de retraite forfaitaire ne constitue pas une source de revenu sûre, car elle n'est que partiellement capitalisée. Autrement dit, le versement de l'allocation complète est subordonné à la survie de l'entreprise. *Troisièmement*, le fait que les salariés coréens restent peu de temps en moyenne dans une même entreprise a affaibli le lien entre l'allocation et le capital-retraite : la plupart des travailleurs perçoivent cette allocation forfaitaire plusieurs fois durant leur carrière et l'utilisent bien souvent pour financer leur logement ou l'achat de biens de consommation durables⁴⁵. Pour stimuler la transition vers des plans de retraite professionnels, le gouvernement devrait supprimer le traitement fiscal préférentiel dont bénéficie l'allocation de retraite – qui permet à l'allocataire d'étaler l'impôt dû au titre de la somme perçue sur plusieurs années à des taux faibles. En outre, le gouvernement devrait encourager les plans à cotisations définies plutôt que les plans à prestations définies de manière à promouvoir la transférabilité des pensions et donc la mobilité de la main-d'œuvre. Dans la mesure où un salarié ne reste en moyenne que cinq ans dans une même entreprise en Corée, un travailleur moyen peut être amené à changer sept ou huit fois d'entreprise durant sa carrière, ce qui complique la gestion des plans à prestations définies.

Faire face aux pressions à la hausse sur les dépenses de santé

Depuis 1981, les dépenses publiques de santé, par habitant, ont augmenté à un rythme annuel (corrigé de l'inflation) de 10.1 %, bien supérieur à la moyenne OCDE qui s'établit à 3.6 % (tableau 5.9). Cette augmentation s'explique, dans une large mesure, par l'accroissement des revenus, même si le rôle des facteurs démographiques a été également important. En outre, un facteur résiduel constitué principalement par le déplacement des dépenses de santé du secteur privé vers le secteur public a grevé les dépenses dans la proportion de 2.4 % par an. En 1989, soit 12 ans seulement après sa mise en place, le NHI instaurait un système de couverture universelle (encadré 5.4). Pour limiter le coût d'une

Tableau 5.9. **Croissance des dépenses publiques de santé**¹
Variation annuelle moyenne (en %) entre 1981 et 2002 sauf indication contraire

	Total des dépenses de santé	Effet âge	Effet revenu ²	Élément résiduel ³
Australie (1981-2001)	2.6	0.4	1.8	1.4
Autriche	2.2	0.1	2.1	0.0
Belgique (1985-2002)	2.9	0.4	1.7	0.6
Canada	2.6	0.4	1.7	0.6
République tchèque (1993-2002)	2.7	0.4	2.8	-0.4
Danemark	1.3	0.1	1.7	-0.5
Finlande	2.6	0.3	2.1	0.2
France	2.8	0.2	1.6	1.0
Allemagne	2.2	0.2	1.2	1.0
Grèce (1987-2002)	3.4	0.4	1.3	0.8
Hongrie (1991-2002)	1.5	0.3	2.8	-1.5
Islande	3.5	0.1	1.5	1.9
Irlande	3.9	0.1	4.9	-1.0
Italie (1988-2002)	2.1	0.7	1.7	-0.1
Japon (1981-2001)	3.8	0.4	2.2	1.1
Corée (1982-2002)	10.1	1.4	6.1	2.4
Luxembourg (1981-2002)	3.8	0.0	3.9	-0.1
Mexique (1990-2002)	4.5	0.7	0.5	2.4
Pays-Bas (1981-2002)	2.6	0.3	1.9	0.3
Nouvelle-Zélande	2.7	0.2	1.5	1.0
Norvège	4.0	0.1	2.5	1.5
Pologne (1990-2002)	3.1	0.5	3.2	-0.6
Portugal	5.9	0.4	2.6	2.8
République slovaque (1997-2002)	2.1	0.5	4.2	-1.5
Espagne	3.4	0.3	2.3	0.8
Suède	1.5	0.1	1.7	-0.4
Suisse (1985-2002)	3.8	0.2	0.8	2.9
Turquie (1984-2002)	11.0	0.3	2.3	8.3
Royaume-Uni	3.4	0.2	2.3	1.0
États-Unis	4.7	0.1	2.0	2.6
Moyenne	3.6	0.3	2.3	1.0

1. Total des dépenses publiques de santé par habitant.

2. En supposant une élasticité-revenu des dépenses de santé égale à 1.

3. Inclut le déplacement des dépenses de santé du privé vers le public, le coût de la mise en œuvre du progrès technologique dans les soins médicaux et des évolutions défavorables des prix relatifs.

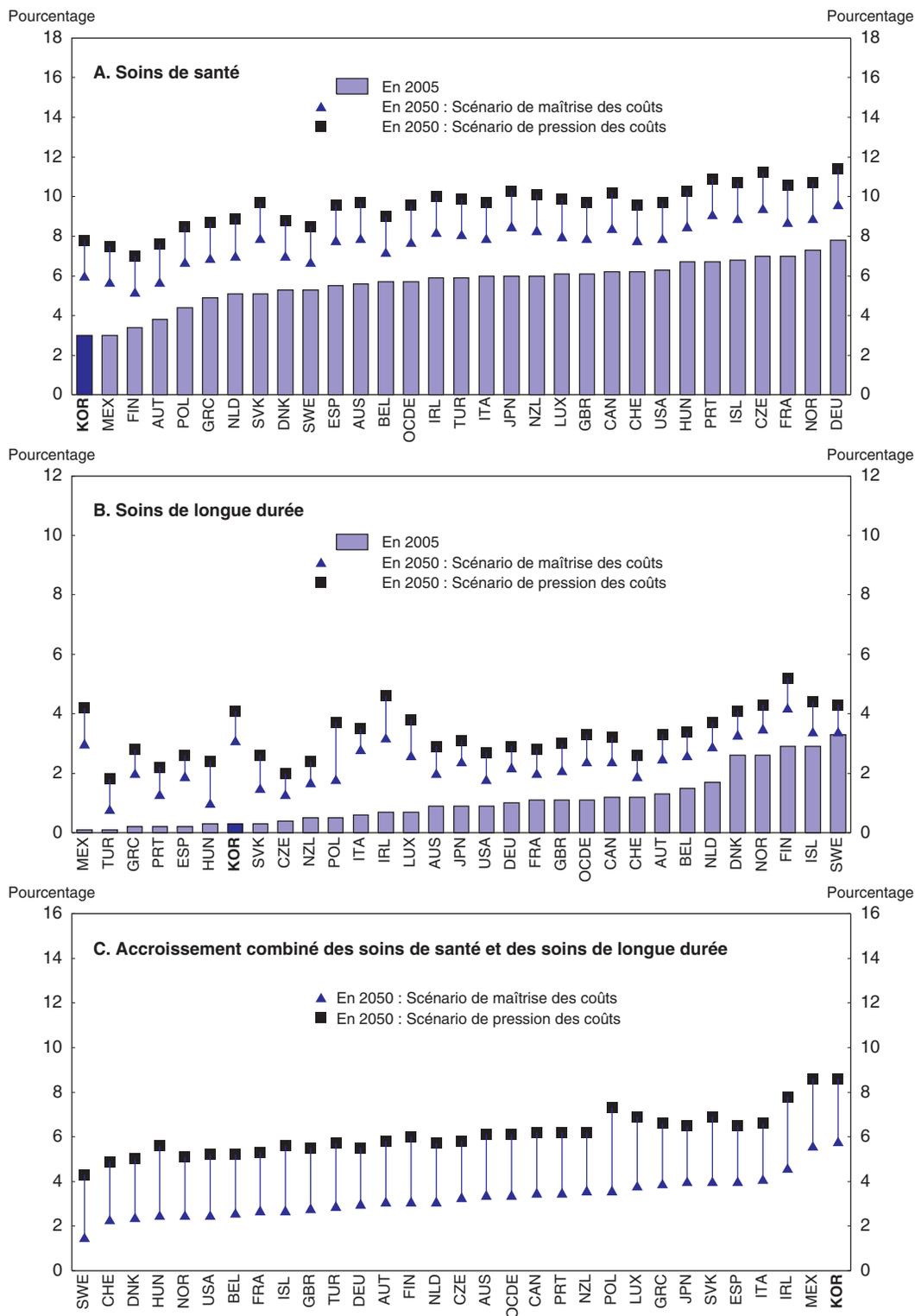
Source : OCDE (2006d).

couverture élargie, le NHI a restreint les prestations et fixé à un niveau élevé le montant de la participation laissée à la charge des assurés (ticket modérateur). En conséquence, le secteur privé représente 50 % des dépenses totales de santé, ce qui est bien supérieur à la moyenne OCDE (28 %) et permet de limiter les dépenses publiques de santé à 3 % du PIB, soit le plus faible niveau de la zone OCDE (graphique 5.8).

Une analyse internationale de l'OCDE prévoit pour la Corée une augmentation des dépenses publiques de santé de 3 à 5 points de PIB d'ici à 2050, soit la plus forte progression de tous les pays membres (graphique 5.8). Tout d'abord, sachant que les dépenses médicales tendent à augmenter avec l'âge, le vieillissement rapide de la population coréenne devrait accroître les dépenses publiques de santé de 1.6 % du PIB, soit le double du chiffre attendu (0.7 %) dans la zone OCDE (OCDE, 2006d). En 2004, les personnes âgées ont représenté 23 % des dépenses totales de santé en Corée, soit une proportion bien

Graphique 5.8. **Augmentation prévue des dépenses publiques au titre des soins de santé et des soins de longue durée**

En pourcentage du PIB, sur la période 2005-2050



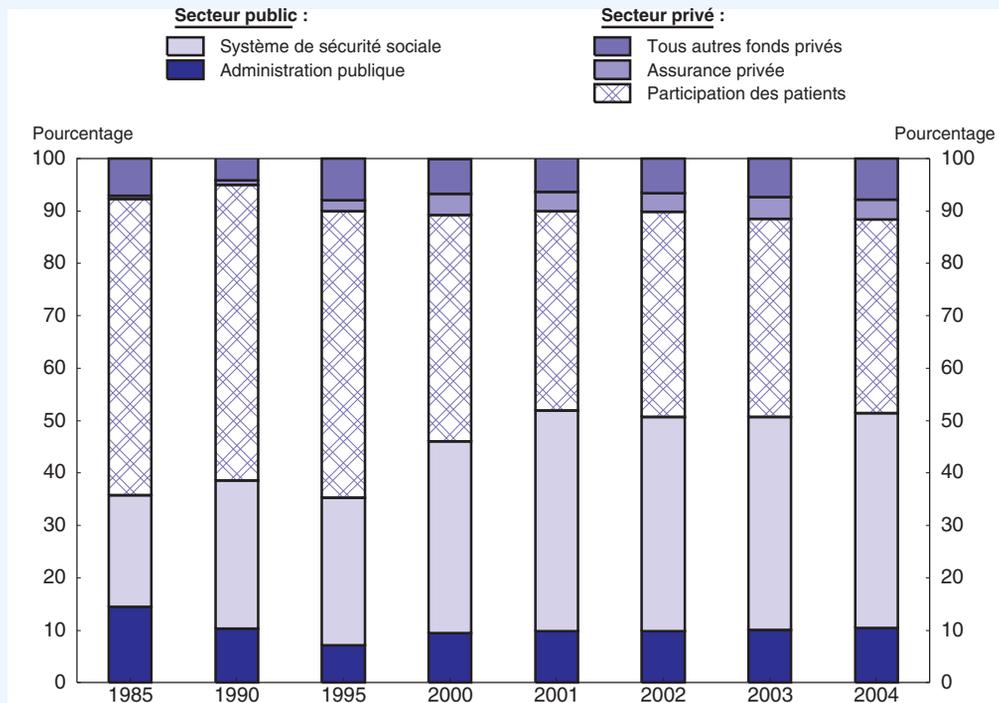
Source : OCDE (2006d).

Encadré 5.4. Le système de santé coréen

La Corée s'est dotée d'un système de couverture maladie universelle dans un laps de temps relativement court et pour un coût relativement modique. Les soins de santé sont dispensés principalement par le secteur privé : environ 90 % des spécialistes travaillent dans le privé et 93 % des établissements médicaux sont privés*. Les consommateurs sont libres de choisir leurs prestataires de soins. Le financement est assuré à 51 % par le secteur public et à 49 % par le secteur privé. Parmi les sources publiques, la plus importante est le NHI qui engage 41 % des dépenses totales de santé (graphique 5.9). Le NHI est financé par les employeurs, les employés et les travailleurs indépendants, l'État prenant à sa charge environ la moitié des cotisations de cette dernière catégorie. Le gouvernement coréen assume en outre 10 % de dépenses liées pour partie à un programme d'aide médicale aux plus nécessiteux. Dans le secteur privé, les paiements directs des patients représentent la principale source de financement des soins de santé (37 % des dépenses totales). Ce pourcentage élevé, qui inclut la participation au coût des prestations couvertes par le NHI et le règlement intégral des prestations non couvertes, reflète l'objectif du gouvernement de mettre en place une couverture maladie universelle pour des taux de cotisation faibles en maintenant les prestations à un niveau peu élevé et en excluant de la couverture certaines maladies et procédures de diagnostic. Le taux de participation aux coûts est de 20 % pour les soins dispensés en milieu hospitalier et de 30 % à 50 % pour les soins ambulatoires. En conséquence, le NHI assure une protection relativement complète mais légère en cas de maladie. Le système peut également entraver l'accès aux soins des pauvres puisque le montant du ticket modérateur n'est pas lié au revenu et que le montant de la participation totale aux coûts est plafonné à un niveau plutôt élevé (voir ci-dessous). Les assurances privées ne représentent que 4 % des dépenses de santé.

Graphique 5.9. **Évolution des dépenses de santé par source de financement, en Corée**

Pourcentage du total



Source : OCDE (2006), Base de données sur la santé, OCDE, Paris.

Encadré 5.4. Le système de santé coréen (suite)

À l'heure actuelle, les tarifs médicaux sont fixés à l'issue de négociations entre le NHI et les prestataires de soins, et les prix des produits pharmaceutiques sont fixés par le gouvernement. Ces prix déterminent les paiements effectués par le NHI aux prestataires pour le traitement des assurés. Tous les prestataires médicaux sont obligatoirement sous contrat avec le NHI et sont assujettis aux barèmes établis par le gouvernement. Ce dernier a limité les dépenses de santé en restreignant le taux d'augmentation des honoraires médicaux.

Jusqu'en 2000, le NHI était fragmenté : il regroupait près de 400 compagnies d'assurances quasi publiques créées dans le but d'instaurer une couverture universelle. Étant donné la diversité des modes de calcul des cotisations et des prestations, il arrivait bien souvent que des personnes ayant des revenus semblables soient soumises à des taux de cotisation différents pour les mêmes prestations, ce qui générait une inégalité horizontale. La réforme d'intégration de 2000 a regroupé les compagnies d'assurances au sein d'un assureur unique et fixé un taux uniforme de cotisation pour tous les salariés, instaurant ainsi une plus grande équité. La réforme a également amélioré l'efficacité de la gestion : les coûts administratifs sont passés de 6.4 % des dépenses totales en 2000 à 3.7 % en 2004. En outre, la réforme a conféré au NHI un certain pouvoir sur le marché en sa qualité d'acheteur unique de services de santé mais elle n'a pas résolu le problème de la fraude ou du paiement de cotisations insuffisantes de la part des travailleurs indépendants.

La réforme de séparation de 2000 a dissocié le rôle de prescripteur du médecin du rôle de distributeur du pharmacien. Or, la vente de médicaments était pour les médecins une source de revenus importante qui représentait entre un tiers et la moitié de leur revenu total, selon leur spécialité. La prescription de médicaments par les médecins était donc orientée par la recherche du profit. L'objectif de la réforme était de réduire l'usage excessif de produits pharmaceutiques et d'accroître l'efficacité du secteur du médicament. Pour riposter, les médecins ont organisé un certain nombre de grèves qui ont abouti à une revalorisation des honoraires de 41 % à titre compensatoire. Ce faisant, la réforme a aggravé les problèmes financiers du NHI, générant en 2001 un déficit de 2 200 milliards de wons, soit 20 % des dépenses. En plus de la forte hausse des honoraires médicaux, la réforme a gonflé les dépenses en augmentant le nombre des consultations médicales dans le but d'obtenir des prescriptions qui étaient autrefois délivrées par les pharmaciens et accru la prescription de médicaments d'un coût plus élevé, les médecins n'étant plus incités à prescrire des médicaments à prix réduit. En 2001, le gouvernement a lancé un programme qui visait à faire renouer le NHI avec les bénéficiaires ; i) les aides publiques aux travailleurs indépendants ont été portées à 50 % des cotisations ; ii) le mode d'évaluation des revenus des travailleurs indépendants a été amélioré ; iii) le montant du ticket modérateur a été relevé ; iv) la détection de la fraude des prestataires a été améliorée et v) le taux de cotisation a été porté de 3.4 % à 4.5 % en 2006. Ces réformes ont permis au NHI de renouer avec les bénéficiaires en 2003.

* L'État coréen maintient quelque 250 établissements de soins de santé primaires en milieu rural pour pallier l'insuffisance de l'offre privée.

supérieure à leur part dans la population totale (9 %). En conséquence, les dépenses de santé par habitant ont été trois fois plus élevées pour les plus de 65 ans que pour les moins de 65 ans. Ensuite, la croissance relativement rapide des revenus (le niveau de vie coréen se rapprochant de la moyenne OCDE), tendra à accroître la part du revenu national consacrée aux soins de santé¹⁶. Dans cette hypothèse, le niveau des dépenses de santé en

Corée à l'horizon 2050 (6 % à 8 % du PIB) sera comparable au niveau actuellement enregistré dans certains pays de l'OCDE, dont le Japon.

En revanche, les autorités coréennes prévoient une progression plus forte des dépenses publiques de santé qui passeraient d'ici à 2050 à 12 % du PIB, pour atteindre le niveau le plus élevé de la zone OCDE. En effet, la progression des dépenses de santé pourrait être sensiblement supérieure à celle prévue au graphique 5.8, ceci pour un certain nombre de raisons dont la plus importante est peut-être le niveau relativement faible des dépenses totales de santé (6 % du PIB en 2005) par rapport au revenu par habitant. Cela tient en partie au fait qu'en Corée les augmentations de prix dans le secteur de la santé sont maintenues en dessous de l'inflation globale, ce qui incite à un rattrapage des prix des services de santé qui augmentera leur part du PIB. En outre, le faible niveau actuel des dépenses de santé reflète l'impact d'un niveau élevé de participation aux coûts qui limite la demande¹⁷. La part des dépenses de santé supportée par le privé étant déjà conséquente, il n'est guère possible de maîtriser les dépenses publiques en déplaçant vers le privé une partie plus importante de la charge. Au contraire, le gouvernement envisage de porter de 50 % à 60 %, dans les prochaines années¹⁸, sa part dans le financement des dépenses de santé. Il est important de faire en sorte que le niveau du ticket modérateur ne limite pas l'accès aux soins de santé. En effet, si la participation aux coûts permet de décourager les demandes non essentielles et de limiter les coûts, elle risque de restreindre l'accès aux soins en cas de maladie invalidante ou chronique, et pour les personnes dans l'incapacité d'assumer une participation même modeste au coût des services couverts par le NHI. Actuellement, la moitié de la participation au-delà de 1.2 million de wons par mois (60 % du salaire moyen) est couverte et cette participation est plafonnée à 3 millions de wons sur six mois. Mais même un ticket modérateur de cet ordre de grandeur pourrait bloquer l'accès aux soins des personnes à faible revenus ou des patients souffrant d'une maladie chronique.

Néanmoins, il faudrait éviter de nouvelles réductions des taux de participation aux coûts pour limiter l'accroissement des dépenses publiques. Parallèlement, la charge imposée aux personnes ayant un emploi devrait être allégée par plusieurs réformes. *Tout d'abord*, les personnes âgées, qui sont actuellement exemptées de cotisation à l'assurance-maladie (NHI) si elles ont des enfants qui travaillent, devraient être tenues de cotiser. Étant donné le niveau de maturité du régime public de retraite, les personnes âgées seront financièrement plus à même de supporter une part plus importante de la charge. *Ensuite*, comme pour le système national de retraite (NPS), il est essentiel d'évaluer de manière plus précise les revenus des travailleurs indépendants et de réduire le nombre des sous-évaluations pour instaurer un partage plus équitable du fardeau financier entre les travailleurs. L'État prend actuellement à sa charge environ 50 % des cotisations des travailleurs indépendants, ce qui se traduit par des transferts des salariés à faible revenu vers les travailleurs indépendants à haut revenu. En somme, il est important d'assurer la viabilité budgétaire du NHI, tout en s'efforçant d'offrir un niveau approprié de soins de santé.

Promouvoir l'efficacité et des soins de santé de qualité

Selon les résultats d'une enquête gouvernementale effectuée en 2006, moins de la moitié des Coréens se disent satisfaits de leurs services de santé. Les principaux sujets de mécontentement sont le niveau élevé des honoraires des médecins, reflété par l'importance de la participation aux coûts, et des traitements non satisfaisants, peut-être dus au plafonnement du coût des soins de santé (tableau 5.10). En outre, 17.5 % des personnes

interrogées se plaignent de la longueur des délais d'attente et 6.6 % des surtraitements. Les Coréens consultent en moyenne 10.6 fois par an alors que la moyenne OCDE est de 6.6. Mais le nombre de médecins pour 1 000 habitants était en 2004 de 1.6, chiffre bien inférieur à la moyenne OCDE (3 pour 1 000) qui classe la Corée à l'avant-dernière place des pays de l'OCDE. De même, le nombre d'infirmières pour 1 000 habitants était à cette date de 1.8 seulement contre 8.3 pour la moyenne OCDE. Ces chiffres suggèrent des visites médicales fréquentes mais brèves, les médecins multipliant le nombre des consultations pour compenser le faible niveau des honoraires dans un système de rémunération à l'acte. Étant donné le grand nombre de visites et le petit nombre de médecins, le nombre de consultations par médecin est l'un des plus élevés de la zone OCDE, ce qui donne à penser que la qualité de la prestation laisse à désirer. Le gouvernement ne restreignant pas l'offre, le faible nombre de médecins et d'infirmières semble s'expliquer par l'attractivité limitée de carrières médicales mal rémunérées. Une solution serait d'assouplir les contrôles à l'entrée de travailleurs étrangers, par exemple d'infirmières (chapitre 6).

Tableau 5.10. **Les raisons de l'insatisfaction suscitée par les services médicaux en Corée**

Pourcentages en 2006

	Ensemble du pays	Zones urbaines	Zones rurales
Honoraires médicaux élevés	27.2	27.9	23.0
Traitements non satisfaisants	22.9	22.9	22.9
Délai d'attente pour un traitement et une hospitalisation	17.5	17.7	16.4
Personnel peu affable	11.1	11.0	11.8
Traitements inadéquats	9.2	9.3	8.9
Surtraitement	6.6	6.8	5.5
Mauvais équipement	2.7	2.2	6.4
Divers	2.7	2.3	5.2
Total	100.0	100.0	100.0

Source : Korea National Statistical Office (2006).

En autorisant les sociétés commerciales à dispenser des soins de santé et en élargissant le rôle de l'assurance-maladie privée, on pourrait accroître le niveau de satisfaction des consommateurs. À l'heure actuelle, seul le « personnel médical légal » est autorisé à ouvrir des établissements médicaux, et encore chaque personne est autorisée à en ouvrir un seul. Les prestataires étrangers de soins médicaux sont ainsi exclus du marché, sauf dans les trois zones franches économiques indiquées au chapitre 6. La possibilité d'autoriser le secteur privé à jouer un rôle accru en matière de soins médicaux dans le reste du pays est aujourd'hui à l'étude. Comme pour l'assurance privée, ces hôpitaux ne représentent que 4 % des dépenses de santé (graphique 5.9) et l'assurance obligatoire contre les accidents de la circulation représente la moitié de ce montant. Autoriser les compagnies d'assurances privées à couvrir un plus grand nombre de services non remboursés par le NHI permettrait de mieux répondre à la demande des consommateurs. Or, le rôle de l'assurance privée est limité par le gouvernement qui craint que cela conduise à une polarisation de l'offre de soins de santé. Cette autorisation devrait s'accompagner de mesures visant à assurer l'accès aux soins des individus à revenu modestes et des personnes confrontées à des dépenses de santé catastrophiques.

Limiter le coût des soins de santé

Bien que son taux soit passé de 3.4 % en 2001 à 4.8 % en 2007, la cotisation au NHI demeure bien inférieure au niveau enregistré dans d'autres pays de l'OCDE comme le Japon (8.5 %), l'Allemagne (14 %) et la France (entre 18.5 % et 20 %). L'idéal serait de lier les plans de dépenses aux prévisions de recettes, en se fondant sur un fardeau fiscal acceptable pour les contribuables. Jusqu'ici, la maîtrise des coûts a reposé principalement sur le contrôle des honoraires. Mais, depuis les grèves de médecins qui ont suivi la réforme de séparation de 2000 (voir encadré 5.4), les honoraires sont désormais fixés par le biais de la négociation collective plutôt que par une décision autoritaire du gouvernement. Les mesures visant à maîtriser les coûts doivent se concentrer sur les facteurs qui placent les dépenses sur une orbite de croissance non viable à long terme. En dépit du relèvement des taux de cotisation et de l'augmentation des aides publiques (qui sont passées de 3 100 milliards de wons en 2002 à 3 900 milliards de wons, soit 0.5 % du PIB, en 2006), le NHI a renoué avec les déficits en 2006 dans le prolongement d'une progression des dépenses d'un tiers entre 2004 et 2006.

L'un des problèmes vient de ce que le système de remboursement à l'acte tend à encourager les dépenses car les médecins multiplient le nombre des rendez-vous. Les incitations à une utilisation efficace des ressources seraient améliorées par l'adoption d'autres systèmes de paiement, notamment : 1) une *échelle des valeurs relatives reposant sur les ressources*, dans laquelle les paiements sont établis sur la base du niveau de ressources nécessaires à chaque prestation ; 2) un *remboursement lié au volume*, qui réduit le coût unitaire des traitements marginaux de sorte que les prestataires sont moins incités à accroître les volumes ; et 3) des *groupes homogènes de malades (GHM)* dans lesquels le remboursement d'un diagnostic spécifique est tarifé (Docteur et Oxley, 2003). Enfin, la réforme d'intégration (voir encadré 5.4) devrait autoriser le NHI à devenir un acheteur plus actif et plus efficace de services de santé pour ses clients au lieu de se borner à rembourser toutes les demandes de remboursement. Un renforcement du contrôle et de l'évaluation des factures médicales permettra de réduire les coûts.

La projection, représentée au graphique 5.8, des dépenses futures de santé en Corée suppose qu'aux allongements futurs de l'espérance de vie corresponde un allongement de la durée de vie moyenne en bonne santé. Si, au contraire, une plus grande longévité s'accompagnait de plus longues périodes d'invalidité, les dépenses de santé augmenteraient encore plus vite que prévu. En revanche, une réduction des périodes d'invalidité ralentirait l'accroissement des dépenses de santé. Les autorités coréennes ont reconnu ce lien dans le *Plan Santé 2010*, qui s'est fixé pour objectif une « durée de vie en bonne santé » de 72 ans. Ce plan comporte 108 sous-objectifs dans 24 domaines. L'une des clés du problème est de réduire encore la tabagie masculine qui était, en 2004, la plus élevée de la zone OCDE, avec un taux de l'ordre de 60 %. Des augmentations du prix des cigarettes, l'extension des zones non fumeurs et la mise en place de programmes de prévention ont permis de ramener ce chiffre à 50 % en 2005, l'objectif étant de l'abaisser à 30 % à l'horizon 2010. Une deuxième priorité est le maintien de régimes alimentaires sains. La consommation totale de calories est l'une des plus faibles de la zone OCDE et la proportion d'obèses (30 %) est la deuxième plus faible de cette zone. Mais le pourcentage d'obèses augmente rapidement en Corée ; il est supérieur d'environ 60 % à son niveau d'il y a dix ans. Des politiques de prévention des maladies et de promotion de la santé s'imposent pour ralentir l'accroissement de la demande de soins de santé avec le vieillissement de la population.

En 2000, la réforme de séparation, qui a privé les médecins de l'activité lucrative que constituait la vente de produits pharmaceutiques à leurs patients, n'a pas atteint son objectif de réduction de la consommation de produits pharmaceutiques. En effet, la part des dépenses de santé n'a que légèrement diminué, passant de 27.8 % en 2000 à 27.4 % en 2004, ce qui est bien supérieur à la moyenne OCDE (17.7 %). Toutefois, étant donné le niveau plus faible des dépenses de santé en Corée, les dépenses liées aux produits pharmaceutiques avoisinent la moyenne OCDE (1.6 % du PIB). Néanmoins, la mise en place d'un nouveau cadre encourageant une utilisation économique des produits pharmaceutiques sur la base d'un audit et d'une évaluation du comportement des médecins en matière de prescriptions, l'adoption de directives de prescription et le recours accru aux génériques permettront probablement de faire des économies¹⁹.

En 2004, la durée moyenne des hospitalisations en unités de soins aigus a été de 10.6 jours en Corée contre 7 jours pour la moyenne OCDE. Cette différence s'explique notamment par l'admission grandissante dans ces unités de personnes âgées ayant besoin de soins de longue durée. En effet, 14 % au moins des hospitalisations en unités de soins aigus sont inappropriées (Kwon, 2006). L'augmentation rapide du nombre de lits de soins aigus, qui est passé de 3.6 pour 1 000 en 1994 à 5.9 en 2003, (contre 4.1 pour la moyenne OCDE) s'explique notamment par les besoins en soins de longue durée. L'« hospitalisation sociale » est une forme onéreuse d'assistance aux personnes âgées ayant besoin de soins infirmiers. La section qui suit traite du développement d'établissements de soins de longue durée qui devrait soulager les pressions exercées sur le système de santé.

L'offre de soins de longue durée aux personnes âgées

En 2005, les dépenses publiques au titre des soins de longue durée ont représenté 0.3 % du PIB, soit bien moins que la moyenne OCDE de 1.1 % (graphique 5.8, partie B). Les pouvoirs publics concentrent leur action sur l'offre de soins à domicile ou de soins en établissement aux personnes admissibles à l'aide sociale. Le faible niveau global des dépenses au titre des soins de longue durée reflète la relative jeunesse de la population coréenne actuelle et la forte dépendance à l'égard des soins non professionnels dispensés par des membres de la famille, principalement les filles (49 %) et les conjoints (32 %). En effet, le concept de soins de longue durée dispensés par des professionnels est nouveau en Corée. En 2004, 0.4 % seulement des personnes âgées ont reçu des soins de longue durée en établissement ; ce chiffre est le plus faible de ceux enregistrés dans les 23 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données et il est bien inférieur à la moyenne de 4.5 % (tableau 5.11). De même, la proportion de personnes recevant à domicile des soins professionnels rémunérés n'est que de 0.7 %, contre une moyenne OCDE de 9.6 %. Comme le nombre actuel d'établissements de soins de longue durée ne permet d'accueillir que 0.4 % des personnes âgées, ce sont les hôpitaux de soins aigus et donc le NHI qui doivent répondre aux besoins croissants en soins de longue durée.

Avec l'évolution démographique, les dépenses au titre des soins de longue durée vont s'accroître. En effet, elles augmentent de manière exponentielle avec l'âge et sont pour l'essentiel imputables aux personnes de plus de 80 ans. En Corée, le nombre des plus de 80 ans devrait être multiplié par neuf d'ici à 2050, passant de 1 % de la population actuellement à 14 %. De plus, l'augmentation du taux d'activité des femmes et la baisse de la proportion de personnes âgées vivant avec leur famille limiteront les possibilités de soins prodigués par des membres de la famille et nécessiteront la mise en place d'infrastructures sociales plus développées. L'OCDE estime que les dépenses publiques au

Tableau 5.11. **Comparaison internationale des soins de longue durée**

	Nombre de bénéficiaires (% de personnes âgées) ¹			Dépenses au titre des soins de longue durée (% du PIB)		
	Établissement	À domicile	Total	Public	Privé	Total
Corée	0.4	0.7	1.1	0.2	0.1	0.3
Italie	1.5	..		..	..	..
Irlande	1.8	..		0.5	0.1	0.6
Allemagne	2.4	6.1	8.5	1.0	0.4	1.4
Japon	3.0	9.3	12.3	0.8	0.1	0.8
États-Unis	3.6	..	..	0.7	0.5	1.3
Autriche	3.6	19.3	22.9	1.3	..	..
Luxembourg	3.9	4.5	8.4	0.5	..	..
Canada	4.2	..		1.0	0.2	1.2
Royaume-Uni	4.2	6.9	11.1	0.9	0.5	1.4
Danemark	4.4	21.5	25.9	..	..	..
Nouvelle-Zélande	4.5	9.0	13.5	0.5	0.2	0.7
République tchèque	4.9	8.2	13.1	..	..	..
Finlande	4.9	6.9	11.8	..	..	..
République slovaque	5.1	..	..	..	..	..
Australie	5.3	6.2	11.5	0.9	0.3	1.2
Pays-Bas	5.6			1.3	0.1	1.4
Norvège	5.8	17.4	23.2	1.9	0.3	2.2
France	6.3	5.2	11.5	..	..	..
Belgique	6.6	7.5	14.1	..	..	..
Suisse	6.6	9.4	16.0	..	..	1.5
Suède	7.5	9.5	17.0	2.7	0.1	2.9
Hongrie	8.0	15.1	23.1	0.2	0.1	0.3
Moyenne ²	4.5	9.6	13.8	1.0	0.2	1.2

1. Pays classés par pourcentage de personnes âgées recevant des soins de longue durée en établissement.

2. La moyenne pour le nombre total de bénéficiaires n'englobe que les pays pour lesquels tant des soins en établissement que des soins à domicile sont disponibles et la moyenne pour les dépenses totales n'englobe que les pays pour lesquels on dispose à la fois des dépenses publiques et des dépenses privées.

Source : Données du DELSA.

titre des soins de longue durée vont augmenter pour s'établir à l'horizon 2050 entre 3 % et 4 % du PIB, soit au-dessus de la moyenne OCDE qui devrait s'établir entre 2.4 % et 3.3 % (graphique 5.8). Comme dans le cas des soins de santé, l'augmentation prévue est l'une des plus importantes de la zone OCDE.

La difficulté est d'offrir un accès plus large et plus équitable aux soins de longue durée à l'intérieur des contraintes de viabilité budgétaire. En Corée, le secteur public prodigue des soins institutionnels de longue durée à environ 15 000 personnes, soit environ 90 % des personnes âgées actuellement placées en établissement. Sur les 679 établissements de soins de longue durée qui existaient en août 2006, 77 % étaient des établissements publics, les établissements privés se concentrant sur la frange supérieure du marché. Entre 2006 et 2008, les autorités prévoient d'ouvrir 1 112 nouveaux établissements publics de soins de longue durée, soit une capacité d'accueil supplémentaire de 30 000 places, le secteur privé prévoyant quant à lui d'offrir 6 000 places supplémentaires. Après une nouvelle extension de l'offre publique de soins de longue durée, le gouvernement coréen encouragera le secteur privé à intervenir davantage sur ce marché.

Comme dans le cas de la garde d'enfants, l'attribution de chèques aux ménages donnerait aux consommateurs un choix plus large en matière de soins de longue durée,

améliorerait le taux de satisfaction des personnes âgées et leur degré d'indépendance (Lundsgaard, 2005). Si la Corée abandonne le système actuel, dans lequel c'est l'État qui met à disposition la plupart des installations de soins de longue durée, elle stimulera la concurrence entre les prestataires et donnera un choix plus large aux familles tout en limitant les dépenses publiques (OCDE, 2005a). On peut répondre aux inquiétudes que cela soulève en termes de qualité en exigeant que l'aide aux personnes âgées soit utilisée pour régler des soins de longue durée dispensés par des installations sous licence.

En 2008, la Corée va mettre en place un régime national d'assurance-dépendance à l'instar de ce qui se fait actuellement en Allemagne, au Japon, au Luxembourg et aux Pays-Bas et contrairement à l'Autriche qui finance les soins de longue durée sur le budget général et donne aux individus une plus grande liberté de choix (Lundsgaard, 2005). Les cotisations seront collectées par le NHI, et le taux initial devrait être de l'ordre de 0.25 % des revenus des salariés²⁰. Les bénéficiaires, qui seront choisis par la Health Insurance Corporation, parmi des personnes âgées souffrant de maladies gériatriques, pourront recevoir des soins publics à domicile ou en établissement, ou des prestations en espèces pour régler des prestataires privés. Le nombre des bénéficiaires sera, dans un premier temps, limité à 80 000, soit 1.7 % de la population de personnes âgées. Or, en 2005, on recensait déjà 350 000 personnes âgées (soit 8.3 % de cette population) souffrant de démence. Le nombre des bénéficiaires devrait doubler d'ici à 2010. Le coût des soins à domicile et des soins en établissement²¹ est à la charge des personnes qui les reçoivent à hauteur de 20 %, les 80 % restants étant couverts par l'assurance (50 %) et par l'État (30 %). Lors de la mise en place de ce nouveau régime d'assurance, il est important de tirer les enseignements de l'expérience d'autres pays (encadré 5.5).

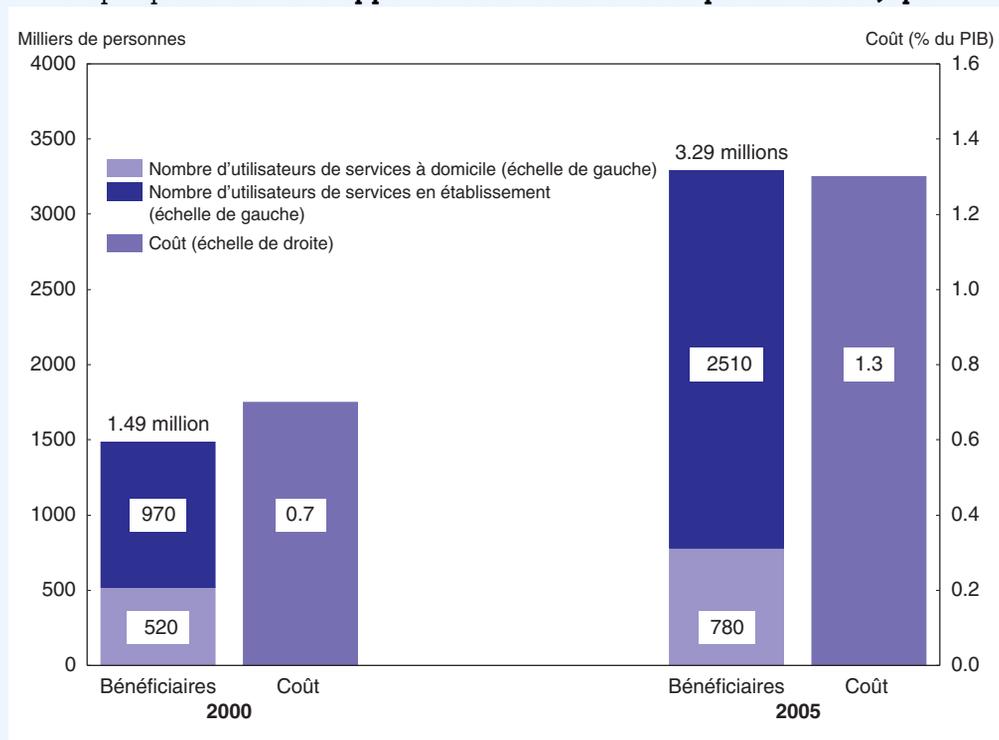
Encadré 5.5. Assurance dépendance : les enseignements de l'expérience japonaise

Face à l'accroissement de sa population de personnes âgées et à l'augmentation des coûts médicaux, le Japon a lancé, en avril 2000, un régime d'assurance-dépendance (LTCI) pour personnes âgées qui constitue, avec les retraites et les soins de santé, le troisième pilier du système de couverture sociale. Cette assurance obligatoire est gérée par les municipalités et verse des prestations aux personnes de plus de 65 ans certifiées admissibles à ces prestations sur la base d'une évaluation objective de leur état physique et mental par la municipalité dans laquelle elles vivent. La disposition et/ou l'aptitude de la famille et des amis à prodiguer des soins ne sont pas prises en compte dans la décision d'admissibilité. Une fois l'admissibilité établie, un gestionnaire de soins employé par la municipalité élabore un plan de soins approprié. Le système donne au consommateur le choix entre différents services et différents prestataires ; il englobe les soins en établissement et les soins à domicile. Les honoraires au titre des services LTCI sont fixés par le gouvernement et s'appliquent à tous les prestataires qui doivent se conformer à des normes de qualité établies au niveau national. Les patients sont tenus de prendre à leur charge 10 % du coût, l'État¹ et l'assurance se partageant le financement du solde. Les cotisations sont fixées par les municipalités à des niveaux suffisants pour couvrir leurs coûts. En moyenne, les personnes de plus de 65 ans ont payé 4 090 yen (35 USD) par mois en 2006, alors que les personnes de la tranche d'âge 41-64 ans payaient un montant analogue, la prime étant ventilée entre l'employeur et l'employé.

Encadré 5.5. Assurance dépendance : les enseignements de l'expérience japonaise (suite)

Depuis l'an 2000, on a observé au Japon une remarquable progression du recours aux soins de longue durée, qui a été le résultat de l'explosion d'une demande contenue (Shimizutani, 2006). Entre 2000 et 2005, le nombre des bénéficiaires a plus que doublé tandis que la part des dépenses dans le PIB est passée de 0.7 % à 1.3 % (graphique 5.10), ce qui est bien supérieur aux projections. Cela est dû, pour partie, à la « remarquable » progression du nombre de personnes âgées recevant des soins de faible niveau². Pour maîtriser les dépenses, le gouvernement a procédé, en avril 2006, à une révision majeure du programme LTCI, qui a limité l'offre de soins à domicile aux personnes souffrant d'incapacités mineures et mis en œuvre des mesures préventives visant à réduire la demande de soins de longue durée. Il espère, en outre, limiter le recours aux soins en établissement en réduisant la générosité de la couverture des soins à domicile. Dans le système initial, il était parfois plus intéressant financièrement d'intégrer un établissement même pour des personnes nécessitant un faible niveau de soins. En conséquence, le nombre de bénéficiaires recevant des soins en établissement a augmenté de 50 % entre 2000 et 2005. Dans l'intervalle, la proportion de personnes recevant des soins à domicile a augmenté de 159 %.

Graphique 5.10. Développement de l'assurance dépendance au Japon



Source : Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales (2006).

Encadré 5.5. Assurance dépendance : les enseignements de l'expérience japonaise (suite)

La Corée a des enseignements utiles à tirer de l'expérience japonaise :

- Suite à la mise en place du programme LTCI, l'explosion d'une demande contenue a généré une augmentation de 131 % du nombre des prestataires privés de soins de longue durée, qui est passé d'environ 20 000 en 2000 à plus de 50 000 en 2005 (Shimizutani, 2006). Il est donc essentiel de supprimer toutes réglementations susceptibles de décourager l'entrée sur le marché de nouvelles compagnies.
- Il est important d'éviter une augmentation tirée par l'offre du nombre de personnes âgées recevant des niveaux de soins relativement faibles. La forte augmentation enregistrée au Japon reflète en partie la tendance des gestionnaires de soins à se montrer trop généreux lorsqu'ils approuvent les soins. En outre, certains ont peut-être été effectivement à la solde des prestataires de services, d'où l'importance de s'assurer de la neutralité des gestionnaires de soins (Imai et Oxley, 2005). En Australie, en revanche, les gestionnaires de soins ont parfaitement joué leur rôle de contrôleurs d'accès (OCDE, 2005a).
- Il est important de stabiliser voire de réduire le nombre des personnes soignées en établissement. Dans un certain nombre de pays, dont les États-Unis, on observe un déclin absolu du nombre de personnes âgées soignées en établissement, ce qui reflète une augmentation de l'éventail des soins disponibles à domicile (OCDE, 2005a).
- On note une grande disparité entre les montants des primes, et les personnes âgées vivant dans des régions à habitat plus dispersé payent 66 % de plus que la moyenne nationale (Saidel, 2004). Même avec une augmentation des montants pris en charge par le gouvernement central, le nombre des utilisateurs de soins de longue durée dans ces régions a été supérieur à la capacité de paiement des municipalités, ce qui a imposé un relèvement des primes.
 1. Le gouvernement central prend à sa charge 25 % des soins et les administrations préfectorale et locale prennent à leur charge 12.5 % chacune.
 2. Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales (2006). Les personnes âgées nécessitant des soins de niveau 1 représentent la moitié des bénéficiaires.

L'aide sociale dans un contexte d'accroissement de la pauvreté relative et des inégalités de revenus

La plupart de l'aide sociale aux familles est dispensée par le biais du Basic Livelihood Security System (NBLSS). Ce système, autrefois connu sous le nom de Livelihood Protection Programme, a été renforcé et étendu depuis la crise financière. Il accorde des prestations en espèces au titre des frais de subsistance, de logement et d'éducation mais aussi des dépenses de santé, afin d'assurer à tous les ménages un revenu au moins équivalent au coût de la vie minimum dans le pays. Le niveau minimum a été relevé de 7 % en termes réels entre 1999 et 2005, atteignant 0.4 million de wons par mois pour une personne seule (20 % du salaire moyen). Dans l'intervalle, le nombre des bénéficiaires est passé de 1.2 % à environ 3 % de la population.

Si le NBLSS a été amélioré, plusieurs sujets d'inquiétude subsistent néanmoins. *Premièrement*, en plus d'un critère de revenu, l'admissibilité dépend d'un critère de

patrimoine et d'un critère familial. La somme des revenus et du patrimoine doit être inférieure au coût de la vie minimum, tandis que seules les personnes n'ayant aucun parent capable de les aider sont admissibles à l'aide. Selon une estimation, la moitié seulement des personnes dont le revenu est inférieur au coût de la vie minimum reçoivent une aide (Park, 2005). *Deuxièmement*, le manque de transparence des revenus des travailleurs indépendants risque de détourner des prestations au profit de personnes qui ne sont pas admises à en bénéficier. *Troisièmement*, le NBLSS dissuade de travailler car il ne comporte aucun système de non prise en compte d'une partie des revenus.

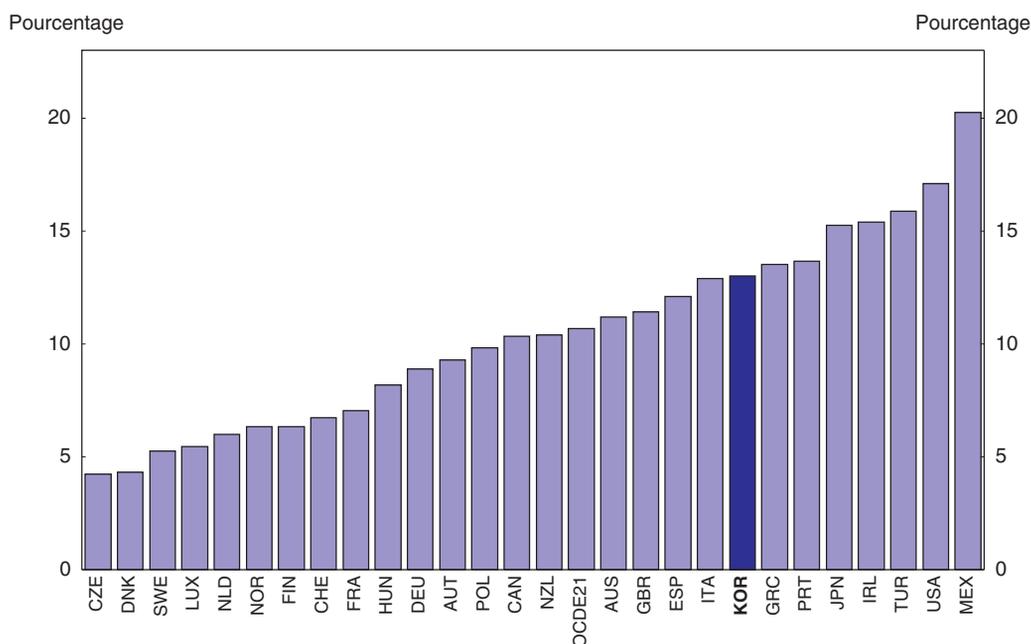
Dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses publiques et la fiscalité réduisent considérablement la pauvreté relative, définie comme un revenu inférieur à la moitié du revenu médian national. De fait, en 2000, les dépenses publiques et la fiscalité ont réduit de plus de moitié le taux de pauvreté, qui est passé d'une moyenne de 18.2 % à 8.4 % dans la zone OCDE²². L'effet conjugué des dépenses publiques et de la fiscalité n'a eu qu'un léger impact sur le niveau de la pauvreté en Corée par rapport aux autres pays de l'OCDE (Park et al., 2002), compte tenu de la faiblesse des dépenses sociales en Corée (tableau 5.1). Toutefois, l'efficacité des dépenses sociales au titre de la réduction de la pauvreté dépend également de leur composition et de leur ciblage²³. En Corée, les dépenses de santé et la charge des retraites représentent 74 % des dépenses publiques sociales, et se concentrent sur les personnes âgées. En revanche, 10 % seulement de ces dépenses concernent la population d'âge actif, ce qui est très inférieur à la moyenne OCDE (17 %)²⁴. En particulier, les prestations familiales ne représentent en Corée que 0.1 % du PIB contre 2.2 % pour la moyenne OCDE.

Pauvreté relative

L'impact limité de l'aide sociale sur la pauvreté relative, qui s'est accrue depuis la crise de 1997, est un sujet de préoccupation. En effet, le taux de pauvreté relative est passé de 8.7 % au milieu des années 90 à 13 % en 2000, soit de moins de la moyenne OCDE à beaucoup plus (graphique 5.11). En outre, la tendance à la hausse s'est poursuivie, quoiqu'à un rythme plus lent, pour atteindre 15.5 % en 2003. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, le vieillissement de la population et l'évolution de la structure des ménages, avec davantage de ménages unipersonnels et de ménages dont le chef de famille est une femme, ont favorisé la pauvreté (tableau 5.6). Toutefois, la pauvreté accrue des familles dirigées par un couple a représenté l'essentiel de la progression de la pauvreté, ce qui donne à penser que le facteur clé est l'inégalité grandissante des revenus²⁵.

Le gouvernement envisage la mise en place en 2008 d'un système de crédit d'impôt sur les revenus d'activité (EITC), analogue à celui qui existe aux États-Unis, pour renforcer notamment les incitations au travail. Le programme sera mis en place à petite échelle au profit des salariés ayant deux enfants ou plus, qui ne sont pas propriétaires d'un logement et dont le patrimoine est inférieur à 100 millions de wons (environ 110 000 dollars). Le plafond de revenus (base annuelle brute par ménage) est de 17 millions de wons (70 % du salaire moyen), ce qui est supérieur d'environ 20 % au coût de la vie minimum pour une famille de quatre personnes. L'EITC apportera 10 % de revenus jusqu'à concurrence d'un revenu annuel de 8 millions de wons, avec un plafond de 0.8 million de wons. Le crédit d'impôt sera supprimé graduellement à partir de 12 millions de wons. Sur les dix prochaines années, le système doit être progressivement étendu aux travailleurs indépendants. Mais le problème de la détermination exacte des revenus de cette catégorie de travailleurs le rend inadéquat pour l'ensemble de la population.

Graphique 5.11. **Comparaison internationale des taux de pauvreté relative**
Ensemble de la population en 2000¹



1. Le taux de pauvreté se définit comme la proportion d'individus dont le revenu disponible égalisé est inférieur à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population.

Source : Förster et Mira d'Ercole (2005) et Yeo et al. (2005).

Accroissement des inégalités de revenus et marché du travail

L'aggravation de la pauvreté s'est accompagnée d'un accroissement des inégalités de revenus²⁶, comme en témoignent un certain nombre d'indicateurs (tableau 5.12). Ainsi, le ratio décile supérieur/décile inférieur de revenus est passé de 7.4 en 1990 à 9.3 en 2004. La baisse des inégalités enregistrée durant la période de croissance rapide des années 1990 à 1995 s'est inversée après la crise de 1997 et la sévère récession de 1998. Depuis lors, les mesures des inégalités ont fluctué autour du niveau supérieur, baissant durant les années de forte croissance (2000 à 2002) et augmentant après l'éclatement de la bulle du crédit aux ménages et la croissance relativement faible qui a suivi. Le coefficient de Gini sur une base nationale était de 35.1 en 2006, soit 13 % de plus que la moyenne OCDE, plaçant le pays au 6^e rang de la zone OCDE (graphique 5.12). Le niveau élevé des inégalités reflète le niveau relativement faible des dépenses sociales, qui ne laisse guère de marge pour la redistribution, et un degré élevé de dispersion des salaires. Pour les travailleurs à temps plein, le ratio du 90^e au 10^e centile de revenus est de 4.0, ce qui est bien supérieur à la moyenne OCDE.

L'accroissement des inégalités s'explique en partie par la proportion grandissante de travailleurs temporaires, qui est passée de 16.6 % en 2001 à 29.4 % en 2005 (tableau 5.13)²⁷, devenant la deuxième plus importante de la zone OCDE. Plus de la moitié des travailleurs temporaires ont des contrats de travail à durée déterminée d'au maximum un an. Les écarts de salaires sont considérables : en 2005, les gains des travailleurs non réguliers (tels que les définit l'enquête complémentaire sur la population active) ont été supérieurs de 62 % à ceux des travailleurs réguliers. Un deuxième facteur expliquant la tendance à l'accroissement des inégalités est le creusement de l'écart de salaires entre grandes et

Tableau 5.12. Indicateurs des inégalités de revenus en Corée

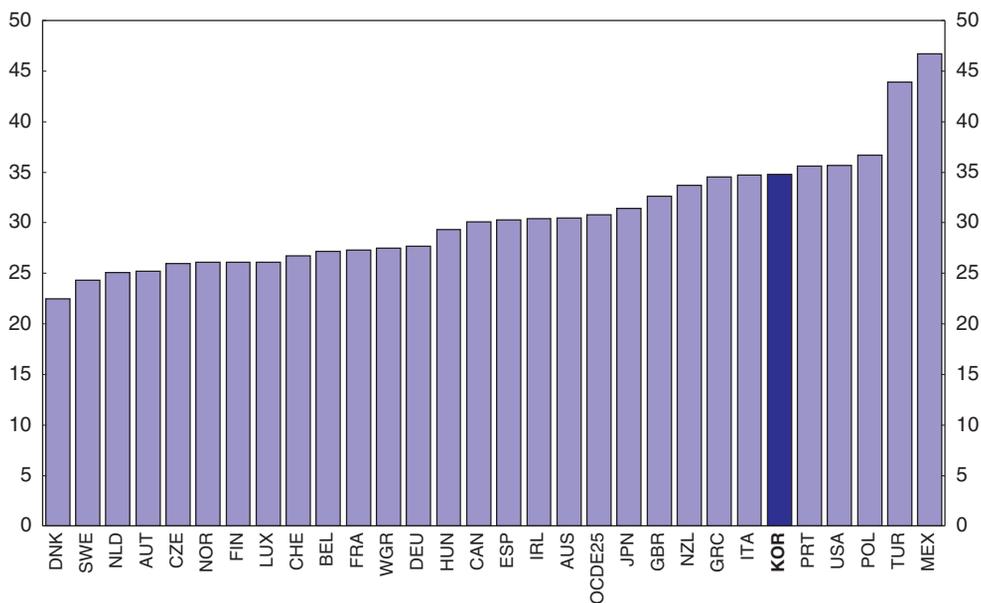
Pour des ménages de salariés urbains¹

	Coefficient de Gini ²	Ratio des quintiles ³	Ratio des déciles ⁴
1990	29.5	4.6	7.4
1991	28.7	4.5	7.0
1992	28.4	4.4	7.0
1993	28.1	4.4	6.8
1994	28.4	4.4	6.9
1995	28.4	4.4	6.8
1996	29.1	4.6	7.2
1997	28.3	4.5	7.0
1998	31.6	5.4	9.4
1999	32.0	5.5	9.3
2000	31.7	5.3	8.8
2001	31.9	5.4	8.8
2002	31.2	5.2	8.3
2003	30.6 (34.1)	5.2 (7.2)	8.9 (15.5)
2004	31.0 (34.4)	5.4 (7.4)	9.3 (15.7)
2005	31.0 (34.8)	5.4 (7.6)	9.1 (15.9)
2006	31.0 (35.1)	5.4 (7.6)	9.1 (15.9)

1. Les données nationales, disponibles depuis 2003, sont indiquées entre parenthèses.
2. Le coefficient de Gini se définit comme l'aire de la région délimitée par la courbe de Lorenz (qui représente les parts cumulatives de la population, des plus riches aux plus pauvres, en fonction de la part cumulative de revenus qu'ils reçoivent) et la diagonale à 45° prise comme ratio du triangle global. Les valeurs, qui s'échelonnent entre 0 en cas d'égalité parfaite et 1 en cas d'inégalité parfaite, sont multipliées par 100 pour donner un intervalle de 0 à 100.
3. Ratio du quintile supérieur au quintile inférieur.
4. Ratio du décile supérieur au décile inférieur.

Source : Korea National Statistical Office.

Graphique 5.12. Comparaison internationale des inégalités de revenus

Coefficient de Gini × 100¹

1. Voir le tableau 5.12 pour une définition du coefficient de Gini.

Source : Förster et Mira d'Ercole (2005), et Korea National Statistical Office

Tableau 5.13. **Proportion des travailleurs temporaires en Corée**En pourcentage des salariés¹

	2001	2002	2003	2004	2005	
Travailleurs sous contrat à durée déterminée	Un mois maximum	5.6	5.2	6.7	5.6	5.5
	Plus d'un mois mais moins d'un an	2.8	2.7	4.9	4.7	4.8
	Un an exactement	1.5	1.9	3.3	4.4	5.3
	Plus d'un an mais moins de 3 ans	0.6	0.6	1.3	1.7	1.8
	3 ans et plus	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8
	Sous-total	11.0	10.9	17.0	17.1	18.2
Travailleurs non titulaires d'un contrat à durée déterminée qui devraient perdre leur emploi contre leur gré	2.9	3.8	4.3	7.6	5.9	
Travailleurs intérimaires	1.0	0.7	0.7	0.8	0.8	
Travailleurs à la demande	2.2	2.9	4.2	4.6	4.8	
Total²	16.6	18.1	25.9	29.7	29.4	
<i>Pour mémoire :</i>						
Total de l'emploi salarié (en milliers)	13 540	14 030	14 149	14 584	14 968	

1. Ce tableau montre la part des travailleurs temporaires au sens où l'entend la définition de l'OCDE. En Corée, le concept de travailleurs non réguliers englobe d'autres catégories comme les travailleurs à temps partiel ; leur proportion est plus importante (de l'ordre de 40 %).
2. Le total est ajusté pour prendre en compte les chevauchements de catégories. L'enquête complémentaire a été effectuée chaque année au mois d'août depuis 2001. Il convient de signaler quelques changements susceptibles d'affecter les résultats récents. *Premièrement*, l'échantillon de l'enquête mensuelle sur la population active a été remplacé à partir de janvier 2003 et la question relative aux contrats à durée déterminée a été incluse dans cette enquête. *Deuxièmement*, depuis 2002, les travailleurs qui se considèrent titulaires d'un emploi à durée indéterminée car leur contrat de travail est régulièrement reconduit sont classés dans la catégorie des travailleurs « temporaires ».

Source : Ministère du Travail, Enquête sur la population active et enquête complémentaire sur la population active.

petites entreprises. Dans les PME, le salaire moyen a régressé, passant de 71 % en 2000 à 64 % en 2005 du salaire moyen des grandes entreprises ; cette baisse reflète les difficultés auxquelles sont confrontées les petites entreprises dans un contexte d'appréciation des taux de change et de faiblesse de la consommation privée. Le creusement de l'écart est également dû pour partie à un recours plus important des petites entreprises aux travailleurs non réguliers. En 2005, ceux-ci ont représenté 54 % des employés des petites entreprises contre 18 % des employés des grandes entreprises. En outre, l'écart des salaires est plus grand dans les PME : en effet, dans les petites entreprises les travailleurs non réguliers gagnent au mieux la moitié de ce que gagnent les travailleurs réguliers ; dans les grandes entreprises, ils gagnent les deux tiers.

Selon une enquête effectuée auprès d'entreprises employant des travailleurs non réguliers, 32,1 % d'entre elles ont invoqué comme raison essentielle de l'embauche de ces travailleurs un coût du travail moins élevé (tableau 5.14). Ces salaires moins élevés s'expliquent en partie par des différences de productivité même si la discrimination est également un facteur. Selon la Fédération coréenne du patronat (2006), la productivité des travailleurs non réguliers est inférieure de 22 % à celle des travailleurs réguliers tandis que leurs salaires sont inférieurs de 44 %. Ainsi, la moitié seulement du différentiel de salaire se justifie par des écarts de productivité. Une autre étude a montré qu'après prise en compte de l'âge, de l'expérience, de l'éducation et d'autres attributs, les travailleurs non réguliers sont payés entre 20 % et 27 % de moins que les travailleurs réguliers (Jeong, 2003). Selon les résultats d'une analyse plus récente, la discrimination explique 23 % de l'écart de salaire²⁸. Les travailleurs non réguliers ont non seulement des salaires moins élevés mais également moins d'avantages (tableau 5.15). Alors que 73 % des travailleurs réguliers bénéficient d'un

régime de retraite, du droit au paiement des heures supplémentaires, de primes régulières et des congés payés, 74 % des travailleurs non réguliers ne bénéficient d'aucun de ces avantages. Les disparités de coûts de main-d'œuvre sont encore accrues par les disparités de couverture sociale. Plus des quatre cinquièmes des travailleurs réguliers sont couverts par tous les programmes d'assurance sociale (vieillesse, maladie et chômage), alors que les deux tiers des travailleurs non réguliers n'ont aucune couverture sociale professionnelle. Cette couverture sociale réduite des travailleurs non réguliers n'est pas due essentiellement à une législation différente mais plutôt à une faible conformité avec la loi.

Tableau 5.14. **Raisons de l'embauche de travailleurs non réguliers**

Pourcentages

	Coûts de main-d'œuvre	Flexibilité	Tâches auxiliaires	Tâches de courte durée	Autres
Toutes industries	32.1	30.3	18.5	13.9	5.2
Manufacturières	28.7	34.5	17.9	14.7	4.1
Non manufacturières	35.4	26.1	19.1	13.2	6.2
Entreprises de					
Moins de 30 travailleurs	35.5	28.9	15.8	13.2	6.6
30 à 99 travailleurs	28.5	27.6	18.7	18.2	7.0
100 à 299 travailleurs	37.7	26.2	15.5	14.3	6.3
300 à 499 travailleurs	34.3	29.4	19.6	12.7	3.9
500 travailleurs et plus	26.1	39.9	22.9	9.6	1.6

Source : Cited from Ahn et al. (2003).

Tableau 5.15. **Couverture sociale et avantages salariaux par type d'emploi**

	Travailleurs réguliers	Travailleurs non réguliers ¹
Prestations²		
Toutes les prestations	73.0	9.5
Certaines prestations	25.9	16.3
Aucune	1.1	74.2
Assurance sociale³		
Totale	81.2	29.4
Partielle	17.4	5.3
Aucune	1.4	65.3

1. Dans le rapport d'Ahn, le concept de travailleurs non réguliers englobe les travailleurs temporaires et les journaliers mais également les « travailleurs atypiques ». Cette dernière catégorie recouvre les titulaires de contrats à durée déterminée et de contrats à temps partiel mais aussi l'emploi alternatif (travailleurs en mission, personnes travaillant pour des agences d'intérim, travailleurs indépendants, travailleurs à la demande et travailleurs à domicile).

2. Englobe l'allocation de retraite, le paiement des heures supplémentaires, les primes régulières et les congés payés.

3. Englobe le système national de retraite, le système national d'assurance-maladie et le système d'assurance-emploi.

Source : Ahn (2006).

L'enquête auprès des employeurs a également montré que 30 % d'entre eux recrutent des travailleurs non réguliers dans un souci de plus grande flexibilité ; cette raison est plus importante pour les grandes entreprises que pour les petites qui s'attachent davantage à réduire leurs coûts de main-d'œuvre (tableau 5.14). Il est très difficile de licencier des travailleurs réguliers en raison de la Loi sur les normes du travail²⁹ et du pouvoir des syndicats. L'OCDE classe la Corée au 3^e rang des pays membres pour la protection de

l'emploi des travailleurs réguliers. Dans un monde de concurrence grandissante, les entreprises coréennes sont incitées à maintenir un effectif minimum de travailleurs réguliers et à s'ajuster aux fluctuations de la demande en recrutant des travailleurs non réguliers et en externalisant certaines activités. L'emploi non régulier aide les entreprises à avoir un niveau optimum d'emploi et à maximiser ainsi leurs profits. L'emploi temporaire tend à être plus répandu dans les pays où la protection des travailleurs réguliers est plus stricte (Grubb *et al.*, 2007).

Selon une enquête gouvernementale effectuée en 2005, 80 % des travailleurs réguliers se sont déclarés satisfaits de leur emploi contre 29 % seulement des travailleurs non réguliers. Toutefois, 41 % ont accepté un emploi non régulier faute de mieux, tandis que 11 % ont déclaré préférer un emploi non régulier qui leur donne plus de souplesse en termes de temps de travail. Chose étonnante, 8 % seulement des travailleurs non réguliers interrogés espéraient que leur emploi actuel leur servirait de tremplin pour un autre emploi, ce qui témoigne d'une faible mobilité entre l'emploi régulier et l'emploi non régulier. Sur l'ensemble des travailleurs non réguliers en 2003, 15 % seulement ont pris un emploi régulier dans l'année qui a suivi, tandis que 59 % ont conservé leur statut de travailleurs non réguliers. De plus, 20 % ont perdu leur emploi et sont devenus chômeurs ou sont sortis de la population active, tandis que 5 % sont devenus des travailleurs indépendants. Il est clair qu'une très forte proportion de travailleurs non réguliers se retrouve piégée dans ce type d'emploi. En revanche, moins de 10 % des travailleurs réguliers ont changé de catégorie, pour devenir chômeurs, inactifs ou travailleurs familiaux non rémunérés.

En somme, l'emploi non régulier se caractérise par sa précarité, la faiblesse des rémunérations et une couverture sociale (filet de sécurité) limitée. La polarisation sociale engendrée par la proportion croissante d'employés non réguliers a donc des conséquences négatives en termes d'équité. Elle limite également les perspectives de croissance à long terme en favorisant la rotation des travailleurs : 62 % des travailleurs non réguliers ont moins d'un an d'ancienneté contre 30 % pour les travailleurs réguliers. Un certain nombre d'études montrent que les travailleurs non réguliers bénéficient d'opportunités de formation moindres que les travailleurs réguliers (Grubb *et al.*, 2007).

La stratégie du gouvernement coréen est de limiter le recours aux travailleurs non réguliers et d'éviter tout traitement discriminatoire à leur encontre. Le projet de loi de réforme du droit du travail adopté en décembre 2006 comporte deux grandes dispositions :

- Les « pratiques discriminatoires injustifiables » à l'encontre de travailleurs non réguliers sont interdites. Les travailleurs s'estimant victimes de discriminations au niveau de leurs conditions de travail ou de leur rémunération peuvent porter l'affaire devant la Commission des relations industrielles qui impose aux entreprises d'apporter la preuve que leurs pratiques ne sont pas discriminatoires.
- Après deux années d'emploi, les travailleurs titulaires de contrat à durée déterminée sont considérés comme des employés réguliers. Mais les syndicats font valoir que la durée imposée aux contrats à durée déterminée est trop longue et que les entreprises licencieront tout simplement ces travailleurs avant l'expiration des deux années.

Le gouvernement prévoit, en outre, de cibler les mesures actives du marché du travail sur les travailleurs non réguliers afin d'améliorer leur employabilité et d'accroître leur couverture sociale par le biais du filet de sécurité.

L'émergence d'un marché du travail dual, dont l'un des secteurs est assujéti à des niveaux de salaires moindres, une protection sociale moindre (filet social) et une plus grande précarité de l'emploi, pose des problèmes d'équité. Si la réforme du droit du travail vise à réduire la proportion grandissante de travailleurs non réguliers, elle risque de réduire l'emploi de ces travailleurs, mais aussi l'emploi global. L'interdiction de toute discrimination à l'encontre des travailleurs non réguliers risque d'exposer les entreprises à des litiges coûteux, en temps et en argent, susceptibles de les dissuader d'employer des travailleurs non réguliers et d'aggraver la pauvreté, augmentant ainsi les pressions à la hausse des dépenses publiques sociales. Si la non-discrimination était interprétée au sens d'une parité des salaires, la masse salariale totale augmenterait dans des proportions pouvant atteindre 13 %. En pratique, l'augmentation réelle dépendrait de la proportion de l'écart salarial attribuée à la discrimination et de celle due à un travail effectué différent et aux différences de productivité, question pour laquelle il existe un large éventail d'estimations, comme nous l'avons montré ci-dessus.

Au contraire, un assouplissement de la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers réduirait le dualisme et pourrait inciter à la création d'emplois. Il pourrait également encourager l'investissement en Corée (chapitre 6). Parallèlement, il est important d'améliorer la couverture effective de l'assurance sociale, y compris le système d'assurance-emploi (EIS), afin de réduire l'écart de coûts entre les travailleurs réguliers et les travailleurs non réguliers. En 2005, 27 % seulement des chômeurs ont été indemnisés du fait, en partie, de la rigueur des conditions requises pour être indemnisés mais aussi de la durée d'indemnisation relativement courte et de la couverture limitée du système d'assurance-emploi. Bien que près de 80 % des travailleurs soient éligibles à l'EIS, 57 % seulement sont effectivement assurés (tableau 5.16), ce qui montre bien la difficulté de faire respecter la réglementation. La forte rotation des travailleurs non réguliers et le grand nombre de petites entreprises rendent difficile un accroissement de la couverture effective. En effet, sur les 3.2 millions d'entreprises que comptait la Corée en 2005, 3 millions employaient moins de dix travailleurs. L'initiative du Service national des impôts, qui fait obligation aux entreprises d'indiquer la masse salariale que représentent ses travailleurs temporaires et ses salariés atypiques, pourrait faciliter la mise en conformité avec la réglementation. Par ailleurs, en 2009 une seule agence centralisera le recouvrement des cotisations des quatre branches de l'assurance sociale (retraite, santé, emploi et accidents du travail).

Tableau 5.16. **Couverture du système d'assurance-emploi**

Nombre de travailleurs en milliers et en pourcentage

	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Salariés	12 824	12 603	13 142	13 265	13 932	14 672	14 584	15 185
Éligibles au système d'assurance-emploi	4 280	8 342	8 700	9 269	9 269	9 651	12 389	12 011
Effectivement assurés	4 204	5 876	6 747	6 884	7 102	7 180	7 905	8 663
Éligibles en pourcentage des salariés	33.4	66.2	66.2	69.9	66.5	66.0	84.9	79.1
Assurés en pourcentage des travailleurs éligibles	98.2	70.4	77.6	74.3	76.6	74.4	63.8	72.1
Assurés en pourcentage des salariés	32.8	46.6	51.3	51.9	51.0	49.1	54.2	57.0
Proportion de chômeurs indemnisés ¹	..	13.5	..	16.0	..	19.1	23.6	27.3

1. Moyennes annuelles.

Source : Ministère du Travail.

Conclusion

Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, des pressions considérables sont exercées sur le gouvernement coréen pour l'exhorter à accroître ses dépenses publiques sociales au titre de la garde d'enfants, des retraites, des soins de santé, des soins de longue durée et de l'aide sociale. Mais celui-ci doit se montrer d'une grande prudence car il pourrait lui être difficile par la suite de revenir sur un accroissement des dépenses. Or, un certain nombre de pays de l'OCDE ont constaté l'impact négatif pour la croissance économique d'augmentations importantes des dépenses sociales associées à des hausses d'impôts. Le rythme d'augmentation des dépenses devrait être conforme aux objectifs de viabilité budgétaire à moyen et long terme et un accroissement des dépenses sociales devrait être partiellement compensé par une réduction des dépenses dans d'autres secteurs. Plutôt que de fixer un objectif global de dépenses sociales de l'ordre de 21 % du PIB, il vaudrait mieux s'attacher à développer dans chacun des domaines des programmes efficaces que les contribuables sont disposés à financer, ce qui constitue l'un des objectifs du programme Vision 2030. À titre d'exemple, la proposition de porter le taux de cotisation au régime national des retraites au niveau de 15,9 % requis pour assurer la viabilité financière du régime, dans l'hypothèse d'un taux de remplacement de 50 %, a été rejetée par l'Assemblée nationale, et les partis politiques sont convenus de maintenir le taux de cotisation à son niveau actuel de 9 %. L'encadré 5.6 résume les recommandations spécifiques pour chacun des domaines abordés dans ce chapitre.

Lors de l'élaboration du filet de protection sociale, les autorités devraient prendre en compte les caractéristiques du marché du travail. Étant donné le rôle clé des programmes d'assurance sociale en Corée, près des trois quarts des dépenses publiques sociales sont financés par les cotisations des travailleurs et le quart restant par le gouvernement. La charge imposée aux travailleurs est relativement lourde comparée à celle enregistrée dans les pays de l'Union européenne, où l'État finançait 37 % des dépenses publiques sociales en 2001. Si la couverture est globale, les dépenses sociales financées par un système contributif peuvent avoir un effet comparable à celui des systèmes financés par l'impôt. Mais, en Corée, la couverture est loin d'être universelle. Comme nous l'avons noté ci-dessus, la moitié seulement de la population active cotise au régime public de retraite, ce qui reflète une faible proportion pour les travailleurs indépendants. De même, 64 % des travailleurs réguliers bénéficient de l'assurance-emploi contre 34 % seulement des travailleurs non réguliers. En outre, la difficulté de faire respecter les réglementations et d'accroître la transparence des revenus des travailleurs indépendants fait peser une charge considérable sur les salariés qui représentent 43 % de la population d'âge actif. En effet, les charges sociales représentent déjà 25 % de la rémunération des salariés (tableau 5.17). Une fiscalisation accrue des dépenses sociales, comme dans le cas de la retraite de base, réduirait la charge imposée aux travailleurs. En somme, il est important de concevoir des programmes de dépenses sociales qui soient compatibles avec les caractéristiques du marché du travail coréen.

Si l'augmentation des dépenses sociales est l'une des réponses habituelles à l'accroissement des inégalités et de la pauvreté, il est important de s'attaquer au problème du dualisme accru du marché du travail. L'inversion de la tendance à un recours accru aux travailleurs non réguliers réduirait la nécessité de dépenses sociales supplémentaires ciblées sur la population d'âge actif. En outre, une extension des programmes sociaux ne parvient pas toujours à réduire sensiblement les taux de pauvreté ; entre 1995 et 2000, la

Tableau 5.17. **Cotisations d'assurance sociale**

Pourcentage de la rémunération des salariés en 2005

	Employeur	Employé	Total
Assurance accidents du travail	1.62	..	1.62
Fonds de garantie des salaires	0.04	..	0.04
Système d'assurance-emploi ¹	1.30	0.45	1.75
Système national d'assurance maladie	2.16	2.16	4.31
Système national de retraite	4.50	4.50	9.00
Allocation de retraite ²	8.30	..	8.30
Total	17.92	7.11	25.02

1. Le taux varie entre 0.7 % et 1.3 % selon la taille de l'entreprise.

2. La loi sur les normes du travail impose aux entreprises de verser aux salariés dont elles se séparent une somme forfaitaire équivalant à un mois de salaire pour chaque année de travail.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

relation entre l'augmentation des dépenses sociales et la réduction globale de la pauvreté dans les pays de l'OCDE a été faible (OCDE, 2006b).

Enfin, l'accent mis sur l'égalité de l'offre de services sociaux devrait être tempéré par une plus grande attention portée à l'encouragement de la concurrence et à une meilleure la protection des consommateurs. De la sorte, l'importance donnée à l'offre publique de services sociaux, tels que la garde d'enfants et les soins de longue durée, diminuerait au profit d'une implication accrue des entreprises privées. La remise de chèques aux utilisateurs des services stimulerait la concurrence et établirait une correspondance entre l'offre de services et les demandes des consommateurs. En outre, en autorisant un rôle accru de l'assurance-maladie privée pour les services non couverts par le NHI et des hôpitaux à but lucratif, on améliorerait la protection des consommateurs.

Encadré 5.6. **Résumé des recommandations en matière de dépenses publiques sociales dans le contexte du vieillissement démographique**

Supprimer les obstacles qui limitent le taux de fécondité

- Réformer le système éducatif pour réduire le recours aux établissements privés de tutorat et réduire les sommes déboursées par les familles au titre de l'éducation.
- Réduire les freins aux naissances en assurant une offre adéquate de structures de qualité pour l'accueil des enfants et en encourageant les entreprises à mettre en œuvre des politiques plus favorables à la famille, qui encourageront également l'activité des femmes.
- Encourager l'offre de structures privées d'accueil des enfants, notamment en supprimant les plafonds de prix imposés aux fournisseurs du secteur privé.
- Se montrer prudents dans l'octroi d'avantages fiscaux et sociaux aux familles afin d'accroître le taux de fécondité car, ce faisant, on risque également de décourager l'activité des femmes.

Encadré 5.6. **Résumé des recommandations en matière de dépenses publiques sociales dans le contexte du vieillissement démographique (suite)**

Encourager l'activité

- S'attaquer aux facteurs qui limitent l'attractivité du marché du travail pour les femmes en réduisant la tendance à un recours accru au travail non régulier et l'importance de l'ancienneté dans la détermination des salaires.
- Promouvoir l'activité des travailleurs âgés en relevant, voire en supprimant l'âge de départ obligatoire à la retraite.
- Supprimer les aides à l'emploi qui génèrent des coûts improductifs élevés et mettre davantage l'accent sur l'éducation tout au long de la vie.

Assurer des revenus adéquats aux personnes âgées

- Augmenter la prestation sous condition de ressources de 5 % du salaire moyen afin de réduire la pauvreté des personnes âgées, étant donnée la difficulté d'étendre la couverture du NPS.
- Réformer les régimes de retraite de la fonction publique, des militaires et des enseignants du privé afin de réduire les aides gouvernementales et instaurer la transférabilité entre ces régimes spéciaux et le NPS.
- Accélérer le passage d'une allocation forfaitaire de retraite à un système de retraite d'entreprise par des modifications de la législation fiscale et encourager l'adoption de régimes à cotisations définies plutôt que de régimes à prestations définies.

Améliorer le système de soins de santé

- Éviter les réductions globales des taux de participation aux coûts pour limiter l'augmentation des dépenses publiques de santé.
- Abaisser le plafond du montant de la participation aux coûts sur six mois afin de garantir un meilleur accès au système des personnes à faibles revenus et des patients souffrant de maladies chroniques.
- Alléger la charge qui pèse sur la population d'âge actif en imposant aux personnes âgées de cotiser au NHI.
- Autoriser les sociétés commerciales, y compris les entreprises étrangères, à fournir des soins de santé et à intervenir davantage dans l'assurance-maladie privée pour les services non couverts par le NHI, afin de proposer une offre accrue de services de qualité.
- Limiter les pressions à la hausse des dépenses en faisant du NHI unifié un acheteur plus efficace de services de santé et en envisageant des systèmes de paiement autres que la rémunération à l'acte.
- Promouvoir le vieillissement en bonne santé afin d'éviter que l'allongement de l'espérance de vie ne s'accompagne d'un allongement de la dépendance.
- Améliorer le cadre de l'offre de produits pharmaceutiques afin de réduire leur part relativement importante dans les dépenses de santé.

Prodiguer des soins de longue durée aux personnes âgées

- Accroître la capacité des établissements de soins de longue durée pour les personnes âgées, afin de soulager le système de santé.
- Réduire la dépendance à l'égard des établissements publics en encourageant l'entrée de fournisseurs privés.
- Contrôler l'accroissement de la demande de soins de longue durée au fur et à mesure de la mise en place d'un système d'assurance en exerçant une fonction efficace de contrôle de l'accès et en privilégiant, dans la mesure du possible, les soins à domicile par rapport aux soins en établissement qui sont plus onéreux.

Encadré 5.6. **Résumé des recommandations en matière de dépenses publiques sociales dans le contexte du vieillissement démographique (suite)**

S'attaquer à l'accroissement des inégalités et à la pauvreté relative

- Élargir le NBLSS pour faire en sorte que tous les ménages disposent d'un revenu correspondant au moins au coût minimum de la vie.
- Accroître la couverture des travailleurs non réguliers par les programmes sociaux d'assurance-retraite, d'assurance-maladie et d'assurance-chômage et, ce faisant, améliorer l'équité et réduire l'avantage en termes de coût de l'embauche de travailleurs non réguliers.
- Faire en sorte que les nouvelles dispositions du droit du travail visant à éviter toute discrimination à l'encontre des travailleurs non réguliers ne découragent pas l'embauche de ces travailleurs dont les entreprises ont besoin pour la flexibilité de l'emploi.
- Réduire la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers afin d'inverser la progression de la proportion de travailleurs non réguliers.

Notes

1. Selon une étude menée sur les pays de l'OCDE, le relèvement des dépenses sociales de 18.5 % à 19.5 % du PIB amènerait une réduction à long terme du PIB de 0.7 % (Arjona et al., 2001).
2. Cette estimation provient de Bassanini et Duval (2006). La prudence est de mise lorsque l'on veut évaluer l'effet potentiel de réformes des politiques sur l'emploi à l'aide d'estimations économétriques. *Premièrement*, l'impact d'une réforme donnée peut varier d'un pays à l'autre, du fait notamment que d'autres contextes nationaux peuvent atténuer ou amplifier les effets de la réforme sur l'emploi. Par exemple, la hausse du chômage consécutive à l'augmentation du coin fiscal est généralement plus importante dans les pays où les salaires minima sont élevés et dans ceux où les négociations salariales s'opèrent au niveau sectoriel ou régional. *Deuxièmement*, il est présupposé implicitement que l'impact d'une réforme sur le chômage est une fonction linéaire du changement de politique. Or, cette hypothèse ne vaut que si les réformes de grande envergure sont de nature comparable aux réformes plus restreintes.
3. Le coin fiscal mesure l'écart entre la rémunération totale du travail versée par l'employeur et la rémunération nette des salariés, exprimé en pourcentage de la rémunération totale du travail. La situation de référence utilisée pour comparer les coins fiscaux entre pays est celle d'un couple percevant 100 % du salaire de l'ouvrier moyen, une moyenne étant établie à partir de trois situations familiales (OCDE, base de données pour *Les impôts sur les salaires*).
4. L'introduction en 1962 d'un programme national de planning familial visant à abaisser le taux de natalité a contribué à ce déclin rapide (Cho, 2006). Les diverses mesures réglementaires du programme ont finalement été éliminées en 1996.
5. Plusieurs études sont parvenues à la conclusion que la hausse du chômage fait baisser les taux de fécondité en accentuant l'incertitude des revenus. Voir Adsera (2004).
6. Les dépenses d'éducation représentaient 12 % des dépenses dans les familles ayant un enfant, 22 % dans celles ayant deux enfants et 26 % dans celles ayant trois enfants ou plus. Le pourcentage de femmes ne souhaitant pas avoir d'autre enfant à cause du coût de l'éducation n'inclut pas les femmes qui ont déclaré avoir suffisamment d'enfants ou être trop âgées, ce qui limite de fait le groupe aux femmes qui veulent avoir d'autres enfants. Voir KIHASA, ministère de la Santé et des Affaires sociales et Commission présidentielle sur le vieillissement de la population et la politique démographique (2005).
7. Cependant, l'augmentation des allocations pour enfants pourrait s'accompagner d'une baisse de l'offre de main-d'œuvre féminine au travers de son effet sur les revenus.
8. Le nombre d'établissements secondaires autonomes est limité à six actuellement.
9. Données fournies par le ministère de l'Égalité des sexes en réponse à un questionnaire de l'OCDE.

10. Dans le cas de l'Australie, les prestataires de services de garde ont assoupli leurs horaires et permettent aux parents d'acheter des services pour des périodes variables, en fonction de leurs besoins (Pearson et Martin, 2005). Cependant, compte tenu du fait que les prestataires à vocation commerciale ne souhaitent pas forcément investir dans les zones reculées ou à faible revenu, la présence de prestataires publics peut rester indispensable.
11. Korea National Statistical Office (2006). Les autres principaux obstacles cités étaient les préjugés sociaux à l'encontre des femmes qui travaillent (18.5 %), l'inégalité des conditions de travail (11.6 %) et le poids des tâches ménagères (7.2 %).
12. Après correction en fonction des caractéristiques des travailleurs, l'écart salarial entre hommes et femmes est estimé à environ 20 % pour les travailleurs réguliers (Jeong, 2003).
13. En février, le gouvernement a annoncé sa « Stratégie 2+5 », qui vise à réduire de deux ans la période préparatoire à l'entrée sur le marché du travail et à encourager les individus à rester dans la population active pendant cinq années de plus. Pour atteindre le second objectif, les autorités : 1) prendront des initiatives pour développer les systèmes de salaires fondés sur la description des tâches et les performances ; 2) réformeront le Régime national de retraite en réduisant encore la pension de vieillesse anticipée (versée à partir de 55 ans) et en relevant encore la pension de vieillesse ultérieure (versée à partir de 60 ans) ; 3) encourageront un prolongement de la période d'activité en introduisant l'allocation pour retraite différée et en luttant contre la discrimination en fonction de l'âge. Le régime d'allocation pour retraite différée prévoit que les employeurs qui prolongent l'emploi de travailleurs âgés perçoivent 0.3 million de wons par travailleur durant la moitié de la période de prolongation de l'activité.
14. Sur la base d'un seuil de pauvreté équivalant à 50 % du revenu national médian.
15. En fait, les salariés peuvent recevoir cette somme forfaitaire à l'avance, alors qu'ils travaillent encore dans l'entreprise, pour les aider à financer des dépenses importantes, telles que le logement.
16. Toutefois, dans les projections de l'OCDE, l'augmentation des dépenses publiques de santé est limitée par l'hypothèse d'un facteur résiduel constant de 1 % jusqu'en 2050 dans tous les pays membres (scénario de tension sur les coûts) ou progressivement ramené à zéro dans tous les pays d'ici 2050 (scénario de maîtrise des coûts). Cette hypothèse est probablement moins appropriée dans le cas de la Corée étant donné la part déjà élevée du secteur privé dans les dépenses de santé.
17. La participation aux coûts comprend le ticket modérateur pour les services couverts par le NHI ainsi que le coût des maladies non couvertes par le NHI.
18. Le gouvernement a récemment étendu la couverture du NHI à certaines maladies majeures, à des procédures de diagnostic supplémentaires, à certains services « d'hôtellerie » et aux catastrophes.
19. En mai 2006, le gouvernement a annoncé le Programme de rationalisation des dépenses pharmaceutiques, qui vise à garantir un accès pour un coût abordable à des produits pharmaceutiques d'un bon rapport coût-efficacité, mais aussi à rationaliser les dépenses nationales de médicaments. Ce nouveau programme a été mis en application en décembre 2006.
20. Pour les travailleurs indépendants, la cotisation sera fixée à 5.5 % de la prime du NHI. Comme dans le cas des retraites et des soins de santé, le manque de transparence des revenus des travailleurs indépendants pose un sérieux problème.
21. Une réduction a été prévue pour les personnes âgées à revenus modestes, et les personnes éligibles à l'aide sociale ne payeront rien.
22. Moyenne de 17 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. Voir Förster and Mira d'Ercole, 2005.
23. En Italie et aux Pays-Bas, par exemple, les politiques en matière d'impôts et de prestations réduisent la pauvreté relative de 57 % et 73 % respectivement même si le montant brut des dépenses publiques sociales est plus élevé en Italie (24.1 % du PIB) qu'aux Pays-Bas (20.7 %). Voir Förster et Mira d'Ercole, 2005.
24. Le niveau relativement élevé des dépenses sociales obligatoires privées (tableau 5.1) se concentre sur les salariés des grandes entreprises, qui sont les salariés les mieux rémunérés en Corée. En conséquence, les dépenses sociales privées des entreprises n'auront probablement pas un impact très important sur la redistribution des revenus ; elles risquent même d'accroître les inégalités.
25. Le taux de pauvreté relative, mesuré par un seuil de 40 % du revenu médian, est passé de 4.6 % en 1996 à 8.1 % en 2000. Cette augmentation a été imputable pour plus de deux points à un

- accroissement de la pauvreté des ménages constitués de couples mariés (83 % des ménages). Voir Ku, 2004.
26. Les schémas de l'évolution dans le temps des inégalités et de la pauvreté relative sont analogues dans la plupart des pays de l'OCDE. La corrélation croisée du coefficient de Gini et du taux de pauvreté relative sur la période 1970-2001 a été de 0.90.
27. Ce chiffre fait référence à la proportion des travailleurs temporaires, au sens où l'entend la définition de l'OCDE. Dans les statistiques coréennes, la proportion de travailleurs non réguliers qui englobe, outre les travailleurs temporaires, d'autres types de travailleurs comme les travailleurs à temps partiel, est de l'ordre de 40 %.
28. Ahn (2006). Ainsi, sur un écart de 38 points entre les salaires des travailleurs réguliers et ceux des travailleurs non réguliers, 9 sont dus à la discrimination. Les 29 points restants s'expliquent par l'ancienneté (20 %), le secteur d'activité (17 %), la taille de l'entreprise (12 %), le niveau d'instruction (11 %), le sexe et la situation de famille (9 %), l'âge (5 %) et la profession (4 %). Certains de ces facteurs peuvent être également liés à la discrimination.
29. La révision du droit du travail intervenue en 1998 pour autoriser les démissions collectives pour « raisons managériales urgentes » n'a pas suffi à améliorer la flexibilité dans la pratique. Cela reflète les conditions qui lui sont attachées, notamment l'épuisement de « tous les moyens » pour éviter les licenciements, la discussion avec les travailleurs des licenciements présentées pendant deux mois au moins et leur notification au gouvernement. Dans la pratique, les arrêts de la Cour suprême ont introduit de la flexibilité dans certains cas. Néanmoins, étant donné les contraintes contenues dans la loi, les entreprises ont recouru à des méthodes plus coûteuses pour réduire les effectifs, notamment les programmes de retraite anticipée et les incitations au départ volontaire. Dans les entreprises syndiquées, les travailleurs réguliers bénéficient également de la protection des conventions collectives.

Bibliographie

- Adema, Willem et Maxime Ladaique (2007), « Net Social Expenditure, 2006 Edition », in Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, les emplois et les migrations (à paraître), OCDE, Paris.
- Adsera, Alicia (2004), « Changing Fertility Rates in Developed Countries. The Impact of Labor Market Institutions », *Journal of Population Economics*, vol. 17 (janvier).
- Ahn, Joyup, Dong-Bae Kim et S.K. Lee (2003), *Non-regular Workers and Policy Agenda III*, Institut coréen du travail, Séoul (en coréen).
- Ahn, Joyup (2006), « Nonstandard Work in Korea – the Origin of Wage Differentials », document non publié, Institut coréen du travail, Séoul.
- Arjona, Roman, Maxime Ladaique et Mark Pearson (2001), « Growth, Inequality and Social Protection », *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 51, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2007), *Indicateurs du développement dans le monde*, à paraître, Washington.
- Bassanini, Andrea et Romain Duval (2006), « Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 486, OCDE, Paris.
- Chang, Jiyeun (2004), « Grants to Promote Employment of the Elderly in Korea – Introduction and Evaluation », Institut coréen du travail, Issue Paper n° 35, Séoul.
- Cho, Nam-Hoon (2006), « New Challenges of Fertility and Family Policies in Korea », paper prepared for *Policy Forum on Low Fertility and Ageing Society* in Seoul, 13-14 septembre 2006.
- Cho, Joonmo et Seung Gil Lee (2005), « Labour Market Reform: Issues for Employment Promotion of the Elderly », *KDI Annual Report*, Institut coréen du développement, Séoul.
- Choi, Sook-Hee (2005), « Coping with Low Fertility Rate », *Economic Report*, Samsung Economic Research Institute, Séoul.
- D'Addio, Anna et Marco Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies », Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, n° 6, OCDE, Paris.
- Dang, Thai Than, Pablo Antolin et Howard Oxley (2001), « Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 305. OCDE, Paris.

- Docteur, Elizabeth et Howard Oxley (2003), « Health-Care Systems: Lessons From the Reform Experience », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 374, OCDE, Paris.
- Förster, Michael et Marco Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, n° 22, OCDE, Paris.
- Government of Korea (2006), *Seromachi Plan 2010*, Séoul (en coréen).
- Grubb, D., J-K. Lee et P. Tergeist (2007), « Addressing Labour Market Duality in Korea », Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, à paraître, OCDE, Paris.
- Hwang, Soo Kyeong et Jiyeun Chang (2004), « Female Labor Supply and Labor Policies for Female Workers in Korea », Institut coréen du travail Issue Paper n° 30, Séoul.
- Imai, Yutaka et Howard Oxley (2005), « Managing Public Costs in the Japanese Health- and Nursing-Care Sector », Conference on *Japan's Long-Term Fiscal Challenge*, 27-28 juin 2005, Tokyo.
- Jaumotte, Florence (2003), « Les femmes sur le marché du travail : évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, 2003/2, OCDE, Paris.
- Jeong, Jin-Ho (2003), « Wages in Korea », Institut coréen du travail Issue Paper n° 25, Séoul.
- KIHASA (Institut coréen de la santé et des affaires sociales), Ministère de la Santé et des Affaires sociales et Comité présidentiel sur la société vieillissante et la politique démographique (2005), *Enquête nationale 2005 sur les tendances de la nuptialité et de la natalité*, (en coréen), Séoul.
- KIHASA (Institut coréen de la santé et des affaires sociales) (2006), *Living Profiles of Older Persons and Social Policies on Ageing in Korea*, Séoul.
- Kim, Hyunjin (2004), « Analysing the Effects of the High School Equalisation Policy and the College Entrance System on Private Tutoring Expenditure in Korea », *Journal of Educational Policy*, vol. 1, n° 1, Institut coréen pour le développement de l'éducation, Séoul.
- Kim, Taejong (2004), « Shadow Education: School Quality and Demand for Private Tutoring in Korea », KDI School of Public Policy and Management, document non publié, Séoul.
- Korea Employers Federation (2006), *2006 Industrial Relations and Labour Market of Korea*, Séoul.
- Korea National Statistical Office (2006), *Social Statistics Survey*, Séoul.
- Ku, I. (2004), « La pauvreté en Corée: pourquoi reste-t-elle plus élevée ? », *Korean Journal of Social Welfare*, vol. 56, n° 4 (en coréen).
- Kwon, Soonman (2006), « Vieillesse démographique, dépenses médicales et réforme des soins de longue durée en Corée », *Korean Social Security Review*, vol. 22, n° 2, (en coréen).
- Kwon, Tai-Hwan (2003), « Demographic trends and their social implications », *Social Indicators Research*, vol. 62.
- Lundsgaard, Jens (2005), « Consumer Direction and Choice in Long-Term Care for Older Persons, Including Payments for Informal Care: How Can it Help Improve Care Outcomes, Employment and Fiscal Sustainability? », Documents de travail de l'OCDE sur la santé, n° 1, OCDE, Paris.
- 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*.
- Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales (2006), *Overview of the Revision of the Long-term Care Insurance System*, Tokyo.
- Moon, Hyungpyo (2006), « Population Aging and Sustainability of the National Pension System », document non publié, Institut coréen du développement, Séoul.
- Na, Jung et Mugyeong (2006), *Early Childhood Education and Care Policies in the Republic of Korea*, OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Background Report, OCDE, Paris.
- Fédération nationale des institutions d'assurance-maladie (Kemporen) (2006), *Health Insurance, Long-Term Care Insurance and Health Insurance Societies in Japan*, 2006, Tokyo.
- National Pension Service (2006), *National Pension Statistical Yearbook*, Séoul.
- OCDE (2003), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé – La Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Corée*, OCDE, Paris

- OCDE (2005a), *Les soins de longue durée pour les personnes âgées*, Le projet de l'OCDE sur la santé, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), « Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers? » Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 477, OCDE, Paris.
- OCDE (2006e), *Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006f), *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Facing the Future: Korea's Family, Pension and Health Policy Challenges*, OCDE, Paris.
- Park, C., S. Kang et T. Kim (2002), *Analysis of trends and contributing factors in income distribution and poverty*, Institut coréen de la santé et des affaires sociales, Séoul.
- Park, Neung-Hoo (2005), « Korea's Poverty Reduction Programs: with Special Reference to the National Basic Livelihood Security System », APEC SSN Symposium, 23-24 août 2005, Séoul.
- Pearson, Mark et John Martin (2005), « Should We Extend the Role of Private Social Expenditure? » Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations n° 23, Paris.
- Saidel, Andrew (2004), « Japan's Long-term Care Insurance System Faces Overhaul: Straining to Meet Demand, Lawmakers Set to Make Changes », Policy and Research, AARP.
- Shimizutani, Satoshi (2006), « Japan's Long-term Care Insurance Program: An Overview », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol. 142.
- Yeo, Y., M. Kim, T. Kim, S. Yang et H. Choi (2005), *An Analysis of Trends and Contributing Factors for Poverty and Inequality*, Korea Institute of Health and Social Affairs, Séoul.
- Yun, Sukmyung (2005), « Rapid Ageing and Old-age Income Security in Korea – with Special Reference to the NPS », document non publié.

Chapitre 6

Renforcer la mondialisation de l'économie coréenne

La mondialisation, par le biais de l'investissement direct étranger (IDE), des échanges internationaux et de la circulation internationale de la main-d'œuvre, est un facteur essentiel de croissance économique. Même si la Corée s'est intégrée davantage dans l'économie mondiale au cours de la décennie passée, elle est encore à la traîne du point de vue de la pénétration des importations, du stock d'IDE par rapport au PIB et de la proportion de travailleurs étrangers dans la population active. Un certain nombre de réformes aideraient la Corée à tirer meilleur parti des biens, des services, des capitaux et des ressources humaines d'origine étrangère : i) la réduction des obstacles à l'IDE, liés notamment au plafonnement des participations étrangères dans certains secteurs ; ii) une stratégie visant à attirer l'IDE, axée sur l'amélioration des conditions d'activité et de vie offertes aux investisseurs étrangers et non sur des systèmes de zones spéciales ; iii) la réduction des obstacles à l'importation, en particulier dans l'agriculture, par le biais de négociations commerciales multilatérales et d'accords commerciaux régionaux conformes aux règles de l'OMC ; iv) un assouplissement de la réglementation des marchés de produits, notamment dans les services ; et v) un assouplissement des contrôles limitant l'entrée des travailleurs peu qualifiés comme des travailleurs hautement qualifiés et la facilitation de l'accès de ces catégories.

La théorie économique et l'histoire montrent les avantages de l'intégration dans l'économie mondiale (OCDE, 2005a). La Corée est l'un des pays à avoir tiré le plus grand profit d'une mondialisation accrue au cours de la décennie passée, sous forme d'une plus grande liberté de circulation des capitaux, des biens et des services. De fait, les capitaux étrangers y ont joué un rôle clé dans la restructuration du secteur financier et du secteur des entreprises dans le sillage de la crise de 1997. La part des intérêts étrangers dans les entreprises cotées en bourse est passée de 15 % en 1997 à un sommet de 42 % en 2004, les investisseurs étrangers détenant plus de 50 % des capitaux d'un certain nombre des plus grandes entreprises¹, par suite de la libéralisation des entrées de capitaux et de réformes de grande envergure dans le secteur financier et le secteur des entreprises. Pendant ce temps, les exportations ont doublé, passant de 29 % du PIB en 1997 à 58 % en 2006, et les exportations nettes ont représenté près de la moitié de la croissance de la production depuis 1997.

Malgré une ouverture accrue, le niveau d'intégration de la Corée dans l'économie mondiale est encore faible du point de vue de la pénétration des importations, du stock d'investissement direct étranger (IDE) et de la proportion de travailleurs étrangers (graphique 1.9). Par ailleurs, les entrées d'IDE ont diminué en 2005-06, tandis que la part des intérêts étrangers dans les entreprises cotées en bourse est tombée à 37 % à la fin de 2006. En même temps, une fraction notable de la population coréenne conteste les avantages de l'investissement étranger et l'accord général de libre-échange récemment négocié avec les États-Unis. Pour résoudre ces problèmes, il faut, au-delà de la libéralisation des échanges et de l'investissement, mettre en œuvre des réformes structurelles, telles que des réformes de la réglementation des marchés de produits et l'application des principes du marché dans l'agriculture et les services sociaux. Il faut maintenant relancer la réforme afin d'améliorer encore la capacité de la Corée de tirer pleinement profit de la mondialisation. Le présent chapitre traite de la façon dont l'économie coréenne peut mieux tirer parti de la mondialisation en s'ouvrant davantage à l'IDE, au commerce et aux ressources humaines d'origine étrangère, accélérant du même coup les gains de productivité et l'expansion de la production. Les recommandations sont résumées dans l'encadré 6.4. Outre les recommandations formulées dans ce chapitre, les possibilités d'action pour l'avenir sont exposées dans le rapport de l'OCDE intitulé *Corée : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation* (OCDE, 2007), en particulier au chapitre consacré à l'ouverture du marché.

Favoriser des conditions plus propices à l'investissement direct étranger

Les avantages économiques de l'IDE résultent des retombées positives de la présence d'entreprises étrangères qui i) génèrent des transferts de technologie ; ii) facilitent la restructuration des entreprises ; iii) stimulent le commerce international ; iv) renforcent la concurrence ; et v) aident à la formation de capital humain. Les 46,5 milliards de dollars d'IDE qui sont entrés en Corée entre 1998 et 2005 ont représenté plus du double des entrées enregistrées au cours des 35 années précédentes, et bien plus que les 10 milliards de

dollars reçus entre 1991 et 1997. Le stock d'IDE est ainsi passé de 2 % du PIB en 1990 à 8 % en 2005, selon la CNUCED (2006).

Si l'explosion mondiale de l'investissement au cours de la seconde moitié des années 90 explique en partie cette progression, un certain nombre de facteurs ont favorisé le gonflement des flux d'IDE en Corée. *En premier lieu*, la restructuration générale du secteur financier et du secteur des entreprises dans le sillage de la crise a créé un vaste marché pour les fusions/acquisitions internationales. En 1998, plus de la moitié des 30 plus grands groupes industriels et commerciaux ont fait faillite ou mis en œuvre des programmes de restructuration et le nombre d'institutions financières a diminué de 40 % depuis 1997. Bon nombre de celles qui subsistent ont survécu grâce à leurs liens avec des investisseurs étrangers. *En deuxième lieu*, le gouvernement a levé de nombreuses restrictions à l'IDE tout en consentant des efforts considérables pour attirer les investisseurs étrangers (voir plus loin). *En troisième lieu*, une baisse sensible des prix des actions et du terrain a rendu

Tableau 6.1. **Entrées d'IDE dans les pays de l'OCDE**

Pays ¹	Stock en 2002 (% du PIB)	Potentiel d'entrées d'IDE ² Classement parmi les pays de l'OCDE en 2004	Résultats en matière d'IDE ³ Classement parmi les pays de l'OCDE en 2005
Japon	1.9	17	28
Islande	8.3	9	2
Italie	9.6	20	22
Turquie	10.2	29	19
Grèce	10.5	22	26
Corée	11.5	14	24
États-Unis	12.8	1	25
Autriche	18.8	19	15
Norvège	19.5	4	21
Finlande	23.2	10	17
Mexique	23.8	28	12
Allemagne	24.1	6	27
France	24.1	12	14
Pologne	25.0	26	7
Canada	30.6	3	20
Australie	30.7	13	23
République slovaque	31.3	27	8
Portugal	32.1	24	10
Espagne	32.3	18	13
Royaume-Uni	33.8	2	5
Danemark	38.3	16	29
Suisse	40.2	15	16
Nouvelle-Zélande	41.8	21	11
Suède	44.3	5	9
République tchèque	48.3	25	3
Hongrie	54.4	23	4
Pays-Bas	75.0	8	6
Belgique	104.0	11	1
Irlande	133.0	7	18

1. Classement par ordre croissant, selon le stock d'IDE en proportion du PIB.

2. Sur la base de facteurs déterminant l'attractivité de l'économie pour les investisseurs étrangers, comme la croissance du PIB réel, le PIB par habitant, les exportations totales, la consommation d'énergie, l'éducation et les dépenses de R-D.

3. Entrées effectives rapportées à la taille de l'économie.

Source : OCDE (2005c), *Manuel de l'OCDE sur les indicateurs de la mondialisation économique*, OCDE, Paris et CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 2006.

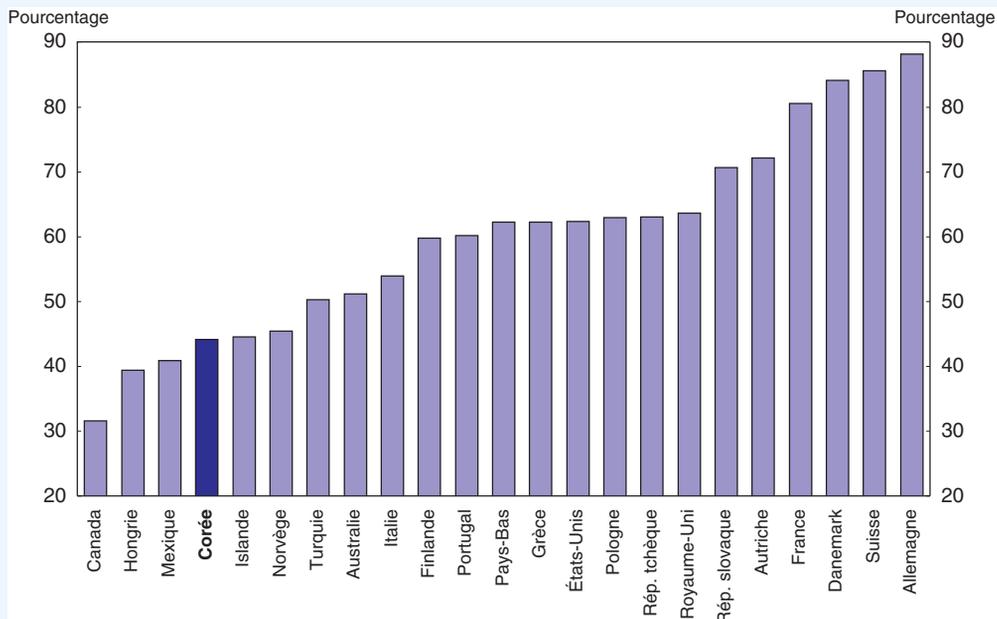
l'investissement plus attractif pour les étrangers. Les entrées accrues d'IDE ont joué un rôle central dans la vigoureuse reprise économique de la Corée au sortir de la crise de 1997, grâce à un apport massif de capitaux, de technologie et de compétences en gestion. Les filiales d'entreprises étrangères en Corée ont représenté près d'un quart de l'augmentation du chiffre d'affaires dans le secteur manufacturier entre 1997 et 2003 et l'on estime que la productivité de leur main-d'œuvre dans ce secteur est supérieure de 25 % à celle des entreprises nationales (MOCIE, 2005). En revanche, les filiales étrangères ont joué un rôle moins important dans le secteur des services (encadré 6.1).

Encadré 6.1. L'importance du secteur des services

La part du secteur des services dans le stock d'IDE en Corée était l'une des plus faibles de la zone OCDE, à 44 %, en 2002 (graphique 6.1), en raison d'un niveau relativement élevé de restrictions aux participations étrangères et de réglementation des marchés de services (voir plus loin). De ce fait, les filiales étrangères ne représentaient en 2004 que 8 % du chiffre d'affaires dans le secteur des services et 4 % de l'emploi (MOCIE, 2005), contre des moyennes de 19 % et 10 % respectivement pour la zone OCDE (OCDE, 2005c). En revanche, le secteur des services représente environ la moitié des entrées d'IDE depuis 1997, par suite de la restructuration du secteur financier opérée dans le sillage de la crise et de mesures visant à développer les activités de services. En particulier, le plan de 2004 destiné à faire de la Corée une plaque tournante financière pour l'Asie du Nord-Est montre la détermination du gouvernement à développer le secteur financier.

Graphique 6.1. Part du secteur des services dans le stock d'IDE dans les pays de l'OCDE

En 2002¹



1. La ventilation n'est pas disponible pour la Belgique, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, l'Espagne et la Suède. 2001 pour la Corée. 2000 pour la Norvège.

Source : OCDE, Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique, 2005, OCDE, Paris.

Encadré 6.1. L'importance du secteur des services (suite)

Les avantages potentiels de l'IDE dans les services sont illustrés par le secteur bancaire, qui a reçu des investissements étrangers massifs ces dernières années¹. Les bénéfices après impôt sont passés de 3 400 milliards de wons en 2001 à un record de 8 600 milliards de wons en 2005 tandis que le ratio de rendement des actifs est passé de 0.8 % à 1.3 % sur la même période (tableau 6.2). Dans le même temps, les prêts considérés comme étant de qualité inférieure ou irrécouvrables sont tombés au niveau historiquement bas de 1.3 % en 2005. La privatisation des banques recapitalisées à l'aide de fonds publics s'est traduite par une forte expansion des participations étrangères dans le secteur bancaire, leur part passant de 16 % en 1997 à 64 % en 2004. Actuellement, les investisseurs étrangers détiennent plus de 50 % de neuf des 14 banques commerciales. Même si l'amélioration des résultats dans le secteur bancaire a été imputable pour une grande part à la vaste restructuration financée par l'État après la crise et au plus grand dynamisme de l'économie, la présence étrangère a contribué grandement à améliorer la productivité des différentes institutions en stimulant la concurrence, en introduisant un savoir-faire et des pratiques avancés et en renforçant la gestion du risque dans les activités de prêt (Kim, 2005).

Tableau 6.2. Indicateurs de la rentabilité des banques

Dans tout le pays, en milliers de milliards de wons

	1998	2001	2002	2003	2004	2005
Bénéfices avant impôt						
Bénéfices nets	-3.2	9.0	9.0	10.7	12.8	13.5
Bénéfices nets moins provisions pour pertes sur prêts	-10.1	3.6	3.7	0.3	6.0	10.1
Bénéfices après impôt	-10.1	3.4	2.9	0.2	5.9	8.6
Rendement des fonds propres (pourcentage)	-48.6	16.3	11.0	0.9	18.2	20.5
Rendement des actifs (pourcentage)	-3.0	0.8	0.6	0.0	0.9	1.3
Total prêts (A)	263.9	353.2	432.2	463.9	473.0	503.3
Prêts de qualité inférieure ou irrécouvrables ¹ (B)	19.0	11.7	10.6	13.1	9.4	6.5
Part dans le total des prêts (%) (B/A)	7.2	3.3	2.4	2.8	2.0	1.3
Réserves pour pertes sur prêts (C)	12.1	8.8	8.8	10.7	9.1	7.7
Ratio réserves/prêts de qualité inférieure ou irrécouvrables (%) (C/B)	63.8	75.3	83.5	82.1	96.6	117.9
Ratio de fonds propres (ratio de la BRI)	8.2	10.8	10.5	10.3	11.3	12.5
Nombre de succursales	4 164	4 052	4 304	4 345	4 341	4 415

1. Prêts considérés comme étant de qualité inférieure ou douteuse ou jugés irrécouvrables.

Source : Service de surveillance financière.

Étant donné la haute qualité de l'infrastructure et du capital humain de la Corée, il est largement possible d'élever le niveau de l'IDE dans le secteur des services. Les gains potentiels de ces entrées de capitaux paraissent considérables en raison du niveau de productivité moins élevé de ce secteur et de sa part grandissante dans l'économie². La productivité du travail dans les services n'était, en 2003, que de 64.8 % de celle du secteur manufacturier, l'écart le plus important dans la zone OCDE, où la productivité est à peu près égale dans les deux secteurs (tableau 6.3). Par rapport aux autres pays, le chiffre d'affaires net par salarié est faible, à 34 % de celui des États-Unis dans l'ingénierie, 36 % dans les branches juridique et comptable, 44 % dans l'industrie cinématographique, 52 % dans les activités de conseil en gestion et 61 % dans les soins hospitaliers (LG Economic Research Institute, 2006).

Encadré 6.1. **L'importance du secteur des services** (suite)
 Tableau 6.3. **Emploi, valeur ajoutée et productivité par secteur**¹

	Corée	Zone OCDE
Part dans l'emploi total, 2003 (%) ²		
Secteur manufacturier (15-37)	19.0	16.6
Services (50-99)	63.5	69.2
Part dans la valeur ajoutée totale, 2003 (%) ³		
Secteur manufacturier (15-37)	26.4	17.9
Services (50-99)	57.2	28.9
Valeur ajoutée par travailleur en 2003, secteur manufacturier = 100 ²		
Services (50-99)	64.8	97.1
Commerce de gros et de détail, hôtellerie et restauration (50-52, 55)	28.1	70.5

1. Les nombres entre parenthèses sont les codes de la CITI (Rév. 3).
2. Le total pour la zone OCDE est la moyenne simple des 28 pays dans lesquels les données relatives à l'emploi et à la valeur ajoutée sont disponibles pour 2003 ou pour l'année la plus récente.
3. Le total pour la zone OCDE est calculé sur la base de 30 pays, à l'aide des données disponibles pour l'année la plus récente.

Source : Base de données STAN de l'OCDE pour l'analyse de l'industrie, 2006.

La faiblesse de la productivité dans le secteur des services est imputable à plusieurs facteurs. *Premièrement*, les politiques industrielle et fiscale en faveur du secteur manufacturier et des exportations de marchandises ont pénalisé les services. *Deuxièmement*, les obstacles à l'entrée sont généralement plus élevés dans les services, affaiblissant la concurrence et favorisant la multiplication des petites entreprises. *Troisièmement*, de très nombreux travailleurs âgés entrent dans le secteur des services en raison de l'âge précoce de la retraite dans les entreprises (chapitre 5). Faute d'autres possibilités, deux cinquièmes des travailleurs de plus de 55 ans sont des travailleurs indépendants, principalement dans le secteur des services. Par conséquent, un tiers des personnes travaillant dans les services sont soit des travailleurs indépendants soit des travailleurs familiaux, alors que la moyenne dans la zone OCDE est de 19 %.

Le ministère des Finances et de l'Économie a annoncé en décembre 2006 un plan général visant à promouvoir le secteur des services en le soutenant par des mesures fiscales, des subventions et des mesures de déréglementation. Le plan énonce 159 mesures pour atteindre ces grands objectifs.

Premièrement, les conditions offertes aux entreprises de services doivent être améliorées grâce à un meilleur traitement fiscal et à la déréglementation. La taxe immobilière globale, par exemple, sera réduite pour certaines activités de services telles que les terrains de golf et les hôtels, et la taxe d'aménagement (un quasi-impôt) sera allégée pour les services dans les régions non métropolitaines, comme c'est le cas actuellement pour le secteur manufacturier. Le crédit d'impôt pour investissement en installations sera étendu à des domaines de services plus nombreux et le coût de l'électricité pour le secteur des services sera aussi abaissé d'environ 30 % et ainsi aligné sur celui du secteur manufacturier d'ici à 2010. Par ailleurs, l'État accordera des prêts additionnels assortis de conditions favorables ainsi que des aides financières en faveur de l'investissement dans des activités de services prometteuses. Les banques publiques augmenteront leurs réserves de capitaux destinés aux prêts aux entreprises de services, les portant de 3 200 milliards de won en 2006 à 5 000 milliards de won (0.6 % du PIB) en 2007, tandis que les garanties de crédit et l'aide à l'exportation pour le secteur des services seront accrues. Une mesure importante dans le domaine de la déréglementation est la mise en place d'« organisations de services médicaux » qui permettront aux hôpitaux de former des réseaux entre eux et, ainsi, de réduire les coûts et de rehausser la qualité des hôpitaux locaux grâce au partage des installations et des marques.

Encadré 6.1. L'importance du secteur des services (suite)

Deuxièmement, le gouvernement a identifié 21 activités de services prometteuses, notamment les jeux vidéo, la télévision numérique, la mode et le cinéma, qui seront prioritaires pour le renforcement de la croissance et la création d'emplois. Des plans d'action détaillés, comportant probablement des mesures d'aide financière et de déréglementation, seront annoncés par chaque ministère concerné en 2007.

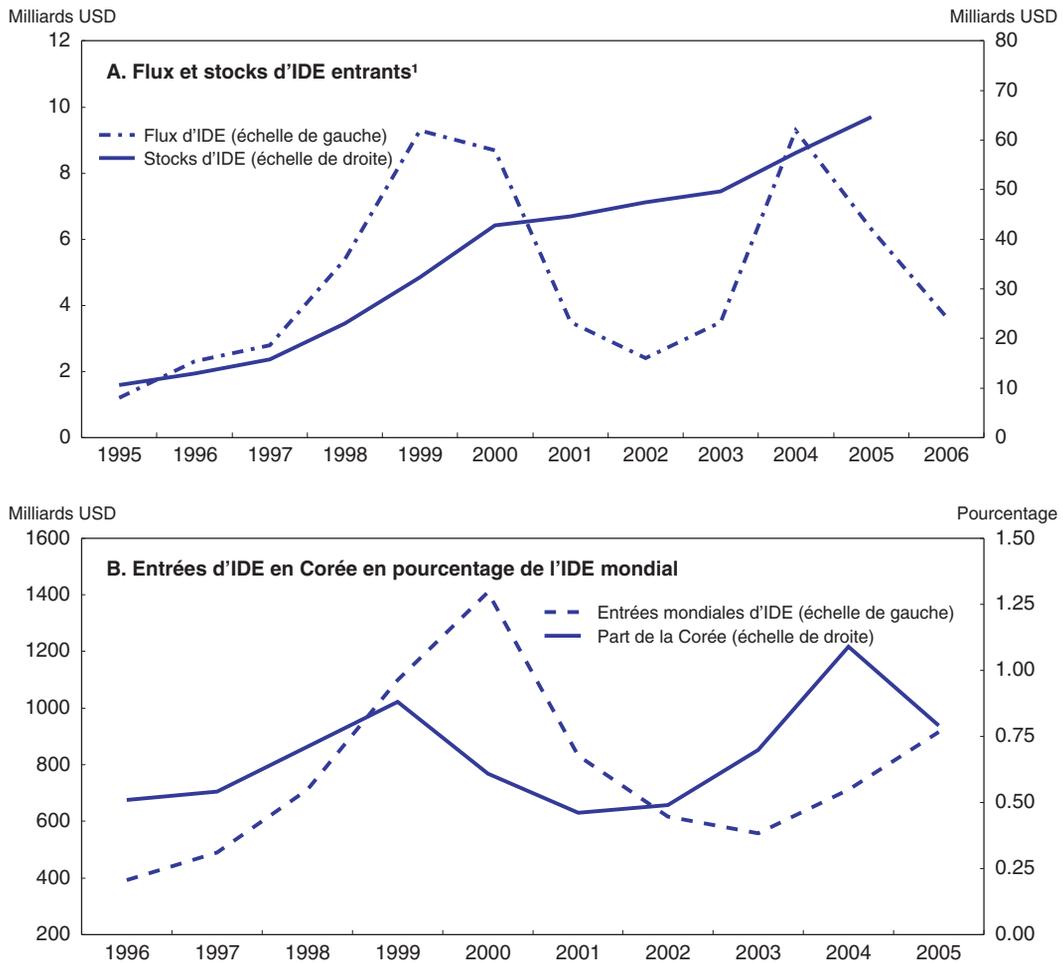
Troisièmement, le plan prévoit des incitations fiscales et des mesures de déréglementation afin de promouvoir les secteurs du tourisme et de l'éducation. Un des objectifs est de construire une ville anglophone sur l'île de Jeju afin de réduire la demande de programmes d'études à l'étranger. En ce qui concerne le tourisme, la taxe sur la construction d'installations sera ramenée au niveau applicable aux complexes industriels et les procédures administratives seront simplifiées.

Les objectifs de réforme de la réglementation et d'égalité de traitement entre le secteur des services et le secteur manufacturier sont certainement des initiatives positives. Cependant, les conditions ne sont pas égales. En outre, le programme global suscite quelques préoccupations. Les mesures visant à renforcer les prêts publics, les garanties de crédit et les aides à l'exportation en faveur du secteur des services soulèvent des problèmes d'aléa moral et faussent l'affectation des capitaux. Les plans d'action détaillés pour 21 activités de services ne devraient pas se traduire par un important soutien financier par le secteur public. De plus, étant donné que les petites entreprises jouent souvent un rôle substantiel dans de nombreux segments du secteur des services, cette initiative risque de remettre en cause l'objectif du gouvernement de réduire la vaste panoplie de programmes en faveur des petites et moyennes entreprises (PME). En 2007, les PME bénéficient de 174 programmes d'aide différents, supervisés par 12 ministères, pour une dépense totale de 7 200 milliards de wons (0.8 % du PIB). En outre, deux institutions publiques, le Fonds de garantie des crédits et le Fonds de garantie des crédits pour la technologie, garantissent les prêts aux PME, pour un montant total de 39 000 milliards de wons (4.6 % du PIB) en 2006. Conformément au principe établi de longue date par la Banque de Corée, 45 % des prêts des banques nationales et 60 % des prêts des banques régionales vont aux PME, qui sont lourdement endettées par rapport aux grandes entreprises. L'augmentation inquiétante de la liquidité a conduit la Banque à réduire les prêts aux PME en décembre 2006 (voir chapitre 2), mesure qui va à l'encontre du nouveau plan visant à développer le crédit des banques publiques au secteur des services.

1. Le secteur financier a représenté la plus grande part des entrées d'IDE dans les services, soit 19 %, entre 2001 et 2004. Il n'y a cependant pas de filiales de banques étrangères en Corée même si, en principe, il n'y a pas de restrictions.
2. La part de la valeur ajoutée dans les services est passée de 49.5 % du PIB en 1990 à 57.2 % en 2003.

Toutefois, les avantages de l'IDE ont été limités par le volume peu important des entrées de capitaux en Corée. Malgré l'accroissement observé depuis 1997, le stock d'IDE rapporté au PIB a été le sixième le plus faible dans la zone OCDE en 2002. Du point de vue du potentiel d'entrées d'IDE, la Corée est classée par la CNUCED au 14^e rang des pays de l'OCDE. Par contre, si l'on rapporte les entrées effectives d'IDE à la taille de l'économie, la Corée a été classée au 24^e rang en 2005, ce qui laisse penser que la marge de progression des entrées d'IDE dans le pays est grande. Cependant, les entrées d'IDE sont tombées de 9.3 milliards de dollars en 2004 à 6.3 milliards en 2005 (graphique 6.2), ramenant la part de la Corée dans les entrées mondiales d'IDE de 1.1 % à 0.8 % (partie B). Les entrées n'ont atteint que 3.7 milliards de dollars en 2006. Le potentiel non réalisé et la tendance à la baisse soulignent la nécessité de s'attaquer aux facteurs qui font obstacle aux entrées d'IDE et d'améliorer les mesures visant à attirer les investisseurs étrangers.

Graphique 6.2. Entrées d'IDE en Corée et part dans le total mondial



1. Sur la base des montants réellement constatés.

Source : Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie et Banque de Corée et CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde, 2006*.

S'attaquer aux facteurs qui limitent les entrées d'IDE

Les conditions recherchées par les investisseurs étrangers correspondent, en gros, à ce qui constitue un environnement sain pour l'exercice de leurs activités. Les principaux éléments pris en compte par les entreprises sont les suivants (OCDE, 2003) :

- une réglementation prévisible et non discriminatoire et l'absence d'obstacles administratifs à la conduite de leurs activités ;
- un contexte macroéconomique stable ;
- la présence d'une infrastructure et de ressources humaines de haute qualité.

Bon nombre de ces aspects sont traités dans le Cadre d'action de l'OCDE pour l'investissement². Il est essentiel de réunir ces conditions car les investisseurs internationaux sont mobiles et réagissent généralement vite aux variations des conditions qui leur sont offertes. Si l'on veut améliorer les conditions en vue d'attirer l'IDE en Corée, il faudra principalement développer le marché des fusions/acquisitions, assouplir encore les restrictions à l'IDE, assouplir la réglementation des marchés de produits et améliorer les conditions d'activité et de vie offertes aux investisseurs étrangers

Activer le marché des fusions/acquisitions

L'activité de fusions/acquisitions s'est révélée être le principal moteur des flux d'IDE³. La Corée a enregistré une explosion des fusions/acquisitions internationales après 1997 par suite de la levée des restrictions et de la restructuration du secteur financier et du secteur des entreprises (tableau 6.4). Le volume de ces opérations a ensuite diminué en 2000-02 avant de remonter en 2003-04. Le secteur financier et les télécommunications ont représenté le gros de cet accroissement, en raison d'obstacles élevés à l'entrée dans les télécommunications et de la réglementation financière générale dans le secteur financier, qui font des fusions/acquisitions la méthode préférée d'accès à ces marchés. La part des fusions/acquisitions réalisées par des entreprises étrangères sur le marché coréen a été d'environ 30 % ces dernières années, proche de la proportion de fusions/acquisitions internationales dans le total mondial de ces opérations (36 %). Les fusions/acquisitions transfrontières ont représenté 46 % de l'IDE total en Corée sur la période 2003-2005.

Au total, le marché des fusions/acquisitions en Corée est relativement peu développé, ne représentant que 2.9 % de la capitalisation boursière en 2005, bien moins qu'aux États-Unis (6.9 %), en France (7.4 %), en Allemagne (9.4 %) et au Royaume-Uni (9.9 %)⁴. De plus, la part des fusions/acquisitions réalisées par des entreprises étrangères en Corée n'a représenté que 1.5 % du total mondial des fusions/acquisitions internationales en 2005 (tableau 6.4). L'étroitesse de ce marché s'explique en partie par des difficultés de financement sur le marché des capitaux, encore en développement, de la Corée et par l'attitude négative des cadres, des syndicats et des organisations non gouvernementales à l'égard de ces opérations. Ces sentiments ont été alimentés par l'expérience de fonds de capital-investissement qui ont acheté des banques coréennes après la crise⁵ et par le rôle actif des actionnaires étrangers.

La part des OPA non sollicitées dans le total mondial des fusions/acquisitions transfrontières a doublé, passant de 6 % en 2005 à 12 % au premier semestre 2006 (Oh et

Tableau 6.4. **Évolution récente du marché coréen des fusions/acquisitions**

A. Fusions/acquisitions en Corée ¹ (Unité : millier de milliards de wons)		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total des fusions/acquisitions	Nombre	486	557	703	644	602	589	749	658
	Montant	125.0	80.0	30.7	13.5	15.3	13.7	16.2	19.2
Fusions/acquisitions d'entreprises étrangères	Nombre	132	168	114	102	90	103	125	84
	Part dans le total (%)	27.2	30.2	16.2	15.8	15.0	17.5	16.7	12.8
	Montant	9.3	10.9	2.5	1.6	1.3	3.5	6.3	5.5
	Part dans le total (%)	7.4	13.6	8.1	11.9	8.5	25.5	38.9	28.6
B. Total mondial par vendeur (Unité : milliard de dollars)		2003		2004		2005			
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage			
États-Unis	73.2	19.8	69.7	22.8	81.9	21.5			
Union européenne	208.8	56.5	126.0	42.4	178.8	47.0			
Japon	5.7	1.5	11.0	3.7	8.9	2.3			
Corée	5.4	1.5	3.8	1.3	5.6	1.5			
Autres pays de l'OCDE ²	27.7	7.5	20.9	7.0	39.1	10.3			
Reste du monde	49.0	13.3	65.6	22.1	66.3	17.4			
Total	369.8	100.0	297.0	100.0	380.6	100.0			

1. L'activité de fusions/acquisitions englobe le transfert d'entreprises et l'acquisition d'actions. Les fusions/acquisitions réalisées par des entreprises étrangères n'ont été prises en compte qu'après la crise de 1997.

2. Australie, Canada et Nouvelle-Zélande.

Source : Commission coréenne de la concurrence et CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 2006.

Park, 2006). Même si aucune entreprise coréenne n'a jamais fait l'objet d'une OPA non sollicitée de la part d'investisseurs étrangers, trois tentatives infructueuses lancées depuis la crise⁶ ont poussé les entreprises coréennes à exiger une protection accrue contre ce type d'opérations. De plus, les entreprises se sentent plus vulnérables du fait de l'assouplissement des restrictions à l'IDE (voir plus loin). Aussi les grands conglomerats se sont-ils battus pour obtenir l'introduction, dans le Code du commerce, de pilules empoisonnées, d'actions spécifiques et de droits de vote multiples afin de leur permettre de se défendre contre des OPA non sollicitées. Ces demandes ont toutefois été rejetées au motif qu'elles sont incompatibles avec les normes mondiales et contraires au principe d'« égalité de traitement des actionnaires » énoncé dans le Code. La Fédération des industries coréennes a aussi exigé la levée du plafond de 25 % de participations imposé aux filiales des *chaebol*, qui les rend plus vulnérables aux OPA non sollicitées (encadré 6.2).

Encadré 6.2. Récentes réformes dans le domaine du gouvernement d'entreprise

La Corée n'a pas ménagé ses efforts depuis la crise pour améliorer le gouvernement d'entreprise, notamment en étendant les droits des actionnaires minoritaires, en renforçant le rôle des administrateurs extérieurs, en obligeant les grands conglomerats, les *chaebol*, à produire des états financiers consolidés, en alourdissant les pénalités en cas de divulgation impropre d'informations. En outre, les actions de groupe contre de grandes entreprises dont les actifs atteignent au moins 2 000 milliards de wons ont été autorisées en 2005 dans des affaires liées aux valeurs mobilières. Néanmoins, la Commission coréenne de la concurrence (KFTC) maintient des réglementations générales concernant la structure financière et l'architecture des *chaebol* afin de limiter la concentration du pouvoir économique et d'améliorer le gouvernement d'entreprise¹.

Une des réglementations en vigueur limite les prises de participations dans d'autres groupes par des entreprises affiliées à des *chaebol* à 25 % de leur actif net. Tout en ne détenant, en moyenne, que 6 % des actions des groupes, les familles des fondateurs des grands conglomerats exerçaient un contrôle important sur les entreprises affiliées par le biais de l'« actionnariat circulaire ». Selon la KFTC, cette structure peut entraver le contrôle interne et externe, ignorer les intérêts des actionnaires minoritaires et, en cas de faillite d'une filiale, faire couler le conglomérat tout entier. Les grands groupes font valoir que cette réglementation constitue un obstacle majeur à l'investissement et rend les entreprises nationales vulnérables en cas d'OPA non sollicitées. En revanche, la KFTC a la conviction que la réglementation n'est pas un obstacle sérieux à l'investissement des entreprises car elle s'applique seulement à l'acquisition d'actions existantes et il n'y a pas de corrélation marquée entre l'accroissement des participations des grands conglomerats et leurs investissements ultérieurs.

Le nombre de groupes soumis au plafonnement des participations, qui s'applique aux groupes dont les actifs sont supérieurs à 6 000 milliards de wons, a été ramené de 19 en 2002 à 14 en 2006, du fait principalement d'un système de gradation fondé sur les pratiques de gouvernement d'entreprise en 2004. Les grands *chaebol* échappent à la réglementation s'ils remplissent une des quatre conditions suivantes : 1) un excellent système de contrôle interne ; 2) des droits de vote qui ne soient pas disproportionnés par rapport aux flux de trésorerie ; 3) une structure de participations simple ou un nombre d'entreprises affiliées inférieur ou égal à cinq ; 4) une transformation en société holding. Dans la pratique, le nombre de groupes auxquels s'applique cette réglementation est

Encadré 6.2. Récentes réformes dans le domaine du gouvernement d'entreprise (suite)

réduit par les exemptions fondées sur les besoins des entreprises, les caractéristiques sectorielles et les initiatives publiques, notamment la construction de « villes entreprises » (voir chapitre 3), la nécessité d'attirer l'IDE, la coopération économique avec la Corée du Nord (chapitre 4) et la promotion des branches d'activité identifiées comme « moteurs de la croissance ». De ce fait, la moitié des participations totales des *chaebol* qui seraient autrement soumises à la réglementation en sont exemptées. En 2007, l'Assemblée nationale a adopté un projet de loi visant à réduire encore le champ d'application de la réglementation en relevant le seuil d'actifs et le plafond de participation.

La Corée poursuit son effort en vue d'améliorer le gouvernement d'entreprise², notamment en étendant la possibilité d'actions de groupe à toutes les entreprises cotées en bourse en 2007. Par ailleurs, des modifications au Code du commerce seront proposées en 2007 afin d'accroître la responsabilité des dirigeants et des actionnaires détenant le contrôle devant les actionnaires minoritaires. Les principales modifications sont les suivantes : 1) l'introduction des « Double Derivative Lawsuits », procédure qui permet aux actionnaires détenant 1 % ou plus d'une société mère de poursuivre en justice les administrateurs de ses filiales pour manquement à leurs devoirs ; 2) le « système de directeur exécutif », destiné à renforcer les contrôles et contrepoids internes en séparant le rôle de surveillance des administrateurs de celui des directeurs exécutifs, centré sur la prise de décision ; 3) l'interdiction pour les administrateurs d'utiliser leur responsabilité dans l'entreprise à leur propre profit ou au profit de tierces parties ; 4) l'assujettissement des transactions entre les entreprises et leurs administrateurs à un examen plus approfondi par le conseil d'administration afin d'éviter que les dirigeants ne servent leurs intérêts personnels aux dépens de l'entreprise. Même si les grands conglomérats critiquent ces mesures, prétendant qu'elles affaiblissent l'esprit d'entreprise et réduisent indûment l'autonomie des entreprises, le texte révisé du Code du commerce devrait offrir des règles claires pour aider à réduire bon nombre des abus commis en raison de mauvaises pratiques de gouvernement d'entreprise. Le renforcement du gouvernement d'entreprise devrait permettre la suppression progressive des réglementations spéciales visant les *chaebol* et permettre à la KFTC de s'occuper davantage de la politique de la concurrence. Les fonctions de contrôle liées aux participations et les garanties et les opérations intragroupe qui reviennent à utiliser abusivement les actifs de l'entreprise devraient être concentrées chez les autorités responsables des questions financières et de celles relatives aux valeurs mobilières, notamment le Service de surveillance financière. Les transactions qui ont un effet d'exclusion ou de distorsion de la concurrence sur les marchés de produits dans des cas particuliers devraient rester soumises au droit de la concurrence.

1. Outre le plafond de participation, on peut citer comme autres réglementations importantes l'interdiction des participations croisées et des garanties d'emprunt croisées pour les entreprises affiliées et la limitation à 30 % des droits de vote d'une entreprise financière appartenant à un *chaebol*, quelle que soit sa participation. Ces contrôles s'appliquent aux *chaebol* dont les actifs dépassent 2 000 milliards de wons.
2. D'après une enquête réalisée par le Korea Corporate Governance Service, le cadre général du gouvernement d'entreprise est bon mais il faut rechercher de meilleures pratiques et les mettre en œuvre, même si l'on note une certaine amélioration depuis 2003.

Il faudrait accorder un degré de priorité plus élevé à la facilitation des fusions/acquisitions car le marché coréen est encore de petite taille. Les autorités devraient expliquer les avantages d'un marché actif pour le contrôle des entreprises, tout en rejetant les demandes de modification de la législation visant à empêcher les OPA non sollicitées. En même temps, le gouvernement devrait assurer l'égalité des conditions entre entreprises

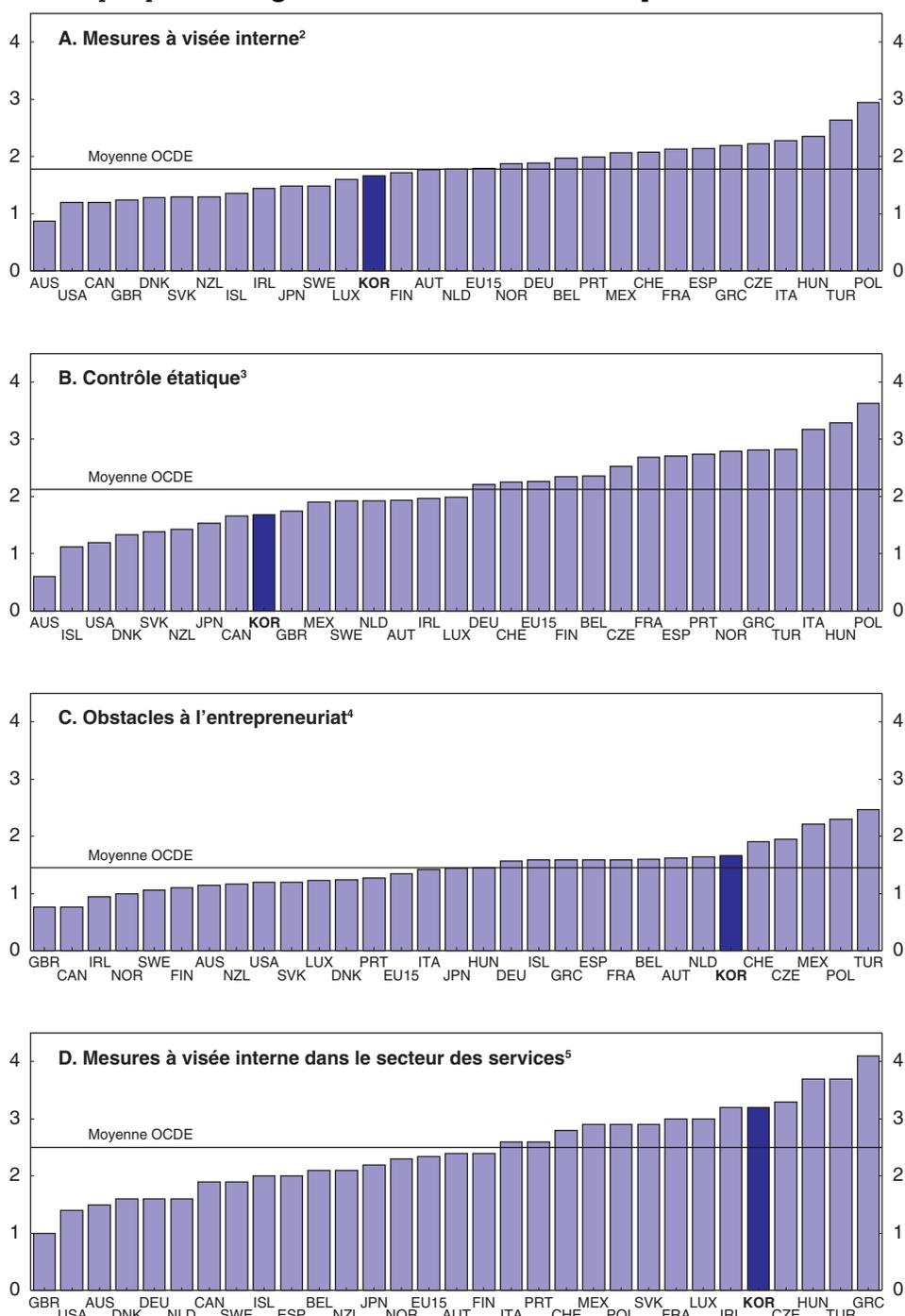
étrangères et entreprises nationales, notamment en supprimant le plafond de participation de 25 %. Un marché plus actif des fusions/acquisitions pourrait aider à réduire la « décote de la Corée », c'est-à-dire le fait que les entreprises coréennes ont des coefficients de capitalisation des résultats plus bas que ceux de leurs homologues des autres pays⁷, en provoquant une revalorisation des entreprises cibles. De fait, la prime de fusion/acquisition – la valeur d'une entreprise en excédent de son prix sur le marché – est importante en Corée. En outre, faciliter l'activité de fusions/acquisitions pourrait améliorer le gouvernement d'entreprise dans les *chaebol*. La menace d'une fusion/acquisition potentielle intensifie la pression en faveur de la mise en place d'un gouvernement d'entreprise bien structuré.

Assouplir encore les restrictions aux entrées d'IDE

La levée des restrictions à l'IDE en vue d'assurer un traitement égal aux investisseurs étrangers et nationaux est une mesure importante pour encourager l'afflux d'investissements. La crise financière a contraint la Corée d'assouplir ces restrictions grâce à la Loi de 1998 sur la promotion de l'investissement étranger (FIPA). Les principales mesures prises ont été : 1) l'ouverture de secteurs supplémentaires à l'investissement étranger ; le nombre d'activités complètement fermées à l'IDE a été ramené de 30 en 1997 à deux aujourd'hui – la télévision et la radio – sur 1 058⁸ ; 2) la levée des restrictions aux fusions/acquisitions internationales ; 3) la suppression des réglementations concernant la propriété immobilière étrangère ; 4) la simplification des procédures d'enregistrement de l'IDE, de l'approbation préalable à la notification. Le FIPA a aussi établi une Commission de l'investissement direct étranger, chargée de prendre les décisions importantes en matière d'IDE et d'établir un plan annuel d'amélioration des conditions offertes aux investisseurs étrangers, sur la base de propositions soumises par les ministères et les collectivités locales, qui sont membres de la Commission. Invest Korea a été créée en 2003 afin d'assurer un « service intégré » pour aider les investisseurs étrangers pour les questions administratives, juridiques et fiscales. Par ailleurs, le Bureau du médiateur pour les problèmes d'investissement a été créé afin de traiter les griefs particuliers des investisseurs étrangers et, avec Invest Korea, de leur offrir un service intégré.

Dans l'ensemble, les restrictions formelles à l'IDE en Corée sont jugées un peu moins sévères qu'en moyenne dans la zone OCDE, notamment dans le secteur manufacturier⁹. Cependant, dans 26 secteurs, principalement des services comme le transport, les télécommunications et l'électricité, l'investissement est restreint par des plafonds de participations étrangères¹⁰. De ce fait, l'indice OCDE des restrictions à l'IDE dans ces secteurs est supérieur à la moyenne des pays membres. L'assouplissement de ces restrictions accroîtra sans doute notablement le stock d'IDE en Corée¹¹. Outre les industries de réseau, il importe d'ouvrir à l'IDE des services sociaux publics tels que l'éducation et les soins de santé afin de rehausser la productivité et l'efficacité dans ces domaines clés.

On observe que les réglementations des marchés de produits – réglementations qui peuvent réduire la concurrence dans tous les secteurs – érigent des obstacles considérables à l'IDE dans les pays de l'OCDE. De plus, ces obstacles sont devenus relativement plus importants du fait de la suppression progressive des restrictions explicites à l'IDE. Des études économétriques montrent que les pays où les réglementations des marchés de produits sont relativement restrictives et coûteuses ont généralement des stocks moins élevés d'investissements étrangers (Nicoletti et al., 2003)¹². Selon l'indicateur de l'OCDE, en 2003 la restrictivité des réglementations intérieures en Corée était proche de la moyenne OCDE (graphique 6.3). Dans la sous-catégorie « contrôle étatique », les réglementations

Graphique 6.3. Réglementation des marchés de produits en 2003¹

1. L'échelle des indicateurs va de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive. Les valeurs pour l'OCDE et l'UE15 sont des moyennes simples.
2. Il y a deux sous-catégories de mesures de réglementation intérieure : le « contrôle étatique » et les « obstacles à l'entrepreneuriat », compte non tenu des obstacles au commerce et à l'investissement.
3. Le contrôle étatique recouvre la propriété publique d'entreprises industrielles et commerciales et la participation de l'État aux activités des entreprises.
4. Les obstacles à l'entrepreneuriat recouvrent l'opacité réglementaire et administrative, les charges administratives pesant sur les entreprises nouvelles et les obstacles à la concurrence, notamment les barrières à l'entrée.
5. Il s'agit des secteurs de l'électricité, du gaz, des transports aériens, ferroviaire et routier, de la Poste et des télécommunications. Il n'est pas tenu compte des obstacles au commerce et à l'investissement.

Source : Conway et al. (2005).

coréennes sont classées comme plus libérales que la moyenne OCDE, en raison du progrès accompli en matière de privatisations depuis la crise¹³. En revanche, les réglementations coréennes ont été classées comme relativement restrictives dans la sous-catégorie « obstacles à l'entrepreneuriat », à savoir l'opacité de la réglementation, les charges administratives pesant sur les entreprises nouvelles et les obstacles à la concurrence. Dans le secteur des services, la Corée est le cinquième pays le plus restrictif. La restrictivité des RMP et des réglementations en matière de participations étrangères dans certains secteurs aide à expliquer pourquoi la part du stock d'IDE de la Corée dans les services est la plus faible de la zone OCDE.

En particulier, les réglementations limitant les nouveaux investissements dans la région de la capitale, qui ont pour but de favoriser une croissance équilibrée au plan national (voir chapitre 3), sont fréquemment citées comme un obstacle majeur à l'IDE. La préférence des investisseurs étrangers pour la région de la capitale, du fait de la haute qualité de son infrastructure, de la disponibilité de ressources humaines qualifiées et de l'accès à un vaste marché, contrarie l'objectif du gouvernement de développer les autres régions du pays. Les autorités ont exempté temporairement de ces restrictions l'investissement étranger dans 25 secteurs de haute technologie, tout en accordant aussi des exemptions aux entreprises nationales dans 8 branches d'activité. Néanmoins, chaque proposition d'investissement étranger requiert toujours l'approbation des ministères compétents, qui est fonction de la contribution globale du projet à l'économie. Cette approche au cas par cas nuit à la transparence du cadre offert à l'IDE, ce qui dissuade certains investisseurs potentiels. La transparence devrait être accrue par l'établissement de critères limpides, allant de pair avec un assouplissement des réglementations dans la région de la capitale.

Améliorer les conditions d'activité et de vie offertes aux investisseurs étrangers

Un sondage d'opinion réalisé en 2006 auprès d'entreprises étrangères a permis d'identifier les principaux problèmes que pose le cadre offert aux entreprises en Corée (tableau 6.5). Les relations travailleurs-employeurs apparaissent comme le premier sujet de préoccupation pour les entreprises étrangères en Corée. La relation entre les employeurs et les salariés est souvent marquée par la lutte et la confrontation plutôt que par le dialogue et le compromis. De fait, le nombre de journées de travail perdues pour cause de grève en Corée s'est établi, en moyenne, à 100 jours pour 1 000 travailleurs sur la période 2000-03 ; ce chiffre, le sixième de la zone OCDE est nettement plus élevé que dans les autres pays d'Asie (graphique 6.4). Même si le nombre de grèves a diminué ces deux dernières années, le nombre de journées perdues est resté élevé, à 77 pour 1 000 salariés en 2006. Sur les 280 entreprises étrangères interrogées, 49 % se sont déclarées mécontentes des relations travailleurs-employeurs – la plus forte proportion quel que soit le problème considéré – tandis que 19 % seulement se sont dit satisfaites. Parmi les autres problèmes relatifs au marché du travail mentionnés par les filiales étrangères figurent l'exigence qu'ont les travailleurs de participer à la gestion, la complexité de la structure salariale, le système d'indemnités de retraite, l'obligation de rémunérer les représentants syndicaux et la limitation de la durée des contrats pour les travailleurs détachés. Une autre préoccupation a trait à la protection de l'emploi, qui rend difficile la restructuration des entreprises et alourdit le coût en limitant le pouvoir discrétionnaire des cadres dirigeants¹⁴. Le manque de flexibilité dans le domaine de la restructuration décourage peut-être les fusions/acquisitions, tendant ainsi à réduire les entrées d'IDE.

**Tableau 6.5. Conditions offertes aux entreprises en Corée :
point de vue des entreprises étrangères**

Réponse à la question : « Quelle est la tâche la plus importante à laquelle il faut s'atteler pour améliorer les conditions offertes aux entreprises ? »¹

	Pourcentage
S'attaquer aux problèmes que posent les relations travailleurs-employeurs	34.6
Forger un esprit international	31.1
Ouvrir les marchés	22.5
Développer l'utilisation des langues étrangères	13.9
Alléger la charge fiscale excessive	13.2
Assurer la transparence des pratiques des entreprises	12.9
Renforcer le soutien administratif aux services	12.1
Favoriser un environnement financier plus libre et plus international	10.7
Assurer la stabilité politique	8.9
Réhabiliter le cadre logistique	6.1
Autres	2.1
Pas de réponse	0.4

1. Enquête menée auprès de 280 entreprises opérant en Corée.

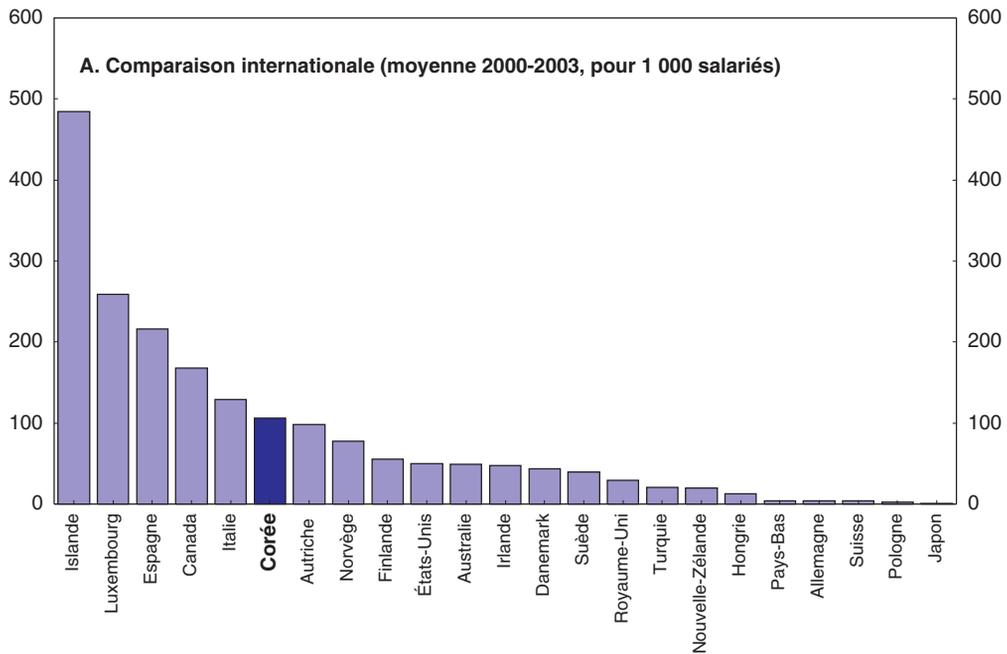
Source : Invest Korea (2006).

Le gouvernement a progressé dans ses efforts pour aligner la Corée sur les normes internationales du travail et dans la mise en œuvre du « Plan d'action de 2003 pour la réforme des relations professionnelles »¹⁵. Les principales questions en suspens sont l'autorisation du pluralisme syndical dans les entreprises et l'interdiction pour les entreprises de rémunérer les représentants syndicaux. La Commission tripartite, composée de représentants des syndicats, de cadres dirigeants et de fonctionnaires, est convenue de reporter à 2009 l'autorisation du pluralisme syndical et l'interdiction de rémunérer les représentants syndicaux. Malgré des avancées dans la mise en œuvre du Plan d'action, une confédération nationale du travail a lancé un certain nombre de grèves générales portant sur plusieurs questions, notamment le projet d'accord de libre-échange entre la Corée et les États-Unis (voir plus loin). Par ailleurs, la question de la flexibilité de l'emploi pour les travailleurs réguliers n'a pas été abordée.

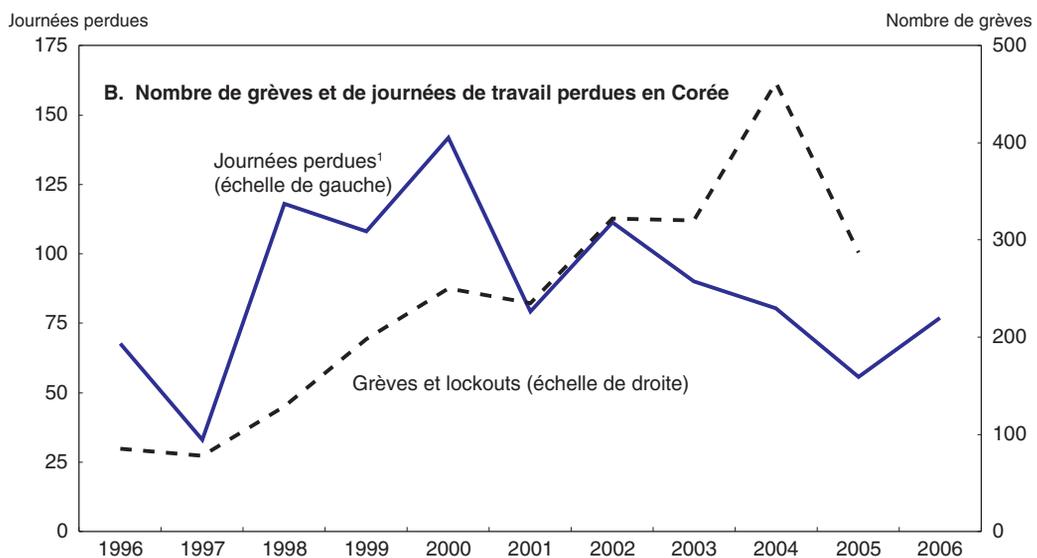
Une autre critique concernant le climat des affaires en Corée a trait à la transparence administrative. Les entreprises étrangères se plaignent d'un manque de transparence et de prévisibilité dans les mesures de contrôle fiscal et financier, surtout au niveau de l'application, et estiment que les règles sont interprétées de façon trop stricte pour elles (OCDE, 2007). Cela tient au fait que l'application se fait sur la base des réglementations intérieures et que le pouvoir discrétionnaire est large au niveau des agents. Malgré les efforts déployés par les autorités pour améliorer la transparence, un sondage d'opinion réalisé en 2006 auprès des entreprises étrangères par Invest Korea a révélé que 58 % d'entre elles estimaient que rien n'avait changé et 19 % considéraient que la situation s'était dégradée.

Un autre facteur important qui intervient dans les décisions en matière d'IDE est la qualité de vie des étrangers, notamment l'accès à des établissements scolaires et hospitaliers étrangers de haute qualité. En Corée, les entreprises, qu'elles soient nationales ou étrangères, ne sont pas autorisées à créer des écoles ou des hôpitaux à but lucratif. Afin d'améliorer les conditions de vie offertes aux étrangers, le gouvernement coréen a récemment autorisé les hôpitaux et établissements scolaires étrangers dans les zones de libre-échange (voir plus loin). Cependant, le rapatriement des recettes tirées des écoles est

Graphique 6.4. Journées de travail perdues pour fait de grève



Notes : Pour le Canada, il s'agit des grèves d'au moins une demi-journée entraînant plus de 10 jours perdus ; pour l'Italie, le nombre est calculé sur la base d'une journée de travail de sept heures ; pour la Norvège, la Suède et la Suisse, il n'est pas tenu compte des arrêts de travail durant moins d'une journée ; pour les États-Unis, il n'est pas tenu compte des arrêts de travail auxquels participent moins de 1 000 travailleurs et qui durent moins d'une journée entière ou d'un poste entier ; pour l'Australie, il n'est pas tenu compte des arrêts de travail durant moins de 10 jours ouvrés ; pour le Royaume-Uni, il est tenu compte des arrêts de travail auxquels participent moins de 10 travailleurs ou qui durent moins d'une journée si plus de 100 jours ouvrés sont perdus ; pour la Nouvelle-Zélande, il n'est pas tenu compte des arrêts de travail durant moins de 5 jours ouvrés ; pour la Hongrie, il est tenu compte des arrêts de travail auxquels participent 10 travailleurs ou plus ; pour les Pays-Bas, il s'agit de la moyenne 2000-2001 ; pour l'Allemagne, il n'est tenu compte des arrêts de travail durant moins d'une journée que si plus de 100 jours de travail sont perdus, et l'administration publique n'est pas prise en compte ; et pour le Japon, il n'est pas tenu compte des arrêts de travail durant moins d'une demi-journée.



1. Pour 1 000 salariés.

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

interdit, ce qui, dans les faits, décourage les établissements scolaires étrangers de s'implanter dans les zones en question. Le fait d'autoriser les entreprises nationales et étrangères à entrer sur les marchés de l'éducation et des soins de santé sur l'ensemble du territoire national améliorerait les conditions de vie dans tout le pays. En 2004, le gouvernement a annoncé un plan quinquennal visant à promouvoir des conditions de vie et d'activité plus favorables aux investisseurs étrangers. Ce programme énonçait 156 domaines d'action parmi lesquels les procédures d'immigration, les installations résidentielles et l'accès à des établissements scolaires et hospitaliers de haute qualité. À la fin de 2006, 108 de ces tâches étaient réalisées, les autres devant être achevées pour la fin de 2008.

Incitations en faveur de l'IDE

Nombreux sont les pays qui offrent des incitations¹⁶ favorisant les entreprises étrangères, l'idée étant que le rendement de l'IDE est supérieur à celui des autres sources d'investissement. Cependant, ces incitations risquent de réduire le bien-être mondial en déplaçant le capital des zones où il est le plus productif vers celles où les subventions sont les plus généreuses. Cela donne lieu à des projets d'investissement qui ne seraient pas viables en l'absence d'aides publiques.

Même si l'IDE procure des avantages considérables, les incitations financières ne sont pas la meilleure solution pour attirer les investisseurs. Comme il a été indiqué plus haut, les investisseurs étrangers s'intéressent principalement à la qualité des conditions de vie et d'activité qui leur sont offertes. Le recours à des incitations fiscales, à des aides financières et à des exemptions réglementaires pour attirer l'IDE ne peut pas se substituer à des mesures visant à améliorer les conditions offertes aux entreprises, l'investissement national s'en trouvant à son tour encouragé. Il est justifié d'offrir des incitations afin de compenser des problèmes structurels auxquels il n'est pas possible de remédier rapidement. Cependant, cela comporte des risques. *En premier lieu*, les incitations peuvent détourner les pouvoirs publics de la tâche plus importante qui consiste à résoudre les problèmes structurels qui dégradent les conditions d'activité pour les entreprises. *Deuxièmement*, le fait d'offrir des incitations de façon sélective aux investisseurs étrangers risque de détériorer les conditions dans lesquelles les entreprises nationales travaillent. C'est le cas en Corée, en particulier, du fait de l'abondance de l'épargne privée et du grand nombre d'investisseurs nationaux potentiels. En résumé, le coût des entorses faites à la concurrence, qui fausse l'affectation du capital, doit être évalué en regard des avantages économiques des incitations (OCDE, 2003).

La Corée a mis en œuvre diverses initiatives visant à attirer l'IDE depuis 1970 et ces efforts ont été intensifiés depuis la crise financière. En particulier, il a été créé quatre types de zones spéciales en vue d'encourager l'IDE (tableau 6.6) : les zones d'investissement étranger de type A, qui peuvent se situer n'importe où dans le pays (il en existe 24 actuellement) ; onze zones d'investissement étranger de type B (complexes industriels) ; neuf zones de libre-échange et trois zones franches. Les incitations fiscales sont un aspect clé de chaque type de zone¹⁷. Les incitations s'adressent principalement aux secteurs à forte intensité de savoir et à haute valeur ajoutée qui promeuvent l'innovation (encadré 6.3).

Les incitations à l'IDE devraient être évaluées régulièrement afin de vérifier que leurs avantages économiques l'emportent sur leur coût budgétaire. Les investisseurs étrangers dans les zones spéciales, par exemple, bénéficient d'exonérations fiscales, de subventions

Encadré 6.3. Initiatives visant à encourager l'IDE

Le développement de quatre types différents de zones spéciales (tableau 6.6) est dû au fait que l'on a créé de nouveaux types de zones en vue d'attirer des investisseurs étrangers tout en maintenant celles qui existaient déjà. Les zones d'investissement étranger de type A, par exemple, qui permettent une certaine souplesse dans la localisation de l'IDE, ont été établies en 1999 afin de remédier au manque d'attractivité des complexes industriels (zone d'investissement étranger de type B) créés en 1994. De fait, le taux d'occupation dans ces zones n'est que de 59 %. L'établissement de nouvelles zones assorties d'incitations plus fortes et de conditions meilleures rend les zones existantes peu attractives pour les investisseurs.

Tableau 6.6. Zones spéciales destinées à encourager l'IDE

	Zones d'investissement étranger (Type A)	Zones d'investissement étranger (Type B)	Zones franches	Zones de libre-échange
Année de création	1999	1994	2003	1970
Nombre	24 (situées sur l'ensemble du territoire)	11	3	9
Seuils d'octroi des incitations fiscales	Secteur manufacturier (plus de 30 millions de dollars) Haute technologie (plus de 30 millions de dollars) Services d'appui à l'industrie (plus de 30 millions de dollars) Tourisme (plus de 20 millions de dollars) Logistique (plus de 10 millions de dollars) R-D (plus de 0.5 million de dollars)	Secteur manufacturier (plus de 10 millions de dollars) Logistique (plus de 0.5 million de dollars)	Secteur manufacturier (plus de 10 millions de dollars) Tourisme (plus de 10 millions de dollars) Logistique (plus de 0.5 million de dollars)	Secteur manufacturier (plus de 10 millions de dollars) Logistique (plus de 0.5 million de dollars)
Incitations fiscales ¹	Exemption de 100 % pendant 5 ans, 50 % pendant 2 ans ²	Exemption de 100 % pendant 3 ans, 50 % pendant 2 ans ²	Exemption de 100 % pendant 3 ans, 50 % pendant 2 ans ²	100 % pendant 3 ans, 50 % pendant 2 ans ²
Autres impôts ³	Exemption de 100 % pour les biens d'équipement	Exemption de 100 % pour les biens d'équipement	Exemption de 100 % pour les biens d'équipement	100 % pour les biens importés
Aide à la location de terrains	100 % pendant 50 ans	75 à 100 % ⁴	Jusqu'à 100 %	100 % ⁵

1. S'applique aux impôts nationaux, tels que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, et aux taxes locales, telles que la taxe d'enregistrement et la taxe d'acquisition.
2. Peuvent être étendues jusqu'à 15 ans pour les taxes locales.
3. Droits de douane, taxe spéciale sur la consommation et taxe sur la valeur ajoutée.
4. 100 % pour les entreprises de haute technologie, avec un investissement de plus de 1 million de dollars. 75 % pour les entreprises manufacturières, avec un investissement de plus de 5 millions de dollars.
5. 100 % pour les entreprises de haute technologie, avec un investissement de plus de 0.5 million de dollars et pour les autres branches d'activité, avec plus de 1 million de dollars.

Source : Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie.

Encadré 6.3. Initiatives visant à encourager l'IDE (suite)

Les zones franches ont été créées en 2003 en réponse à la demande des investisseurs qui souhaitent avoir des conditions d'activité et de vie meilleures. Les trois régions désignées comme zones franches jusqu'à présent – Incheon, Busan/Jinhae et la baie de Gwangyang – en sont encore à la phase initiale de développement de l'infrastructure, avec moins de 1 milliard de wons d'investissement à la fin de 2006. Un certain nombre d'incitations ont été introduites afin d'encourager l'investissement dans les zones franches. Les entreprises étrangères y sont, par exemple, exemptées de quotas en matière de recrutement d'anciens combattants, d'handicapés et de travailleurs âgés et elles sont autorisées à construire des hôpitaux dans la zone, ce qui n'est pas permis dans le reste du pays sauf dans les « villes entreprises » (voir chapitre 3). Outre les incitations fiscales, les investisseurs étrangers bénéficient de subventions pour la location de terrains pouvant aller jusqu'à 100 % pour les terrains appartenant à l'État et ils peuvent recevoir des aides financières directes pour des investissements de plus de 10 millions de dollars dans la haute technologie, les pièces détachées et les matériaux, et de plus de 5 millions de dollars dans les installations de R-D. L'aide financière est négociée au cas par cas, en fonction des retombées économiques, de la création d'emplois et du niveau de technologie. Les incitations à l'IDE, y compris les exonérations d'impôt, les aides financières directes et les subventions pour la location de terrains, peuvent représenter jusqu'à 20 % de l'investissement total (Nam et Yoon, 2006).

pour la location de terrains et d'aides financières directes. Les dépenses fiscales résultant de ces incitations, au seul titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, ont bondi de 44 milliards de wons en 1999 à 550 milliards de wons (0.1 % du PIB) en 2005. Les évaluations requièrent transparence et responsabilité, ainsi que des estimations de l'impact des incitations. Il importe d'éviter les dépenses improductives, c'est-à-dire l'octroi d'aides pour des investissements qui auraient été réalisés même sans incitations. Par ailleurs, les autorités devraient prendre en considération les coûts d'opportunité, qui découlent d'autres utilisations plus efficaces (OCDE, 2003).

On peut s'interroger sur l'efficacité des zones spéciales pour attirer l'IDE. *Premièrement*, en dépit des efforts déployés par les autorités pour regrouper et rationaliser les différentes zones spéciales¹⁸ l'existence de quatre types différents de zones et le chevauchement géographique de certaines zones¹⁹ compliquent le régime de l'IDE et peuvent être une cause de confusion pour les investisseurs étrangers potentiels. On ne voit guère l'intérêt d'offrir des incitations différentes sous réserve de conditions différentes pour le même type de projets d'investissement²⁰. L'objectif devrait être de créer un cadre cohérent d'incitations offrant le même niveau, ou du moins un niveau similaire, d'incitations dans les différentes zones. Une durée fixe d'incitations encouragerait une évaluation régulière, ce qui aiderait à limiter le nombre de types de zones différents.

Deuxièmement, l'on peut émettre des doutes quant à l'efficacité des incitations à l'IDE. Par exemple, même si chaque zone franche dispose d'un bureau de planification dépendant de l'administration locale, les entreprises étrangères ont quand même besoin d'une autorisation individuelle délivrée par les ministères nationaux. En particulier, les réglementations concernant la construction dans la région de la capitale, qui classent le terrain en trois zones (limitation de la densité, gestion de la croissance et protection de la nature) sont un sérieux obstacle au développement de la zone franche d'Incheon. Une

partie de la zone franche d'Incheon est classée comme zone de limitation de la densité, et elle est donc soumise à des procédures d'approbation plus strictes. De surcroît, les entreprises nationales, à l'exception des PME, ne sont pas autorisées à investir dans les zones de limitation de la densité. Ces restrictions réduisent l'effet d'attraction pour les entreprises étrangères qui souhaitent développer des liens étroits avec les entreprises coréennes. Il faudrait supprimer les réglementations discriminatoires à l'encontre des entreprises nationales afin de les mettre dans les mêmes conditions que les entreprises étrangères. Les réglementations autorisant l'investissement étranger dans des services sociaux tels que les soins de santé et l'éducation devraient être étendues au-delà des zones franches et aux entreprises nationales également. Au lieu d'offrir un traitement préférentiel dans les zones franches, il vaudrait mieux assouplir les réglementations qui découragent les investisseurs étrangers dans tout le pays. Enfin, les services de promotion de l'investissement, comme les bureaux de planification qui existent pour les zones franches, devraient offrir un « service intégré ».

Troisièmement, tandis que l'utilisation de prestations concentrées sur la phase initiale, telles que les aides financières directes au cas par cas, accroît la flexibilité en créant des incitations, elle réduit aussi la transparence puisque les négociations sont confidentielles. De plus, les aides risquent alors d'être plus importantes que les gains découlant d'un IDE additionnel.

Quatrièmement, les incitations à l'IDE sont concentrées principalement sur le secteur manufacturier, malgré l'engagement pris par le gouvernement de faire de la Corée une plaque tournante financière et d'activité dans le nord-est de l'Asie et de développer la participation d'entreprises étrangères dans le secteur des services. Actuellement, les seuls services pouvant bénéficier d'incitations en faveur de l'IDE sont le tourisme, la logistique et la R-D.

Renforcer l'intégration internationale par le biais des échanges

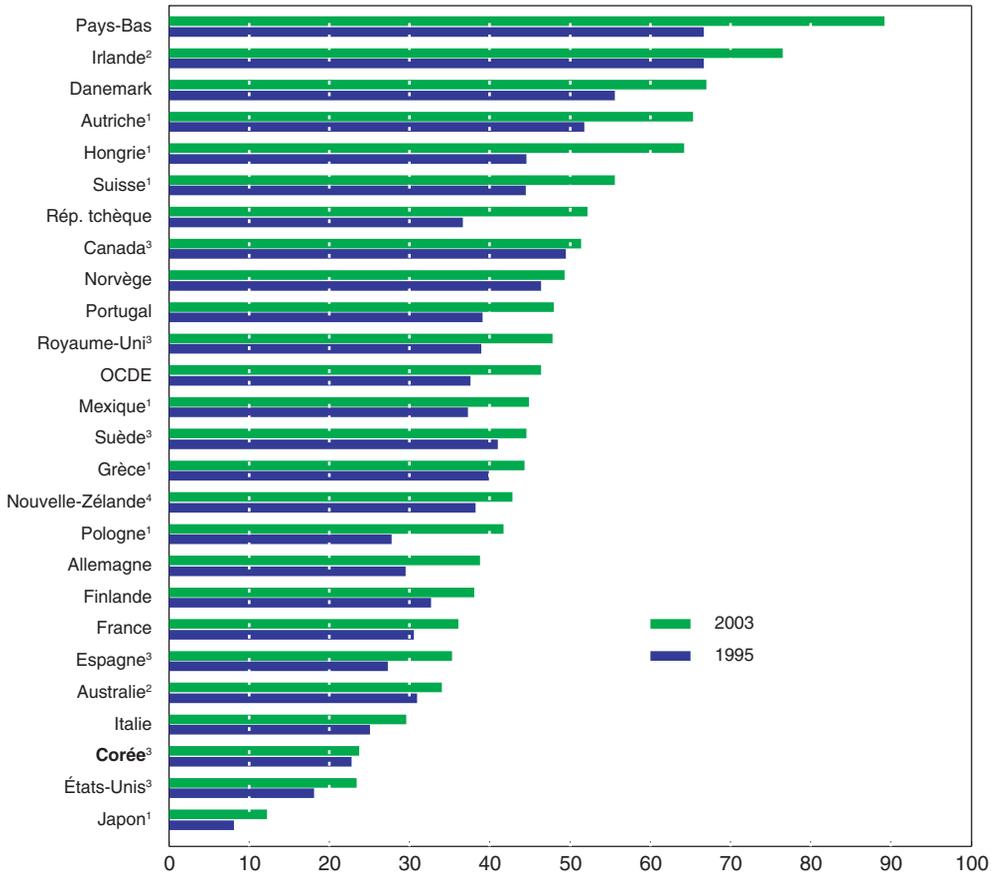
La pénétration des importations en Corée, définie par le volume des importations de produits manufacturés divisé par la demande intérieure, est une des plus faibles de la zone OCDE (graphique 6.5). De surcroît, elle a augmenté de moins de 1 point de pourcentage entre 1995 et 2003, contre une hausse moyenne de 9 points dans les pays membres. Néanmoins, le niveau des importations paraît conforme aux attentes, compte tenu de la taille du pays, des coûts de transport et du revenu par habitant (OCDE, 2006c). La pénétration des importations pourrait toutefois être renforcée par des réductions des obstacles au commerce. Cependant, l'intensité d'exportation (les exportations en pourcentage de la production nationale) s'est accrue notablement au cours de la décennie écoulée.

Promouvoir la libéralisation des échanges

Un des principaux facteurs qui influent sur les échanges est la protection commerciale. En ce qui concerne les droits de douane, le taux moyen simple de la Corée est plus du double de celui des autres grandes régions de l'OCDE, en raison de taux très élevés frappant les produits agricoles (tableau 6.7). Par contre, le taux moyen applicable aux autres produits est plus conforme à ceux des autres pays de l'OCDE, tandis que les obstacles non tarifaires – restrictions quantitatives, mesures financières et contrôles des prix – paraissent assez peu répandus, cette fois encore avec une nette différence entre les produits manufacturés et les autres (Bora *et al.*, 2002). Cependant, des différences dans les

Graphique 6.5. **Pénétration des importations : comparaison internationale**

Importations de produits manufacturés en pourcentage de la demande intérieure



1. Les chiffres pour l'Autriche, la Grèce, la Hongrie, le Japon, le Mexique, la Pologne et la Suisse se rapportent à 2002.

2. Les chiffres pour l'Australie et l'Irlande se rapportent à 1999.

3. Les chiffres pour le Canada, la Corée, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis se rapportent à 2001.

4. Les chiffres pour la Nouvelle-Zélande se rapportent à 1998.

Source : OCDE, *Indicateurs de la mondialisation économique*, 2005.

Tableau 6.7. **Obstacles au commerce : comparaison internationale**Moyenne simple des droits NPF appliqués en 2004¹

	Total	Produits agricoles	Autres produits
Corée	12.8	52.2	6.7
États-Unis	4.9	9.7	4.0
Union européenne	6.5	16.5	4.1
Japon	6.3	17.7	3.7

1. Définitions de l'OMC pour les produits agricoles et les autres produits.

Source : Organisation mondiale du commerce.

normes nationales peuvent aussi limiter les importations. Sur les 21 251 normes coréennes, 60 % sont soumises à l'harmonisation internationale. La proportion varie notablement, allant de 93 % pour la technologie de l'information à 23 % pour les appareils ménagers. Les entreprises étrangères font valoir que les normes propres à la Corée font obstacle aux importations, notamment dans certains secteurs tels que les produits

alimentaires et l'automobile. De plus, les procédures d'étiquetage, d'essai et de certification sont considérées comme injustes dans des domaines comme les produits pharmaceutiques (OCDE, 2007). Une réduction et une harmonisation plus poussées des normes volontaires et des règlements techniques obligatoires avec les normes internationales faciliteraient l'entrée des importations.

Le nombre d'accords de libre-échange (ALE) bilatéraux et régionaux en vigueur notifiés à l'Organisation mondiale du commerce a fait un bond à près de 200, contre 27 en 1990. Cependant, la Corée n'était pas partie à des accords de ce type avant 2004, participant plutôt au système commercial multilatéral. L'accent grandissant mis en Corée sur les ALE marque le passage à une politique commerciale à deux volets (tableau 6.8). Le premier ALE de la Corée a été signé avec le Chili, suivi de Singapour, de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et de l'ASEAN (pour les marchandises seulement). Les négociations avec les États-Unis ont abouti à un accord en avril 2007. Actuellement, la Corée met en œuvre une stratégie suivant plusieurs axes, négociant des ALE avec le Canada, l'Inde, le Mexique et l'Union européenne. En outre, la Corée a achevé des études conjointes avec le MERCOSUR au niveau public, et avec la Chine au niveau privé. L'objectif à long terme de la Corée est de conclure des ALE avec les grands blocs économiques.

La politique coréenne d'ALE a pour but de revigorer l'économie en libéralisant les échanges et le régime de l'investissement tout en assurant un meilleur accès aux marchés étrangers. Les ALE sont censés renforcer la croissance de la production par les gains dynamiques découlant de la formation de capital et d'une productivité accrue, s'ajoutant aux gains statiques d'efficacité, en déclenchant la restructuration des secteurs peu compétitifs. Le projet d'ALE Corée-États-Unis augmenterait le PIB de non moins de 2 % sur le long terme (KIEP, 2006). Les ALE devraient par ailleurs améliorer le climat de l'IDE en élargissant le marché et en diminuant les coûts d'exploitation, offrant ainsi de meilleures possibilités aux investisseurs étrangers. Un accord global avec les États-Unis accélérerait considérablement la réforme de la réglementation dans le secteur des services.

Tableau 6.8. **Stratégie de la Corée en matière d'ALE**

Situation		Part des exportations en 2005, en %		Part des importations en 2005, en %	
		Total	Produits agricoles	Total	Produits agricoles
Chili	Signé en 2003 et entré en vigueur en 2004	0.4	0.0	0.9	0.6
Singapour	Signé en 2005 et entré en vigueur en 2006	2.6	1.1	2.0	0.3
AELE	Signé en 2005 et entré en vigueur en 2006	0.4	0.1	0.7	0.3
ASEAN	Signé seulement pour les échanges de marchandises en 2006	9.6	6.5	10.0	10.6
États-Unis	Négociations conclues en 2007	14.5	12.5	11.7	21.0
Canada	Négociations en cours	1.2	1.3	1.0	3.6
Inde	Négociations en cours	1.6	0.2	0.8	1.8
Mexique	Négociations en cours	1.3	0.1	0.2	0.2
Japon	Négociations arrêtées depuis 2005	8.4	32.7	18.5	2.0
UE	Négociations en cours	15.4	2.4	10.4	11.1
MERCOSUR	Étude conjointe avec le secteur public achevée en 2006	1.0	0.2	1.1	11.0
Chine	Étude conjointe avec le secteur privé achevée en 2006	21.8	9.7	14.0	23.8

Source : MOFAT, Association coréenne pour le commerce international et données relatives aux échanges agricoles de la Corée.

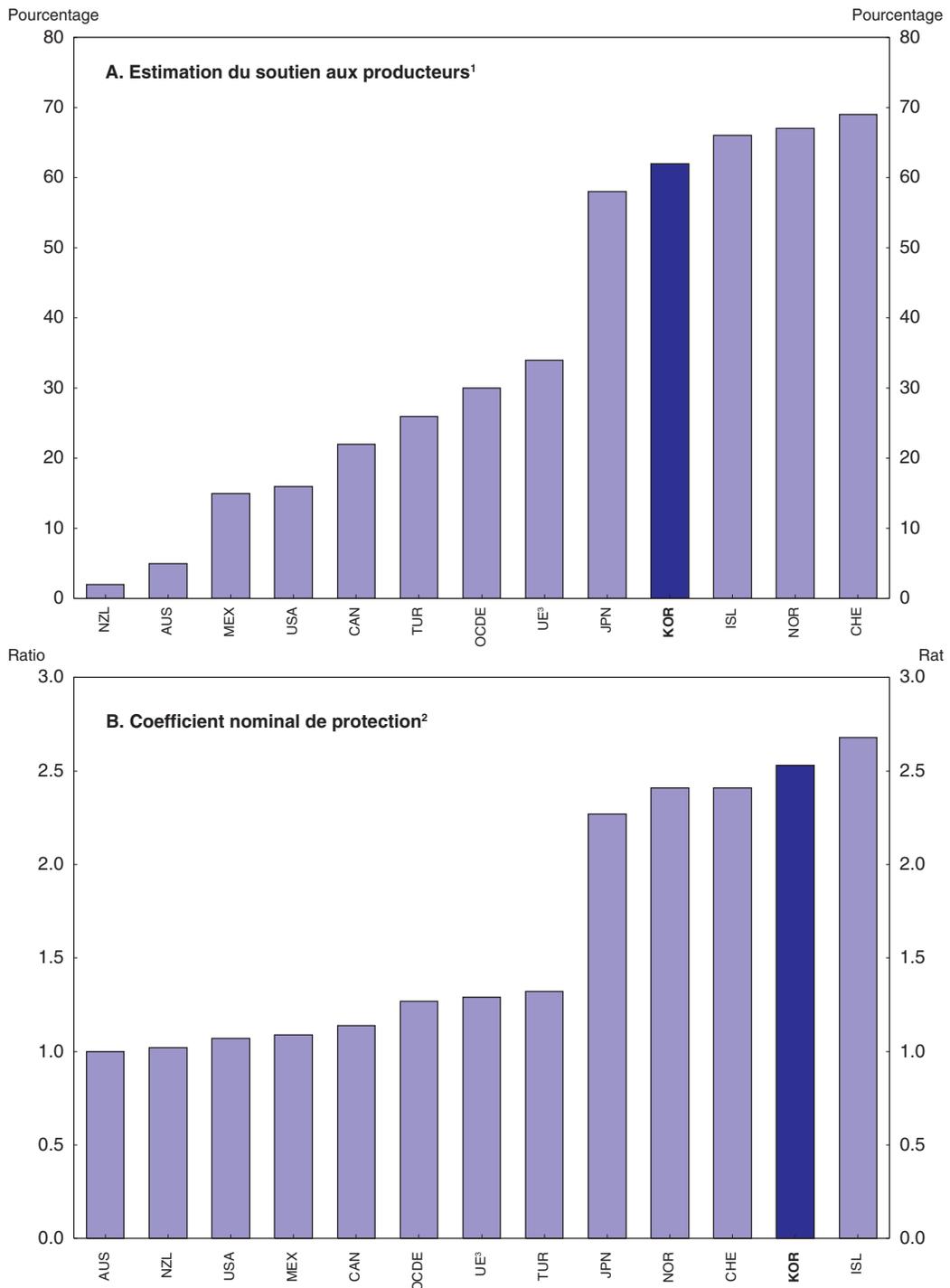
Ouvrir le secteur agricole

Malgré la détermination de la Corée à conclure des ALE avec ses principaux partenaires commerciaux, la priorité donnée à la protection de domaines sensibles – principalement dans le secteur agricole – limite sensiblement l'impact de ces accords sur l'économie coréenne. Cela affaiblit notamment le pouvoir de négociation en vue d'ouvrir les marchés pour les produits manufacturés, où la Corée possède un avantage comparatif. En vertu de l'ALE signé avec le Chili, la Corée a exclu de façon permanente la possibilité d'abaisser ses droits de douane sur 21 produits agricoles importants tels que le riz, les pommes et les poires²¹. De plus, les réductions de droits de douane sur 373 lignes tarifaires agricoles, notamment les légumes, les céréales, les produits de l'élevage, les produits laitiers et les fruits, ont été temporairement exclues²². De ce fait, l'essentiel de la baisse du droit de douane moyen appliqué aux importations en provenance du Chili a été imputable à des réductions sur les produits manufacturés²³. Par contre, le droit de douane moyen frappant les importations agricoles en provenance du Chili après l'entrée en vigueur de l'ALE reste élevé, à 50 % (OMC, Examen des politiques commerciales, 2004), à peu près conforme à la moyenne globale pour les produits agricoles (tableau 6.7). De même, dans l'ALE conclu avec l'ASEAN, il est prévu de libéraliser au moins 90 % des lignes tarifaires d'ici à 2010, les produits agricoles (y compris les produits de la sylviculture et de la pêche) représentant l'essentiel des 10 % restants. Les produits agricoles ont aussi été largement exclus des ALE avec Singapour et l'AELE, encore que cette question n'ait pas été controversée, en raison de la faiblesse des échanges agricoles entre la Corée et ces pays.

La réticence à ouvrir le marché agricole tient au niveau élevé du soutien à l'agriculture, surtout pour le riz²⁴. Le soutien agricole en Corée dépasse la contribution relativement faible de ce secteur au PIB²⁵ et est parmi les plus élevés dans la zone OCDE, avec une estimation du soutien aux producteurs (ESP) de 62 % en 2003-05, soit le double de la moyenne OCDE (graphique 6.6). Du fait de ce haut niveau de protection, les consommateurs coréens ont payé, en moyenne, 2,5 fois le prix mondial pour les produits agricoles entre 2003 et 2005, comme l'indique le coefficient nominal de protection présenté dans la partie B du tableau. Le riz à lui seul représente près d'un tiers de l'ESP. L'essentiel du soutien à l'agriculture prend la forme d'un soutien des prix du marché, celle qui crée le plus de distorsions puisqu'elle modifie les décisions en matière de production et d'échanges et limite l'influence des marchés mondiaux sur les décisions nationales en matière de production. Il en résulte une production excédentaire des principaux produits de base, tels que le riz et les produits laitiers. La part du soutien des prix du marché a diminué légèrement, revenant de 93,5 % de l'ESP total en 2004 à 92,4 % en 2005, grâce à l'infléchissement de la politique du riz en 2005, avec la suppression des achats gouvernementaux et la mise en place de mécanismes de soutien direct au revenu²⁶.

En réponse à la nécessité d'une réforme structurelle dans l'agriculture, l'action gouvernementale est centrée sur le soutien aux grandes exploitations, plus efficaces, les prestations visant les agriculteurs à plein temps. L'État offre en outre des incitations financières à l'achat de terres agricoles afin d'aider à agrandir la taille moyenne des exploitations, qui n'est que de 1,3 hectare. Le plan décennal de 2003 pour le développement de l'agriculture vise à réduire progressivement le soutien direct des prix et à mettre en place des mesures de la « catégorie verte » ou à étendre celles qui existent déjà²⁷. L'objectif est de porter les investissements et les prêts publics à 119 000 milliards de wons (15 % du PIB de 2005) entre 2004 et 2013 afin d'accroître les revenus ruraux et de compenser la réduction de la protection. Environ la moitié de ce montant sera affectée au renforcement de la

Graphique 6.6. Comparaison internationale du soutien à l'agriculture en 2003-05



1. L'estimation du soutien aux producteurs est un indicateur de la valeur des transferts monétaires en faveur de l'agriculture résultant des politiques agricoles. Il est présenté en pourcentage de la valeur totale de la production aux prix payés aux producteurs nationaux.
2. Le coefficient nominal de protection est une mesure de la protection du marché définie comme le rapport entre les prix moyens payés par les consommateurs et les prix internationaux.
3. UE15 pour 2003 et UE25 à partir de 2004.

Source : OCDE (2006), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : panorama 2006*, OCDE, Paris.

compétitivité des produits agricoles, 27 % étant destinés à gonfler le revenu des exploitants agricoles grâce à l'extension du système de paiements directs et 15 % servant à soutenir le développement régional afin d'améliorer les revenus agricoles et non agricoles des populations rurales. Il importe de suivre attentivement ces dépenses afin d'en assurer l'efficacité. Un fonds analogue créé au Japon pour aider l'agriculture à s'adapter aux résultats du Cycle d'Uruguay s'est soldé par des investissements publics inefficients (Keizai Doyukai, 1997). Par ailleurs, le « Fonds d'aide à la facilitation » a été établi en 2004 afin d'atténuer les éventuels effets négatifs de l'ALE Corée-Chili sur le secteur agricole, avec un total de 1 200 milliards de wons de dépenses prévu entre 2004 et 2010. Le Fonds offrira des paiements directs au titre du soutien du revenu ainsi que des subventions aux producteurs de raisins et de kiwis, qui sont touchés directement par la suppression des droits de douane, de façon qu'ils se tournent vers de nouvelles cultures. Cependant, étant donné le grand nombre d'ALE envisagés dans l'avenir proche, le Fonds devra être incorporé dans un plan global de développement du secteur agricole et non utilisé de façon ponctuelle en réponse à chaque nouvel accord commercial qui sera signé.

La Loi de 2006 sur l'ajustement commercial a créé un fonds de soutien pour les travailleurs et les entreprises du secteur manufacturier et du secteur des services liés aux activités manufacturières qui subissent les effets négatifs des ALE. Pour les travailleurs, le fonds fournit des informations relatives à l'emploi, des services de formation, des services de conseil et une aide financière en faveur de l'emploi. Les entreprises bénéficient de services de conseil en gestion et d'une aide financière à la R-D, à la formation et à l'investissement en installations. La dépense totale devrait atteindre 2 800 milliards de wons (0.3 % du PIB) sur la décennie 2007-16. Par ailleurs, la loi sur la facilitation de la restructuration des PME vise à soutenir les PME qui ont l'intention de modifier leurs activités par suite des ALE. Les subventions devraient toutefois être strictement liées à l'impact des ALE et centrées sur l'information et la formation afin d'éviter de créer un problème d'aléa moral. Elles devraient en outre être étendues à d'autres activités de services.

Libéraliser l'entrée de ressources humaines

L'entrée de travailleurs étrangers dans la société coréenne, très homogène, est faible, malgré des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs. En 2002, il n'y avait que 33 900 résidents étrangers ayant un permis d'emploi (tableau 6.9) – des professionnels hautement qualifiés tels que des techniciens TIC, des chercheurs et des professeurs d'université, et des travailleurs peu qualifiés (stagiaires ayant passé un an en Corée) – dans une population active de 23 millions de personnes. Après la mise en place du système de permis d'emploi (voir plus loin), la régularisation générale des travailleurs sans permis a porté temporairement le nombre de travailleurs étrangers déclarés à environ 200 000 en 2003. Néanmoins, à 0.8 % de la population active en 2004, cet effectif était le quatrième le plus bas de la zone OCDE (graphique 1.9). L'accroissement du nombre de travailleurs étrangers aurait un impact positif important, compte tenu en particulier du rapide vieillissement de la population et des pénuries de main-d'œuvre. Cependant, étant donné l'ampleur de la diminution prévue de la population d'âge actif (chapitre 5), l'entrée de main-d'œuvre étrangère ne permettra pas de compenser entièrement l'évolution démographique. Une immigration accrue devrait donc s'accompagner de mesures visant à accroître les taux d'activité et à lever les contraintes qui limitent le nombre d'enfants.

Tableau 6.9. **Travailleurs étrangers en Corée**

Milliers de personnes

Année ¹	Total En % de la populaton active totale		Déteneteurs de permis d'emploi					Déteneteurs de visas de stagiaires				Travailleurs non déclarés		
			Travailleurs hautement qualifiés ²		Travailleurs peu qualifiés		Sous-total	Stagiaires industriels	Stagiaires dans des entreprises investissant à l'étranger		Sous-total			
			Nombre	%	Nombre	% ³			Nombre	Nombre	Nombre	% ³			Nombre	%^{3}
1995	128.9	0.6	8.2	6.4	0	0	8.2	23.6	15.2	38.8	30.1	81.9	63.5	
1996	210.5	1.0	13.4	6.4	0	0	13.4	38.3	29.7	68.0	32.3	129.1	61.3	
1997	245.4	1.1	15.9	6.5	0	0	15.9	48.8	32.7	81.5	33.2	148.1	60.4	
1998	157.7	0.7	11.1	7.0	0	0	11.1	31.1	15.9	47.0	29.8	99.5	63.1	
1999	219.2	1.0	14.4	6.6	0	0	14.4	49.5	20.0	69.5	31.7	135.3	61.7	
2000	285.4	1.3	17.0	6.0	2.1	0.7	19.1	59.0	18.5	77.5	27.2	189.0	66.1	
2001	329.6	1.5	19.6	6.0	8.1	2.4	27.6	33.2	13.5	46.7	14.1	255.2	77.5	
2002	362.8	1.6	21.5	5.9	12.3	3.4	33.9	25.6	14.0	39.7	11.0	289.2	79.7	
2003	395.8	1.7	20.1	5.1	187.0	47.2	207.0	38.9	11.8	50.7	12.8	138.1	34.9	
2004	421.7	1.8	20.4	4.8	176.	41.8	196.6	28.1	8.4	36.6	8.7	188.5	44.7	
2005	347.6	1.4	23.4	6.7	105.1	30.2	128.5	32.2	6.1	38.3	11.1	180.8	52.0	
2006	424.8	1.8	27.3	6.4	166.6	39.2	193.9	38.2	5.8	44.0	10.4	186.9	44.0	

1. En fin d'année.

2. Sont considérés comme travailleurs hautement qualifiés les détenteurs de visas de types E-1 à E-7, tels que les chercheurs, les professeurs et les techniciens TIC.

3. En pourcentage de la population active étrangère.

Source : Ministère de la Justice.

Mesures destinées à encourager l'afflux de travailleurs peu qualifiés

En 1993, le « système de formation de stagiaires industriels étrangers » a été mis en place pour faire face à la pénurie chronique de main-d'œuvre dans les PME et au nombre grandissant de travailleurs étrangers clandestins, qui étaient privés de droits. Ce système permettait aux PME opérant dans le secteur manufacturier, le secteur de la construction, le secteur de la pêche et le secteur agricole d'employer des étrangers pendant trois ans au maximum, soit une année en tant que stagiaires et deux ans en tant que salariés, dans la limite d'un plafond annuel fixé par les pouvoirs publics. Le nombre de stagiaires industriels étrangers a culminé à près de 60 000 en 2000 (tableau 6.9). Ce système a toutefois été critiqué au motif que les stagiaires n'étaient pas protégés par la législation du travail alors qu'ils étaient véritablement des travailleurs et que beaucoup d'entre eux passaient du statut de stagiaires à celui de salariés. Il y a eu par ailleurs un certain nombre de scandales concernant la sélection et l'entrée des stagiaires.

Face à ces problèmes, en 2004 le gouvernement a mis en place le « système de permis d'emploi » pour les travailleurs non qualifiés et, en 2007, il a décidé de supprimer le système de stagiaires industriels. Avec le système de permis d'emploi, les travailleurs étrangers se voient délivrer des permis pour une durée maximale de trois ans et bénéficient des mêmes prestations de sécurité sociale et des mêmes droits que les travailleurs coréens. Ils ne peuvent cependant pas faire venir leurs familles en Corée. La Commission de la politique de la main-d'œuvre étrangère, au cabinet du Premier ministre, fixe les conditions d'entrée des travailleurs étrangers peu qualifiés, notamment le quota total, les secteurs d'emploi et les pays d'origine. Les entreprises qui souhaitent embaucher des étrangers doivent fournir la preuve qu'elles ont tenté de recruter des travailleurs nationaux. Le nombre de travailleurs

clandestins – 80 % du total en 2002 – a diminué en 2003 du fait que beaucoup d'entre eux ont été régularisés. Il existe en outre, depuis 2002, un programme spécial pour les Coréens de l'étranger qui souhaitent travailler en Corée, notamment dans les secteurs des services et de la construction, très fermés aux étrangers. Malgré la suppression du système de stagiaires étrangers, il subsiste un programme de stagiaires pour les entreprises coréennes investissant à l'étranger, qui leur permet de former des étrangers du pays d'accueil comme stagiaires pendant deux ans en Corée (tableau 6.9).

L'impact des travailleurs étrangers sur les économies nationales est généralement positif si l'on en juge par l'expérience des pays de l'OCDE. En Corée, les principales bénéficiaires sont les PME du secteur manufacturier, qui recrute des étrangers qui sont prêts à travailler pour de bas salaires, refusés par la plupart des Coréens. Lors d'une enquête menée récemment auprès d'entreprises employant des étrangers, plus de la moitié ont répondu que l'accroissement des effectifs de salariés étrangers représente une solution, à court et à long terme, aux pénuries de main-d'œuvre, laissant entrevoir une forte demande de travailleurs étrangers (Yoo *et al.*, 2004). Cependant, du fait de la rapide évolution structurelle que connaît la Corée, notamment en raison de la mondialisation, et de la contraction marquée de la population active prévue à partir de 2016, le maintien de branches d'activité traditionnelles, à forte intensité de main-d'œuvre, par l'apport de travailleurs étrangers n'est pas une solution réaliste. Néanmoins, un recours accru aux travailleurs étrangers peut aider à faciliter la transition. De plus, le système de permis d'emploi devrait être utilisé afin de réduire la proportion élevée de travailleurs en situation irrégulière dans la main-d'œuvre étrangère. Après une baisse sensible en 2003, le nombre de travailleurs clandestins est remonté en 2005 à plus de la moitié des travailleurs étrangers en Corée. Il faut donc accroître le nombre de permis d'emploi et étendre la durée de séjour autorisée afin de satisfaire la demande grandissante de main-d'œuvre étrangère.

D'autres réformes s'imposent dans le système d'autorisation d'entrée pour les travailleurs étrangers peu qualifiés en Corée. *Premièrement*, les travailleurs recrutés au titre du programme de permis d'emploi devraient pouvoir travailler dans le secteur des services, comme c'est le cas pour les Coréens de l'étranger. Les travailleurs étrangers pourraient, par exemple, aider à combler la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur des soins aux personnes âgées, qui va sans doute s'aggraver du fait du vieillissement de la population. *Deuxièmement*, les ministères de la Justice et du Travail sont conjointement responsables du programme de permis d'emploi et du programme pour les Coréens de l'étranger, en consultation avec d'autres ministères, tandis que le ministère de la Justice dirige le programme de stagiaires pour les entreprises investissant à l'étranger. Le système de contrôle de l'immigration, auquel participe plus d'une douzaine de ministères, doit être simplifié.

Augmenter la proportion de travailleurs hautement qualifiés

En comparaison des travailleurs non qualifiés, le système d'immigration accorde un traitement préférentiel aux travailleurs étrangers possédant de hautes qualifications. Le nombre total de visas, par exemple, n'est pas plafonné, les visas peuvent être renouvelés un nombre illimité de fois et les travailleurs étrangers sont autorisés à changer d'employeur dans des secteurs de haute technologie comme les TIC, le commerce électronique et les affaires en ligne²⁸. Malgré ce traitement préférentiel et les efforts déployés par les pouvoirs publics pour attirer ces travailleurs, le nombre de travailleurs étrangers hautement qualifiés en Corée stagne aux alentours de 25 000 depuis 2000, soit environ 6 % du total de la main-d'œuvre étrangère, contre 19 % au Japon. La faible proportion de travailleurs hautement qualifiés est

due principalement à des problèmes dans les conditions d'activité et de vie offertes aux étrangers et aux réglementations administratives qui font qu'il est difficile de travailler en Corée. Une enquête auprès des employeurs révèle que plus de la moitié de ceux qui emploient actuellement des travailleurs étrangers hautement qualifiés considèrent les règles administratives qui limitent l'entrée et la durée de séjour des étrangers comme le plus sérieux obstacle (Lee et al., 2005). La Corée s'efforçant de devenir une économie fondée sur le savoir, il devient de plus en plus important d'attirer des travailleurs étrangers hautement qualifiés. Il est par conséquent indispensable d'améliorer encore le système de contrôle de l'immigration pour ces travailleurs afin de faciliter leur entrée en Corée.

Conclusion

Étant donné sa situation géographique, son infrastructure bien développée, sa main-d'œuvre de haute qualité et le pouvoir d'achat croissant de ses consommateurs, la Corée atteindra son objectif, à savoir devenir une plaque tournante régionale pour l'Asie du Nord-Est. Cependant, pour pouvoir tirer parti de ces qualités, il faudra réunir un consensus national au sujet des avantages de la mondialisation de façon à favoriser une plus grande ouverture de l'économie. Il importe donc de modifier la perception négative de la mondialisation. Une ouverture accrue ferait baisser les prix à la consommation et améliorerait les rendements pour les actionnaires. Il est particulièrement important d'encourager une attitude plus ouverte dans les services, qui sont relativement fermés à la concurrence internationale et qui se caractérisent par un niveau de productivité peu élevé par rapport au secteur manufacturier. Ouvrir le secteur public, notamment les services sociaux, rehausserait l'efficacité et la productivité globales, faisant de ce secteur un moteur de la croissance. Compte tenu des liens qui existent entre l'investissement étranger, les échanges et l'entrée de travailleurs étrangers, il importe de poursuivre une stratégie globale favorisant les entrées d'IDE, les importations et l'augmentation de l'effectif des travailleurs étrangers, actuellement très peu nombreux, par rapport aux autres pays de l'OCDE. Un ALE global portant aussi sur les services, par exemple, encouragerait les entrées d'IDE en Corée. Des recommandations précises sont formulées dans l'encadré 6.4.

Encadré 6.4. **Résumé des recommandations d'action pour une meilleure intégration de la Corée dans l'économie mondiale**

Lever les obstacles à l'entrée de l'investissement étranger

- Favoriser un environnement propice à l'investissement étranger en montrant clairement les avantages de cette forme d'investissement.
- Développer le marché des fusions/acquisitions, notamment pour les opérations internationales, en assouplissant les réglementations y relatives et en atténuant l'hostilité du public, tout en évitant les mesures visant à protéger les entreprises nationales contre les fusions/acquisitions.
- Assouplir davantage les restrictions à l'IDE, en particulier en libéralisant ou en supprimant les plafonds de participation étrangère dans des secteurs tels que les télécommunications, le transport et l'électricité.
- Alléger la réglementation des marchés de produits, surtout dans les services, afin d'encourager l'investissement national et étranger, et supprimer progressivement les réglementations relatives à la construction dans la région de la capitale.

Encadré 6.4. **Résumé des recommandations d'action pour une meilleure intégration de la Corée dans l'économie mondiale** (suite)

- Accroître la prévisibilité des conditions offertes aux entreprises en renforçant la transparence des mesures de surveillance fiscale et financière et en supprimant la possibilité d'interprétation, d'application et de contrôle d'application discrétionnaires.
- Résoudre les problèmes du marché du travail, notamment les relations travailleurs-employeurs, qui découragent l'IDE.
- Étendre les réformes de la réglementation mises en œuvre dans les zones franches afin d'améliorer les conditions d'activité et de vie au reste du pays et assurer des conditions de concurrence égales entre les entreprises nationales et étrangères.
- Simplifier les diverses zones créées afin d'encourager l'IDE et assurer un traitement égal au secteur manufacturier et au secteur des services.
- Accroître la transparence en limitant les possibilités d'incitations spéciales, telles que les aides financières directes, pour les entreprises étrangères.
- Éviter tout traitement budgétaire et réglementaire préférentiel, qui fausse les décisions des investisseurs étrangers concernant leur lieu d'implantation.
- Éviter que l'accent mis sur les zones spéciales ne détourne les autorités de l'objectif fondamental d'amélioration des conditions offertes aux entreprises, afin de promouvoir l'investissement national et international.
- Examiner régulièrement les systèmes de zones spéciales afin de vérifier que les avantages économiques l'emportent sur les coûts, tout en réduisant au minimum les pertes sèches et les coûts d'opportunité de ces zones.

Améliorer le climat du commerce international

- Poursuivre la libéralisation des obstacles au commerce par voie de négociations commerciales multilatérales afin de réduire encore le niveau des restrictions commerciales, notamment les obstacles tarifaires et non tarifaires.
- Mieux harmoniser les règlements et les normes de la Corée avec les normes internationales afin de réduire les obstacles à l'importation.
- Chercher à conclure des accords régionaux de libre-échange qui soient compatibles avec les règles de l'OMC et qui portent sur pratiquement tous les produits.
- Renforcer les principes du marché dans le secteur agricole, notamment en réduisant le soutien des prix du marché, ce qui profitera aux consommateurs et élargira les possibilités d'accords régionaux de libre-échange.
- Limiter l'aléa moral dans les mesures utilisées afin de soutenir les branches d'activité et les travailleurs qui pâtissent des accords de libre-échange en appliquant des tests de causalité stricts et en centrant le soutien sur l'information et la formation.

Favoriser l'entrée de ressources humaines

- Réformer le système de permis d'emploi afin de réduire le nombre de travailleurs clandestins et autoriser un nombre suffisant de travailleurs peu qualifiés afin d'atténuer les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs.
- Permettre l'emploi de travailleurs étrangers peu qualifiés dans le secteur des services, et pas seulement dans le secteur manufacturier.
- Accroître l'afflux de travailleurs hautement qualifiés en améliorant le système de contrôle de l'immigration ainsi que les conditions d'activité et de vie.

Notes

1. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure le surcroît d'investissements de portefeuille s'est traduit par des droits accrus en matière de gestion. D'après une enquête de l'IMD, la Corée s'est classée 37^e sur 60 pays en 2001 et en 2005 en ce qui concerne la facilité d'obtention de droits en matière de gestion pour les étrangers.
2. Le Cadre d'action 2006 couvre la politique de promotion de l'investissement, les politiques commerciale, fiscale et de la concurrence, le gouvernement d'entreprise, les politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises, la mise en valeur des ressources humaines, le développement des infrastructures et du secteur financier et la gouvernance publique.
3. La valeur des fusions/acquisitions internationales a augmenté de 88 % en 2005, gonflant les entrées mondiales d'IDE. Les fusions/acquisitions internationales ont représenté 67 % des entrées mondiales d'IDE en 2004-05 (CNUCED, 2006).
4. Par rapport au PIB, la taille du marché des fusions/acquisitions est aussi peu importante en Corée, à 2.2 %, contre 7.1 % aux États-Unis et 11.9 % au Royaume-Uni (Oh et Park, 2006).
5. Les deux affaires concernent Newbridge Capital, qui a acheté la Korea First Bank en 1999 et l'a vendue en 2005, et Lone Star, qui a acquis la Korea Exchange Bank (KEB) en 2003 et a tenté de la vendre en 2006. Ces deux fonds ont réclamé une exemption d'impôts coréens sur leurs plus-values du fait qu'ils avaient établi des filiales dans des pays avec lesquels la Corée avait des conventions fiscales bilatérales afin d'éviter la double imposition. En juillet 2006, la Corée a mis en place une retenue à la source spéciale sur les résidents de pays tiers établis dans les pays ayant ce type de conventions afin de les empêcher de profiter de ces textes. Cependant, les investisseurs peuvent obtenir le remboursement de l'impôt s'ils apportent ensuite la preuve qu'ils ont droit à des avantages en vertu de la convention. Outre la question fiscale, d'aucuns ont fait valoir que les données financières relatives à la KEB avaient été sous-estimées afin de manipuler le prix de ses actions et d'abaisser le prix d'achat payé par Lone Star. Ces enquêtes ont forcé Lone Star à mettre fin à la vente de KEB qu'elle envisageait.
6. Il s'agit de l'offre faite pour SK Telecommunication par le Tiger Fund en 1999 et de l'offre pour SK Corporation faite par Sovereign en 2003. Par ailleurs, Icahn a lancé une OPA non sollicitée sur KT&G en 2006.
7. Le coefficient moyen de capitalisation des résultats des entreprises cotées sur le marché boursier de la Corée en 2005 était de 11.2, contre une moyenne de 12.6 en Chine, 14.8 au Taipei chinois, 15.6 en Malaisie, 16.0 à Hong-Kong, 16.5 à Singapour et 18.0 en Inde (Jang, 2006). Ce phénomène est généralement attribué à la médiocrité des pratiques de gouvernement d'entreprise en Corée.
8. Les 1 058 activités ne comprennent pas certains services publics comme les services postaux et l'éducation.
9. Le degré de sévérité des restrictions est de 0.12 pour la Corée, contre 0.148 en moyenne dans les pays de l'OCDE (Golub et Koyama, 2006).
10. Le plafond d'intérêts étrangers est de 50 % dans la distribution et la transmission d'électricité, le transport aérien, la pêche et l'élevage bovin, de 49 % dans les télécommunications et de 33 % dans la télévision par câble et par satellite. Cette dernière restriction a été renforcée en 2007 par l'obligation faite aux acquéreurs potentiels d'une participation de plus de 15 % dans une entreprise de télécommunications d'obtenir l'approbation préalable du ministère de l'Information et des Communications.
11. Nicoletti *et al.* (2003) ont estimé que l'alignement du niveau des restrictions en Corée sur celui du pays le moins restrictif (le Royaume-Uni) accroîtrait le stock d'IDE en Corée de 40 %.
12. Une étude de l'OCDE a révélé qu'une réforme des marchés de produits ferait progresser davantage le PIB par habitant qu'un abaissement des droits de douane et des obstacles à l'IDE. Si on aligne les réglementations intérieures sur celles du pays le moins restrictif, on obtient une hausse du PIB par habitant de 1.75 % à 3 % dans la zone OCDE tandis qu'avec un abaissement des obstacles à l'IDE le taux est de 0.75 % et, avec une réduction des droits de douane, de 0.25 % à 1 % (OCDE, 2005a).
13. Huit des 11 entreprises publiques programmées pour être privatisées en 1998 l'ont été entièrement tandis que trois – Korea Electronic Power Corporation (KEPCO), Korea Gas Corporation (KOGAS) et la Korea District Heating Corporation – ne le sont pas encore.
14. La priorité absolue du US-Korea Business Council dans le domaine du travail est d'assurer aux dirigeants d'entreprise, dans le cadre de la réglementation coréenne du travail, la possibilité de réagir rapidement aux fluctuations de la demande et à la pression concurrentielle locales et mondiales en embauchant, en licenciant et en transférant des salariés de façon discrétionnaire.

15. Quatre des six problèmes identifiés dans le cadre de l'étude de suivi de 2005 sur les relations professionnelles en Corée réalisée par la Direction de l'emploi, de la main-d'œuvre et des affaires sociales de l'OCDE ont été résolus. *Premièrement*, les syndicats ont été autorisés en 2006 dans la fonction publique. *Deuxièmement*, la définition des services publics essentiels a été rétrécie et la pratique d'arbitrage obligatoire a été remplacée par le service minimum obligatoire. *Troisièmement*, les chômeurs sont maintenant autorisés à adhérer à un syndicat. *Quatrièmement*, l'obligation de notification de l'implication de tierces parties dans les conflits du travail a été levée.
16. Les incitations sont définies comme des mesures visant à influencer sur le montant, la localisation ou le secteur d'un projet d'IDE en réduisant les coûts relatifs ou les risques au moyen d'encouragements dont ne bénéficient pas les entreprises nationales.
17. Ce système reflète les préoccupations au sujet du taux relativement élevé de l'impôt sur les sociétés en Corée, à 25 %, contre 15 % en Chine, 17,5 % à Hong-Kong et 20 % à Singapour.
18. En 2004, le gouvernement coréen a intégré les « zones de franchise douanière », qui visaient à augmenter l'IDE dans le secteur logistique, aux zones de libre-échange. De plus, en 2005, il a incorporé les « complexes industriels pour entreprises étrangères » dans le dispositif des zones d'investissement étranger en les baptisant zones d'investissement étranger de type B et en améliorant les incitations fiscales pour les porter au niveau de celles des zones franches et des zones de libre-échange.
19. Ainsi, le complexe industriel de Daebul comprend à la fois une zone d'investissement étranger de type B et une zone de libre-échange, et ce à proximité de la zone franche de la baie de Gwangyang.
20. À titre d'exemple, pour les zones d'investissement étranger de type A, le niveau minimum d'IDE ouvrant droit à une incitation fiscale est de 30 millions de dollars dans le secteur manufacturier, de 20 millions de dollars dans le tourisme et de 10 millions de dollars dans les services logistiques, tandis que dans les zones d'investissement étranger de type B et dans les zones franches le seuil n'est que de 10 millions de dollars dans le secteur manufacturier et le tourisme et de 0,5 million de dollars dans les services logistiques. En outre, la durée des incitations est différente. Un projet d'investissement étranger dans le secteur manufacturier ouvre droit à sept années d'exonération fiscale dans les zones de type A, mais à cinq années seulement dans les autres.
21. Système harmonisé, niveau à 10 chiffres.
22. Le Chili a exclu de façon permanente 54 postes tarifaires, comme les réfrigérateurs, les lave-linge, le sucre et le blé.
23. L'ALE Corée-Chili a assuré l'accès en franchise immédiat sur 87 % des lignes tarifaires pour la Corée et 41 % pour le Chili, ce qui correspond à 76 % des exportations coréennes à destination du Chili et à 77 % des exportations chiliennes à destination de la Corée.
24. La protection vise à assurer un certain degré d'auto-provisionnement. Les taux d'auto-provisionnement pour les cultures s'établissaient en moyenne à 29,3 % en 2005, les valeurs allant de 101,7 % pour le riz à 60,8 % pour l'orge, 8,5 % pour le soja, 0,9 % pour le maïs, 0,2 % pour le blé et 7,7 % pour les autres cultures.
25. La part de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche est revenue de 4,9 % du PIB en 2000 à 3,3 % en moyenne sur la période 2003-05. C'est moins que l'« estimation du soutien total » de 26 300 milliards de wons (3,5 % du PIB) sur la même période. L'agriculture représentant 9 % de l'emploi, la productivité du travail dans ce secteur est d'environ un tiers de la moyenne nationale, du fait de la petite échelle de la production et de l'absence d'investissement productif.
26. L'impact de la politique révisée sur la réduction de la part du soutien des prix du marché a été partiellement compensé par l'appréciation du taux de change, qui a creusé l'écart entre le prix à l'importation et le prix intérieur, et par le fait que le système de paiements directs n'a pas été mis en œuvre intégralement en 2005.
27. Les mesures de la catégorie verte sont notamment la constitution de stocks publics, aux fins de la sécurité alimentaire, le soutien découplé du revenu et l'aide à l'ajustement structurel offerte par le biais des programmes de retraite des agriculteurs.
28. Les principales mesures sont la délivrance de visas multiples, l'extension de la durée maximale de séjour de deux à trois ans et l'élargissement de la gamme de secteurs nationaux ouverts aux étrangers.

Bibliographie

- Bora, Bijit, Aki Kuwahara et Sam Laird (2002), « Quantification of Non-tariff Measures », Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) Study Series n° 18, New York et Genève.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2006), « Rapport sur l'investissement dans le monde 2006 », CNUCED, New York et Genève.
- Conway, Paul, Véronique Janod et Giuseppe Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 419, OCDE, Paris.
- Golub, Steve (2003), « Mesure des restrictions visant les investissements directs de l'étranger dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE* n° 36, OCDE, Paris.
- Golub, Stephen et Takeshi Koyama (2006), « OECD's FDI regulatory restrictiveness index: revision and extension to more economies », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 525, OCDE, Paris.
- Hong, Jonghak, Moonhyun Song et Pyungyang Wi (2006), « Comparaison internationale des plafonds totaux des participations et de la gouvernance d'entreprise dans les grands groupes », Présentation pour le *Symposium on improving corporate governance of large business groups in line with global standards*, Séoul (en coréen).
- Huh, Jaejun et Sunchan Park (2006), « L'impact d'un ALE Corée-États-Unis sur le marché du travail coréen », Étude du Korea Labour Institute, Séoul (en coréen).
- Invest Korea (2006), « Enquête 2006 sur les obstacles liés au cadre offert aux entreprises étrangères », Séoul (en coréen).
- Jang, Hasung (2006), « Réforme du gouvernement d'entreprise et compétitivité des entreprises en Corée », Symposium international sur la réforme du gouvernement d'entreprise, Séoul (en coréen).
- Kang, Moonsung et al. (2004), « Évaluation et tâches pour des ALE avec les grands blocs économiques », Korea Institute for International Economic Policy, Séoul (en coréen).
- Keizai Doyukai (1997), « Comment nous changeons le Japon : mesures concrètes de réforme du mécanisme de l'économie japonaise », Tokyo (en japonais).
- KIEP (Korea Institute for International Economic Policy) (2006), *La nécessité d'un ALE Corée-États-Unis et son impact économique*, Séoul (en coréen).
- Kim, Hyunwook (2005), « Comprendre et régler l'augmentation des capitaux étrangers dans le secteur bancaire », Étude du Korea Development Institute 2005-07, Séoul (en coréen).
- Kim, Joon-Kyung, Yangseon Kim et Chung H. Lee (2006), « Trade, Investment and Economic Interdependency between South Korea and China », Korea Development Institute et East-West Center, University of Hawaii.
- Korea Trade Investment Promotion Agency (2006), « Analyse de la progression des exportations coréennes vers la Chine », Séoul (en coréen).
- Lee, Kyuyong et al. (2005), « Analyse du marché du travail des travailleurs étrangers hautement qualifiés », Étude du Korea Labour Institute 2005-10, Séoul (en coréen).
- LG Economic Research Institute (2006), « L'ALE Corée-États-Unis et la compétitivité actuelle du secteur des services en Corée » Étude, Séoul (en coréen).
- Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie (2005), « Enquête 2004 sur la gestion des entreprises à capitaux étrangers », Séoul (en coréen).
- Nam, Kwanghee et Seonghoon Yoon (2006), « La politique de la Corée à l'égard de l'IDE : problèmes et mesures d'amélioration à prendre », Étude de la Banque de Corée, Séoul (en coréen).
- Nicoletti, Giuseppe, Steve Golub, Dana Hajkova, Daniel Mirza et Kwang Yeol Yoo (2003), « L'influence des politiques sur les échanges et l'investissement direct étranger » *Revue économique de l'OCDE* n° 36, OCDE, Paris.
- Oh, Hoil et Changheyun Park (2006), « L'expansion des fusions/acquisitions mondiales et ses conséquences », étude de la Banque de Corée, Séoul (en coréen).
- OCDE (2003), *Liste de critères pour les incitations à l'IDE*, www.oecd.org/dataoecd/45/21/2506900, pdf, OCDE, Paris.

- OCDE (2005a), « The benefits of liberalising product markets and reducing barriers to international trade and investment in the OECD », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 463, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'investissement international*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : panorama 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *Cadre d'action pour l'investissement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Corée : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, OCDE, Paris.
- OMC (Organisation mondiale du commerce) (2004), *Examens des politiques commerciales* (pour la Corée, le Japon, les États-Unis et les Communautés européennes), Genève.
- Park, Kyungseo (2005), « Évaluation de la transparence et de l'équité du marché et des entreprises », Korea Corporate Governance Service, Séoul (en coréen).
- Yoo, Kilsang et al., (2004), « Analyse du marché des travailleurs étrangers peu qualifiés », Étude du Korea Labour Institute 2004-14, Séoul (en coréen).
- Yoo, Kilsang, Junghye Lee et Kyuyong Lee (2004), « Les marchés du travail des étrangers : comparaison internationale », étude du Korea Labour Institute, Séoul (en coréen).

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2007 06 2 P) ISBN 978-92-64-02738-1 – n° 55532 2008

Études économiques de l'OCDE

CORÉE

THÈME SPÉCIAL : LES DÉPENSES SOCIALES PUBLIQUES DANS LE CONTEXTE D'UN VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE RAPIDE

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2008
Corée, juin 2007
Danemark, février 2008
Espagne, janvier 2007
États-Unis, octobre 2008
Finlande, juin 2008
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juin 2008
Mexique, septembre 2007
Norvège, août 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2006
Portugal, juin 2008
République slovaque, avril 2007
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, novembre 2007
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2007/6
Juin 2007

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-02738-1
10 2007 06 2 P



9 789264 027381