



**Études économiques
de l'OCDE**

CORÉE



**Études économiques
de l'OCDE :
Corée
2010**



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Corée 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2010-fr

ISBN 978-92-64-08323-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-10722-9 (PDF)

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

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

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

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

© OCDE 2011

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

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Soutenir la reprise après la crise financière mondiale en confortant le potentiel de croissance à moyen terme	23
La reprise après la crise financière mondiale	24
Perspectives à court terme de l'économie coréenne	27
Les perspectives de croissance de l'économie coréenne à plus long terme	30
Mesures visant à promouvoir la croissance et la viabilité	45
Notes	46
Bibliographie	46
Annexe 1.A1. Crise de 2008 : bis repetita pour la Corée ?	48
Chapitre 2. Politique macroéconomique : le retrait des mesures de relance budgétaire et monétaire	53
Politique budgétaire	54
Politique monétaire et de change	65
Conclusion	69
Notes	70
Bibliographie	71
Chapitre 3. Le système financier coréen : surmonter la crise financière mondiale et résoudre les problèmes qui subsistent	73
L'incidence de la crise financière mondiale sur le système financier coréen	74
Une réaction rapide et efficace des pouvoirs publics	79
La santé des institutions financières coréennes a aidé à résister à la crise	87
Comment remédier à la vulnérabilité de la Corée à l'égard des sorties de capitaux	89
Remédier aux problèmes qui subsistent dans le secteur financier	92
Conclusion	101
Notes	102
Bibliographie	104
Chapitre 4. La réforme des soins de santé en Corée	107
Vue d'ensemble du système de santé coréen	109
Améliorer l'efficacité pour maîtriser la croissance des dépenses de santé	118
Comment financer les soins de santé	128
Assurer un accès adéquat aux soins de santé	131

Améliorer la qualité des soins de santé	133
Conclusion	134
Notes	136
Bibliographie.....	138
Chapitre 5. Stratégie de la Corée pour une croissance verte : atténuer le changement climatique et créer de nouveaux moteurs de croissance.	141
Atténuer le changement climatique	142
Créer de nouveaux moteurs de croissance pour le futur	155
Améliorer la qualité de vie grâce à une meilleure qualité de l'air	164
Conclusion	166
Notes	168
Bibliographie.....	169
 Encadrés	
1.1. Bilan des réformes structurelles : renforcer la croissance de la productivité dans le secteur des services.....	34
1.2. Bilan des réformes structurelles : le marché du travail.....	40
2.1. Coopération économique avec la Corée du Nord.....	61
2.2. Bilan des réformes structurelles : le système fiscal	66
2.3. Résumé des recommandations de politique macroéconomique.....	70
3.1. L'héritage de la crise financière asiatique de 1997.....	79
3.2. Mesures visant à renforcer la viabilité des institutions financières nationales ...	91
3.3. Résumé des recommandations concernant le secteur financier.....	101
4.1. La réforme d'intégration : créer un système de payeur unique.....	112
4.2. La réforme de séparation : changer le mode de distribution des médicaments... ..	115
4.3. Résumé des recommandations pour réformer le système de santé	135
5.1. Stratégie nationale pour une croissance verte (annoncée en juillet 2009)	143
5.2. Principales caractéristiques d'un système de plafonnement et d'échange	152
5.3. Synthèse des recommandations relatives à la stratégie de la Corée pour une croissance verte	166
 Tableaux	
1.1. Perspectives à court terme de l'économie coréenne	28
1.2. Situation financière des ménages, par quintile de revenu	30
1.3. Nouveaux secteurs à fort potentiel de croissance désignés en janvier 2009	33
1.4. Délai et coût de la création d'une entreprise	35
1.A1.1. Indicateurs du secteur des entreprises et du secteur financier	50
2.1. Composition des dispositifs de soutien budgétaire dans les grands pays de l'OCDE	55
2.2. La relance budgétaire en Corée.....	55
2.3. Budget consolidé des administrations centrales	57
2.4. Engagements et avoirs des entreprises et agences publiques	59
2.5. Comparaison entre Corée du Nord et Corée du Sud en 2008	62
2.6. Solde des administrations prévu par le plan national de gestion budgétaire ..	63
2.7. Le Plan national de gestion budgétaire de 2009 pour la période 2009-13	63
3.1. Le programme de restructuration du secteur financier	80

3.2. Injections de liquidités de la Banque de Corée destinées à stabiliser les marchés financiers	81
3.3. Garanties de crédit aux PME	85
3.4. Indicateurs du secteur bancaire	88
3.5. Indicateurs du secteur non bancaire	89
3.6. Ratio prudentiel pour les opérations en devises	91
3.7. Ratios VP/VB en matière de crédit immobilier : comparaison internationale ..	97
3.8. Réglementation du ratio valeur du prêt/valeur du bien en Corée	98
3.9. Réglementation du ratio endettement/revenu en Corée	98
3.10. Émission de titres adossés à des actifs en Corée	100
4.1. Le financement des soins de santé en Corée	110
4.2. Comparaison internationale des services de soins en 2007	114
4.3. Consommation de produits pharmaceutiques dans les grands pays de l'OCDE ..	116
4.4. Le développement de l'assurance-dépendance	118
4.5. Grievs à l'encontre des soins de santé en Corée	132
5.1. Évolution de la consommation finale d'énergie en Corée.	145
5.2. Analyse de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre.	147
5.3. Part des taxes dans les prix de l'énergie	150
5.4. Production de charbon et prix subventionné des briquettes	154
5.5. Taux de récupération du coût de l'électricité par secteur en 2007	155
5.6. Plan quinquennal pour une croissance verte (2009-13).	157
5.7. Principales technologies vertes.	159
5.8. Consommation d'énergie par habitant par secteur dans les grands pays membres de l'OCDE.	164

Graphiques

1.1. La Corée a connu la plus forte reprise après la crise, grâce à l'exportation	25
1.2. La croissance de la demande intérieure a été également extrêmement vigoureuse en Corée	26
1.3. Actif et passif des ménages	29
1.4. Les écarts de revenu : explication.	31
1.5. Contribution du secteur des services à la croissance de la productivité	32
1.6. Stock d'investissements directs en provenance de l'étranger : comparaison internationale	36
1.7. Dépenses de R-D dans les activités manufacturières et dans les activités de services	37
1.8. Soutien à l'agriculture : comparaison internationale	38
1.9. Emploi temporaire : comparaison internationale	39
1.10. Projections à long terme de la population active	41
1.11. Taux d'activité des femmes : comparaison internationale.	42
1.A1.1. Comparaison des trajectoires de reprise après les crises de 1997 et de 2008. . .	49
2.1. Dette publique brute et engagements garantis par l'État.	58
2.2. Relations économiques intercoréennes.	61
2.3. Les taux d'intérêt en Corée	67
2.4. Objectifs et résultats en matière d'inflation	67
2.5. Évolution du taux de change.	68
2.6. Les conditions monétaires en Corée	68

3.1. Compte de capital de la Corée	75
3.2. Avoirs et engagements extérieurs par catégorie de banque	75
3.3. Créances consolidées des banques étrangères en Corée	76
3.4. Évolution des marchés d'actions et d'obligations en Corée	77
3.5. Les conditions de crédit en Corée	77
3.6. Bilan de la Banque de Corée	82
3.7. Aide de l'État aux PME	85
3.8. Réserves de change et dette à court terme de la Corée	89
3.9. Niveau de confiance et risque de crédit des PME	94
3.10. Tendances des prix des logements	95
3.11. Évolution du rapport entre prix des logements et revenu :	
comparaison internationale	96
4.1. La Corée a enregistré le plus fort allongement de l'espérance de vie	
de la zone OCDE	108
4.2. Pour la part des dépenses de santé dans le PIB, la Corée se classe	
à l'antépénultième place dans la zone OCDE	109
4.3. Le système de santé coréen	110
4.4. En Corée, la part du secteur public dans les dépenses de santé est l'une	
des plus faibles de l'OCDE	111
4.5. Comparaison de la situation des salariés et des travailleurs indépendants	
dans le système national d'assurance-maladie	113
4.6. En Corée, le nombre des consultations de médecins	
est exceptionnellement élevé	114
4.7. Les dépenses de santé en Corée ont fortement augmenté	
ces dernières années	119
4.8. En Corée, le vieillissement de la population devrait être le plus rapide	
de la zone OCDE	120
4.9. Augmentation des coûts médicaux par rapport à l'indice des prix	
à la consommation	121
4.10. Les soins de longue durée en milieu institutionnel :	
comparaison internationale	125
4.11. Taxe sur le tabac et tabagisme	127
4.12. Dépenses publiques sociales et coin fiscal en 2005 :	
comparaison internationale	129
4.13. Évolution du coin fiscal sur les revenus du travail	130
4.14. Versements directs au titre des soins de santé	131
5.1. Scénario prévoyant un objectif de réduction à moyen terme des émissions	
de gaz à effet de serre en Corée	144
5.2. La Corée est devenue l'une des économies les plus gourmandes	
en énergie de la zone de l'OCDE	145
5.3. Comparaison internationale des émissions de gaz à effet de serre	146
5.4. Recettes des taxes environnementales	149
5.5. Budget public de R-DD sur l'énergie en pourcentage du PIB	159
5.6. Sources d'énergie dans la zone de l'OCDE en 2007	161
5.7. Part des activités à forte intensité énergétique et des services	
dans les pays de l'OCDE	164
5.8. Comparaison internationale des émissions de NO _x et de SO _x en 2007	165

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

La situation économique et les politiques de la Corée ont été évaluées par le Comité le 19 mai 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 1^{er} juin 2010.

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

L'Étude précédente de la Corée a été publiée en décembre 2008.

Ce livre contient des...



StatLinks

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

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

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

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

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

STATISTIQUES DE BASE DE LA CORÉE

LE PAYS

Superficie totale (milliers de km ²)	100	Villes principales, 2009 (en millions d'habitants) :	
Superficie agricole (milliers de km ²)	20	Séoul	10.5
Forêts (milliers de km ²)	64	Pusan	3.6
		Incheon	2.8
		Taegu	2.5

LA POPULATION

Population, 2009 (en millions)	48.7	Population active civile, 2009 (en millions)	24.4
Densité au km ² , 2009	487	Emploi	23.5
Taux de variation annuel de la population, 2009	0.3	Agriculture, sylviculture, pêche	1.6
		Industrie	4.0
		Construction	1.7
		Services	16.2

LA PRODUCTION

PIB, 2009 (mille milliards de wons)	1 063.1	Origine du PIB, 2009 (en pourcentage du total) :	
PIB par habitant (en dollars)	28 196	Agriculture, sylviculture, pêche	2.6
Investissement brut, 2009 (mille milliards de wons)	311.6	Industrie	29.8
En pourcentage du PIB	29.3	Construction	6.9
Par habitant (en dollars)	8 265	Services	60.7

L'ÉTAT

Consommation publique, 2009 (en pourcentage du PIB)	16.0	Composition de l'Assemblée nationale, juin 2010 :	Nombre de sièges
Recettes courantes de l'administration centrale, base consolidée, en 2009 (en pourcentage du PIB)	24.0	The Democratic Party	84
Solde financier de l'administration centrale, base consolidée, en 2009 (en pourcentage du PIB)	-1.7	The Grand National Party	169
		Autres	<u>38</u>
			291

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens, 2009, fab (en pourcentage du PIB)	43.6	Importations de biens, 2009, caf (en pourcentage du PIB)	38.8
Principaux produits exportés (en pourcentage des exportations totales) :		Principaux produits importés (en pourcentage des importations totales) :	
Produits d'industrie légère	6.7	Biens de consommation	10.3
Produits d'industrie lourde	90.4	Matières de base pour l'industrie et combustibles	58.1
Produits électroniques	25.8	Pétrole brut	15.7
Voitures	7.0	Biens d'équipement	31.6

LA MONNAIE

Unité monétaire : won		Unités monétaires par dollar, moyenne journalière :	
		2006	955
		2007	929
		2008	1 101
		2009	1 275

Résumé

La Corée est vigoureusement sortie de la récession mondiale de 2008 grâce au dynamisme de la croissance de ses exportations, alimentée par la dépréciation du won et la demande chinoise, ainsi qu'à la réaction efficace des pouvoirs publics. Le plan de relance budgétaire mis en œuvre a été le plus ample de la zone OCDE, tandis que la politique monétaire et les mesures d'aide aux établissements financiers ont contribué à empêcher une crise de liquidité. La production devrait augmenter de 5¾ pour cent en 2010 et de 4¾ pour cent en 2011, la croissance à deux chiffres des exportations entraînant un renforcement de celle de la demande intérieure. La reprise étant bien engagée, les dépenses publiques sont réduites en 2010, ce qui est nécessaire pour que la Corée puisse atteindre son objectif à moyen terme de réduction du déficit budgétaire à un niveau proche de zéro d'ici à 2013 et de maintien de la dette brute des administrations publiques en deçà de 40 % du PIB. Par ailleurs, cela fait plus d'un an que le taux d'intérêt directeur est maintenu à un niveau exceptionnellement bas de 2 %. Compte tenu de la vigueur de l'expansion économique, il importe de commencer à normaliser les taux d'intérêt, afin que l'inflation demeure dans la fourchette de 2 % à 4 % retenue comme objectif à moyen terme par la banque centrale.

Pour préserver la croissance et l'amélioration du niveau de vie à moyen terme, il faudra renforcer le taux d'activité afin de compenser le vieillissement démographique, et améliorer la productivité de la main-d'œuvre. Il importe de rehausser le taux d'activité féminine en réduisant les écarts de salaire entre hommes et femmes, en renforçant l'offre de services de garde d'enfants et en favorisant la mise en place de conditions de travail compatibles avec la vie de famille. La forte proportion de travailleurs non réguliers dans la population active soulève de sérieux problèmes, tant en termes de croissance que d'équité. Il faudrait la faire diminuer en adoptant une approche globale, conjuguant une réduction de la protection de l'emploi des travailleurs réguliers, une extension de la couverture des travailleurs non réguliers par le système d'assurance sociale, et un accroissement des possibilités de formation offertes à ces derniers. Les gisements de gains de productivité les plus importants résident dans les services, dont le niveau de productivité est faible comparé à celui du secteur manufacturier, en raison d'une réglementation excessivement stricte qui fait obstacle à l'investissement. Les autorités devraient se fixer pour objectif de renforcer la concurrence en accélérant la réforme de la réglementation, en améliorant la politique de la concurrence, et en mettant en place un environnement attractif qui permette d'accroître les entrées d'investissements directs étrangers.

Réformer le secteur financier. Les établissements semblent être sortis relativement indemnes de la crise, mais des réformes sont nécessaires pour renforcer le secteur financier. Les autorités devraient supprimer les mesures complémentaires d'aide aux petites et moyennes entreprises (PME), notamment les dispositions visant à renforcer le crédit bancaire en leur faveur, afin d'éviter de soutenir des entreprises non viables. Il convient également de réduire la vulnérabilité de la Corée aux chocs externes et d'améliorer la gouvernance des établissements financiers. Pour limiter le risque d'une montée excessive de l'endettement hypothécaire, les pouvoirs publics devraient fixer des limites adéquates concernant la quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) et le ratio dette/revenu, et des mesures s'imposent du côté de l'offre pour remédier au problème tenace du prix des logements dans la région de la capitale.

Réformer les soins de santé et de longue durée. Le système de santé a contribué aux progrès impressionnants réalisés par la Corée sur le plan de la santé, tout en maintenant le niveau des dépenses en deçà de la moyenne de la zone OCDE. Néanmoins, la croissance à deux chiffres des dépenses, le vieillissement rapide de la population et les projets d'extension de la couverture du système national d'assurance-maladie vont renforcer encore les pressions qui s'exercent sur les dépenses. Il est donc crucial d'engager des réformes améliorant l'efficacité du système, notamment en rompant avec le système de paiement à l'acte, en substituant à l'hospitalisation des types de traitements moins coûteux en matière de soins de longue durée, en réduisant les dépenses de produits pharmaceutiques, en favorisant le vieillissement en bonne santé, et en créant un système de médecin référent. Par ailleurs, il est essentiel de modifier l'assiette de financement des dépenses de santé, en s'appuyant sur une base d'imposition élargie et en réduisant la part des cotisations d'assurance sociale, qui auront un impact de plus en plus négatif sur le marché du travail parallèlement au vieillissement de la population. Il importe de veiller à ce que le niveau très élevé des versements directs des assurés n'empêche pas les ménages à bas revenus et les malades chroniques d'accéder aux soins qui leur sont nécessaires. Il faudrait relever la qualité des soins en renforçant la transparence des résultats obtenus par les patients, en autorisant l'entrée d'établissements contrôlés par les investisseurs aux fins de moderniser le secteur hospitalier, et en augmentant le nombre de médecins.

Promouvoir une croissance verte et faire face au réchauffement de la planète. La Corée entend faire de la croissance verte l'axe de son développement économique, tout en réduisant sensiblement ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020. Pour atteindre cet objectif avec un bon rapport coût-efficacité, la Corée devrait mettre en place dès que possible un système global d'échange de permis d'émission. En outre, la fixation d'un prix du carbone favoriserait le développement de nouvelles technologies permettant d'abaisser les coûts de réduction des émissions. Les dépenses prévues dans le cadre du Plan quinquennal pour une croissance verte devraient être axées en particulier sur la recherche fondamentale, tandis que les autorités devraient éviter de cibler sur des secteurs spécifiques les mesures visant à mettre en place de nouveaux moteurs de croissance, compte tenu des risques inhérents aux politiques de « sélection des meilleurs ».

Évaluation et recommandations

La Corée est vigoureusement sortie de la récession mondiale grâce au dynamisme de ses exportations...

La Corée figure au nombre des pays de l'OCDE qui sont sortis le plus rapidement de la récession mondiale. Tributaire des échanges internationaux, l'économie coréenne avait initialement subi de plein fouet la crise financière mondiale fin 2008, qui avait entraîné des baisses exceptionnellement marquées des exportations et de la production. Cette récession s'est accompagnée de turbulences financières qui ont débouché sur une augmentation des primes de risque et un durcissement des conditions de prêt des banques. D'amples sorties de capitaux ont tiré vers le bas les cours des actions, mais la dépréciation consécutive du won – dont le taux de change effectif a diminué de 25 % au cours de la période de six mois ayant débuté en août 2008 –, conjuguée à la forte demande de la Chine, a ouvert la voie à une reprise tirée par les exportations. De fait, la Corée est devenue la neuvième puissance exportatrice mondiale en 2009, alors qu'elle se classait au 12^e rang en 2008, et son excédent des paiements courants a atteint 5 % du PIB. Cette vigoureuse reprise, conjuguée à la présidence du Groupe des Vingt (G20) exercée par la Corée en 2010, a sensiblement renforcé sa stature économique mondiale.

... et à la réaction rapide et efficace des pouvoirs publics

Les politiques budgétaire et monétaire, associées aux mesures de stabilisation du secteur financier, ont également joué un rôle important. Le gouvernement a mis en œuvre le plan de relance budgétaire le plus ample des pays de l'OCDE, représentant 6.1 % du PIB, réparti quasiment à parts égales entre nouvelles dépenses et réductions d'impôts. Ce surcroît de dépenses a stimulé l'investissement public et permis la création de près de 300 000 emplois temporaires dans le secteur public en 2009, atténuant du même coup les pressions à la hausse qui s'exerçaient sur le chômage et entretenant la croissance de la consommation privée. Parallèlement, la Banque de Corée a ramené son taux directeur de 5¼ pour cent en 2008 à un niveau record de 2 % en février 2009, tout en adoptant des mesures exceptionnelles pour accroître la liquidité et éviter un resserrement du crédit. Afin d'atténuer les difficultés financières, les autorités ont utilisé l'argent public pour recapitaliser les banques et acquérir des actifs improductifs. Enfin, les pouvoirs publics ont renforcé par paliers leur soutien aux petites et moyennes entreprises (PME), en augmentant le soutien public et les garanties de crédit, ainsi qu'en adoptant toute une panoplie d'autres mesures destinées à faciliter les prêts aux petites entreprises.

*Cette expansion devrait se poursuivre
tout au long de 2011...*

Cette expansion devrait se poursuivre sur sa lancée, la croissance de la production s'établissant à 5¼ pour cent en 2010, avant de refluer légèrement à 4¼ pour cent en 2011. Le redressement des échanges mondiaux alimentera les exportations coréennes, même si les gains de compétitivité dus à la dépréciation du won ont été en partie compensés par son appréciation au cours de l'année écoulée. Néanmoins, la perspective d'une croissance vigoureuse en Chine, qui représente près d'un tiers des exportations de la Corée, est un signe positif. L'effet du dynamisme des exportations se fera sentir de manière de plus en plus nette sur la demande intérieure, étayant l'investissement des entreprises et l'emploi. Les réductions durables des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés de 2009-10 et l'amélioration de la confiance des ménages et des entreprises vont également renforcer la demande intérieure, contribuant à ramener l'excédent des paiements courants en deçà de 2 % du PIB. Les principaux risques qui pèsent sur ces perspectives économiques sont liés à l'évolution du commerce mondial et du taux de change. En outre, l'endettement élevé des ménages pourrait brider quelque peu la consommation.

*... et permettre le démantèlement progressif
des mesures de relance budgétaire...*

Compte tenu du dynamisme de la croissance de la production, les dépenses publiques sont légitimement réduites de 4 % en 2010 par rapport à leur niveau élevé de 2009, dû à la relance budgétaire. Étant donné les récentes baisses d'impôts, il est essentiel de limiter le rythme d'augmentation des dépenses pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme qui est de ramener le déficit budgétaire consolidé de l'administration centrale, hors excédent de la sécurité sociale, de 4 % du PIB environ en 2009 à 0.5 % en 2013. Pour atteindre cet objectif, il faudra faire passer le taux de croissance des dépenses d'un niveau moyen annuel de 7 % enregistré entre 2004 et 2008, aux alentours de 4 %. Les réformes récentes du plan budgétaire à moyen terme devraient permettre un contrôle plus efficace des dépenses. Néanmoins, il convient d'étudier de nouvelles mesures susceptibles de renforcer le caractère contraignant des objectifs de dépenses. Comme dans beaucoup d'autres pays, l'impact à long terme du vieillissement démographique devrait aussi être pris en compte.

*... ce qui est important pour maintenir
la dette publique à un bas niveau*

La concrétisation de cet objectif budgétaire en 2013 contribuerait à limiter la dette brute des administrations publiques, qui représente actuellement 35 % du PIB, à moins de 40 %, soit nettement en deçà de la moyenne de 96 % attendue pour la zone OCDE en 2010. Le maintien d'un bas niveau d'endettement public constitue une priorité pour la Corée du Sud, compte tenu du vieillissement rapide de sa population et de l'incertitude qui expose le coût final de son intégration économique accrue avec la Corée du Nord. Par ailleurs, l'endettement des entreprises publiques a fortement augmenté ces dernières années, passant de 10 % du PIB en 2004 à 17 % du PIB en 2008. Afin de limiter l'ampleur du fardeau

budgétaire éventuel, les autorités devraient brider la croissance de la dette, notamment en soumettant les entreprises publiques à un contrôle financier plus strict. En outre, privatiser les 18 établissements publics désignés dans le programme de 2008 qui ne l'ont pas encore été permettrait de réduire la taille du secteur des entreprises publiques.

*Il est temps de commencer à normaliser
les taux d'intérêt*

La banque centrale a réduit les mesures exceptionnelles de soutien en liquidité mises en place dans le sillage de la crise. Néanmoins, la politique monétaire reste très expansionniste, le taux directeur s'établissant toujours à 2 %, c'est-à-dire à un niveau négatif en termes réels. Les conditions monétaires se sont durcies quelque peu depuis le début de 2009 compte tenu de l'appréciation du won, mais elles demeurent exceptionnellement accommodantes et sont encore proches de celles qui prévalaient en 1998, à la suite de la crise financière. L'inflation a nettement ralenti par rapport au pic de 5,5 % (en glissement annuel) atteint en 2008, situé nettement au-dessus de la fourchette de 2 % à 4 % retenue comme objectif par la Banque de Corée, pour s'établir à 2 % à la mi-2009. Néanmoins, les tensions inflationnistes devraient s'accroître, étant donné la progression de l'emploi dans le secteur privé et le reflux escompté du taux de chômage en deçà de 3½ pour cent en 2011. Par conséquent, compte tenu de ses perspectives de croissance vigoureuse de la production tirée par la demande du secteur privé, la banque centrale devrait commencer à normaliser les taux d'intérêt, afin que les anticipations d'inflation restent fermement ancrées à leur niveau actuel de 3 %. Cette action préventive permettrait d'éviter une nouvelle poussée inflationniste, qui exigerait sans doute un resserrement significatif susceptible de remettre en cause l'expansion économique. Enfin, la politique de change flexible a bien servi les intérêts de la Corée et devrait être poursuivie.

*La préservation de la croissance à moyen terme
passe par des réformes du marché du travail
destinées à renforcer les taux d'activité et...*

S'il est essentiel que soient mises en œuvre des politiques budgétaire et monétaire adaptées pour maintenir le cap de la reprise, il est également d'une importance prioritaire que soient adoptées des mesures pour étayer le potentiel de croissance de la Corée. Le revenu par habitant de la Corée a augmenté pour avoisiner en 2008 les deux tiers du niveau observé dans les pays les plus avancés de l'OCDE, en partie grâce à un apport de main-d'œuvre d'une ampleur exceptionnelle. Néanmoins, le nombre d'heures travaillées diminue régulièrement, et d'après les prévisions, la Corée devrait connaître le vieillissement démographique le plus rapide de la zone OCDE au cours des 40 prochaines années. Il n'en est que plus important de renforcer le taux d'activité féminine, qui est un des plus faibles de la zone OCDE. Diverses mesures s'imposent pour accroître l'offre de services de garde d'enfants, améliorer leur qualité et réduire leur coût, pour allonger le congé de maternité et améliorer son champ d'application, ainsi que pour favoriser la mise en place de conditions de travail compatibles avec la vie de famille, permettant aux parents de concilier activités professionnelles et charges familiales. En outre, il importe de réduire les écarts de salaire entre hommes et femmes en rompant avec le système de

rémunération à l'ancienneté et en mettant davantage l'accent sur les résultats. Cela inciterait également les entreprises à conserver leurs employés âgés, dont le coût est trop élevé en raison du système actuel de rémunération, ce qui se traduit par un âge moyen de départ des entreprises inférieur à 55 ans. L'interdiction faite aux entreprises de fixer un âge obligatoire de départ en retraite, la suppression progressive de l'indemnité forfaitaire de retraite, et le remplacement de celle-ci par des régimes de retraite d'entreprise contribueraient aussi à favoriser une utilisation plus efficace des travailleurs âgés.

*... des mesures visant à atténuer le dualisme
du marché de l'emploi*

Des réformes du marché du travail sont également nécessaires pour réduire la forte proportion de travailleurs non réguliers, qui représentent plus d'un tiers des salariés. Le dualisme du marché du travail reflète le poids relatif croissant des travailleurs temporaires, qui représentent 28 % de l'emploi, soit le double de la moyenne OCDE. Les entreprises embauchent des travailleurs non réguliers pour disposer d'une main-d'œuvre plus flexible, compte tenu de la difficulté de licencier des travailleurs réguliers, et pour réduire leurs coûts de main-d'œuvre, les salaires des travailleurs non réguliers étant sensiblement inférieurs. En outre, plus de la moitié des travailleurs non réguliers ne sont pas couverts par les régimes d'assurance sociale liée à l'emploi, ce qui allège encore leur coût pour les entreprises. Pour s'attaquer au problème du dualisme du marché du travail, il faut adopter une approche globale conjuguant une réduction de la protection de l'emploi des travailleurs réguliers, une extension de la couverture des travailleurs non réguliers par le système d'assurance sociale, et un renforcement de la formation, et notamment des possibilités d'apprentissage continu, qui leur permette d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Une réduction de ce dualisme, qui touche en premier lieu les femmes, rendrait également le marché du travail plus attrayant pour elles, renforçant du même coup l'emploi féminin. De plus, cela permettrait de remédier au problème d'équité lié au fait qu'une proportion aussi importante de la population se voie imposer des emplois précaires et des salaires nettement inférieurs, tout en étant moins bien couverte par le système d'assurance sociale. Enfin, réduire le dualisme du marché du travail encouragerait la formation de capital humain, dans la mesure où les travailleurs temporaires bénéficient moins que les travailleurs permanents des dispositifs de formation en cours d'emploi, et favoriserait du même coup la croissance de la productivité de la main-d'œuvre.

*Il est essentiel de réaliser des gains
de productivité, en particulier dans les services,...*

Mesurée en termes de production par heure travaillée, la productivité de la main-d'œuvre de la Corée est inférieure de moitié à celle des pays les plus avancés de l'OCDE, ce qui laisse entrevoir des possibilités de croissance considérables. Les marges de progression les plus importantes résident dans les services, dont le niveau de productivité ne représente que 58 % de celui du secteur manufacturier coréen, ainsi que dans l'agriculture, où le niveau des aides publiques est un des plus élevés de la zone OCDE. Le gouvernement a judicieusement tenté de recentrer son action des activités manufacturières, qui ont été le

moteur du développement économique rapide de la Corée pendant les cinquante dernières années, vers les services, notamment en lançant une initiative essentielle en 2009. Les autorités ont accompli des progrès en termes de réduction des obstacles à l'entrée, en particulier en assouplissant l'obligation de disposer d'un capital minimum, tout en renforçant la concurrence internationale via l'inclusion des services dans la liste croissante d'accords de libre-échange signés par la Corée. Néanmoins, plusieurs aspects de l'initiative sur les services sont préoccupants. *Premièrement*, l'inclusion de certains services dans la liste des « moteurs de croissance » pourrait déboucher sur des coûts budgétaires supplémentaires et sur des distorsions dans l'affectation des ressources. *Deuxièmement*, il serait plus judicieux d'harmoniser les règles du jeu entre le secteur des services et le secteur manufacturier en réduisant le soutien apporté au second plutôt qu'en accordant, comme cela est prévu, davantage de fonds et de garanties publics aux entreprises de services, notamment aux PME.

... en renforçant la concurrence et la recherche-développement (R-D)...

Le gouvernement reconnaît que des règles excessivement strictes font obstacle à l'investissement et au jeu de la concurrence dans les services. Il est particulièrement important de mettre en œuvre des réformes dans les domaines suivants :

- Il faudrait renforcer encore la politique de la concurrence en alourdissant les pénalités financières et en supprimant progressivement le régime spécial appliqué aux PME, qui jouent un rôle prédominant dans le secteur des services.
- Les autorités devraient accélérer la réforme de la réglementation, en se focalisant sur les obstacles à l'entrée. Le temps exigé, le coût représenté et le nombre de procédures requises par la création d'une nouvelle entreprise, qui demeurent supérieurs à la moyenne OCDE, devraient être encore réduits. En outre, les réformes engagées dans les six zones franches économiques devraient être élargies au reste du pays.
- En pourcentage du PIB, le stock d'investissements directs étrangers (IDE) entrants de la Corée est un des plus faibles de la zone OCDE, de même que le poids relatif des services dans ce stock d'IDE entrants. Les pouvoirs publics devraient encourager l'investissement étranger en réduisant les obstacles formels, en supprimant certaines dispositions de la réglementation des marchés de produits, et en créant des conditions économiques plus favorables à l'investissement étranger.

Enfin, les programmes publics de R-D devraient être plus ouverts et plus adaptés aux entreprises de services, qui ne représentent que 7 % de la R-D du secteur privé, soit la proportion la plus faible de la zone OCDE.

... et en réduisant les aides publiques aux PME

Les problèmes soulevés par le secteur des services sont étroitement liés à ceux des PME, qui représentent plus de 90 % de l'emploi dans ce secteur. L'ampleur des aides publiques accordées aux PME a atténué les pressions concurrentielles, ralenti les réformes et réduit l'efficacité de la répartition des ressources. En 2009, pour éviter les faillites en cascade et minimiser le risque systémique, le gouvernement a renforcé le soutien apporté aux PME :

i) en augmentant fortement les garanties de crédit en faveur des PME offertes par les

établissements financiers publics; ii) en conseillant aux banques de renouveler automatiquement les prêts octroyés aux PME (hormis celles qui sont déjà défailtantes sur des prêts en cours); iii) en créant deux dispositifs d'aide aux PME en difficulté; et iv) en doublant les dépenses publiques de soutien aux PME. En outre, les aides apportées par l'État aux banques, telles que les garanties de leurs emprunts étrangers et les injections de capitaux, étaient subordonnées à une augmentation des prêts aux PME. Ce renforcement du soutien financier apporté aux PME a certes permis d'éviter certaines faillites et contribué à étayer l'emploi, mais il a également exacerbé les problèmes d'aléa moral en accroissant la dépendance des PME et des banques à l'égard des aides publiques. Maintenant que la reprise économique est bien engagée, le gouvernement a commencé à réduire son soutien. Il est essentiel d'accélérer la suppression progressive de cette assistance – en particulier le renouvellement automatique des prêts et les garanties de crédit accrues – et de promouvoir la restructuration des PME. Soutenir des entreprises non viables ne fera qu'entamer le potentiel de croissance de la Corée.

Le secteur financier a bien résisté à la crise...

La santé du secteur des PME est lourde de conséquences pour le secteur bancaire, étant donné qu'il représente environ la moitié des crédits des banques. Celles-ci ont relativement bien résisté à la crise jusqu'ici, grâce à la solidité de leur situation initiale et à l'efficacité de la réaction des pouvoirs publics. Les autorités ont procédé à des injections de capitaux publics représentant 0.4 % de PIB dans huit établissements financiers, et acquis des actifs improductifs à hauteur de 0.3 % de PIB supplémentaire. Par ailleurs, les autorités de surveillance ont pris des mesures, permises dans le cadre du premier Accord de Bâle (Bâle I), pour rehausser le niveau des fonds propres des banques, accroissant du même coup leur capacité de prêt.

... mais de nouvelles réformes sont nécessaires pour remédier à certaines faiblesses...

Bien que les banques semblent solides pour l'instant, il faudra les surveiller de près, en particulier dans la mesure où l'encours de prêts improductifs pourrait augmenter parallèlement à la réduction du soutien apporté aux PME. En outre, des réformes s'imposent dans un certain nombre de domaines. *Premièrement*, il importe d'améliorer la gouvernance des établissements financiers suivant les recommandations du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui s'inspirent des principes de l'OCDE. *Deuxièmement*, les autorités devraient réduire la dépendance du système de réglementation financière à l'égard des agences de notation, tout en contraignant davantage ces dernières à rendre des comptes. *Troisièmement*, un développement de la titrisation renforcerait certes l'efficacité du secteur financier, mais la crise financière mondiale montre qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour améliorer la transparence des produits titrisés et d'adopter des règles de négoce permettant de réduire les risques. *Quatrièmement*, favoriser le développement d'établissements financiers qui seraient de grande taille au niveau international pourrait susciter des préoccupations, compte tenu de l'expérience récente d'un certain nombre de pays. Les gains d'efficacité découlant de la création de grands établissements semblent en effet modestes, tandis que l'aléa moral associé aux entités « trop grandes pour faire faillite » peut être considérable.

... tout en réduisant la vulnérabilité de la Corée aux sorties soudaines de capitaux...

De plus, des réformes sont nécessaires pour limiter le risque de sorties soudaines de capitaux. En tant que pays exportateur, non émetteur d'une monnaie de réserve et n'appliquant pas de restrictions aux mouvements de capitaux, la Corée est relativement sensible aux chocs externes. Cette sensibilité est clairement apparue en 2008, malgré le fait qu'elle se situait au sixième rang mondial des pays classés en fonction de l'importance de leurs réserves de change, et que son économie et son secteur financier étaient relativement robustes. Il importe de continuer à mettre en place un système financier transparent et solide, contribuant à préserver la confiance des investisseurs et à permettre à l'économie de mieux absorber les chocs exogènes. Les craintes des investisseurs étrangers concernant la Corée étaient notamment liées à la montée de l'endettement extérieur des banques et au déséquilibre des échéances entre leurs actifs et leurs passifs. Les mesures prévues pour réduire les risques de change, notamment la révision des règles relatives aux liquidités en devises, marquent une étape importante. Des dispositions complémentaires visant à amener les établissements financiers à internaliser davantage le risque inhérent aux emprunts étrangers, pour les inciter à surveiller de plus près cette source de financement, seraient bienvenues. Ainsi, les primes d'assurance des dépôts pourraient être ajustées en fonction de l'endettement extérieur des banques. Étant donné l'importance du rôle joué par les succursales de banques étrangères dans l'augmentation des emprunts extérieurs de la Corée, il serait également bon de renforcer les capacités de surveillance de la Corée à l'égard de ces succursales, sur la base d'un cadre défini au niveau international. Enfin, les opérations bilatérales d'échange de devises de la Corée annoncées fin 2008, s'ajoutant à son vaste stock de réserves de change, l'ont aidée à surmonter la crise récente. Ces opérations, éventuellement complétées par un cadre multilatéral plus formel, demeurent un instrument utile pour faire face aux futures crises potentielles. Elles sont notamment préférables à l'option plus coûteuse consistant à continuer d'accroître les réserves de change déjà considérables accumulées par la Corée.

... et les risques liés aux crédits hypothécaires

Un autre risque important est lié aux crédits hypothécaires, qui ont joué un rôle central dans la crise mondiale de 2008. La Corée a réussi à éviter une bulle des prix des logements, en partie grâce à des dispositions réglementaires limitant les prêts hypothécaires à 40 % de la valeur du bien concerné dans certaines régions du pays. Néanmoins, la montée des prix de l'immobilier d'habitation dans la région de la capitale constitue en Corée un sujet de préoccupation chronique; cette hausse tient à une forte demande alimentée par des économies d'agglomération et par les possibilités de formation offertes dans la capitale, conjuguée aux restrictions relatives aux nouvelles constructions dans la région, destinées à limiter la concentration de la population. Le gouvernement devrait supprimer progressivement les différents dispositifs utilisés ces dernières années pour encadrer les prix de l'immobilier d'habitation, notamment le contrôle des prix des logements neufs, et s'appuyer sur une quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) et un ratio dette/revenu d'un niveau adéquat pour limiter les risques auxquels sont exposés les établissements financiers. En outre, il devrait se garder de

modifier fréquemment les dispositions relatives à ces ratios, qui ont été assouplies fin 2008 puis durcies en 2009, afin de favoriser la stabilité des prix. Enfin, une solution à plus long terme au problème des prix de l'immobilier d'habitation consisterait à assouplir la réglementation, notamment dans la région de la capitale, en vue d'accroître l'offre de logements.

Il faut réformer le système de santé pour limiter ses coûts,...

Des réformes sont également de mise dans le secteur des soins de santé, qui connaît une croissance rapide et qui a contribué à la forte amélioration de l'état de santé des Coréens. Malgré le fait que la Corée se situait en 2008 au troisième rang des pays de l'OCDE classés par ordre croissant selon leurs dépenses de santé en pourcentage du PIB, et que la moitié seulement de ces dépenses est financée par le secteur public, les dépenses de santé – tant totales que publiques – enregistrent des taux de croissance à deux chiffres depuis 1995. De plus, le vieillissement rapide de la population et les projets d'élargissement de l'éventail de services couverts par le système national d'assurance-maladie vont entraîner des hausses substantielles au cours des années à venir. Une amélioration de l'efficacité des prestations de services de santé atténuera l'effet induit sur les dépenses publiques et la nécessité d'accroître les recettes de l'État, ce qui limitera la charge supportée par les ménages. Les réformes à mener en priorité sont les suivantes :

- Le système de paiement à l'acte, qui contribue à la longueur des hospitalisations et au fait que la Corée affiche le nombre le plus élevé de consultations de médecins par personne de la zone OCDE, devrait céder la place à un système de paiement par groupe homogène de malades (GHM) pour les soins avec hospitalisation. Il a été établi que le système des GHM permettait de réduire la consommation injustifiée de soins et la durée des séjours hospitaliers en Corée. S'agissant des soins ambulatoires, la mise en place d'une formule de paiement à la capitation contribuerait à réduire l'incitation aux consultations médicales brèves et fréquentes.
- On pourrait faire diminuer les dépenses de produits pharmaceutiques en ramenant le nombre moyen de médicaments par ordonnance de plus de quatre actuellement à deux, comme dans certains autres pays de l'OCDE. Il serait également possible de réaliser des économies en modifiant le système de tarification des médicaments, en prenant des sanctions contre les remises illicites pratiquées par les fabricants de produits pharmaceutiques et en laissant diminuer les prix des médicaments génériques. La suppression progressive des dispositions qui autorisent uniquement les pharmacies à commercialiser les médicaments en vente libre permettrait également de faire baisser les prix des médicaments, en renforçant la concurrence.
- La longueur de la durée moyenne des séjours hospitaliers résulte en partie du rôle que jouent les hôpitaux dans la fourniture de soins de longue durée aux personnes âgées. La mise en place d'une assurance-dépendance en 2008 offre l'occasion de remplacer cette hospitalisation par des types de traitements moins coûteux, prenant la forme de soins à domicile ou d'une prise en charge en établissement de soins de longue durée.

- Il convient de favoriser le vieillissement en bonne santé pour limiter les coûts des soins de santé parallèlement au vieillissement de la population. La priorité à cet égard est de relever la taxe exceptionnellement basse appliquée aux cigarettes, afin de réduire la proportion élevée de fumeurs parmi les hommes.
- La mise en place d'un système de médecin référent permettrait de réduire le coût et d'accroître l'efficacité des soins de santé primaires. Cela supposerait une augmentation du nombre de médecins généralistes.

... pour financer efficacement les dépenses de santé,...

Même si des réformes de ce type sont mises en œuvre, les dépenses de santé vont nettement s'accroître dans l'avenir, de sorte qu'il importera d'assurer leur financement selon des modalités ayant des effets de distorsion aussi limités que possible. De ce point de vue, relever le niveau, déjà élevé, de la part des dépenses de santé à la charge des assurés, qui varie de 20 % pour les soins en milieu hospitalier à 30 %-60 % pour les soins ambulatoires, n'est pas une option envisageable. Étant donné le niveau déjà élevé des dépenses privées en soins de santé, il ne serait pas approprié de recourir essentiellement à l'assurance privée pour financer l'accroissement des dépenses de santé. En conséquence, ces dépenses devront être principalement couvertes au moyen des cotisations d'assurance sociale, qui financent l'essentiel des dépenses publiques de santé pour le moment, et des recettes fiscales. Le financement par l'impôt, actuellement très limité, pourrait être augmenté au fil du temps, en parallèle avec des mesures efficaces de maîtrise des dépenses. En continuant de s'appuyer principalement sur les cotisations d'assurance sociale prélevées sur les salaires pour financer des dépenses de santé croissantes, les autorités augmenteraient progressivement le coin fiscal sur le travail, ce qui pèserait sur l'emploi et freinerait la croissance. Ces effets négatifs s'accroîtraient à mesure que le vieillissement démographique réduirait le ratio entre les individus de 20 à 64 ans et les personnes âgées, qui devrait passer de plus de six actuellement à 1.3 seulement en 2050. Un élargissement de l'assiette de financement des soins de santé permettrait d'atténuer les contre-incitations au travail, en particulier si les recettes nécessaires étaient collectées au moyen d'impôts indirects. Un financement accru par les impôts permettrait également d'atténuer le problème de l'écart ample et grandissant entre les cotisations d'assurance sociale des salariés et celles des travailleurs indépendants, qui représentent un tiers de la population active. Néanmoins, il est essentiel d'améliorer le respect par les travailleurs indépendants de leurs obligations en termes de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu, afin de promouvoir l'équité horizontale.

... pour garantir un accès aux soins satisfaisant...

La part de la consommation finale des ménages représentée par les versements directs des assurés, correspondant à leur participation financière aux dépenses de santé et aux services non couverts par le système national d'assurance-maladie, s'établissait à 4.6 % en 2007, ce qui plaçait la Corée au troisième rang des pays de la zone OCDE classés par ordre décroissant à l'aune de cet indicateur. La proportion des revenus représentée par ces versements directs est environ quatre fois plus élevée pour les ménages à bas revenus que pour les ménages à revenus moyens. Or, un niveau élevé de versements directs est

inéquitable, dans la mesure où il entraîne une réduction de la consommation de soins de santé, tant nécessaires que superflus. La Corée a plafonné la participation financière des assurés en 2004 et révisé ce plafond en 2009 pour le lier au niveau des cotisations sociales versées au système national d'assurance-maladie. Néanmoins, le plafond applicable à la participation financière des assurés demeure élevé pour les ménages à bas revenu, si bien que le niveau de protection contre les risques reste loin d'être suffisant. Un deuxième problème d'accès aux soins tient à la pénurie de médecins dans certaines spécialités. La résorption de ces déséquilibres suppose que les autorités améliorent la procédure annuelle de détermination des tarifs médicaux, de manière à assurer un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, et qu'elles rompent avec la pratique habituelle consistant à accorder des hausses de tarifs uniformes.

... et pour améliorer la qualité des soins

En dehors du coût élevé des soins de santé, le principal motif de plainte des patients concerne la qualité du service. Communiquer davantage d'informations sur les résultats obtenus par les patients permettrait de favoriser une concurrence par la qualité entre les prestataires et, partant, une amélioration de la qualité des soins. En outre, il serait également bénéfique d'élargir la portée du projet-pilote dans le cadre duquel 10 % des remboursements versés aux hôpitaux par le système national d'assurance-maladie reposent sur des évaluations qualitatives, étant donné que l'insatisfaction des assurés en matière de qualité des soins concerne en grande partie les hôpitaux. Seuls les médecins et les entreprises à but non lucratif sont autorisés à créer des hôpitaux, mais en pratique, ils fonctionnent comme des institutions à but lucratif. Néanmoins, leur statut d'institution à but non lucratif limite leurs possibilités de financement. Permettre la création d'établissements hospitaliers contrôlés par des investisseurs stimulerait la concurrence, ce qui pourrait améliorer la qualité des soins. De plus, il serait bénéfique d'autoriser les opérations de fusion et d'acquisition entre hôpitaux. Un autre grief essentiel tient aux délais d'attente des traitements. Il faut que le gouvernement relève le plafond du nombre annuel de nouveaux étudiants en médecine pour accroître le nombre de médecins, qui, à 1.7 pour 1 000 habitants, est un des plus bas de la zone OCDE.

Pour faire face au changement climatique, il faudra...

Les perspectives d'évolution à long terme de la Corée dépendent de la manière dont elle fera face au changement climatique. En 2008, le président a fait d'une « croissance verte et sobre en carbone » le fil conducteur du développement de la Corée au cours des 50 années à venir, et en 2009 il a lancé la Stratégie nationale pour une croissance verte pour : i) atténuer le changement climatique et promouvoir l'indépendance énergétique; ii) mettre en place de nouveaux moteurs de croissance économique; et iii) améliorer la qualité de la vie. En 2009, de sa propre initiative, la Corée s'est fixé pour objectif de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 30 % d'ici à 2020 par rapport au niveau de référence dans l'hypothèse de politiques inchangées, ce qui implique une réduction de 4 % par rapport à 2005. Il ne sera pas aisé d'atteindre ce but, dans la mesure où les émissions de GES ont quasiment doublé entre 1990 et 2005, faisant de la Corée une des économies de la zone OCDE dont les émissions de GES augmentent le plus rapidement. En outre, la Corée

affiche un des niveaux d'intensité énergétique les plus élevés de la zone OCDE, ses activités économiques étant concentrées dans des secteurs énergivores. Jusqu'ici, la Corée s'est essentiellement appuyée sur les engagements pris de leur propre initiative par les entreprises pour réduire les émissions de GES.

... mettre en place des instruments économiques permettant de fixer un prix du carbone...

Pour atteindre l'objectif de 2020 avec un bon rapport coût-efficacité, il faudra améliorer le cadre de l'action publique en mettant en place des instruments économiques afin de réduire les émissions de GES. Ces instruments sont efficaces, car ils permettent d'égaliser les coûts de réduction pour toutes les sources d'émissions et, sur le long terme, créent des incitations à élaborer de nouvelles technologies de nature à alléger ces coûts. La Corée envisage d'établir un système d'échange de permis d'émission, même si aucune date n'a encore été arrêtée. Il est important de prendre rapidement les mesures nécessaires pour mettre en place un système national d'échange de permis d'émission fondé sur un dispositif de plafonnement et d'échange, l'attribution des permis initiaux se faisant, dans l'idéal, aux enchères. Les autorités devraient inclure autant de secteurs que possible dans le champ d'application de ce système, tout en instaurant une taxe sur le carbone dans les autres secteurs. Ce système devrait prévoir la possibilité de mettre en réserve les permis d'émission, voire de les emprunter, afin de limiter le risque, l'incertitude et la volatilité. Par ailleurs, il importe de supprimer les subventions à la production et à la consommation d'énergie issue de combustibles fossiles.

... tout en limitant les effets de distorsion inhérents aux mesures de promotion des activités vertes...

Le gouvernement a lancé son Plan quinquennal pour une croissance verte pour la période 2009-13, qui prévoit des dépenses de 107 000 milliards de wons, soit 2 % du PIB par an. L'ampleur de ce montant tient à l'inclusion de grands projets d'infrastructures, tels que le « Projet d'aménagement des quatre grands fleuves » et l'extension du réseau de trains à grande vitesse. Il comprend également une enveloppe de 23 000 milliards de wons (soit 2.2 % du PIB de 2009) destinée aux nouveaux moteurs de croissance. Une partie de ce montant sera affectée à la « finance verte », sous la forme de prêts et de garanties de crédit accordés par l'État. Les mesures relatives à la finance verte comprennent également des incitations fiscales en faveur des organismes de placement qui investissent dans des entreprises et des technologies ayant obtenu des « certificats verts », délivrés par des organismes publics. Il importe de se prémunir contre le risque que ce projet de finance verte n'alimente une bulle, comme cela s'était produit lorsque le gouvernement avait tenté de relancer le secteur des entreprises à risque à la fin des années 90. De manière plus générale, les aides publiques directes aux secteurs verts soulèvent divers problèmes, compte tenu de la difficulté de sélectionner les meilleurs, et du risque de se trouver enfermé dans un choix technologique erroné.

*... et en mettant l'accent sur la recherche
fondamentale et les conditions-cadres*

Ce plan quinquennal prévoit également 13 000 milliards de wons (1.2 % du PIB) de R-D axée sur 27 technologies de base. Étant donné que les signaux de prix ne suffisent pas à assurer un niveau satisfaisant de R-D et d'innovation, en particulier dans le domaine du changement climatique, la R-D publique a un rôle important à jouer, notamment en matière de recherche fondamentale. Une amélioration du cadre de l'innovation permettrait à la Corée d'obtenir de meilleurs résultats en matière de R-D verte. Néanmoins, en l'absence d'un prix adéquat du carbone, il sera difficile de relancer l'innovation privée, ce qui souligne la nécessité de mettre en place sans tarder un système d'échange de permis d'émission. Enfin, il importe d'instaurer de bonnes conditions-cadres, notamment en garantissant la flexibilité nécessaire pour favoriser le redéploiement de la main-d'œuvre et du capital des branches d'activité à forte intensité énergétique vers les secteurs verts, et en assurant l'ouverture de l'économie à la concurrence étrangère.

Chapitre 1

Soutenir la reprise après la crise financière mondiale en confortant le potentiel de croissance à moyen terme

La Corée connaît l'une des plus fortes reprises parmi les pays de l'OCDE après la récession mondiale de 2008, grâce à ses solides performances à l'exportation et à l'une des relances budgétaires les plus massives dans les pays membres. L'expansion devrait se poursuivre en 2011 à mesure que l'impact positif de la demande extérieure se diffusera dans l'économie intérieure. Pour que la croissance reste vigoureuse à moyen terme, il faudra réduire l'écart très marqué de productivité du travail par rapport aux économies plus avancées de l'OCDE en menant une série de réformes, en particulier dans les services, où la productivité est faible. La priorité est de renforcer la concurrence en éliminant les obstacles intérieurs à l'entrée, en accélérant la réforme de la réglementation, en améliorant la politique de la concurrence et en levant les obstacles aux échanges et aux entrées d'investissements directs étrangers. Ces mesures devraient aller de pair avec des réformes visant à atténuer le dualisme du marché du travail, qui nuit à la croissance et à l'équité. De plus, il est essentiel d'accroître les taux d'activité, en particulier des femmes et de la population âgée, surtout pour réduire l'impact du vieillissement démographique.

L'économie coréenne s'est remise rapidement et vigoureusement de la crise économique mondiale. Grâce à cette excellente performance, elle a augmenté sa part des exportations mondiales et s'est mise davantage en valeur sur la scène économique, sa présidence du G20 en 2010 y contribuant également. On verra tout d'abord comment la Corée est sortie du net ralentissement de son activité économique du deuxième semestre de 2008 et quelles sont ses perspectives économiques à court terme. À plus long terme, pour préserver sa forte croissance, la Corée devra réduire un écart de revenu par habitant qui reste très marqué par rapport aux économies plus avancées de l'OCDE. On s'attachera dans ce chapitre aux réformes qui sont nécessaires dans deux domaines – le secteur non manufacturier et le marché du travail – pour conforter le potentiel de croissance de la Corée.

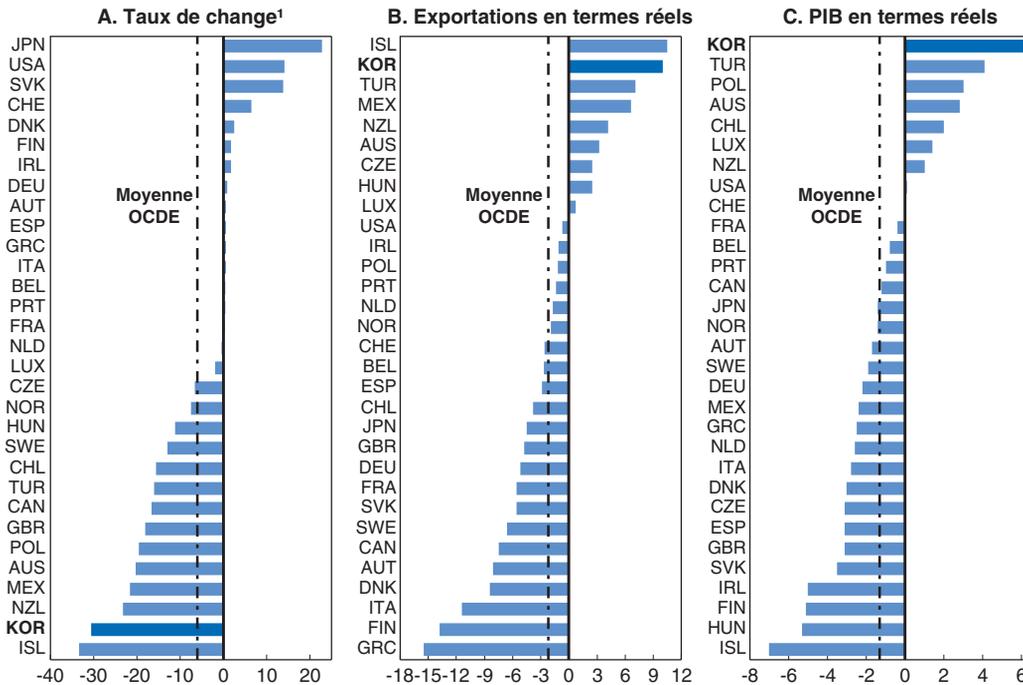
La reprise après la crise financière mondiale

L'économie coréenne était déjà en perte de vitesse avant l'intensification de la crise financière mondiale en septembre 2008, sous l'effet de la récession aux États-Unis, qui avait commencé dès décembre 2007, de la hausse des prix du pétrole et de l'impact du durcissement de la politique monétaire. Malgré un secteur financier généralement solide et une faible exposition directe aux prêts hypothécaires à haut risque, la Corée a été durement touchée par la crise. Sa production s'est contractée de 17 % (en rythme annuel) au dernier trimestre de 2008, soit plus de deux fois la baisse enregistrée dans la zone de l'OCDE, et ce à cause de l'effondrement du commerce mondial. Le recul des exportations coréennes a été très net, en raison d'une concentration dans les produits de moyenne et de haute technologie particulièrement sensibles à la conjoncture¹.

La nette contraction de l'activité économique au dernier trimestre de 2008 s'est doublée d'importantes sorties de capitaux étrangers (chapitre 3). Ces sorties ont contribué à une forte baisse des cours des actions et à une envolée du taux des swaps sur défaut de crédit (CDS), qui est passé de 104 points de base en août à 699 points en octobre 2008, soit l'un des niveaux les plus élevés dans la zone de l'OCDE. Dans le même temps, les primes de risque ont flambé sur les marchés monétaires à court terme et les marchés des obligations de société. Le marché financier étant asséché, les entreprises se sont tournées vers le secteur bancaire, où elles se sont heurtées à une attitude très restrictive dans le contexte d'une aggravation du risque de crédit. Les banques nationales, qui avaient accumulé une lourde dette extérieure durant les années antérieures à la crise, n'ont pu que difficilement reconduire les prêts du fait de la crise mondiale de la liquidité. Cela a accentué les pressions à la baisse sur le won, qui avait perdu au premier trimestre de 2009 31 % par rapport à l'année précédente, soit la baisse la plus forte dans la zone de l'OCDE après celle observée en Islande (graphique 1.1). La crise, avec ses sorties massives de capitaux et la forte dépréciation du won, rappelait à certains égards celle de 1997 (annexe 1.A1).

Graphique 1.1. La Corée a connu la plus forte reprise après la crise, grâce à l'exportation

Variation en pourcentage en 2009 (du dernier trimestre au dernier trimestre)



1. Variation en pourcentage du taux effectif nominal entre le premier trimestre de 2008 et le premier trimestre de 2009, par rapport à 41 partenaires commerciaux.

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

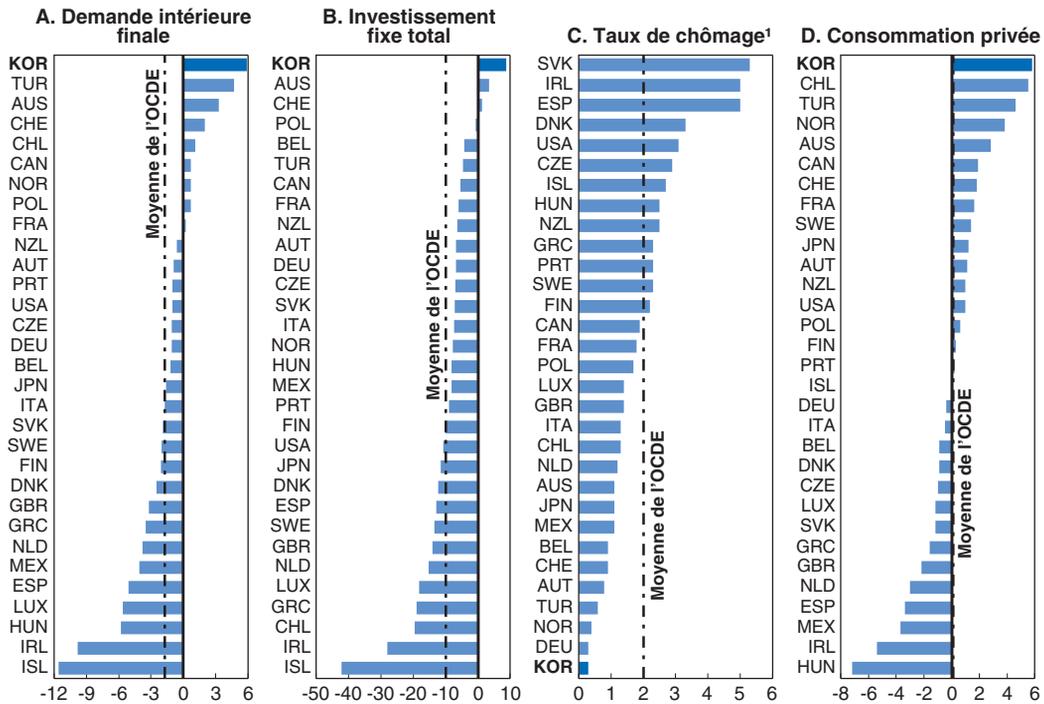
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932302340>

Mais la forte dépréciation du won a également contribué à la reprise en améliorant sensiblement la compétitivité internationale de la Corée. Pour l'exportation, la Corée est passée du douzième rang mondial en 2008 au neuvième rang en 2009². Les exportations en volume ont augmenté de 10 % au cours de 2009, la Corée se situant à cet égard au deuxième rang pour le rythme d'accélération dans la zone de l'OCDE (graphique 1.1, partie B)³. La Corée a également bénéficié de ses liens commerciaux étroits avec les pays d'Asie et du plan massif de relance mis en œuvre en Chine en 2009 (OCDE, 2010c). Les exportations vers la Chine (y compris Hong-Kong, Chine) ont représenté 87 % de la progression des exportations coréennes totales au cours de la même période (en dollars US), de sorte que la part de la Chine dans les exportations coréennes est passée de 23 % à 30 %⁴. Par produit, les exportations en volume de semi-conducteurs et d'appareils électriques ont quasiment doublé en 2009. C'est surtout grâce au dynamisme de ses exportations que la Corée a pu réaliser la plus forte croissance de la production dans la zone de l'OCDE sur l'année 2009, soit 6.1 % (partie C)⁵.

La croissance vigoureuse de la demande intérieure, également la plus rapide dans la zone de l'OCDE en 2009 (graphique 1.2), a elle aussi largement contribué à la reprise en Corée, à la faveur de trois facteurs. *Premièrement*, le dynamisme des exportations a soutenu l'emploi et stimulé les achats de biens d'équipement, les entreprises développant leurs capacités de production. *Deuxièmement*, les turbulences ont été relativement limitées sur les marchés de capitaux coréens, grâce à la solidité des institutions financières avant la crise et à l'efficacité de l'action des pouvoirs publics (chapitre 3). *Troisièmement*, la réponse

Graphique 1.2. La croissance de la demande intérieure a été également extrêmement vigoureuse en Corée

Variation en pourcentage en 2009 (du dernier trimestre au dernier trimestre)



1. Hausse en points de pourcentage du taux de chômage entre le dernier trimestre de 2008 et le dernier trimestre de 2009.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932302359>

budgetaire de la Corée a été la plus massive parmi les pays de l'OCDE qui ont adopté des plans de relance expressément liés à la crise, ce qui a donné un coup de fouet à la consommation et à l'investissement publics (chapitre 2). L'investissement public a progressé de 13 % sur l'année 2009, rythme qui n'avait pas été atteint depuis 1996. En conséquence, c'est la Corée qui a également enregistré la plus forte croissance de l'investissement fixe dans la zone de l'OCDE au cours de l'année 2009 (partie B), malgré un investissement dans le logement qui est resté atone.

La réponse budgétaire a contribué pour beaucoup à soutenir l'emploi. Le gouvernement a lancé le programme « Espoir pour l'emploi », qui a assuré 250 000 emplois (1.5 % de l'emploi salarié) aux catégories vulnérables et 99 000 postes de stagiaire pour les nouveaux diplômés. En conséquence, les recrutements à court terme dans le secteur public sont passés d'une moyenne de 228 000 en 2008 à 504 000 en 2009⁶, ce qui a largement compensé le recul de l'emploi dans le secteur privé. On estime que le taux de chômage en 2009 se serait établi à 4.3 % – au lieu des 3.6 % enregistrés – sans les emplois publics supplémentaires⁷. Par conséquent, l'augmentation du taux de chômage en Corée en 2009 a été nettement inférieure à celle observée dans la zone de l'OCDE, qui s'est établie à 2 points de pourcentage (graphique 1.2, partie C), même si la diminution du taux d'activité a exercé un effet à la baisse. La progression de l'emploi a été bénéfique pour les revenus salariaux et a soutenu la croissance de la consommation privée, qui a été également la plus forte dans la zone de l'OCDE en 2009 (partie D).

La vigoureuse reprise économique, se doublant d'une politique gouvernementale efficace, a aidé à la normalisation des conditions financières à partir du premier trimestre de 2009 (chapitre 3). Le compte des opérations en capital est revenu à l'équilibre au premier trimestre de 2009 et a dégagé de nets excédents au cours des trimestres suivants. En avril 2010, l'indice des cours des actions était remonté de quelque 50 % par rapport à la fin de 2008, en partie grâce à des achats de grande ampleur de la part des investisseurs étrangers, de sorte qu'il n'était inférieur que de 17 % à son point haut de 2007. L'accroissement des entrées de capitaux a en outre fait monter le won; au premier trimestre de 2010, il dépassait de 20 % en termes effectifs son niveau de l'année précédente. Les primes de risque ont baissé, tout en restant supérieures à leur niveau d'avant 1997, surtout pour les entreprises faiblement notées, et les banques ont de nouveau adopté une attitude neutre en matière de crédit, au moins à l'égard des grandes entreprises. En février 2010, le taux des CDS pour la Corée était retombé à son niveau d'août 2008. De plus, Moody's a relevé en avril 2010 sa notation des obligations publiques coréennes de A2 à A1, niveau en vigueur avant la crise. Enfin, les entreprises et les établissements financiers ont largement surmonté la crise mondiale sans subir autant de dommages qu'après la crise de 1997, période marquée par un grand nombre de faillites, une énorme accumulation d'actifs improductifs et une pénurie telle de capitaux dans le secteur financier qu'il avait fallu injecter massivement des fonds publics.

Perspectives à court terme de l'économie coréenne

La production a progressé de 8.8 % (en taux annuel désaisonnalisé) au premier trimestre de 2010, le cinquième trimestre consécutif de croissance positive. La reprise devrait se poursuivre en Corée, avec une croissance du PIB réel en moyenne annuelle atteignant 5¾ pour cent en 2010 et se ralentissant légèrement à 4¾ pour cent en 2011 (tableau 1.1). Les exportations resteront l'un des principaux moteurs de l'économie, car l'expansion des marchés extérieurs de la Corée devrait rester vigoureuse et les entreprises bénéficieront encore de la faiblesse du won, toujours inférieur de 15 % à son niveau du début de 2008. Et surtout, vu la concurrence avec les produits japonais sur les marchés extérieurs, le won demeure plus faible que le yen, avec un avantage de 25 %⁸. Bref, la Corée est bien placée pour accroître encore ses parts des marchés mondiaux. La croissance persistante des exportations incitera les entreprises à investir davantage pour développer leurs capacités de production industrielle, déjà supérieures de plus de 10 % à leur point haut d'avant la crise. De plus, l'indice de confiance des entreprises atteignait en février 2010 son niveau le plus élevé depuis 2002. Toutefois, l'investissement des entreprises sera quelque peu freiné par la hausse des primes de risque sur les obligations et une attitude plus restrictive des banques pour leurs concours aux PME, les prêts de qualité inférieure étant en légère augmentation (chapitre 3). Malgré tout, l'investissement fixe devrait augmenter de 6.7 % en 2010, en dépit d'un recul de l'investissement public à mesure que la relance budgétaire s'estompera et d'un investissement résidentiel léthargique en raison d'un grand nombre d'invendus et de restrictions imposées au crédit hypothécaire (chapitre 3).

L'économie coréenne subira un certain effet de freinage dû au retrait des mesures de relance budgétaire, les dépenses publiques devant diminuer de 4.2 % en 2010 par rapport aux résultats pour 2009 (chapitre 2). La progression de l'emploi, en particulier, se ralentira quelque peu du fait du démantèlement des programmes publics pour l'emploi. L'effectif moyen employé dans le cadre de ces programmes devrait tomber de 504 000 en 2009 à 389 000 en 2010. Par conséquent, l'emploi public fera baisser le taux de chômage de

Tableau 1.1. Perspectives à court terme de l'économie coréenne¹

	% du PIB de 2008 ²	2009	2010	2011	2009 ³		2010 ³		2011 ³	
					1 ^{er} sem.	2 ^e sem.	1 ^{er} sem.	2 ^e sem.	1 ^{er} sem.	2 ^e sem.
Consommation privée	54.7	0.2	3.8	4.0	-0.8	7.3	2.3	3.5	4.2	4.3
Consommation publique	15.3	5.0	3.4	2.3	8.4	-1.8	8.3	-0.8	3.0	4.0
Formation brute de capital fixe	29.3	-0.2	6.7	5.0	-2.4	11.0	5.0	6.0	4.7	4.4
Demande intérieure finale	99.3	0.8	4.6	4.0	0.2	6.9	4.1	3.5	4.1	4.3
Formation de stocks ⁴	1.9	-4.6	2.2	0.0	-9.5	4.2	3.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	101.2	-3.8	7.1	4.1	-9.4	11.1	7.1	3.6	4.2	4.3
Exportations de biens et services	53.0	-0.8	11.1	12.6	-6.1	18.5	7.0	12.6	12.8	12.4
Importations de biens et services	54.2	-8.2	14.2	11.9	-19.1	23.4	11.7	10.9	12.0	12.4
Exportations nettes ⁴	-1.2	4.0	-1.0	0.7	7.6	-1.9	-2.2	1.0	0.6	0.2
PIB aux prix du marché	100.0	0.2	5.8	4.7	-1.8	9.2	4.9	4.6	4.8	4.5
<i>Pour mémoire</i>										
Indice des prix à la consommation	-	2.8	3.0	3.2	1.9	2.4	3.2	3.2	3.2	3.3
Indice de base des prix à la consommation	-	3.6	2.2	3.2	3.2	2.2	1.8	3.2	3.2	3.3
Taux de chômage	-	3.6	3.6	3.3	3.7	3.6	3.9	3.4	3.4	3.3
Taux d'épargne des ménages ⁵	-	3.6	3.5	3.8	3.8	3.3	3.5	3.5	3.7	3.9
Dette publique brute ⁶	-	34.9	36.2	37.4	-	-	-	-	-	-
Dette publique nette ⁶	-	-31.0	-29.7	-28.6	-	-	-	-	-	-
Solde des opérations courantes ⁶	-	5.2	1.7	1.6	6.2	4.2	1.3	2.1	1.8	1.5
Taux de change (en USD)	-	-14.8	12.0	0.1	-20.8	25.5	12.0	0.5	0.0	0.0
Croissance des marchés extérieurs ⁷	-	-8.5	15.8	9.5	-21.0	18.3	18.5	8.7	9.6	9.9

1. Prévisions de l'OCDE publiées dans le n° 87 Perspectives économiques (mai 2010), sur la base du taux de change du 10 mai 2010 (1 131.8 wons pour 1 dollar) et d'un prix du pétrole (Brent) de 80 USD par baril.

2. En pourcentage du PIB nominal.

3. Taux de croissance annualisés.

4. Contributions aux variations du PIB réel.

5. En pourcentage du revenu disponible.

6. En pourcentage du PIB.

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

Source : OCDE (2010b), Perspectives économiques de l'OCDE, n° 87 et Banque de Corée.

0.4 point en 2010, contre 0.7 point en 2009. Mais le recul de l'emploi public sera plus que compensé par la progression de l'emploi dans le secteur privé, en particulier dans l'industrie. En effet, l'emploi manufacturier a augmenté de 1.6 % (après correction pour tenir compte des variations saisonnières) au premier trimestre de 2010. Le redressement de l'emploi dans le secteur privé devrait accélérer la croissance des salaires, relativement faible en 2008-09. À la faveur de la hausse des revenus salariaux, la consommation privée devrait progresser de près de 4 % en 2011, malgré la fin des avantages fiscaux pour l'achat d'automobiles. L'indice de confiance des consommateurs est resté supérieur à 100 pour le troisième trimestre consécutif sur les trois premiers mois de 2010⁹, malgré une légère baisse due à l'instabilité des marchés mondiaux d'actions, aux problèmes budgétaires en Europe et au durcissement de la politique budgétaire en Chine (SERIWorld, 2010).

La hausse des prix à la consommation, proche de 6 % (en rythme annuel) au milieu de 2008, a été ramenée dans la fourchette d'objectif de 2-4 % de la Banque de Corée, ce qui s'explique par l'ample sous-emploi des ressources économiques provoqué par la crise. L'inflation est remontée à 2 % (en rythme annuel) au troisième trimestre de 2009 et elle s'est accélérée depuis tout en restant au-dessous du milieu de la fourchette d'inflation. Malgré le raffermissement de la demande intérieure, elle devrait être de l'ordre de 3 % en 2010-11, dans l'hypothèse où le taux d'intérêt directeur passerait de son point bas record de 2 % depuis février 2009 à 4½ pour cent à la fin de 2011. Par ailleurs, il faut

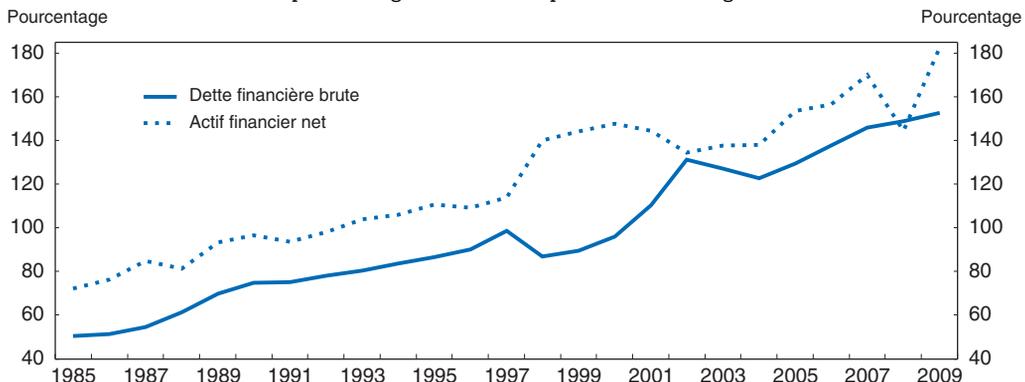
s'attendre à ce que le renforcement de la demande intérieure mette fin à la forte contraction des importations en 2009, contribuant à ramener l'excédent de balance courante de 5.2 % du PIB en 2009 à moins de 2 % en 2010-11.

Pour un grand pays exportateur comme la Corée, les risques qui exposent les perspectives se situent surtout du côté de l'environnement économique mondial. Si l'expansion des échanges mondiaux n'atteint pas les 8 à 11 % prévus par l'OCDE pour 2010-11, la croissance de la production coréenne s'en ressentira, du fait de sa sensibilité aux exportations. De plus, une forte variation de la valeur du won aurait un impact sur les exportations. En ce qui concerne l'économie intérieure, l'une des incertitudes tient au calendrier et au rythme des restructurations dans le secteur des entreprises et à leurs effets sur la reprise. La décision qui a été prise de reconduire automatiquement les prêts bancaires aux PME en 2009 a permis à un certain nombre d'entreprises non viables de survivre. Pour ce qui est des éléments positifs, la croissance pourrait être plus forte en 2010 si l'ample contribution positive de la formation de stocks observée au deuxième semestre de 2009 et au premier trimestre de 2010 se poursuit¹⁰.

Le risque intérieur le plus souvent cité concerne l'endettement des ménages, qui est passé à 153 % du revenu disponible (graphique 1.3), à mi-chemin entre les États-Unis (128 %) et le Royaume-Uni (180 %). Cette hausse du taux d'endettement tient à plusieurs facteurs, notamment la baisse des taux d'intérêt réels des prêts aux ménages et le développement des cartes de crédit. La dette est en majeure partie à taux variable, le risque pour les institutions financières étant ainsi transféré aux ménages. Toutefois, une série de facteurs atténuent le risque lié à l'endettement des ménages. *Premièrement*, l'actif financier net des ménages a fait un bond à 182 % en 2009 après une forte baisse en 2008. Les ménages sont ainsi en mesure de rembourser leurs dettes sans actif à aliéner leur patrimoine immobilier en cas d'urgence. *Deuxièmement*, les banques ont accru leurs provisions pour pertes sur prêts, qui sont passées de 8 400 milliards de wons en 2006 à 12 600 milliards à la fin de 2009, bien que 3 000 milliards de wons de prêts improductifs aient été passés par profits et pertes au deuxième semestre de 2009. Dès lors, les banques sont mieux à même de faire face à une augmentation des prêts de qualité inférieure consentis aux ménages. Il existe malgré tout un risque pour les ménages à bas revenu. Selon les données de 2007, le quintile inférieur de revenu ne représentait que 5 % des

Graphique 1.3. **Actif et passif des ménages**

En pourcentage du revenu disponible des ménages¹



1. Secteur « Particuliers » des données de la Banque de Corée sur les flux de financement.

Source : Banque de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302378>

emprunts des ménages, mais leur part dans les actifs des ménages était encore plus faible puisqu'elle n'était que de 3 % (tableau 1.2). De plus, le ratio de service de la dette pour le quintile inférieur de revenu (28 %) est deux fois et demie plus élevé que pour le quintile supérieur; d'où une grande vulnérabilité en cas de hausse des taux d'intérêt. Par ailleurs, le niveau élevé d'endettement des ménages s'explique en partie par les emprunts à caractère professionnel des travailleurs indépendants, de sorte que les problèmes d'endettement des ménages pourraient affaiblir l'investissement des entreprises¹¹.

Tableau 1.2. **Situation financière des ménages, par quintile de revenu**
En pourcentage

	Quintile inférieur I	Deuxième quintile II	Troisième quintile III	Quatrième quintile IV	Quintile supérieur V	Total
Part des ménages endettés	24	40	48	53	53	44
Proportion de la dette totale	5	10	16	23	46	100
Proportion de l'actif total	3	7	13	24	52	100
Dette totale/actif financier	12.4	11.0	6.1	4.2	2.8	3.8
Ratio de service de la dette	28	14	12	11	11	..

Source : Kim et al. (2009).

Les perspectives de croissance de l'économie coréenne à plus long terme

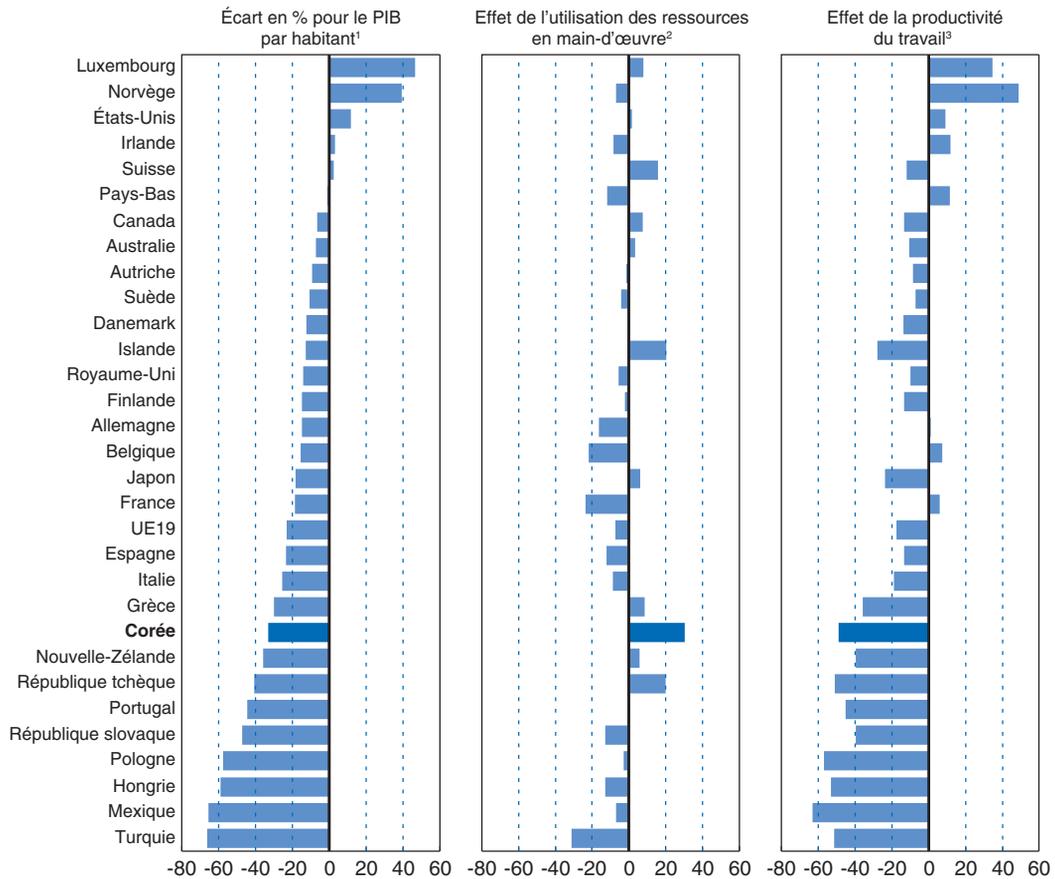
En Corée, le revenu par habitant, qui n'était même pas à mi-hauteur de la moyenne pour la moitié supérieure des pays de l'OCDE en 1991, atteignait deux tiers du niveau moyen en 2008 (graphique 1.4). Pourtant, l'écart reste très marqué malgré la forte contribution de l'apport de main-d'œuvre, supérieure d'un tiers à ce niveau de référence. En conséquence, la productivité du travail par heure travaillée en Corée ne dépasse que la moitié du niveau de référence. L'OCDE estime qu'à l'avenir, le processus de convergence sera freiné par une diminution de l'apport de main-d'œuvre, ce qui tendra à ralentir la croissance potentielle, supérieure à 4 % au début des années 2010. Le nombre d'heures de travail, qui baisse en rythme annuel de 1.5 % depuis 2000, reviendra de 2 256 heures par an en 2008 à un niveau plus proche de la moyenne pour la zone de l'OCDE. De plus, la population coréenne va vieillir plus rapidement que dans la plupart des pays de l'OCDE, avec un doublement de la part des personnes de plus de 65 ans, qui passera de 7 % en 2000 à 14 % en 2018. Pour maintenir le rythme de convergence vers le niveau de revenu par habitant des pays les plus avancés, il faudra réduire l'écart marqué de productivité du travail et atténuer la baisse de l'apport de main-d'œuvre. On verra dans cette section les politiques à mettre en œuvre pour accroître la productivité du travail dans le secteur non manufacturier coréen, en particulier dans les services, puis on s'intéressera aux mesures susceptibles de favoriser l'activité, surtout dans le cas de la population féminine et de la population âgée.

Accroître la productivité dans le secteur non manufacturier

Le secteur des services est d'assez faible dimension en Corée, puisqu'il représentait en 2008 60 % de la valeur ajoutée et 67 % de l'emploi, la Corée se situant ainsi au deuxième rang des pays de l'OCDE où la part des services est la plus faible. Le moteur de l'économie coréenne est le secteur manufacturier : seulement 4 des 30 plus grandes entreprises opèrent dans les services, contre 12 aux États-Unis. Entre 2000 et 2008, la contribution des services marchands à la croissance de la productivité globale en Corée a été l'une des plus faibles dans la zone de l'OCDE et elle a été annulée en partie par la contraction des autres

Graphique 1.4. Les écarts de revenu : explication

En 2008



1. Par rapport à la moyenne simple des 15 pays de l'OCDE ayant le PIB par habitant le plus élevé, sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2008. L'écart en pourcentage pour l'utilisation des ressources en main-d'œuvre et l'écart en pourcentage pour la productivité du travail, si on les additionne, ne correspondent pas exactement à l'écart pour le PIB par habitant, car la décomposition a un caractère multiplicatif.

2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre est mesurée par le nombre total d'heures travaillées par habitant.

3. La productivité du travail est mesurée par le PIB par heure travaillée.

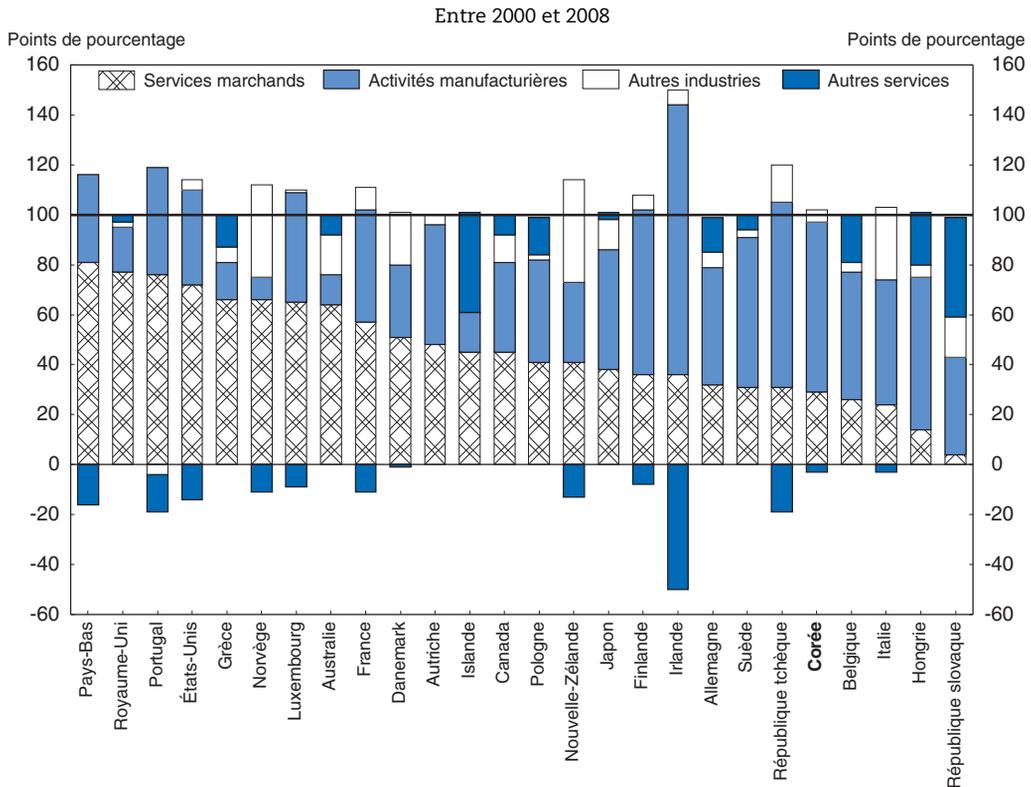
Source : OCDE (2010a), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302397>

services (graphique 1.5). En conséquence, la productivité des services en Corée est relativement basse, à 58 % de celle du secteur manufacturier et 44 % du secteur des services aux États-Unis (MOSF, 2009).

Le gouvernement reconnaît que « des réglementations trop strictes entravent également l'investissement et la concurrence » dans les services (MOSF, 2009). Il est en outre préoccupé par le déficit commercial pour les services, qui est passé de 0.7 % du PIB en 2000 à 2.1 % en 2009, mais qui ne devrait pas poser de problème puisqu'il tient au net avantage comparatif de la Corée dans le secteur manufacturier. La balance courante de la Corée dégage en moyenne un excédent de 1.8 % du PIB depuis 2000, et cet excédent est encore supérieur aujourd'hui, ce qui veut dire qu'une amélioration du solde extérieur n'est pas nécessaire. Le principal objectif devrait être de créer des emplois et de stimuler la demande intérieure en favorisant le développement des services. L'expérience montre que l'ouverture des marchés permet à de nouvelles entreprises, par exemple des transporteurs aériens à bas coûts, d'offrir de nouveaux

Graphique 1.5. Contribution du secteur des services à la croissance de la productivité



Source : OCDE, Base de données DSTI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302416>

services et d'ouvrir ainsi de nouveaux débouchés à la demande de consommation. Une demande intérieure plus vigoureuse réduirait la haute dépendance de la Corée à l'égard de l'exportation et sa vulnérabilité en cas de choc extérieur, ce qui aurait également des retombées bénéfiques pour les autres pays. De même, des services plus efficaces profiteraient aussi aux autres activités, en particulier manufacturières, qui font appel au secteur des services. Autrement dit, renforcer la compétitivité et le dynamisme aurait un double impact.

Le gouvernement a lancé en mai 2009 une initiative majeure dans le domaine des services. L'un des objectifs est d'égaliser les conditions entre les services et les activités manufacturières, qui bénéficient de plus d'avantages fiscaux, d'aides budgétaires et d'aides aux PME. Il s'agit, par exemple, d'accorder davantage de garanties publiques de crédit pour les services à base de connaissances. Pour accroître les aides aux PME dans le secteur des services, le gouvernement a largement assoupli les conditions que doivent remplir les PME pour être considérées comme des entreprises de services¹². Toutefois, pour assurer un traitement plus égal entre les activités de services et les activités manufacturières, il vaudrait mieux réduire les avantages accordés aux entreprises manufacturières, ce qui diminuerait le coût budgétaire, et les distorsions que créent probablement les aides budgétaires et les dépenses fiscales.

En outre, le gouvernement a sélectionné en janvier 2009 cinq secteurs de services : santé, éducation, financements verts (chapitre 5), contenus et les logiciels, congrès et tourisme (tableau 1.3). Une stratégie de développement a été élaborée pour chacune de ces activités (Conseil national de la science et de la technologie, 2009). En mai 2009 a été lancée une nouvelle initiative visant neuf activités de services, en vue de créer des emplois de

Tableau 1.3. **Nouveaux secteurs à fort potentiel de croissance désignés en janvier 2009**

Secteur	Nouvelles sources de croissance
Technologies vertes	<ul style="list-style-type: none"> ● Nouvelles énergies renouvelables ● Énergies sobres en carbone ● Technologies de l'eau ● Applications des LED ● Systèmes de transport verts ● Villes vertes de haute technologie
Hautes technologies convergentes	<ul style="list-style-type: none"> ● Convergence médias/communication ● Systèmes informatiques convergents ● Applications robotiques ● Convergence nouveaux matériaux et nanotechnologies ● Biomédecine et appareils médicaux ● Agroalimentaire à forte valeur ajoutée
Services à forte valeur ajoutée	<ul style="list-style-type: none"> ● Services mondiaux de santé ● Services mondiaux d'éducation ● Financements verts ● Contenus et logiciels ● Congrès et tourisme

Source : Conseil national de la science et de la technologie (2009).

haute qualité et de soutenir l'activité économique. Cinq domaines (services médicaux, logistique, conseil, services de conception et services informatiques) ont été choisis en raison de leur haute valeur ajoutée et de leur fort potentiel de croissance. Les quatre autres (éducation, fourniture de contenus, télédiffusion et communications, services de soutien à l'emploi) ont été retenus parce qu'ils offrent des perspectives de création des emplois et de réduction du déficit commercial pour les services (MOSF, 2009).

Certaines mesures plus importantes et moins risquées que celles axées spécifiquement sur les services visent, de manière plus générale, à renforcer la concurrence dans les services en éliminant les obstacles intérieurs à l'entrée, en accélérant la réforme de la réglementation, en améliorant la politique de la concurrence et en réduisant les obstacles aux échanges et aux entrées d'investissements directs étrangers, conformément aux recommandations faites dans l'*Étude économique de la Corée* de 2008 (encadré 1.1). Le gouvernement est parvenu à réduire les obstacles à l'entrée, comme en témoigne la remontée de la Corée dans le classement mondial concernant le « coût de création d'une entreprise » : le pays passe de la 126^e à la 53^e place pour l'année allant de mai 2008 à mai 2009, selon une étude de la Banque mondiale (tableau 1.4). Ce progrès tient à l'assouplissement de l'obligation de capital minimum et à la diminution du nombre, des délais et du coût des formalités de création d'une entreprise, même si chacun des indicateurs reste supérieur à la moyenne de l'OCDE. La Commission coréenne de la concurrence (KFTC) s'est elle aussi employée à éliminer les mesures qui limitent l'entrée et nuisent au bien-être des consommateurs. *Premièrement*, elle a recensé 68 réglementations anticoncurrentielles émanant des administrations infranationales, qui ont pris l'engagement d'améliorer près de la moitié de ces réglementations. *Deuxièmement*, la KFTC a analysé 60 réglementations relatives à l'entrée sur le marché qui faussent la structure des marchés, et elle a conclu un accord avec les organismes publics concernés pour l'amélioration de 26 de ces réglementations. Certes, la KFTC a enregistré certains succès, mais la moitié des mesures anticoncurrentielles qu'elle a recensées n'ont pas été modifiées, ce qui montre que l'action en faveur de l'industrie prime sur la concurrence dans bon nombre de secteurs.

Encadré 1.1. Bilan des réformes structurelles : renforcer la croissance de la productivité dans le secteur des services

Recommandations de l'Étude de 2008	Mesures prises ou proposées par les autorités
Assurer un environnement favorable aux activités de services	
Réduire les aides aux PME, notamment les subventions, les aides financières, les garanties de crédit et les avantages fiscaux afin que ces entreprises soient moins tributaires de ce soutien.	Les aides publiques aux PME ont été sensiblement augmentées en 2009 avec la hausse des subventions, l'élargissement des garanties de crédit et les mesures destinées à favoriser les prêts bancaires aux PME.
Éliminer les discriminations à l'encontre des activités de services en les faisant bénéficier de l'égalité de traitement avec les activités manufacturières.	La définition des PME dans le secteur des services a été assouplie afin que plus d'entreprises bénéficient d'avantages fiscaux et d'aides financières.
Créer un système efficient d'enregistrement de la propriété intellectuelle et des biens incorporels et protéger correctement la propriété intellectuelle pour favoriser les investissements immatériels.	Une loi concernant la violation des droits d'auteur sur l'Internet a été adoptée en juillet 2009 et les mesures de lutte contre la contrefaçon de produits ont été améliorées.
Accélérer la réforme de la réglementation	
Développer le recours aux évaluations d'impact des réglementations (EIR) et aux consultations publiques afin d'améliorer la qualité de la réglementation, et adopter une politique précisant expressément qu'une réglementation ne pourra être mise en place que si les avantages qu'elle procure en justifient le coût.	Des lignes directrices concernant les EIR ont été mises en place en décembre 2008.
Accélérer la réforme de la réglementation pour réduire les obstacles à l'entrée et les réglementations qui limitent la concurrence et étendre les réformes à des domaines supplémentaires, notamment la politique industrielle et la politique régionale.	La Commission coréenne de la concurrence (KFTC) a recensé 60 réglementations faisant obstacle à l'entrée sur le marché et a conclu un accord avec les ministères concernés pour améliorer 26 de ces réglementations. Le délai et le coût de création d'une entreprise ont été sensiblement réduits.
Créer dans le cadre de l'Assemblée nationale un mécanisme visant à assurer la qualité réglementaire des projets et propositions de loi.	Aucune mesure prise.
Étendre au niveau national les réformes réussies dans les zones spéciales et mettre fin progressivement à la politique de zones spéciales.	Aucune mesure prise.
Améliorer le cadre de la concurrence	
Renforcer l'effet dissuasif des amendes administratives et des sanctions pénales, y compris celles frappant les personnes.	Le nombre d'affaires donnant lieu à des sanctions pénales est passé de 33 en 2008 à 43 en 2009 et le montant des amendes administratives a augmenté de 36 %.
Doter la KFTC de pouvoirs d'enquête contraignants en vue de faire mieux respecter les lois.	Aucune mesure prise.
Réduire les dérogations au droit de la concurrence et les mesures préférentielles qui subsistent, en particulier celles dont bénéficient les PME.	Aucune mesure prise.
Intensifier la concurrence internationale	
Promouvoir les entrées d'IDE en mettant fin aux restrictions aux prises de participation étrangères et en améliorant le climat des affaires.	En juillet 2009, les investisseurs étrangers ont été autorisés à détenir jusqu'à 20 % du capital des entreprises qui fournissent des contenus pour la diffusion multimédia sur Internet.
Libéraliser la réglementation des marchés de produits, qui a tendance à décourager les investisseurs étrangers potentiels.	En 2009, 175 réglementations limitant l'implantation, les installations, etc., dans les secteurs considérés comme de nouvelles sources de croissance ont été assouplies ou abrogées.
Utiliser les accords de libre-échange pour renforcer la concurrence dans les services et pour réduire les entraves au commerce.	L'accord de libre-échange entre la Corée et l'UE a été paraphé en octobre 2009. L'accord général de partenariat économique entre la Corée et l'Inde, qui couvre les services, est entré en vigueur en 2010.
Éliminer les restrictions et intensifier la concurrence dans les principales activités de services	
Télécommunications	
Préserver dans la pratique l'indépendance et la transparence des décisions réglementaires de la KCC, comme le prévoit la loi.	Aucune mesure prise.
Assouplir les restrictions aux investissements étrangers.	Aucune mesure prise.
Libéraliser encore les conditions d'entrée pour les services de réseau.	Aucune mesure prise.
Adopter un système d'enchères pour l'attribution du spectre tout en favorisant la création d'un marché secondaire.	Un projet de loi a été déposé en janvier 2009 afin d'autoriser les opérateurs à choisir entre le système actuel de redevances et un système d'enchères.
Libéraliser la réglementation concernant la télévision par câble afin d'harmoniser les conditions de concurrence avec les services convergés de télévision IP.	Les limitations concernant la part du marché de la télévision par câble et le nombre de stations de CATV pouvant être détenues par un seul opérateur ont été assouplies à la fin de 2008.
Services aux entreprises	
Éliminer les contraintes injustifiées à l'entrée, à l'exercice, à la publicité et aux prises de participation étrangères, conformément aux principes énoncés par l'OCDE pour la réglementation des services aux entreprises.	Aucune mesure prise.
Favoriser la concurrence internationale en développant la reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger.	L'accord de libre-échange entre la Corée et les États-Unis autorisera les avocats américains à donner des conseils sur le droit américain et le droit international.
Relever et, finalement, supprimer le plafonnement du nombre d'étudiants en droit et de personnes admises à passer l'examen du Barreau.	Le nombre de nouveaux entrants dans la profession juridique a été ramené de 2 000 à 1 000 en 2010, mais il sera porté à 2 300 en 2012.

Tableau 1.4. **Délai et coût de la création d'une entreprise**
Du pays le moins restrictif au pays le plus restrictif

	Classement mondial 2009	Classement mondial 2008	Nombre de formalités	Délai (jours)	Coût (% du revenu par habitant)	Capital minimum (% du revenu par habitant)
Nouvelle-Zélande	1	1	1	1	0.4	0.0
Canada	2	2	1	5	0.4	0.0
Australie	3	3	2	2	0.8	0.0
États-Unis	8	6	6	6	0.7	0.0
Irlande	9	5	4	13	0.3	0.0
Royaume-Uni	16	8	6	13	0.7	0.0
France	22	14	5	7	0.9	0.0
Danemark	28	16	4	6	0.0	38.6
Finlande	30	18	3	14	0.9	7.2
Belgique	31	20	3	4	5.3	19.4
Islande	33	17	5	5	3.0	15.8
Norvège	35	33	5	7	1.9	18.7
Hongrie	39	27	4	4	8.0	10.2
Suède	43	30	3	15	0.6	28.5
Corée	53	126	8	14	14.7	0.0
Turquie	56	43	6	6	14.2	9.5
Portugal	60	34	6	6	6.4	33.5
Rép. slovaque	66	48	6	16	2.0	23.8
Chili	69	55	9	27	6.9	0.0
Pays-Bas	70	51	6	10	5.6	49.4
Suisse	71	52	6	20	2.0	26.4
Luxembourg	72	69	6	24	1.8	19.9
Italie	75	53	6	10	17.9	9.7
Allemagne	84	102	9	18	4.7	0.0
Mexique	90	115	8	13	11.7	8.9
Japon	91	64	8	23	7.5	0.0
Rép. tchèque	113	86	8	15	9.2	30.5
Pologne	117	145	6	32	17.9	15.3
Autriche	122	104	8	28	5.1	52.0
Grèce	140	133	15	19	10.9	21.4
Espagne	146	140	10	47	15.0	12.8
Moyenne			5.9	13.9	5.7	14.6

Source : Banque mondiale (2009), *Doing Business* 2010.

Renforcer les liens avec l'économie mondiale est un autre moyen d'accélérer la croissance de la productivité dans les services. La mondialisation des services trouve son origine dans le progrès technique, notamment les réseaux à haut débit et la numérisation, et aussi dans la réforme de la réglementation et la libéralisation des échanges. Malgré une ouverture de plus en plus marquée, la Corée reste peu intégrée à l'économie mondiale du point de vue du taux de pénétration des importations, de la part des travailleurs étrangers et des entrées d'IDE (*Étude économique de la Corée* de 2007). Les autorités coréennes ont pris des mesures pour intensifier la concurrence internationale dans les services en prenant part à un plus grand nombre d'accords de libre-échange depuis 2004 :

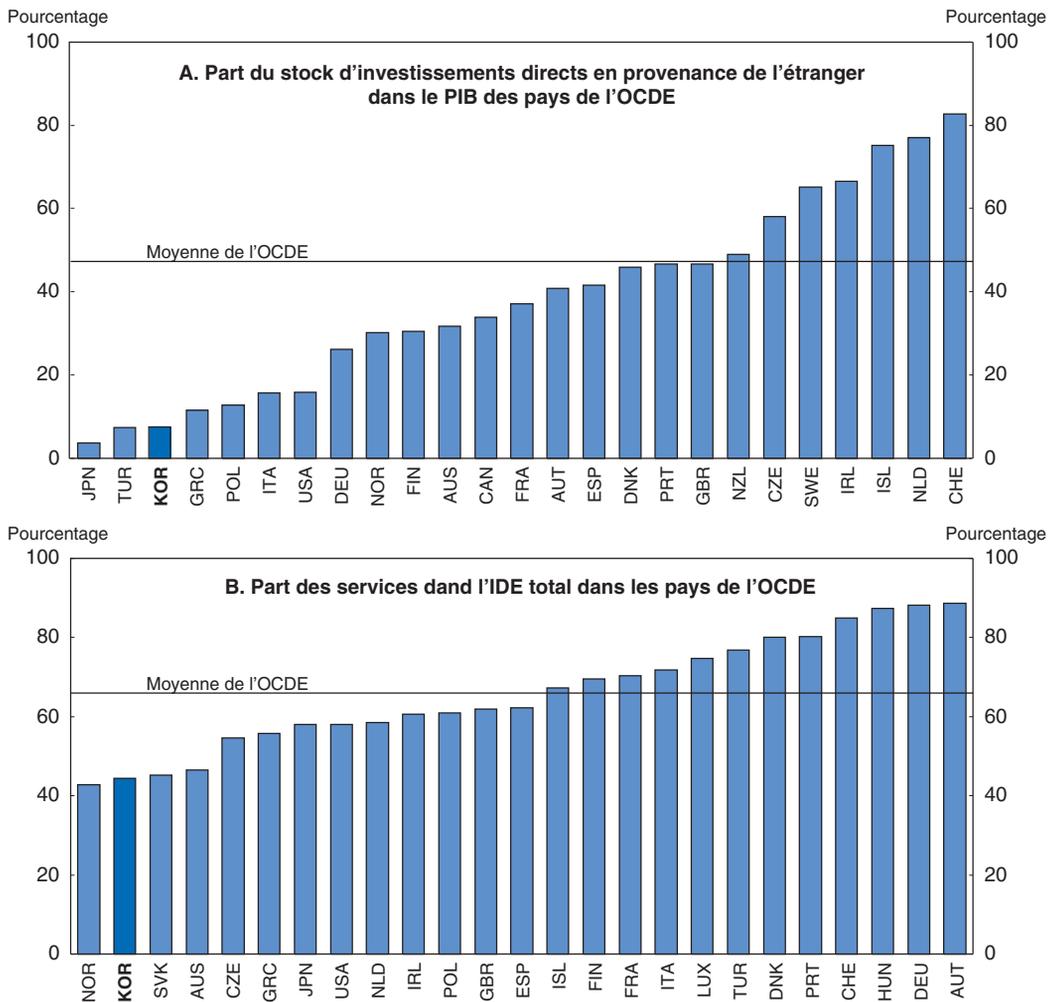
- La Corée a cinq accords en vigueur, couvrant environ 15 % de ses échanges internationaux, avec le Chili (2004), Singapour (2006), l'AELE (2006) et l'ASEAN (2006, avec élargissement aux services en 2009), plus un accord complet de partenariat économique avec l'Inde (2010), qui s'applique à 163 professions, dont les spécialistes en informatique et en techniques de gestion.

- La Corée a signé ou paraphé des accords avec les États-Unis (2007) et l'UE (2009), qui sont en attente de ratification. Ces accords se traduiront par une large libéralisation dans les services professionnels, notamment ceux du droit et de la comptabilité, des transports, de la distribution, de la construction et de la finance.
- La Corée négocie actuellement des accords avec l'Australie, le Canada, la Colombie, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et le Conseil de coopération du Golfe.
- Des accords de libre-échange sont à l'étude avec la Chine, Israël, la Turquie, la Russie, le Mercosur et l'Union douanière d'Afrique australe.

L'action menée pour libéraliser le commerce international par le biais d'accords de libre-échange pourrait également accroître le stock d'investissements directs en provenance de l'étranger, qui ne dépassait pas 8 % du PIB en 2008, deux pays seulement dans la zone de l'OCDE ayant un stock plus faible (graphique 1.6). De plus, la Corée compte parmi les quatre pays de l'OCDE où la part de l'IDE dans les services est inférieure à la moitié du stock total d'IDE. Par conséquent, le stock d'IDE dans les services ne représente que 4 % du PIB de la

Graphique 1.6. **Stock d'investissements directs en provenance de l'étranger : comparaison internationale**

En 2008 ou dernière année connue



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

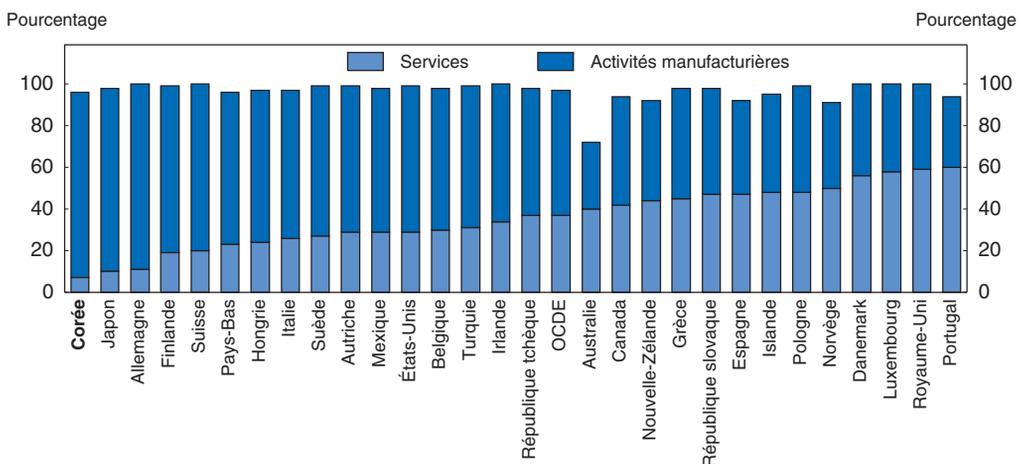
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932302435>

Corée, contre 28 % en moyenne dans la zone de l'OCDE. Les entrées d'IDE ont augmenté de 11.4 % en 2008, inversant ainsi une longue tendance à la baisse, et ont diminué de moins de 2 % en 2009 malgré la contraction massive de l'économie mondiale. Pour encourager les entrées d'investissements directs, il faudrait que la Corée assouplisse encore ses restrictions à l'IDE, notamment en ce qui concerne les plafonds de prise de participation dans les principaux services, et aussi qu'elle libéralise sa réglementation des marchés de produits¹³. Par ailleurs, il est essentiel de promouvoir un environnement propice à l'investissement étranger, et donc d'encourager les fusions et acquisitions transnationales, d'accroître la transparence de la fiscalité et des réglementations et de réformer le marché du travail (voir plus loin). Il faudrait aussi un traitement plus équilibré des activités manufacturières et des activités de services dans les six zones franches économiques. Alors que toutes les activités manufacturières ont droit à des avantages, notamment des allègements d'impôts et des aides locatives, la logistique, le tourisme, l'éducation, la R-D et les services médicaux sont les seules activités de services à y avoir droit. Enfin, il ne faudrait pas qu'en mettant l'accent sur les zones spéciales, les autorités coréennes perdent de vue la première priorité, améliorer l'environnement des entreprises.

Une concurrence accrue dans les services tant à l'intérieur qu'à l'extérieur favoriserait également l'innovation. La Corée est à l'avant-garde pour la R-D, source importante d'innovation, y consacrant 3.2 % de son PIB en 2007, ce qui la place au quatrième rang dans la zone l'OCDE. Cependant, les activités de services ne représentent en Corée que 7 % de la R-D du secteur privé; cette proportion, la plus faible dans la zone de l'OCDE, est bien inférieure à la moyenne de 35 % (graphique 1.7). Le gouvernement, tout en intensifiant la concurrence, devrait axer davantage ses mesures en faveur de l'innovation sur les entreprises du secteur des services et sensibiliser davantage ce secteur aux dispositifs publics en place. Il faudrait également renforcer les liens entre les entreprises des services et les établissements publics de recherche. En définitive, c'est en grande partie grâce à son innovation dans le secteur manufacturier que la Corée a connu un développement économique exceptionnel ces cinquante dernières années. Ce qui doit être prioritaire maintenant, c'est d'étendre à d'autres pans de l'économie, notamment les services, ce rythme rapide d'innovation.

Graphique 1.7. **Dépenses de R-D dans les activités manufacturières et dans les activités de services**

Dépenses des entreprises pour la R-D, par secteur, en 2007 ou pour la dernière année connue



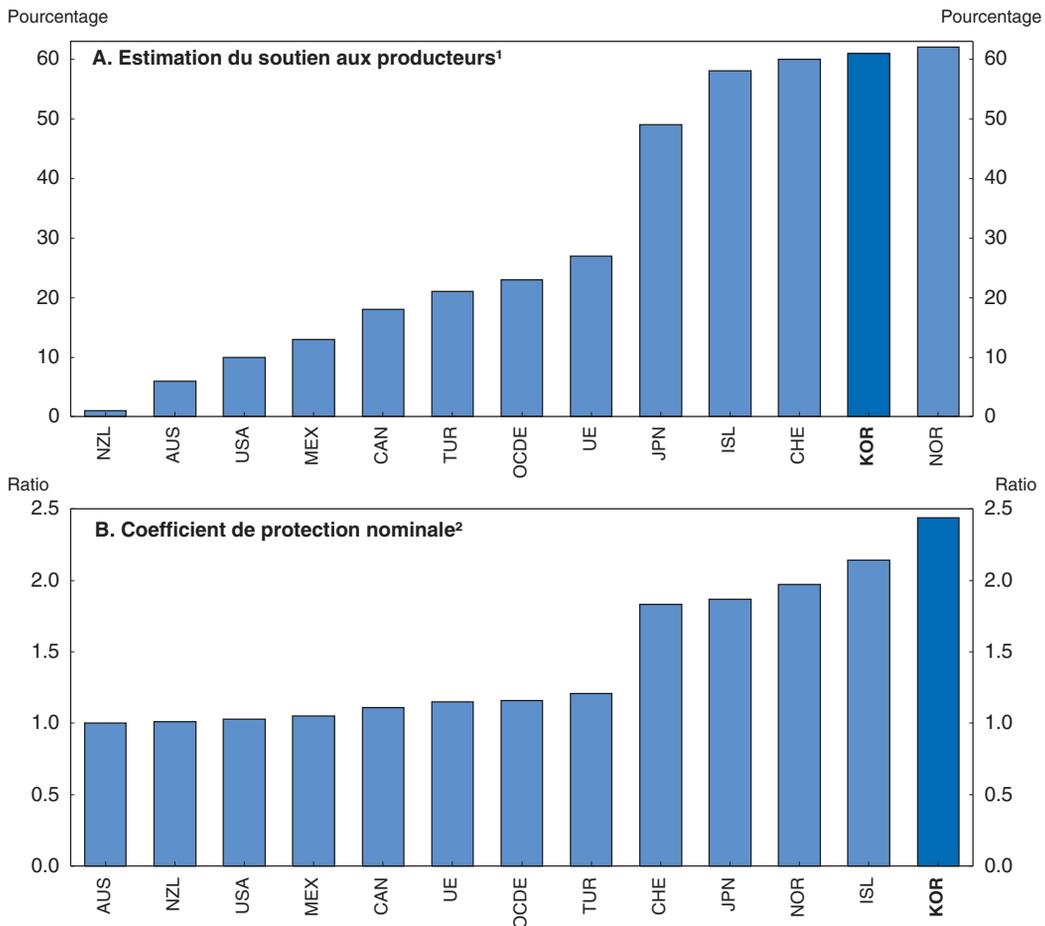
Source : OCDE, Base de données DSTI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302454>

L'agriculture, autre secteur coréen à faible productivité, perçoit beaucoup d'aides qui imposent une lourde charge aux consommateurs. Bien que le soutien à l'agriculture, mesuré par l'estimation en pourcentage du soutien aux producteurs (ESP), soit revenu de 70 % de la valeur de la production agricole en 1986-88 à 61 % en 2006-08, il reste nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui s'établit à 23 % (graphique 1.8). Le soutien total à l'agriculture a représenté 2.9 % du PIB au cours de cette période, si bien que les consommateurs payaient plus de deux fois le prix mondial des produits agricoles (partie B). En 2008, le soutien des prix du marché, qui fausse la production et les échanges, représentait 87 % du soutien accordé en Corée, contre 47 % dans la zone de l'OCDE. Il faudrait remplacer ce soutien par des aides directes aux producteurs, ce qui fausserait moins la production et les échanges. Certes, les accords de libre-échange contribuent à ouvrir le marché, mais ils prévoient un traitement spécial pour les produits agricoles. L'accord entre la Corée et les pays de l'ASEAN, par exemple, exclut le riz et comporte un régime spécial pour d'autres grands produits agricoles considérés comme « hypersensibles ».

Graphique 1.8. **Soutien à l'agriculture : comparaison internationale**

Moyenne pour 2006-08



1. L'ESP est un indicateur de la valeur des transferts monétaires à l'agriculture liés aux politiques agricoles. Il correspond à la part de la valeur totale de la production aux prix intérieurs à la production.
2. Le coefficient de protection nominale mesure la protection du marché définie comme le rapport entre les prix moyens payés par les consommateurs et les prix internationaux.

Source : OCDE (2009a), *Les politiques agricoles dans les pays de l'OCDE 2009 : Suivi et évaluation*, Paris, OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932302473>

Le gouvernement s'emploie à renforcer les liens entre l'agriculture et les industries alimentaires en prenant des mesures pour rendre plus compétitives les exploitations agricoles et les organisations de producteurs. Mais cela ne suffit pas pour attirer des entreprises dont l'activité principale n'est pas l'agriculture et faciliter l'apparition de nouvelles formes d'entreprise dans le secteur agricole (OCDE, 2009a).

Réforme du marché du travail

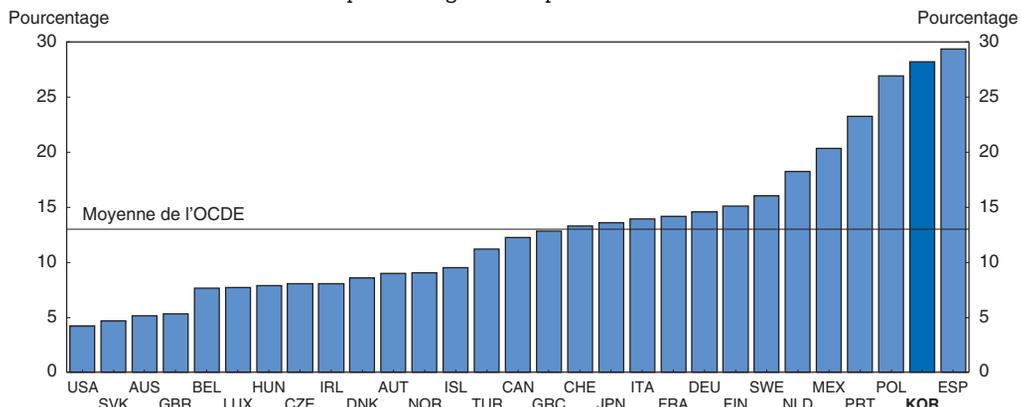
Réduire la part considérable des travailleurs non réguliers

L'un des grands problèmes du marché du travail réside dans son dualisme grandissant : la part des « travailleurs non réguliers » dépasse désormais un tiers des salariés. Le concept de travailleur non régulier recouvre les travailleurs titulaires d'un contrat à durée déterminée, les travailleurs à temps partiel (ceux qui travaillent moins d'heures que les travailleurs à temps plein) et les travailleurs atypiques (les travailleurs recrutés par les agences de travail temporaire, les travailleurs à domicile, etc.). La principale composante de l'emploi non régulier est constituée par les travailleurs temporaires, dont la part dans l'emploi est passée de 16,6 % en 2001 à 28 % en 2007, la deuxième par ordre d'importance de la zone de l'OCDE (graphique 1.9). Selon des enquêtes, les entreprises embauchent des travailleurs non réguliers afin de réduire les coûts de main-d'œuvre et d'accroître la flexibilité de l'emploi, du fait de la difficulté de licencier des travailleurs réguliers (OCDE, 2007). D'après une étude, la productivité des travailleurs non réguliers est inférieure de 22 % à celle des travailleurs réguliers, alors que leurs salaires sont inférieurs de 44 % (Fédération des employeurs coréens, 2006). En outre, les entreprises supportent moins de charges sociales pour les travailleurs non réguliers en raison des lacunes de la couverture de l'assurance sociale; en 2009, la part des travailleurs non réguliers ayant une activité salariée était de 38,2 % pour le Système national de retraite, de 42,7 % pour le Système d'assurance chômage et de 43,4 % pour l'Assurance-maladie nationale.

La forte proportion de travailleurs temporaires freine la croissance car elle accroît la rotation de la main-d'œuvre et réduit donc la formation dispensée par l'entreprise, qui joue un rôle très important en Corée. Cela accentue en outre les problèmes d'équité puisque les travailleurs non réguliers sont soumis à une précarité de l'emploi, à des discriminations salariales et à une moindre protection sociale. Pour réduire ce dualisme, il faut limiter les

Graphique 1.9. **Emploi temporaire : comparaison internationale**

En pourcentage de l'emploi total en 2008¹



1. L'année de référence est 2001 pour la Grèce, 2004 pour le Mexique, 2005 pour les États-Unis, 2006 pour l'Australie et 2007 pour la Corée.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302492>

incitations qui encouragent les entreprises à recruter des travailleurs non réguliers. L'une des priorités est de libéraliser la protection de l'emploi des travailleurs réguliers de façon que les entreprises puissent bénéficier de la flexibilité voulue sans dépendre autant des travailleurs non réguliers (encadré 1.2). En deuxième lieu, il faut accroître la couverture des travailleurs non réguliers par le filet de protection sociale, de façon à améliorer l'équité et à resserrer

Encadré 1.2. Bilan des réformes structurelles : le marché du travail

Recommandations de l'Étude 2008	Initiatives prises ou proposées par les autorités
<p>Inverser la tendance à l'accentuation du dualisme du marché du travail</p> <p>Libéraliser la législation en matière de protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers pour réduire l'incitation des entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers à des fins de flexibilité de l'emploi.</p> <p>Élargir la couverture des systèmes d'assurance sociale de façon que les entreprises soient moins incitées à embaucher des travailleurs non réguliers et à assurer une meilleure protection de ces travailleurs.</p> <p>Veiller à ce que la nouvelle loi visant à protéger les travailleurs non réguliers ne ralentisse pas la progression de l'emploi.</p>	<p>Aucune mesure prise. La Commission du développement économique et social, créée en juin 2009, étudie les moyens d'améliorer les institutions et pratiques concernant le marché du travail.</p> <p>Le recouvrement des cotisations d'assurance sociale pour les retraites, la santé, les soins de longue durée, l'emploi et les accidents du travail a été confié à une seule agence, ce qui peut améliorer la couverture des travailleurs non réguliers et des petites entreprises.</p> <p>Les professions touchées par des licenciements massifs peuvent être exemptées de la limite des deux ans pour les travailleurs titulaires de contrats à durée déterminée.</p>
<p>Augmenter le taux d'activité des femmes, tout en encourageant la fertilité</p> <p>Accroître l'offre de services de qualité en matière de garde des enfants, en assouplissant les contrôles de prix pour les prestataires du secteur privé.</p> <p>Rallonger le congé de maternité et faire en sorte que les personnes remplissant les conditions requises puissent prendre un congé de maternité ou un congé parental, tout en encourageant l'augmentation du nombre de lieux de travail prenant en compte les obligations familiales.</p> <p>Réduire le recours aux salaires fondés sur l'ancienneté et inverser le dualisme du marché du travail pour assurer de meilleures possibilités d'emploi aux femmes.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p> <p>Le congé parental a été étendu des salariés ayant des enfants de 3 ans au plus à ceux dont les enfants sont trop jeunes pour être scolarisés dans l'enseignement primaire.</p> <p>Le système de versement d'indemnités aux travailleurs âgés dont le salaire diminue dans le cadre du <i>Peak-wage system</i> a été rendu permanent en 2009. Un institut de recherche public offre des services de conseil afin d'aider à la généralisation des salaires fondés sur les performances.</p>
<p>Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes</p> <p>Réduire les inadéquations entre les compétences acquises dans l'enseignement supérieur et celles requises sur le marché du travail, en établissant des liens plus étroits entre les universités et les entreprises.</p> <p>Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur en stimulant la concurrence, grâce à une plus grande transparence sur les performances des établissements d'éducation, un renforcement des procédures d'accréditation et une réforme de la réglementation.</p> <p>Accroître le soutien public aux universités à mesure que le nombre d'étudiants dans les établissements d'enseignement élémentaire et secondaire diminue.</p> <p>Réduire le nombre de jeunes ne se trouvant ni dans l'éducation ni dans l'emploi ou la formation en inversant la hausse tendancielle de l'emploi non régulier.</p> <p>Améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation publique pour réduire la demande de cours de soutien après l'école, notamment en alignant mieux les salaires des enseignants sur le revenu moyen.</p> <p>Donner suite au plan visant à accroître le nombre d'établissements indépendants, de façon à encourager à la fois l'efficacité et la qualité.</p>	<p>Des accords prévoyant des actions de formation conjointes entre les entreprises et les écoles polytechniques ont été mis en œuvre et des programmes spéciaux de formation pour les diplômés des universités ont été mis en place dans les écoles polytechniques.</p> <p>Le gouvernement a mis en place un système de divulgation d'informations concernant les universités, qui oblige les universités à divulguer leurs principaux résultats depuis la fin de 2008. Un système d'évaluation et d'accréditation des universités est en cours de mise en œuvre en 2010.</p> <p>Les dépenses publiques dans ce domaine sont augmentées de 22 % entre 2008 et 2010.</p> <p>Le Projet « Nouveau départ pour la jeunesse » a été lancé en 2009, avec un budget de 17 milliards de won, afin d'intégrer dans la population active les jeunes adultes ayant une formation et une expérience professionnelle insuffisantes.</p> <p>Le gouvernement a lancé un certain nombre d'initiatives, notamment le « plan d'autonomisation des établissements scolaires » en 2009, un système d'évaluation des enseignants en 2010 et l'établissement d'une liste d'établissements de haute qualité où les élèves n'ont pas besoin de cours de soutien après l'école.</p> <p>Le gouvernement a mis en place, en 2009, un système d'établissements secondaires « privés autonomes », qui compte 25 établissements de ce type.</p>
<p>Promouvoir l'emploi des seniors</p> <p>Abolir le système de retraite obligatoire, afin de contribuer à réduire les liens entre les salaires et l'ancienneté.</p> <p>Éliminer progressivement l'indemnité de retraite en accélérant l'introduction de plans de retraite d'entreprise.</p> <p>Améliorer les politiques actives du marché du travail en privilégiant la formation plutôt que les subventions salariales et la création directe d'emplois.</p>	<p>Le gouvernement a apporté son aide financière au titre des coûts de consultation de 33 sociétés introduisant le <i>Wage Peak System</i> en 2009.</p> <p>Un projet de loi destiné à simplifier l'introduction de pensions d'entreprise a été soumis à l'Assemblée nationale et il deviendrait le régime par défaut des nouvelles entreprises.</p> <p>Un programme visant à aider les chômeurs âgés à retrouver un emploi a formé 700 personnes en 2009 et il devrait en former 3 000 en 2010.</p>

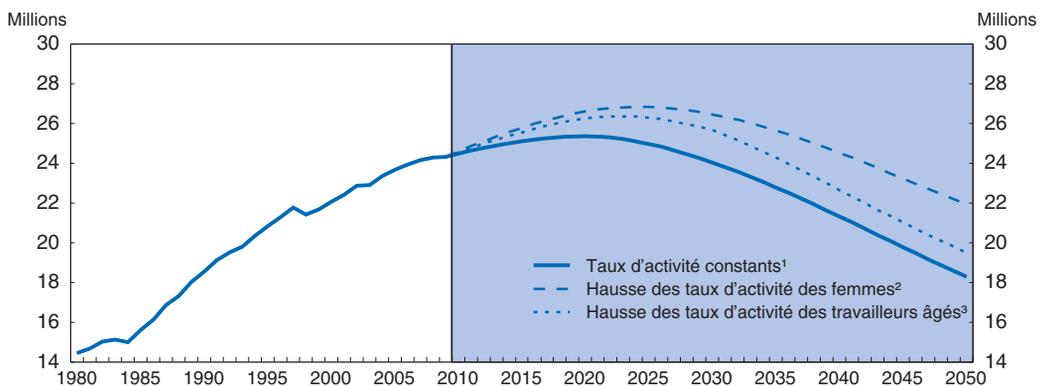
l'écart de coûts de main-d'œuvre. Enfin, il convient de développer les possibilités de formation des travailleurs non réguliers pour améliorer leurs perspectives d'emploi. En proportion du PIB, les dépenses publiques consacrées à des programmes de formation professionnelle en Corée figurent en effet parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE.

Accroître le taux d'activité des femmes

Le vieillissement démographique constitue un autre défi pour la Corée. De fait, d'après les projections démographiques officielles, l'augmentation du taux de dépendance des personnes âgées à l'horizon 2050 devrait être la plus forte de la zone de l'OCDE (graphique 4.8). Si les taux d'activité restaient à leur niveau actuel pour chaque groupe d'âge, la population active plafonnerait à 25,4 millions en 2020 avant de diminuer de plus d'un quart pour revenir à quelque 18 millions d'ici 2050 (graphique 1.10). Il n'y aurait plus alors que 1,1 actif pour une personne âgée, contre 4,7 en 2009, ce qui donne à penser que le financement des dépenses sociales ferait peser une lourde charge sur les travailleurs. Une solution pour alléger cette contrainte démographique pourrait résider dans l'immigration, bien que les entrées aient été jusqu'ici strictement limitées. De fait, les travailleurs étrangers ne représentent qu'environ 1 % de la population active en Corée, bien moins que la moyenne de l'OCDE qui est de 10 % (OCDE, 2007).

La principale stratégie consisterait à relever le taux d'activité des femmes, qui est relativement faible. Pour les femmes de 25 à 54 ans, le taux était de 62 % en 2009, soit l'un des quatre plus faibles de la zone de l'OCDE, loin derrière les taux de plus de 80 % affichés par certains pays de l'OCDE (graphique 1.11). Si le taux d'activité des femmes en Corée se rapprochait du taux d'activité actuel des hommes pour chaque groupe d'âge d'ici à 2050, la population active resterait de l'ordre de 22 millions, près de 20 % de plus que dans le cas de taux d'activité inchangés (graphique 1.10). Le faible taux d'activité des femmes en Corée s'explique par un certain nombre de facteurs. *Premièrement*, l'écart de salaires entre hommes et femmes est l'un des plus importants de la zone de l'OCDE en raison de la forte présence des femmes dans l'emploi non régulier, de la tradition des salaires à l'ancienneté et de la

Graphique 1.10. Projections à long terme de la population active



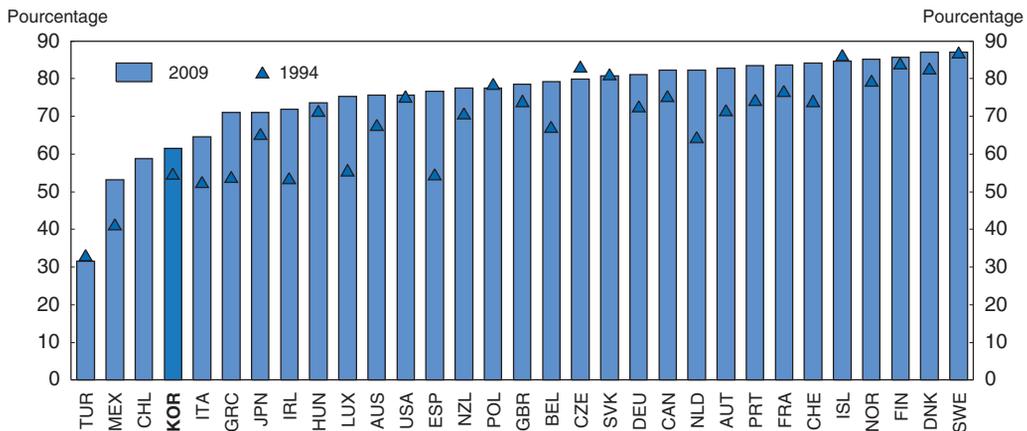
1. Les taux d'activité des hommes et des femmes sont censés demeurer à leur niveau actuel pour chaque groupe d'âge.
2. Les taux d'activité des femmes sont censés atteindre les taux d'activité actuels des hommes dans chaque groupe d'âge en 2050.
3. Les taux d'activité sont censés converger en 2030 vers la valeur maximum 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 demeurent à leurs niveaux actuels.

Source : OCDE calculs reposant sur les projections démographiques de l'Office national de la statistique de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302511>

Graphique 1.11. **Taux d'activité des femmes : comparaison internationale**

Taux en 2009 pour les femmes de 25 à 54 ans

Source : OCDE (2010d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010*, OCDE, Paris.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302530>

faible part des emplois de cadres revenant aux femmes. Deuxièmement, le pays manque de structures de garde des enfants. Selon une enquête officielle (ministère du Travail, 2008), plus de 60 % des femmes ont répondu que le problème de « prise en charge des enfants » constituait le principal obstacle à leur activité. Troisièmement, la brièveté (90 jours) et la couverture des congés de maternité pèsent sur l'emploi des femmes. Quatrièmement, du fait de la longueur de la durée du travail en Corée, il est difficile de concilier emploi rémunéré et responsabilités familiales, ce qui décourage l'emploi des femmes. Malgré l'introduction progressive de la semaine de 40 heures depuis 2004, la durée annuelle du travail en Corée reste supérieure de plus d'un tiers à la moyenne de l'OCDE.

Il est essentiel de régler ces problèmes afin de stimuler l'activité des femmes et d'atténuer l'impact du vieillissement démographique. Premièrement, pour réduire les disparités hommes-femmes, il faut régler la question des travailleurs non réguliers et encourager le passage à un système de rémunération en fonction des résultats. Deuxièmement, il faut accroître la disponibilité et la qualité des formules de garde d'enfants, tout en les rendant meilleur marché, en partie grâce à un assouplissement du contrôle des prix des prestataires privés (encadré 1.2). Troisièmement, il faudrait fixer la durée du congé de maternité à plus de 90 jours, tout en encourageant un recours plus fréquent au congé parental. Même si ces mesures sont importantes, leur impact sera limité dans les lieux de travail peu favorables aux familles, notamment en raison de la très longue durée du travail. L'existence de lieux de travail à l'écoute des familles est essentielle pour concilier vie professionnelle et vie familiale et elle est aussi importante pour remédier au très faible taux de fertilité, de 1.2 en 2008. Bref, le marché du travail devra s'ajuster pour offrir aux mères le temps, les emplois, les salaires et les carrières qui les ramèneront vers l'emploi.

Améliorer l'emploi des travailleurs âgés

Une autre voie essentielle pour atténuer l'impact du vieillissement démographique réside dans le développement de l'emploi des travailleurs âgés. L'activité de la main-d'œuvre en Corée reste supérieure à la moyenne de l'OCDE pour les hommes de plus de 50 ans et les femmes de plus de 60 ans. Néanmoins, la population active serait supérieure de 7 % en 2050 si le taux d'activité des hommes et des femmes, pour le groupe

d'âge au-delà de 50 ans, atteignait le niveau le plus élevé enregistré dans la zone de l'OCDE, le taux d'activité des jeunes travailleurs demeurant à son niveau actuel.

Il est tout aussi important d'utiliser efficacement la main-d'œuvre âgée. Même si les séniors ont des chances de rester en activité, ils mettent généralement fin à leur carrière principale à l'âge de 55 ans. De fait, la durée moyenne d'occupation d'un emploi atteint son maximum dans la tranche des 45-49 ans – bien en deçà de ce que l'on observe dans la plupart des pays de l'OCDE où le pic se situe dans la tranche 55-64 ans – avant de s'inscrire en forte baisse. Environ les trois quarts des salariés quittant leur emploi deviennent indépendants et travaillent dans des services à faible productivité. En conséquence, un tiers des travailleurs de plus de 50 ans sont indépendants, contre 13 % des plus jeunes. En ce qui concerne les travailleurs qui restent salariés après 50 ans, plus des deux tiers travaillaient en 2007 dans des entreprises de moins de 100 salariés et il s'agissait dans leur majorité de travailleurs non réguliers.

L'importance de l'ancienneté dans la détermination des salaires est l'une des principales raisons du départ anticipé des salariés. Par exemple, un travailleur ayant 25 ans d'ancienneté dans une entreprise est payé près de trois fois et demie plus qu'une nouvelle recrue, malgré une formation initiale inférieure en moyenne. Les entreprises dans lesquelles les salaires sont étroitement liés à l'ancienneté embauchent moins de travailleurs âgés (Lee, 2008). En 2005, 85 % des entreprises de plus de 300 salariés fixaient l'âge de départ obligatoire à la retraite à moins de 60 ans, qui est l'âge préconisé par la loi. La retraite obligatoire permet aux entreprises de renvoyer des travailleurs âgés à partir du moment où leurs salaires à l'ancienneté sont disproportionnés par rapport à leur productivité et, compte tenu de la difficulté de licencier des salariés réguliers, cette formule les aide à ajuster leur main-d'œuvre au cycle conjoncturel.

Un deuxième facteur qui contribue au départ anticipé des travailleurs âgés est l'indemnité de départ à la retraite. La loi prévoit que les entreprises versent une somme forfaitaire correspondant au moins à un mois de salaire par année de service à chaque salarié, bien qu'elles soient en fait nombreuses à verser environ le double. Comme cette somme forfaitaire est basée sur le dernier salaire du travailleur dont la rémunération a fortement progressé avec l'ancienneté, les entreprises n'ont pas intérêt à garder leurs salariés âgés. Cette indemnité n'est pas une source sûre de revenu, car elle n'est que partiellement préfinancée, de sorte que son versement dépend de la survie de l'entreprise. De plus, ces sommes ne sont plus liées au revenu de retraite puisque la plupart des travailleurs perçoivent ces montants forfaitaires un certain nombre de fois au cours de leur vie de travail.

En outre, de nombreux travailleurs âgés n'ont pas les compétences nécessaires à une économie coréenne de plus en plus fondée sur les actifs. La part de la cohorte des 55-64 ans ayant une formation supérieure n'était que de 11 % en 2007, contre 56 % pour les 25-34 ans, la plus forte proportion dans la zone de l'OCDE. La différence de niveau de formation entre cohortes de travailleurs âgés et jeunes est donc la plus marquée de la zone de l'OCDE, au détriment des travailleurs âgés. En effet, environ les deux tiers des travailleurs de plus de 50 ans sont affectés à des emplois exigeants sur le plan physique, comme les travaux manuels, généralement peu rémunérés.

Le « Plan directeur de promotion de l'emploi des travailleurs âgés » mis en place par le gouvernement et qui court jusqu'en 2021, vise à accroître le taux d'emploi des 55-64 ans pour le porter de 59 % en 2005 à 63 % au moins (OCDE, 2008) grâce à un certain nombre d'initiatives. Premièrement, les entreprises sont encouragées à relever l'âge de départ

obligatoire à la retraite, jusqu'à ce que ce genre de disposition soit complètement éliminé¹⁴. Deuxièmement, des programmes publics soutiennent le réemploi de personnes âgées ayant quitté involontairement leur entreprise en raison de l'obligation de départ à la retraite ou d'un licenciement. Troisièmement, de nouvelles subventions salariales sont mises en place. Par exemple, le gouvernement subventionne les entreprises pour une durée maximum de cinq ans si elles garantissent la stabilité de l'emploi à des travailleurs jusqu'à l'âge de la retraite, relèvent leur âge de départ à la retraite ou proposent des plans de réembauche à des retraités.

Au lieu de subventionner les salaires pour réduire le coût des travailleurs âgés par rapport aux plus jeunes, il convient d'instaurer une flexibilité des salaires de façon que le prix des séniors demeure abordable. Cette flexibilité ouvrirait plus de possibilités de « continuité de l'emploi » dans la même entreprise, ce qui est plus intéressant que le travail indépendant ou non régulier. On encouragerait ainsi les travailleurs âgés à rester actifs. L'une des priorités est d'imposer aux entreprises de rapprocher l'âge de départ obligatoire à la retraite de l'âge d'ouverture des droits à une pension – ou d'interdire tout simplement le recours à cette obligation de départ –, ce qui favoriserait l'évolution du système de salaires à l'ancienneté. Les entreprises sont d'accord pour accentuer les profils de rémunération à l'ancienneté à la condition de pouvoir contraindre les travailleurs âgés à partir. En l'absence d'âge de départ obligatoire à la retraite, les entreprises entendent bien instaurer des systèmes de salaire plus étroitement liés à la productivité.

En outre, le système d'indemnité de départ à la retraite devrait être supprimé pour moins inciter les entreprises à se séparer des travailleurs âgés, ainsi que pour favoriser la mobilité de la main-d'œuvre. Le système des retraites d'entreprise introduit en 2005 dans les établissements de cinq salariés au moins devrait améliorer la sécurité des revenus des travailleurs retraités. Cela suppose que les syndicats et le patronat s'entendent sur le choix d'un régime à prestations définies ou à cotisations définies. Toutefois, la mise en place de ces retraites a été entravée par le désaccord entre les employeurs et les salariés sur le type de plan à introduire. Les travailleurs ont tendance à favoriser les plans à prestations définies qui sont analogues à l'indemnité actuelle de départ à la retraite en ce sens qu'elle garantit les prestations versées. Pour leur part, les employeurs ont tendance à préférer les régimes à cotisations définies. La mise en place d'un régime de retraite d'entreprise avec le maintien de l'indemnité de départ traduit la difficulté d'éliminer cette dernière, appréciée des travailleurs. Pour accélérer la transition vers les retraites d'entreprise, le gouvernement devrait mettre fin au traitement fiscal privilégié des indemnités de départ à la retraite qui consiste à imposer la somme forfaitaire de façon étalée sur plusieurs années et à un faibles taux. Il s'agit là d'un dispositif plus favorable que celui dont bénéficient les régimes de retraite d'entreprise. De plus, le gouvernement doit encourager les régimes à cotisations définies afin de promouvoir la portabilité des pensions et, partant, la mobilité de la main-d'œuvre.

Enfin, mettre plus fortement l'accent sur l'apprentissage et la formation tout au long de la vie améliorerait vraisemblablement plus les perspectives d'embauche des travailleurs âgés que les subventions salariales. Les dépenses publiques consacrées à l'apprentissage tout au long de la vie, y compris la formation professionnelle, ne représentaient que 0.1 % du PIB en 2007 et moins d'un tiers des adultes bénéficient d'une formation tout au long de leur vie. Ce taux augmente avec le niveau de formation, d'où l'utilité de mettre davantage l'accent sur les personnes ayant un niveau de formation plus faible. En outre, pour être efficace, la formation doit être soigneusement ciblée sur les besoins de l'entreprise. Une telle formation

pourrait être financée en réduisant les subventions salariales qui tendent à retarder les changements structurels et à fausser la composition de la main-d'œuvre en modifiant le coût relatif des travailleurs âgés par rapport aux plus jeunes.

Mesures visant à promouvoir la croissance et la viabilité

Comme on l'a vu, le vigoureux redressement de l'économie coréenne après la crise financière mondiale devrait se poursuivre, ce qui pose la question du choix du moment et de la rapidité du retrait des mesures budgétaires et monétaires exceptionnelles, question qui est abordée au chapitre 2. Compte tenu du vieillissement démographique rapide et du coût que peut induire une intégration économique plus étroite avec la Corée du Nord, préserver la santé des finances publiques est prioritaire pour la Corée. De plus, tarder à retirer les mesures de relance monétaire risque d'accélérer l'inflation ce qui nécessiterait un resserrement substantiel de la politique monétaire pouvant porter préjudice à l'expansion.

Le secteur financier coréen, sur lequel on reviendra au chapitre 3, semble en relativement bonne santé au lendemain de la crise financière internationale. Cela étant, se pose aussi la question d'une stratégie de retrait des mesures de soutien exceptionnelles apportées aux institutions financières pour les aider à surmonter la crise ainsi que des mesures destinées à encourager le crédit aux PME. La Corée se heurte au vieux problème des moyens de réduire sa vulnérabilité à des chocs externes. À cela s'ajoute un certain nombre d'autres problèmes stratégiques, comme la nécessité de contenir les risques des crédits hypothécaires sans étouffer l'investissement résidentiel, le rôle approprié de la titrisation et l'amélioration du gouvernement d'entreprise. Les projets de réforme du gouvernement, qui visent à réduire la segmentation, soulèvent en outre des questions à l'heure où le dispositif financier de l'après-crise est en pleine évolution.

L'augmentation des dépenses publiques consacrées à la santé et aux soins de longue durée constitue l'un des défis budgétaires que doit relever la Corée. Le vieillissement rapide de la population, même s'il est encore peu marqué par rapport à d'autres pays de l'OCDE, comme on le verra au chapitre 4, et l'expansion du système national d'assurance maladie encore relativement limité vont exercer des tensions sensibles à la hausse des dépenses dans les années qui viennent. Des problèmes importants se posent sur la façon de rehausser l'efficacité du système pour limiter l'augmentation des dépenses et sur les meilleures solutions de financement de ces dépenses. Le recours massif aux versements à la charge des patients suscite des interrogations sur l'accès aux soins de santé pour les personnes à faible revenu et celles qui souffrent de maladies chroniques. En outre, s'il y a une insatisfaction quant à la qualité des soins de santé, on note aussi une réticence à accroître les dépenses de crainte que cela n'accroisse simplement le revenu des prestataires de soins de santé sans améliorer la qualité de ces soins.

La Corée fait de « la croissance verte, économe en carbone » la grande cause nationale qui doit orienter son développement dans les 50 prochaines années, et il a lancé un plan sur 5 ans à hauteur de 10 % du PIB en vue de promouvoir cette croissance, comme on le verra au chapitre 5. Ce plan ambitieux amène à se demander comment promouvoir la croissance de nouveaux secteurs d'activité sans fausser l'allocation de ressources et sans induire des dépenses inutiles. Le projet de croissance verte a pour objectif d'atténuer le changement climatique et engage la Corée à réduire d'ici 2020 ses émissions de gaz à effet de serre de 30 %, par rapport à un niveau de référence à politiques inchangées. Compte tenu de ces ambitions, il est essentiel que les mesures qui seront prises pour les atteindre soient économiquement efficaces.

Notes

1. L'ampleur de la baisse des exportations d'un pays entre le troisième trimestre de 2008 et le premier trimestre de 2009 était liée à la concentration dans les produits de moyenne et haute technologie (OCDE, 2009b).
2. La Corée a enregistré en 2009 une amélioration de 8 % de ses résultats à l'exportation (rapport entre la croissance des exportations en volume et la moyenne pondérée de la croissance des importations sur les marchés de la Corée à l'exportation), soit bien plus que la moyenne OCDE de 3 % en 2009 et que sa propre amélioration annuelle moyenne de 2.3 % entre 2002 et 2008.
3. L'un des avantages d'une comparaison par rapport au dernier trimestre de 2008 est que ce trimestre est celui où la production a le plus baissé dans l'ensemble de la zone de l'OCDE et dans la plupart des pays membres.
4. Le won s'est déprécié de 35 % par rapport au renminbi chinois entre le premier trimestre de 2008 et le premier trimestre de 2009.
5. Toutefois, la hausse de la production jusqu'au dernier trimestre par rapport à son niveau d'avant la crise a été plus forte en Pologne (2.6 %) et en Australie (1.9 %) qu'en Corée (1.2 %).
6. En 2009, on estime que 801 000 personnes ont participé à ces programmes d'emploi public d'une durée de 3 à 12 mois, avec une moyenne annuelle de 504 000.
7. Le gouvernement considère que 40 % des emplois publics supplémentaires ont évincé des créations d'emplois dans le secteur privé, réduisant ainsi à 165 000 l'effet net de création d'emplois (60 % de l'augmentation de 276 000 emplois dans le secteur public en 2009).
8. Ces comparaisons sont fondées sur les taux de change du 10 mai 2010, qui sont ceux utilisés dans les prévisions.
9. À 100, le nombre des consommateurs optimistes quant à l'avenir est égal à celui des consommateurs pessimistes.
10. Selon les prévisions, la contribution de la formation de stocks à la croissance est égale à zéro pour tous les trimestres de 2010-11, mais avec le report de 2009, elle devient positive, de 1 point.
11. Les travailleurs indépendants représentent le tiers de l'emploi total en Corée, ce qui place la Corée au quatrième rang dans la zone de l'OCDE.
12. Pour le classement comme PME dans les services, le plafond de chiffres d'affaires a été porté de 5 à 20 milliards de won dans la finance, l'assurance, les technologies de l'information, les services médicaux et les services de bien-être.
13. Sur 1 083 activités (dont 529 dans le secteur des services) de la Corée, trois sont entièrement fermées à l'IDE, tandis que 26 autres (principalement dans les services) sont soumises à des restrictions.
14. En 2008, le gouvernement a promulgué une loi qui interdira les discriminations injustifiées à l'encontre des personnes âgées dans le recrutement ou l'emploi à partir de 2009 ainsi que les discriminations en fonction de l'âge concernant les conditions d'emploi, comme les salaires et les prestations sociales à partir de 2010 (KOILAF, 2008).

Bibliographie

- Banque mondiale (2009), *Doing Business 2010*, Banque mondiale, Washington DC.
- Cho, D. (2009), « The Republic of Korea's Economy in the Swirl of Global Crisis », *Asian Development Bank Institute Working Paper Series* n° 147, Tokyo.
- Conseil national de la science et de la technologie (2009), *New Growth Engines: Vision and Development Strategy*, Séoul (en coréen).
- Huh, C. (2009), *A Comparison of Two Crises in 1997 et 2008*, Korea Economic Research Institute, Séoul.
- Kim, H., W. Kim et K. Kim (2009), « Analysis of Household Debt using 2007 Korean Labor Panel Data », *Bank of Korea Working Papers* n° 366, Bank of Korea, Séoul.
- Fédération des employeurs de Corée (2006), *2006 Industrial Relations and Labour Market of Korea*, Séoul.
- KOILAF (2008), « Prohibition of Age Discrimination From Employment to Dismissal », *Korea Labor Review* vol. 4, n° 19, Korea International Labor Foundation, Séoul.

- Lee, I. (2008), « Factors Determining Recruitment of Older Persons in Korea », *JILPT Series* n° 33, Tokyo.
- Ministère du Travail (2008), *Survey on Gender Equality in Employment*, Séoul.
- Ministère de la Stratégie et des Finances (2009), « Detailed Plans to Nurture the Service Sector », *Economic Bulletin*, mai, Séoul.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE 200 : Suivi et évaluation*, Paris, OCDE.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Études économiques de l'OCDE : Chine*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010*, OCDE, Paris (à paraître).
- SERIWorld (2010), « Consumer Sentiment Survey For First Quarter 2010 », Samsung Economic Research Institute, 16 mars 2010.

ANNEXE 1.A1

Crise de 2008 : bis repetita pour la Corée ?

La dépréciation rapide du won en 2008 a ravivé des souvenirs de la crise de 1997, lorsque la Corée, aux côtés de deux autres pays asiatiques, s'est tournée vers le FMI pour pouvoir honorer ses obligations de remboursement de la dette extérieure. De fait, le won a perdu 28 % de sa valeur réelle entre les premier et quatrième trimestres de 2008, rappelant la chute de 40 % enregistrée entre le troisième trimestre de 1997 et le premier trimestre de 1998 (graphique 1.A1.1). En 1998, la production s'est écroulée de 7.8 % (en glissement trimestriel) au premier trimestre, soit la plus forte baisse depuis la création des statistiques sur les comptes nationaux de la Corée en 1970. Au quatrième trimestre de 2008, le recul de la production a atteint 4.5 %, soit la deuxième plus forte baisse jamais enregistrée. Certains ont accusé le gouvernement, les entreprises et le secteur financier de ne pas avoir mené les réformes adéquates après la crise de 1997, contraignant la Corée à reconduire le douloureux processus d'ajustement à peine une décennie plus tard (Huh, 2009).

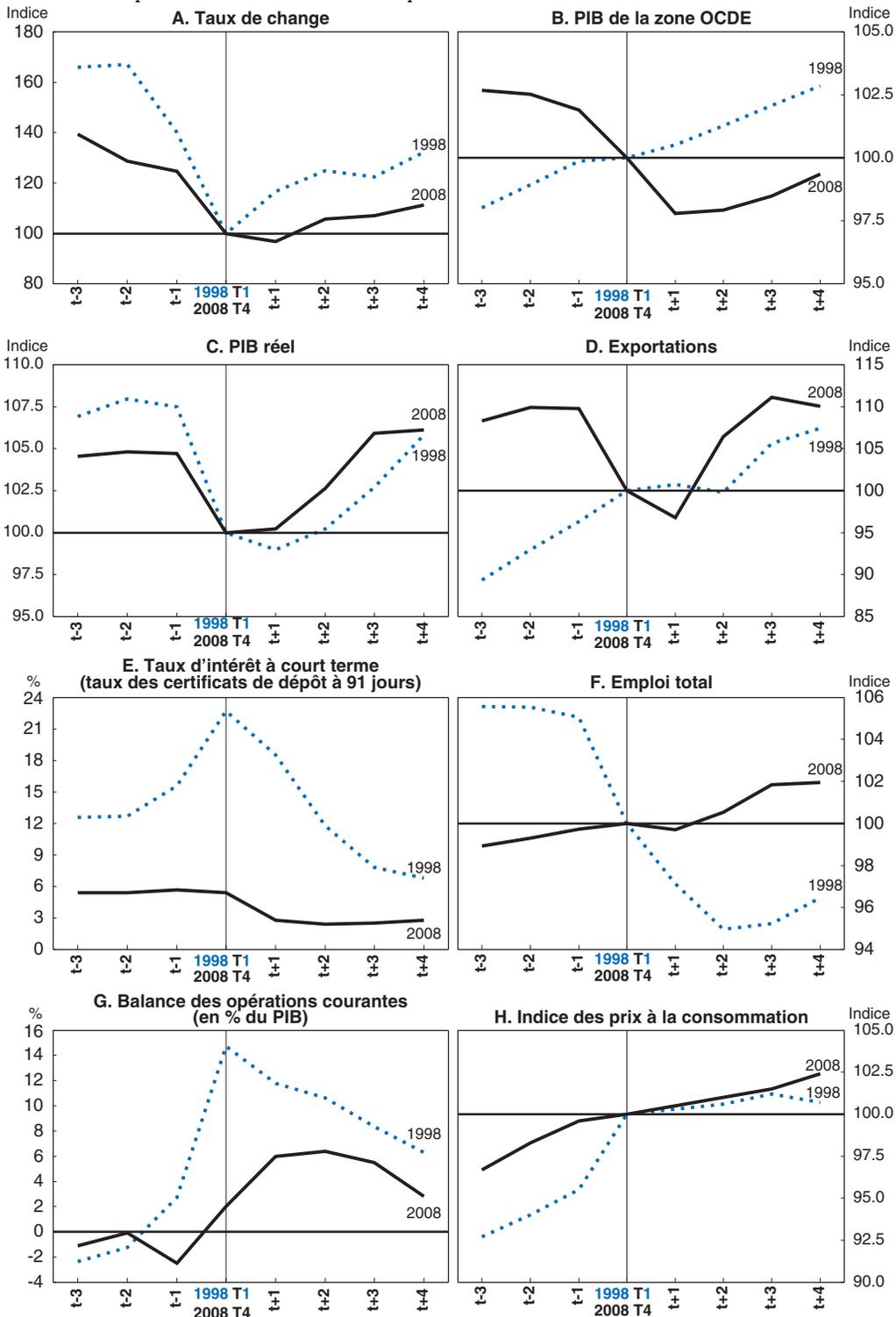
Toutefois, les causes sous-jacentes des deux crises en Corée sont très différentes. La crise de 1997 a été provoquée par l'implosion du marché financier intérieur, tandis que celle de 2008 avait principalement pour cause l'effondrement du marché financier extérieur (Cho, 2009). Les trajectoires divergentes de l'économie mondiale au cours de ces deux épisodes attestent les origines différentes des crises de 1997 et de 2008. La crise de 1997 était spécifique à la Corée et à l'Asie et ne s'est pas répercutée sur la croissance vigoureuse dans la zone de l'OCDE, qui s'est établie à un taux annuel de 3.3 % entre 1996 et 1999 (graphique 1.A1.1, section B). En revanche, la crise de 2008 était un phénomène mondial qui a entraîné la plus forte récession qu'ait connue la zone de l'OCDE depuis des décennies.

En 1997, les investisseurs étrangers ont perdu confiance dans la Corée, alarmés par les défaillances dans le secteur des entreprises et le secteur financier du pays. Dans les années 90, avant même le ralentissement de l'économie, la rentabilité était très faible et le ratio d'endettement avoisinait 400 % dans le secteur manufacturier en 1997 (tableau 1.A1.1). Ce niveau d'endettement élevé a ramené le taux de couverture des intérêts à près de 100 %, ce qui signifie que, dans une entreprise moyenne, le revenu d'exploitation couvrait à peine ses charges d'intérêts – sans parler du capital. L'état précaire du secteur des entreprises a conduit à une forte hausse du taux de faillites, qui est passé de 0.1 % en 1996 à 0.4 % en 1997.

Les problèmes qui affectaient le secteur des entreprises se retrouvaient dans les banques qui leur ont fait crédit. Les banques ont abordé la crise avec des fonds propres insuffisants, conséquence de bénéfices structurellement faibles ou négatifs et du poids des créances improductives, qui représentaient 4 % du total de leurs prêts en 1996. En outre, de 1994 à 1996,

Graphique 1.A1.1. Comparaison des trajectoires de reprise après les crises de 1997 et de 2008

Le premier trimestre de 1998 et le quatrième trimestre¹ de 2008 sont fixés à 100



1. Ces trimestres ont été choisis parce que ce sont ceux durant lesquels la baisse de la production et la dépréciation du won ont été les plus fortes.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932302549>

Tableau 1.A1.1. Indicateurs du secteur des entreprises et du secteur financier

	1996	1997	2006	2007
A. Secteur des entreprises				
Rendement des actifs (en pourcentage)				
Ensemble des entreprises	0.5	-0.9	6.8	7.3
PME	0.7	-0.6	3.3	3.5
Ratio d'endettement dans le secteur manufacturier (en pourcentage)				
Ensemble des entreprises	317.1	396.3	98.9	97.8
PME	387.4	418.4	132.6	129.1
Taux de couverture des intérêts (en pourcentage) ¹				
Ensemble des entreprises	112.0	129.1	439.3	469.8
PME	100.9	99.0	282.9	267.9
B. Secteur bancaire²				
Ratio de couverture des fonds propres	9.1	7.1	12.8	12.3
Rendement des actifs (en pourcentage)	-0.9	-3.3	1.1	1.1
Ratio des créances improductives en pourcentage du total des prêts	4.1	6.0	0.7	0.6

1. Ratio des bénéfices d'exploitation aux charges d'intérêts.

2. Banques commerciales en 1996-97. Ensemble des banques en 2006-07. En pourcentage du total des prêts.

Source : Service de contrôle financier.

la dette extérieure à court terme de la Corée a doublé, atteignant 76 milliards USD et reflétant un cadre réglementaire qui privilégiait les prêts à court terme par rapport à l'emprunt à long terme. Les prêts étaient principalement octroyés par des « banques d'affaires », institutions financières traitant avec les grandes entreprises et exerçant leurs activités dans un secteur échappant à la réglementation. Avant que la crise éclate en 1997, la dette à court terme représentait plus du double des réserves de change de la Corée, dilapidées par les vaines tentatives du gouvernement pour défendre le taux de change du won (graphique 3.8).

Les entreprises et le secteur financier se trouvaient en bien meilleure forme à la veille de la crise de 2008. Les entreprises avaient considérablement accru leur rentabilité et réduit leur charge de la dette moyenne à moins de 100 %, améliorant ainsi leur taux de couverture des intérêts. Fort d'une situation financière plus saine, le secteur des entreprises a pu surmonter la crise de 2008 sans les nombreuses faillites qui ont émaillé la récession de 1997. Le secteur bancaire était mieux capitalisé, plus rentable et enregistrait un ratio de créances improductives plus faible, et se trouvait beaucoup mieux armé pour faire face à l'impact beaucoup moins violent de la seconde crise. Le montant des fonds publics nécessaires pour financer les restructurations illustre la différence entre les deux crises. Fin 2000, la Société coréenne de gestion des actifs (KAMCO) avait consacré 37 000 milliards de wons (7 % du PIB de 1997) à racheter des actifs dégradés, tandis que la Société coréenne d'assurance des dépôts avait dépensé 54 000 milliards de wons (11 %) pour recapitaliser les institutions financières et rembourser les titulaires de dépôts auprès d'institutions défailtantes. Par contraste, 7 000 milliards de wons seulement (0.7 % du PIB de 2009) ont été débloqués à ce jour pour recapitaliser les institutions financières et racheter les actifs dégradés pendant la crise de 2008 (chapitre 3).

Malgré le ralentissement mondial, l'économie coréenne a connu une croissance un peu plus forte au cours des quatre trimestres qui ont suivi le choc de 2008 (6.1 %) que pendant l'année 1998 (5.8 %) (partie C). Cette résistance s'explique en partie par un rebond un peu plus marqué des exportations après la crise de 2008 (partie D), malgré la moindre dépréciation du won. Cette évolution reflète peut-être la concentration accrue des

exportations coréennes dans les produits de moyenne et haute technologie et le renforcement des échanges commerciaux avec la Chine. De fait, la part de la Chine dans les exportations coréennes (y compris Hong-Kong, Chine) a triplé, passant de 10 % en 1997 à près de 30 % en 2009.

La réponse des pouvoirs publics constitue une deuxième grande différence. Pendant la première crise, la Banque de Corée a relevé son taux directeur jusqu'à 30 % en vue d'inverser la dépréciation du won, entraînant une montée en flèche des taux courts (partie E). Ces taux élevés ont eu un effet dévastateur sur une économie fortement endettée, provoquant la faillite de 58 grandes entreprises pour la seule année 1997. Par contraste, la Banque centrale a réagi à la crise de 2008 en ramenant son taux directeur à 2 %, niveau sans précédent. On constate également une différence de taille sur le plan de la politique budgétaire. En 1997, le gouvernement a dans un premier temps réduit ses dépenses et augmenté les impôts, dans une tentative peu judicieuse d'équilibrage du budget à laquelle il n'a mis fin qu'après avoir pris conscience de la gravité de la récession. En 2008, le gouvernement a réagi promptement avec le programme de relance budgétaire le plus ambitieux de la zone de l'OCDE. Ce programme comportait la création de nombreux postes dans la fonction publique, contribuant à soutenir le revenu et la consommation des ménages. Ainsi, les effectifs salariés se sont accrus de 2 % du mois d'octobre 2008 au mois de septembre 2009, contre une chute de près de 4 % pendant la crise de 1997 (partie F), entraînant une envolée du chômage (plus de 8 %). Par contraste, le taux de chômage est resté inférieur à 4 % en 2009.

Grâce à l'action menée par les pouvoirs publics, la demande intérieure a été plus soutenue au lendemain de la crise de 2008. Par conséquent, l'augmentation de l'excédent des paiements courants – qui a atteint 14 % du PIB au premier trimestre de 1998 – a été plus faible en 2008 (partie G). En outre, l'inflation n'a pas suivi la même évolution. D'octobre 2008 à septembre 2009, les prix à la consommation ont augmenté de 2.4 %, alors qu'ils n'ont pratiquement pas varié pendant la crise de 1997 (partie H).

Chapitre 2

Politique macroéconomique : le retrait des mesures de relance budgétaire et monétaire

En Corée, la vigueur de la reprise au sortir de la crise financière mondiale s'explique en partie par une réaction efficace de la politique macroéconomique. En 2010, le retrait rapide du programme de relance budgétaire aidera à respecter le plan de réduction des déficits publics à moyen terme. Compte tenu de l'augmentation des dépenses de l'État dans le passé, il convient de fixer des objectifs plus contraignants afin d'atteindre le but recherché. À cet égard, un élargissement de l'assiette fiscale serait aussi bénéfique. Ces mesures permettraient de limiter la dette de l'État, mais il est également nécessaire de contenir l'accroissement excessif de la dette des entreprises publiques, notamment en poursuivant le programme de privatisation de 2008. Le plan de relance monétaire a aussi soutenu le redémarrage de l'activité. Compte tenu de la forte expansion de la production attendue en 2010, la Banque de Corée ne devra pas tarder à lever le dispositif en place. Par ailleurs, le pays devrait maintenir sa politique de flexibilité du taux de change.

Compte tenu de la vigueur de la reprise économique, due en partie à l'efficacité de la relance monétaire et budgétaire, le choix du moment et du rythme appropriés de mise en œuvre de la stratégie de sortie est une question plus urgente en Corée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Sur le plan budgétaire, la qualité de la gestion des dépenses publiques et de la fiscalité héritée du passé a placé l'État dans une situation financière solide. Néanmoins, les charges liées au vieillissement rapide de la population et le coût éventuel d'une intégration économique avec la Corée du Nord font de l'assainissement des finances publiques une priorité. En ce qui concerne la politique monétaire, la Banque de Corée maintient depuis le début de 2009 le taux d'intérêt directeur à 2 %, niveau le plus bas jamais atteint, tandis que l'inflation est revenue dans la zone ciblée à la suite de la crise. Face à l'incertitude des perspectives économiques mondiales, la Banque centrale est réticente à lever le plan de relance monétaire. Pourtant, attendre trop longtemps pour commencer à normaliser les taux d'intérêt aurait des conséquences négatives sur la stabilité des prix à la consommation et des prix d'actifs. Nous examinerons dans ce chapitre les mesures budgétaires et monétaires appropriées à mettre en œuvre dans un contexte économique incertain. Les recommandations sont résumées dans l'encadré 2.3 de la conclusion.

Politique budgétaire

Le vaste et rapide plan d'action mis en œuvre face à la crise est allégé en 2010

Le gouvernement a réagi à la récession très marquée résultant de la crise financière mondiale par un soutien budgétaire représentant 6.1 % du PIB, le plus important parmi les 26 pays de l'OCDE qui ont adopté des plans de relance pour faire face à la crise (tableau 2.1). En outre, ce dispositif a été appliqué au moment opportun. Des dépenses supplémentaires ont été inscrites dans une loi de finances rectificative de septembre 2008 et dans le budget de 2009, parallèlement à des allègements fiscaux temporaires. Une autre loi de finances rectificative a suivi, en avril 2009, tandis que les taux d'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés ont été réduits à titre permanent en 2009-10. La tradition de saine gestion budgétaire de la Corée, qui avait permis de maintenir les dépenses et la dette de l'État à un niveau relativement bas, a donné aux autorités une grande marge de manœuvre face à la crise.

L'ensemble de mesures de relance se compose à peu près pour moitié de dépenses additionnelles (3.2 % du PIB) et pour moitié d'allègements fiscaux (2.8 % du PIB). En matière de dépenses (tableau 2.2), les investissements publics supplémentaires (1.2 % du PIB) ont résulté pour une part de la « politique de New Deal vert », annoncée en janvier 2009, qui prévoit de grands projets d'infrastructures, en particulier l'aménagement des quatre grands fleuves et la construction de voies de chemin de fer (chapitre 5).

Ces projets ont contribué de façon importante à l'expansion à court terme de l'emploi public, avec 276 000 postes créés en 2009, ce qui a limité la hausse du chômage et soutenu la consommation privée (chapitre 1). Les transferts aux collectivités locales ont aussi servi à financer des emplois de ce type. En 2010, le nombre d'emplois publics à court terme devrait rester bien au-dessus de son niveau de 2008. Les transferts aux entreprises ont

Tableau 2.1. **Composition des dispositifs de soutien budgétaire dans les grands pays de l'OCDE¹**
Annoncés ou appliqués de 2008 à 2010, en % du PIB de 2008

Effet net	Mesures fiscales					Mesures concernant les dépenses						
	Total	Personnes physiques	Entreprises	Consommation	Cotisations sociales	Total	Consommation finale	Investissements	Transferts aux ménages	Transferts aux entreprises	Transferts aux administrations infranationales	
Canada	-4.1	-2.4	-0.8	-0.3	-1.1	-0.1	1.7	0.1	1.3	0.3	0.1	..
France	-0.7	-0.2	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.6	0.0	0.2	0.3	0.0	0.0
Allemagne	-3.2	-1.6	-0.6	-0.3	0.0	-0.7	1.6	0.0	0.8	0.3	0.3	0.0
Italie	0.0	0.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.3	0.3	0.0	0.2	0.1	0.0
Japon	-4.7	-0.5	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	4.2	0.2	1.2	0.6	1.5	0.6
Corée	-6.1	-2.8	-1.4	-1.1	-0.2	0.0	3.2	0.0	1.2	0.7	1.0	0.3
Royaume-Uni	-1.9	-1.5	-0.5	-0.2	-0.6	0.0	0.4	0.0	0.4	0.2	0.0	0.0
États-Unis	-5.6	-3.2	-2.4	-0.8	0.0	0.0	2.4	0.7	0.3	0.5	0.0	0.9
Moyenne OCDE²	-3.9	-1.9	..	..	..	..	-2.1	..	..	..	..	..

1. Le montant figurant dans le total ne correspond pas toujours à la somme des autres colonnes, car certains éléments n'ont pas été clairement spécifiés ou ne sont pas classés dans cette ventilation.

2. Moyenne pondérée des pays qui ont adopté des plans de relance.

Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, OCDE, Paris.

Tableau 2.2. **La relance budgétaire en Corée**
Mesures annoncées ou appliquées de 2008 à 2010, en % du PIB de 2008

Mesures concernant les dépenses	En % du PIB de 2008	Allègements fiscaux	En % du PIB de 2008
Total¹	3.2	Total	2.8
Investissements publics ²	1.2	En faveur des personnes physiques	1.4
Transports	0.4	Ciblés sur les catégories à bas revenu	0.6
Énergie	0.2	Relèvement de l'abattement personnel	0.1
Autres ²	0.6	Réduction des taxes sur les produits pétroliers	0.5
		Réduction de la fiscalité du logement	0.4
		Baisse de l'impôt sur le revenu	0.3
Transferts aux ménages	0.7	En faveur des entreprises	1.1
Pensions de retraite	0.3	Allègement lié à des dépenses nouvelles :	0.4
Indemnités de chômage	0.2	Recherche-développement	0.1
Allongement de la durée de versement	0.1	Investissement	0.3
Assouplissement des critères d'obtention	0.2	Baisse de l'impôt sur les sociétés	0.7
Autres transferts liés aux ressources	0.1		
Transferts aux entreprises	1.0	En faveur de la consommation	0.2
PME	0.4	Réduction de la fiscalité générale	0.1
Institutions financières publiques	0.3	Réduction de la fiscalité automobile	0.1
Entreprises créant des emplois	0.2		
Secteur du BTP et des transports	0.1		
Autres	0.1	Autres	0.2
Transferts aux administrations infranationales	0.3		

1. Pendant l'exercice 2008, le gouvernement a augmenté les dépenses au moyen d'un budget rectificatif de 4 600 milliards de wons adopté en septembre. Pour l'exercice 2009, les dépenses ont été majorées de 11 400 milliards de wons en décembre 2008, puis de 17 200 milliards de wons à l'occasion d'un budget rectificatif voté en avril 2009.

2. Dont 0.1 % du PIB dans chacun des domaines suivants : agriculture, éducation, services publics, protection de l'environnement, défense, logement et santé.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

constitué un autre poste important de dépenses (1 % du PIB), qui a bénéficié en particulier aux petites et moyennes entreprises. Enfin, des transferts substantiels ont été opérés en faveur des institutions financières publiques pour remédier aux problèmes du secteur financier et accroître l'offre de crédits aux PME (chapitre 3).

En matière fiscale (tableau 2.2), la moitié environ des allègements ont visé les ménages. Il s'agit dans la plupart des cas de mesures temporaires à destination des catégories à bas revenu et de réductions en rapport avec le logement. S'agissant des entreprises, les allègements ont eu pour but d'encourager la recherche-développement et les investissements. Enfin, les taxes sur la consommation ont été abaissées, notamment pour les automobiles, ce qui a contribué à l'augmentation de 20 % des immatriculations en 2009. Outre ces dispositions à caractère provisoire, il y a eu des allègements à caractère permanent des taux d'imposition sur le revenu :

- En 2009-10, les trois taux inférieurs de l'IRPP ont été réduits de 2 points, revenant d'une fourchette de 8-26 % à 6-24 %. L'abaissement du taux maximal, actuellement fixé à 35 %, a été reporté à 2012.
- En 2009, le taux de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés (national et local) a été ramené de 25 % à 22 %, bien en-deçà de la moyenne de l'OCDE (28 %). La réduction prévue à 20 % a été reportée en 2012.
- Le taux applicable aux bénéficiaires des PME a été ramené de 11 % en 2008 à 10 % en 2010.

La conjonction de mesures budgétaires délibérées et de pertes de recettes de nature conjoncturelle a eu une incidence significative sur le solde financier en 2008 et 2009 (tableau 2.3). En 2008, les dépenses supplémentaires ont porté le déficit du budget consolidé de l'administration centrale (compte non tenu de l'excédent de la sécurité sociale) de 1.1 % du PIB prévu à 1.5 %¹. En 2009, avec le dispositif de relance, les dépenses publiques ont progressé de 14.3 %, alors que les recettes exprimées en pourcentage du PIB ont encore fléchi de ½ point à cause de la faiblesse de la croissance et des allègements fiscaux. Dans ces conditions, le déficit s'est encore aggravé pour s'établir à 4.1 % du PIB en 2009, montant le plus élevé depuis 1998.

Dans le budget de 2010, le gouvernement a allégé les mesures de relance budgétaire en diminuant le montant des dépenses de 4.2 % relativement aux résultats de 2009 (compte tenu de la loi de finances rectificative)². Cette forte compression ramènera la part des dépenses dans le PIB au niveau de 2008. Bien que la progression des recettes fiscales soit limitée par les allègements d'impôts, le déficit (compte non tenu de l'excédent de la sécurité sociale) pourrait tomber à 2.7 % du PIB en 2010. Pour faire des économies, le gouvernement a supprimé certains des projets financés par les dispositifs de relance qui se révélaient peu efficaces. Par catégorie de dépenses, la baisse la plus importante en 2010 a été celle de 30.8 % pour l'industrie, les PME et l'énergie, domaines où les mesures de relance budgétaire avaient été concentrées. On prévoit aussi des coupes substantielles pour l'environnement (5.3 %), l'administration publique générale (4.1 %) et l'éducation (3.6 %). Ces mesures seront en partie compensées par une majoration de 7.1 % des dépenses de recherche-développement, conforme au plan à moyen terme qui prévoit de faire progresser la R-D publique de 50 % entre 2008 et 2012. L'effort portera principalement sur la science fondamentale, les nouveaux moteurs de la croissance et les technologies vertes (MOSF, 2009).

Incidence sur la dette publique

En 2008, la dette publique brute de la Corée représentait 32 % du PIB (sur la base du compte des administrations publiques), soit le sixième ratio le plus faible de la zone

Tableau 2.3. Budget consolidé des administrations centrales¹

	2006	2007	2008		2009		2010
	Résultats ²	Résultats ²	Budget initial ³	Résultats ²	Budget initial ^{3, 4}	Résultats	Budget initial ³
A. Total							
Recettes	209.6	243.6	247.2	250.7	253.9	255.3	262.3
Progression (en %)	9.5	16.2	9.8	2.9	2.7	1.8	3.3
% du PIB	23.1	25.0	24.1	24.5	24.0	24.0	23.2
Dépenses	205.9	209.8	230.2	238.8	275.9	272.9	264.3
Progression (en %)	9.6	1.9	8.1	13.8	19.9	14.3	-4.2
% du PIB	22.7	21.5	22.5	23.3	26.0	25.7	23.4
Solde	3.6	33.8	17.0	11.9	-22.0	-17.6	-2.0
% du PIB	0.4	3.5	1.7	1.2	-2.1	-1.7	-0.2
<i>dont :</i>							
Solde de la sécurité sociale	26.4	30.2	28.1	27.5	29.1	25.6	28.1
% du PIB	2.9	3.1	2.7	2.7	2.7	2.4	2.5
Recettes des privatisations	0.7	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.7
% du PIB	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Coûts de restructuration du secteur financier	12.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
% du PIB	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Autres mesures possibles du solde							
Compte non tenu de la sécurité sociale	-22.8	3.6	-11.1	-15.6	-51.0	-43.2	-30.1
% du PIB	-2.5	0.4	-1.1	-1.5	-4.8	-4.1	-2.7
Compte non tenu de la sécurité sociale, des recettes des privatisations et des coûts de restructuration du secteur financier	-11.5	3.6	-12.0	-15.6	-51.0	-43.2	-30.8
% du PIB	-1.3	0.4	-1.2	-1.5	-4.8	-4.1	-2.7

1. En milliers de milliards de wons, sauf indication contraire, et sur la base des SFP.

2. Taux de progression par rapport aux résultats de l'année précédente.

3. Taux de progression par rapport au budget initial de l'année précédente.

4. Compte tenu du budget rectificatif d'avril 2009.

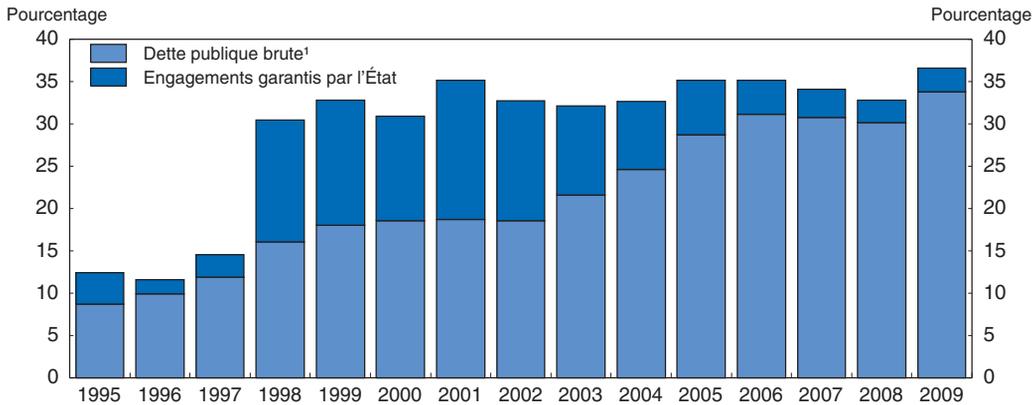
Source : Ministère de la Stratégie et des Finances.

OCDE et bien moins que la moyenne de 79 %. Néanmoins, ce ratio avait triplé par rapport à 1996, où il était inférieur à 10 %, en raison principalement de la crise de 1997 (graphique 2.1). En 1998, la dette brute avait fait un bond à 16 % du PIB, un montant presque équivalent ayant été émis par les institutions publiques, avec la garantie de l'État, dans le but de restructurer le système financier en recapitalisant les établissements et en acquérant des actifs de qualité douteuse (chapitre 3). Au cours de la décennie postérieure à 1998, la somme de la dette publique et des engagements garantis par l'État est restée stable dans une fourchette de 30 à 35 % du PIB, mais sa composition a changé, puisque 49 000 milliards de wons d'engagements garantis par l'État ont été remplacés, de 2003 à 2006, par de la dette publique directe.

La dette brute de l'État a culminé à 34 % du PIB en 2009 (graphique 2.1), mais la hausse de quatre points a été assez limitée comparativement à une augmentation moyenne de onze points dans la zone OCDE³. La progression du ratio d'endettement en 2009 a été plutôt modeste si l'on se réfère à l'expérience de 1996-98. En outre, la Corée a évité cette fois un gonflement de la dette garantie par l'État, car la restructuration financière a exigé beaucoup moins d'argent public (chapitre 3). Le plan budgétaire à moyen terme (voir plus loin) prévoit un ratio d'endettement qui atteindra un maximum de 37.6 % du PIB en 2011 avant de retomber à 35.9 % en 2013.

Graphique 2.1. Dette publique brute et engagements garantis par l'État

En % du PIB



1. Sur la base de SFP, compte tenu de la dette des collectivités locales.

Source : Ministère de la Stratégie et des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302568>

Toutefois, l'endettement des 24 entreprises publiques du pays qui n'est pas pris en compte dans la dette publique a plus que doublé de 2004 à 2008, passant de 84 000 milliards de wons (10,2 % du PIB) à 177 000 milliards de wons (17,2 % du PIB) (tableau 2.4). On trouve parmi les entreprises publiques de grandes entités, comme la Société coréenne pour le foncier et le logement, la Société coréenne des voies express et la Compagnie coréenne d'électricité. L'accumulation d'emprunts a porté leur ratio endettement/fonds propres de 85 % en 2004 à 133 % en 2008. Si la dette des entreprises publiques s'est alourdie au fil des ans, c'est parce que l'État les a chargées d'entreprendre pour son compte un certain nombre de projets de développement des infrastructures. La Société coréenne des ressources aquatiques, par exemple, a prévu de consacrer 8 000 milliards de wons (0,8 % du PIB) entre 2009 et 2012 au projet d'aménagement des quatre grands fleuves (chapitre 5) et 2 000 milliards de wons entre 2009 et 2011 à la construction d'un canal reliant Séoul à Incheon. Par ailleurs, certaines entreprises publiques ont accordé des rémunérations excessives à leurs dirigeants. Depuis 2004, leur endettement grandissant est en partie compensé par une baisse de celui de 270 agences publiques. Néanmoins, ces deux catégories d'entités réunies totalisaient une dette équivalant à 31,3 % du PIB en 2008.

Dans de nombreux pays, il est difficile de pratiquer une bonne gouvernance des entreprises publiques étant donné qu'elles sont protégées de la faillite et des prises de contrôle, deux grandes menaces qui disciplinent la gestion des firmes privées. Les « lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement des entreprises publiques » énoncent un certain nombre de principes destinés à améliorer leurs performances (OCDE, 2005). *En premier lieu*, l'État ne devrait pas garantir automatiquement leurs engagements, car ce faisant, il risque de les abriter d'un moyen essentiel de surveillance et de pression du marché, ce qui fausse les incitations qui leur sont offertes. L'automatisme des garanties tend à encourager un endettement excessif, un gaspillage de ressources et des distorsions du marché au détriment des créanciers et des contribuables. *En second lieu*, il importe d'observer des normes strictes de transparence en soumettant les entreprises publiques aux mêmes règles comptables et d'audit que les sociétés cotées, les obligeant ainsi à divulguer des informations financières et autres. *En troisième lieu*, il ne faut pas que l'État s'implique dans

Tableau 2.4. **Engagements et avoirs des entreprises et agences publiques**¹

En milliers de milliards de wons et en % du PIB

	2004	2005	2006	2007	2008	Croissance annuelle (%)
Dettes des entreprises et agences publiques						
En milliers de milliards de wons	241	248	254	276	321	7.4
En % du PIB	29.1	28.7	28.0	28.3	31.3	
Dettes des entreprises publiques						
En milliers de milliards de wons	84	99	119	138	177	20.6
En % du PIB	10.2	11.4	13.1	14.2	17.2	
Dettes des agences publiques						
En milliers de milliards de wons	157	149	135	138	144	-2.3
En % du PIB	19.0	17.2	14.9	14.2	14.0	
Avoirs des entreprises et agences publiques						
En milliers de milliards de wons	355	416	455	491	532	10.6
En % du PIB	42.9	48.1	50.1	50.4	51.8	
Avoirs des entreprises publiques						
En milliers de milliards de wons	182	215	241	267	310	14.2
En % du PIB	22.0	24.8	26.5	27.4	30.2	
Avoirs des agences publiques						
En milliers de milliards de wons	173	201	214	224	222	6.5
En % du PIB	20.9	23.2	23.5	23.0	21.6	
Ratio capitaux d'emprunt/fonds propres des entreprises et agences publiques (en %)						
	212	149	126	128	152	
Ratio capitaux d'emprunt/fonds propres des entreprises publiques (en %)						
	85	86	98	107	133	
<i>Pour mémoire :</i>						
Dettes des administrations publiques²						
En milliers de milliards de wons	177.1	231.8	273.5	296.1	331.0	16.9
En % du PIB	21.4	26.8	30.1	30.4	32.2	
Avoirs des administrations publiques³						
En milliers de milliards de wons	412.1	483.2	544.6	617.9	643.0	11.8
En % du PIB	49.8	55.8	59.9	63.4	62.6	

1. 270 agences publiques et 24 entreprises publiques, définies comme des entités qui génèrent elles-mêmes plus de la moitié de leurs recettes. Compte non tenu de trois banques à capitaux publics.

2. Compte non tenu de la dette des entreprises et agences publiques. Ces chiffres sont calculés sur la base SCN93.

3. Compte non tenu des avoirs des entreprises et agences publiques. Ces chiffres sont calculés sur la base SCN93.

Source : Ministère de la Stratégie et des Finances.

leur gestion quotidienne. Il devrait au contraire les doter d'une pleine autonomie opérationnelle, pour qu'elles réalisent les objectifs définis, et reconnaître l'indépendance de leurs instances de direction. En ce qui concerne la Corée, les entreprises publiques ne devraient pas prendre en charge des projets d'infrastructures publiques dépassant leurs capacités à générer des recettes, ce qui les oblige à s'endetter excessivement. En outre, les plans quinquennaux de gestion financière des entreprises publiques devraient être contrôlés de plus près par l'Assemblée nationale.

La Corée a cédé huit entreprises publiques importantes au lendemain de la crise de 1997, mais les privatisations se sont interrompues au-delà de 2002. En octobre 2008, le gouvernement a annoncé un plan de privatisation de 24 institutions appartenant à l'État, dont la Banque coréenne de développement et la Banque industrielle de Corée. Mais il a laissé de côté les grandes industries de réseau, comme l'électricité, le gaz et l'eau. En mars 2010, six des entités désignées avaient été privatisées⁴. Le plan de 2008 appelait aussi à une rationalisation des autres institutions publiques et, en mars 2010, 36 d'entre elles

avaient fusionné pour donner naissance à 16 entités⁵. De plus, 129 institutions ont été réorganisées dans un souci d'efficacité accrue, ce qui a entraîné la suppression de 22 000 emplois, soit une baisse de 12.7 % des effectifs.

Le plan budgétaire à moyen terme de la Corée

En Corée, le maintien d'une situation budgétaire saine est prioritaire en raison d'une tendance à la hausse des dépenses, due notamment au vieillissement de la population (chapitre 4) et au coût éventuel d'une coopération économique accrue avec la Corée du Nord (encadré 2.1). En 2004, une série de réformes a été lancée afin de donner plus d'efficacité à la dépense publique. La plus importante a été la mise en place d'un plan national de gestion budgétaire, destiné à maîtriser le risque et à faciliter une répartition efficiente des ressources en intégrant à la procédure budgétaire une perspective à moyen terme⁶. Ce plan sert de référence pour le calcul du solde et pour l'affectation sectorielle des crédits. Dans le passé, l'élaboration du budget portait sur une seule année, ce qui limitait la possibilité d'allouer les ressources en fonction de priorités. Depuis 2007, le gouvernement est tenu de soumettre à l'Assemblée nationale le plan budgétaire à moyen terme, dont le contenu n'est toutefois pas juridiquement contraignant. Il est présenté au législateur en octobre de chaque année, en même temps que le projet de loi de finances de l'exercice suivant⁷.

Le plan à moyen terme s'est accompagné de la mise en place d'une procédure budgétaire partant du sommet, selon laquelle le cabinet se réunit en mai, avant que les ministères dépensiers communiquent leurs propositions, pour discuter des perspectives économiques, des objectifs budgétaires et des priorités d'action. Avec la procédure partant de la base, il n'était pas possible d'arriver à ce stade à un accord sur la politique budgétaire et la répartition des moyens. Une fois que le cabinet a fixé les plafonds de crédits sectoriels et ministériels, chaque ministère dépensier est autorisé à établir de façon autonome son propre budget, d'où un gain d'efficacité. En outre, le gouvernement examine tous les programmes et projets selon une démarche partant de zéro.

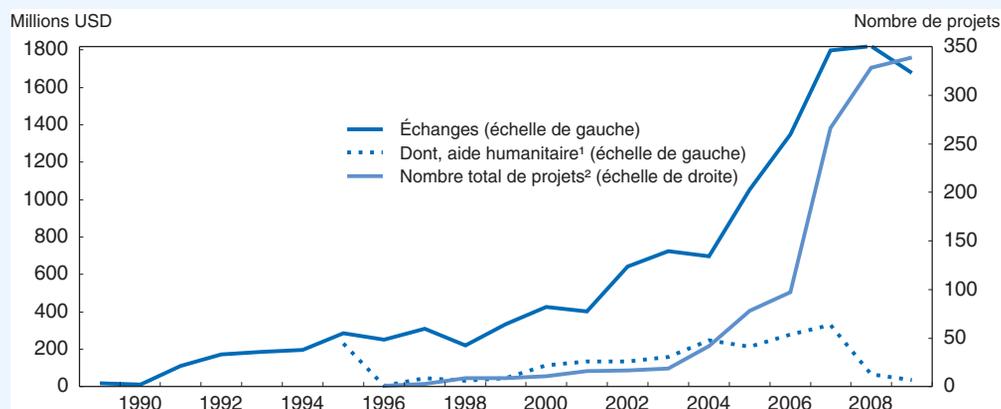
Selon le plan à moyen terme de 2004, les dépenses publiques devaient augmenter de 6.3 % en moyenne annuelle jusqu'en 2008, passant de 23.7 % à 24.4 % du PIB⁸. En réalité, elles ont progressé de 7 % pour atteindre 25.1 % du PIB. En 2008, le budget consolidé de l'administration centrale, compte non tenu de l'excédent de la sécurité sociale, a accusé un déficit de 1.5 % du PIB au lieu d'être équilibré comme le prévoyait le plan de 2004 (tableau 2.6). L'accroissement de 0.7 % des dépenses en proportion du PIB en 2008 (de 24.4 % à 25.1 %) explique donc à peu près pour moitié le déficit.

En 2009, les mesures de relance budgétaire ont porté les dépenses publiques à 28.4 % du PIB, alors que la part des recettes a diminué à cause de la crise. Dans ces conditions, l'objectif, de retour à l'équilibre en 2012, fixé dans le plan à moyen terme de 2008, n'est plus réaliste. C'est pourquoi le plan de 2009 a retenu un objectif moins ambitieux, avec un déficit de 1.3 % du PIB en 2012, revenant à 0.5 % en 2013 (tableau 2.7). Il restera difficile d'atteindre ces objectifs, car, selon les prévisions officielles, la baisse du taux d'imposition sur le revenu amputera les recettes à hauteur de 1 % du PIB. Pour ramener le déficit des 2.7 % du PIB attendus en 2010 (tableau 2.3) à 0.5 % en 2013, il faudrait limiter la progression annuelle des dépenses publiques à environ 4 %, ce qui représenterait un net ralentissement par rapport aux 7 % constatés de 2004 à 2008.

Encadré 2.1. Coopération économique avec la Corée du Nord

Les échanges entre la Corée du Nord et la Corée du Sud ont reculé de 8 % en 2009, pour la première fois depuis 2004 (graphique 2.2), et ils ne représentent que 0.4 % du commerce extérieur de la Corée du Sud. La Corée du Sud demeure néanmoins le premier marché d'exportation de la Corée du Nord, avec 932 millions USD, devant la Chine (793 millions USD), grâce à une rapide expansion des échanges liés à des projets de coopération économique¹. Les échanges nord-sud obéissent, de plus en plus, à des facteurs économiques, même si les facteurs politiques restent un obstacle².

Graphique 2.2. Relations économiques intercoréennes



1. Aide publique et privée, principalement au titre de l'aide alimentaire.

2. Les projets du Complexe industriel de Kaesong sont compris dans le nombre total de projets de coopération économique privée approuvés.

Source : Ministère de l'Unification.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302587>

Le projet Mont Geumgang, créé à la fin des années 90 par une entreprise sud-coréenne à l'aide de subventions publiques, a été suspendu après qu'un touriste sud-coréen a été tué à proximité du site en juillet 2008. La Corée du Nord a demandé la reprise du projet, mais la Corée du Sud a fixé trois conditions préalables : i) la réalisation d'une enquête conjointe sur l'incident de 2008; ii) la mise en place de sauvegardes en vue d'éviter que ce type d'incident ne se reproduise; et iii) la création d'institutions pour garantir la sécurité. La Corée du Nord a récemment gelé les actifs privés sud-coréens à Geumgang et confisqué cinq installations exploitées par l'État sud-coréen sur ce site, menaçant de reprendre l'activité touristique avec un nouveau partenaire privé. Outre les problèmes des activités soutenues par l'État, la coopération économique du secteur privé, dont le nombre de projets approuvés avait triplé entre 2006 et 2008, est restée bloquée (graphique 2.2).

Après le naufrage du navire sud-coréen, le président Lee a suspendu les échanges et l'investissement avec la Corée du Nord en mai 2010, mais le Complexe industriel de Kaesong, créé en 2004 pour accueillir des PME sud-coréenne, continuera de fonctionner. Il représente maintenant plus de 55 % du commerce intercoréen, les échanges en rapport avec Kaesong ayant augmenté de 16 % en 2009 malgré une situation politique défavorable³. L'importance croissante de Kaesong s'explique par sa capacité à associer les capitaux et la technologie du sud et le terrain et la main-d'œuvre disponibles dans le nord. Aux yeux des PME, Kaesong, situé à 60 kilomètres de Séoul, représente une solution aux problèmes de salaires élevés et de pénurie de main-d'œuvre du sud. L'État sud-coréen et les entreprises participantes fournissent les infrastructures, notamment les liaisons ferroviaires et routières ainsi que l'électricité et les communications. Une institution financière publique procure des prêts à bas taux d'intérêt et des assurances. Les travailleurs nord-coréens employés à Kaesong perçoivent un salaire mensuel moyen de 82.6 USD⁴, soit moins de 5 % du salaire moyen dans l'industrie de transformation sud-coréenne. En février 2010, le complexe comprenait 118 usines employant quelque 43 400 travailleurs nord-coréens et

Encadré 2.1. **Coopération économique avec la Corée du Nord** (suite)

930 sud-coréens. Toutefois, le nord exige une hausse des rémunérations et des droits d'utilisation des sols depuis 2009, ce qui crée un climat d'incertitude pour les entreprises. De plus, la Corée du Nord a indiqué récemment son intention de chercher de nouvelles entreprises partenaires.

Après deux années de contraction, on estime que l'économie nord-coréenne a connu une croissance de 3.7 % en 2008. Toutefois, la réforme monétaire de novembre 2009 a suscité de graves problèmes. L'économie sud-coréenne est désormais à peu près 38 fois plus importante que celle du nord et le PIB par habitant 18 fois plus élevé (tableau 2.5). Le déclin à long terme du nord est illustré par le dernier recensement de la population, qui a révélé une hausse du taux de mortalité infantile, qui est passé de 14.1 pour mille en 1993 à 19.3 pour mille en 2008, contre un taux de 4.1 pour mille dans le sud. En outre, l'espérance de vie moyenne des femmes a reculé de trois ans pour s'établir à 69.3 ans⁵. L'importance des écarts de revenu et de situation de santé fera beaucoup augmenter le coût final d'une intégration économique, même si certains soutiennent que l'importance de la marge de convergence favorisera une forte croissance du sud (Kwon, 2009). Le plus grand espoir de limitation des écarts réside dans un développement des échanges initié par les entreprises privées du sud, conformément à la stratégie gouvernementale qui consiste à limiter la coopération aux projets qui sont économiquement viables et qui ne coûtent pas trop cher aux contribuables sud-coréens.

Tableau 2.5. **Comparaison entre Corée du Nord et Corée du Sud en 2008**

	(A) Corée du Nord	(B) Corée du Sud	(A/B) Comparaison (en %)
Population (en millions)	23.3	48.6	47.9
PIB (en milliards USD)	24.7	928.7	2.7
PIB par habitant (en USD)	1 060.5	19 105.6	5.6
Échanges totaux (en milliards USD)	3.8	857.3	0.4
Exportations	1.1	422.0	0.3
Importations	2.7	435.3	0.6
Exportations intercoréennes (en millions USD)	932.3	888.1	105.0
Exportations commerciales ¹	931.0	768.8	121.1
Exportations non commerciales ²	1.3	119.3	1.1
Statistiques industrielles			
Production d'électricité (en milliards de kWh)	255.0	4224.0	6.0
Production d'acier (en millions de tonnes)	1.3	53.3	2.4
Production de ciment (en millions de tonnes)	6.4	51.7	12.4
Production agricole			
Céréales (en millions de tonnes)	4.3	5.5	78.3
Engrais (en millions de tonnes)	0.5	3.2	15.0

1. Les projets de coopération économique représentent plus de la moitié des échanges commerciaux.

2. Essentiellement des produits comme le riz et les engrais exportés au titre de l'aide humanitaire.

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

1. Les échanges intercoréens se composent d'échanges commerciaux et d'échanges non commerciaux (notamment les flux d'aide). La composante commerciale regroupe le commerce général, les échanges au titre de la transformation à façon et les projets de coopération économique. Le commerce général porte principalement sur des produits traditionnels, comme les produits agricoles, tandis que les textiles et les produits électriques et électroniques sont les principaux articles des autres catégories.

2. La Corée du Nord a, par exemple, fermé unilatéralement les axes routiers en provenance du sud les 9 et 13 mars 2009.

3. En particulier, en décembre 2008, le nord a limité l'accès des travailleurs sud-coréens à Kaesong et la durée de leur séjour. Certains salariés sud-coréens ont aussi été retenus. Ces problèmes ont été résolus après des entretiens bilatéraux.

4. En sus du salaire, il existe une cotisation de sécurité sociale qui représentait en moyenne 9.20 USD par salarié en décembre 2009.

5. En 2008, le recensement de la population a été effectué par l'Office central de statistique de la Corée du Nord avec la collaboration du Fonds des Nations Unies pour la population.

Tableau 2.6. Solde des administrations prévu par le plan national de gestion budgétaire¹

En % du PIB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Plan de 2004	-0.9	-1.0	-0.6	-0.3	0.0					
Plan de 2005		-1.5	-1.3	-1.1	-1.0	-0.9				
Plan de 2006			-1.7	-1.5	-1.2	-1.0	-0.8			
Plan de 2007				-1.6	-1.1	-1.0	-0.9	-0.6		
Plan de 2008					-1.1	-1.0	-0.9	-0.5	0.0	
Plan de 2009						-5.0	-2.7	-2.3	-1.3	-0.5
Résultats	-0.6	-1.0	-1.3	0.4	-1.5	-4.1				

1. Solde du budget consolidé de l'administration centrale, compte non tenu de l'excédent de la sécurité sociale et du coût de la restructuration du secteur financier.

Source : Ministère de la Stratégie et des Finances.

Tableau 2.7. Le Plan national de gestion budgétaire de 2009 pour la période 2009-13

En milliers de milliards de wons sauf indication contraire¹

	2009		2010 ²	2011	2012	2013	
	Budget initial	Chiffres tenant compte du budget rectificatif					
Plan de 2009							
Taux de croissance du PIB (en %)		4.0	-2.0	4.0	5.0	5.0	5.0
Recettes (A)		291.0	279.8	287.8	309.5	337.6	361.7
Dépenses (B)		284.5	301.8	291.8	306.6	322.0	335.3
Solde		6.5	-22.0	-4.0	2.9	15.6	26.4
En % du PIB		0.6	-2.1	-0.4	0.2	1.2	1.9
Solde, compte non tenu de la sécurité sociale		-24.8	-51.0	-32.0	-27.5	-16.1	-6.2
En % du PIB (C)		-2.4	-5.0	-2.9	-2.3	-1.3	-0.5
Dettes publiques (en % du PIB)		34.1	35.6	36.9	37.6	37.2	35.9
Plan de 2008							
Recettes (D)		-	295.0	314.7	339.2	367.0	-
Dépenses (E)		-	273.8	290.9	308.7	326.7	-
Solde, compte non tenu de la sécurité sociale		-	-10.4	-9.7	-6.6	0.0	-
En % du PIB (F)		-	-1.0	-0.9	-0.5	0.0	-
Différence entre les plans							
Recettes (A - D)		-	-10.2	-26.9	-29.7	-29.4	-
Dépenses (B - E)		-	28.0	0.9	-2.1	-4.7	-
Solde (C - F)		-	-4.0	-2.0	-1.8	-1.3	-

1. Les chiffres diffèrent de ceux du tableau 2.3, où les prêts nets de l'État sont pris en compte dans les dépenses. Dans le présent tableau, les prêts bruts de l'État figurent dans les dépenses, alors que les remboursements sont comptabilisés en recettes, ce qui majore le chiffre des dépenses.

2. Le budget final approuvé par l'Assemblée nationale, avec 290 800 milliards de wons de recettes et 292 800 milliards de wons de dépenses, était en équilibre (compte non tenu d'un excédent de la sécurité sociale représentant 2½ pour cent du PIB).

Source : Ministère de la Stratégie et des Finances.

L'achèvement de nombreux projets inscrits dans les budgets 2008 et 2009 au titre du programme de relance facilitera la réalisation des objectifs de dépenses retenus pour 2013. Il ne sera lancé de nouveaux projets que s'ils sont autofinancés ou si des ressources sont dégagées par des économies dans d'autres domaines. Plusieurs mesures supplémentaires visent à encourager la discipline budgétaire : i) pour éviter les gaspillages, les objectifs des études préliminaires de faisabilité des projets de grande envergure seront étendus et les critères d'évaluation renforcés; ii) le gouvernement demandera à l'Assemblée nationale que les diverses commissions consultent la commission spéciale du budget et des comptes publics préalablement à l'adoption de textes de loi à caractère budgétaire; iii) le perfectionnement des systèmes d'évaluation des performances permettra d'utiliser davantage ces dispositifs lors de l'élaboration du budget; iv) la comptabilité d'exercice sera appliquée à partir de 2012.

En avril 2010, la Loi de finances nationale a été modifiée afin d'améliorer l'efficacité et l'exhaustivité du plan budgétaire à moyen terme. *Premièrement*, le gouvernement doit soumettre à l'Assemblée nationale les rapports d'évaluation et d'analyse du plan à moyen terme, du plan de gestion de la dette publique, du plan de gestion de la dette garantie par l'État et du plan à moyen et long terme de gestion des ressources publiques de l'année précédente. *Deuxièmement*, le plan doit contenir davantage d'informations sur les hypothèses économiques, notamment leur impact sur les recettes publiques, sur lesquelles est fondé l'objectif concernant le solde budgétaire consolidé. *Troisièmement*, les dépenses seront classées en dépenses obligatoires et dépenses discrétionnaires. *Quatrièmement*, lorsque des collectifs budgétaires ou des révisions des budgets annuels seront soumis à l'Assemblée nationale, ils devront être accompagnés d'un rapport précisant leur impact sur le plan à moyen terme. *Cinquièmement*, le plan à moyen terme sera soumis à la commission permanente compétente de l'Assemblée nationale pour examen avant d'être soumis officiellement à l'Assemblée en octobre de chaque année.

Même si elles semblent devoir améliorer l'efficacité du plan, ces réformes devront s'accompagner de mesures visant à rendre le plan budgétaire à moyen terme plus contraignant pour le gouvernement. Les résultats d'études économétriques incitent à penser que la conjonction de règles d'équilibre budgétaire et de dépenses permet d'obtenir les meilleurs résultats en matière d'assainissement des finances publiques (Guichard *et al.*, 2007). Alors que les règles simples d'équilibre budgétaire sont intrinsèquement pro-cycliques, les règles de dépenses fonctionnent mieux pendant les phases de reprise en raison de leur nature anticyclique. Leur transgression est généralement plus visible et plus incontestable, ce qui pousse à les respecter (Anderson et Minarik, 2006). Presque tous les pays de l'OCDE fixent des objectifs de solde budgétaire et 11 d'entre eux fixent des objectifs en matière de dépenses. Dans près des trois quarts des pays membres, la présentation au législateur d'un cadre budgétaire à moyen terme est obligatoire. Toutefois, dans la plupart des pays, y compris en Corée, il n'y a pas obligation juridique de faire avaliser officiellement le plan budgétaire à moyen terme par le législateur (Lienert et Jung, 2004). Pour qu'un plan à moyen terme soit efficace, il doit pouvoir établir un lien entre les budgets annuels et les résultats visés, afin d'atteindre l'objectif.

Comme il a été indiqué plus haut, le plan à moyen terme de la Corée comporte des objectifs concernant à la fois le solde budgétaire et le niveau des dépenses, mais il n'a pas un caractère obligatoire pour l'établissement des budgets annuels. Sachant que la crédibilité et la responsabilité conditionnent l'efficacité d'un cadre à moyen terme, la Corée doit fixer des règles budgétaires par voie législative ou par décision du cabinet. En outre, la crédibilité du plan budgétaire dépend grandement de l'existence d'un consensus et de la

communication de ce plan au sein des administrations, ce qui exige un engagement fort au plus haut niveau de l'État et une certaine discipline dans les ministères. À ce propos, le fait de réunir le cabinet sous la direction du président tous les ans en mai, lors du lancement de la procédure budgétaire annuelle, devrait renforcer l'engagement en faveur du redressement des finances publiques.

Une réforme fiscale visant à rehausser l'efficacité et à lever des recettes supplémentaires

Une réforme fiscale est indispensable pour rehausser l'efficacité en réduisant les distorsions liées au système d'imposition, et pour accroître les recettes en vue de ramener le déficit à 0.5 % du PIB en 2013 conformément au plan à moyen terme. Compte tenu de la baisse des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices de sociétés, le principal moyen d'augmenter les rentrées publiques consiste à élargir la base d'imposition en supprimant des dépenses fiscales. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, les dépenses fiscales étaient au nombre de 96 en 2006 et représentaient 22.7 % du rendement de cet impôt, tandis que les 84 dépenses concernant l'imposition des sociétés représentaient 17.2 % des recettes à ce titre. En outre, renforcer la fiscalité immobilière locale permettrait d'augmenter le produit d'un prélèvement générateur de peu de distorsions, tout en aidant à limiter la hausse des prix des logements. La fiscalité immobilière est plus favorable à la croissance que d'autres formes d'impôt, parce qu'elle a moins d'effet sur les décisions d'offre de main-d'œuvre, de production, d'investissement et d'innovation (Johansson et al., 2008). Les recommandations faites dans l'*Étude économique de l'OCDE sur la Corée* de 2008 en faveur d'une refonte complète de la fiscalité restent pertinentes. L'encadré 2.2 en résume la teneur de ces recommandations ainsi que l'état d'avancement de leur mise en œuvre.

Politique monétaire et de change

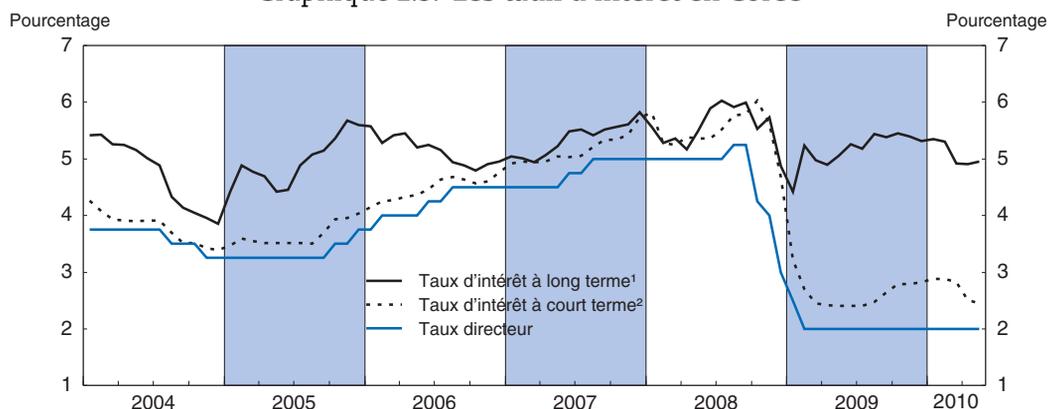
Après avoir relevé le taux d'intérêt directeur à 5¼ pour cent en août 2008, un mois seulement avant la faillite de Lehman Brothers, la Banque de Corée a vite changé de politique : d'octobre 2008 à février 2009, elle a abaissé à quatre reprises le taux officiel jusqu'à 2 %, niveau le plus bas jamais atteint, où il est demeuré depuis (graphique 2.3). De plus, la Banque centrale a injecté 28 000 milliards de wons (2.7 % du PIB) pour atténuer la compression du crédit en développant ses opérations de marché et en élargissant la gamme d'actifs éligibles; elle a également relevé le plafond de ses facilités à taux privilégié et rémunéré les réserves obligatoires des banques, tout en contribuant au Fonds de stabilisation du marché obligataire et au Fonds de recapitalisation des banques (chapitre 3).

Le rythme de hausse des prix à la consommation, après avoir culminé à près de 6 % à la mi-2008, a fléchi à 2 % au troisième trimestre de 2009 (graphique 2.4). Alors qu'un certain nombre de pays de l'OCDE craignaient une déflation effective ou éventuelle, l'inflation est restée supérieure à 2 % en Corée, en raison notamment d'un point de départ élevé. Cette situation résulte aussi de la nette dépréciation du wons qui a fortement majoré les prix à l'importation et qui a, par ailleurs, concouru à déclencher une reprise forte et précoce en stimulant les exportations. Au premier trimestre de 2010, le taux d'inflation s'est accéléré, tout en restant inférieur au point médian de la zone ciblée, qui a été élargie en janvier 2010. Les anticipations d'inflation à horizon de douze mois, qui ont suivi l'inflation réelle avec un certain délai, sont passées de 4.5 % à la mi-2008 à 3 % en mars 2010.

Encadré 2.2. **Bilan des réformes structurelles : le système fiscal**

Recommandations formulées dans l' <i>Étude économique de l'OCDE sur la Corée</i> de 2008	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Impôt sur les bénéfices des sociétés	
Abaisser le taux légal pour promouvoir la compétitivité internationale des entreprises et réduire ainsi la part de leur imposition dans la fiscalité directe.	Le taux ordinaire a été abaissé à 22 % en 2009 et celui applicable aux PME est passé de 11 % en 2008 à 10 % en 2010.
Supprimer progressivement les prélèvements parafiscaux.	Les prélèvements parafiscaux sont rationalisés par refonte de diverses contributions, pénalités et commissions.
Élargir l'assiette imposable en réduisant les dépenses fiscales.	De nouvelles dépenses fiscales ont été introduites en 2008 en réaction à la crise (tableau 2.2).
Éviter que les collectivités locales ne taxent les entreprises.	Aucune initiative n'a été prise.
Impôt sur le revenu des personnes physiques	
Abaisser le taux d'imposition pour faciliter l'IDE, la création d'entreprises et l'éducation.	Les trois taux d'imposition les plus bas sont passés de 8-26 % à 6-24 % en 2009-10, tandis que le taux maximal de 35 % sera réduit à 33 % en 2012.
Réduire les incitations fiscales en faveur du dispositif de retraite avec sortie en capital.	Aucune initiative n'a été prise.
Élargir l'assiette imposable.	Les déductions au titre du revenu global et des frais d'éducation ont été majorées, ce qui a réduit l'assiette. Plusieurs mesures modestes ont été prises pour l'élargir.
Assurer encore davantage le respect des obligations fiscales des professions indépendantes en améliorant les voies d'exécution et en augmentant les pénalités pour fraude.	Des mesures ont été prises pour améliorer la transparence du revenu des indépendants en incitant les petites entreprises à tenir une comptabilité et en étendant l'obligation d'enregistrer les factures fiscales électroniques.
Étendre le crédit d'impôt au titre des revenus du travail institué en 2008.	La condition d'obtention a été assouplie (un enfant au lieu de deux) et le montant maximum majoré de 0.8 million de wons à 1.2 million de wons.
Taxer plus les avantages annexes.	Aucune initiative n'a été prise.
Encourager l'autonomie des collectivités locales pour modifier les taux d'imposition.	Le gouvernement transformera la taxe locale sur les résidents en impôt local sur le revenu, mais le taux et l'assiette resteront les mêmes pendant les trois prochaines années.
Taxe sur la valeur ajoutée et autres impôts sur la consommation	
Recourir à la TVA pour augmenter les recettes.	Aucune initiative n'a été prise.
Utiliser un taux de TVA unique.	Aucune initiative n'a été prise; la Corée continue d'exonérer certains produits de la TVA.
Conserver une large assiette imposable pour la TVA.	La Corée conserve une assiette large pour la TVA.
Supprimer progressivement les impôts spécifiques sur la consommation.	Aucune initiative n'a été prise, mais la finalité de ces taxes a été modifiée : au lieu de compenser le caractère régressif de la TVA, elles remédient aux externalités.
Supprimer progressivement les taxes dédiées.	Aucune initiative n'a été prise.
Majorer les taxes liées à l'environnement.	Aucune initiative n'a été prise.
Réviser le régime spécial applicable aux PME.	Aucune initiative n'a été prise.
Éviter d'introduire une TVA locale qui creuserait les écarts entre les régions sans renforcer l'autonomie des collectivités locales.	Mise en place en 2010 d'une TVA locale dont le taux vise à réduire les écarts budgétaires entre collectivités.
Fiscalité immobilière	
Augmenter la fiscalité immobilière locale.	Les tranches et les taux d'imposition ont été ramenés en 2009 au niveau de 2007.
Réduire encore les taxes frappant les transactions.	Aucune initiative n'a été prise.
Basar la taxation des plus-values (TPV) sur leur montant et non sur le nombre de propriétés possédées.	La surtaxe sur les plus-values applicable aux propriétaires de plusieurs habitations a été temporairement suspendue.
Supprimer à moyen terme la taxe nationale sur le foncier et l'immobilier.	Le gouvernement a pris la décision de principe de transformer la TPV en taxe locale.

Graphique 2.3. Les taux d'intérêt en Corée

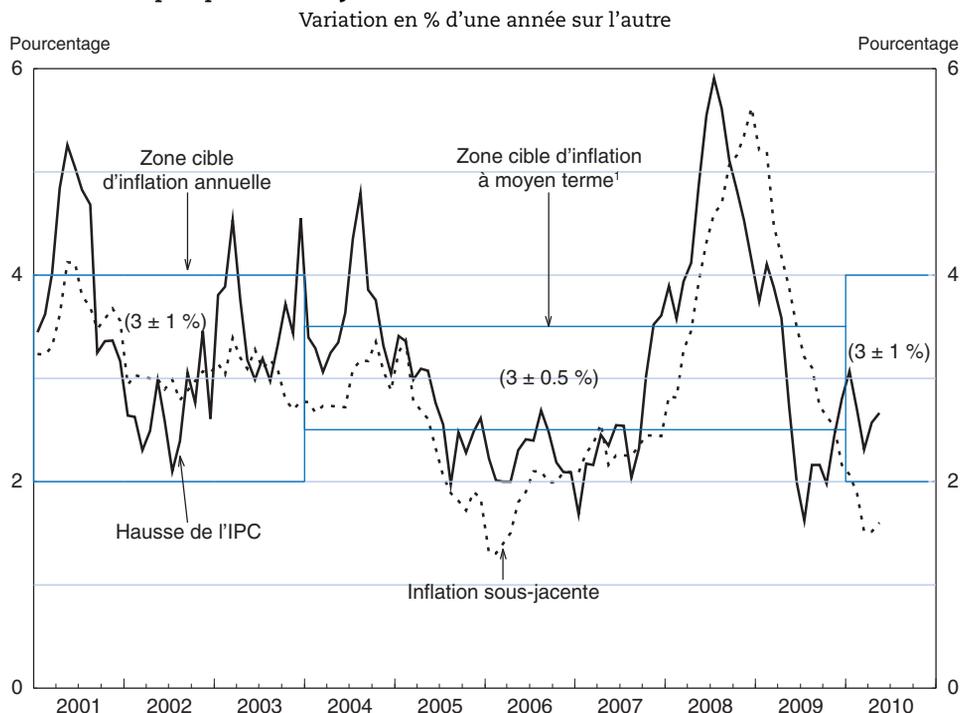


1. Obligations d'État à dix ans.
2. Taux des certificats de dépôt à 91 jours.

Source : Banque de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302606>

Graphique 2.4. Objectifs et résultats en matière d'inflation



1. Depuis 2004, on vise un objectif à moyen terme et, en 2007, on a substitué l'indice général à l'IPC sous-jacent.

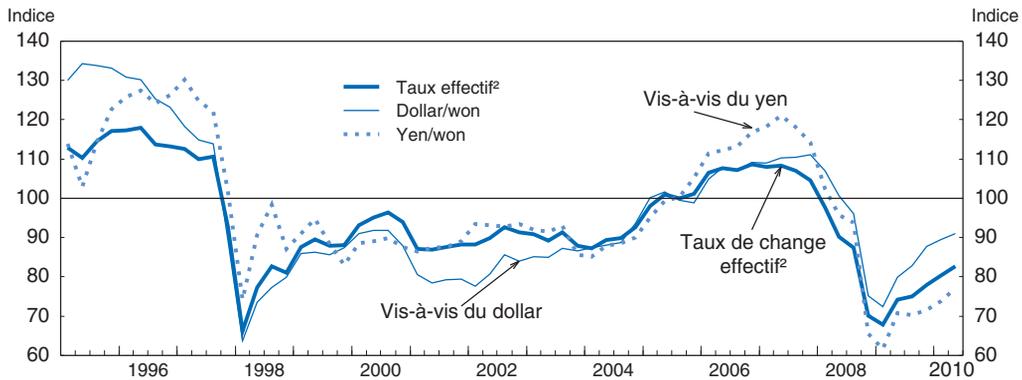
Source : Banque de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302625>

Bien que le taux directeur soit stable depuis plus d'un an, l'appréciation du taux change a entraîné un certain resserrement des conditions monétaires (graphique 2.5). Après une chute de 35 % en termes effectifs entre la mi-2007 et février 2009, le won a regagné près de 19 % au premier trimestre 2010. Cette appréciation du taux de change s'est traduite par un durcissement des conditions monétaires (graphique 2.6). On est néanmoins en présence d'une détente exceptionnelle en raison du bas niveau des taux d'intérêt et de l'affaiblissement du won, qui est encore inférieur de 25 % à son point haut de 2007 en termes effectifs.

Graphique 2.5. **Évolution du taux de change**¹

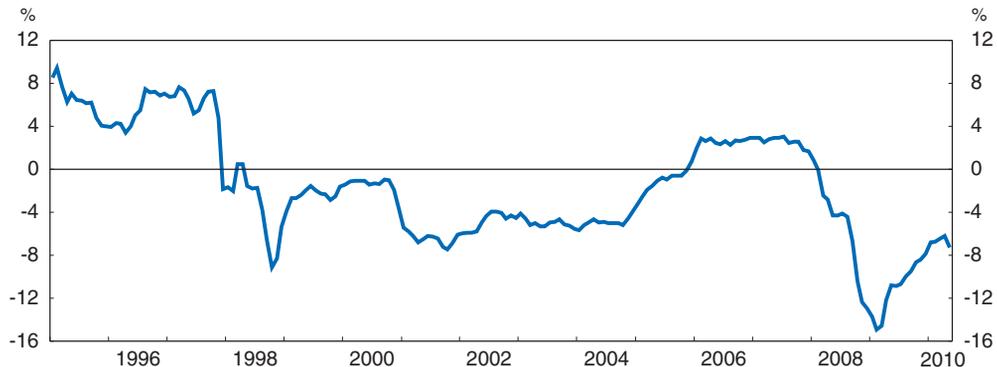
2005 = 100



1. Une hausse indique une appréciation du won. Pour le deuxième trimestre de 2010, le taux indiqué du 10 mai (1 131,8 wons pour un dollar) est celui sur lequel sont fondées les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87.
2. Calculé vis-à-vis de 41 partenaires commerciaux.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302644>

Graphique 2.6. **Les conditions monétaires en Corée**Différence en % par rapport à la moyenne depuis 1995¹

1. Une hausse indique un resserrement des conditions monétaires. L'OCDE calcule l'indice en donnant une pondération de 1 au taux d'intérêt à court terme (taux des certificats de dépôt à 91 jours), corrigé de l'inflation sous-jacente, et une pondération de 0,3 au taux de change effectif réel.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302663>

Le maintien de conditions monétaires très souples, au terme de cinq trimestres de croissance économique positive (et très vigoureuse au premier trimestre 2010), pose la question du choix du moment approprié pour normaliser le taux d'intérêt directeur. Alors que le gouvernement s'est empressé de mettre fin à la relance budgétaire, il a souligné que les conditions requises pour un relèvement du taux d'intérêt directeur ne sont pas encore remplies, faisant valoir que le secteur privé ne s'est pas encore complètement redressé, que le marché du travail manque encore de vigueur et que l'endettement des ménages est préoccupant. Lors de la réunion d'avril du Comité de politique monétaire (CPM), le taux directeur a été laissé au niveau où il se trouvait depuis 14 mois. Le CPM a déclaré que l'activité économique interne continuait de se redresser et que cette tendance semblait

devoir se poursuivre. Il a toutefois cité des facteurs de risque extérieurs qui rendent incertaine la continuité de l'expansion. En même temps, la Banque centrale a relevé sa projection de croissance pour 2010, de 4.6 % à 5.2 % en avril.

Le taux d'intérêt directeur étant négatif en termes réels et le contexte monétaire restant exceptionnellement accommodant à ce stade de la reprise, on peut penser que le moment est venu de commencer à normaliser progressivement les taux d'intérêt. En outre, une croissance supérieure à 5 % en 2010 aurait vite fait d'absorber les capacités encore inemployées, d'autant que les taux de croissance potentiels dans la zone de l'OCDE ont manifestement fléchi par suite de la crise financière. Plusieurs pays de l'OCDE et certains pays non membres asiatiques ont déjà amorcé un relèvement des taux d'intérêt officiels. Comme la Corée est à l'avant-garde de la reprise mondiale, il y a de bonnes raisons qu'elle fasse de même. Cela est également important, au même titre que l'indépendance de la Banque centrale, pour assurer la crédibilité de la politique monétaire et ancrer les anticipations d'inflation, deux conditions indispensables à l'efficacité de la gestion monétaire (Minegishi et Cournède, 2010).

La flexibilité du taux de change a été bénéfique à la Corée, en particulier pendant la crise de 2008. Compte tenu des facteurs mondiaux qui ont fait baisser le won, il aurait été coûteux et vain d'intervenir. La Corée n'a donc pas renouvelé l'erreur commise en 1997, où elle avait épuisé ses réserves en devises au cœur d'une crise de liquidité (Cho, 2009). La démonstration a aussi été faite que ces réserves, les sixièmes plus importantes du monde à la mi-2008, à près de 260 milliards USD (31 % du PIB), étaient suffisantes pour surmonter une crise grave, notamment en facilitant la mise en place de systèmes de crédit croisé en devises avec les autres pays. Elles sont certes tombées à 200 milliards USD à la fin de 2008, mais pour ensuite remonter à 268 milliards USD; on peut en conclure qu'une nouvelle augmentation n'est pas nécessaire, compte tenu des efforts multilatéraux qui sont déployés pour renforcer les filets de sécurité financière au plan international (chapitre 3).

Conclusion

La politique macroéconomique a pour priorité de continuer à soutenir une reprise viable et durable après la crise mondiale. Compte tenu du rythme de redressement de l'activité, le retrait programmé des mesures de relance budgétaire en 2010 paraît approprié et devra être suivi de nouvelles restrictions de dépenses par rapport au passé. L'élargissement de la base d'imposition pourrait générer des recettes supplémentaires sans aggraver les distorsions. La levée du dispositif de relance monétaire n'a pas encore été décidée, en raison de préoccupations à propos du dynamisme de l'économie nationale et mondiale. Malgré des incertitudes persistantes, il convient de ne pas laisser s'accumuler trop longtemps les anticipations et les tensions en matière d'inflation, d'où l'importance d'amorcer la normalisation des taux d'intérêt. L'encadré 2.3 donne un résumé de recommandations spécifiques.

Encadré 2.3. Résumé des recommandations de politique macroéconomique

- Donner un caractère plus contraignant aux objectifs de dépenses publiques énoncés dans le plan budgétaire à moyen terme, de façon à ralentir le rythme de progression de dépenses et à réduire, comme prévu, à 0.5 % du PIB en 2013 le déficit des comptes consolidés des administrations (compte non tenu de l'excédent du compte de la sécurité sociale).
- Contenir l'alourdissement de la dette des entreprises publiques.
- Procéder à la privatisation des 18 entreprises publiques qui subsistent, comme le prévoyait le plan de 2008.
- Réduire les dépenses fiscales, notamment celles qui sont liées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés, afin de limiter les pertes de recettes.
- Renforcer la fiscalité immobilière, notamment pour freiner la hausse des prix des logements.
- Commencer à normaliser les taux d'intérêt pour maîtriser les prix à la consommation et les prix d'actifs.
- Maintenir la politique de change flexible, qui s'est avérée efficace face à la crise de 2008.

Notes

1. Les autorités préfèrent mesurer le solde budgétaire compte non tenu de l'excédent de la sécurité sociale, car ce dernier doit servir à honorer les engagements futurs que représentent les pensions de retraite publiques et aussi le coût de la restructuration du secteur financier opéré de 2002 à 2006. La Corée se réfère à la mesure SFP du budget de l'État. Les comptes des administrations publiques, calculés sur la base du SCN93, sont disponibles jusqu'en 2008 : ils faisaient alors ressortir un excédent de 3 % du PIB, contre un déficit de 1.7 % pour le budget consolidé prenant en compte l'excédent de la sécurité sociale (tableau 2.3). La différence vient du fait que les SFP n'incluent pas les collectivités locales, mais intègrent les prêts nets, dont certains sont de nature financière.
2. Toutefois, les dépenses du budget de 2010 dépassent de 6.6 % celles du budget initial de 2009 adopté avant l'aggravation de la crise économique mondiale.
3. Sur la base du compte des administrations publiques, la dette publique brute est passée de 32 % en 2008 à 35 % en 2009.
4. Trois ont été admises à la cote (Grand Korea Leisure Company, Korea Power Engineering Company et Korea District Heating Corporation) et trois ont été cédées purement et simplement (Farmland Improvement Company, Ansan City Development Company et Korea Asset Trust Company).
5. Le fait le plus important a été la fusion, en octobre 2009, de la Société foncière coréenne et de la Société nationale coréenne pour le logement.
6. Le plan national de gestion budgétaire (PNGB) a marqué un progrès important par rapport au plan budgétaire à moyen terme (PBMT) en vigueur de 1998 à 2003 : i) le PNGB couvre le budget consolidé, y compris certains fonds publics, alors que le PBMT s'en tenait au budget général; ii) le PNGB présente des objectifs quantitatifs, alors que le PBMT ne donnait que des orientations générales; iii) le PNGB est utilisé par les ministères pour formuler le budget et annoncé publiquement, alors que le PBMT constituait surtout une référence pour le ministère de la planification et du budget; iv) le PNGB est révisé chaque année, alors que le PBMT ne l'était que périodiquement.
7. Depuis 2007, le plan budgétaire à moyen terme est plus stable, les objectifs fixés pour une année donnée variant moins par la suite.
8. Le plan à moyen terme est fondé sur les prêts bruts de l'État, d'où une différence avec le tableau 2.3 basé sur les prêts nets. La différence entre ces deux mesures est indiquée dans les notes explicatives du tableau 2.7.

Bibliographie

- Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Design Choices for Fiscal Policy Rules », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 5, n° 4, OCDE, Paris.
- Cho, D. (2009), « The Republic of Korea's Economy in the Swirl of Global Crisis », *Asian Development Bank Institute Working Paper Series* n° 147, Tokyo.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, OCDE, Paris.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, OCDE, Paris.
- Korea Development Institute (2010), *KDI Review of the North Korean Economy*, février, Séoul (en coréen).
- Kwon, G. (2009), « A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part 1) », *Global Economics Papers* n° 188, Goldman Sachs, 21 septembre.
- Lienert, I. et M. Jung (2004), Le cadre juridique des systèmes budgétaires : Une comparaison internationale, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4, n° 3, OCDE, Paris.
- Minegishi, M. and B. Cournède (2010), Réponses de la politique monétaire à la crise et stratégies de sortie, *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 753, OCDE, Paris.
- Ministère de la Stratégie et des Finances (2009), « Plan budgétaire 2009-13 », *Economic Bulletin*, octobre, Séoul.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, OCDE, Paris.

Chapitre 3

Le système financier coréen : surmonter la crise financière mondiale et résoudre les problèmes qui subsistent

À la fin de 2008, l'aggravation de la crise financière mondiale a provoqué des sorties massives de capitaux et des troubles sur les marchés financiers coréens. Toutefois, la prompt réaction du gouvernement et de la Banque centrale a permis de stabiliser le système financier national au début de 2009 et la reprise a suivi assez rapidement. Contrairement à 1997, les institutions financières ont surmonté l'épreuve sans subir de dommages importants. L'augmentation des aides aux PME a joué un grand rôle, mais il faudrait maintenant les réduire pour éviter de soutenir des entreprises non rentables et pour développer la capacité des banques à apprécier les risques, ce qui aboutirait à une organisation financière plus centrée sur les principes de marché. En tant que petite économie ouverte, la Corée doit aussi devenir moins vulnérable aux soudaines sorties de capitaux. Enfin, il convient d'utiliser efficacement les règles prudentielles pour limiter les risques du crédit immobilier, améliorer la gouvernance des institutions financières et développer la titrisation en assurant la transparence.

La récente crise financière mondiale a sérieusement mis à l'épreuve le système financier de la Corée. Le choc de septembre 2008, infligé à une économie déjà ralentie, a déclenché une fuite des capitaux et une chute du taux de change. Cela a rappelé la crise de 1997 qui avait failli provoquer l'effondrement économique et financier du pays¹. En fin de compte, le système financier et l'économie ont bien supporté le choc, en partie grâce à une réaction rapide et efficace des autorités. Si la résistance à la crise a été bien meilleure que dix ans auparavant, c'est parce que le cadre institutionnel avait été amélioré après la crise de 1997. En outre, les institutions financières étaient sorties renforcées de la restructuration opérée à l'époque, ce qui les a aidées à résister cette fois à la contagion. Au vu de plusieurs indicateurs, le système financier s'est stabilisé en mars 2009 et a poursuivi ensuite son redressement, parallèlement à l'économie réelle, bien que les prêts non productifs restent plus élevés qu'avant la crise.

Le présent chapitre examine d'abord l'incidence de la crise financière mondiale sur la Corée et les mesures qui ont permis au système financier de se reprendre rapidement. La troisième section propose une analyse de l'état actuel des institutions financières, puis expose les dispositions à prendre pour atténuer la vulnérabilité persistante de la Corée aux sorties de capitaux. La section suivante évoque les défis auxquels le pays est maintenant confronté, notamment les problèmes des PME et les prix des logements. L'encadré 3.3 résume les recommandations.

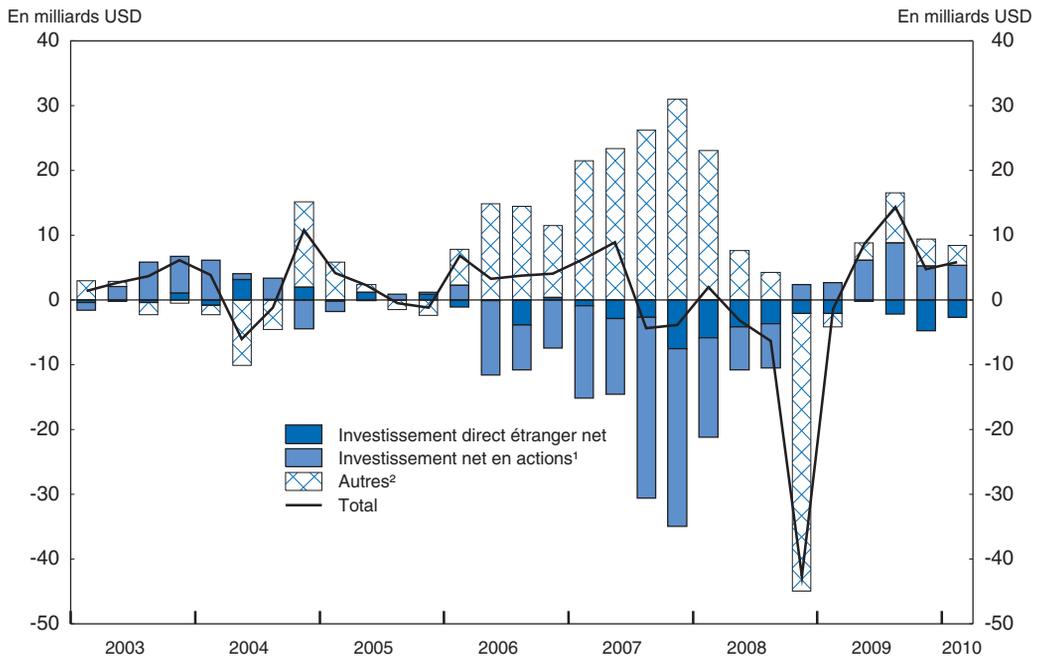
L'incidence de la crise financière mondiale sur le système financier coréen

À la fin de 2008, d'importantes sorties de capitaux...

Les origines de la vulnérabilité du système financier coréen à la crise mondiale remontent à l'année 2006, marquée par des emprunts nets massifs à l'étranger (graphique 3.1). Les entrées accrues de capitaux ont surtout résulté de l'endettement externe des banques (qui apparaît dans la rubrique « autres » du graphique 3.1). Du troisième trimestre 2006 au troisième trimestre 2008, les engagements externes bruts des banques coréennes et des succursales nationales de banques étrangères ont augmenté respectivement de 41 et de 47 milliards USD (graphique 3.2). Les entrées ont été en partie compensées par des sorties plus importantes du fait que les restrictions applicables aux investissements des entreprises coréennes à l'étranger ont été assouplies (Kim *et al.*, 2009) et que les résidents coréens ont acquis davantage d'actions étrangères (*Étude économique de l'OCDE sur la Corée*, 2007).

Il y a des différences notables entre les activités d'emprunt et de prêt à l'extérieur des succursales nationales de banques étrangères et celles des banques coréennes. D'abord, de 2006 à 2008, l'endettement des succursales de banques étrangères a été à 95 % de courte durée (moins d'un an), au lieu d'à peu près la moitié pour les banques nationales. Ensuite, pendant cette période, les prêts externes des succursales de banques étrangères n'ont représenté que 15 % de leur endettement externe contre 60 % pour les banques nationales. Cela laisse penser que l'endettement externe de ces succursales était plus étroitement lié

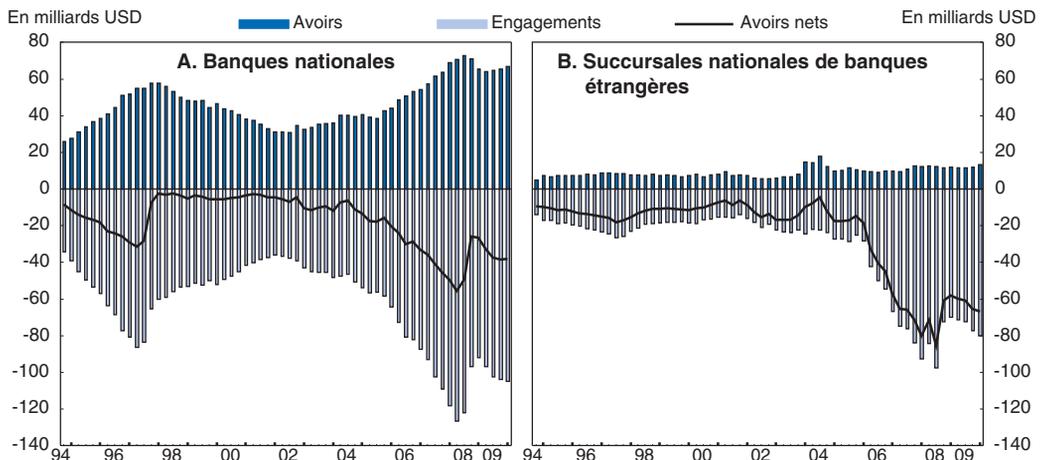
Graphique 3.1. **Compte de capital de la Corée**



1. Une des composantes des investissements de portefeuille.
 2. Tous les autres transferts et flux de capitaux y compris la composante « titres de dette » des investissements de portefeuille, les autres investissements nets (dont les prêts et les crédits commerciaux) et les dérivés financiers nets.
- Source : Statistiques économiques de la Banque de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302682>

Graphique 3.2. **Avoirs et engagements extérieurs par catégorie de banque**



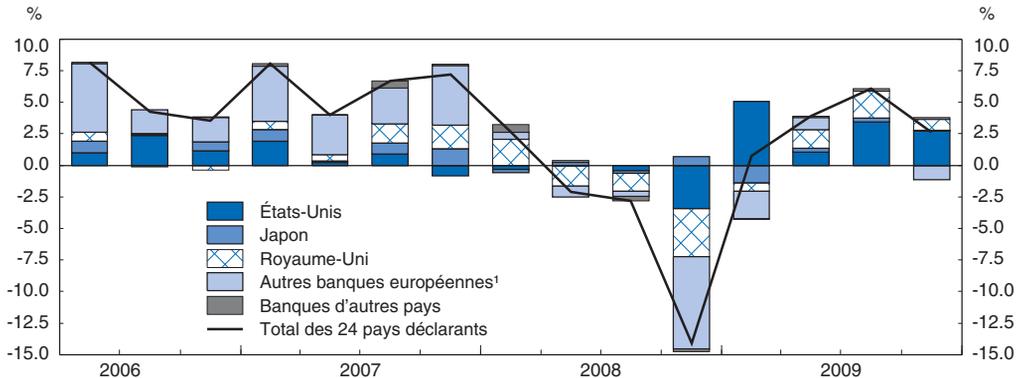
Source : Statistiques économiques de la Banque de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302701>

aux opérations de « carry trade », qui consistent à emprunter à court terme à l'étranger des fonds placés en obligations et actions nationales, tout en se couvrant contre le risque de change en arbitrant entre taux de marché à terme et au comptant². Les banques européennes ont représenté près des trois quarts de l'augmentation des créances de banques étrangères en Corée de la fin de 2005 à la mi-2008 (graphique 3.3). Les opérations de « carry trade » ont contribué à faire passer le montant des obligations d'État détenues par des étrangers de

Graphique 3.3. **Créances consolidées des banques étrangères en Corée**

Variations par rapport au trimestre précédent sur la base du porteur ultime du risque; contribution en points de pourcentage



1. Banques à capitaux nationaux des pays qui déclarent les créances sur la base du porteur ultime du risque (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie).

Source : Banque des règlements internationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302720>

1 % de l'encours total au premier trimestre 2006 à 12 % au deuxième trimestre de 2008. Dans le même temps, les avoirs étrangers en obligations financières se sont rapidement accrus pour s'élever à 6 % de l'encours total. La hausse du montant des obligations d'État et des obligations financières détenues par des étrangers a été en partie compensée par une baisse de leurs placements en actions.

Avant septembre 2008, l'économie coréenne accusait déjà un ralentissement dû à la récession américaine qui s'était amorcée en décembre 2007, à la montée des cours du pétrole et à un resserrement de la politique monétaire, car la Banque de Corée tentait de modérer les tensions sur les prix de l'immobilier. Le choc de septembre 2008 a déclenché une des sorties massives de capitaux, chiffrées à 42 milliards USD au quatrième trimestre (graphique 3.1). Dans le même temps, les engagements bruts des banques nationales ont diminué de 25 milliards USD (graphique 3.2). Les difficultés d'obtention du renouvellement des prêts existants les ont obligées à réduire leurs emprunts à l'étranger et sur les marchés monétaires internationaux, notamment en raison des contraintes financières pesant sur les créanciers dans le contexte d'une crise de liquidité mondiale. Les engagements bruts des succursales nationales de banques étrangères ont également chuté de 25 milliards USD, par suite de problèmes financiers et économiques dans leurs pays³. Les banques européennes ont été à l'origine des trois quarts de la baisse des créances d'établissements étrangers sur la Corée au cours du second semestre 2008, le reste étant surtout imputable aux banques américaines (graphique 3.3).

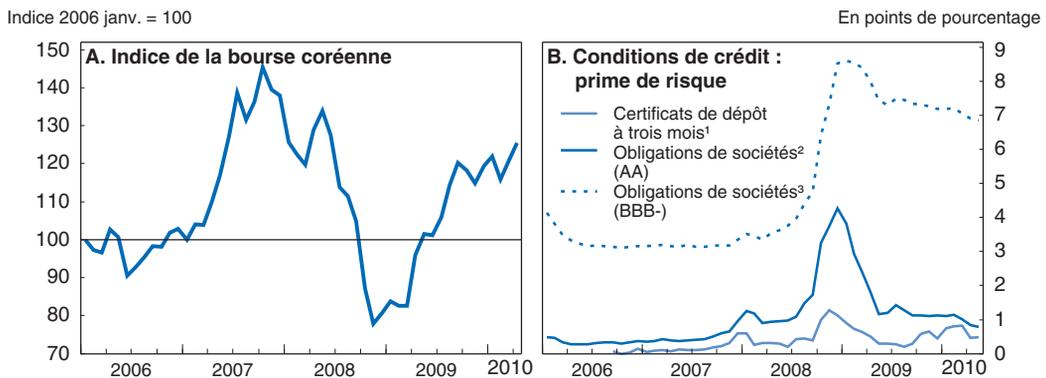
... ont provoqué une chute du won ainsi qu'une dégradation des marchés d'actifs et des conditions de crédit internes...

Le taux de change effectif a amorcé une dépréciation graduelle quand, à partir de la mi-2007, le compte de capital est devenu négatif (graphique 2.5). À la fin de 2008, d'importantes sorties de fonds ont fait fortement baisser le won; en février 2009, il avait reculé de 25 % en termes effectifs, de 27 % contre le dollar et de 38 % contre le yen, par rapport à août 2008. L'affaiblissement du change et les brusques variations des flux de capitaux ont pesé sur les prix des actifs internes. En février 2009, l'indice des cours de la bourse

a perdu plus de 40 % par rapport à son point culminant d'octobre 2007 (graphique 3.4). Le marché monétaire et celui des obligations de sociétés ont aussi été perturbés par la crise mondiale : à la fin de 2008, les primes de risque (c'est-à-dire l'écart de taux d'intérêt avec des titres équivalents garantis par l'État) sur les obligations notées AA et BBB- dépassaient respectivement 400 et 800 points de base.

La crise limitant l'accès aux marchés de capitaux, les entreprises se sont tournées vers les banques pour se financer. Au quatrième trimestre de 2008, la demande de prêts émanant tant des grandes sociétés que des PME a doublé (graphique 3.5). Mais, en même temps, les banques sont devenues nettement plus restrictives dans l'octroi de crédits aux grandes entreprises, tout en le restant à l'égard des PME, ce qui a créé une situation financière très délicate dans le secteur productif. Au quatrième trimestre de 2008, le nombre d'entreprises n'honorant par leurs chèques a doublé pour atteindre un chiffre proche de 1 000.

Graphique 3.4. **Évolution des marchés d'actions et d'obligations en Corée**



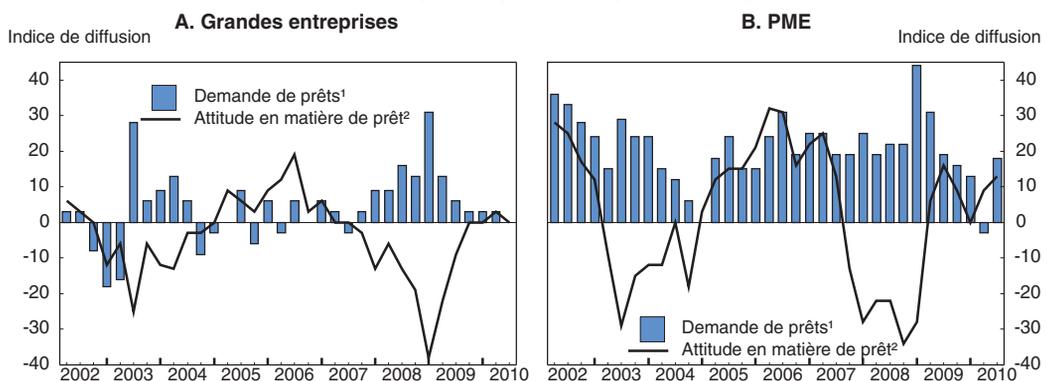
1. Écart entre les taux des certificats de dépôt à trois mois et ceux des « obligations de stabilisation monétaire ».
2. Écart entre les taux des bons du Trésor à trois ans et ceux des obligations de sociétés notées AA.
3. Écart entre les taux des bons du Trésor à trois ans et ceux des obligations de sociétés notées BBB-.

Source : Banque de Corée et DataStream.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932302739>

Graphique 3.5. **Les conditions de crédit en Corée**

Résultats de l'enquête auprès des responsables de prêts



1. Indice de diffusion = (augmentation significative) × 1.0 + (augmentation modérée) × 0.5 – (diminution significative) × 1.0 – (diminution modérée) × 0.5.
2. Indice de diffusion = (nettement positive) × 1.0 + (assez positive) × 0.5 – (nettement restrictive) × 1.0 – (assez restrictive) × 0.5.

Source : Banque de Corée, *Enquête sur les pratiques des institutions financières en matière de prêts*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932302758>

... mais la situation s'est stabilisée au premier trimestre de 2009

Le système financier coréen s'est stabilisé au début de 2009. En fin d'année, il avait surmonté le choc de septembre 2008 sans subir des dommages de même ampleur qu'après la crise de 1997. À l'époque, on avait assisté à un grand nombre de faillites dans ce secteur, à une prolifération d'actifs non productifs et à une insuffisance des fonds propres bancaires, qui avaient nécessité des injections massives d'argent public. Après une hémorragie de capitaux à la fin de 2008, le compte de capital est revenu à l'équilibre au premier trimestre de 2009, puis il a dégagé des excédents substantiels au cours des trimestres suivants (graphique 3.1). En 2009, les placements nets en actions ont représenté l'essentiel des entrées de capitaux. Bien que les banques aient aussi recommencé à emprunter à l'étranger, leurs engagements externes restaient inférieurs, en fin d'année, au maximum atteint en 2008 (graphique 3.2)⁴.

Le redressement des marchés de capitaux a eu un effet bénéfique sur les marchés des changes, des actions et des obligations ainsi que sur les conditions de crédit appliquées aux grandes entreprises :

- Le won a gagné 20 % en termes effectifs depuis le point bas touché en février 2009, 21 % contre le yen et 25 % contre le dollar (graphique 2.5). Néanmoins, par rapport au point culminant atteint à la mi-2007, le taux de change effectif reste inférieur d'à peu près 25 % et le taux de change bilatéral contre le yen a perdu 41 %⁵.
- L'indice de prix des actions est remonté à 50 % depuis la fin 2008, grâce à un retour plus rapide de la croissance économique et grâce à la restauration de la confiance des entreprises, malgré un niveau de 17 % plus bas du point culminant atteint en 2007 (graphique 3.4). Le redressement du prix des actions a été dans une large mesure dû aux investisseurs étrangers dont la participation aux actions a augmenté de 28 % au premier trimestre 2009 à 32 % au troisième trimestre 2009.
- À la faveur de la stabilisation de l'économie, la prime de risque des obligations de sociétés notées AA avait diminué de quelque 130 points de base à la mi-2009, tout en restant un peu au-dessus du niveau de 2006 (graphique 3.4, partie B). Il subsiste un problème plus sérieux concernant les titres moins bien cotés. Même si la prime de risque acquittée pour les obligations notées BBB- a baissé depuis le maximum atteint à la fin de 2008, elle reste proche de 700 points de base, soit plus du double du niveau de 2006. Ces primes élevées, qui traduisent une augmentation de l'aversion au risque des créanciers et aussi un risque plus important, freineront la reprise conjoncturelle.
- Le comportement en matière d'octroi de crédit aux grandes entreprises est redevenu neutre, mais la demande de prêts a faibli du fait de la normalisation des marchés de capitaux (graphique 3.5). Le nombre d'entreprises émettant des chèques qu'elles n'honorent pas a diminué de moitié en 2009.
- L'attitude des banques vis-à-vis du crédit aux PME s'est sensiblement améliorée au milieu de 2009 (graphique 3.5, partie B), sous l'influence de mesures officielles, notamment le conseil qui leur a été donné de renouveler automatiquement leurs concours aux PME (à l'exclusion de celles qui avaient déjà des incidents de paiement sur les prêts existants) et l'extension des garanties publiques de crédit (voir plus loin). Au second semestre, en revanche, elles se sont montrées plus réticentes à prêter aux PME, ce qui risque de freiner le redémarrage de l'activité.

Une réaction rapide et efficace des pouvoirs publics

La réaction des autorités est intervenue au moment opportun et a été de portée générale, avec un assouplissement des conditions monétaires et de crédit ainsi que des mesures visant à faire face à la dette extérieure, à renforcer les institutions financières, à soutenir les PME et à aider les ménages en grande difficulté. La relance budgétaire a aussi contribué à la rapide stabilisation du système financier en favorisant une reprise précoce et vigoureuse (chapitre 2). Le succès a été dû en partie à l'expérience acquise pendant la crise de 1997 et aux institutions créées pour y faire face (encadré 3.1). À la différence de 1997, la réaction des pouvoirs publics a été transparente⁶. En outre, le gouvernement s'est fermement engagé à poursuivre la réforme de la gouvernance des entreprises, à libéraliser le marché financier ainsi qu'à améliorer les institutions publiques financières et réglementaires.

Encadré 3.1. L'héritage de la crise financière asiatique de 1997

La rapidité et l'ampleur du choc économique et financier infligé par la crise asiatique de 1997, forçant la Corée à solliciter du FMI un prêt de 58 milliards USD, ont révélé aux autorités les faiblesses du système financier et la nécessité d'un changement radical. Face à cette situation, il a été décidé de : i) refondre les instances réglementaires, ce qui a amélioré les règles prudentielles; ii) résoudre le problème des prêts non productifs; iii) recapitaliser et restructurer le système. Suite à la fermeture des établissements non viables et à la fusion de beaucoup de ceux qui ont subsisté, le nombre des institutions financières a diminué d'un quart de 1997 à 2000 (OCDE, 2001).

Au lendemain de la crise de 1997, quatre réformes institutionnelles du système de régulation ont créé les conditions pour mettre fin à la fuite des capitaux, à la dépréciation du won et à la perte de confiance dans le système financier consécutives au choc de 2008 :

- La création de la Commission de contrôle financier (CCF) en 1998 et du Service de contrôle financier (SCF) en 1999 a fait beaucoup progresser la régulation prudentielle grâce au durcissement des normes de fonds propres et à la mise en place d'un système rationnel de classement des PNP et à la réduction du facteur politique dans la distribution du crédit bancaire. L'État a aussi établi un cadre d'intervention rapide permettant une action offensive à l'égard des institutions financières en difficulté, imposé une série de règles prudentielles régissant les prêts aux particuliers et aux groupes d'entreprises, amélioré la gouvernance en rendant obligatoire la présence d'un administrateur extérieur dans de nombreuses institutions (avec la possibilité pour des étrangers d'exercer cette fonction) et perfectionné les normes comptables.
- L'indépendance officielle de la Banque de Corée a été renforcée en 1998 et en 2003 (Cargill, 2001 et 2010). L'adoption d'un dispositif de ciblage de l'inflation a axé la politique monétaire sur la stabilité des prix et réduit les influences politiques sur l'octroi de crédit par la Banque centrale. Les réformes de 2003 l'ont aussi dotée de moyens plus souples pour organiser le système des paiements et jouer le rôle de prêteur en dernier ressort.
- La Société coréenne d'assurance des dépôts (KDIC) a reçu pour mission d'assurer les dépôts dans les banques commerciales, les maisons de titres, les compagnies d'assurance, les banques d'affaires et les caisses d'épargne, afin de limiter le risque systémique. Ce mode explicite de garantie des dépôts par l'État est plus transparent et moins sensible aux pressions politiques que l'ancien système implicite.
- La Société coréenne de gestion d'actifs (KAMCO), institution financière publique, a été réorganisée pour gérer les PNP, dont le montant a beaucoup augmenté à cause de la crise de 1997.

Le pays a dépensé 38 500 milliards de wons (8 % du PIB de 1997) d'argent public pour acquérir des PNP, surtout par le truchement de KAMCO (tableau 3.1), ce qui a permis de réduire rapidement ceux détenus par les banques et les institutions non bancaires. Si KAMCO a réussi à résoudre le problème des PNP, c'est parce qu'elle s'est efforcée de s'en « débarrasser » au lieu de les stocker, indiquant ainsi que la réaction à la crise ne consisterait pas à abandonner des créances et à faire preuve de tolérance, comme dans certains pays. Au contraire, des fonds publics ont été utilisés pour trouver rapidement une solution au problème. KAMCO s'est défait des PNP

Encadré 3.1. **L'héritage de la crise financière asiatique de 1997** (suite)

au moyen de cessions en bloc ou de ventes groupées de titres adossés à des actifs, de ventes individuelles, de saisies avec mise aux enchères publiques et de partenariats. Les cessions par séries de titres gagés sur des actifs ont contribué au développement des marchés monétaires et de capitaux du pays (He, 2004).

L'État coréen a apporté 82 000 milliards de wons (16 % du PIB de 1997) pour recapitaliser les institutions financières (tableau 3.1). Cinq banques qui ne respectaient pas la norme de fonds propres de 8 % fixée par la BRI ont été fermées en 1998; neuf ont été regroupées en quatre établissements en 1999 et deux d'entre elles ont fusionné en 2000. Les pouvoirs publics ont encouragé les fusions, même entre établissements sains. La privatisation des huit banques nationalisées a ouvert l'accès aux investisseurs extérieurs, ce qui a permis à des banques à capitaux étrangers de devenir un élément permanent et compétitif du système financier coréen (Byrne, 2005). Toutes les banques nationalisées ont été privatisées à l'exception de la Banque Woori, dont la Société d'assurance des dépôts reste le principal actionnaire. Dans le secteur non bancaire, l'État a fermé 29 banques d'affaires, 15 maisons de titres, 15 sociétés de gestion d'actifs et 22 compagnies d'assurance entre 1998 et juin 2007.

Tableau 3.1. **Le programme de restructuration du secteur financier**

Novembre 1997-juin 2009, en milliers de milliards de wons

	Prises de participation	Apports de capitaux	Remboursements de dépôts	Acquisition d'actifs	Achat de PNP	Total
A. Dépenses par catégorie d'institution financière						
Banques	34.0	13.9	–	14.4	24.6	86.9
Secteur non bancaire	29.5	4.7	30.3	3.3	11.5	79.3
Banques d'affaires	2.7	0.7	18.3	–	1.1	22.8
Maisons de titres/fonds de placement	10.9	0.4	–	2.1	8.5	21.9
Assurances	15.9	3.1	–	0.3	1.8	21.2
Coopératives de crédit	–	–	4.7	0.2	–	4.9
Caisses d'épargne	–	0.4	7.3	0.6	0.2	8.5
Établissements étrangers	–	–	–	–	2.4	2.4
Total	63.5	18.6	30.3	17.7	38.5	168.6
B. Dépenses par source de financement						
Émission d'obligations	42.2	15.2	20.0	4.2	20.5	102.1
Fonds recouverts	8.0	3.2	7.4	6.9	17.0	42.5
Argent public	13.2	–	–	6.5	–	19.7
Autres	–	0.2	2.9	0.1	1.1	4.3
Total	63.5	18.6	30.3	17.7	38.5	168.6
	KDIC	KAMCO	État	Total		
C. Recouvrement de dépenses						
1998	–	2.4	–	2.4		
1999	4.3	9.7	–	14.0		
2000	6.0	8.9	–	15.0		
2001	4.1	5.3	–	9.4		
2002	2.7	3.8	6.6	13.1		
2003	5.6	2.4	1.1	9.1		
2004	5.7	1.4	0.2	7.3		
2005	3.6	2.1	0.1	5.8		
2006	3.4	4.8	0.2	8.4		
2007	4.4	0.8	0.3	5.4		
2008	2.4	0.7	–	3.4		
2009 (août)	0.9	0.3	–	1.2		
Total	43.1	42.7	8.8	94.5		

Source : Commission de contrôle des fonds publics.

Encadré 3.1. L'héritage de la crise financière asiatique de 1997 (suite)

De novembre 1997 à juin 2009, les fonds publics consacrés à la restructuration du secteur financier se sont élevés à 168 600 milliards de wons (32 % du PIB de 1997), dont à peu près les deux tiers ont été versés de 1997 à 2000. Ce montant a dépassé le coût des crises financières dans deux autres pays de l'OCDE*. La proportion de l'argent public affectée à la restructuration qui a pu être recouvrée, surtout au moyen des cessions de PNP effectuées par KAMKO et de la vente de participations publiques dans les institutions financières, a été de 56 % (tableau 3.1). Certes, tout cela a coûté extrêmement cher, mais les institutions financières en sont ressorties plus fortes et axées davantage sur des critères commerciaux, tandis que les marchés financiers ont retrouvé une certaine stabilité. La résolution rapide et efficace de la crise financière a contribué pour une grande part à la reprise de la croissance, à un rythme annuel de 5.4 % pendant la décennie commencée en 1998, même si de nouveaux problèmes sont apparus, notamment l'éclatement de la bulle des cartes de crédit en 2003.

* Il s'est établi à 9.8 % du PIB au Japon de 1992 à 2009 (OCDE, 2009b) et à 4 % du PIB aux États-Unis de 1984 à 1991 (Laeven et Valencia, 2008).

Assouplissement des conditions monétaires et du crédit

La Banque de Corée a nettement assoupli la politique monétaire en réduisant à six reprises le taux directeur, le ramenant de 5.25 % en octobre 2008 au niveau actuel de 2 % (chapitre 2). De plus, elle a injecté 28 000 milliards de wons (2.7 % du PIB) pour atténuer la raréfaction du crédit en développant ses opérations de marché et en élargissant la gamme d'actifs éligibles dans ces dernières; elle a également relevé le plafond de ses facilités à taux privilégié⁷ et rémunéré les réserves obligatoires des banques, tout en contribuant au Fonds de stabilisation du marché obligataire et au Fonds de recapitalisation des banques (tableau 3.2).

Tableau 3.2. Injections de liquidités de la Banque de Corée destinées à stabiliser les marchés financiers

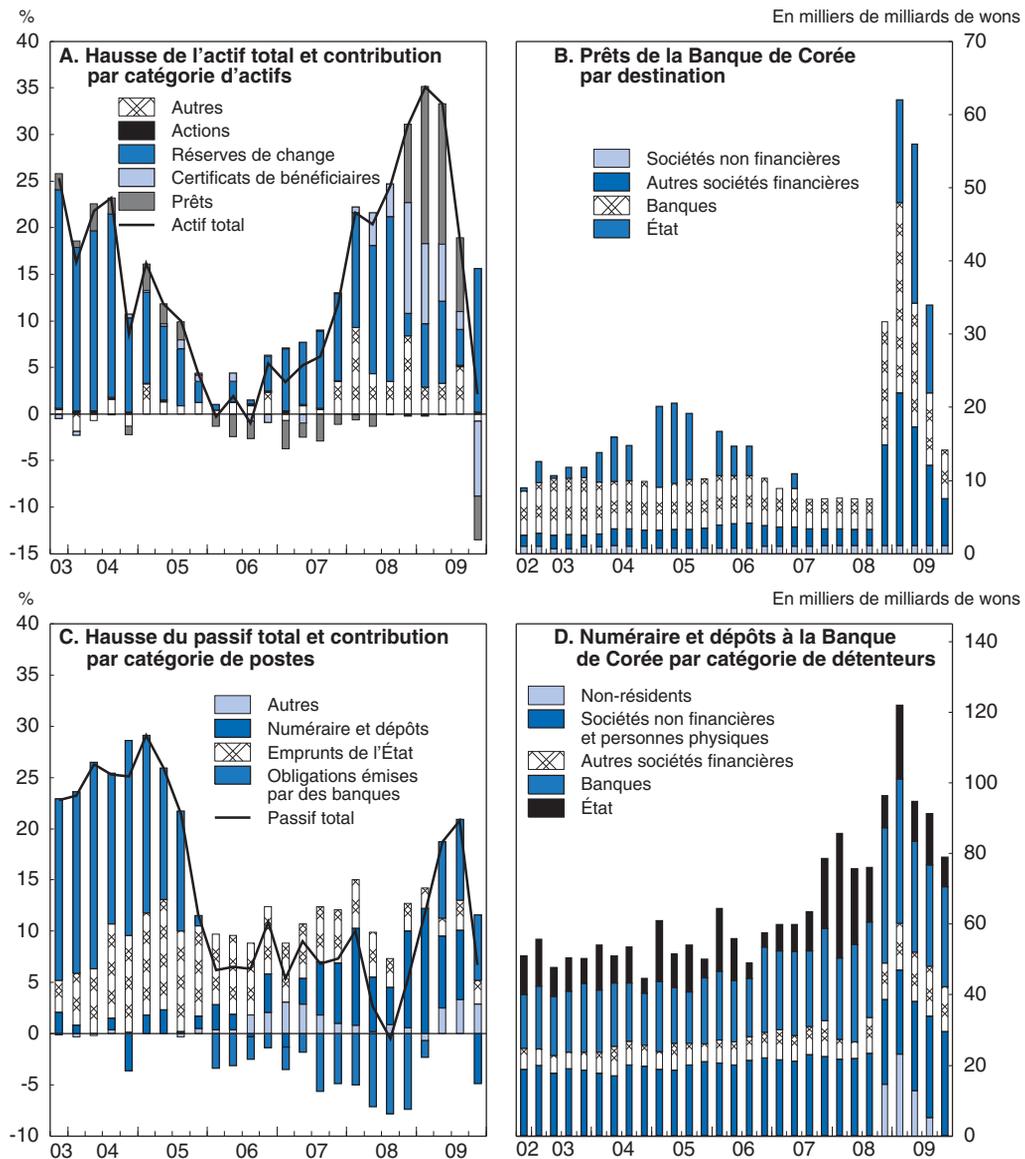
En milliers de milliards de wons, mars 2009

	Montant
Opérations de marché, dont accords de rachat	18.5
Augmentation des facilités à taux privilégié	3.5
Rémunération des réserves obligatoires	0.5
Concours au Fonds de stabilisation du marché obligataire	2.1
Concours au Fonds de recapitalisation des banques	3.3
Contribution au Fonds de garantie du crédit	0.1
Total	28.0

Source : Banque de Corée.

De ce fait, les actifs détenus par la Banque centrale ont progressé à un rythme exceptionnellement rapide en 2008 (graphique 3.6, partie A). Au quatrième trimestre 2008, ses concours ont surtout été destinés aux banques commerciales et à d'autres sociétés financières (partie B). Au troisième trimestre de 2009, les prêts aux banques étaient retombés à moins de 10 000 milliards de wons, alors que ceux consentis à d'autres sociétés financières et à l'État restaient supérieurs à ce chiffre. Au passif, la Banque centrale a d'abord fait augmenter la monnaie fiduciaire et les dépôts, afin d'accroître la liquidité (partie C), répondant ainsi au besoin des banques de détenir des avoirs liquides importants

Graphique 3.6. Bilan de la Banque de Corée



Source : Banque de Corée, tableau des opérations financières.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932302777>

et à la demande inhabituelle de liquidités émanant des non-résidents (partie D). À la mi-2009, lorsque la stabilisation de l'économie et des marchés a permis aux banques et aux non-résidents de se défaire d'avoirs liquides, la Banque a privilégié l'émission d'obligations à la création de monnaie.

Des liquidités supplémentaires ont été fournies par le Fonds de stabilisation du marché obligataire, doté par l'État et des organismes publics de 10 000 milliards de wons (0,9 % du PIB). Son objectif était d'alimenter le secteur réel en liquidités par la voie du marché obligataire à partir de décembre 2008. En octobre 2009, il avait acquis pour 4 300 milliards de wons de titres de sociétés et d'établissements de crédit spécialisés. Bien que ces opérations aient peut-être contribué à faire baisser les primes de risque, celles acquittées sur les titres les moins bien notés demeurent élevées (graphique 3.4)⁸.

Enfin, la bourse coréenne (qui englobe le marché des actions, le marché des contrats à terme et KOSDAQ, le compartiment des valeurs technologiques), l'Association coréenne des investisseurs financiers et l'organisme national de conservation des titres ont créé ensemble un fonds disposant de 515 milliards de wons, qui a vocation à investir en bourse pendant une période de trois ans commencée en 2008. Le but était d'apaiser les inquiétudes des investisseurs pendant la crise. Effectuant surtout des placements dans des instruments cotés en bourse, il a obtenu un rendement de quelque 38 % au cours de sa première année d'existence. Compte tenu de sa dimension, cette structure n'a sans doute pas eu beaucoup d'incidence sur le marché des actions, mais le fait d'autoriser l'institution boursière à intervenir pour soutenir les cours est préoccupant.

Mesures concernant la dette extérieure

Au vu des difficultés éprouvées par les banques pour obtenir le renouvellement de leurs emprunts à l'étranger, la Banque de Corée leur a accordé des prêts en devises. En outre, pour alléger ces difficultés, le gouvernement a annoncé en octobre 2008 qu'il garantissait les engagements à court terme des banques à hauteur de 100 milliards USD; à cette date, on estimait qu'ils étaient de l'ordre de 80 milliards USD. Pour bénéficier d'une garantie, les banques devaient signer avec le SCF un protocole d'accord qui les engageait à faciliter l'octroi de liquidités aux PME. En mai 2009, les garanties ont été étendues à la couverture des nouveaux engagements contractés à l'étranger jusqu'en fin d'année.

Pour atténuer la tendance marquée à la baisse du won et les problèmes d'obtention de financements en dollars, la Banque de Corée a aussi conclu plusieurs accords internationaux :

- En octobre 2008, elle a signé avec la Réserve fédérale américaine un accord d'échange (« swap ») lui donnant la possibilité d'obtenir jusqu'à 30 milliards USD contre des wons. Sur ce montant, 4 milliards USD ont été mis en adjudication auprès des banques en décembre 2008. L'accord a expiré en février 2010.
- Un accord d'échange d'une durée de trois ans, passé en décembre 2008 avec la Banque centrale de Chine, a permis à la Banque de Corée de mobiliser jusqu'à 180 milliards RMB (38 000 milliards de wons). Les deux parties sont convenues d'étudier la possibilité de convertir les monnaies échangées en monnaies de réserve.
- Le même mois, la Banque de Corée est parvenue à un accord avec la Banque du Japon portant le plafond de l'accord d'échange bilatéral won-yen de l'équivalent de 3 milliards USD à l'équivalent de 20 milliards USD. Cet accord est arrivé à expiration à la fin d'avril 2010.

Renforcement des institutions financières

Avant la récente crise, les autorités financières coréennes avaient déjà pris plusieurs mesures de consolidation des banques. La plus importante, décidée en décembre 2007, avait consisté à relever l'obligation de provisionnement des crédits normaux aux entreprises de 0.7 % à 0.85 % (0.9 % dans les secteurs sensibles à la conjoncture comme le BTP, l'immobilier, le commerce de gros, la distribution et la restauration) pour se prémunir contre une éventuelle augmentation des défaillances. Le gouvernement avait également fixé des lignes directrices en vue d'améliorer la gestion du risque⁹.

Quand la crise s'est aggravée, les mesures à court terme d'apport de liquidité à l'économie ont été complétées par l'injection de capitaux dans les banques au moyen d'un fonds de recapitalisation. Celui-ci a été mis en place en décembre 2008 et doté de

20 000 milliards de wons (2 % du PIB). Son principal objectif est de renforcer les capitaux propres des banques pour leur permettre de continuer à prêter aux entreprises non financières, notamment les PME. Pour avoir droit à ces financements, une banque doit signer un protocole d'accord avec l'État, lequel procède ensuite à des évaluations mensuelles des efforts de restructuration de la banque et de son soutien aux PME. En mars 2009, le Fonds a souscrit des obligations hybrides (pour 3 500 milliards de wons) et des titres subordonnés (pour 500 milliards de wons) émis par huit institutions financières. L'État n'a pas annoncé d'autres projets visant à apporter des capitaux aux banques.

Outre l'injection directe de capitaux, les pouvoirs publics ont pris des mesures en vue d'augmenter les ratios de fonds propres réglementaires. *En premier lieu*, la Corée a prolongé la période pendant laquelle on autorise le calcul parallèle des obligations au titre de Bâle I et de Bâle II, afin d'empêcher une baisse des ratios de la BRI qui aurait réduit la capacité de prêt des banques. Jusqu'à la fin de 2009, le SCF a utilisé, dans ses activités de contrôle, le plus élevé des deux ratios de fonds propres calculés en référence à Bâle I et à Bâle II. *En second lieu*, il a modifié, en octobre 2008, les critères applicables aux avoirs et aux engagements inclus dans le calcul du ratio de liquidité en wons; ceux ayant « moins de trois mois » d'échéance résiduelle ont été remplacés par ceux ayant « moins d'un mois » à courir. L'objectif était de réduire la demande d'obligations financières à émettre et de stabiliser les taux d'intérêt de marché. *En troisième lieu*, le SCF a relevé, en décembre 2008, de 15 à 30 %, le pourcentage d'obligations hybrides admises dans les fonds propres de niveau I (« Tier 1 ») au sens de la BRI. En phase de tension financière, cet assouplissement bien visible des obligations de fonds propres dans le respect des règles de la BRI a été judicieux et efficace.

L'État consolide aussi les institutions financières en acquérant directement leurs actifs. Pour remédier au problème des PNP et des actifs de qualité médiocre, il a créé un Fonds de restructuration des sociétés qui dispose de 40 000 milliards de wons (4 % du PIB). Comme lors de la crise de 1997, KAMCO joue un rôle déterminant dans les opérations d'achat d'avoirs non productifs par l'intermédiaire de cette entité. En octobre 2009, KAMCO et le fonds avaient investi 3 100 milliards de wons, la moitié de ce montant ayant servi à acquérir des PNP (2 300 milliards de wons par KAMCO et 600 milliards de wons par le fonds). Le solde a été utilisé pour acheter des actifs physiques et contribuer à la restructuration de sociétés¹⁰.

Aide aux PME et à d'autres entreprises

L'une des priorités importantes de la politique économique a été de protéger les PME pendant la crise au moyen de toute une série de programmes visant à encourager la continuité de l'offre de crédit bancaire et à prévenir une multiplication des faillites. On a assisté à une forte hausse des garanties de crédit accordées par deux institutions publiques – le Fonds coréen de garantie du crédit (KODIT) et la Société coréenne de financement de la technologie (KOTEC). À la fin de 2009, les montants garantis atteignaient 59 400 milliards de wons (5.6 % du PIB), en hausse de 34 % par rapport à 2008 (tableau 3.3). Par ailleurs, le ratio de garantie des prêts aux PME a été porté de 85 % à 95 %. Un dispositif de garantie à 100 %, plafonné à 10 milliards de wons, a été mis en place à l'intention des entreprises de secteurs essentiels, dont les exportations, la croissance verte, la haute technologie et les jeunes pousses. Enfin, l'aide directe de l'État aux PME a presque doublé en 2009 (graphique 3.7).

Deux nouvelles initiatives – les programmes de garantie Voie Rapide et Gagnant-Gagnant ont été lancées pour aider les PME viables en situation financière difficile. Le premier, mis en place en octobre 2008, avait procuré 18 000 milliards de wons

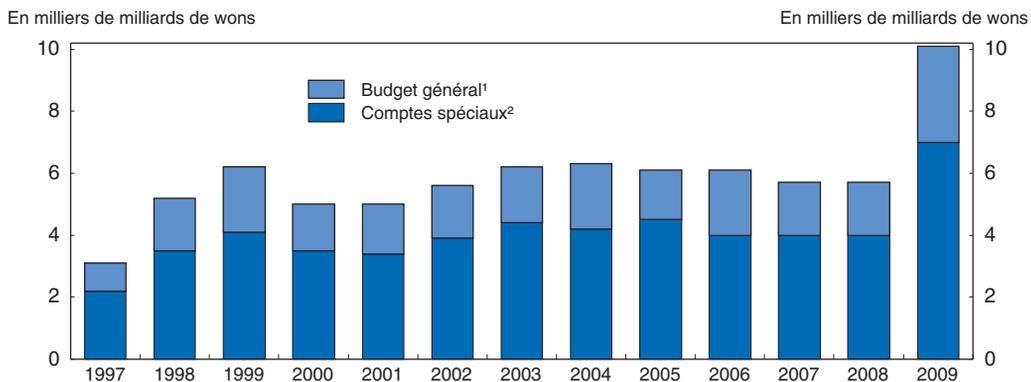
Tableau 3.3. **Garanties de crédit aux PME**
En milliers de milliards de wons¹

	A	B	B/A	Perte nette
	Encours des garanties	Défaillances	Taux de défaillance	
1997	17.0	1.2	6.9	1.2
1998	32.8	3.0	9.2	2.6
1999	30.9	1.9	6.0	1.3
2000	35.1	1.2	3.4	0.8
2001	47.4	1.6	3.4	1.5
2002	49.0	1.4	2.8	1.1
2003	49.5	2.7	5.5	2.3
2004	47.1	3.3	7.1	2.3
2005	42.6	2.4	5.6	1.6
2006	40.8	1.2	2.8	0.7
2007	40.2	1.2	3.1	0.8
2008	44.3	1.5	3.5	1.0
2009	59.4	2.0	3.4	–

1. Les garanties sont fournies par le Fonds coréen de garantie du crédit (KODIT) et la Société coréenne de financement de la technologie (KOTEC).

Source : Administration des PME.

Graphique 3.7. **Aide de l'État aux PME**
En milliers de milliards de wons



1. Le budget de l'administration chargée des PME (APME) comprend les transferts aux fonds de garantie du crédit.
2. Il s'agit des fonds de l'APME consacrés à la promotion et à la création de PME. Bien que l'APME soit un organisme public, une partie de son budget est transférée à des fonds extérieurs au budget général.

Source : Ministère de la Stratégie et des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302796>

(1.7 % du PIB) à près de 10 000 PME à la mi-2009 et a été prolongé jusqu'à la fin de la même année. Il prévoit que les entreprises s'adressent à leurs banques, qui les classent en fonction d'une évaluation de leur crédit. Celles qui sont retenues reçoivent des liquidités sous diverses formes : i) octroi de nouveaux prêts bancaires; ii) échange de dettes contre une participation au capital; iii) reconduction de prêts existants avec réduction du taux d'intérêt; iv) extension des délais de comptabilisation des pertes au titre de la détention d'obligations ou de KIKO¹¹.

Le programme Gagnant-Gagnant permet à de grandes entreprises d'aider les PME d'importance primordiale qui les fournissent en produits intermédiaires. Il repose sur des accords entre ces entreprises, les organismes de garantie du crédit et les banques. Les grandes firmes et les banques font des versements spéciaux à KODIT et KOTEC, qui

apportent un montant exactement équivalent. Les fonds servent à garantir l'intégralité des prêts à des PME recommandées. Ainsi, dans le cadre de la première garantie Gagnant-Gagnant, octroyée en janvier 2009, trois sociétés importantes (Hyundai Motor, POSCO et Hynix) et trois banques (IBK, Shinhan et Woori) ont versé au total 42 milliards de wons à KODIT et KOTEC. Ces deux institutions publiques ont ensuite garanti 351 milliards de wons (310 millions USD) de soutien en liquidités des trois banques et des grandes sociétés à leurs PME fournisseurs. En principe, les entreprises affiliées aux plus grands *chaebol* n'ont pas droit aux garanties¹². Le programme Gagnant-Gagnant fait aussi participer les collectivités locales¹³.

En 2009, le gouvernement a aussi favorisé le crédit aux PME en conseillant aux banques de renouveler automatiquement leurs concours, qui ont généralement une échéance d'un an. En juin de la même année, le taux de renouvellement dépassait généralement 90 %. Le gouvernement a justifié cette démarche au motif que, pendant la crise, les banques n'étaient pas en mesure d'apprécier avec exactitude la viabilité et la solvabilité des emprunteurs. Pourtant, elles étaient obligées de le faire, par exemple dans le cadre du programme Gagnant-Gagnant. La reconduction automatique, si elle est maintenue, reviendrait à institutionnaliser le « toilettage perpétuel » de créances douteuses. Le protocole d'accord prévoyant une hausse des crédits aux PME, que les banques devaient conclure avec l'État pour bénéficier d'une garantie de leur dette extérieure ou d'injections de capitaux publics (voir plus haut), a effectivement joué ce rôle. En octobre 2008, le gouvernement a fixé un objectif de progression de 32 200 milliards de wons aux concours aux PME en 2009, soit 50,4 % de l'augmentation totale prévue des prêts bancaires (SCF, 2010). En fin de compte, les concours aux PME ont progressé de 33 800 milliards de wons, soit 67,6 % de l'accroissement total du crédit bancaire. En fin d'année, les banques coréennes détenaient 444 000 milliards de wons de créances sur les PME, soit 46 % de l'encours total de leurs crédits.

Aide aux ménages en grande difficulté financière

Quelque 7 à 8 millions de personnes, soit à peu près un cinquième de la population adulte, ont de mauvaises cotations de crédit et ne peuvent donc obtenir des prêts bancaires. Ce qui pose problème est d'ailleurs moins l'impossibilité pour ces personnes d'accéder au crédit que leur surendettement résultant d'emprunts contractés dans le passé, par exemple auprès de sociétés de crédit à la consommation. On estime en effet que 15 à 20 % des prêts aux ménages (ce qui représente 60 % du PIB) ont été accordés à des personnes dont la cote de crédit était faible. Les initiatives prises par le gouvernement pour aider les ménages en grande difficulté financière, dont les revenus et la cote de crédit sont bas, ont donné les résultats suivants pendant les dix premiers mois de 2009¹⁴ :

- Le Fonds de recouvrement des crédits (entité privée financée par des institutions financières) ainsi que le Service de conseil et de recouvrement en matière de crédit restructurent les dettes personnelles. Le fonds a acquis auprès de créanciers (les institutions financières) des prêts de moins de 50 millions de wons (44 000 USD) non remboursés depuis plus de trois mois, afin d'alléger la charge des débiteurs en offrant des remises sur les intérêts et en autorisant l'amortissement. Il a acheté près de 750 000 crédits d'un montant total de 5 200 milliards de wons (0,5 % du PIB) entre décembre 2008 et novembre 2009.
- Le Fonds a aussi aidé les personnes à faible cote de crédit à convertir des emprunts assortis de taux d'intérêt supérieurs à 20 % en emprunts bancaires au taux moyen de 12 %. L'opération a porté sur plus de 13 000 emprunts d'un montant total de 143 milliards de wons.

- En 2009, le Service de conseil et de recouvrement en matière de crédit a restructuré les emprunts de 87 000 personnes en modifiant les taux d'intérêt ou en allégeant la dette au moyen de réaménagements¹⁵.
- Sous l'impulsion des autorités de tutelle, les banques ont allégé les charges des débiteurs, par exemple en allongeant les échéances et en révisant les modalités d'emprunt. De novembre 2008 à août 2009, les échéances d'emprunts d'un montant total de 117 500 milliards de wons (11 % du PIB) ont été différées, tandis que les réaménagements ont porté sur 1 100 milliards de wons.

Ces programmes ont été subordonnés à un certain nombre de conditions, afin de réduire les risques d'aléa de moralité à l'occasion du rééchelonnement des dettes et de l'octroi de garanties de refinancement. Ainsi, un accord de rééchelonnement est invalidé si l'on s'aperçoit que l'intéressé possède des biens cachés ou ne respecte pas l'obligation de rembourser à bonne date. Dans le cadre de ces dispositifs, on refuse aussi de donner des garanties aux personnes surendettées ou dont le revenu dépasse un certain niveau. Il n'en demeure pas moins que ces programmes posent de sérieux problèmes d'aléa de moralité.

La santé des institutions financières coréennes a aidé à résister à la crise

Grâce à la restructuration et à l'amélioration du cadre réglementaire opérées au lendemain de la crise de 1997, la situation des banques et des institutions financières non bancaires était globalement bonne au moment du choc de septembre 2008 : la rentabilité, le rendement des actifs, le pourcentage de prêts inférieurs ou très inférieurs à la norme, les taux de défaillance sur les prêts aux PME et aux ménages, le ratio de fonds propres réglementaires de la BRI sont autant d'éléments qui témoignaient de la solidité du système. Cette position relativement forte au moment du déclenchement de la crise a permis de stabiliser rapidement le secteur financier. Toutefois, il existe un risque de gonflement sensible des PNP en raison du renouvellement automatique des crédits aux PME, dont certaines ne sont pas viables.

L'organisation coréenne reste principalement basée sur les financements indirects, dont le système bancaire est la principale source¹⁶. Les banques à dimension nationale, qui détiennent quelque 90 % de l'ensemble des dépôts et prêts, sont saines malgré une certaine progression de leurs PNP. En effet, le montant des prêts inférieurs ou très inférieurs à la norme¹⁷ a doublé pour passer de 0.7 % du total en 2007 à 1.6 % en 2009, avant de retomber à 1.2 % en décembre 2009 (tableau 3.4). Les provisions pour pertes sur prêts sont en hausse sensible depuis 2007, du fait du durcissement des règles de provisionnement mentionné plus haut. C'est pourquoi elles dépassaient de 40 % en décembre 2009 le montant des prêts inférieurs à la norme, même après la radiation de 3 000 milliards de wons de PNP au deuxième semestre de 2009. En 2008 et 2009, les bénéfices après impôt ainsi que le rendement des capitaux propres et des actifs ont été relativement bas, tout en restant positifs, en grande partie à cause de l'importance des provisions pour pertes. Le ratio de fonds propres réglementaires de la BRI, en hausse depuis 2007, a atteint 14.6 % en décembre 2009, au plus haut depuis 2002. Cette amélioration résulte de l'apport de fonds publics, des efforts faits par les banques elles-mêmes pour lever des capitaux propres et du recul de leurs concours. De plus, les changements réglementaires évoqués plus haut ont contribué à la vive augmentation des ratios de fonds propres publiés.

Tableau 3.4. Indicateurs du secteur bancaire
Banques à présence nationale, en milliers de milliards de wons

	2002	2004	2006	2007	2008	Jun 2009	Déc. 2009
Bénéfices nets (avant impôt)	9.0	12.8	2.2	16.5	14.6	6.5	12.1
Bénéfices nets avant constitution de provisions pour pertes (avant impôt)	3.7	6.0	1.3	13.8	7.4	1.9	5.1
Bénéfices après impôt	2.9	5.9	8.1	9.4	5.2	1.5	4.2
Rendement des fonds propres (en %)	10.95	18.23	15.52	16.04	8.31	2.28	6.12
Rendement des actifs (en %)	0.56	0.89	1.06	1.09	0.51	0.13	0.38
Total des prêts (A)	432.2	473	591.3	670.9	784.7	778.5	770.3
Prêts risqués ¹ (B)	10.6	9.4	5.3	4.9	9.1	12.2	9.0
En % du total des prêts (B/A)	2.4	2.0	0.9	0.7	1.2	1.6	1.2
Provisions pour pertes sur prêts (C)	8.8	9.1	8.4	9.3	12.9	14.3	12.6
Rapport entre provisions et prêts risqués (en %) (C/B)	83.5	96.6	160.1	197.0	146.5	121.7	139.8
Ratio de fonds propres réglementaires de la BRI	10.5	11.3	12.4	12.0	12.8	14.3	14.6
Nombre d'agences	4 304	4 333	4 623	4 723	4 866	4 704	4 721

1. Comprend les prêts risqués et les créances douteuses, majorés de la perte estimée.

Source : Service de contrôle financier.

Au total, le ratio prêts/dépôts n'indique pas d'endettement excessif des banques. Au terme de 2007 et de 2008, le ratio s'établissait respectivement à 104.4 % et 101.6 %, si l'on tient compte des certificats de dépôt (compte non tenu des CD, il s'élevait à 123.9 % et 118.8 %). En matière de qualité des créances, comme de niveau des provisions pour pertes et de fonds propres réglementaires, les résultats des deux plus grands établissements spécialisés, la Banque coréenne de développement et la Banque industrielle de Corée¹⁸, ont été similaires en 2009 à ceux des banques à présence nationale. Les établissements locaux, qui contrôlent 7 % des prêts et des dépôts bancaires, demeurent plus rentables que les banques opérant dans l'ensemble du pays.

Les autres catégories d'institutions financières restent financièrement saines dans l'ensemble. Certes, les maisons de titres ont essuyé en 2008 des pertes sur leurs principaux placements, mais elles ont encore dégagé des bénéfices et leurs ratios nets de fonds propres sont demeurés supérieurs à 500 %. Les compagnies d'assurance ont vu leurs bénéfices nets disparaître au début de 2009. Ils ont rebondi à la faveur de la stabilisation des marchés financiers et fait monter le ratio de solvabilité à 262 % en septembre 2009. Les résultats des autres institutions financières non bancaires – les caisses d'épargne à statut mutuel, les coopératives de crédit, les banques d'affaires, les sociétés de cartes de crédit et de crédit-bail, les sociétés financières et de capital-risque – sont comparables à ceux des banques (tableau 3.5). Malgré le recul des bénéfices nets en 2009 et le ralentissement de l'expansion du crédit, les prêts risqués n'ont que faiblement augmenté; ils sont passés de 3.4 % du total en 2007 à 4 % à la mi-2009, ce qui est inférieur à la moyenne de 5.2 % constatée de 2002 à 2006. Toutefois, les statistiques globales des institutions financières non bancaires occultent l'existence d'un problème dans les caisses d'épargne qui, au même titre que les sociétés émettrices de cartes de crédit, ont été le maillon faible de ce secteur. Les caisses d'épargne sont pénalisées par un taux élevé de défaillances, dû à la proportion importante de personnes physiques et de PME à crédit médiocre parmi leurs emprunteurs.

En résumé, le choc de septembre 2008 a freiné le développement du crédit dans toutes les catégories d'institutions financières coréennes et entraîné une baisse générale de la qualité des créances. Malgré tout, les ratios de fonds propres réglementaires ont augmenté, le montant des provisions constituées par les banques a dépassé celui des prêts notés comme risqués ou très risqués et les institutions financières ont dégagé des bénéfices à la

Tableau 3.5. Indicateurs du secteur non bancaire¹

Date	Prêts en milliers de milliards de wons	Variations en %	Prêts risqués en % du total	Bénéfice net en milliers de milliards de wons
2002	189		5.2	3 280
2003	177	-6.5	6.2	-9 905
2004	180	1.9	5.3	-198
2005	202	12.2	5.2	3 056
2006	230	13.6	4.1	5 096
2007	266	15.6	3.4	5 380
2008	278	4.6	3.6	3 765
Juin 2009	297	6.9	4.0	2 310

1. Il comprend les caisses d'épargne, les coopératives de crédit, les banques d'affaires, les sociétés de cartes de crédit, les sociétés de crédit-bail, les sociétés financières et les sociétés de capital-risque.

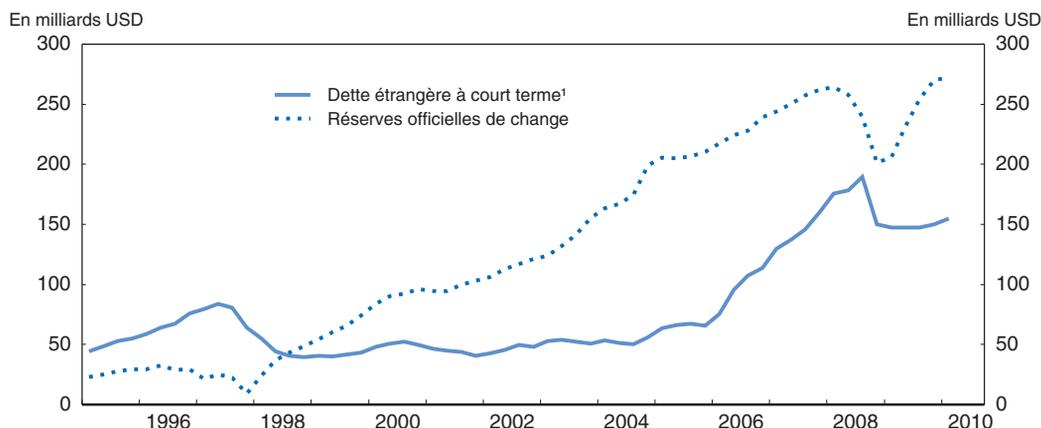
Source : Ministère de la Stratégie et des Finances.

fin de 2009. Elles devront cependant faire face au retrait des fonds et des garanties de l'État accordés en vue de les stabiliser ainsi que les marchés financiers; il existe aussi un risque de hausse sensible des PNP.

Comment remédier à la vulnérabilité de la Corée à l'égard des sorties de capitaux

La probabilité d'une dépréciation durable du won par suite du choc de 2008 est apparue moindre que dix ans plus tôt (CCF, 2008 et SCF, 2008). Outre la bonne santé des institutions financières et l'amélioration dans ce secteur depuis 1997, la Corée disposait de confortables réserves de change et une grande part de sa dette extérieure présentait peu de risque. En juin 2008, l'endettement extérieur total se montait à 420 milliards USD, mais près d'un tiers n'était pas remboursable¹⁹. À la même date, les réserves officielles de change s'élevaient à 258 milliards USD, dépassant la dette extérieure à court terme évaluée à 177 milliards USD (graphique 3.8). En outre, la majeure partie de ces réserves était placée en titres de dette notés AA ou au-dessus et l'État pratiquait la transparence à propos de leur montant. Lors de la crise de 1997, en revanche, les réserves de change utilisables étaient inférieures à 30 milliards USD, soit beaucoup moins que la dette extérieure à court terme, qui excédait 60 milliards USD.

Graphique 3.8. Réserves de change et dette à court terme de la Corée



1. D'échéance inférieure à un an.

Source : Banque de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302815>

En dépit de cette situation en apparence saine, la crise a révélé la vulnérabilité de la Corée, imputable principalement à l'endettement extérieur à court terme du système bancaire (graphique 3.2). Ce dernier a fait un bond de 66 % de la fin de 2006 à septembre 2008, pour atteindre 159 milliards USD, faisant de la Corée un débiteur net pour la première fois depuis 2000. Par la suite, on l'a vu plus haut, le pays a subi des sorties massives de capitaux et une sévère dépréciation du won sous l'effet du choc de septembre 2008. En résumé, la montée de l'endettement extérieur des banques a été l'un des principaux facteurs qui ont amené le pays à deux doigts d'une crise analogue à celle de 1997.

En tant que pays axé sur l'exportation, n'ayant pas le statut de monnaie de réserve et pratiquant la liberté des mouvements de capitaux, la Corée est sensible aux chocs externes, de caractère financier ou réel. L'économie reste donc sujette à une fuite des capitaux et une dépréciation rapide du change, comme cela s'est produit durant les crises de 1997 et de 2008. Compte tenu des sérieux problèmes que pose aux autorités cette vulnérabilité aux chocs d'origine externe, il serait fort souhaitable de limiter le risque d'hémorragie de capitaux en prenant un certain nombre de mesures à long terme. *D'abord*, une croissance plus rapide de la demande interne et des services aiderait à réorienter l'économie, actuellement trop dépendante des exportations, ce qui atténuerait la vulnérabilité du pays. Des réformes visant à renforcer les gains de productivité dans les services seraient utiles à cet égard (chapitre 1). *Ensuite*, poursuivre l'édification d'un système financier transparent et sain aiderait à soutenir la confiance des investisseurs étrangers et permettrait à ce système de mieux absorber les chocs externes.

Des mesures à long terme de ce type seraient utiles, mais la vulnérabilité de l'économie coréenne aux chocs externes, avec ses importants effets sur le taux de change et les prix des actifs, conduit à se demander ce qui pourrait être fait à brève échéance pour atténuer ce phénomène. Il y a essentiellement trois possibilités. *En premier lieu*, la Corée pourrait rétablir le contrôle des mouvements de capitaux à court terme. Toutefois, cela freinerait son intégration croissante à l'économie mondiale, source d'un remarquable développement. Le rétablissement du contrôle de capitaux est aussi assujéti aux disciplines du Code de l'OCDE de la libération des mouvements de capitaux élaboré, auquel la Corée adhère. *En second lieu*, il serait possible d'augmenter les réserves officielles de change. Mais la crise de 2008 ne donne pas l'impression que ces dernières soient insuffisantes. De fait, elles sont restées en permanence supérieures à 200 milliards USD et donc bien au-dessus du montant de la dette extérieure à court terme. En février 2010, les réserves en devises atteignaient 271 milliards USD (33 % du PIB de 2009), soit davantage qu'avant la crise. Une hausse substantielle ne serait donc pas judicieuse, sachant que la détention d'importantes réserves en devises coûte cher (Rodrik, 2006)²⁰. De surcroît, il est risqué de placer une grande partie de la richesse nationale en actifs étrangers instables.

La troisième possibilité, préférable aux deux autres, consisterait à internaliser le risque d'endettement externe des institutions financières en les incitant à contrôler de plus près cette source de financement. Le SCF a récemment pris l'initiative de renforcer les principes directeurs du contrôle des engagements externes en les centrant plus sur les institutions considérées individuellement que sur l'ensemble du secteur (encadré 3.2). Il faudrait recourir à des règles de ce type pour donner plus de transparence aux emprunts contractés à l'étranger. On pourrait également moduler les primes d'assurance des dépôts en fonction de l'endettement externe des banques pour les inciter à une gestion plus prudente en la matière.

Comme on l'a noté plus haut, l'instabilité du compte de capital a résulté en partie des activités des succursales de banques étrangères en Corée qui représentaient à la

Encadré 3.2. Mesures visant à renforcer la viabilité des institutions financières nationales

En novembre 2008, la CSF et le SCF ont annoncé un plan destiné à réduire le risque de change pour les institutions financières.

Révision des règles concernant le ratio de liquidité en devises

Face au déséquilibre entre les avoirs et les engagements en devises des banques, on applique un ratio de liquidité minimum en devises, à sept jours, à un mois et à trois mois. Ce ratio repose sur l'hypothèse que tous les actifs sont recouvrables à tout moment, quelle que soit leur négociabilité, c'est-à-dire que toutes les pondérations sont de 100 %. Or, les ratios sont restés largement supérieurs aux niveaux recommandés, même pendant la crise de 2008 (tableau 3.6). Le nouveau plan propose de différencier les pondérations par catégorie d'actifs financiers pour tenir compte de leur caractère plus ou moins recouvrable, ce qui devrait accroître l'utilité de cet indicateur.

Tableau 3.6. Ratio prudentiel pour les opérations en devises

Fin de période en % sur la base des anciennes pondérations

Indicateur	Niveau recommandé	2007	2008	Mars 2009	Juin 2009	Sept. 2009	Déc. 2009	Mars 2010
Ratio de liquidité en devises	(≥ 85 %)	102.7	98.9	102.7	105.2	105.0	105.1	105.5
Ratio de déséquilibre à 7 jours	(≥ -3 %)	3.7	3.2	2.1	2.8	3.1	2.8	2.2
Ratio de déséquilibre à 1 mois	(≥ -10 %)	2.9	0.4	0.2	1.6	1.6	1.1	2.7

Source : Service de contrôle financier.

Détention obligatoire d'actifs en devises sans risque

Les institutions financières sont tenues de détenir un montant minimum d'actifs en devises dénués de risque pour se préparer à l'éventualité d'une pénurie de liquidité en devises. On définit les actifs sûrs en devises comme les obligations d'État et de sociétés de notation supérieure à A ainsi que les dépôts dans les Banques centrales de pays dont la notation de crédit souverain dépasse A. Les institutions financières ont le choix entre détenir 2 % de leurs actifs libellés en devises sous forme d'instruments sans risque et opter pour une formule qui en réduise peut-être le montant.

Révision des règles de gestion des emprunts en devises à moyen et long terme

Conformément aux normes internationales, la définition des emprunts à moyen et long terme a été modifiée : on est passé de « un an ou plus » à « plus d'un an ». Par ailleurs, le pourcentage requis de financement à moyen ou long terme des prêts de même échéance est passé de 80 % à 90 %. Le SCF envisage de porter progressivement le ratio à 100 % ou davantage au premier semestre de 2010.

Fixation de normes de gestion du risque de liquidité en devises

Les institutions financières sont tenues de fixer des normes de contrôle interne dans le but d'établir un système de gestion du risque de liquidité en devises. Il s'agira de formuler des lignes directrices concernant, entre autres, la gestion du risque de liquidité spécifique aux devises, un dispositif d'alerte précoce, la limitation des sorties de capitaux pendant les crises et des plans de financement d'urgence.

Fixation de normes de gestion des risques liés aux dérivés en devises

Les institutions financières sont tenues de fixer des règles de contrôle interne pour gérer les risques liés aux opérations sur les produits dérivés en devises. Cette réforme limite le montant des opérations à terme sur devises à un maximum de 125 % des échanges physiques pour empêcher les institutions de se couvrir à l'excès. Quand on jugera nécessaire une hausse du ratio fixe, il faudra obtenir l'accord préalable du comité de gestion des risques de l'institution financière concernée. Dans le cadre de la gestion du risque de crédit, les « meilleures pratiques d'exécution des dérivés » s'appliqueront à toutes les institutions faisant des opérations en devises, à l'exception des institutions financières non bancaires.

Encadré 3.2. Mesures visant à renforcer la viabilité des institutions financières nationales (suite)

Mesures visant à encourager les sociétés de gestion d'actifs à mieux se couvrir contre le risque de change

Les institutions financières seront encouragées à mieux informer les clients du coût et de l'efficacité de la couverture du risque de change. De plus, il sera proposé des produits de placement assortis de différents ratios de couverture. Dans cette perspective, l'Association coréenne des investisseurs financiers a révisé la recommandation portant sur les règles applicables aux placements standard en demandant aux « fonds mères » de détenir divers types de « fonds fils » ayant des ratios de couverture différents.

mi-2008 40 % de l'endettement du système bancaire à l'étranger, dont une proportion assez limitée était compensée par des actifs étrangers (graphique 3.2). Les institutions étrangères ne sont pas assujetties aux obligations de liquidité fixées par les autorités coréennes, ce qui est la norme en matière de réglementation bancaire. Néanmoins, un rapport récent du Comité de Bâle sur le contrôle des banques soulève la question des modalités d'application aux succursales étrangères des règles relatives à la liquidité et à l'effet de levier (CBCB, 2009) et cette question est actuellement au centre des discussions du G20 et du Conseil de stabilité financière. Il conviendrait que la Corée participe activement à ces débats en vue de favoriser l'adoption d'un dispositif qui tienne davantage compte des risques. Il faut au moins s'assurer que l'on dispose d'informations adéquates sur la liquidité des succursales de banques étrangères, afin de permettre aux autorités de réagir rapidement. Mais, comme ces succursales jouent un rôle indispensable en matière de financement et d'investissement, la Corée a tout intérêt à instituer un cadre réglementaire globalement harmonisé qui crée un bon équilibre entre stabilité et croissance.

Néanmoins, à supposer que le Comité de Bâle édicte une réglementation sur le rôle des succursales de banques étrangères, elle ne sera probablement pas suffisante pour effacer totalement la sensibilité de la Corée à de soudaines sorties de capitaux. Apparemment, donc, les accords bilatéraux d'échange de devises décrits plus haut resteraient un instrument important pour faire face à l'instabilité. Or, ils sont généralement négociés au dernier moment quand une crise survient. Il faudrait les compléter par un filet de sécurité multilatéral à caractère plus structuré, comme le préconise le gouvernement coréen, L'initiative multilatérale de Chiang Mai, lancée en décembre 2009, va dans ce sens. La Corée doit verser 19.2 milliards USD à un fonds doté de 120 milliards USD, afin de se prémunir contre les problèmes de liquidité à court terme. Mais ce système ne lui offre aucune protection, puisque les retraits seront limités aux 19.2 milliards USD correspondant à sa contribution.

Remédier aux problèmes qui subsistent dans le secteur financier

Des mesures telles que l'injection de fonds publics, l'octroi de garanties, l'acquisition par l'État de la dette subordonnée des banques et l'augmentation de l'aide aux PME ont aidé à surmonter la crise. Cependant, si elles restaient trop longtemps en vigueur, elles aggraveraient les problèmes d'aléa de moralité et de concurrence. Plus l'État jouera un rôle important dans le soutien du système financier, moins il y aura de chances que les institutions adoptent les principes du marché et moins il y aura d'incitation à assurer une affectation rationnelle des ressources. Le fait d'avoir réussi à surmonter la crise ne doit pas

servir de prétexte à la poursuite de politiques interventionnistes qui entraveraient le développement autonome et l'efficacité du secteur financier. Il serait préférable d'améliorer les programmes de restructuration et d'y mettre fin progressivement. En outre, la Corée reste confrontée à un certain nombre de défis à plus long terme : i) les difficultés des PME; ii) le problème des prix des logements; iii) la médiocre gouvernance des institutions financières; iv) leur capacité d'absorption des chocs sur la valeur des actifs; v) l'amélioration de l'image de la Corée sur le marché financier mondial.

Améliorer les programmes actuels de restructuration

Des progrès sont nécessaires sur deux plans. *D'abord*, dans le dispositif d'injection de capitaux mis en œuvre en 2009, les banques devaient, pour obtenir des fonds publics, continuer d'offrir un certain montant de prêts aux PME. Même s'il a permis aux emprunteurs de survivre, ce dispositif fait obstacle à la réorganisation des entreprises sous la houlette des banques. Il faudrait renforcer les fonds propres des banques en situation de faiblesse selon des modalités qui favorisent la restructuration du secteur des entreprises, au lieu de s'y opposer. Autrement, les problèmes qui couvent risquent d'exiger de nouveaux apports de capitaux.

Ensuite, des organismes financiers publics, en particulier KAMCO, ont joué un rôle important en réduisant le volume de PNP détenu par les banques et en coordonnant la restructuration des entreprises emprunteuses. S'il est vrai que le renflouement par des entités publiques soit nécessaire en tant que filet de sécurité, les banques et les autres institutions financières devraient, en qualité de créancières, être les premières à demander la réorganisation des entreprises débitrices. À l'évidence, les banques sont incitées à ne pas reconnaître l'existence de créances douteuses et à ne pas les céder à d'autres, pour éviter de faire apparaître une perte. Cette incitation est souvent accentuée par leurs anticipations optimistes à propos des prix d'actifs²¹. Après avoir analysé en mars 2009 la classification qualitative des actifs, les autorités ont ordonné aux institutions financières de la réformer en faisant davantage ressortir les prêts affectés d'un risque de crédit relativement élevé.

Résoudre les problèmes des PME

Le secteur des PME, qui réalise la moitié de la production manufacturière et un tiers des exportations, est le plus exposé au risque d'aléa moral. Les grandes entreprises affiliées au *chaebol* ont été l'objet principal de la réforme des sociétés opérée après 1997, parce qu'elles constituaient l'un des principaux facteurs de cette crise. En conséquence, les *chaebol* ont été forcés d'adopter des structures de gouvernance d'inspiration plus commerciale et de se réorganiser radicalement. En revanche, l'État a surtout renfloué les PME en augmentant les subventions et les garanties publiques (Claessens et Kang, 2008). Qui plus est, cette aide n'a pas été entièrement supprimée après la fin de la crise (tableau 3.3 et graphique 3.7). Dans ces conditions, les PME n'ont pas fait preuve de la même détermination à réformer leur mode de fonctionnement, de sorte que l'écart entre leurs performances et celles des grandes entreprises s'est accentué.

En bref, la conjonction d'une démarche différenciée en matière de restructuration et d'une aide généreuse de l'État aux PME a créé un problème d'aléa de moralité qui reste d'actualité. Au cours de la crise récente, ce problème a été exacerbé par l'extension des actions de soutien qui a augmenté la dépendance des PME à l'égard des fonds publics. L'aide financière accrue à ce secteur a empêché certaines faillites et permis de maintenir l'emploi. Il n'en demeure pas moins indispensable de supprimer progressivement cette aide – en particulier le renouvellement automatique des prêts et l'octroi de garanties supplémentaires

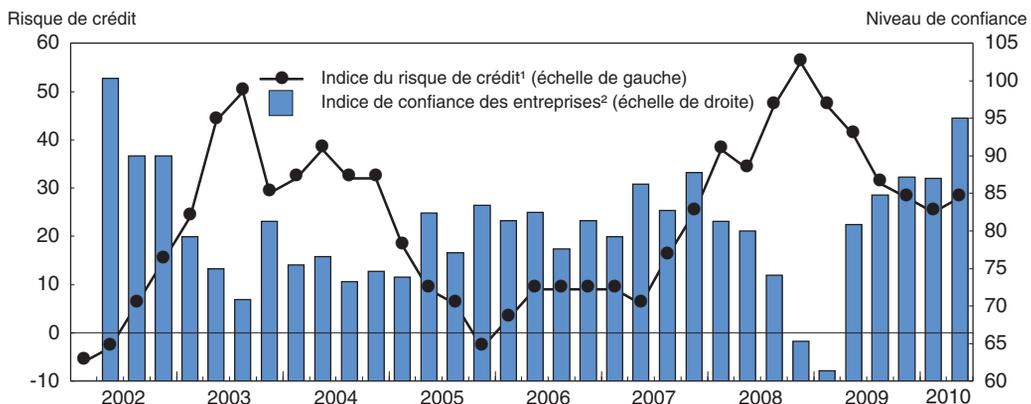
aux PME – et d’encourager leur restructuration au fur et à mesure que la reprise conjoncturelle s’affirme et que le risque de crédit se normalise. Au deuxième trimestre de 2010, l’indice de confiance des entreprises pour les PME a atteint son niveau le plus élevé depuis 2002 (graphique 3.9). Une bonne stratégie de sortie consisterait à annoncer la réduction progressive du soutien financier aux PME pendant les cinq prochaines années et de laisser faire faillite celles qui ne sont pas viables, tout en prenant des mesures adéquates sur le marché du travail pour remédier aux conséquences sociales. Dans le cas contraire, le maintien en activité d’entreprises non viables pèsera sur le potentiel de croissance du pays.

Les problèmes du secteur des PME ne touchent pas seulement les entreprises, mais aussi le système bancaire, puisque les concours des banques coréennes aux PME représentent à peu près la moitié du total de leurs prêts. La proportion des prêts bancaires accordés aux grandes entreprises diminue régulièrement depuis le début des années 1990, car ces dernières ont profité du développement des marchés de capitaux, tandis que les *chaebol* se sont désendettés. Récemment, en raison du recours accru des grandes entreprises à l’autofinancement et du durcissement de la réglementation du crédit au logement, la part des PME dans le total des prêts bancaires s’est élevée régulièrement. Le risque du crédit aux PME est d’ailleurs un problème plus sérieux que l’endettement immobilier. Pour réduire le risque d’aléa de moralité, il faut cesser de mettre l’accent sur la responsabilité sociale des banques, comme on l’a fait pendant longtemps (Lee, 2006). Il conviendrait que l’État relâche la pression qu’il exerce sur elles pour qu’elles prêtent aux PME et privilégie leur objectif premier, qui est de répartir le crédit de façon à en maximiser le rendement. Si une aide financière aux PME s’avère nécessaire, elle doit prendre la forme de mesures budgétaires plus transparentes.

Prix des logements et secteur financier

Après avoir chuté pendant la plus grande partie de années 1990, les prix des logements ont commencé à augmenter en termes réels à partir de 2000, bien qu’avec une très grande instabilité (graphique 3.10)²². Toutefois, la hausse globale intervenue depuis dix ans a été modeste en comparaison d’autres pays. Ainsi, le rapport entre les prix des logements et le revenu ne s’est élevé que de 7 % en Corée, de 2000 à 2007, contre plus de

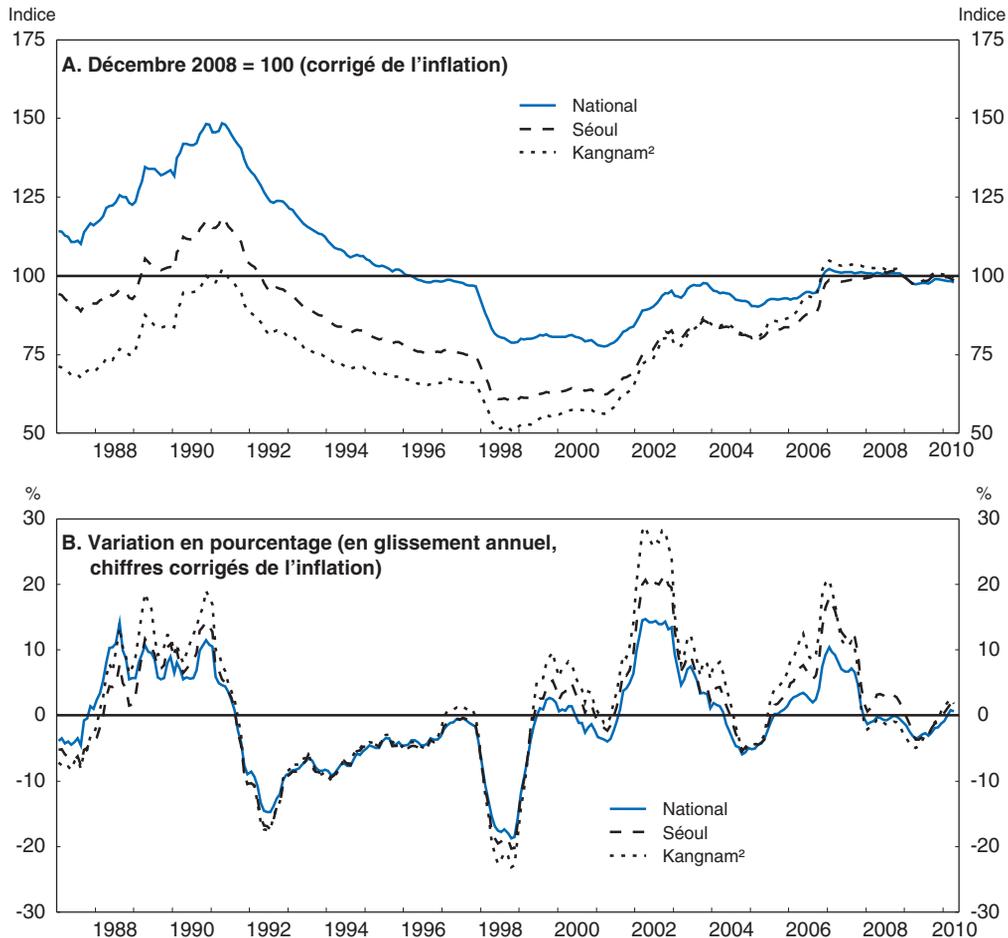
Graphique 3.9. Niveau de confiance et risque de crédit des PME



1. L’indice de santé des entreprises de la Fédération coréenne des PME porte sur le secteur manufacturier. Les chiffres trimestriels sont des moyennes simples des données mensuelles.
2. Enquête effectuée par la Banque de Corée sur les pratiques des institutions financières en matière de prêts.

Source : Statistiques économiques de la Banque de Corée et Fédération coréenne des PME.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302834>

Graphique 3.10. **Tendance des prix des logements**Indice composite des prix d'achat en termes réels¹

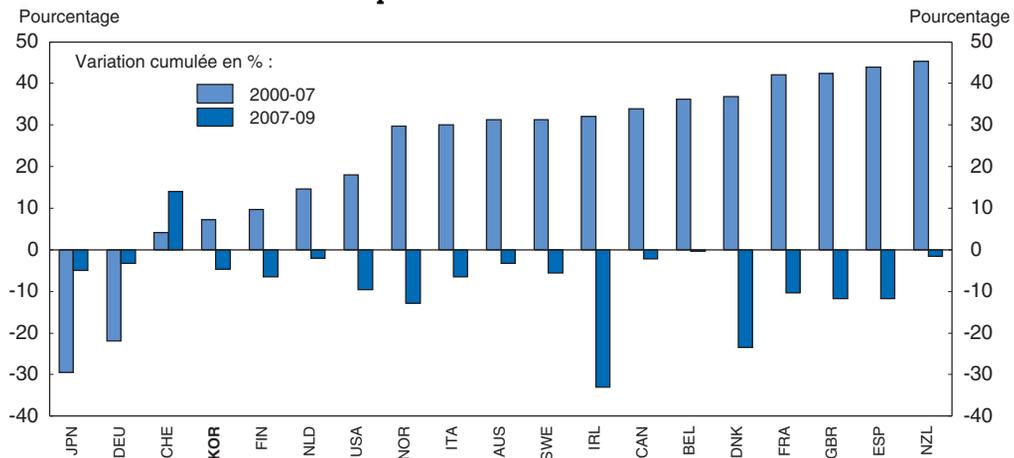
1. Cet indice porte sur les maisons et les appartements logeant une seule famille. Il est déflaté par l'indice général des prix à la consommation.

2. Partie de l'agglomération de Séoul.

Source : Banque Kookmin, *Enquête nationale sur les prix des logements*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302853>

30 % dans dix pays de l'OCDE (graphique 3.11). En outre, la hausse s'est concentrée dans la région de la capitale, notamment dans la partie de l'agglomération de Séoul appelée Kangnam, alors que les prix ont été plus stables dans le reste du pays. Les pouvoirs publics sont particulièrement sensibles au niveau des prix dans la région de la capitale, compte tenu des effets redistributifs et du risque de contagion aux autres parties du pays. Les prix de l'immobilier dans la capitale et dans sa périphérie sont influencés par des politiques régionales datant des années 60. Les constructions d'envergure, c'est-à-dire celles d'usines, d'universités et d'autres équipements qui suscitent une concentration démographique, y sont prohibées ou contrôlées. Toutefois, plusieurs exceptions, concernant par exemple les PME, les sociétés étrangères et les entreprises de haute technologie, ont affaibli dans une certaine mesure ces restrictions. Ainsi, le pourcentage de la population résidant dans cette région, qui couvre 12 % de la superficie du pays, est passé de 15 % en 1970 à près de 50 % aujourd'hui.

Graphique 3.11. **Évolution du rapport entre prix des logements et revenu : comparaison internationale**

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302872>

La modeste augmentation des prix des logements qui s'est effectivement produite en Corée ne peut être imputée directement à la politique monétaire (Song, 2008). Au contraire, la Banque de Corée a tenté de freiner l'essor du crédit immobilier en relevant le taux de base de 3,25 % en octobre 2005 jusqu'à un maximum de 5,25 % en août 2008. Mais la mesure la plus importante a été, en 2002, le plafonnement du rapport entre le montant du prêt et la valeur de la résidence – le ratio valeur du prêt/valeur du bien (VP/VB). Le plafond a été placé au niveau très bas de 40 % dans les zones de spéculation – définies comme celles où la hausse des prix était la plus rapide et semblait plus motivée par l'attente d'une appréciation que par des données fondamentales – et à 60 % ailleurs. En 2003, 53 districts régionaux (23 % du total) ont été désignés comme zones de spéculation. Le ratio VP/VB a été fixé au niveau le plus bas dans la zone de l'OCDE, ce qui explique en partie pourquoi la Corée a pu éviter la formation d'une bulle immobilière (tableau 3.7). En effet, dans de nombreux pays, ce ratio est limité à 80 %-100 %, voire carrément inexistant. La limitation du ratio VP/VB a été complétée en 2005 par une réglementation du rapport entre endettement et revenu (RER), mettant l'accent non sur la valeur de la garantie, mais sur la capacité de remboursement de l'emprunteur. Le RER – c'est-à-dire le rapport entre la somme des remboursements et des versements d'intérêts de l'emprunteur, d'une part, et son revenu, d'autre part – a été limité entre 40 % et 65 % selon l'emplacement du bien, sa valeur et la nature de l'organisme prêteur.

Une série d'autres mesures officielles ont influé sur les prix des logements. En 2005-06, au début de la hausse (graphique 3.10, partie B), les autorités ont lancé cinq plans comportant de nombreuses mesures en vue de maîtriser ce phénomène (OCDE, 2007) : plafonnement des prix des logements neufs, obligation pour les constructeurs de faire connaître leurs coûts, durcissement des restrictions en matière de reconstruction d'appartements²³, obligation pour les acheteurs de déclarer aux autorités les modalités de financement des biens acquis, interdiction de revente des logements neufs achetées dans la région de la capitale pendant une durée de cinq à sept ans, prélèvement parafiscal de 50 %²⁴ sur les gains des promoteurs. Par ailleurs, le gouvernement envisageait d'augmenter le parc locatif public et le nombre de logements mis en vente par des organismes publics, de libérer des surfaces supplémentaires à construire en assouplissant la réglementation et de développer le Fonds national du logement. Dans les faits, la part de l'investissement résidentiel dans le PIB nominal est revenue de 5,3 % du PIB en 2005 à 4,1 % en 2008, puis à 3,9 % en 2009.

Tableau 3.7. **Ratios VP/VB en matière de crédit immobilier : comparaison internationale**

	Méthode d'évaluation du bien	Restrictions appliquées à 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	VM (ou variante)	Non	75 % (95 % si assurance)	Pondération de 50 % si le prêt atteint 75 % du plafond; pondération de 0 % si assurance
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	VM	Non	80 % (seulement pour les associations de crédit à la construction)	Néant
Italie	VM	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	VM	Oui	40-60 %	
Pays-Bas	VM	Non	Néant	Pondération de 50 % pour la partie du prêt jusqu'à 75 % de la garantie ; pondération de 0 % si assurance par la NHG
Norvège	VM/VH	Non	Néant	Pondération de 35 % si le ratio VP/VB est inférieur à 80 % ; Pondération de 75 % si le ratio VP/VB est supérieur à 80 %
Espagne	Évaluation prudente certifiée par un expert	Oui	80 % pour avoir droit à la titrisation	Pondération de 35 % sous réserve d'une évaluation prudente des garanties
Suède	VM	Non	Néant	Pondération de 50 % si le prêt est inférieur ou égal à 100 % des garanties
Suisse	Valeur hypothécaire	n.d.	80 % pour les propriétaires occupants	Pondération de 50 % si le prêt est inférieur ou égal à 2/3 de la valeur marchande; pondération de 75 % au-delà
Royaume-Uni	VM	Non	Néant	Pondération de 50 % si le prêt est inférieur ou égal à 90 % de la garantie; pondération de 60 % au-delà
États-Unis	VM	Non (mais l'évaluateur doit être accrédité)	85 % 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) et Secrétariat de l'OCDE.

Dès le début de la crise, les prix de l'immobilier ont commencé à fléchir, ce qui a incité les pouvoirs publics à assouplir un certain nombre de règles. Les restrictions applicables aux 69 zones considérées comme spéculatives ont notamment été levées en novembre 2008 et il ne reste que trois zones de ce type à Kangnam, dans l'agglomération de Séoul. Les plafonds des ratios VP/VB et RER ont été assouplis dans la plus grande partie du pays en dehors de la région de Séoul. Par ailleurs, la réglementation de la reconstruction des appartements a été libéralisée en janvier 2009 et la règle concernant le rapport entre la surface des constructions et celle des terrains a été assouplie en avril de la même année. De plus, l'État a alimenté en liquidités les secteurs de l'immobilier et de la construction²⁵.

En 2009, du fait des mesures prises par les pouvoirs publics et de la reprise économique, les prix des terrains se sont stabilisés en termes réels. L'action publique a donc été réorientée dans un sens plus restrictif. Le SCF a abaissé le plafond du ratio VP/VB dans la région de la capitale (Séoul, Incheon et certaines parties de la province de Gyeonggi), le ramenant de 60 % à 50 %, à partir de juillet 2009, pour les prêts finançant l'acquisition d'appartements de moins de dix ans accordés par les banques, et à partir d'octobre 2009 pour ceux accordés par les organismes non bancaires (qui distribuent 25 % des prêts au logement) (tableau 3.8). En outre, le plafonnement du ratio RER, qui s'appliquait seulement aux zones spéculatives de Séoul, a été étendu à toute la région de la capitale (tableau 3.9).

En résumé, les autorités devraient recourir à une réglementation prudentielle appropriée, en jouant sur les ratios VP/VB et RER, tout en levant progressivement les autres restrictions en vigueur, notamment dans les zones de spéculation. Elles devraient aussi éviter de changer souvent les règles prudentielles, car un réglage fin risque d'accentuer l'instabilité des prix des logements (OCDE, 2007). Le plafonnement différencié des deux ratios, en fonction de l'emplacement du logement et de sa valeur, semble cibler les prix

Tableau 3.8. Réglementation du ratio valeur du prêt/valeur du bien en Corée¹

Les banques et les compagnies d'assurance (les sociétés mutuelles de financement, les caisses d'épargne et les sociétés financières spécialisées sont indiquées entre parenthèses)²

Échéance des prêts	Zones de spéculation		Autres parties de la région de la capitale (Séoul, Gyeonggi, Incheon) à l'exception des zones de spéculation		Autres zones (%)
	Maison (%)	Appartement (%)	Maison (%)	Appartement (%)	
3 ans ou moins	50	40	50 (70)	50 (60)	60 (60)
3 à 10 ans	60	40	60 (70)	50 (60)	60 (60)
Plus de 10 ans					
Valeur de la garantie supérieure à 600 millions de wons	60	40	60 (70)	50 (60)	60 (60)
Valeur de la garantie inférieure à 600 millions de wons	60	60	60 (70)	60 (60)	60 (60)
Amortissement sur plus de dix ans ³	70	70	70 (70)	70 (60)	70 (70)

1. Les ratios indiqués dans le tableau sont les maximums autorisés.
 2. Les règles VP/VB ont été révisées en juillet 2009 pour les banques et en octobre 2009 pour les autres institutions financières figurant dans ce tableau.
 3. Ces chiffres s'appliquent aux crédits hypothécaires qui seront cédés à la Société coréenne de financement du logement dans un délai d'un an ou à ceux assortis de taux d'intérêt fixes et devant être titrisés.
- Source : Service de contrôle financier (2009a et 2009b).

Tableau 3.9. Réglementation du ratio endettement/revenu en Corée

Les banques (les autres institutions financières comme les sociétés mutuelles de financement, les caisses d'épargne et les sociétés financières spécialisées sont indiquées entre parenthèses)

Valeur de la garantie	Montant du prêt	Zones de spéculation (%)	Séoul, à l'exception des zones de spéculation (%)	Incheon et Gyeonggi (%)
Plus de 600 millions de wons (détenue depuis 3 mois ou moins)	Plus de 50 millions de wons	40	50	60
Plus de 600 millions de wons (détenue depuis plus de 3 mois)	Plus de 100 millions de wons	40	50	60
	50 à 100 millions de wons	50		
Entre 300 et 600 millions de wons	Plus de 100 millions de wons	40	50	60
	50 à 100 millions de wons	50		
300 millions de wons ou moins				
Superficie supérieure à 85 m ²	Plus de 100 millions de wons	40 (45)	50 (55)	60 (65)
	50 à 100 millions de wons	50 (55)		
Superficie inférieure à 85 m ²	Plus de 100 millions de wons	50 (55)	50 (55)	50 (65)

Source : Service de contrôle financier (2009a et 2009b).

plutôt que la stabilité des institutions financières. On aurait aussi intérêt à réviser le niveau RER, qui apparaît assez élevé, à 60 %, dans certaines zones, et le ratio VP/VB, qui, au contraire, est relativement bas. Une augmentation de la fiscalité immobilière, qui est relativement faible en Corée et a été allégée en 2009, aiderait à contenir les prix, tout en encourageant une utilisation efficace des terrains (OCDE, 2007). Il faudrait également résoudre la contradiction entre les règles destinées à limiter la concentration dans la région de la capitale et les préoccupations à propos de la hausse des prix dans cette même région. Plusieurs facteurs, dont les économies d'agglomération et l'accès à une éducation de qualité, génèrent une demande de logements qui fait monter les prix. Pour les stabiliser, l'État devrait envisager d'agir plus efficacement sur les facteurs qui favorisent la concentration dans cette zone²⁶. En même temps, la question de la hausse des prix pourrait être résolue en assouplissant la réglementation de façon à accroître l'offre. Dans la seule ville de Séoul, près d'un tiers de la superficie est classée comme agricole ou forestière; il serait donc sans doute possible d'augmenter l'offre de logements si l'on relâchait les contrôles visant à assurer un développement régional équilibré par limitation des constructions nouvelles dans la région de la capitale.

Améliorer la gouvernance des institutions financières

Le perfectionnement de la gouvernance des institutions participantes est l'un des moyens d'établir un système financier solide et de le rendre plus compétitif. Après la crise de 1997, plusieurs réformes avaient été réalisées, notamment la mise en place d'administrateurs extérieurs et de comités d'audit ainsi que la possibilité de nommer des étrangers administrateurs de banques. Mais les progrès semblent avoir cessé à partir de 2005 environ. Une étude réalisée en 2007 a montré que, malgré une certaine amélioration, la Corée se situait bien en-deçà des moyennes régionales en ce qui concerne les règles, les pratiques, la politique réglementaire ainsi que les normes d'audit et de comptabilité (CLSA, 2007). De fait, certains se sont plaints de ce que les administrateurs extérieurs n'avaient pas de pouvoir réel et les hauts responsables dirigeaient les banques dans le cadre d'un mode de propriété diffus. Il conviendrait que les pouvoirs publics fassent progresser la gouvernance des sociétés de ce secteur conformément aux principes énoncés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB, 2006), qui suivent ceux de l'OCDE.

Une des leçons de la crise mondiale est que la réglementation financière et les décisions de placement se sont trop appuyées sur les agences de notation financière, ce qui a émoussé la prudence des investisseurs (Rousseau, 2009). Les agences ont contribué à la crise en attribuant à des produits complexes et risqués des notes qui se sont révélées d'un optimisme injustifié. Le modèle de notation dans lequel l'émetteur paie a conduit à sous-estimer le risque, d'où l'on peut conclure à une défaillance d'un marché de nature captive (OCDE, 2009b). En Corée, la réglementation des marchés de capitaux se réfère aux notations de quatre agences²⁷. Depuis 2001, les agences de notation sont régies par la loi sur l'information en matière de crédit, qui fixe des règles concernant l'entrée sur le marché, la gamme d'activités et la divulgation d'informations. De plus, depuis octobre 2009, les agences sont tenues d'élaborer des normes de contrôle interne destinées à améliorer leurs pratiques professionnelles. Il serait cependant préférable de s'en remettre moins aux agences de notation en matière de réglementation financière, de façon à améliorer leurs systèmes de gestion des risques, y compris la surveillance exercée par le conseil d'administration et les contrôles internes.

Renforcement de la capacité des institutions financières à absorber les chocs sur la valeur des actifs

Le développement d'un marché de titres adossés à des actifs (TAA) est une autre solution pour étoffer le marché financier coréen. Bien que, dans sa version incontrôlée et opaque, la titrisation soit considérée comme un facteur déterminant de la crise financière (CBCB, 2009 et Shin, 2010), elle peut bénéficier à des détenteurs d'actifs, par exemple des banques et des investisseurs, en leur permettant de céder les flux de revenus tirés de ces actifs pour satisfaire les besoins respectifs de liquidités. Sachant qu'en Corée les dépôts bancaires sont insuffisants pour satisfaire la demande de prêts, la titrisation est un outil efficace pour réduire les problèmes de gestion de bilan des banques, qui poussent à un endettement externe excessif. L'émission de TAA a augmenté de 74.6 % en 2009, malgré une baisse des opérations du secteur privé pendant la crise financière, tant les TAA offerts par des entités publiques ainsi que les certificats de bénéficiaires ont plus que doublé (tableau 3.10). L'augmentation a été imputable principalement aux titres adossés à des créances hypothécaires, dont ceux émis par la Société coréenne de financement du logement. Celle-ci projette d'en émettre 5 000 à 6 000 milliards de wons de 2010 à 2012 pour développer le marché, qui reste exigu. Ainsi, à la fin de 2008, la part des TAA dans l'encours total des obligations coréennes était de 1.8 %, soit beaucoup moins qu'aux États-Unis (34.5 %). La relance du marché privé des TAA exige plus de transparence. Comme l'a suggéré le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, les banques doivent avoir en permanence une compréhension parfaite des risques attachés à leur exposition à des produits titrisés, figurant ou non au bilan. Afin que la titrisation apporte une contribution utile au financement de l'économie coréenne sans générer un risque d'instabilité, il est aussi nécessaire de communiquer aux acheteurs potentiels de TAA des renseignements détaillés sur la qualité des actifs sous-jacents.

Le programme gouvernemental de développement du secteur financier

En 2010, le SCF a annoncé un programme de politique financière comportant cinq objectifs (SCF, 2009c) : i) financement de la revitalisation de l'économie; ii) augmentation de l'aide aux ménages à bas revenu et facilitation de l'accès aux marchés financiers pour les ménages à revenu moyen ou bas; iii) mise en place d'un système financier solide; iv) amélioration de la compétitivité du système financier; v) amélioration de l'image de la Corée sur le marché financier mondial. En particulier la loi de 2009 sur la concentration des marchés de capitaux réduit en Corée la segmentation des professions financières, alors que d'autres pays de l'OCDE envisagent de faire l'inverse. La nouvelle loi, qui en intègre sept, permet à une seule entreprise d'offrir une plus large gamme de services, cela dans le

Tableau 3.10. **Émission de titres adossés à des actifs en Corée**

En milliers de milliards de wons¹

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Montant total des émissions	2.7	2.9	2.3	2.0	2.1	3.6
Hausse en %		6.0	-18.8	-14.9	4.2	74.6
TAA offert par des entités publiques		1.7	1.4	1.0	0.8	1.9
Certificats de bénéficiaires offerts par des entités publiques ²		0.4	0.3	0.4	0.4	1.1
Émissions privées		0.7	0.6	0.6	0.8	0.6
Nombre d'émissions	170	236	183	106	81	138

1. TAA émis conformément à la loi sur la titrisation garantie par des actifs et à la loi sur la Société coréenne de financement du logement (titrisation enregistrée).

2. La Société coréenne de financement du logement a émis des titres adossés à des crédits immobiliers et à des prêts aux étudiants.

Source : Service de contrôle financier.

but de favoriser l'apparition de banques d'investissement coréennes. En fait, compte tenu de la différence des situations de départ entre la Corée et beaucoup d'autres pays de l'OCDE, on constate une certaine convergence vers une situation moyenne.

Bien que le système bancaire se soit étoffé et concentré au cours des dix dernières années (Hahm, 2008), on ne compte encore aucune banque coréenne parmi les 100 plus grandes du monde. Cependant, cela ne constitue pas forcément un désavantage puisqu'il y a peu de preuves que les banques réalisent des gains d'efficience quand leurs actifs dépassent 300 millions USD, ce qui est bien peu au regard des normes bancaires modernes (Wheelock et Wilson, 2001). Au vu de l'expérience des grandes banques pendant la récente crise financière mondiale, ne pas en avoir pourrait être un avantage pour la Corée. Au demeurant, d'autres pays envisagent de diminuer la taille des institutions financières pour faire en sorte qu'aucune ne soit trop importante pour faire faillite. Même s'il peut être judicieux de regrouper les petites banques coréennes pour les rendre plus efficaces, un marché financier n'a sans doute pas besoin d'une grande banque internationale pour bien fonctionner.

Conclusion

La réaction de la Corée à la crise financière a permis de contrecarrer les graves conséquences des fuites de capitaux, de la dépréciation du taux de change et de la chute des prix d'actifs. Ce résultat témoigne de la réussite de la restructuration du secteur financier entreprise au lendemain de la crise de 1997. Maintenant que l'économie et le secteur financier se redressent, il convient de supprimer progressivement l'aide d'urgence, en particulier les mesures prises pour soutenir les PME. Il faut aussi continuer de s'acheminer vers un secteur financier inspiré par davantage de principes du marché, s'appuyant sur une réglementation prudentielle appropriée, notamment pour le crédit immobilier, et sur des banques plus perspicaces en matière d'analyse du crédit. Enfin, la Corée devra concevoir des moyens de réduire sa vulnérabilité à de soudaines sorties de capitaux. L'encadré 3.3 résume les recommandations formulées pour résoudre ces problèmes.

Encadré 3.3. **Résumé des recommandations concernant le secteur financier**

Gestion des chocs externes

- Moduler les primes d'assurance des dépôts en fonction de l'endettement externe pour inciter les banques à le gérer plus prudemment, tout en appliquant effectivement les règles révisées qui régissent les opérations sur devises et la liquidité.
- Appliquer la réglementation du change et de la liquidité aux succursales de banques étrangères, en tenant compte des pratiques réglementaires internationales et des débats en cours au sein du G20 et du Conseil de stabilité financière.
- Participer à des accords multilatéraux d'échange de devises pour atténuer la vulnérabilité à une fuite soudaine des capitaux.

Renforcer les intermédiaires financiers et la restructuration des sociétés

- Limiter les problèmes d'aléa de moralité liés aux mesures d'aide aux ménages très endettés.
- Éviter de faire des prêts aux PME une condition imposée aux banques pour l'obtention d'une aide, sous forme d'injections de capitaux et de garanties publiques, par exemple.
- Supprimer progressivement les programmes d'aide supplémentaire aux PME mis en place à l'occasion de la récente crise, qui comprennent des dépenses publiques et des garanties, et promouvoir une restructuration des entreprises basée sur les incitations du marché.

Encadré 3.3. **Résumé des recommandations concernant le secteur financier** (suite)

- Se servir des ratios VP/VB et RER dans le but de limiter le risque du crédit immobilier pour les intermédiaires financiers, et non pour réguler les prix des logements dans certaines zones.
- Éviter de modifier souvent les ratios VP/VB et RER, ce qui risque d'être une source d'instabilité, et augmenter la fiscalité immobilière.
- Réviser le ratio RER, qui est relativement élevé, et le ratio VP/VB, qui est relativement bas.
- Lever progressivement les autres contrôles sur le secteur du logement et mettre l'accent sur le développement de l'offre.
- Réformer les intermédiaires financiers fragiles, en particulier les caisses d'épargne mutuelles, pour améliorer la répartition des ressources.
- Perfectionner la gouvernance des institutions financières conformément aux principes recommandés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et par l'OCDE.
- Réduire la dépendance du système de réglementation financière à l'égard des agences de notation, de façon à rendre les institutions et les investisseurs plus responsables de leurs produits, de leurs décisions et de leurs comportements.
- Pour atténuer les problèmes de gestion de bilan des banques, favoriser le développement de la titrisation en donnant plus de transparence, tout en veillant à ce qu'il ne soit pas source de nouvelles faiblesses.
- Éviter l'émergence d'institutions financières trop grandes pour faire faillite.

Notes

1. Voir, par exemple, « South Korea Heads for Black September with Won Problems », *The Times*, 1^{er} septembre 2008 et « Sinking Feeling », *Financial Times*, 14 octobre 2008.
2. Le « carry trade » est évoqué dans les ouvrages de Jordà et Taylor (2007), du FMI (2007) et de MacCauley et Zukunft (2008). Son développement a fait progresser les ventes de contrats de change à terme de 76 % de 2005 à 2007.
3. Une étude (Peek et Rosengren, 1997) a trouvé des périodes démontrant l'existence d'un lien entre la situation au Japon et les activités financières des succursales étrangères des banques japonaises. Une étude ultérieure (Ji, Alina et Bang, 2009) n'en a pas décelé. Mais c'est peut-être parce que la variable relative à la situation dans le pays d'origine ne comprend pas le prix des actifs, tandis que la définition des activités des succursales étrangères se limite au crédit. Les succursales de banques étrangères ont tendance à se comporter comme des structures d'investissement financées par endettement externe.
4. Une vive poussée des prêts des banques américaines au début de 2009 a représenté la plus grande part de la hausse des concours étrangers à la Corée.
5. Les entrées de capitaux tendent à faire monter les cours des actions, mais pas les prix du foncier (Kim et Yang, 2009).
6. La diffusion de rapports et d'informations ainsi que la tenue de conférences avec les participants du marché, organisées par de hauts fonctionnaires de la CCF, du SCF et de la Banque de Corée, ont donné au public, en particulier aux étrangers, des renseignements précis permettant d'apprécier l'état du système financier et de l'économie.
7. Le programme de facilités plafonnées est un moyen de développer le crédit aux PME. La Banque de Corée répartit entre les établissements bancaires un certain montant de fonds à faible taux d'intérêt, en fonction de l'encours de leurs prêts aux PME. Ce système fausse donc l'affectation des ressources.
8. Le gouvernement a aussi préparé la création d'un Fonds de stabilisation financière, qui lui permettrait d'apporter un soutien préventif en capital à des institutions financières normales, dans le but de dissiper des incertitudes du marché et de calmer les inquiétudes des investisseurs. La « loi sur l'amélioration structurelle du secteur financier » a été modifiée en avril 2009, mais le Fonds n'est pas encore en place.
9. Ces lignes directrices, annoncées en février 2009, portent sur la mesure du risque du marché et sur une gestion stricte des limites du crédit; elles ont pour but de faire face à une incertitude accrue

- sur les marchés financiers nationaux et internationaux qui pourrait entraîner une baisse draconienne des taux d'intérêt, des cours des actions et du taux de change (Angklomkiew et al., 2009).
10. Ainsi, le Fonds a acquis 17 navires, d'un montant de 191 milliards de wons, pour contribuer à la restructuration de la construction navale.
 11. Les KIKO (knock-in, knock-out) sont des dérivés financiers qui permettent de se couvrir contre le risque de change. Ils ont fait subir des pertes substantielles à un certain nombre d'institutions non financières. En août 2008, le gouvernement a estimé l'exposition de 517 entreprises, dont 471 PME, à 7.9 milliards USD; sur ce montant, on a jugé que 2.3 milliards USD n'étaient pas garantis par de futures recettes en devises (« over hedging »). En mai 2009, les entreprises pénalisées par les KIKO avaient reçu plus de 4 000 milliards de wons (3.1 milliards USD) au titre du programme Voie Rapide (« Fast Track »), soit un quart de ses dépenses. Bien que l'on ait dépassé la phase la plus critique, l'usage que font de nombreuses entreprises des dérivés en rapport avec les devises amène à s'interroger sur le rôle des courtiers. En décembre 2008, la CCF et le SCF ont annoncé certaines améliorations du contrôle des dérivés en réaction au problème des KIKO. On trouvera dans Bank of Korea (2008 et 2009a) un compte rendu détaillé de cette question.
 12. Selon la Commission coréenne chargée de faire respecter la loyauté des pratiques commerciales, le programme Gagnant-Gagnant ne contrevient pas à la législation à condition que les organismes de garantie appliquent les mêmes normes qu'aux PME qui sont indépendantes des grandes firmes ou des *chaebol*.
 13. En avril 2009, Incheon et la province de Gyeonggi ont apporté chacune 5 milliards de wons, GM Daewoo et Ssangyong Motor 3.4 milliards de wons, tandis que la Banque Shinhan et la Fédération nationale des coopératives agricoles ont versé chacune 3.3 milliards de wons à KODIT et à KOTEC. Ces deux organismes garantissent eux-mêmes un maximum de 240 milliards de wons aux PME qui approvisionnent GM Daewoo et Ssangyong Motor à partir d'Incheon et de la province de Gyeonggi.
 14. Les prêts non garantis obtenus de la Fondation de la microfinance constituent un autre moyen d'aider les ménages en grande difficulté financière. Des entreprises de microcrédit se sont créées à l'attention des personnes ayant de faibles notations de crédit et des revenus modestes, en utilisant des comptes sans mouvements auprès d'institutions financières et des dons de sociétés.
 15. Le Service de conseil et de recouvrement en matière de crédit rééchelonne chaque année quelque 2 000 milliards de wons de dettes. En général, les créances rééchelonnées sont classées dans les actifs risqués au vu de critères prospectifs; elles doivent être provisionnées à hauteur de 20 %.
 16. La part des institutions financières non bancaires dans les financements indirects avait culminé à 50 % environ avant la crise de 1997. Sous l'effet de faillites et de fusions-acquisitions, elle est tombée à quelque 30 % en 2005, alors que celle des banques a retrouvé son niveau d'avant la crise (Hahm, 2008).
 17. Il s'agit de la somme des prêts non productifs, c'est-à-dire non remboursés depuis plus de trois mois ou dont les intérêts sont impayés, et des créances douteuses, classées selon le modèle de notation de crédit subjectif d'une banque.
 18. Il existe en Corée quatre banques à caractère spécialisé : la Banque coréenne de développement, la Banque industrielle de Corée, la Fédération nationale des coopératives agricoles et la Fédération nationale des coopératives de pêche. Il s'agit d'établissements ayant une mission de politique économique et que l'État aide à réaliser des objectifs spécifiques dans certains secteurs de l'économie. Leur réglementation est distincte de celle des banques commerciales en raison de leurs finalités de politique du crédit, bien que la loi bancaire leur soit applicable de manière générale.
 19. Il s'agit du préfinancement des investissements étrangers directs, de la couverture à terme de flux de trésorerie futurs précontractés et de paiements anticipés au titre des contrats de construction navale.
 20. En Inde, par exemple, le coût de la détention des réserves officielles de change est estimé à environ 2 % du PIB (Gupta, 2008).
 21. C'est souvent considéré comme l'une des causes de l'inaptitude du Japon à traiter le problème des prêts non productifs (OCDE, 2009b).
 22. Comme dans beaucoup d'autres pays, le prix national du logement est une moyenne non pondérée de toutes les régions. Comme les prix ont davantage augmenté dans la région de la capitale, cette méthode sous-estime la hausse globale.
 23. La reconstruction d'appartements anciens a permis d'agrandir les surfaces et donc de relever les prix.
 24. Les prélèvements parafiscaux comprennent toute une série de commissions, frais et contributions non prévus par la législation fiscale. La plupart sont prélevés sur les entreprises, de façon discrétionnaire et opaque, pour financer des dépenses débudgétisées. Il en existait une centaine en 2006, qui rapportaient 1.4 % du PIB.

25. La Société coréenne de garantie du logement a acquis auprès d'entreprises de construction 2 000 milliards de wons dans le cadre d'accords de rachat, tandis que la société foncière coréenne a acheté des terrains à des promoteurs pour un montant de 3 000 milliards de wons.
26. Le plan de 2004 prévoyait la création d'une nouvelle cité administrative dans la province de Chungcheong, mais il a été en grande partie abandonné.
27. Trois dispositions de la loi relative aux investissements financiers et aux marchés de capitaux visent les notations. *D'abord*, les prestataires de services de placement financier doivent obtenir une notation de crédit de plus de deux agences sur les obligations non garanties qu'ils acquièrent. *Ensuite*, seuls les titres étrangers notés comme bons placements, c'est-à-dire au-dessus de BBB, peuvent être cotés. *Enfin*, seuls les billets de trésorerie notés par deux agences peuvent être placés par les intermédiaires et les courtiers spécialisés.

Bibliographie

- Angklomkiew, S., J. George, et F. Packer (2009), « Provisions pour créances douteuses : évolutions en Asie », Rapport trimestriel BRI, décembre.
- Bank of Korea (2008), *Financial Stability Report*, Séoul.
- Bank of Korea (2009a), *Financial Stability Report*, Séoul.
- Bank of Korea (2009b), « Recent Changes in the Financial System », www.bok.or.kr/broadcast.action?menuNavild=647.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2006). *Enhancing Corporate Governance for banking organizations* (www.bis.org/publ/bcbs122.htm), Bâle.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2009), *Consultative Document: International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring*, Bâle.
- Byrne, T. (2005), « The Post-Crisis Transformation of Korea's Banking System », *Korea's Economy 2005*, vol. 21, Korea Economic Institute, Washington DC.
- Cargill, T. (2001), « Central Bank Independence in Korea », *Journal of the Korean Economy*, vol. 2, n° 1.
- Cargill, T. (2010), « The Bank of Korea in Historical and Comparative Perspective », *Academic Paper Series on Korea*, vol. 2, Korea Economic Institute, Washington DC, à paraître.
- 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.
- Chung, K. et Ò. Jordà (2009), « Fluctuations in Exchange Rates and the Carry Trade », *Working Papers* n° 405, Institute for Monetary and Economic Research, The Bank of Korea, Séoul.
- Claessens, S. et D. Kang (2008), « Corporate Sector Restructuring in Korea: Status and Challenges », in M. Karasulu and D. Yang (éd.), *Ten Years after the Korean Crisis: Crisis, Adjustment and Long-run Economic Growth*, *Conference Proceeding 08-02*, Korea Institute for International Economic Policy.
- CLSA (2007), *CG Watch 2007*, www.clsa.com/assets/files/reports/CLSA_ACGA_CGWatch2007_Extract.pdf.
- Financial Services Commission (FSC) and Financial Supervisory Service (FSS) (2008), « Domestic Banks' Loan to Deposit Ratio », *Press Release*, 13 octobre, Séoul.
- Financial Services Commission (FSC) and Financial Supervisory Service (FSS) (2009), « SME Loans & Credit Guarantees in the First Half of 2009 », *Press Release*, 17 juillet, Séoul.
- Financial Services Commission (FSC) (2008), *FSC December IR: Korea's Financial Market and Economy: Resilience Amid Turbulence*, Séoul.
- Financial Services Commission (FSC) (2009a), « Bank Recapitalisation Fund: Timetable and Operational Plan », *Press Release*, 25 février, Séoul.
- Financial Services Commission (FSC) (2009b), « Notice of Amendments to the Korea Asset Management Corporation (KAMCO) Act's Enforcement Decree », *Press Release*, 4 mai, Séoul.
- Financial Services Commission (FSC) (2009c), « 2010 Financial Policy Agenda », *Press Release*, 16 décembre, Séoul.
- Financial Supervisory Service (FSS) (2008), « Governor Kim Chang's Conference Call with Institutional Investors », *Speeches & Contributions*, 14 octobre, Séoul.

- Financial Supervisory Service (FSS) (2009a), « Risk Management on Banks' Mortgage Loans to be Strengthened », *Press Release*, 6 juillet, Séoul.
- Financial Supervisory Service (FSS) (2009b), « Risk Management on Non-Banks' Mortgage Loans Strengthened », *Press Release*, 8 octobre, Séoul.
- Financial Supervisory Service (FSS) (2010), « 2009 Bank Lending to SME & Mortgage Loans », *Press Release*, 7 janvier, Séoul.
- FMI (2007), *Republic of Korea: Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*, Washington DC.
- Gupta, A. (2008), « Cost of Holding Excess Reserves: The Indian Experience », *Working Papers*, n° 206, Indian Council for Research on International Economic Relations.
- Hahm, J. (2008), « Ten Years after the Crisis: Financial System in Transition in Korea », in M. Karasulu et D. Yang (éd.), *Ten Years after the Korean Crisis: Crisis, Adjustment and Long-run Economic Growth, Conference Proceeding 08-02*, Korea Institute for International Economic Policy, Séoul.
- He, D. (2004), « The role of KAMCO in Resolving Non-performing Loans in the Republic of Korea », *Document de travail du FMI 04/12*, Washington DC.
- Jeon, Y., S. Miller, and P. Natke (2006), « Do Foreign Bank Operations Provide a Stabilizing Influence in Korea? », *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 46, n° 1.
- Ji, W., C. Alina et N. Bang (2009), « The Impact of Foreign Bank Penetration on the Transmission of Monetary Policy in Emerging Economies: Evidence from Bank-level Data », *Working Papers* n° 356, January, Institute for Monetary and Economic Research, The Bank of Korea, Séoul.
- Jordà, Ò. et A. Taylor (2009), « The Carry Trade and Fundamentals: Nothing to Fear but FEER itself », *NBER Working Papers*, n° 15518, Cambridge, MA.
- Kim, K., B. Kim et Y. Suh (2009), « Opening to Capital Flows and Implications from Korea », *Working Papers*, n° 363, Institute for Monetary and Economic Research, The Bank of Korea, Séoul.
- Kim, S. et D. Yang (2009), « Do Capital Inflows Matter to Asset Prices? The Case of Korea », *Asian Economic Journal*, vol. 23, n° 3.
- Laeven, L. et F. Valencia (2008), « Systemic Banking Crises: A New Database », *Document de travail du FMI* n° WP/08/224, Washington DC.
- Lee, C. (2006), « The State and Institutions in East Asian Economic Development », in M. Blomstrom and S. La Croix (dir. pub.), *Institutional Change in Japan*, London: Routledge.
- MacCauley, R. et J. Zukunft (2008), « Les banques asiatiques et le marché interbancaire international », *Rapport trimestriel BRI*, juin.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), « Finance, concurrence et gouvernance : priorités pour la réforme et stratégies de sortie des mesures d'urgence », www.oecd.org/dataoecd/52/23/42538385.pdf, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- Peek, J. et E. Rosengren (1997), « The International Transmission of Financial Shocks: The Case of Japan », *American Economic Review*, vol. 87, n° 4.
- Rodrik, D. (2006), « The Social Cost of Foreign Exchange Reserves », *NBER Working Papers*, n° 11952, Cambridge, MA.
- Rousseau, S. (2009), « Regulating Credit Rating Agencies after the Financial Crisis: The Long and Winding Road Toward Accountability », *Capital Markets Institute Research Paper*.
- Shin, H. (2010), « Financial intermediation and the post-crisis financial system », *BIS Working Papers*, n° 304, Bâle.
- Song, J. (2008), « House Prices and Monetary Policy: A Dynamic Factor Model for Korea », *Journal of the Korean Economy*, vol. 9.
- Wheelock, D. et P. Wilson (2001), « New evidence on returns to scale and product mix among US commercial banks », *Journal of Monetary Economics*, vol. 47.

Chapitre 4

La réforme des soins de santé en Corée

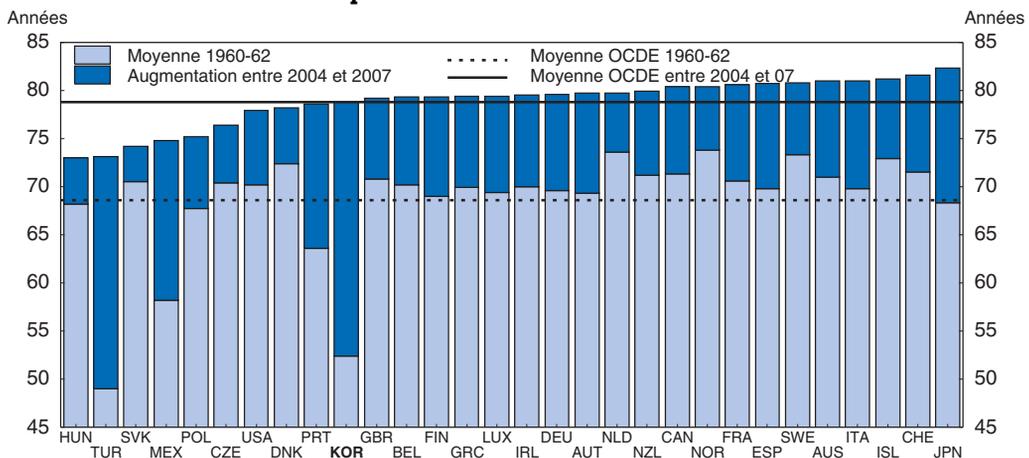
Le système de santé coréen a contribué à la nette amélioration de l'état sanitaire de la population, tout en limitant les dépenses à un niveau qui compte parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE, à l'aide d'un système alliant une forte participation financière des patients et une couverture limitée de l'assurance-maladie publique. Aujourd'hui, cependant, le taux de croissance des dépenses de santé est le plus rapide de la zone OCDE. Face à cette hausse continue, due surtout au rapide vieillissement démographique, il est indispensable d'améliorer l'efficacité en réformant le système de paiement, en réduisant les dépenses de produits pharmaceutiques, en déchargeant les hôpitaux des soins de longue durée, en favorisant le vieillissement en bonne santé et en mettant en place un système de médecin référent. Compte tenu du fait qu'avec le vieillissement de la population, le poids des cotisations d'assurance sociale dans le financement du système de santé constituera de plus en plus un frein pour l'emploi, il faut à la fois accroître la part du financement de source fiscale et prendre des mesures efficaces de maîtrise des dépenses. Étant donné le niveau élevé des versements directs des assurés, garantir un accès satisfaisant aux soins pour les ménages à bas revenu est une priorité. Il faudrait améliorer la qualité des soins en rehaussant la transparence, en aidant à la restructuration du secteur hospitalier et en augmentant l'effectif des médecins.

Le développement des soins de santé en Corée reflète le développement économique rapide du pays. En 1980, le système d'assurance-maladie obligatoire, mis en place initialement en 1977 pour les salariés des grandes entreprises, finançait 20 % des dépenses totales de santé, soit le niveau le plus faible de la zone OCDE. En 1989, l'assurance-maladie avait été étendue à l'ensemble de la population¹, permettant à tout un chacun de recevoir des soins dans n'importe quel établissement et à tout moment, moyennant néanmoins une participation financière. La couverture universelle a été réalisée rapidement en limitant l'éventail des prestations couvertes par le système national d'assurance-maladie, même si la couverture a été élargie au fil des ans, et en fixant les prix médicaux à un niveau peu élevé.

L'accès élargi aux soins de santé a contribué à une amélioration de l'état sanitaire de la population et à une augmentation marquée des dépenses de santé. De fait, l'espérance de vie, qui en 1960 était la deuxième plus faible de la zone OCDE, a progressé de 28 ans, permettant à la Corée de rattraper la moyenne de l'OCDE (graphique 4.1) même si, pour le revenu par habitant, elle n'arrive qu'en 22^e position parmi les pays membres. Cette amélioration a résulté en partie d'une réduction du taux de mortalité infantile, qui est tombé de 45 pour 1 000 en 1970 à 4,4, chiffre inférieur à la moyenne de l'OCDE. Parallèlement, les principales causes de décès ne sont plus les maladies contagieuses mais les affections chroniques et les pathologies liées au mode de vie. Ces améliorations importantes ont été obtenues tout en maintenant les dépenses de santé bien en dessous de la moyenne de l'OCDE (graphique 4.2).

Après une vue d'ensemble du système de santé, ce chapitre aborde les grands défis à relever : i) accroître l'efficacité afin de modérer la croissance des dépenses de santé, qui a été la plus rapide de la zone OCDE sur la dernière décennie, face à la pression continue du vieillissement rapide de la population et de l'extension de la couverture du système national de santé; ii) améliorer le financement des soins de santé pour aider à en assurer la viabilité;

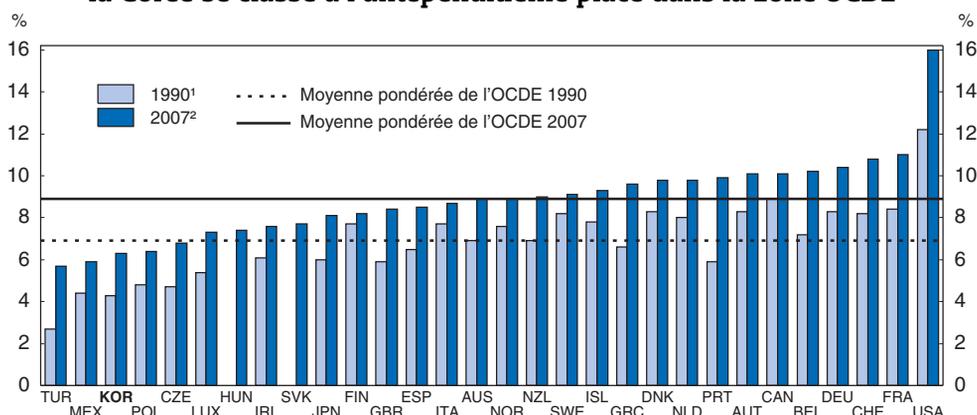
Graphique 4.1. La Corée a enregistré le plus fort allongement de l'espérance de vie de la zone OCDE



Source : Base de données de l'OCDE sur la santé (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302891>

Graphique 4.2. Pour la part des dépenses de santé dans le PIB, la Corée se classe à l'antépénultième place dans la zone OCDE



1. Compte non tenu de la République slovaque et de la Hongrie, pour lesquelles on ne dispose d'aucune donnée.
2. Excepté pour la Turquie (2005), le Japon, le Luxembourg et le Portugal (2006).

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302910>

iii) garantir l'accès aux soins dans un système de santé qui repose largement sur les versements directs des assurés; et iv) améliorer la qualité des services de santé parallèlement à l'élévation des niveaux de revenus. Pour finir, un résumé des recommandations est présenté dans l'encadré 4.3.

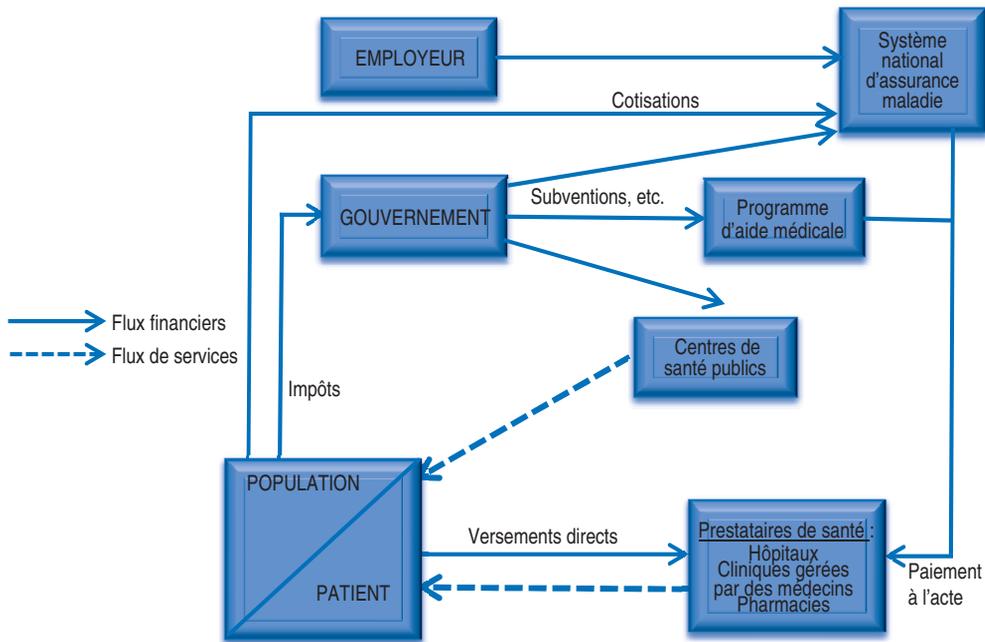
Vue d'ensemble du système de santé coréen

Le financement privé joue un rôle important

Le système national d'assurance-maladie (NHI) est un organisme public à but non lucratif qui achète des services de santé assurés pour l'ensemble de la population (graphique 4.3). Les prestataires sont remboursés sur la base du paiement à l'acte selon le barème uniforme qui s'applique aux services assurés. Les soins de santé sont financés à peu près à parts égales par des fonds publics, via le système national d'assurance-maladie, et des dépenses privées :

- En 2008, les **cotisations d'assurance sociale au NHI** ont représenté 38.6 % des dépenses totales de santé (tableau 4.1). Ce chiffre englobe les cotisations obligatoires des entreprises, des salariés et des travailleurs indépendants. Le taux de cotisation, qui est de 5.33 % pour les salariés assurés (62.5 % de la population²), se répartit également entre les salariés et les entreprises. Pour les travailleurs indépendants assurés et les personnes à leur charge (34.2 % de la population³), la prime est calculée à l'aide d'une formule prenant en compte les biens immobiliers, les revenus, la possession d'une voiture, l'âge et le sexe.⁴
- Les **sources publiques** ont financé 16.9 % des dépenses totales de santé. Les subventions publiques représentent près de la moitié du montant de primes acquitté par les travailleurs indépendants et l'intégralité du montant payé par les 3.3 % de la population relevant du programme de protection médicale pour les ménages à bas revenus.
- La part des **versements directs au titre de services non couverts** a été de 21.0 %. Certains services, comme les audiogrammes, sont entièrement à la charge des patients. Les prestataires de soins de santé sont incités à offrir de nouveaux services et des soins faisant appel à la haute technologie qui ne sont pas couverts par le système national d'assurance-maladie et dont le prix n'est en conséquence pas réglementé. Ces services sont fournis aux prix du marché dans un contexte concurrentiel.

Graphique 4.3. Le système de santé coréen



Source : Ministère de la Santé, des Affaires sociales et de la Famille.

Tableau 4.1. Le financement des soins de santé en Corée

Pourcentage du total

	1980	1990	2000	2001	2005	2007	2008
Total secteur public	20.1	36.5	44.9	51.7	52.1	54.9	55.5
Sources publiques	15.0	13.3	19.3	24.1	15.9	18.3	16.9
Cotisations d'assurance sociale ¹	5.1	23.2	25.6	27.7	36.1	36.6	38.6
Employeurs et salariés	5.1	15.8	14.7	17.1	26.4	27.9	29.7
Travailleurs indépendants et autres	0.0	7.4	10.9	10.6	9.8	8.8	8.9
Total secteur privé	79.9	63.5	55.1	48.3	47.9	45.1	44.5
Paiement par les patients des services non couverts	72.1	47.8	31.4	25.4	25.1	22.0	21.0
Participation financière des patients pour les services couverts	3.4	10.4	14.5	14.4	13.9	13.7	13.7
Assurances privées	0.7	2.0	4.7	3.8	3.9	4.1	4.4
Paiements effectués par les entreprises	3.2	2.7	4.1	4.2	4.6	4.8	4.6
Institutions à but non lucratif au service des ménages	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.7
Total	100.0						

1. Ces paiements correspondent seulement aux primes payées directement par les salariés et les travailleurs indépendants dans le système national d'assurance-maladie. Tous les autres fonds publics, y compris la taxe sur le tabac et « autres sources de financement de la sécurité sociale » sont inclus dans les « sources publiques ».

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé 2009 et Jeong (2010) pour l'année 2008.

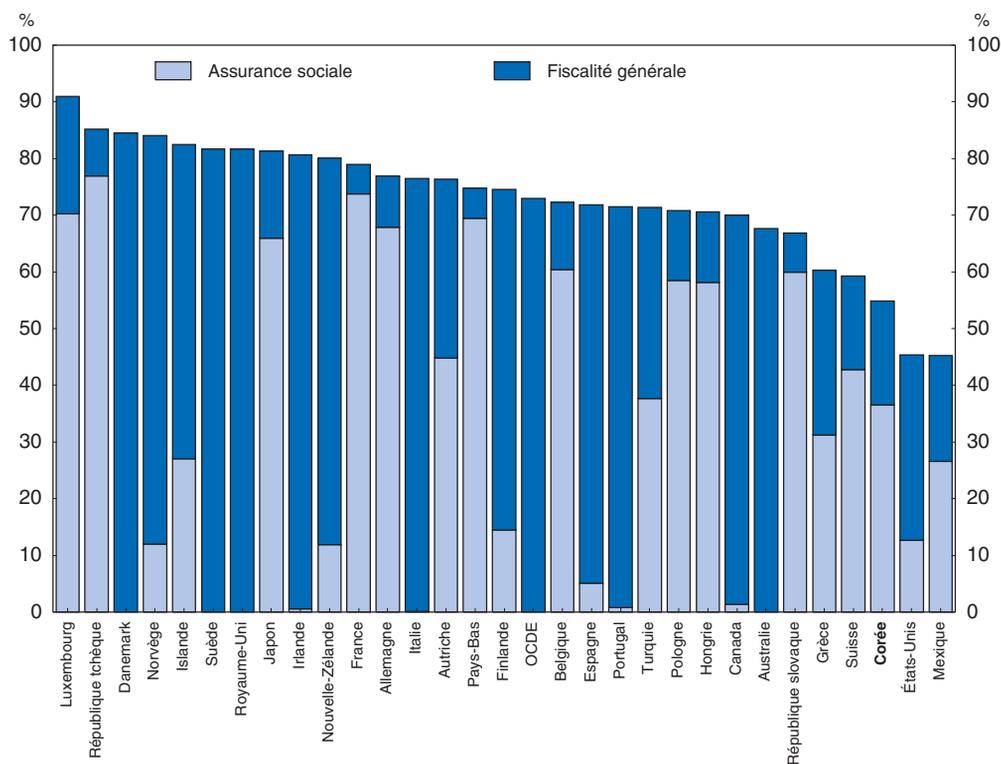
- La **participation financière pour les services couverts** a représenté 13.7 % des dépenses totales. Le taux de participation est fixé à 20 % pour les soins avec hospitalisation. Sur les dix pays de l'OCDE qui imposent une participation financière pour les soins avec hospitalisation, il n'y en a que deux, dont la Corée, où cette participation est un pourcentage du coût et non un montant fixe. Les taux de participation financière s'échelonnent entre 30 % et 60 % pour les soins ambulatoires⁵ ; c'est le niveau le plus élevé parmi les 20 pays de l'OCDE qui imposent une participation financière des assurés.

- Les **assurances privées** ont représenté 4.4 % des dépenses totales. L'assurance automobile représente environ la moitié de ce montant. En outre, les assurances privées peuvent prendre en charge jusqu'à 80 voire 90 % de la participation financière ainsi que les services non assurés. En 2008, 76 % de la population avait une assurance complémentaire privée⁶.
- Les **paiements volontaires des entreprises** ont représenté 4.6 % des dépenses totales.

Bien que la part du secteur public (cotisations d'assurance sociale et subventions publiques) ait augmenté notablement par rapport au niveau de 20 % enregistré en 1980, elle n'était encore que de 55.5 % en 2008, classant le pays à l'antépénultième place de la zone OCDE (graphique 4.4). Le recours important au financement privé s'explique par plusieurs facteurs. *Premièrement*, la couverture universelle n'a été réalisée en Corée que douze ans après la mise en place, en 1977, du système national d'assurance-maladie, avec la limitation de la couverture sociale de base. En 1980, les paiements effectués par les patients au titre des services non couverts représentaient près des trois-quarts des dépenses de santé (tableau 4.1). La proportion est tombée à environ la moitié avec la couverture universelle, puis à un quart lorsque l'ensemble de prestations du système national d'assurance-maladie a été étendu à un plus grand nombre de services. Néanmoins, les paiements au titre des services non couverts demeurent importants comparés à d'autres pays. *Deuxièmement*, comme on l'a vu plus haut, le taux de participation financière est élevé. Ces deux facteurs, qui reflètent une tradition de responsabilité

Graphique 4.4. En Corée, la part du secteur public dans les dépenses de santé est l'une des plus faibles de l'OCDE

Dépenses de santé du secteur public en pourcentage du total en 2007 ou pour la dernière année disponible



Source : Base de données de l'OCDE sur la santé (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302929>

individuelle et d'ingérence limitée de la puissance publique dans les affaires sociales, ont permis au gouvernement d'atteindre son objectif, à savoir maintenir le taux de cotisation à un niveau bas pour favoriser une croissance économique rapide.

En outre, la hausse limitée des honoraires médicaux, fixés chaque année par les pouvoirs publics dans le cadre du système officiel de notification mis en place en 1977, réduisait la nécessité de relever les taux de cotisation. En 2000, dans le sillage de la réforme d'intégration (encadré 4.1), le système officiel de notification a été remplacé par des négociations annuelles entre le système national d'assurance-maladie et les représentants des médecins, des hôpitaux, des pharmacies et du personnel infirmier. Ces groupes se plaignent toutefois que les honoraires médicaux ont été si strictement encadrés qu'ils permettent à peine de couvrir le coût de fourniture des soins médicaux (Kwon, 2003c). Hôpitaux et médecins sont donc incités à fournir des services qui ne sont pas couverts par le système national d'assurance-maladie et donc pas réglementés. De plus, ils s'opposent à l'extension de la couverture du système national d'assurance-maladie car cela fait entrer davantage de traitements médicaux dans la structure de prix réglementés.

Encadré 4.1. La réforme d'intégration : créer un système de payeur unique

En 2000, le gouvernement a lancé deux initiatives de grande envergure : la réforme d'intégration et la réforme de séparation*. Jusque-là, le système national d'assurance-maladie était constitué de plus de 350 sociétés parapubliques d'assurance-maladie, implantées soit sur le lieu de travail (pour les salariés) soit au niveau de la région (pour les travailleurs indépendants). Chaque assureur offrait la même couverture de base réglementaire. Les assurés ne pouvaient pas choisir entre les différents assureurs, ce qui excluait toute possibilité de concurrence. Ce système posait un certain nombre de problèmes. *Premièrement*, l'écart entre les primes d'assurances pour des prestations identiques créait une inéquité horizontale. *Deuxièmement*, le régime d'assurance-maladie des travailleurs indépendants souffrait de difficultés financières chroniques. *Troisièmement*, la petite taille des assureurs générait des déséconomies d'échelle et des coûts administratifs élevés (Shin, 2006).

En 2000, toutes les sociétés d'assurance ont été fusionnées en un système de payeur unique au sein du système national d'assurance-maladie, ce qui a réduit les coûts administratifs. Avant la réforme, ces coûts représentaient entre 4.8 % et 9.5 % des coûts totaux pour les sociétés d'assurance-maladie. En 2006, ils ont été ramenés à 4 % dans le cadre du système national d'assurance-maladie unifié (Kwon, 2009c). Par ailleurs, un prestataire unique est préférable en termes d'efficacité de la mise en commun des risques. Un payeur unique a, de plus, un pouvoir de négociation plus grand en sa qualité d'acheteur monopsonistique de services de santé. Si le comportement monopolistique d'un assureur unique peut nuire à l'efficacité, l'absence de choix des consommateurs dans le système antérieur à 2000 faisait qu'il n'y avait pas de perte de concurrence.

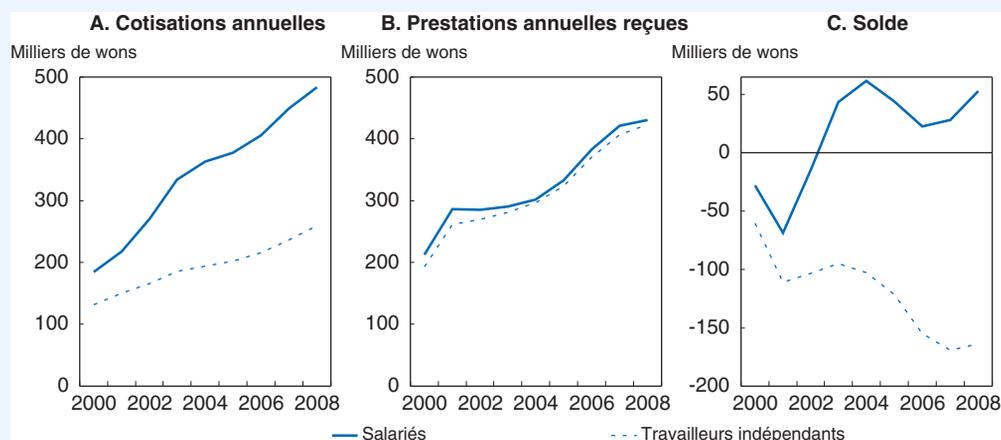
La réforme d'intégration a favorisé l'équité entre les salariés mais pas entre les salariés et les travailleurs indépendants (Kwon et Reich, 2005). En effet, les cotisations des salariés ont augmenté beaucoup plus vite depuis 2000 que celles des travailleurs indépendants. En 2008, elles étaient supérieures de 87 % à celles des travailleurs indépendants, contre 40 % en 2000 (graphique 4.5). Parallèlement, les prestations servies ont augmenté légèrement plus vite pour les travailleurs indépendants (partie B) que pour les salariés (taux annuel réel de 10 % contre 9 %). En conséquence, les cotisations des salariés sont sensiblement supérieures aux prestations qu'ils reçoivent tandis que pour les travailleurs

Encadré 4.1. La réforme d'intégration : créer un système de payeur unique (suite)

indépendants, elles ne couvrent que 61 % (partie C) des prestations, la différence étant comblée par des aides publiques. Alors que l'un des objectifs de cette réforme était de réduire les subventions publiques, celles-ci ont doublé en valeur réelle depuis 2000.

Graphique 4.5. Comparaison de la situation des salariés et des travailleurs indépendants dans le système national d'assurance-maladie

En milliers de wons par personne (y compris les personnes à charge) aux prix de 2000



Source : Société nationale d'assurance-maladie – NHIC (2009a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302948>

* En Corée, l'approche « big-bang » de la réforme de la santé a été rendue possible par le climat favorable à la réforme qui régnait au lendemain de la crise de 1997, l'impulsion politique du président Kim Dae Jung et le ferme soutien des ONG. Cependant, une troisième réforme majeure visant à mettre en place un système de paiement par groupe homogène de malades (GHM) a été rejetée.

Les prestataires de soins de santé

Le secteur de la santé a évolué et repose désormais sur une concurrence entre prestataires du secteur privé qui, dans la pratique, maximisent leurs bénéfices. Plus de 90 % des médecins travaillent dans des cliniques ou des hôpitaux privés⁷. De plus, 96 % des hôpitaux et des cliniques, représentant 90 % des lits, sont détenus par des intérêts privés. Ils fournissent essentiellement les mêmes services que les hôpitaux publics mais proposent davantage de services non assurés qu'ils facturent plus cher que leurs homologues du public. La concurrence est vive également entre les hôpitaux, qui exploitent d'importants centres de soins ambulatoires, et les cliniques gérées par des médecins et dont certaines ont des services de soins hospitaliers⁸. Le nombre de lits de soins aigus dans les hôpitaux rapporté à la population est près de deux fois supérieur à la moyenne de l'OCDE (tableau 4.2). De surcroît, le ratio nombre de lits d'hôpitaux/population a augmenté de près de 80 % depuis 1996, alors qu'il a baissé dans tous les autres pays de l'OCDE à l'exception de la Turquie⁹. L'ouverture d'hôpitaux privés n'est pas soumise à un contrôle strict. Une autre caractéristique frappante du système de santé coréen est la longue durée moyenne de séjour à l'hôpital (10.6 jours contre 6.6 pour la moyenne de l'OCDE), due aux incitations inhérentes au système du paiement à l'acte.

Par contraste avec l'offre abondante de lits d'hôpitaux, les effectifs de personnel médical sont exceptionnellement faibles. En effet, le nombre d'infirmières rapporté à la

Tableau 4.2. **Comparaison internationale des services de soins en 2007¹**

	Nombre de lits d'hôpitaux ²	Durée moyenne de séjour à l'hôpital (en jours)	Nombre de médecins ²	Nombre de diplômés des écoles de médecine ³	Nombre d'infirmiers/ infirmières ²	Nombre de diplômés des écoles d'infirmières ³
Corée	7.1	10.6	1.7	9.0	4.2	30.1
Moyenne de l'OCDE	3.9	6.6	3.1	9.9	9.6	35.5
Pays ayant le chiffre le plus haut	8.2	19.0	5.4	21.7	31.9	85.6
Pays ayant le chiffre le plus bas	1.0	3.5	1.5	5.5	2.0	8.6

1. Ou dernière année disponible.

2. Pour 1 000 habitants.

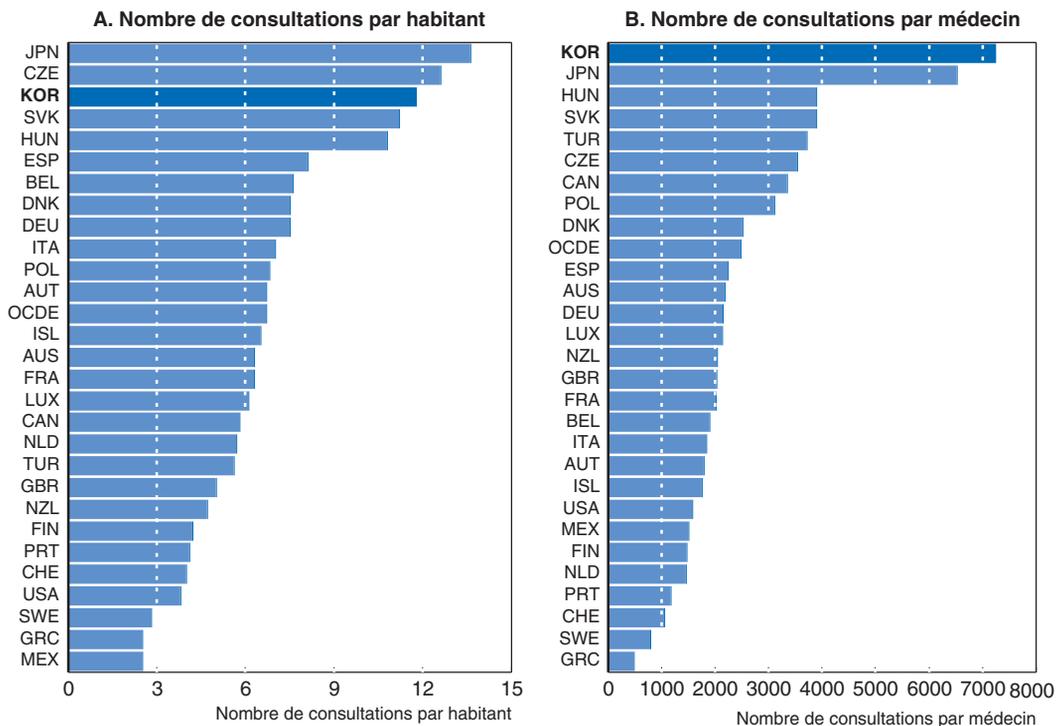
3. Pour 100 000 habitants.

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé (2009).

population n'atteint pas la moitié de la moyenne de l'OCDE (tableau 4.2). Quant aux médecins, on n'en compte que 1.7 pour 1 000 habitants, soit l'un des plus bas niveaux de la zone OCDE. En outre, le nombre de diplômés des écoles de médecine, qui est fixé par le gouvernement, est inférieur à la moyenne de l'OCDE (par rapport à la population), et tout indique que ce ratio va rester faible encore longtemps, en particulier en dehors de la région de la capitale et surtout dans les zones rurales. Le manque de médecins est aggravé par le nombre élevé de consultations, qui est passé d'une moyenne de 3.7 par habitant et par an en 1978 à près de 12, soit près du double de la moyenne de l'OCDE (graphique 4.6)¹⁰. En conséquence, le nombre de consultations par médecin a dépassé les 7 000 en 2007, plus du triple de la moyenne de l'OCDE, ce qui fait que les médecins sont stressés et débordés.

Graphique 4.6. **En Corée, le nombre des consultations de médecins est exceptionnellement élevé**

2007 ou dernière année disponible



Source : Base de données de l'OCDE sur la santé (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932302967>

Les produits pharmaceutiques

Entre 2001 et 2006, les dépenses au titre des médicaments ont augmenté au rythme annuel de 10 % alors que l'objectif de la réforme de séparation était précisément de les réduire (encadré 4.2). En 2006, le gouvernement a mis en œuvre le « Plan de rationalisation des dépenses de médicaments » pour ralentir la progression de ces dépenses. *Premièrement*, pour l'ajout de nouveaux médicaments éligibles remboursables dans le système national d'assurance-maladie, la liste négative a été remplacée par une liste positive et les critères d'inscription des nouveaux médicaments ont été durcis par un renforcement de l'évaluation économique. *Deuxièmement*, l'organisme d'examen de l'assurance-maladie envisage de tester sur cinq ans le rapport coût/efficacité de tous les médicaments existants, ce qui est un programme très ambitieux. Tandis que le nombre des médicaments remboursables a été ramené de 23 000 à 15 000, l'organisme a pris du retard sur son programme faute d'une capacité suffisante. *Troisièmement*, le mode d'établissement du prix des nouveaux médicaments a été changé : d'une référence externe (le prix des médicaments dans les principaux pays), on est passé à un système de négociations entre le système national d'assurance-maladie et les entreprises pharmaceutiques. *Quatrièmement*, les règles régissant les médicaments génériques ont été révisées. Lorsque le premier médicament générique est admis sur la liste, le prix du médicament d'origine est abaissé de 20 % et celui du générique est fixé à 68 % du prix du médicament d'origine. Le gouvernement n'a mis en place aucun mécanisme incitatif pour encourager l'utilisation des génériques. Pour substituer un médicament générique à un produit de marque, il faut le consentement du patient et l'autorisation préalable du médecin. En 2008, le prix des génériques était en moyenne égal à 72 % du prix des médicaments d'origine, ce qui est élevé par rapport aux autres pays, et les génériques représentaient 38 % du total des remboursements de médicaments; autrement dit, ils occupaient environ la moitié du marché en termes de volume.

Encadré 4.2. La réforme de séparation : changer le mode de distribution des médicaments

Avant 2000, les médecins tiraient une part importante de leurs revenus de la vente directe de médicaments aux patients¹. En effet, les médicaments représentaient plus de 40 % des revenus des médecins dans certaines spécialités comme la médecine familiale, la médecine interne et la dermatologie (Jeong, 2005), et plus de 40 % des recettes des hôpitaux. En principe, la marge maximum entre le prix remboursé par le système national d'assurance-maladie et le prix auquel les médecins achetaient les médicaments aux sociétés pharmaceutiques et aux grossistes était de 24 %, mais cette norme n'a jamais été activement appliquée (Kwon, 2003a). Les médecins étaient financièrement incités à vendre les médicaments sur lesquels leur marge était la plus forte, c'est-à-dire ceux pour lesquels les laboratoires leur accordaient les remises les plus importantes par rapport au prix remboursé, plutôt que les médicaments les plus efficaces et de qualité supérieure. Les pratiques de marketing déloyales et illégales des laboratoires pharmaceutiques et des grossistes, comme les ententes sur les prix et l'octroi de remises, étaient monnaie courante. Les 450 sociétés pharmaceutiques nationales, dont les deux tiers employaient moins de 100 salariés, vivaient en produisant des médicaments de contrefaçon qu'elles vendaient aux médecins avec une ristourne (Kwon et Reich, 2005).

Mais l'intérêt financier des médecins n'allait pas nécessairement dans le sens de l'intérêt bien compris des patients, car il encourageait la mauvaise utilisation et la surconsommation de médicaments. En Corée, les dépenses au titre des médicaments (délivrés sur ordonnance ou en vente libre) représentaient en 2000 24 % des dépenses de santé, bien plus que la moyenne de l'OCDE (17 %). Outre la dépense en pure perte qu'elle représentait, la surconsommation d'antibiotiques a diminué l'efficacité de ces remèdes contre les maladies. De plus, l'association de la fonction de prescription à celle de délivrance des médicaments limitait l'accès des patients à l'information sur les traitements qui leur étaient administrés.

Encadré 4.2. La réforme de séparation : changer le mode de distribution des médicaments (suite)

En 2000, la réforme de séparation a encouragé la spécialisation dans le secteur de la santé en réservant aux médecins la prescription des médicaments et aux pharmacies la délivrance des médicaments. Les produits pharmaceutiques ont été subdivisés en deux catégories : d'un côté, les médicaments « à usage professionnel » délivrés sur ordonnance d'un médecin et de l'autre les médicaments « à usage général » qui pouvaient continuer à être vendus directement aux patients par les pharmacies. L'objectif de la réforme était de réduire la surconsommation de médicaments, d'améliorer la qualité des soins, d'élargir le droit à l'information des patients et d'accroître l'efficacité de l'industrie pharmaceutique. Les pharmaciens étaient favorables à la réforme car la mise en place du système national d'assurance-maladie et l'élévation du niveau de vie avaient de plus en plus conduit les patients à aller dans les cliniques gérées par des médecins et dans les hôpitaux, plutôt qu'à se soigner avec des médicaments achetés en pharmacie. Bien entendu, les médecins étaient opposés à la réforme et ils ont organisé une série de grèves nationales qui ont paralysé le système de santé². Pour compenser leur perte de revenus, les honoraires médicaux ont été revalorisés de 49 % sur la période de 15 mois allant de novembre 1999 à janvier 2001, ce qui a provoqué une crise financière du système national d'assurance-maladie en 2001-02³. En outre, les grèves ont contraint le gouvernement à modifier la réforme dans un sens plus favorable aux médecins i) en augmentant la part des médicaments délivrés sur ordonnance par rapport à celle des médicaments en vente libre dans le système national d'assurance-maladie; ii) en protégeant le droit des médecins de prescrire des médicaments de marque; iii) en faisant renoncer à englober dans la réforme les médicaments administrés en injection⁴ et iv) en contrôlant le prix des médicaments génériques. Ces changements ont limité les avantages procurés par la réforme.

Comme on pouvait s'y attendre, la réforme de séparation a effectivement contribué à réduire la consommation de médicaments. Le pourcentage des demandes de remboursement émanant de cliniques gérées par des médecins qui contenaient une prescription d'antibiotiques a chuté, revenant de 56 % en 2000 à 30 % en 2007, d'où une baisse de l'utilisation globale d'antibiotiques de 30 %. En outre, le nombre total de médicaments par ordonnance est tombé de 5.9 en 2000 à 4.1 en 2005 et il se maintient à ce niveau (Jeong, 2009). Néanmoins, le nombre de médicaments par ordonnance est beaucoup plus élevé en Corée que dans bien d'autres pays de l'OCDE, où il n'est souvent que de deux (tableau 4.3). Cela tient notamment au nombre exceptionnellement élevé de médicaments prescrits en Corée pour les infections aiguës des voies respiratoires supérieures. De plus, en Corée le nombre de prescriptions de médicaments est plus élevé pour les enfants que pour les adultes, alors que c'est l'inverse dans d'autres pays de l'OCDE. Le nombre des prescriptions est plus important dans les cliniques que dans les grands centres hospitaliers, ce qui donne à penser qu'une proportion importante de prescriptions est liée à des problèmes de santé mineurs qui sont habituellement pris en charge par les cliniques.

Tableau 4.3. **Consommation de produits pharmaceutiques dans les grands pays de l'OCDE**

Nombre moyen de médicaments par ordonnance en 2005 dans les grands pays

	Moyenne pour l'ensemble des médicaments	Infection aiguë des voies respiratoires supérieures	Nombre de médicaments prescrits à des moins de 18 ans
Australie	2.16	1.33	1.31
France	4.02	3.44	3.08
Allemagne	1.98	1.71	1.85
Italie	1.98	1.61	1.64
Japon	3.00	2.20	2.02
Espagne	2.20	1.78	1.61
Suisse	2.25	2.08	1.77
Royaume-Uni	3.83	2.58	1.90
États-Unis	1.97	1.61	1.64
Corée	4.16	4.73	4.56

Source : International Marketing Service.

Encadré 4.2. **La réforme de séparation : changer le mode de distribution des médicaments** (suite)

Malgré tout, les dépenses au titre des médicaments conservent un taux de croissance à deux chiffres depuis 2001, qui maintient leur part dans les dépenses totales de santé à près de 25 %, chiffre bien supérieur à la moyenne de l'OCDE (14.5 %). Selon une étude gouvernementale de 2007, l'augmentation des dépenses de médicaments peut être imputée à un certain nombre de facteurs qui ont compensé et au-delà la diminution du nombre de médicaments prescrits par visite : i) elle résulte pour 55 % d'une augmentation du nombre de jours de prescription; ii) pour 20 % d'une augmentation des dépenses de médicaments par jour de prescription, autrement dit de la prescription de médicaments de prix plus élevé; iii) pour 18 % d'une augmentation du nombre de visites chez le médecin; et iv) pour 7 % d'une augmentation du nombre des patients. L'évolution vers des médicaments de prix plus élevé indique que les médecins prescrivent des médicaments de marque qui coûtent plus cher au lieu de se focaliser sur ceux pour lesquels leur marge est la plus forte, comme ils le faisaient lorsqu'ils étaient autorisés à vendre des médicaments. En effet, la part des médicaments de prix élevé est passée de 36 % en 2000 à 54 % en 2005 (Kim et Ruger, 2008). Si les médecins ne tirent aucun profit direct en termes de revenus de la vente de médicaments, la prescription de médicaments plus coûteux peut s'expliquer par des remises illicites plus importantes consenties par les laboratoires qui fabriquent ces médicaments.

Compte tenu de la revalorisation des honoraires accordée aux médecins en contrepartie de la réforme de séparation, la part des dépenses totales de santé est passée de 4.7 % du PIB en 2000 à 5.2 % en 2001, tandis que la part des dépenses publiques dans les dépenses de santé est passée de 44.9 % à 51.7 % (tableau 4.1) du fait de l'inclusion dans le système national d'assurance-maladie de médicaments qui auparavant n'étaient pas couverts. En effet, la part des dépenses publiques dans les dépenses de médicaments a bondi de 34 % en 1999 à 55 % en 2001 (Jeong, 2005). La proportion plus grande de médicaments couverts par le système national d'assurance-maladie a également obligé les patients à aller chez le médecin pour avoir une ordonnance, ce qui a fait passer le nombre de consultations par habitant de 8.8 en 1999 avant la réforme de séparation à 12 en 2007⁵. En résumé, on a assisté à une évolution de l'automédication, avec des médicaments vendus en pharmacie, à la prescription de médicaments délivrés sur ordonnance sous les auspices du système national d'assurance-maladie. En somme, l'expérience de la Corée montre que la réforme du système de santé peut avoir des conséquences inattendues.

1. La pratique consistant à sortir de chez le médecin avec des médicaments délivrés par ce dernier se retrouve dans d'autres pays d'Asie dont le Japon; elle reflète l'influence de la médecine asiatique traditionnelle.
2. Le « Doctors' Rights Safeguarding Militant Committee » a organisé trois grèves en 2000 et après la mise en œuvre légale de la réforme de séparation, les médecins ont organisé de nouvelles grèves en 2001.
3. Les tarifs des consultations médicales ont été revalorisés de 12.8 % en novembre 1999, de 6.0 % en avril 2000, de 9.2 % en juillet 2000, de 6.5 % en septembre 2000 et de 7.1 % en janvier 2001. Cependant, les revenus générés pour les médecins par ces revalorisations ont été plus transparents, donc davantage soumis à l'impôt sur le revenu que le produit de la vente de médicaments ayant bénéficié de remises.
4. Les injections de médicaments sont pratique courante en Corée. En 2000, 60 % des patients soignés en ambulatoire dans des cliniques gérées par des médecins ont reçu des injections (Jeong, 2009).
5. Les hôpitaux, qui jouent un grand rôle dans les soins ambulatoires, ont subi une perte importante car ils n'ont plus été autorisés à avoir des pharmacies.

Les soins de longue durée pour les personnes âgées

En 2007, les dépenses publiques au titre des soins de longue durée ne représentaient que 0.2 % du PIB, soit un chiffre bien inférieur à la moyenne de 1.5 % enregistrée dans les neuf pays européens pour lesquels on dispose de données. La faiblesse de ces dépenses en Corée tient au fait que la population est relativement jeune et que les personnes âgées sont traditionnellement prises en charge dans le milieu familial, encore que ce mode de prise en charge recule, la proportion de personnes âgées vivant avec leurs enfants étant tombée de plus de 80 % en 1981 à 29 % en 2008 et le taux d'activité des femmes continuant de progresser. Compte tenu de cette tradition de soins prodigués dans le milieu familial, l'offre de soins professionnels est limitée. En conséquence, le besoin grandissant de soins

professionnels a été en partie comblé par les hôpitaux de soins aigus, ce qui contribue à expliquer la durée relativement longue des séjours hospitaliers en Corée (tableau 4.2). En 2009, en effet, les personnes âgées représentaient 10.6 % de la population mais 40 % du coût des soins hospitaliers.

En juillet 2008, la Corée est devenue le cinquième pays de l'OCDE à mettre en place un système d'assurance-dépendance. Les personnes âgées faisant une demande de soins de longue durée sont visitées par des personnes du système national d'assurance-maladie, qui évaluent leur capacité à accomplir 52 activités de la vie quotidienne. Le niveau de soins approprié est ensuite déterminé par le système national d'assurance-maladie qui prend en compte l'avis des médecins¹¹. Avec les campagnes de sensibilisation à l'assurance-dépendance, la proportion de personnes âgées ayant fait une demande de prestations était de 12.3 % en avril 2010; 45.9 % d'entre elles ont été jugées éligibles à ces prestations (tableau 4.4). Les prestations sont fournies sous la forme de services, plutôt qu'en espèces, sauf lorsqu'il n'existe pas d'établissement de soins de longue durée (Kwon, 2009a). La proportion de personnes âgées bénéficiant de prestations est passée de 1.4 % à la mise en place de l'assurance-dépendance à 4.4 % en avril 2010. Sur ce total, environ un tiers reçoivent des soins en institution moyennant une participation financière de 20 % tandis que les deux tiers restants bénéficient de services à domicile avec une participation financière de 15 %¹². Au montant de la participation financière s'ajoute le financement par le gouvernement central et les administrations locales (30 %) et les cotisations (55 %). Pour assurer la stabilité financière de l'assurance-dépendance face au nombre grandissant de personnes âgées éligibles aux prestations, la prime a été augmentée de plus de moitié et portée à 0.35 % des revenus en 2010¹³.

Tableau 4.4. **Le développement de l'assurance-dépendance**

	Juillet 2008	Décembre 2008	Décembre 2009	Avril 2010
Nombre de personnes âgées ayant fait une demande d'assurance-dépendance	271 298	376 032	596 235	663 741
Pourcentage du nombre total de personnes âgées	5.4	7.5	11.3	12.3
Nombre de personnes âgées éligibles à l'assurance-dépendance	146 643	214 480	286 907	304 826
Pourcentage de candidats	54.1	57.0	48.1	45.9
Pourcentage du nombre total de personnes âgées	2.9	4.3	5.4	5.6
Nombre de personnes âgées recevant des prestations au titre de l'assurance-dépendance	70 542	147 801	228 980	236 004
Pourcentage de personnes éligibles à ces prestations	48.1	68.9	79.8	77.4
Pourcentage du total de personnes âgées	1.4	3.0	4.3	4.4

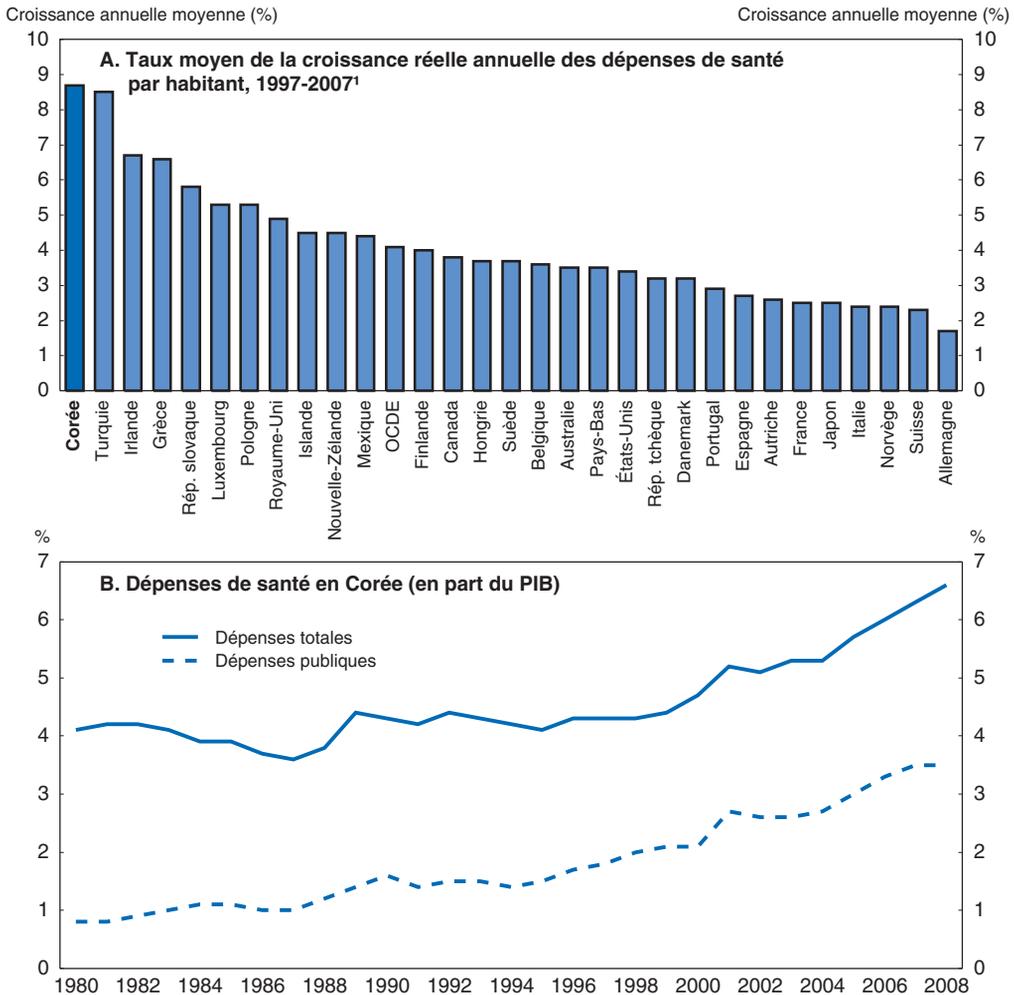
Source : National Health Insurance Policy Research Institute.

La mise en place de l'assurance-dépendance a entraîné une augmentation substantielle de l'offre de soins de longue durée pour personnes âgées, en particulier par le secteur privé (Kwon, 2009a). Le nombre d'établissements de soins de longue durée est passé de 534 fin 2005 à 2 455 fin 2009, avec une capacité totale de 85 000 personnes. En outre, le nombre des prestataires de soins à domicile a considérablement augmenté.

Améliorer l'efficacité pour maîtriser la croissance des dépenses de santé

L'augmentation rapide des dépenses est peut-être le plus gros défi auquel est confronté le système de santé coréen. Durant la décennie qui a pris fin en 2007, les dépenses de santé par habitant ont progressé en valeur réelle à un rythme annuel moyen de 8.7 %, le plus rapide de la zone OCDE (graphique 4.7). Ceci est dû à la fois à une expansion économique soutenue et à un niveau initial relativement bas des dépenses de santé. En conséquence, les dépenses totales de santé, qui étaient restées inférieures à

Graphique 4.7. **Les dépenses de santé en Corée ont fortement augmenté ces dernières années**



1. Ou dernière année disponible.

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932302986>

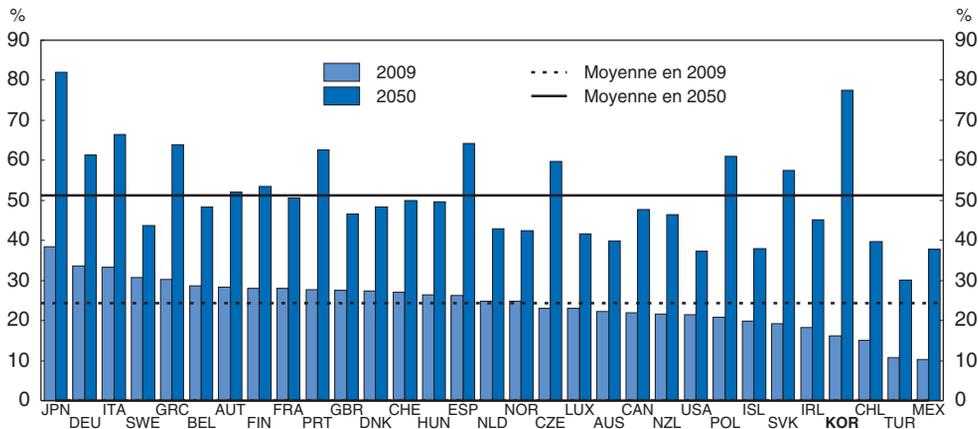
4½ pour cent du PIB entre 1980 et 1997, ont bondi à 6,3 % en 2007 et 6,6 % en 2008 (partie B). Les dépenses publiques de santé ont augmenté à un rythme plus rapide encore, multipliant par deux leur part du PIB à 3,5 %. Cette progression a été due, en partie, à la majoration des honoraires médicaux dans le sillage de la réforme de séparation de 2000, tandis que les dépenses au titre des médicaments n'ont pas diminué comme prévu (encadré 4.2). Le vieillissement démographique est un autre facteur, et ce pour deux raisons. La première est la part des personnes âgées dans la population, qui est passée de 6,4 % en 1997 à 9,9 % en 2007. La seconde est l'augmentation des dépenses au titre des personnes âgées qui sont passées de moins de trois fois les dépenses consacrées aux moins de 65 ans à 3,6 fois en 2007.

Le vieillissement de la population continuera à pousser les dépenses de santé à la hausse. En Corée, le taux de fécondité, qui était parmi les plus élevés de la zone OCDE dans les années 60, est devenu le plus bas en 2005, tandis que l'allongement de l'espérance de vie a été le plus marqué (graphique 4.1). En conséquence, l'augmentation du taux de

dépendance économique des personnes âgées à l'horizon 2050 devrait être la plus forte de la zone OCDE (graphique 4.8). Selon une étude de l'OCDE, les dépenses publiques de santé en Corée pourraient progresser de 3 à 5 points de PIB à l'horizon 2050, soit la plus forte hausse de la zone OCDE (Oliveira Martins et de la Maisonnette, 2006). Comme dans tous les pays, l'évolution technologique stimulera les dépenses de santé. En Corée, cette pression sera amplifiée par le projet d'extension de la couverture, aujourd'hui relativement limitée, du système national d'assurance-maladie.

Graphique 4.8. **En Corée, le vieillissement de la population devrait être le plus rapide de la zone OCDE**

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

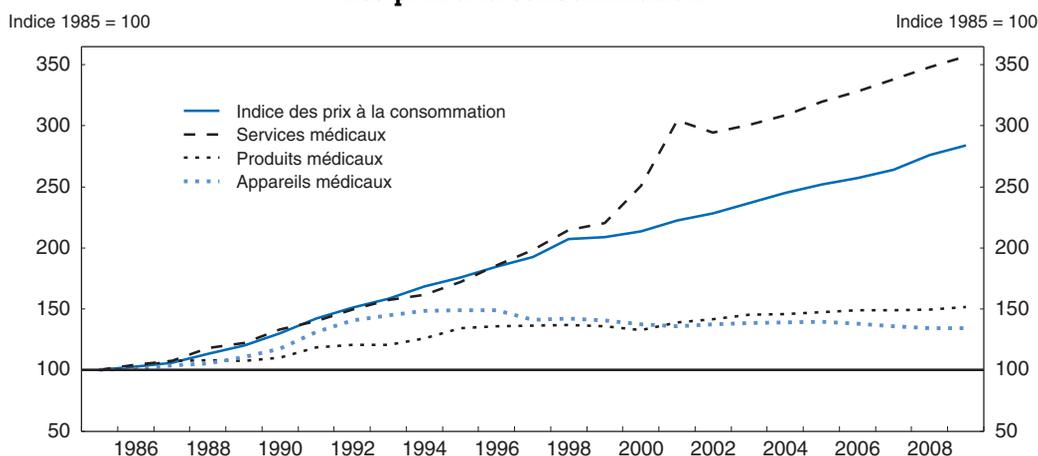


Source : OCDE, Base de données de Panorama de la société.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303005>

Pour maîtriser les dépenses de santé, les autorités ont aligné le relèvement des honoraires médicaux sur la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC) entre 1985 et 1997 (graphique 4.9). Après les fortes augmentations enregistrées dans le sillage de la réforme de séparation de 2000, les honoraires médicaux ont augmenté en taux cumulé de 18 % entre 2002 et 2008, ce qui est inférieur aux 21 % de progression de l'IPC. Néanmoins, la part des dépenses de santé est passée, sur cette période, de 5.1 % à 6.6 % du PIB, du fait de la rapide augmentation du volume des soins. Dans les années à venir, il sera difficile de maintenir le taux de progression des honoraires médicaux en dessous du taux d'inflation compte tenu des pressions considérables exercées par la profession médicale. Bien que la hausse cumulée des honoraires médicaux depuis 1985 ait été largement supérieure à celle de l'IPC, les prestataires de santé insistent sur le fait qu'ils sont sous-payés, arguant que les honoraires médicaux ont été fixés initialement à un niveau trop bas lors de la mise en place du système national d'assurance-maladie en 1977. Toutefois, le fait que l'admission dans les écoles de médecine est devenue de plus en plus difficile ces dernières années ne donne pas à penser que les médecins sont sous-payés.

En somme, la persistance d'une progression à deux chiffres des dépenses de santé dans une économie dont le taux de croissance potentiel est de 4-5 % n'est pas tolérable sur le long terme. Il faut absolument maîtriser les dépenses de santé pour éviter d'évincer d'autres dépenses et limiter le poids de la fiscalité et des charges sociales. Tant que le système reposera sur le paiement à l'acte de prestataires privés à but lucratif, la Corée restera particulièrement vulnérable en cas de fortes augmentations des dépenses de santé

Graphique 4.9. **Augmentation des coûts médicaux par rapport à l'indice des prix à la consommation**

Source : Office national de la statistique de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303024>

(Yang et al., 2008). Il est donc urgent d'engager un certain nombre de réformes structurelles afin d'améliorer l'efficacité du système et, ce faisant, contenir la hausse des dépenses en modifiant le mode de paiement, en réduisant la surconsommation de médicaments, en déchargeant l'hôpital des soins de longue durée, en favorisant le vieillissement en bonne santé et en mettant en place un système de médecin référent.

Réformer le mode de paiement : abandonner la rémunération à l'acte

Le mode de paiement des prestataires de santé a un impact important sur les décisions médicales qu'ils prennent et sur l'efficacité du système de santé. En Corée, la rémunération à l'acte présente un certain nombre d'inconvénients. *Premièrement*, cela encourage les prestataires à accroître le volume des services en induisant, dans une optique de profit, des traitements superflus. À titre d'exemple, les médecins coréens demandent habituellement aux patients souffrant de maladies bénignes de passer à leur cabinet tous les trois jours pour des consultations qui ne durent que deux à trois minutes, ce qui explique que le nombre des consultations dans ce pays soit l'un des plus élevés de l'OCDE (graphique 4.6). *Deuxièmement*, cela incite les prestataires à accroître l'intensité de leurs services, comme en témoigne l'augmentation du pourcentage de césariennes (dont le prix dans le système national d'assurance-maladie est 1.5 fois supérieur à celui d'un accouchement normal), qui est passé en Corée de 6 % en 1985 à 36 % en 2008, soit un niveau parmi les plus élevés du monde et bien supérieur aux 10 % recommandés par l'Organisation mondiale de la Santé. *Troisièmement*, cela encourage les médecins à substituer aux services assurés des services non assurés pour lesquels les honoraires ne sont pas réglementés. Le fait, par exemple, que le système national d'assurance-maladie ne couvre pas les tomodensitogrammes a encouragé l'achat de tomodensitomètres. En 2008, le nombre de ces appareils par habitant était en Corée plus de deux fois supérieur au nombre médian de la zone l'OCDE (OCDE, 2009b). Lorsque ces équipements ont été inclus dans le système national d'assurance-maladie, les médecins se sont tournés vers les IRM dont le nombre est désormais plus de deux fois supérieur au nombre médian de la zone OCDE¹⁴. Le fait que les médecins sont incités à offrir des services non couverts par le système national d'assurance-maladie explique près d'un quart des dépenses de santé en Corée (tableau 4.1), en dépit de l'élargissement du système.

Pour réduire le nombre des consultations induites par les prestataires, il faut en priorité modifier les incitations économiques qui leur sont offertes en réformant le mode de paiement. En 1997, la Corée a lancé un programme pilote de paiement par groupe homogène de malades (GHM) pour cinq maladies. En 2002, un système de paiement GHM a été mis en place sur la base du volontariat pour huit maladies choisies en raison du niveau élevé de standardisation de leur traitement et de la faible variation de leurs coûts. Au total, ces maladies représentaient environ un quart des pathologies des patients hospitalisés. Alors que le montant remboursé est pour l'essentiel fixé à l'avance, il peut être ajusté dans le cas de pathologies exceptionnellement complexes pour dédommager les hôpitaux des différences de coûts légitimes dues à des variations de l'éventail de pathologies.

Une étude gouvernementale montre que le système des GHM a permis de réduire les coûts médicaux de 14 % et la durée de séjour à l'hôpital de 6 %. Les économies de coûts ont été obtenues pour partie en diminuant le nombre d'examen de 5.1 à 3.8 par patient et en réduisant le recours aux antibiotiques de 30 %. Les frais de dossier et de gestion des demandes de traitements individuels ont également diminué. Toutefois, ces économies ont été en partie annulées par une augmentation des soins pré-admission et du nombre des visites en ambulatoire ainsi que du recours aux antibiotiques après la sortie d'hôpital car les hôpitaux ont augmenté leurs recettes par le biais de traitements payés à l'acte (Kwon, 2003c). Mais globalement le GHM a réduit les coûts médicaux. De plus, il offre des traitements qui ne sont pas couverts par le système national d'assurance-maladie et, ce faisant, diminue la charge financière des versements directs des patients. Par ailleurs, il aide à promouvoir la standardisation des pratiques cliniques les plus efficaces. On pourrait craindre qu'il ne nuise à la qualité des soins de santé, étant donné que les médecins sont salariés des hôpitaux, lesquels sont incités à limiter le coût des traitements. Mais on a observé peu d'effets négatifs sur la qualité, mesurée par le nombre des complications et des opérations à reprendre (Kwon et Reich, 2005).

En dépit des résultats favorables du projet pilote, la vive opposition des médecins à l'abandon de la rémunération à l'acte (encadré 4.2) n'a pas permis d'étendre, comme prévu, le système des GHM et de le rendre obligatoire. Les médecins craignent notamment une réduction des niveaux de remboursement du GHM, plutôt généreux initialement, si le nouveau système devenait obligatoire. Le GHM est maintenu sur la base du volontariat pour sept groupes de maladies, et en 2009 près de 67 % des institutions y participaient. Dans le système des GHM, le remboursement se fait sur la base du remboursement moyen du paiement à l'acte pour chaque groupe de maladies. Toutefois, l'approche volontaire actuelle accroît les coûts des soins de santé; les hôpitaux à structure de coûts relativement bas choisissent généralement de participer au système des GHM, augmentant ainsi leurs recettes et leurs bénéfices tandis que les hôpitaux à structure de coûts élevés préfèrent conserver le paiement à l'acte. Étant donné l'efficacité du système des GHM du point de vue de la réduction de la durée d'hospitalisation, il devrait être généralisé et étendu à d'autres groupes de maladies¹⁵. De surcroît, le taux de remboursement dans le système des GHM devrait être progressivement abaissé au niveau des hôpitaux de moindre coût pour stimuler l'efficacité. Le GHM devrait s'accompagner de mesures visant à assurer la qualité des soins de santé et à empêcher les hôpitaux de contourner le système en déplaçant le traitement avant l'admission et après la sortie de l'hôpital.

Il faut également réformer le système de paiement des soins ambulatoires pour réduire le nombre exceptionnellement élevé de consultations et allonger leur durée, aujourd'hui très brève, qui constitue l'un des principaux griefs des patients. Une solution

serait de mettre en place un système de paiement à la capitation dans lequel les médecins sont remboursés sur la base du nombre de patients traités au cours d'une année plutôt que du nombre de visites. Par ailleurs, un tel système incite fortement les médecins à se focaliser sur la prévention et la promotion de la santé de leurs patients (Kwon, 2003a). La meilleure solution serait peut-être un système mixte combinant paiement à la capitation et rémunération à l'acte. Une autre possibilité serait de modifier le taux de remboursement dans certains cas, par exemple dans le cas d'une deuxième visite pour un rhume ou autre problème mineur. Parallèlement à ces réformes, il faudrait redoubler d'efforts en vue de mettre un terme aux demandes abusives de remboursement en ne remboursant plus les visites jugées inutiles¹⁶. Une réforme du système de paiement devrait également aller de pair avec une extension du système national d'assurance-maladie. Sinon, des systèmes de paiement plus agressifs visant à réduire les coûts inciteront les médecins à accroître l'offre de services non couverts par le système national d'assurance-maladie. Cela aboutirait in fine à une augmentation des dépenses de santé, un alourdissement de la charge pour les patients et une accentuation de l'inégalité de l'accès aux soins de santé.

Réduire les dépenses au titre des produits pharmaceutiques

Comme indiqué plus haut, les dépenses de produits pharmaceutiques continuent de représenter près d'un quart des dépenses de santé, en dépit de la réforme de séparation de 2000. Bien que les médecins ne vendent plus de médicaments, ils bénéficient toujours de remises illicites de la part des sociétés pharmaceutiques. Ces remises sont essentiellement des pots-de-vin (rabais sur le prix des médicaments ou avantages en nature de type voyages et invitations dans de grands restaurants) versés par les laboratoires pharmaceutiques aux médecins qui prescrivent et aux hôpitaux qui achètent leurs médicaments. Selon le Korea Health Industry Development Institute, certains laboratoires dépensent au titre de ces remises jusqu'à la moitié de leurs recettes annuelles (KHDI, 2008). On considère que ces pratiques sont l'une des principales causes des prescriptions inutiles et inefficaces, du prix élevé des médicaments et du manque de compétitivité de l'industrie pharmaceutique coréenne. Et pourtant elles continuent de prévaloir en raison du flou de leur définition et de l'insuffisance des contrôles. En 2009, le ministère de la santé, des affaires sociales et de la famille a lancé une campagne à l'encontre de ces pratiques, interdisant toute incitation financière à encourager les transactions portant sur l'offre de médicaments et limitant à 0.5 million de won (environ 440 USD) par an les avantages consentis par les sociétés pharmaceutiques aux prestataires de soins. Les contrevenants s'exposent à une diminution pouvant aller jusqu'à 20 % du prix de vente officiel de leur médicament dans le système national d'assurance-maladie. En outre, la Korea Fair Trade Commission a lancé des investigations sur les pratiques de l'industrie pharmaceutique en matière de remises, qui nuisent à la concurrence sur le marché et au bien-être des consommateurs.

En février 2010, le gouvernement a annoncé un plan plus sévère selon lequel médecins et pharmaciens qui perçoivent des remises des fabricants de médicaments pour prescrire ou recommander leurs produits, s'exposent à une sanction pouvant aller jusqu'à deux ans de prison ou une année de suspension de leur licence. Ce plan, qui doit entrer en vigueur en octobre 2010, prévoit en outre des pénalités plus lourdes pour les sociétés pharmaceutiques. Si l'on constate qu'à deux reprises elles ont accordé des remises pour un médicament, celui-ci cessera d'être remboursé par le système national d'assurance-maladie, ce qui réduira considérablement son utilisation. Par ailleurs, il est envisagé de récompenser les personnes qui dénonceront des pratiques de remises aux autorités. Le gouvernement

mettra aussi en place un système visant à rendre la renonciation aux remises moins coûteuses pour les personnels de santé. S'ils font état de la remise potentielle (la différence entre le prix de marché et le prix officiel payé par le système national d'assurance-maladie), ils recevront des pouvoirs publics 70 % de ce montant¹⁷. Par ces mesures, le gouvernement espère réduire le prix des médicaments de 3 % à 5 % par an, soit une économie annuelle pour les patients de 154 milliards de wons.

Il faudra mettre en œuvre avec fermeté les nouvelles mesures concernant les remises tout en réformant le système de fixation du prix des médicaments de façon qu'il reflète plus étroitement les prix du marché. Le fait d'autoriser les prestataires de soins à demander 70 % de la différence entre le prix de marché et le prix officiel augmentera la transparence des prix de marché, permettant au prix officiel de se rapprocher du prix de marché lors de la révision annuelle des honoraires médicaux dans le système national d'assurance-maladie. Un système de ce type est utilisé avec succès au Japon. Lors de la révision du barème des prix, les prix sont fixés à 2 % au-dessus du prix du marché¹⁸. En 2008, les prix de 88.7 % des 12 740 médicaments inscrits ont été baissés; ils sont demeurés inchangés pour 10.7 % et n'ont augmenté que pour 0.5 %, ce qui s'est soldé par une baisse globale des prix des médicaments de 5.2 %. En outre, il est important de réduire le nombre moyen de médicaments par ordonnance, actuellement de plus de quatre (tableau 4.3), notamment en réduisant le taux de remboursement pour les ordonnances prescrivant un trop grand nombre de médicaments. Enfin, l'extension du système des GHM devrait diminuer l'incitation financière à une surconsommation de médicaments dans les hôpitaux.

Pour réduire le coût des médicaments, il est également indispensable d'utiliser plus efficacement les génériques. Comme on l'a vu plus haut, le prix des génériques est fixé à 68 % du prix des médicaments de marque afin de soutenir l'industrie pharmaceutique nationale, qui se concentre sur la production de génériques. Cependant, les efforts déployés pour encourager cette industrie ont été inopérants. En particulier, les investissements en R-D ont été limités. En autorisant une baisse du prix des génériques, on diminuerait fortement le prix des médicaments. Aux États-Unis, par exemple, les génériques ne coûtent que 20 à 30 % du prix des médicaments de marque. Par ailleurs, en faisant des génériques le standard pour le remboursement par le système national d'assurance-maladie, on diminuerait le coût des médicaments.

Enfin, il importe de réduire le prix des médicaments en vente libre en assouplissant les réglementations qui en limitent la vente aux pharmacies. En effet, même des médicaments relativement simples comme l'aspirine, doivent être vendus par des pharmaciens. Si l'on autorisait progressivement la distribution de ces produits dans d'autres points de vente, on arriverait à en faire baisser le prix.

Décharger l'hôpital des soins de longue durée

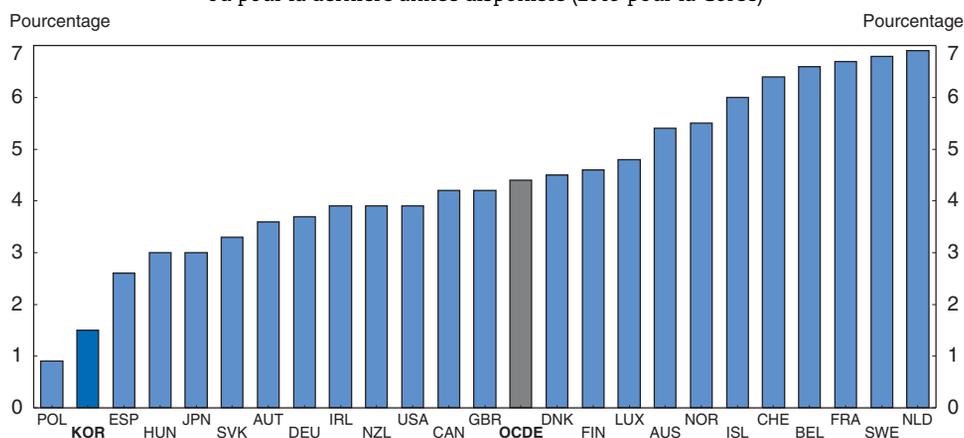
Le grand nombre de lits d'hôpitaux et la longueur de la durée moyenne des séjours hospitaliers (tableau 4.2) résultent en partie du rôle que jouent les hôpitaux dans la fourniture de soins de longue durée aux personnes âgées. *Premièrement*, il y a pénurie de soins de longue durée professionnels, tant en institution qu'à domicile. En 2006, 0.3 % seulement des personnes âgées recevaient des soins en institution. *Deuxièmement*, étant donné que les patients tendent à préférer les grosses structures médicales, les petits hôpitaux ont du mal à remplir leurs lits, ce qui les incite à offrir des soins de longue durée. Le processus est facilité par l'absence de séparation claire entre les lits de soins chroniques et les lits de soins aigus dans les hôpitaux (NHIC, 2009b). S'en remettre aux hôpitaux pour

l'offre de soins de longue durée (« hospitalisation sociale ») est inefficace car il en résulte une inadéquation entre les besoins des personnes âgées et les services médicaux offerts. L'hospitalisation inappropriée de personnes âgées ayant besoin d'une prise en charge de longue durée augmente la durée et le coût de leurs soins, ce qui pèse lourdement sur le système national d'assurance-maladie.

La mise en place de l'assurance-dépendance offre l'opportunité de démedicaliser les soins de longue durée. En Corée, le nombre de personnes âgées recevant des soins de ce type a fortement augmenté, passant de 1.4 % en 2008 à 4.4 % en 2010 avec la mise en place de cette assurance et la libération d'une demande refoulée (tableau 4.4). Néanmoins, en 2009, la proportion de personnes âgées recevant des soins en institution n'était que de 1.5 %, contre 4.4 % en moyenne dans la zone de l'OCDE en 2007 (graphique 4.10). La proportion recevant des soins à domicile (2.9 %) était également bien inférieure à la moyenne de l'OCDE (8.6 %). Actuellement, la capacité de soins de longue durée semble insuffisante. En 2010, on recense en Corée 800 000 personnes âgées souffrant de la maladie d'Alzheimer, ce qui est bien supérieur au chiffre de 236 000 bénéficiaires de l'assurance-dépendance (tableau 4.4). En effet, fin 2009, on ne recensait qu'une place pour 62 personnes âgées dans les unités de soins de longue durée. Au nombre insuffisant d'établissements de soins de longue durée s'ajoute une pénurie de soignants qualifiés.

Graphique 4.10. Les soins de longue durée en milieu institutionnel : comparaison internationale

Nombre de bénéficiaires en pourcentage des personnes âgées en 2007
ou pour la dernière année disponible (2009 pour la Corée)



Source : OCDE, Base de données DELSA.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303043>

L'évolution démographique va encore accroître les besoins en soins de longue durée, qui augmentent de façon exponentielle avec l'âge, l'essentiel des besoins se concentrant au-delà de 80 ans. En Corée, la proportion des personnes de plus de 80 ans, qui représentent actuellement 2 % de la population, devrait passer à 14 % à l'horizon 2050. Qui plus est, l'augmentation du taux d'activité des femmes et la diminution de la proportion de personnes âgées vivant avec leur famille vont encore limiter les possibilités de prise en charge familiale, d'où la nécessité de développer les infrastructures de soins. Selon une étude de l'OCDE, à l'horizon 2050 les dépenses publiques au titre des soins de longue durée pourraient représenter entre 3 % et 4 % du PIB de la Corée, soit un chiffre bien supérieur à la moyenne de la zone OCDE, qui est de 2.4 % à 3.3 % (Oliveira Martins et de la Maisonneuve, 2006).

Le gouvernement envisage d'étendre progressivement la couverture de l'assurance-dépendance, en tenant compte de la capacité financière des assurés et de la capacité d'accueil des établissements de soins de longue durée (NHIC, 2009b). L'extension nécessaire devrait être obtenue principalement par un recours au secteur privé. Sortir du système actuel dans lequel la plupart des établissements de soins de longue durée sont des structures publiques encouragerait la concurrence entre prestataires et offrirait aux familles un choix plus large tout en limitant le coût des investissements publics en infrastructures (OCDE, 2007a). Un choix plus large augmenterait le degré de satisfaction des personnes âgées et leur indépendance. Il est donc essentiel d'éliminer toute réglementation susceptible de décourager l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises. L'octroi de prestations financières augmenterait la concurrence entre soins professionnels et non professionnels et encouragerait le développement des établissements privés. On pourrait répondre aux craintes concernant la qualité en imposant que l'assurance-dépendance ne soit utilisée que pour les soins de longue durée dispensés par des prestataires ayant une licence. En outre, le gouvernement devrait diffuser largement des informations sur la qualité afin de stimuler la concurrence.

Dans ce contexte, il est important de tirer les enseignements de l'expérience d'autres pays ayant mis en place une assurance-dépendance. *Premièrement*, une réduction du rôle des hôpitaux dans l'offre de soins de longue durée suppose une coordination effective entre le système national d'assurance-maladie et l'assurance-dépendance. Les hôpitaux essayeront peut-être de contourner le système en relevant le niveau des soins prodigués aux patients, les empêchant ainsi de passer dans des établissements spécialisés¹⁹. Pour éviter cela, il faut un suivi de l'évaluation des patients par les hôpitaux. *Deuxièmement*, il faut prendre des mesures pour éviter une augmentation, induite par l'offre, du nombre de personnes âgées recevant de faibles niveaux de soins. La forte augmentation observée au Japon reflète pour partie la tendance à une générosité excessive dans l'approbation des soins (Imai et Oxley, 2008). *Troisièmement*, l'assurance-dépendance devrait se concentrer sur les soins professionnels à domicile, moins coûteux, plutôt que sur les soins en institution.

Encourager un vieillissement en bonne santé

Étant donné l'augmentation rapide du nombre de personnes de plus de 65 ans, il est essentiel de réduire le niveau relativement élevé des dépenses de santé au titre de la gériatrie pour diminuer les dépenses totales de santé. Comme indiqué plus haut, le montant des dépenses de santé par personne âgée est près de quatre fois plus élevé que pour le reste de la population. Il est important d'encourager un vieillissement en bonne santé, en réduisant le nombre d'années d'incapacité, de manière à limiter l'impact de l'évolution démographique sur les dépenses de santé. En effet, le coût de la prévention et de la promotion de la santé est bien inférieur à celui des traitements médicaux (Kwon, 2003a). Toutefois, une récente analyse de l'OCDE donne à penser que les responsables des politiques publiques ne doivent pas compter sur une réduction des incapacités sévères parmi les personnes âgées pour modérer la demande future de soins de santé²⁰. Parallèlement, des éléments tendent à montrer que certaines campagnes de santé publique, destinées notamment à promouvoir des modes de vie sains, peuvent avoir un impact significatif (Colombo et Hurst, 2008).

En Corée, le régime alimentaire traditionnel, peu calorique et riche en fruits et légumes, est l'un des plus sains du monde et permet à ce pays d'afficher le taux d'obésité le plus faible de la zone OCDE. Néanmoins, sur la dernière décennie, ce taux a augmenté, traduisant une évolution du mode d'alimentation, ce qui a dégradé les perspectives de

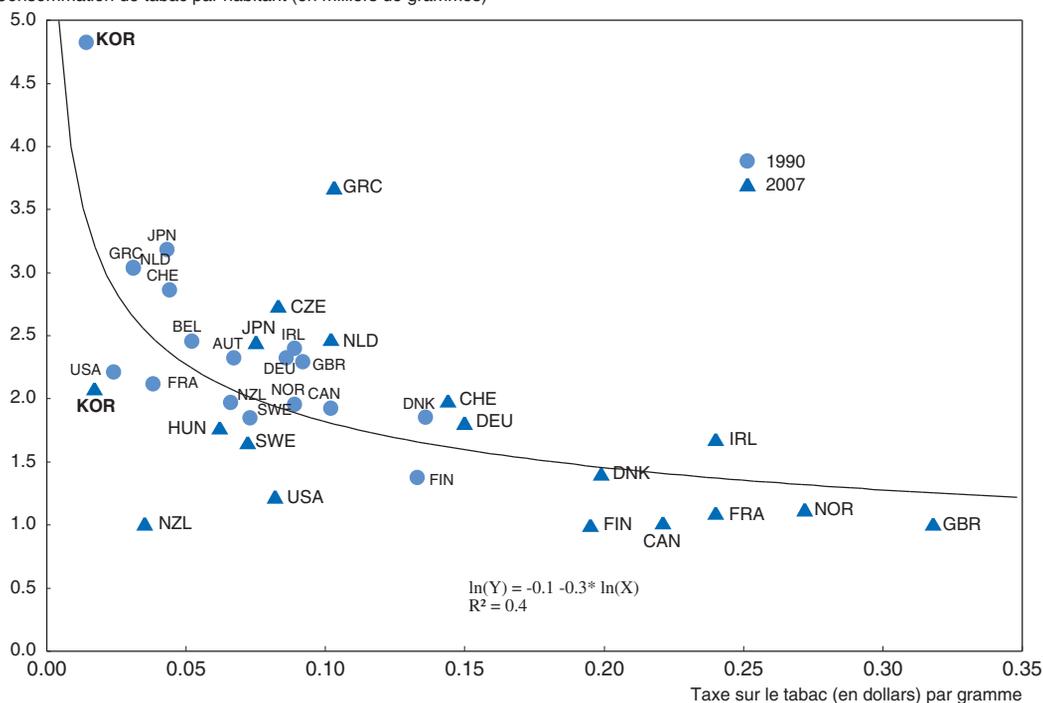
vieillesse en bonne santé. La lutte contre le tabagisme est une priorité de santé publique : si, en 2007, le taux de tabagisme des femmes était le plus bas de la zone OCDE, à 5 %, celui des hommes (47 %) était le troisième plus élevé. La prévalence du tabagisme est associée à des taux élevés de cancers du poumon et de l'estomac qui coûtent cher au pays (Lee *et al.*, 2007). En dépit de son doublement par rapport à 1990, la taxe sur le tabac en Corée reste la plus faible de tous les pays de l'OCDE pour lesquels nous disposons de données (graphique 4.11). Des indications en provenance des pays de l'OCDE montrent que la consommation de tabac est sensible aux augmentations des taxes sur le tabac, ce qui conduit à penser qu'il faut renforcer la fiscalité sur le tabac en Corée. L'alcoolisme est un autre problème préoccupant : la Corée se classe en sixième position dans la zone OCDE pour le taux des décès par cirrhose du foie (OCDE, 2009b).

Mettre en place un système de médecin référent

Dans de nombreux pays, les patients doivent consulter un médecin généraliste dispensant des soins primaires pour être orientés vers un spécialiste. Selon des études empiriques, les pays ayant mis en place ce système de médecin référent ont un montant moindre de dépenses de santé par habitant. Ce système semble également donner de meilleurs résultats au plan de la santé, car il améliore la prévention : il permet de détecter et de traiter les maladies à un stade précoce et de mieux gérer les pathologies chroniques, réduisant ainsi le nombre des consultations externes sur le long terme. Il permet également une meilleure coordination des soins entre prestataires et contribue à limiter le nombre des consultations médicales superflues (Wagstaff, 2009a). La Corée n'a pas de

Graphique 4.11. **Taxe sur le tabac et tabagisme**¹

Consommation de tabac par habitant (en milliers de grammes)



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932303062>

système de médecin référent; les patients sont libres de consulter, à tout moment et sans avoir à justifier de la nécessité médicale de leur visite, tous les prestataires de soins primaires ou spécialisés, à l'exception des médecins des grands centres hospitaliers, et de se faire rembourser par le système national d'assurance-maladie (Song, 2009). Les grands centres hospitaliers, qui attirent un grand nombre de nouveaux patients vers leurs unités de soins ambulatoires jugés beaucoup plus fiables que les cliniques, sont opposés à la mise en place d'un système de médecin référent.

Les avantages d'un système de médecin référent tiennent en partie au fait qu'il met l'accent sur les soins primaires. Or, bien que les soins de premier recours soient un moyen économique d'améliorer l'état de santé des Coréens (Kwon, 2003a) et qu'ils conduisent à une répartition plus équitable des soins de santé dans la population, 7.9 % seulement de tous les praticiens cliniciens étaient des médecins de famille en 2006 (Lee *et al.*, 2009). À court terme, on pourrait mettre en place un système de médecin référent en faisant payer un certain montant aux patients qui vont à l'hôpital sans passer par un médecin référent. À plus long terme, il faudrait non seulement modifier le système de rémunération et réformer les études de médecine mais aussi accroître le nombre des généralistes.

Comment financer les soins de santé

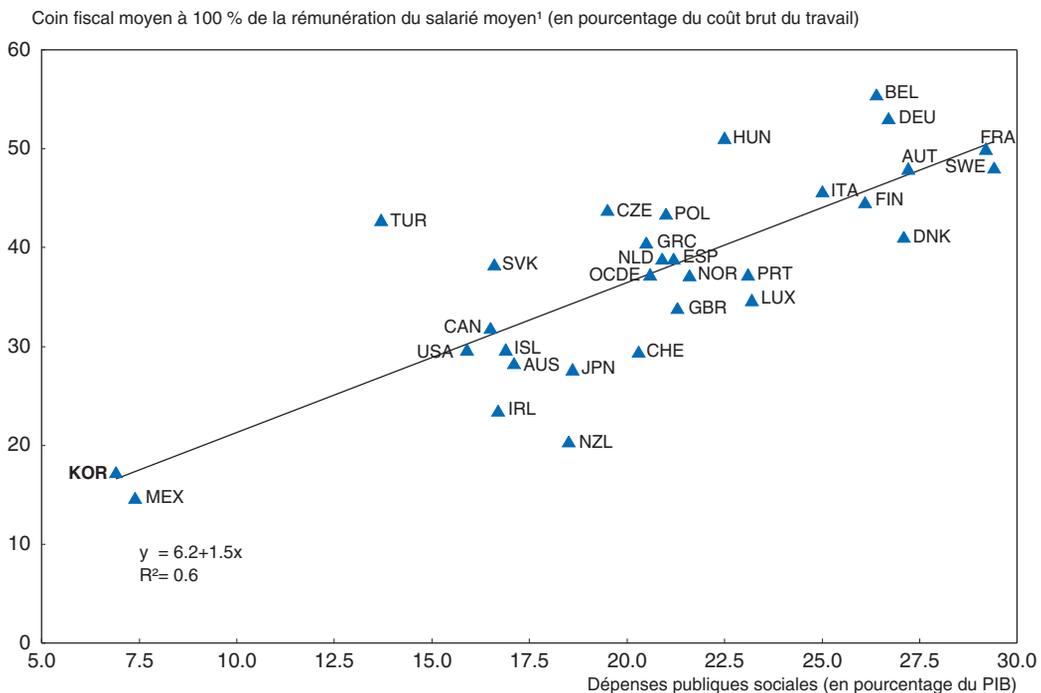
Les dépenses de santé, on l'a vu, vont augmenter rapidement dans les années à venir; il faudra donc financer avec efficacité un montant plus élevé de dépenses. Les fonds nécessaires devront provenir de différentes sources : augmentation des cotisations d'assurance sociale, recettes fiscales, versements directs des patients et assurance-maladie privée. Accroître les versements directs des patients au moyen d'un relèvement des taux de participation financière déjà élevés et/ou d'une réduction de la couverture déjà limitée du système national d'assurance-maladie, ne serait pas souhaitable car cela limiterait l'accès aux soins de santé²¹. Comme pour l'assurance privée, le gouvernement stimulera le marché de l'assurance privée, ce qui lui permettra de partager le fardeau de l'explosion des coûts induite par les nouvelles technologies. En juin 2009, il a mis en œuvre un certain nombre de mesures pour améliorer l'assurance privée²². S'il est vrai que l'assurance privée peut fournir des ressources complémentaires, il serait inapproprié d'en faire la principale source de financement de l'augmentation des dépenses de santé, en raison du niveau déjà élevé des dépenses privées. Par ailleurs, une étude de l'OCDE fait ressortir certains inconvénients de l'assurance privée (OCDE, 2004). *Premièrement*, dans certains pays, elle tend à être inéquitable, car elle est généralement souscrite par les catégories à hauts revenus. *Deuxièmement*, le fait d'autoriser une assurance privée à offrir une couverture complémentaire pour des services couverts par le système national d'assurance-maladie pourrait entraîner une forte augmentation de la demande, ce qui aurait des conséquences financières négatives pour le système national d'assurance-maladie.

L'accroissement des dépenses de santé est censé être financé principalement par les cotisations d'assurance sociale et les prélèvements fiscaux. À l'heure actuelle, en Corée, il l'est essentiellement par les cotisations d'assurance sociale qui financent 70 % des dépenses publiques de santé (tableau 4.1). Mais continuer sur cette voie risque de compromettre la croissance et l'emploi. Il serait plus bénéfique pour la croissance de financer davantage les soins de santé par la fiscalité, avec une assiette large répartissant plus uniformément la charge entre les différentes catégories de population et les différentes sources de revenu. Actuellement, en Corée, les cotisations d'assurance sociale sont assises uniquement sur les revenus du travail, qui représentent moins des deux tiers du revenu national, faisant peser le

financement sur la population active (la moitié de la population). Avec le vieillissement de la population, les dépenses de santé vont égaler et vraisemblablement dépasser la moyenne de l'OCDE et la pression exercée sur les travailleurs va s'accroître considérablement. En 2009, on comptait plus de six personnes dans la classe d'âge 20-64 ans pour une personne âgée (graphique 4.8). À l'horizon 2050, ce chiffre devrait tomber à 1.3, augmentant le poids des cotisations d'assurance sociale et décourageant l'emploi. Une étude des pays de l'OCDE estime qu'un financement reposant sur les cotisations d'assurance sociale réduit l'emploi formel de 8 à 10 % et l'emploi total de 5 à 6 % (Wagstaff, 2009a)²³. L'évolution vers un financement par l'impôt pourrait donc accélérer le passage à l'emploi formel²⁴.

La structure de la fiscalité est également importante pour la croissance. Une étude économétrique montre que les taxes indirectes²⁵ ont un impact moins négatif sur l'emploi que la fiscalité directe, notamment l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux (OCDE, 2008)²⁶. La charge qui pèse sur le travail peut être mesurée par le coin fiscal, qui est égal à la différence entre le coût du travail et la rémunération nette des travailleurs en proportion du coût du travail. En Corée, le coin fiscal est actuellement l'un des plus faibles de la zone OCDE, du fait que le filet de protection sociale est encore peu développé (graphique 4.12) et en raison de l'importance attachée à la limitation du poids des prélèvements fiscaux et des charges sociales pour encourager la croissance économique. La faiblesse du coin fiscal est donc un facteur encourageant pour l'apport de main-d'œuvre en Corée, qui est le plus élevé de la zone OCDE rapporté à la population (graphique 1.4).

Graphique 4.12. **Dépenses publiques sociales et coin fiscal en 2005 : comparaison internationale**



1. Le coin fiscal est égal à la somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations d'assurance sociale (salariales et patronales) et autres charges sociales, moins les prestations en espèces, rapportée au coût du travail défini comme le salaire plus la part patronale des cotisations d'assurance sociale et autres charges sociales.

Source : OCDE, Base de données des impôts sur les salaires.

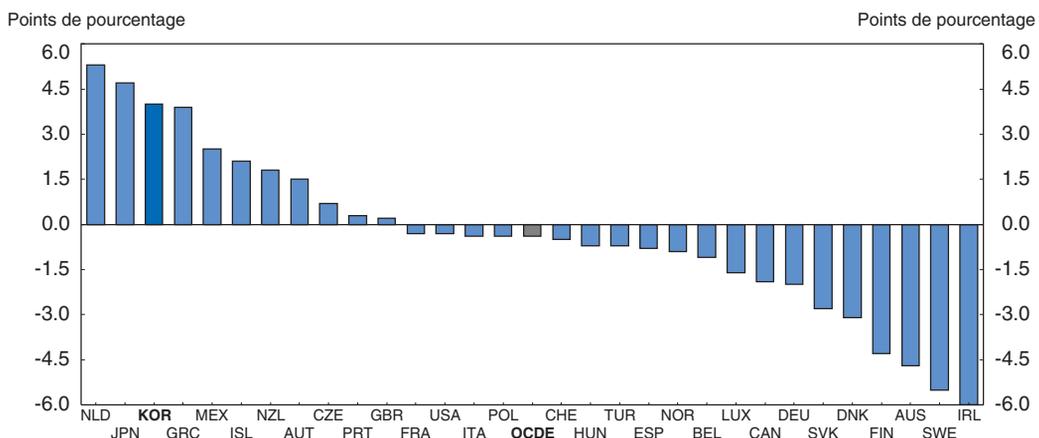
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303081>

S'il est vrai que le coin fiscal est relativement faible en Corée, il a sensiblement augmenté entre 2000 et 2008, alors que la moyenne de l'OCDE a légèrement baissé (graphique 4.13). En s'appuyant davantage sur la fiscalité indirecte, on ralentirait la tendance à la hausse. Par exemple, une réduction des primes de l'assurance-maladie de 5 points pourrait être compensée en Corée par un relèvement de 3.5 points du taux de la TVA, actuellement fixé à 10 % (OCDE, 2007b). On pourrait contrer l'impact régressif d'une majoration des taxes à la consommation par des mesures ciblées comme le crédit d'impôt sur les revenus salariaux mis en place en Corée en 2008. L'expiration en 2011 de la loi sur le financement des soins de santé sera l'occasion d'amorcer un rééquilibrage du financement des soins de santé au profit du produit de l'impôt.

Privilégier l'impôt comme source de financement des soins de santé offre d'autres avantages. *Premièrement*, cela réduit les coûts administratifs de la collecte séparée des cotisations d'assurance sociale. *Deuxièmement*, cela aiderait à atténuer le problème d'équité venant du secteur des travailleurs indépendants, qui représente un tiers de la population active en Corée. En effet, pour les travailleurs indépendants, la cotisation par personne a diminué, passant de 72 % de celle des salariés en 2000 à 54 % seulement en 2008 (graphique 4.5). L'une des raisons de cet écart est le manque de transparence sur les revenus des travailleurs indépendants qui, en Corée comme dans de nombreux pays, affecte à la fois la fiscalité et les cotisations sociales. Si la part des revenus des travailleurs indépendants soumise à l'impôt a augmenté, des sommes considérables demeurent dissimulées. Une comparaison des statistiques nationales sur les revenus et des données en provenance des services fiscaux coréens indique que la moitié seulement des revenus des travailleurs indépendants sont déclarés contre plus de 80 % des revenus salariaux (*Études économiques de l'OCDE : Corée 2008*)²⁷. Il en résulte un sentiment d'injustice qui fait que les augmentations des primes d'assurance se heurtent à l'opposition des salariés réticents à supporter une part toujours plus grande du fardeau des travailleurs indépendants (Kwon, 2007)²⁸. Cela pourrait contrarier les plans du gouvernement qui envisageait d'étendre la couverture du système national d'assurance-maladie et de trouver les ressources nécessaires pour faire face au vieillissement démographique.

Graphique 4.13. **Évolution du coin fiscal sur les revenus du travail**

Variation en points de pourcentage, entre 2000 et 2008



Source : OCDE (2009d), *Impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303100>

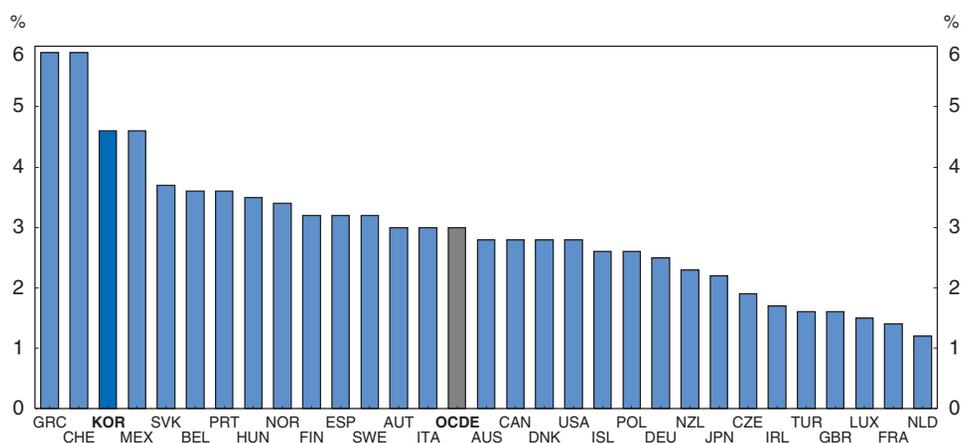
D'aucuns font également valoir que le financement des dépenses de santé par les cotisations d'assurance sociale aide à maîtriser l'augmentation de ces dépenses en Corée. Depuis 2000, les grandes décisions de financement et de dépenses sont prises dans le cadre de négociations entre le système national d'assurance-maladie et les prestataires de santé. Mais dans la pratique, les négociations n'ont, la plupart du temps, pas abouti à des accords; elles ont déplacé la prise de décisions vers le comité d'examen des politiques de l'assurance-maladie, qui est composé de représentants du gouvernement et du système national d'assurance-maladie, des prestataires de santé et des souscripteurs d'assurances. Quoi qu'il en soit, la Corée a fortement limité les dépenses sociales financées par l'impôt. Mis à part les programmes d'assurances sociales (pour la santé, l'emploi et les retraites), les dépenses au titre des prestations familiales, des politiques actives du marché du travail, des programmes de logements sociaux et autres n'ont représenté que 1½ pour cent du PIB en 2007. En outre, la Corée a freiné les dépenses d'éducation financées par l'impôt et se classe en sixième position de la zone OCDE en partant du bas pour la part de ces dépenses dans le PIB. Enfin, on n'a guère de preuves qu'un financement par les cotisations d'assurance sociale réduise les dépenses de santé²⁹.

Assurer un accès adéquat aux soins de santé

En 2007, les versements directs des patients (participation financière et coût des services non couverts) ont représenté 4.6 % de la consommation finale des ménages, soit le troisième plus haut pourcentage de la zone OCDE (graphique 4.14). Le niveau des honoraires médicaux est le principal motif d'insatisfaction concernant les soins de santé en Corée (tableau 4.5). En outre, des versements directs élevés sont inéquitables et régressifs car ils ne dépendent pas des revenus des patients, générant une inégalité dans le poids économique de la maladie. Selon des données de 1998, la part des versements directs dans le revenu des ménages pour le quintile de revenu le plus bas a été près de quatre fois supérieure à leur part pour le quintile intermédiaire³⁰. Un niveau élevé de versements directs accroît également la pauvreté. La proportion de ménages en dessous du seuil de pauvreté national, défini comme les frais de subsistance minimums, passe de 10.8 % à 12.5 % si l'on inclut les dépenses de santé (Kwon, 2009c). Ainsi, les versements directs

Graphique 4.14. Versements directs au titre des soins de santé

En pourcentage de la consommation finale des ménages en 2007 ou pour la dernière année disponible



Source : Base de données de l'OCDE sur la santé (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303119>

réduisent les soins de santé nécessaires aussi bien que les soins superflus (Kwon, 2003b). Outre qu'ils pénalisent les ménages à bas revenu, les versements directs font supporter une charge considérable aux personnes souffrant de pathologies chroniques.

En 2004, la Corée a plafonné la participation financière des assurés à 3 millions de wons (environ 2 700 dollars) tous les six mois. Un patient pouvait donc payer jusqu'à 6 millions de wons par an, soit 51 % du revenu disponible moyen des ménages par habitant. En 2008, 2,5 % de la population bénéficiait de ce système et le montant de l'exemption de participation financière résultant de ce plafond représentait 0,6 % du total des cotisations encaissées par le système national d'assurance-maladie pour cette même année. Le système de plafond a été révisé en 2009 pour prendre en compte la capacité de paiement des assurés, mesurée par le montant des cotisations d'assurance sociale. Toutefois, ces cotisations ne sont peut-être pas la meilleure mesure de la capacité de paiement, compte tenu des versements insuffisants des travailleurs indépendants. La participation financière a été limitée à 2 millions de wons par an pour les 50 % de ménages les moins bien lotis, à 3 millions de wons pour les 30 % suivants et à 4 millions de wons pour les 20 % les mieux lotis. Mais pour une personne gagnant la moitié du revenu disponible moyen par habitant, cette participation pourrait encore représenter un tiers de ses revenus. En somme, selon le système national d'assurance-maladie, le niveau actuel de protection n'est toujours pas adéquat en termes de protection des risques (NHIC, 2009b).

Tableau 4.5. **Griefs à l'encontre des soins de santé en Corée**

En pourcentage, pour 2008

	Ensemble du pays	Zones urbaines	Zones rurales
Coût élevé des honoraires médicaux	32.0	32.8	27.9
Traitement insatisfaisant	20.0	19.9	20.3
Temps d'attente pour un traitement/une hospitalisation	16.3	16.4	15.7
Manque d'amabilité	12.0	11.7	13.4
Traitement inadapté	9.4	9.4	9.0
Traitement excessif	5.4	5.6	4.1
Médiocrité des équipements	2.6	2.0	5.9
Autres	2.3	2.2	3.7
Total	100.0	100.0	100.0

Source : Office national de la statistique de Corée.

Dans l'équité entre aussi en ligne de compte la qualité des soins de santé. Le recours à des soins ambulatoires de meilleure qualité, notamment dans les grands centres hospitaliers où les taux de participation financière sont plus élevés, est plus répandu parmi les ménages à hauts revenus (Lu et al., 2007). Pour les ménages à bas revenus, les soins ambulatoires se concentrent de manière disproportionnée sur les centres de santé publics. En outre, après prise en compte des différences de besoins liées aux revenus, les ménages à bas revenus ont davantage recours aux soins avec hospitalisation pour lesquels le taux de participation financière est relativement bas (20 %).

Les grandes disparités régionales dans l'offre d'établissements médicaux conduisent également à se poser des questions concernant l'accès. En dépit du grand nombre global de lits d'hôpitaux, certaines régions sont confrontées à des situations de pénurie. Le problème des déséquilibres régionaux a toutefois été atténué par le développement des transports, notamment des trains à grande vitesse³¹. La disparité régionale du nombre de médecins

est peut-être un problème plus préoccupant en termes d'accès aux soins. Les régions rurales regroupent 19 % de la population mais 10 % seulement des médecins, ce qui donne un nombre de médecins par habitant environ deux fois plus élevé en milieu urbain. Étant donné la préférence en Corée pour des consultations médicales fréquentes, devoir se rendre dans la région capitale pour consulter n'est pas une alternative attractive, en particulier pour les ménages à bas revenus. Faire en sorte que les régions éloignées disposent d'un nombre approprié de médecins, en partie par le biais des dispensaires publics, devrait donc être une priorité. Des programmes spéciaux à cet effet méritent considération.

Un autre problème réside dans le manque de spécialistes dans certains domaines de la médecine. Certaines spécialités dont les services sont bien rémunérés, comme l'ophtalmologie, la dermatologie et la psychiatrie, attirent un plus grand nombre de diplômés des écoles de médecine. En revanche, la chirurgie et les pathologies du thorax sont des spécialités moins prisées (Kwon, 2003c). Bien que le gouvernement encourage, par des incitations financières, les étudiants en médecine à choisir les spécialités dans lesquelles il y a pénurie, il envisage de recourir à la loi pour régler le problème. Toutefois, le problème de fond est la fixation des honoraires médicaux à un niveau qui permette d'équilibrer l'offre et la demande. En 2001, le gouvernement a mis en place une échelle des valeurs relatives fondée sur les ressources pour corriger les distorsions de prix relatifs des services médicaux. Cette échelle de valeurs détermine les honoraires des médecins sur la base du coût des ressources nécessaires à la production des services. En principe, elle devrait être utilisée pour modifier les prix relatifs des services médicaux et redistribuer les revenus entre médecins. Cependant, sous la pression des médecins, elle a conduit à des revalorisations uniformes des honoraires; elle n'a donc pas corrigé les distorsions (Kwon, 2003c). Le conseil qui fixe les honoraires médicaux devrait être tenu de motiver ses décisions et d'analyser leur impact prévisible.

Améliorer la qualité des soins de santé

L'enquête sur le point de vue des patients concernant les soins de santé s'est focalisée sur la qualité, qui se révèle être le problème le plus sérieux après le coût (tableau 4.5). En effet, 20 % des patients ont cité un traitement insatisfaisant contre 9.4 % qui ont cité un traitement inapproprié. Il est important d'élaborer des protocoles de pratiques cliniques et de mettre en place des mécanismes efficaces de contrôle de la qualité (OCDE, 2003). Par ailleurs, l'adoption de pratiques exemplaires fondées sur des observations factuelles devrait être encouragée même si elle est compliquée par le caractère idiosyncrasique de l'enseignement de la médecine en Corée. Une manière d'aider à l'amélioration de la qualité serait de rémunérer les prestataires sur la base de leurs performances. En sa qualité d'assureur public unique, le système national d'assurance-maladie pourrait utiliser son pouvoir d'achat pour lier les incitations financières aux performances cliniques et à de bonnes pratiques. Le gouvernement envisage de lier 10 % des cotisations d'assurance aux résultats des évaluations des hôpitaux. Entre 2007 et 2010, 43 hôpitaux généraux spécialisés ont été évalués pour leurs soins en matière d'infarctus aigu du myocarde et les accouchements par césarienne, domaines dans lesquels il est relativement aisé d'apprécier la qualité des soins. Cette appréciation est toutefois difficile car des difficultés techniques peuvent compromettre l'exactitude de l'évaluation. Comme le choix des indicateurs influe sur les décisions relatives à la quantité et au dosage des soins dispensés, il est essentiel de choisir les bons (Colombo et Hurst, 2008).

De plus, il est important de mieux informer les consommateurs afin d'améliorer la concurrence et le comportement des fournisseurs. Il convient de communiquer davantage d'informations sur les résultats obtenus par les patients, corrigés de la gravité de la maladie, pour encourager le public à faire des choix en connaissance de cause et faciliter ainsi une concurrence par la qualité entre prestataires. Les autorités ont pris une mesure dans ce sens lorsqu'elles ont annoncé, en 2005, la liste des hôpitaux et des cliniques gérées par des médecins qui se classent dans le 25^e percentile inférieur pour le recours aux médicaments injectables, aux antibiotiques et aux césariennes, domaines dans lesquels une utilisation excessive est particulièrement grave (Kwon, 2005). Toutefois, en Corée comme dans d'autres pays, l'opposition des prestataires de santé est un frein à l'introduction de la transparence et de la reddition de comptes publics.

De nombreuses plaintes portant sur la qualité des hôpitaux, il faut en priorité renforcer ce secteur pour améliorer la qualité des soins de santé. En Corée, seuls les médecins et les entreprises à but non lucratif sont autorisés à créer des cliniques et des hôpitaux. Si les médecins peuvent conserver les bénéfices, les entreprises doivent les réinvestir et ne sont pas autorisées à les distribuer sous forme de dividendes. Il n'en demeure pas moins que, dans la pratique, les hôpitaux fonctionnent comme des institutions à but lucratif (Kwon, 2009b). Les réglementations actuelles imposent aux hôpitaux de contracter des prêts bancaires, ce qui limite leur financement et le développement d'un secteur hospitalier moderne. Le gouvernement a décidé d'autoriser les hôpitaux détenus par des investisseurs dans certaines régions comme l'île de Jeju. Le monopole des médecins sur la propriété de ces hôpitaux n'est pas justifié. Autoriser les hôpitaux détenus par des investisseurs dans tout le pays stimulerait l'arrivée de nouveaux acteurs et améliorerait la qualité des soins pour les patients à condition que soient réglés les problèmes éventuels de retombées négatives³². De plus, les opérations de fusions et acquisitions entre hôpitaux sont interdites, quand bien même elles pourraient aider à restructurer le secteur hospitalier.

Un moyen d'améliorer la qualité des soins serait de réduire le nombre de consultations par médecin, qui est très élevé (graphique 4.6). Pour ce faire, on pourrait notamment accroître le nombre des médecins. Le nombre d'étudiants admis dans les 41 écoles de médecine, pour la plupart privées, est fixé par le ministère de la santé, des affaires sociales et de la famille. En outre, l'abandon du système du paiement à l'acte réduirait l'incitation à prescrire des traitements non nécessaires, ce qui réduirait le nombre des consultations et les délais d'attente.

Conclusion

Le système de santé coréen a réalisé des progrès considérables, notamment en instaurant la couverture universelle et en maintenant ses dépenses à un niveau relativement bas. Cependant, le vieillissement rapide de la population et la demande d'extension de la couverture du système national d'assurance-maladie sont deux défis majeurs auxquels il convient de s'attaquer. Le grave conflit qui oppose les principaux acteurs du secteur depuis la difficile mise en œuvre de la réforme de séparation complique les perspectives de trouver un consensus en faveur de la réforme. Néanmoins, il est important de faire avancer des réformes de grande ampleur selon les lignes énoncées à l'encadré 4.3.

Encadré 4.3. Résumé des recommandations pour réformer le système de santé

Maîtriser la progression des dépenses de santé en améliorant l'efficacité

- Étendre l'utilisation du système des GHM dans les hôpitaux et ajuster régulièrement le taux de remboursement au niveau des hôpitaux les plus performants tout en assurant une qualité adéquate.
- Réformer le système de facturation à l'acte pour les soins ambulatoires en mettant en place un système de capitation pour réduire le nombre des consultations de médecins.
- Réduire les dépenses de médicaments en restreignant la pratique de remises par les sociétés pharmaceutiques, en calculant le remboursement sur la base des prix de marché, en réduisant le prix des médicaments génériques et en développant leur utilisation, enfin en supprimant progressivement les réglementations sur la distribution des médicaments en vente libre.
- Décharger les hôpitaux de soins aigus des soins de longue durée, et mettre en place un système de soins de longue durée dispensés à domicile et dans des établissements spécialisés afin de réduire les coûts et de mettre l'accent sur les soins à domicile dans l'assurance-dépendance.
- Garantir une capacité suffisante d'offre de soins de longue durée, en faisant davantage appel au secteur privé.
- Favoriser le vieillissement en bonne santé, pour partie en relevant les taxes actuellement basses sur le tabac de manière à lutter contre le tabagisme.
- Mettre en place un système de médecin référent pour éviter les consultations inutiles de spécialistes et encourager les soins de premier recours.

Financer les dépenses de santé de manière efficiente

- Envisager de s'orienter vers un financement par l'impôt, en particulier les impôts indirects, tout en mettant en œuvre des mesures efficaces de contrôle des dépenses, afin de limiter la hausse tendancielle de la pression fiscale exercée sur les travailleurs et, ce faisant, d'encourager l'emploi.
- Essayer d'améliorer le respect par les travailleurs indépendants de leurs obligations en termes de cotisations sociales pour une meilleure équité horizontale.

Garantir un accès satisfaisant aux soins

- Continuer d'accroître la part du secteur public dans les dépenses de santé et réduire ainsi le poids des versements directs.
- Veiller à ce que les plafonds imposés à la participation financière des patients soient suffisamment bas pour garantir un accès satisfaisant aux ménages à faibles revenus et aux personnes souffrant de pathologies chroniques.
- Encourager l'offre de soins en milieu rural en créant, si nécessaire, des centres de santé publics.
- Améliorer le système de fixation des tarifs médicaux pour réduire les pénuries dans certaines spécialités.

Améliorer la qualité des soins de santé

- Lier les remboursements du système national d'assurance-maladie à la qualité des soins en se fondant sur des indicateurs de performance soigneusement choisis.
- Mieux informer les consommateurs sur les performances des prestataires de santé pour encourager la concurrence et améliorer le comportement de ces derniers.
- Renforcer le secteur hospitalier en autorisant les hôpitaux détenus par des investisseurs et les fusions et acquisitions tout en réglant les problèmes éventuels de retombées négatives.
- Envisager d'augmenter le nombre de médecins, actuellement insuffisant.

Notes

1. Le premier régime public d'assurance-maladie obligatoire s'appliquait aux entreprises de 500 salariés et plus. Ce régime a été étendu progressivement aux petites et moyennes entreprises et enfin aux travailleurs indépendants des zones rurales et urbaines (Jeong, 2005).
2. L'assurance fournie par l'employeur englobe les personnes à la charge des salariés (conjoint, parents, enfants et fratrie); elle couvre ainsi plus de la moitié de la population. Les travailleurs non réguliers et les travailleurs à temps partiel faisant moins de 80 heures par mois et les journaliers embauchés pour une durée inférieure à un mois ne sont pas couverts par l'assurance fournie par l'employeur.
3. Cette catégorie regroupe les exclus de l'assurance fournie par l'employeur. Les 3.3 % restants sont couverts par l'aide médicale pour les ménages à bas revenus, qui est financée par le gouvernement. Une participation financière est demandée à la moitié environ des bénéficiaires.
4. Le montant de la contribution est réduit de : i) 50 % pour les personnes vivant dans des zones rurales reculées; ii) 22 % pour les assurés vivant en milieu rural; iii) 10 à 30 % pour les assurés à bas revenus et iv) 30 % pour les personnes ayant à charge des membres de leur famille de 65 ans et plus et pour les personnes handicapées.
5. Le taux de participation financière est de 60 % pour les grands centres hospitaliers, de 50 % pour les hôpitaux généraux, de 40 % pour les hôpitaux et de 30 % pour les cliniques et centres de santé publics. Dans les zones rurales, le taux est ramené à 45 % pour les hôpitaux généraux et à 35 % pour les hôpitaux. Le taux plus élevé de participation financière pour les hôpitaux vise à encourager les patients à aller dans les cliniques gérées par des médecins avant d'aller à l'hôpital.
6. Il existe également un marché important pour les polices d'assurance par maladie spécifique qui assurent un remboursement forfaitaire pour les maladies critiques comme les cancers.
7. Le secteur hospitalier est subdivisé en grands centres hospitaliers, hôpitaux généraux (plus de 100 lits) et hôpitaux (plus de 30 lits). Seuls l'accès aux grands centres hospitaliers se fait par l'intermédiaire de médecins référents.
8. Selon une étude de 2005, les versements directs pour des services non couverts dispensés à des patients hospitalisés représentaient 23 % des coûts médicaux dans les hôpitaux et 10 % dans les cliniques gérées par des médecins. Pour les services en ambulatoire, les chiffres étaient respectivement de 23 % et 8 %.
9. Le grand nombre de lits d'hôpitaux est dû en partie à l'ambition des médecins de développer leur activité. Les médecins veulent posséder leur propre clinique et rajoutent bien souvent des soins avec hospitalisation.
10. Cela reflète également les efforts des médecins pour accroître leurs revenus dans le système de la rémunération à l'acte.
11. Les personnes âgées des catégories 1 à 3, qui se caractérisent par une mobilité réduite, peuvent bénéficier de l'assurance-dépendance.
12. La participation financière est réduite de moitié pour les personnes dont le revenu est inférieur à 130 % du seuil de pauvreté et les bénéficiaires de prestations en sont exemptés selon le National Livelihood Protection Act, loi nationale de garantie des moyens d'existence.
13. Le taux de 2010 est fixé à 6.55 % de la cotisation au système national d'assurance-maladie, qui est de 5.33 % des revenus.
14. L'utilisation d'IRM dans un nombre limité de cas pour le traitement des cancers et des maladies vasculaires cérébrales a été incluse dans le système national d'assurance-maladie en 2005; à cette date, le nombre d'IRM effectués en Corée était déjà supérieur de 24 % à la moyenne des pays de l'OCDE. La mise en place rapide de nouveaux équipements reflète également l'accent mis sur les hautes technologies en Corée.
15. D'aucuns ont proposé la mise en place d'une classification des diagnostics et des procédures analogue à celle existant au Japon, qui associe un système de GHM et une formule de *per diem* (*Études économiques de l'OCDE : Japon 2009*). Toutefois, la composante *per diem* rend cette approche moins efficace en matière de réduction de la durée moyenne des séjours hospitaliers.
16. Une étude a montré que l'effet dissuasif des enquêtes administratives pour fraudes et abus a sensiblement diminué le nombre des demandes d'indemnisation en matière de santé (Kang *et al.*, 2010).
17. Par exemple, si le prix officiel est de 100 wons et si un prix après remise de 80 wons est proposé aux personnels de santé, ces derniers peuvent recevoir des pouvoirs publics 14 wons (70 % de l'écart de prix de 20 wons).

18. Par exemple, si l'on trouve sur le marché, à 100 yens, un médicament dont le prix a été fixé à 110 yens, le prix de ce médicament dans la grille tarifaire japonaise sera ramené à 102 yens.
19. Au Japon, la mise en place en 2000 de l'assurance-dépendance était censée sortir les soins de longue durée des hôpitaux au profit des établissements de soins de longue durée. Or, le nombre des lits de soins de longue durée dans les hôpitaux a augmenté de près de 50 % en 2007. Au lieu de réorienter les patients souffrant de pathologies chroniques vers des établissements de soins de longue durée, les hôpitaux les ont passés dans des catégories supérieures de soins médicaux pour qu'ils continuent d'être remboursés par l'assurance-maladie publique (*Études économiques de l'OCDE : Japon 2009*).
20. Une étude des pays de l'OCDE a montré une nette diminution des incapacités parmi les personnes âgées dans cinq pays seulement alors que trois pays ont fait état d'une augmentation (Lafortune *et al.*, 2007).
21. Le gouvernement envisage d'augmenter le niveau de la participation financière pour les soins en ambulatoire.
22. Les réformes visaient à mieux faire comprendre les produits d'assurance par les consommateurs et à les standardiser. En outre, les compagnies d'assurances privées sont tenues de vérifier si un demandeur a déjà une double assurance. Le système national d'assurance-maladie partagera ses informations statistiques avec les assureurs privés afin d'améliorer la qualité de leurs produits. Le gouvernement étudie la possibilité d'autoriser les assureurs privés à payer directement les prestataires de soins de santé (système du tiers payant).
23. Cela peut aider à expliquer pourquoi dix pays de l'OCDE sont passés entre 1967 et 1986 d'un système de cotisations d'assurance sociale à un financement basé sur l'impôt.
24. Actuellement, l'entrée dans l'emploi formel signifie que l'on devient pleinement assujéti au paiement de l'impôt et des cotisations d'assurance sociale. Si le système de santé était financé par l'impôt, les contre-incitations à l'emploi formel s'en trouveraient réduites.
25. Il existe trois types principaux d'impôts indirects en Corée : la taxe sur la valeur ajoutée (16.8 % des recettes fiscales totales en 2006 contre une moyenne OCDE de 19.3 %), les taxes spécifiques sur les produits et services (12.7 % contre une moyenne OCDE de 11.6 %) et les droits à l'importation (3.1 % contre une moyenne OCDE de 0.6 %). Le système coréen de taxes spécifiques sur 20 produits et services fausse les décisions en matière de consommation et ne règle pas de manière efficiente les problèmes d'équité. Ces taxes devraient être centrées sur les externalités et non sur l'obtention de recettes (*Étude économique de l'OCDE : Corée 2008*). Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée représentait 4.5 % du PIB de la Corée en 2006, bien moins que la moyenne de 6.8 % pour la zone de l'OCDE, du fait que le taux de TVA de 10 % en vigueur en Corée est nettement inférieur au taux moyen de la zone OCDE, de 18 %.
26. L'un des principaux messages de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi était de réduire les charges sociales. Certains pays, notamment l'Allemagne, ont abaissé les taux de cotisations d'assurance sociale tout en augmentant leur taux de TVA.
27. Même lorsqu'on passe à un système de financement des soins de santé par l'impôt, il est important de prendre des mesures en vue d'améliorer l'observation des règles fiscales par les travailleurs indépendants et de les maintenir pour élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
28. On peut craindre, en outre, que les augmentations des cotisations soient utilisées pour accroître les revenus des médecins plutôt que pour améliorer la qualité des soins de santé.
29. En effet, selon une étude, le financement par un système d'assurance sociale a gonflé de 3.5 % les dépenses de santé par habitant dans les pays de l'OCDE sans améliorer les résultats au plan de la santé (Wagstaff, 2009a).
30. Tandis que les versements directs représentaient 3.3 % des revenus des ménages du quintile intermédiaire de revenus en 1998, cette proportion était de 12.5 % pour le quintile le plus bas (Ruger et Kim, 2007).
31. En effet, le recours grandissant aux établissements médicaux à Séoul et dans les autres grandes villes du pays est devenu l'un des principaux griefs des hôpitaux et des médecins des provinces, et constitue probablement un autre obstacle aux efforts de la Corée pour promouvoir un développement régional équilibré.
32. Le gouvernement a proposé une mesure de compromis qui autoriserait les hôpitaux à but non lucratif à émettre des obligations.

Bibliographie

- Colombo, F. et J. Hurst (2008), « Revisiting the OECD Review of the Korean Health System », *Osaka Economic Papers*, vol. 58, n° 2.
- Gerdtham, U. et B. Jönsson (2000), « International Comparisons of Health Expenditure: Theory, Data and Econometric Analysis », *Handbook of Health Economics*, New Holland, Amsterdam.
- Imai, Y. et H. Oxley (2008), « Managing Public Costs in the Japanese Health and Nursing Care Sector », *Osaka Economic Papers*, vol. 58, n° 2.
- Jeong, H. (2005), « Health Care Reform and Change in Public-Private Mix of Financing: A Korean Case », *Health Policy*, vol. 74, n° 2.
- Jeong, H. (2009), « Pharmaceutical Reforms: Implications Through Comparisons of Korea and Japan », *Health Policy*, vol. 93, n° 2-3.
- Jeong, H. (2010), « 2008 National Health Accounts and Total Health Expenditure in Korea », Ministry of Health, Welfare and Family Affairs, Séoul.
- Kang, J., J. Hong, K. Lee and S. Kim (2010), « The Effects of the Fraud and Abuse Enforcement Program under the National Health Insurance Program in Korea », *Health Policy*, vol. 95, n° 1.
- Kim, H. et J. Ruger (2008), « Pharmaceutical Reform in South Korea and the Lessons It Provides », *Health Affairs*, vol. 27, n° 4.
- Korea Health Industry Development Institute (2008), *An analysis of the state of the pharmaceutical industry*, Séoul (en coréen).
- Kwon, S. (2003a), « Health and Health Care », *Social Indicators Research*, vol. 62.
- Kwon, S. (2003b), « Healthcare Financing Reform and the New Single Payer System in the Republic of Korea: Social Solidarity or Efficiency? », *International Social Security Review*, vol. 56.
- Kwon, S. (2003c), « Payment System Reform for Health Care Providers in Korea », *Health Policy and Planning*, vol. 18.
- Kwon, S. (2005), « Provision of Information on Providers to Consumers », *Health Policy Monitor*, n° 13.
- Kwon, S. et M. Reich (2005), « The Changing Process and Politics of Health Policy in Korea », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 30, n° 6.
- Kwon, S. (2007), « The Fiscal Crisis of National Health Insurance in the Republic of Korea: In Search of a New Paradigm », *Social Policy & Administration*, vol. 41, n° 2.
- Kwon, S. (2009a), « The Introduction of Long-Term Care Insurance in South Korea », *Eurohealth*, vol. 15.
- Kwon, S. (2009b), « Issuing of Bonds for Debt Capital by Hospitals », *Health Policy Monitor*, n° 13.
- Kwon, S. (2009c), « Thirty Years of National Health Insurance in South Korea: Lessons for Achieving Universal Health Care Coverage », *Health Policy and Planning*, vol. 24.
- Lafortune, G., G. Balestat, et Disability Study Expert Group Members (2007), « Trends in Severe Disability Among Elderly People: Assessing the Evidence in 12 OECD Countries and the Future Implications », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé* n° 26, Paris, OCDE.
- Lee, H., Y. Choi, N. Sung, S. Kim, S. Chung, J. Kim, T. Jeon et H. Park (2009), « Development of the Korean Primary Care Assessment Tool – Measuring User Experience: Tests of Data Quality and Measurement Performance », *International Journal for Quality in Health Care*, vol. 21, n° 2.
- Lee, S., S. Jee, J. Yun, S. Kim, J. Lee, J. Samet, et I. Kim (2007), « Medical Expenditure of National Health Insurance Attributable to Smoking among the Korean Population », *Journal of Preventive Medicine and Public Health*, vol. 40, n° 3.
- Lu, J., G. Leung, S. Kwon, K. Tin, E. Darslau et O. O'Donnell (2007), « Horizontal Equity in Health Care Utilization: Evidence from Three High-Income Asian Economies », *Social Science & Medicine*, vol. 64.
- National Health Insurance Corporation (2009a), *National Health Insurance Statistical Yearbook*, Séoul.
- National Health Insurance Corporation (2009b), *National Health Insurance System of Korea*, Séoul.
- OCDE (2003), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé : la Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), « L'assurance-maladie privée dans les pays de l'OCDE », *Synthèses de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Corée 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.

- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Corée 2008*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Panorama de la santé 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), *Impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonneuve (2006), « The Drivers of Public Expenditure on Health and Long-Term Care: an Integrated Approach », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 43, n° 42.
- Ruger, J. et H. Kim (2007), « Out-of-Pocket Healthcare Spending by the Poor and Chronically Ill in the Republic of Korea », *American Journal of Public Health*, vol. 97, n° 5.
- Shin, J. (2006), « How Good is Korean Health Care? An International Comparison of Health Care Systems », *KDI School Working Paper 06-02*, KDI School of Public Policy and Management, Séoul.
- Song, Y. (2009), « The South Korean Health Care System », *JMAJ*, vol. 52, n° 3.
- Wagstaff, A. (2009a), « Social Health Insurance vs. Tax-Financed Health Systems – Evidence from the OECD », *Policy Research Working Papers*, n° 4821, Banque mondiale, Washington DC.
- Wagstaff, A. (2009b), « Social Health Insurance Re-examined », *Health Economics*, vol. 19, Issue 5.
- Yang, B., E. Bae et J. Kim (2008), « Economic Evaluation and Pharmaceutical Reimbursement Reform in South Korea's National Health Insurance », *Health Affairs*, vol. 27, n° 1.

Chapitre 5

Stratégie de la Corée pour une croissance verte : atténuer le changement climatique et créer de nouveaux moteurs de croissance

Les émissions de gaz à effet de serre de la Corée ont presque doublé entre 1990 et 2005, ce qui représente la hausse la plus rapide de la zone de l'OCDE. Récemment, le pays s'est fixé pour objectif de les réduire de 30 % d'ici 2020 par rapport au niveau qui serait atteint suivant un scénario au fil de l'eau, ce qui revient à les faire diminuer de 4 % par rapport au niveau de 2005. Atteindre cet objectif d'une manière efficace eu égard à son coût impose de passer d'une stratégie fondée sur les engagements volontaires des entreprises à l'utilisation d'instruments économiques. La priorité est de mettre en place un système général de plafonnement et d'échange, complété si nécessaire par des taxes sur le carbone dans les domaines non couverts par ce dispositif. Pour réduire notablement les émissions, il faut que les activités à forte intensité énergétique cèdent le pas à celles qui émettent peu de carbone. La Corée est déterminée à promouvoir une croissance verte dans le cadre de son plan quinquennal, qui prévoit des dépenses annuelles à hauteur de 2 % du PIB jusqu'en 2013. L'une des difficultés consiste à faire en sorte que ces fonds soient utilisés à bon escient, de manière à développer les technologies vertes, en évitant les risques inhérents à toute politique industrielle.

La Corée est déterminée à promouvoir une croissance verte. À l'occasion du 60^e anniversaire de la fondation de la République de Corée, en août 2008, le président a proclamé que la croissance verte/sobre en carbone serait l'axe de développement du pays pour les 50 années suivantes¹. Pour donner corps à cette ambition, le gouvernement a présenté en juillet 2009 la « Stratégie nationale pour une croissance verte » à l'horizon 2050, qui prévoit notamment d'atténuer le changement climatique, de créer de nouveaux moteurs de croissance économique et d'améliorer la qualité de vie (encadré 5.1)². Le présent chapitre analyse les mesures prises pour mettre en œuvre cette stratégie. Les recommandations sont résumées dans l'encadré 5.3, à la fin du chapitre.

Atténuer le changement climatique

Le changement climatique est l'un des principaux défis auxquels le monde ait à faire face au XXI^e siècle et il a de graves incidences environnementales et économiques. Le coût de l'inaction est très incertain, mais sous l'effet de l'élévation du niveau des mers, de la diminution des rendements agricoles et de la propagation des maladies infectieuses, il serait sans aucun doute immense³. Le changement climatique risque de provoquer des dommages imprévisibles et irréversibles dans le monde entier.

En août 2009, le gouvernement a indiqué qu'il était envisageable de réduire les émissions de GES de 21 %, 27 % ou 30 % à l'horizon 2020, par rapport au niveau prévu dans un scénario au fil de l'eau qui table sur une hausse des émissions de 36.9 % entre 2005 et 2020 (graphique 5.1)⁴. Par rapport à 2005, ces trois options reviennent à une augmentation de 8 % des émissions, à une stabilisation ou à une diminution de 4 %, respectivement. Après avoir analysé les scénarios sur la base de la capacité du pays à réduire ses émissions et de l'impact macroéconomique qui en découlerait, le gouvernement a choisi l'option la plus ambitieuse, soit une réduction de 30 % à l'horizon 2020 par rapport au scénario au fil de l'eau, malgré les craintes du secteur industriel, qui redoute que cela ait des répercussions négatives sur sa compétitivité. Le Japon, les États-Unis et l'UE ont placé la barre encore plus haut pour 2020 (environ 30 %, 17 % et 13 %, respectivement, par rapport à 2005). Les ambitions de la Corée se situent ainsi à mi-chemin entre celles des pays développés et celles des pays en développement. Le Mexique a lui aussi promis de réduire ses émissions de 30 % par rapport à son scénario au fil de l'eau d'ici 2020, à condition que les pays développés mettent en place des mécanismes adéquats de transferts de technologie et de transferts financiers. Pour sa part, la Corée n'a pas subordonné son objectif à un accord ou à un soutien international. Bien qu'il ne soit pas juridiquement contraignant, il l'aidera à maintenir le cap dans son action contre le changement climatique. La présente section examine pour commencer le niveau de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (GES), puis le cadre d'action en vigueur en Corée. Elle énonce ensuite les nouvelles mesures qui pourraient être prises pour atteindre l'objectif à moyen terme.

Encadré 5.1. Stratégie nationale pour une croissance verte (annoncée en juillet 2009)**Trois objectifs :**

1. Promouvoir la synergie entre la croissance économique et la protection de l'environnement.
2. Améliorer la qualité de vie des habitants et favoriser une révolution écologique de leur mode de vie.
3. Contribuer aux efforts internationaux de lutte contre le changement climatique et contre les autres menaces qui pèsent sur l'environnement.

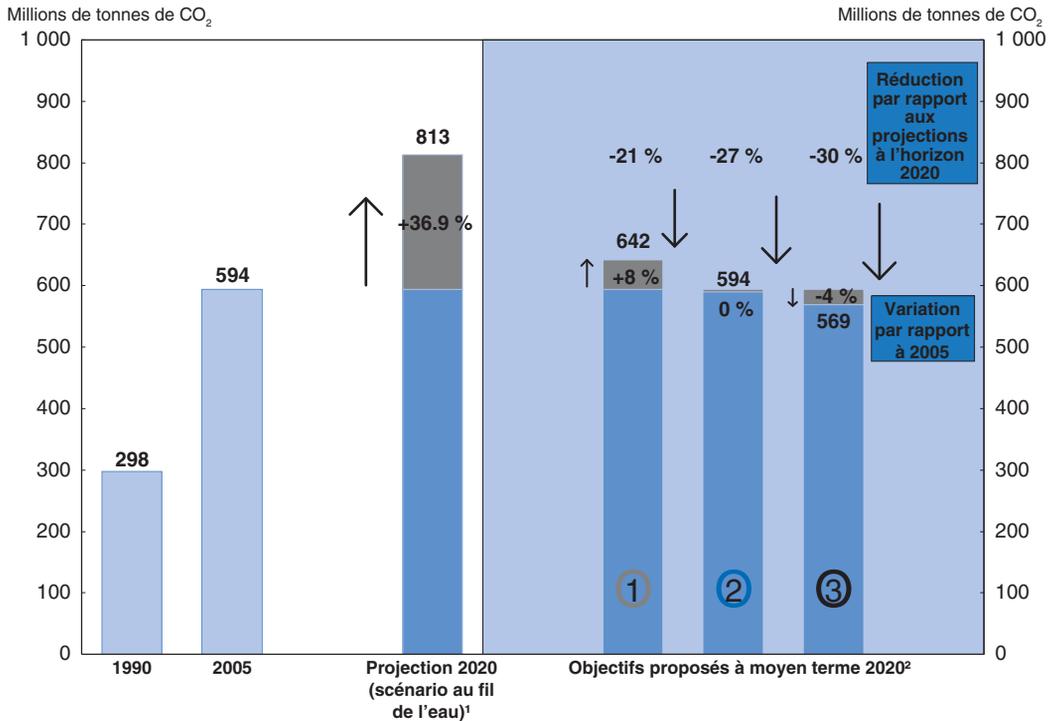
Trois stratégies :

1. Atténuer le changement climatique et promouvoir l'indépendance énergétique.
2. Créer de nouveaux moteurs de croissance économique.
3. Améliorer la qualité de vie et renforcer la stature internationale de la Corée.

Dix actions pour appliquer les trois stratégies :

1. *Atténuation réelle des émissions de gaz à effet de serre* : les pouvoirs publics appliqueront des stratégies d'atténuation pour les bâtiments, les transports et l'industrie, exigeront la notification des émissions et encourageront le boisement.
2. *Réduction de la consommation d'énergies fossiles et renforcement de l'indépendance énergétique* : la Corée ramènera son intensité énergétique au niveau de la moyenne de l'OCDE, recourra davantage aux énergies renouvelables et accroîtra sa capacité de production d'électricité nucléaire.
3. *Renforcement de la capacité d'adaptation au changement climatique* : la Corée lancera le « Projet d'aménagement des quatre grands fleuves » et fera passer la part des produits agricoles respectueux de l'environnement à 18 % d'ici 2020.
4. *Développement des technologies vertes* : les pouvoirs publics continueront de développer des technologies vertes importantes pour porter la part du marché mondial que détient la Corée à 8 % en cinq ans dans les secteurs concernés.
5. *Écologisation des activités existantes et promotion des activités vertes* : les exportations de biens verts dans les principaux secteurs passeront de 10 % en 2009 à 22 % en 2020 et les pouvoirs publics aideront les petites et moyennes entreprises à écologiser leurs activités.
6. *Modernisation de la structure industrielle en vue d'accroître le rôle des services* : les pouvoirs publics développeront les soins de santé, l'éducation, la finance, les industries de contenus, le secteur des logiciels et le tourisme pour en faire le cœur des services à forte valeur ajoutée.
7. *Mise en place de l'assise structurelle de l'économie verte* : les pouvoirs publics établiront progressivement un système d'échange de permis d'émission, prendront davantage l'environnement en considération dans le système fiscal et proposeront des garanties de crédit aux entreprises vertes.
8. *Tenir compte de l'environnement dans la gestion des terres et de l'eau et bâtir l'infrastructure des transports verts* : la part du transport de voyageurs par le rail passera de 18 % en 2009 à 26 % en 2020 et celle des transports en commun dans les grandes agglomérations de 50 % à 65 % dans le même temps.
9. *Apporter la révolution verte dans la vie quotidienne* : l'étiquetage de l'empreinte carbone sera inscrit dans la loi, les pouvoirs publics accroîtront les achats publics obligatoires de biens verts et les activités éducatives sur la croissance verte seront développées.
10. *Devenir un pionnier de la croissance verte et servir de modèle à la communauté internationale* : la Corée participera activement aux négociations internationales sur le changement climatique et portera la part de l'APD verte de 11 % à 30 % en 2020.

Graphique 5.1. **Scénario prévoyant un objectif de réduction à moyen terme des émissions de gaz à effet de serre en Corée**



1. Scénario au fil de l'eau, fondé sur des hypothèses concernant la démographie, les prix du pétrole et la croissance économique.
2. Les trois options ont été présentées en août 2009 et la troisième a été retenue en novembre.

Source : Comité présidentiel sur la croissance verte (2009a).

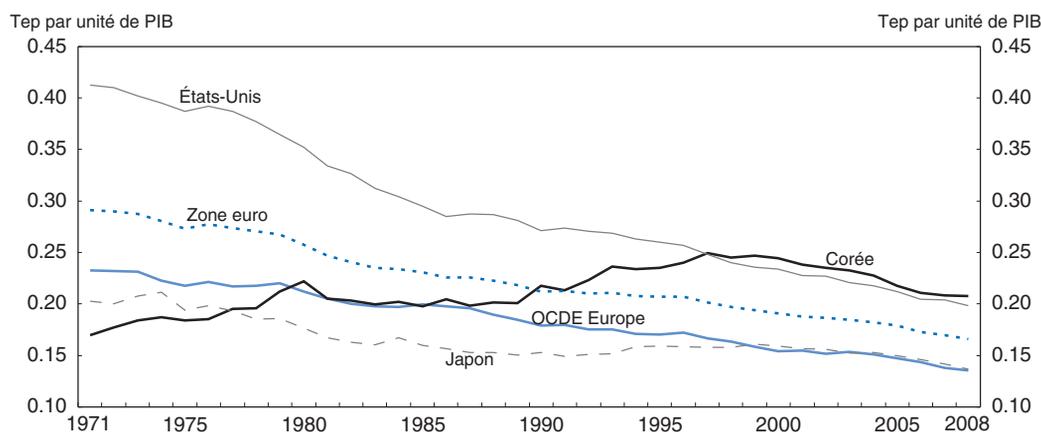
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303138>

Tendances de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre en Corée

La Corée affichait en 2008 une intensité énergétique de 25 % supérieure à la moyenne de l'OCDE, ce qui la classait au quatrième rang des pays membres (graphique 5.2)⁵. Durant la période de forte croissance économique, entre 1971 et 1997, la progression de la consommation d'énergie, alimentée principalement par le secteur commercial et les transports, atteignait 8.8 % par an (tableau 5.1). L'intensité énergétique, qui était de 42 % inférieure à la moyenne de l'OCDE en 1971, a culminé pendant la crise de 1997. Cette dernière a marqué un tournant dans l'évolution de la consommation d'énergie, dont la hausse est retombée à 3.3 % au cours de la décennie suivante, d'où une baisse sensible de l'intensité énergétique. Par ailleurs, le secteur résidentiel et le secteur industriel sont entretemps devenus les principaux moteurs de la consommation d'énergie, le premier sous l'effet de la hausse du niveau de vie et le second du fait que les exportations enregistraient une croissance à deux chiffres. En 2007, le secteur industriel représentait à peu près la moitié de la consommation d'énergie en Corée, devant les transports, le secteur résidentiel et le secteur commercial.

Graphique 5.2. La Corée est devenue l'une des économies les plus gourmandes en énergie de la zone de l'OCDE

Énergie, en tonnes, par unité de PIB en milliers USD de 2000 au taux de change à PPP



Source : AIE/OCDE (2009a), *Energy Balances of OECD Countries 2009*, AIE/OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303157>

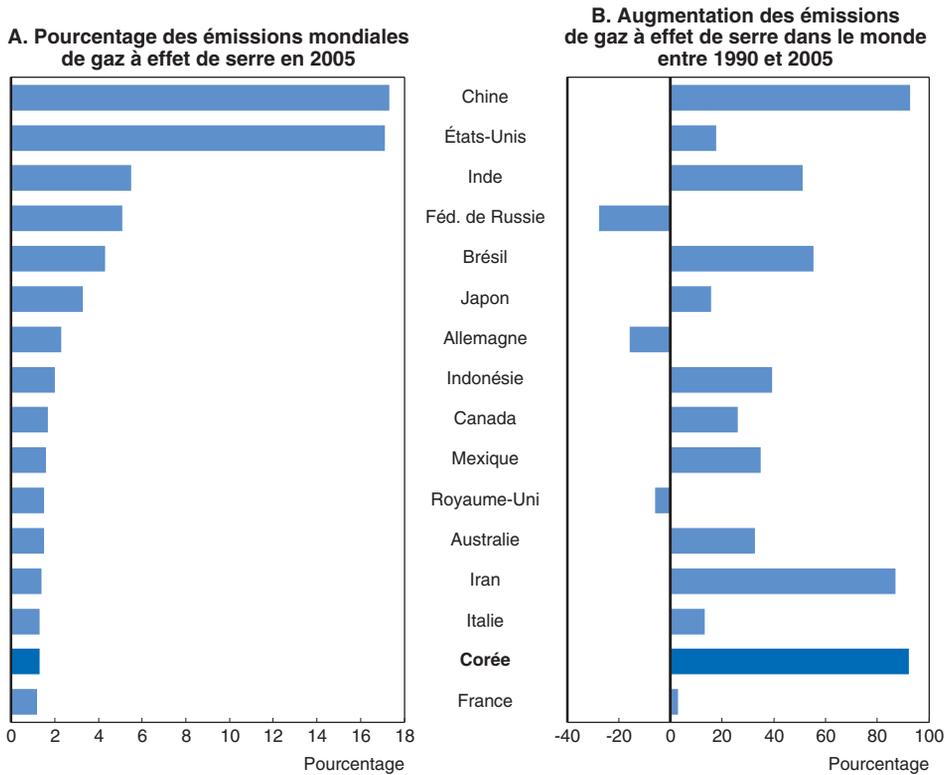
Tableau 5.1. Évolution de la consommation finale d'énergie en Corée

	Augmentation annuelle moyenne (en pourcentage)			Composition (en pourcentage)			Variation en points de pourcentage 1997-2007
	1971-97	1998-2007	1971-2007	1971	1997	2007	
Industrie	8.9	4.0	7.3	43.9	45.0	51.7	6.7
Transports	10.6	2.2	7.7	15.6	23.7	20.6	-3.1
Résidentiel	3.2	6.9	3.8	35.3	9.0	12.6	3.5
Commercial	15.1	0.9	10.2	4.1	17.6	12.5	-5.1
Autres	14.8	-1.9	9.3	1.2	4.7	2.7	-2.0
Total	8.8	3.3	6.8	100.0	100.0	100.0	0.0

Source : AIE/OCDE (2009a), *Energy Balances of OECD Countries 2009*, AIE/OCDE, Paris.

Avec 1.3 % des émissions mondiales totales de GES en 2005, la Corée se plaçait au 15^e rang dans le monde et au 9^e dans la zone de l'OCDE (graphique 5.3). Les émissions du pays ont pratiquement doublé entre 1990 et 2005, mais l'augmentation a eu lieu à 83 % avant 2000. Les émissions par habitant ont quant à elles bondi de 71.6 % sur la période 1990-2005, soit une hausse sans commune mesure avec la moyenne de l'OCDE (2.1 %) (tableau 5.2, partie A). Cette envolée peut s'expliquer par l'évolution du revenu par habitant, de l'intensité énergétique et des émissions de GES par unité d'énergie. Elle a résulté en premier lieu de la forte croissance économique, qui a multiplié par deux le revenu par habitant (deuxième colonne). Ensuite, le recul de 2.3 % de l'intensité énergétique (troisième colonne) a été bien moindre que dans l'ensemble de l'OCDE en moyenne (15.3 %). Enfin, ces facteurs ont été en partie contrebalancés par une baisse relativement importante (12.7 %) des émissions de GES par unité d'énergie (quatrième colonne), qui fait écho à un recours accru au gaz naturel et à l'énergie nucléaire⁶.

Graphique 5.3. Comparaison internationale des émissions de gaz à effet de serre



Source : OCDE, Base de données sur l'environnement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303176>

Malgré son augmentation rapide, le niveau des émissions de GES par habitant en Corée était de plus de 20 % inférieur à la moyenne de l'OCDE en 2005 (partie B, première colonne). Cela s'explique par le niveau relativement bas du PIB par habitant (deuxième colonne) et des émissions de GES par unité d'énergie (quatrième colonne), qui a plus que compensé l'effet de l'intensité énergétique supérieure à la moyenne (troisième colonne). Il ressort de ces chiffres qu'il est essentiel de faire baisser l'intensité énergétique, notamment en réduisant le poids des activités énergivores dans l'économie, pour ralentir l'augmentation des émissions de GES en Corée et les maintenir à un niveau inférieur à la moyenne de l'OCDE. Mieux respecter l'environnement dans les activités existantes, lorsqu'il existe une marge de progression conséquente en la matière, serait probablement utile également.

Mesures prises par la Corée contre le changement climatique

La Corée a ratifié en 2002 le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, mais elle ne fait pas partie des pays visés à l'annexe I, en vertu de quoi elle n'était pas tenue de se fixer un objectif précis de réduction des émissions de GES à atteindre entre 2008 et 2012. Néanmoins, conformément aux obligations communes à toutes les parties à la convention, elle met en œuvre des mesures spécifiques, depuis l'établissement en 1999 de son Comité chargé de l'action à mener contre le changement climatique. Les principales dispositions sont examinées ci-après.

Tableau 5.2. **Analyse de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre**¹

	Émissions de GES/population ²	PIB/population ³	Énergie/PIB ⁴	Émissions de GES/énergie ⁵
A. Variation en pourcentage entre 1990 et 2005				
Canada	8.2	29.7	-15.6	-1.2
France	-4.7	22.1	-9.2	-14.0
Allemagne	-19.0	21.9	-19.8	-17.2
Italie	9.6	17.3	3.0	-9.3
Japon	11.8	16.7	-4.0	-0.2
Corée	71.6	101.1	-2.3	-12.7
Royaume-Uni	-10.6	36.5	-22.1	-15.9
États-Unis	-0.9	30.8	-21.4	-3.5
Moyenne OCDE	2.1	28.9	-15.3	-6.5
B. Niveau en 2005				
Canada	23.1	30.6	0.206	3.7
France	8.6	26.5	0.105	3.1
Allemagne	12.0	26.6	0.114	4.0
Italie	9.7	25.7	0.096	3.9
Japon	11.2	27.1	0.102	4.0
Corée	11.6	20.1	0.149	3.1
Royaume-Uni	11.1	28.2	0.095	4.1
États-Unis	25.0	36.9	0.145	4.7
Moyenne OCDE	14.4	25.8	0.127	4.4

1. Émissions de GES/population = (PIB/population) × (énergie/PIB) × (émissions de GES/énergie).

2. En tonnes équ. CO₂ par habitant.

3. En milliers USD de 2000 au taux de change à PPP.

4. Consommation finale totale d'énergie en ktep/milliards USD de 2000 au taux de change à PPP.

5. Consommation finale totale d'énergie, Mt équ. CO₂/ktep.

Source : AIE et calculs de l'OCDE.

Systemes d'accords volontaires et négociés

Le Comité national sur les économies d'énergie a lancé en 1998 un système d'accords volontaires destiné à améliorer l'efficacité énergétique dans le secteur des entreprises. Les entreprises qui participent à ce programme signent avec les pouvoirs publics des accords indiquant les objectifs d'économie d'énergie et de réduction des émissions de GES qu'elles se fixent volontairement, assortis de leurs échéances et des stratégies définies pour les atteindre, sous la surveillance des autorités. En échange, les entreprises obtiennent le droit de solliciter des prêts à faible taux d'intérêt pour acheter des équipements qui économisent l'énergie, des avantages fiscaux et une assistance technique. En 2008, 19 millions de tonnes d'équivalent pétrole avaient été économisées au total, soit une réduction des émissions de CO₂ de 58 millions de tonnes (environ 10 % des émissions annuelles). Du point de vue financier, les entreprises participantes, dont le nombre est passé de 46 en 1998 à 1 323 en 2008, ont réalisé en dix ans une économie équivalant à 0.6 % du PIB. Les approches volontaires ne sont pas efficaces, par rapport à leur coût, pour remédier aux externalités environnementales, mais elles peuvent apporter rapidement des informations sur les coûts des mesures et sur les dommages environnementaux (de Serres *et al.*, 2010).

En 2010, le gouvernement a lancé un projet pilote d'accords négociés obligatoires sur la consommation d'énergie. Il concerne 38 entreprises, qui représentent 41 % de la consommation énergétique totale du secteur industriel. Les négociations ont abouti à des accords de réduction de la consommation d'énergie de 3.7 % (par rapport à la moyenne sur la période 2007-09) entre 2010 et 2012, soit davantage que la diminution de 3 % proposée au

départ. Ce dispositif sera remplacé par le système de gestion des objectifs d'émission GES et d'économies d'énergie, dans le cadre duquel les entreprises de production d'électricité, de transformation, de construction, de gestion des déchets et de transport négocieront des objectifs avec les pouvoirs publics et seront passibles de sanctions lorsqu'elles ne les respecteront pas.

Programmes d'efficacité énergétique

La Corée a lancé trois programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique des équipements électroniques et des appareils électroménagers :

- *Normes obligatoires d'efficacité énergétique et étiquetage (1992)* : 23 produits, dont les réfrigérateurs, les climatiseurs, les lave-linge et les lave-vaisselle, sont actuellement soumis à des normes d'efficacité énergétique qui leur imposent d'atteindre un niveau minimum d'efficacité pour pouvoir être mis en vente. L'étiquetage énergétique vise à encourager les acheteurs à choisir des produits qui consomment moins, et les entreprises à les fabriquer et à les importer.
- *Certification des appareils à haut rendement (1996)* : les pouvoirs publics attribuent des labels à des produits dont les performances sont supérieures à celles qu'impose la loi. Au total, 46 produits peuvent faire l'objet d'une certification, dont les convertisseurs, les systèmes d'éclairage à DEL, et les chauffe-eau au fioul.
- *Programme de réduction de la consommation d'électricité en veille (1999)* : les fabricants sont encouragés à concevoir des produits qui passent automatiquement en mode économie d'électricité lorsqu'ils ne sont pas utilisés, de manière à limiter au minimum la consommation en veille. Les pouvoirs publics attribuent des labels à 20 appareils électroniques et équipements de bureau qui répondent à la norme officielle (téléviseurs, fours à micro-ondes, ordinateurs et imprimantes, entre autres). Les produits qui ne sont pas conformes sont signalés par des étiquettes.

Pour réduire la consommation de carburant et les émissions de GES, les pouvoirs publics ont adopté en janvier 2006 une réglementation appelée « consommation moyenne de carburant », calquée sur le système CAFE des États-Unis (normes de consommation moyenne de carburant des véhicules des constructeurs automobiles). Aux termes de cette réglementation coréenne, la consommation moyenne de toutes les voitures vendues par un fabricant en un an doit être conforme aux normes, qui sont fonction de la puissance du moteur. Ce système a fait diminuer la consommation moyenne de carburant de 6.6 % (un litre permet désormais de parcourir 11.5 km au lieu de 10.8 km auparavant) entre 2006 et 2008, et les émissions de CO₂ de 7.3 %.

Mécanisme pour un développement propre et marché du carbone

Le mécanisme pour un développement propre (MDP) est l'un des trois dispositifs instaurés par le Protocole de Kyoto qui constituent avec les deux autres, à savoir le système d'échange de permis d'émission et l'application conjointe⁷, le marché du carbone international officiel⁸. Créé en 2001, le MDP permet à des entreprises qui participent à des projets de réduction des émissions dans les pays en développement d'obtenir des unités de réduction certifiée des émissions (URCE), dont chacune équivaut à une tonne de CO₂. Les URCE peuvent être échangées et utilisées par les pays visés à l'annexe I pour remplir une partie de leurs objectifs de réduction des émissions prévus par le Protocole de Kyoto⁹. Non visée à l'annexe I, la Corée participe néanmoins activement au MDP depuis que les projets unilatéraux

(c'est-à-dire financés par les pays en développement eux-mêmes et non par les parties visées à l'annexe I) sont autorisés, c'est-à-dire depuis 2005. Propriétaires des URCE, des sociétés coréennes d'investissement peuvent les vendre sur le marché à n'importe quelle partie visée à l'annexe I. Trente-cinq projets coréens sont enregistrés, dont un tiers porte sur les énergies renouvelables¹⁰. Quarante-sept autres sont en cours d'enregistrement. En février 2010, le Secrétariat de la CCNUCC prévoyait que les projets coréens enregistrés se traduiraient par une réduction de 15 millions de tonnes par an d'équivalent CO₂ en moyenne, soit 4.4 % du total, ce qui classe la Corée en quatrième position derrière la Chine (59 %), l'Inde (12 %) et le Brésil (6 %).

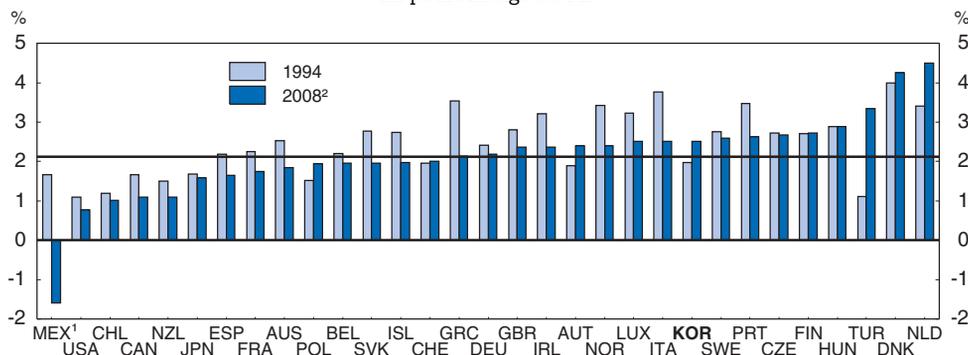
Depuis 2005, le gouvernement administre un marché volontaire du carbone qui permet d'échanger des unités coréennes de réduction certifiée des émissions (KCER) et qui est ouvert aux entreprises qui réduisent leurs émissions de CO₂ de plus de 500 tonnes par an en améliorant leur efficacité énergétique ou leur processus de production, ou encore en investissant dans le développement des énergies renouvelables. Les entreprises reçoivent des KCER au titre des projets de réduction des émissions de GES qu'elles conduisent volontairement. Ces KCER peuvent être échangées sur le marché ou achetées environ 5 000 KRW (à peu près 4.50 USD) par tonne. Dans la pratique, les acheteurs sont rares, étant donné qu'il n'y a pas d'obligation de réduction à l'échelon national, de sorte que c'est l'État qui rachète la majeure partie des KCER pour encourager et compenser les actions engagées dans le but de faire diminuer les émissions de GES. Fin 2009, 287 projets avaient donné lieu à l'attribution de 5.6 millions de KCER, dont 4.7 millions avaient été achetés par l'État pour 23 milliards KRW (20 millions USD). Les pouvoirs publics ont également créé en 2007 un fonds carbone de 105 milliards KRW, avec le concours financier du secteur privé, dans l'optique d'investir dans des projets MDP et d'acheter des URCE ou des quotas.

Taxes environnementales

Les recettes des taxes environnementales sont passées en Corée de 2 % du PIB en 1994 à 2.5 % en 2008, dépassant ainsi la moyenne de l'OCDE, laquelle a en fait légèrement diminué au cours de la même période (graphique 5.4). Étant donné que la pression fiscale est globalement faible, les taxes environnementales ont représenté 9.5 % de l'ensemble des recettes fiscales, soit beaucoup plus que la moyenne de l'OCDE (5.4 %). Cette évolution fait

Graphique 5.4. Recettes des taxes environnementales

En pourcentage du PIB



1. Au Mexique, les prix à la consommation des carburants sont maintenus à un niveau plus ou moins constant malgré les fortes variations des prix du marché mondial. Les années où les prix du marché mondial sont élevés, le droit d'accise sur les carburants est converti en subvention (soit 1.8 % du PIB en 2008).
2. Moyenne arithmétique. La moyenne pondérée était de 1.6 %.

Source : Base de données OCDE/AEE sur les instruments utilisés dans la politique de l'environnement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303195>

écho aux réformes fiscales entreprises en Corée pour encourager les économies d'énergie et protéger l'environnement. Entre 2001 et 2007, le gouvernement a multiplié la taxe sur le gazole par 2.4 en termes réels et la taxe sur le GPL par 6.8. Le fioul lourd utilisé dans l'industrie, qui était exonéré de taxe pour soutenir le secteur malgré son caractère très polluant, y a été soumis en 2001. En 2009, la taxe avait été multipliée par cinq en termes réels, mais elle ne représentait toujours que 3 % du prix environ.

La part des taxes dans les prix de l'énergie est assez élevée en Corée, si l'on fait la comparaison avec l'Amérique du Nord ou le Japon, mais elle est moins importante qu'en Europe (tableau 5.3). Globalement, les prix du gazole, de l'essence et du fioul destiné aux ménages et à l'industrie sont nettement supérieurs à la moyenne de l'OCDE, que l'on tienne compte ou non des parités de pouvoir d'achat. Par exemple, le prix de l'essence est 2.8 fois plus élevé en Corée si l'on calcule le taux de change à parité de pouvoir d'achat, et de 72 % supérieur au taux de change du marché. Ces prix ont contribué à ralentir la hausse de la consommation d'énergie et des émissions de GES en Corée ces dix dernières années. Cependant, 80 % des recettes de la taxe transport-énergie-environnement, qui s'applique à l'essence et au gazole, sont affectés aux infrastructures de transport, en premier lieu aux routes, ce qui sape l'efficacité de la taxation de l'énergie. Les investissements dans les chemins de fer, mode de transport plus efficace sur le plan énergétique, sont limités à 20 % des recettes affectées totales. La fiscalité de l'énergie devrait être améliorée moyennant la suppression de l'affectation des recettes, ce qui permettrait une allocation plus efficace des ressources budgétaires, d'autant plus qu'un assainissement des finances publiques s'impose.

Tableau 5.3. **Part des taxes dans les prix de l'énergie**

En pourcentage du prix total

	Asie		Amérique du Nord		Europe			Moyenne OCDE
	Corée	Japon	États-Unis	Mexique	France	Allemagne	Royaume-Uni	
A. Part des taxes (en pourcentage) en 2009¹								
Gazole	46.7	36.3	21.0	15.1	59.1	59.0	65.4	–
Essence sans plomb	56.2	51.2	20.6	16.3	65.1	65.9	64.5	–
Fioul domestique	19.3	7.8	4.7	n.d.	26.2	27.7	28.5	–
Fioul pour l'industrie	19.3	9.1	4.9	n.d.	13.0	14.0	25.2	–
B. Prix par litre au taux de change à parité de pouvoir d'achat (USD) en 2009								
Gazole	1.79	0.90	0.65	0.94	1.09	n.d.	1.57	1.06
Essence sans plomb ²	2.05	1.05	0.62	0.93	1.36	n.d.	1.60	0.73
Fioul domestique ³	1 250	580	665	n.d.	627	n.d.	665	699
Fioul pour l'industrie ³	1 247	411	435	580	477	n.d.	n.d.	492
C. Prix par litre au taux de change du marché (USD) en 2009¹								
Gazole	1.09	1.11	0.65	0.57	1.39	1.56	1.62	1.07
Essence sans plomb ²	1.24	1.28	0.62	0.57	1.73	1.88	1.65	0.72
Fioul domestique ³	758	713	665	n.d.	798	745	686	769
Fioul pour l'industrie ³	757	505	436	353	607	626	687	519

1. Premier trimestre 2009 pour l'Allemagne.

2. Pour la France et le Royaume-Uni, les prix indiqués sont ceux de l'essence super sans plomb 95.

3. Pour 1 000 litres.

Source : AIE/OCDE (2010).

Créer un nouveau cadre d'action : recourir aux instruments économiques pour trouver le juste prix

Ces politiques ont contribué à ralentir la hausse des émissions de GES depuis 2000, mais ces dernières ont tout de même doublé entre 1990 et 2005, comme nous l'avons déjà signalé. Réduire les émissions dans les proportions prévues par le plan à moyen terme et pour un coût économique modeste nécessite donc d'appliquer une stratégie fondée sur une panoplie d'instruments plus efficaces. Il est impératif de recourir à des outils de tarification à une échelle beaucoup plus grande, en vue de donner un prix global aux gaz à effet de serre. Faire payer les GES présente plusieurs avantages. À court terme, cela limite au minimum les coûts de réduction des émissions en uniformisant les coûts marginaux de réduction entre tous les émetteurs individuels, indépendamment des objectifs de réduction. À plus long terme, les instruments économiques encouragent les entreprises à développer de nouvelles technologies qui contribuent à faire diminuer les coûts de réduction au fil du temps. Du point de vue des investisseurs, il faut fixer un prix clair et crédible au carbone le plus tôt possible, de manière à ce qu'ils puissent arrêter des décisions en connaissance de cause pour le futur. De nouvelles technologies qui n'en sont qu'aux premiers stades de leur développement, comme la séquestration du carbone, risquent de ne jamais être mises au point et déployées à grande échelle en l'absence de ce signal prix. De plus, l'approche économique limite le travail de collecte d'informations, coûteux et lourd dans le cas de l'approche réglementaire. En particulier, dans un système d'échange de permis d'émission, il suffit aux autorités d'indiquer le niveau auquel les émissions doivent s'établir puis de s'appuyer sur les signaux prix pour qu'il soit atteint (Goodstein, 2007). En résumé, une approche économique qui fixe un prix clair est à l'évidence supérieure aux mesures volontaires, aux accords négociés ou à une approche sectorielle dans laquelle l'efficacité énergétique est calculée par secteurs et les réductions possibles sont additionnées.

Systèmes d'échange de permis d'émission et taxes sur le carbone : le pour et le contre

Les taxes environnementales, comme la taxe carbone déjà appliquée dans quelques pays, et les systèmes d'échange fondés sur les permis d'émission sont les principaux instruments qui permettent de donner un prix aux émissions de GES. Les unes comme les autres remplissent le critère de l'efficacité, puisqu'ils encouragent les émetteurs à adopter des solutions de réduction qui coûtent moins cher que la taxe ou les permis et, par conséquent, garantissent que les options de réduction les moins onéreuses sont pleinement exploitées. De plus, ils font diminuer la demande d'énergie et rendent le prix des énergies renouvelables plus compétitif. Par ailleurs, ces deux instruments incitent fortement les autorités à exercer un contrôle et, si les permis sont vendus aux enchères, ils produisent des recettes qui peuvent être employées pour réduire la taxation du travail, ce qui améliore l'efficacité.

Une taxe sur le carbone ne permet pas de plafonner les émissions de l'ensemble d'un pays, contrairement à un système d'échange (encadré 5.2), mais elle constitue elle aussi un signal prix qui stimule les investissements du secteur privé dans les technologies qui économisent l'énergie. Elle présente aussi d'autres avantages : elle est facile à adopter du point de vue technique, les coûts de transaction qu'elle engendre sont modestes et le coût maximal et minimal est garanti, même si le taux optimal du prélèvement est susceptible de varier au fil du temps.

Encadré 5.2. Principales caractéristiques d'un système de plafonnement et d'échange

Un système d'échange assorti d'un plafonnement obligatoire des émissions permet aux titulaires de permis de rejeter une certaine quantité de GES. La quantité totale de permis est fixée au niveau global des émissions attendues des sources concernées à une échéance ultérieure. Les émetteurs peuvent échanger les permis entre eux sur un marché libre, ceux qui émettent moins qu'ils n'y ont droit ayant des permis à vendre à ceux qui émettent davantage. Le prix des permis échangés dépend en partie du nombre total de permis. L'une des principales questions est : comment distribuer les permis. Les attribuer gratuitement sur la base des émissions passées est politiquement tentant; cette méthode est appliquée dans certains pays pour obtenir le soutien des entreprises existantes. Néanmoins, si les émetteurs s'attendent à ce qu'elle reste en vigueur, l'incitation à réduire les émissions est moins forte. En outre, donner les permis aux entreprises existantes crée un obstacle à l'entrée, dans la mesure où les entreprises nouvelles doivent alors assumer des coûts comparativement plus élevés, et cela risque d'encourager des entreprises non viables à rester en activité uniquement pour recevoir des permis d'émission gratuits. Il est préférable de vendre les permis aux enchères, comme cela se pratique pour allouer les bandes de fréquences de téléphonie mobile. Cela coûte plus cher aux entreprises, mais procure des recettes à l'État, ce qui permet de réduire d'autres taxes et les distorsions qui les accompagnent. Si les dirigeants optent pour la première méthode, ils doivent au moins annoncer qu'elle sera abandonnée progressivement, ce qui incitera davantage les entreprises à réduire leurs émissions.

Dans un système d'échange, les entreprises sont confrontées à un risque considérable et à une grande incertitude en ce qui concerne les prix, compte tenu de leur possible volatilité. Pour y parer, il est possible, par exemple, de permettre aux entreprises d'épargner ou de mettre en réserve les permis qui ne sont pas utilisés au cours de la période pour laquelle ils sont émis. Cette méthode renforce l'efficacité en permettant aux entreprises de coordonner leur programme de réduction des émissions et leur programme d'investissements. Il ressort d'une étude récente que la mise en réserve minore les coûts de réduction tout en augmentant le volume des émissions de GES supprimées y compris à court terme (Bosetti *et al.*, 2008). Emprunter des permis a un effet similaire, mais la prudence est en l'occurrence de mise car les entreprises ne sont pas à l'abri de la faillite. Permettre aux entreprises de lisser la courbe de leurs émissions en mettant en réserve ou en empruntant des permis, en fonction du cycle économique, contribue aussi à limiter la volatilité des prix (Philibert et Reinaud, 2004)^{*}. Néanmoins, pour que la mise en réserve et l'emprunt soient efficaces, il faut des mécanismes adéquats de mise en conformité et des objectifs à long terme. Il est également possible, pour gérer le risque, de fixer des objectifs d'intensité d'émission (émissions par unité produite, par exemple) et non pas de volume exprimé en valeur absolue, ce qui autorise l'ajustement automatique des objectifs aux variations inattendues de la croissance de la production et des coûts marginaux de réduction (Ellis et Tirpak, 2006). Toutefois, fixer des objectifs d'intensité compliquerait les relations, à l'échelle internationale, avec les systèmes d'échange fondés sur des quantités absolues.

* Dans le système européen d'échange de quotas d'émissions, par exemple, le prix au comptant est tombé de plus de 30 EUR par tonne de CO₂ à moins de 1 EUR entre le printemps 2006 et le printemps 2007 en l'absence de dispositions sur la mise en réserve, qui avaient été écartées dans la phase pilote au motif qu'elles auraient été très dommageables à l'environnement.

En comparaison, un système d'échange de permis est généralement plus coûteux à mettre en œuvre, en raison notamment de sa conception plus complexe. Cependant, une fois financés les coûts de démarrage, il présente un certain nombre d'avantages. *Premièrement*, il est à même d'assurer un niveau de réduction des émissions plus précis qu'une taxe carbone. En effet, il est difficile de prédire dans quelles proportions les émissions diminueront si la taxe carbone est fixée à tel ou tel niveau, de sorte qu'il faudra éventuellement rectifier ce niveau plusieurs fois pour obtenir la baisse des émissions souhaitée. *Deuxièmement*, un système d'échange facilite les liens avec les marchés étrangers du carbone, ce qui peut abaisser les coûts de la réduction des émissions en Corée. *Troisièmement*, la participation des entreprises aux marchés des permis les amène à défendre le maintien du système¹¹. *Quatrièmement*, à la différence d'une taxe carbone, un système d'échange n'a pas besoin d'être corrigé en fonction de l'inflation ou de la croissance.

Un système général de plafonnement et d'échange est manifestement la meilleure solution

Dans l'ensemble, les arguments selon lesquels la lutte contre les émissions en Corée devrait faire appel avant tout à un système d'échange de permis sont incontestables, en dépit des coûts de mise en marche. Toutefois, étant donné que les systèmes d'échange sont d'autant plus efficaces que les émetteurs sont importants, le dispositif peut exclure certains secteurs, notamment les ménages et les bureaux, tout en conservant une portée relativement générale. La taxation, en revanche, est l'instrument à privilégier pour les sources peu importantes et diffuses comme les ménages, les exploitations agricoles et les petites entreprises, ce qui revient à dire que la taxe carbone et un système d'échange de permis peuvent coexister. Il importe néanmoins de limiter au minimum les chevauchements et les interactions compliquées entre les deux, car ils engendreraient une incertitude quant au résultat global (OCDE, 2006). En particulier, les deux instruments doivent être conçus de manière à limiter au minimum les différences de prix explicites et implicites du carbone entre secteurs (de Serres *et al.*, 2010).

Le gouvernement présentera en 2010 un projet de loi concernant l'établissement d'un cadre pour un système de plafonnement et d'échange, ainsi que la fixation de la date de lancement¹². Étant donné qu'un dispositif bien conçu est à même de réduire les émissions de GES avec un bon rapport coût-efficacité, la Corée devrait instaurer rapidement un vaste système d'échange, de préférence en mettant les permis initiaux aux enchères, pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2020¹³. Ce dispositif devrait autoriser la mise en réserve et, éventuellement, l'emprunt de permis, de manière à limiter le risque, l'incertitude et la volatilité. De plus, la couverture du système coréen d'échange de permis devrait être aussi complète que possible. En ce qui concerne la taxe carbone, les pouvoirs publics l'envisagent également. Si le système d'échange de permis n'était pas généralisable, elle constituerait un instrument efficace pour atteindre les secteurs exclus, en évitant les chevauchements et les interactions compliquées.

Dans de nombreux pays, l'une des principales craintes qui freinent la mise en œuvre d'un système d'échange de permis et/ou d'une taxe carbone tient aux répercussions qu'ils pourraient avoir sur la compétitivité internationale de l'industrie nationale¹⁴. Pour que l'action contre le changement climatique porte ses fruits, il faut que certaines entreprises disparaissent, soit parce que leurs produits ne sont plus demandés, soit parce que des entreprises qui émettent moins de GES, nationales ou étrangères, accroissent leur part de marché. Cependant, il ressort d'analyses de l'OCDE que les effets des politiques

climatiques sur la compétitivité seront probablement modestes, et limités à quelques activités à forte intensité énergétique, notamment s'il existe un système d'échange de permis d'une vaste portée internationale (OCDE, 2009c). Cela montre que le cadre post-Kyoto doit être très étendu lui aussi. Si tel n'est pas le cas, la réduction des émissions dans certains pays dotés d'un système d'échange et/ou prélevant une taxe carbone sera en partie compensée par leur augmentation dans d'autres. Ce phénomène est appelé « fuite de carbone ». Néanmoins, des recherches récentes de l'OCDE ont montré que les fuites seront relativement petites, sauf si les pays qui agissent contre le changement climatique sont vraiment très peu nombreux (OCDE, 2009d).

Supprimer les subventions à l'énergie préjudiciables à l'environnement

Il est prioritaire également de supprimer les subventions¹⁵ à la production et à la consommation d'énergie fossile, qui alimentent les émissions de GES. Il ressort d'une étude récente de l'OCDE que combler l'écart entre les prix intérieurs et les prix internationaux des énergies fossiles pourrait faire diminuer les émissions de GES, d'ici à 2050, de 30 % dans les pays qui accordent des subventions et de 10 % à l'échelle mondiale, par rapport au scénario au fil de l'eau (Burniaux *et al.*, 2009). De plus, éliminer les subventions renforcerait l'efficacité et économiserait des ressources budgétaires qui pourraient être utilisées de manière plus productive.

La Corée accorde peu de subventions explicites aux énergies fossiles et celles-ci ne protègent aucune activité nationale importante. La principale subvention bénéficie à la production de charbon et à son utilisation sous forme de briquettes dans les ménages à bas revenus. En 2008, la production intérieure représentait seulement 2.8 % des importations coréennes de charbon (tableau 5.4). Néanmoins, cette subvention fausse l'allocation des ressources et encourage une consommation excessive de charbon, qui engendre des émissions plus dommageables que les autres énergies fossiles. Bien qu'elle diminue progressivement, elle représentait encore 267 milliards KRW en 2009, soit à peu près 5 % des dépenses totales consacrées à l'environnement par l'administration centrale. Les pouvoirs publics devraient l'éliminer, au profit de mesures sociales plus favorables à l'environnement.

Tableau 5.4. **Production de charbon et prix subventionné des briquettes**

	1989	1999	2007	2008	2009
Production de charbon (millions de tonnes)	20.8	4.2	2.9	2.8	2.5
Subvention totale (milliards KRW)¹	46	323	339	297	267

1. La subvention englobe les aides destinées aux fabricants de briquettes, les primes d'assurance contre les accidents industriels et les frais de scolarisation des enfants des mineurs.

Source : Ministère de l'Économie du Savoir.

La vente d'électricité à un prix inférieur à son coût constitue une autre subvention, plus indirecte. Globalement, le taux de récupération (prix unitaire en pourcentage du coût unitaire total) s'établissait à 93.8 % en 2007, mais il varie beaucoup entre secteurs (tableau 5.5). Il était en particulier élevé dans le secteur résidentiel, où il se situait à 99.2 %, contre 90.5 % dans l'industrie et seulement 39.2 % dans l'agriculture. En l'absence de subvention, le prix de l'électricité pour l'industrie serait proche de la moyenne de l'OCDE¹⁶. La subvention en faveur de l'industrie porte la différence de prix avec les services (dont la plupart sont compris dans la catégorie « général » du tableau 5.5) à 34 %, soit beaucoup plus que l'écart de 21 % entre les coûts unitaires. Par ailleurs, les prix du gaz naturel donnent lieu à une péréquation

Tableau 5.5. **Taux de récupération du coût de l'électricité par secteur en 2007**

	Moyenne	Général	Résidentiel	Industriel	Éducatif	Agricole
Prix unitaire (KRW/kWh)	77.9	97.7	114.3	64.6	77.2	42.5
Coût unitaire total ¹ (KRW/kWh)	83.0	90.1	115.3	71.4	87.1	108.2
Taux de récupération (%)	93.8	108.4	99.2	90.5	88.7	39.2

1. Le coût unitaire comprend la totalité des coûts de production et de distribution, plus le coût du capital.

Source : Gouvernement de Corée (2008), *The National Energy Master Plan 2008-2030*, Séoul.

(Moltke et al., 2004). Le Plan-cadre national pour l'énergie de 2008, qui porte sur la période allant jusqu'à 2030, stipule que la Corée doit renoncer à la péréquation entre secteurs, pour permettre aux prix de concorder avec les coûts unitaires dans chacun d'entre eux.

Créer de nouveaux moteurs de croissance pour le futur

Réduire notablement les émissions de gaz à effet de serre nécessite de restructurer l'économie et d'abandonner les activités à forte intensité de l'énergie qui ont servi jusqu'à maintenant de moteur au développement rapide de la Corée. Cependant, lutter contre le changement climatique ne suppose pas nécessairement de faire obstacle à l'expansion économique, car adopter un mode de croissance plus durable crée de nouvelles possibilités d'accroissement de la production et de l'emploi, à condition que l'action soit entreprise sans tarder, de manière à ce que les émissions de gaz à effet de serre puissent être réduites progressivement. Certes, le passage à une société bas carbone contractera l'emploi et l'activité dans certains secteurs, mais ce phénomène sera compensé par la création d'emplois nouveaux et par l'essor d'autres secteurs. Les politiques de l'environnement sont à même de catalyser l'éco-innovation, notamment en créant de nouveaux marchés pour les technologies et équipements qui limitent les émissions de carbone. L'effet net des politiques de l'environnement sur l'emploi pourrait être positif dans la mesure où les emplois verts sont en général concentrés dans le secteur à plus forte intensité de main-d'œuvre, comme les énergies renouvelables, le recyclage, les transports en commun et la construction. D'après une estimation, porter les investissements dans les énergies renouvelables à 630 milliards USD d'ici à 2030 créerait au moins 20 millions d'emplois supplémentaires dans le monde, ce qui en ferait une source d'emplois beaucoup plus importante que le secteur des énergies fossiles aujourd'hui, lequel comprend les activités minières, l'extraction du pétrole, le raffinage et la production d'électricité par les centrales thermiques (PNUE, 2008).

Le plan quinquennal pour une croissance verte, 2009-13

Dans l'optique de mettre en œuvre la Stratégie nationale pour une croissance verte, qui court jusqu'en 2050 (encadré 5.1), les pouvoirs publics ont présenté en juillet 2009 un plan quinquennal pour une croissance verte. Cette initiative fait revivre la pratique des plans quinquennaux, qui ont été utilisés entre 1962 et le milieu des années 90. Les pouvoirs publics reconnaissent que l'efficacité de ces plans s'est étiolée à mesure que l'économie coréenne embrassait les principes de l'économie de marché, mais ils les jugent utiles pour susciter un consensus national et pour intégrer les dépenses en faveur d'une croissance verte dans le budget national (Comité présidentiel sur la croissance verte, 2009b). Le plan quinquennal a repris à son compte la Nouvelle donne écologique pour 2009-12, elle-même annoncée en janvier 2009 pour s'attaquer à la crise financière en créant des emplois et pour mettre en place de nouveaux moteurs de croissance en transformant la Corée en économie verte¹⁷.

Le plan quinquennal prévoit des dépenses à hauteur de 2 % du PIB par an sur la période de 2009-13, entièrement financées par le budget de l'État, à l'exception de 8 500 milliards KRW (0.8 % du PIB) à la charge de deux entreprises publiques¹⁸. Les pouvoirs publics estiment qu'il entraînera une production d'une valeur comprise entre 182 000 et 206 000 milliards KRW (environ 20 % du PIB de 2009) et qu'il créera entre 1.6 et 1.8 million d'emplois (soit une hausse de 10 % de l'emploi) d'ici 2013, ce qui suppose un multiplicateur budgétaire relativement important, aux alentours de deux.

Le niveau élevé des dépenses prévues dans le plan quinquennal est dû en partie à la présence de plusieurs chantiers de grands travaux parmi les 600 projets (tableau 5.6). Deux des dix catégories de dépenses, principalement axées sur les travaux publics, représentent 61 000 milliards KRW, soit plus de la moitié du total. *Premièrement*, le chapitre « Tenir compte de l'environnement dans la gestion des terres et de l'eau et bâtir l'infrastructure des transports verts » (catégorie 8) englobe les projets ferroviaires en cours dans les initiatives prises par les pouvoirs publics pour faire passer la part de chemin de fer dans le transport de passagers de 18 % en 2009 à 26 % en 2020. À cette fin, il est prévu d'étendre le réseau de trains à grande vitesse Korea Train eXpress (KTX), qui a été créé en 2004 et assurait déjà un peu plus de la moitié des voyages grandes lignes en 2008¹⁹. *Deuxièmement*, le chapitre « Renforcement de la capacité d'adaptation au changement climatique » (catégorie 3) comprend la gestion de l'eau, par exemple l'aménagement des cours d'eau et l'installation d'équipements d'assainissement. La péninsule coréenne connaît des sécheresses au printemps et de fortes pluies pendant l'été, et le changement climatique accentue ces phénomènes. Une grande partie des dépenses prévues à ce chapitre (15 400 milliards KRW) est destinée au Projet d'aménagement des quatre grands fleuves, qui comprend notamment la construction de 16 nouveaux déversoirs (barrages qui laissent l'eau s'écouler à leur sommet) sur les quatre cours d'eau principaux, l'édification de deux nouveaux barrages sur leurs affluents et la surélévation des berges de 96 réservoirs agricoles existants. Ce projet a cinq objectifs : i) assurer des ressources en eau abondantes; ii) mettre en œuvre un arsenal complet de maîtrise des crues; iii) améliorer la qualité de l'eau et restaurer l'écosystème; iv) créer des espaces polyvalents pour les riverains; et v) encourager le développement régional autour des cours d'eau et ce faisant, créer 340 000 emplois (gouvernement de Corée, 2009). La R-D représente pour sa part 12 % des dépenses prévues, ce qui contraste avec le poids de la construction d'infrastructures dans le plan quinquennal.

Le plan budgétaire à moyen terme d'octobre de 2009 (chapitre 2) intégrait les dépenses prévues par le plan quinquennal pour une croissance verte annoncé en juillet. Néanmoins, le montant total des dépenses pour les années 2011-12 n'a pas augmenté par rapport au plan budgétaire à moyen terme de 2008. Deux facteurs permettent d'expliquer pourquoi. *Premièrement*, les dépenses dans certaines catégories ne relevant pas de la croissance verte peuvent avoir été supprimées. *Deuxièmement*, des dépenses déjà prévues peuvent avoir été déplacées dans la catégorie croissance verte. Dans ce dernier cas, le rôle du plan en faveur d'une croissance verte dans la redistribution des dépenses prioritaires paraît moins important. Quoi qu'il en soit, ce plan est susceptible d'avoir une incidence sur les décisions concernant les dépenses par la suite.

Étant donné l'ampleur du plan quinquennal, il est vital que les dépenses soient exécutées dans la transparence et avec efficacité, conformément aux recommandations de l'OCDE sur les bonnes pratiques de gestion des dépenses publiques d'environnement (OCDE, 2008d). Les projets d'infrastructure relevant de la croissance verte doivent être soumis aux mêmes analyses coûts-avantages préalables que les autres investissements publics. Créé en 1999, le

Tableau 5.6. **Plan quinquennal pour une croissance verte (2009-13)**Mille milliards KRW¹

	Total	2009	2010	2011	2012	2013
Total	107.4	17.4	24.2	25.7	20.6	19.4
Budget de l'État	98.9	17.4	20.5	21.9	19.6	19.4
Investissements des entreprises publiques	8.5	–	3.7	3.8	1.0	–
<i>Poste pour mémoire : investissement total dans la R-D sur les technologies vertes dans toutes les catégories</i>	<i>(13.0)</i>	<i>(1.9)</i>	<i>(2.2)</i>	<i>(2.5)</i>	<i>(2.8)</i>	<i>(3.5)</i>
A. Adaptation au changement climatique et renforcement de l'indépendance énergétique	57.5	8.5	15.5	16.0	9.8	7.7
1. Atténuation réelle des émissions de gaz à effet de serre	5.4	1.0	0.9	1.0	1.1	1.3
2. Réduction de la consommation d'énergie fossile et renforcement de l'indépendance énergétique	15.4	2.8	3.8	2.9	3.0	2.8
3. Renforcement de la capacité d'adaptation au changement climatique	36.7	4.7	10.9	12.0	5.6	3.6
<i>(Projet d'aménagement des quatre grands fleuves)</i>	<i>(15.4)</i>	<i>(0.8)</i>	<i>(6.4)</i>	<i>(7.1)</i>	<i>(1.1)</i>	<i>(–)</i>
B. Création de nouveaux moteurs de croissance économique	23.5	3.9	4.1	4.7	5.3	5.6
4. Développement de technologies vertes	7.6	1.5	1.4	1.5	1.5	1.6
5. Écologisation des activités existantes et promotion des activités vertes	4.5	0.7	0.9	0.9	1.0	1.0
6. Modernisation de la structure économique en vue d'accroître le rôle des services	9.7	1.4	1.5	2.0	2.4	2.5
7. Mise en place de l'assise structurelle de l'économie verte	1.8	0.3	0.2	0.3	0.4	0.5
C. Amélioration du niveau de vie et renforcement de la stature internationale de la Corée	26.4	5.0	4.6	5.1	5.6	6.1
8. Tenir compte de l'environnement dans la gestion des terres et de l'eau et bâtir l'infrastructure des transports verts	23.9	4.6	4.2	4.6	5.0	5.5
9. Apporter la révolution verte dans la vie quotidienne	1.8	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
10. Devenir un pionnier de la croissance verte et servir de modèle à la communauté internationale	0.7	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

1. Budgets réels pour 2009-10 et projections pour 2011-13.

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

Centre de gestion des investissements publics et privés (PIMAC) est un organisme indépendant qui conduit des évaluations *ex ante* des grands projets d'investissements publics. Dans les cinq années qui ont suivi son établissement, il a rejeté environ 80 % des projets proposés, ce qui s'est traduit par des économies considérables (OCDE, 2005b). De plus, la performance de chaque projet concernant la croissance verte devrait être suivie attentivement et évaluée régulièrement dans le cadre du processus budgétaire pour s'assurer qu'il remplit l'objectif fixé. En période d'assainissement des finances publiques, il est particulièrement important de choisir des instruments efficaces par rapport à leur coût. Le plan quinquennal devrait donc s'appuyer sur des mesures assorties de dispositifs incitatifs correctement conçus qui mobilisent les forces du marché. Par exemple, les crédits d'impôt en faveur de la R-D sont susceptibles d'aboutir à une allocation de ressources plus efficiente que les subventions directes accordées à des projets spécifiques (de Serres *et al.*, 2010).

R-D sur les technologies vertes

Le changement technologique est la clé qui permettra de limiter au minimum le coût des remèdes à apporter au changement climatique (OCDE, 2010d). Pour encourager l'innovation dans les technologies vertes, la première des priorités est de donner un prix crédible au carbone, de préférence par le biais des échanges de permis d'émissions, comme nous l'avons déjà indiqué. Les forces du marché stimuleraient alors fortement le développement de nouvelles technologies limitant les émissions de carbone et orienteraient les ressources vers les technologies les plus performantes, améliorant ainsi leur compétitivité coût²⁰. Cependant, compte tenu des défaillances du marché, par exemple en ce qui concerne l'apprentissage par la pratique ou la taille des marchés, et de l'incapacité des innovateurs à retirer tout le profit de leurs innovations, les signaux prix ne permettent pas à eux seuls d'assurer une R-D et une innovation adéquates. Ces problèmes sont communs à tous les types de R-D, mais ils sont amplifiés dans le domaine du

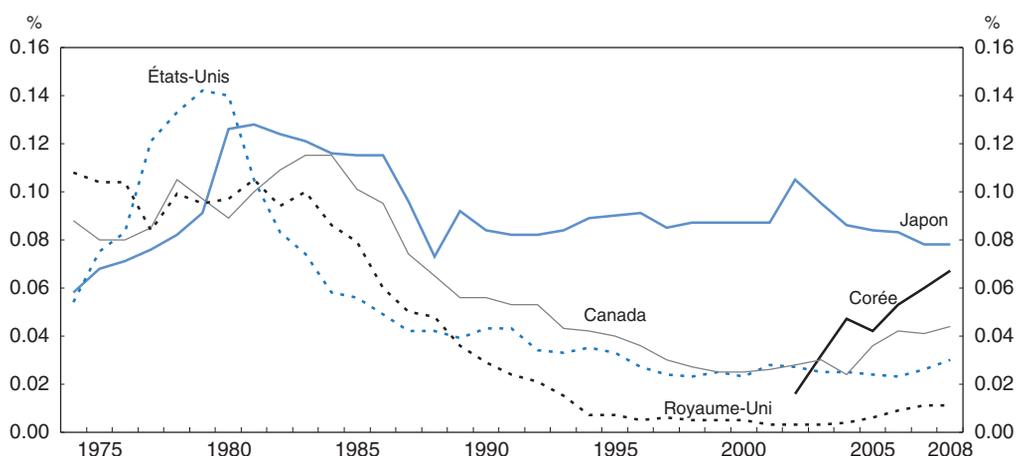
changement climatique par l'incertitude qui pèse sur l'action publique et par la faible protection des droits de propriété intellectuelle²¹. Étant donné ces lacunes du marché, les investissements publics dans la R-D sont nécessaires pour donner le coup d'envoi au processus d'innovation. Les pouvoirs publics doivent mettre l'accent sur la R-D de base de manière à partager le risque inhérent au développement de nouvelles technologies avec le secteur privé, notamment dans le cadre de projets à grande échelle²². Pour favoriser le recours aux nouvelles technologies, ils peuvent prendre d'autres mesures, par exemple soutenir leur commercialisation et assurer des services d'information (OCDE, 2010a).

Les dépenses publiques de recherche-développement et démonstration (R-DD)²³ sur l'énergie exprimées en proportion du PIB ont diminué dans de nombreux pays de l'OCDE entre le début des années 80 et les années 90 (graphique 5.5), faisant écho aux difficultés rencontrées dans l'industrie nucléaire et à la baisse des prix du pétrole entre 1985 et 2002 (AIE/OCDE, 2008a). Pour combattre le changement climatique et favoriser une croissance verte, une augmentation des investissements publics dans la R-DD paraît s'imposer à l'échelle mondiale. Le budget coréen de R-DD dans les domaines liés à l'énergie est passé de 0.02 % du PIB en 2002 à 0.07 % en 2008, ce qui en fait le second de la zone de l'OCDE. En termes absolus, la Corée se classe au quatrième rang après les États-Unis, le Japon et la France. Néanmoins, le pourcentage de brevets sur les technologies vertes émanant de la R-D en environnement ou en énergie est plutôt modeste, ce qui donne à penser que l'innovation est très pluridisciplinaire (OCDE, 2010b). En conséquence, les autorités doivent être prudentes lorsqu'elles donnent la priorité à un domaine particulier en matière de R-D.

Dans le plan quinquennal, les pouvoirs publics prévoient de porter leurs investissements dans la R-D sur les technologies vertes de 2 000 milliards KRW en 2009 à 3 500 milliards KRW en 2013, soit un total cumulé de 13 000 milliards KRW. Cela ferait passer la R-D verte de 16 % des dépenses publiques totales de R-D en 2009 à 20 % en 2013²⁴. La R-D sera axée sur 27 technologies prioritaires (tableau 5.7) qui ont été présentées en janvier 2009 comme les nouveaux moteurs de la croissance en Corée. Ces technologies ont été choisies à la suite de consultations avec plusieurs experts, puis inscrites dans la stratégie pour une croissance verte. La décision de retenir telle ou telle technologie a obéi à plusieurs critères : contribution potentielle à la croissance économique, durabilité environnementale et importance stratégique. Dans le cadre de la coordination de la politique de R-D, le Conseil national de la science et la technologie sera en relation étroite avec le Comité sur la croissance verte. Annoncées en mai 2009, les « stratégies de développement et de commercialisation des principales technologies vertes » constituent une feuille de route. Outre la R-D publique, le plan quinquennal prévoit que la R-D verte des PME bénéficiera d'un soutien budgétaire.

La R-D publique et le financement public de la R-D privée ont un rôle à jouer, mais ils ne répondent pas nécessairement au critère de l'efficacité, car ils ne sont pas assortis de mécanismes garantissant que l'objectif soit atteint au moindre coût (de Serres et al., 2010). L'aboutissement de la R-D publique est tributaire de deux facteurs. *Premièrement*, il faut au préalable que le carbone ait un prix clair et crédible, de manière à ce que la R-D publique soit à même de réorienter le changement technologique vers les technologies vertes (Bosetti et al., 2009), ce qui plaide en faveur d'une accélération de la mise en place d'un système d'échange de permis d'émission et d'une taxe carbone. *Deuxièmement*, il importe d'accroître la capacité générale d'innovation, qui constitue un facteur déterminant de l'innovation dans les technologies environnementales (Hascic et Johnstone, 2010).

Graphique 5.5. Budget public de R-DD sur l'énergie en pourcentage du PIB



Source : Base de données sur l'énergie AIE/OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303214>

Tableau 5.7. Principales technologies vertes

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

1. Les projets sont divisés entre investissements intensifs à court terme, à moyen terme et à long terme. Les projets à long terme signalés par un astérisque bénéficient non pas d'un investissement massif initial mais d'un investissement qui augmente graduellement.

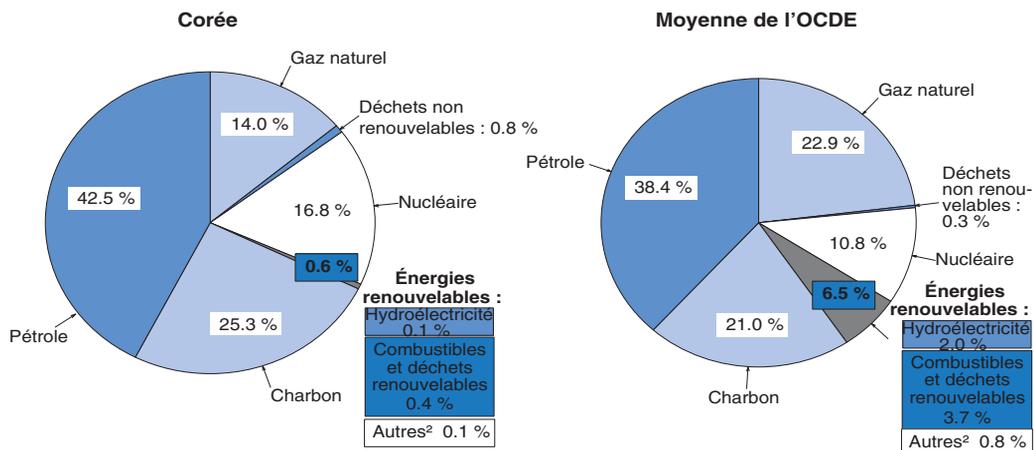
Source : Comité présidentiel sur la croissance verte (2009a).

Malgré une forte intensité de R-D et l'amélioration du cadre de l'innovation, la Corée a encore des lacunes en recherche fondamentale et dans les relations entre systèmes (OCDE, 2009b). Dans l'optique de rattraper les pays à revenu élevé, elle a privilégié la rentabilité immédiate et tangible de ses investissements dans la R-D, en mettant l'accent sur le « développement expérimental ». Le progrès technologique et le stade de développement auquel elle est parvenue exigent d'accroître la recherche de base (15 % des dépenses totales de R-D actuellement) et de mettre en place une infrastructure plus élaborée, notamment pour ce qui est des technologies vertes. Les pouvoirs publics devraient œuvrer en ce sens en augmentant encore la part de la recherche de base dans les dépenses publiques de R-D, de manière à soutenir l'innovation dans le secteur privé. En ce qui concerne les grands projets de R-D, il est important de partager le risque avec les entreprises privées, en investissant des fonds publics dans la recherche de base nécessaire. En particulier, la Corée doit renforcer les capacités de la recherche de base dans les universités, qui emploient environ 70 % de tous les doctorants mais représentent seulement 10 % de la totalité des dépenses de R-D. De plus, le manque de coopération entre organismes publics de recherche et universités empêche le développement de liens plus étroits et mutuellement bénéfiques. Les pouvoirs publics doivent encourager un renforcement de la coopération entre organismes publics de recherche, universités et secteur privé, en facilitant la mise en œuvre de projets communs, en accroissant la mobilité des chercheurs, en remédiant au décalage entre ressources humaines et dépenses de recherche dans les universités, et en améliorant l'accès aux infrastructures scientifiques des organismes publics de recherche.

Développement des sources d'énergie renouvelable

Le développement et le déploiement des énergies renouvelables sont l'une des toutes premières priorités dans l'optique de créer une société bas carbone. Les investissements mondiaux dans les énergies renouvelables ont atteint 155 milliards USD en 2008, soit une multiplication par sept depuis 2002. Néanmoins, on estime qu'ils doivent plus que tripler pour que les émissions mondiales de carbone culminent en 2020 (PNUE, 2009a). En 2007, la part des énergies renouvelables dans les approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP) était seulement de 0.6 % en Corée. Très en dessous de la moyenne de l'OCDE (6.5 %) (graphique 5.6), ce score est le plus faible de la zone de l'Organisation²⁵. Qui plus est, il est en diminution, puisqu'il s'établissait à 1.1 % en 1990, alors que la part des énergies renouvelables a au contraire augmenté dans l'OCDE au cours de la même période (5.8 % en 1990). Le potentiel de développement des sources d'énergie renouvelable paraît considérable en Corée : on estime que, à l'horizon 2020, elles pourraient produire 43.2 TWh en plus, soit 12 % de la production totale d'électricité de 2005 (AIE/OCDE, 2008b), contre 1 % seulement en 2007. En particulier, la Corée possède un potentiel relativement important dans le solaire photovoltaïque (10.4 TWh) et dans l'éolien en mer (9.0 TWh).

La Stratégie nationale pour une croissance verte prévoit de porter la part des énergies renouvelables dans les ATEP de 2.4 % (selon la définition coréenne des énergies renouvelables) à 6 % en 2020²⁶, 11 % en 2030 et 30 % en 2050. Le gouvernement estime que cet objectif nécessite d'investir 111 400 milliards KRW d'ici 2030, dont 11 500 milliards KRW dans la R-D. Le secteur public apportera pour sa part 32 000 milliards KRW. De plus, des normes seront adoptées en 2012 pour accélérer la diffusion des énergies renouvelables²⁷.

Graphique 5.6. Sources d'énergie dans la zone de l'OCDE en 2007¹

1. En pourcentage des approvisionnements totaux en énergie primaire.

2. Géothermie, éolien, solaire et énergie marémotrice.

Source : AIE/OCDE (2009a) et AIE/OCDE (2009b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303233>

Par ailleurs, les pouvoirs publics prévoient de recourir davantage à l'énergie nucléaire, qui est le moyen le moins coûteux de produire de l'électricité et qui n'émet pratiquement pas de GES. D'après les objectifs fixés, la part du nucléaire dans la capacité de production d'électricité devrait passer de 26 % en 2007 à 41 % en 2030.

En résumé, la Corée en est encore aux premiers stades du développement et de l'utilisation des énergies renouvelables. Atteindre l'objectif de 6 % en 2020 nécessite un cadre d'action efficace et efficient fondé sur les principes suivants (AIE/OCDE, 2008b) :

- Éliminer les obstacles non économiques, comme les contraintes administratives, les obstacles à l'accès aux réseaux, les carences de la configuration du marché de l'électricité, le déficit d'information et de formation, et les problèmes d'acceptation sociale.
- Établir un dispositif de soutien fiable et transparent pour attirer les investissements.
- Mettre en place des incitations allant en diminuant au fil du temps, pour stimuler et suivre l'innovation technologique, et amener rapidement les technologies à la compétitivité commerciale.
- Concevoir et mettre en œuvre des incitations appropriées qui garantissent un niveau précis de soutien à différentes technologies, en fonction de leur degré de maturité technologique, en vue d'exploiter le potentiel important des nombreuses énergies renouvelables techniquement envisageables au fil du temps.
- Prendre en considération l'impact de la pénétration à grande échelle des technologies des énergies renouvelables sur le système énergétique en termes de rapport coût-efficacité et de fiabilité des réseaux.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les pouvoirs publics devraient élaborer un cadre souple qui permette d'appliquer graduellement les principes du marché, à mesure qu'une technologie d'énergie renouvelable s'approche de la maturité et que son déploiement progresse. En outre, dans la mesure où il est difficile d'anticiper l'évolution des technologies,

il est risqué d'en privilégier certaines plutôt que d'autres en subventionnant certains projets, car cela peut imposer pour longtemps des technologies dont l'efficacité économique n'est pas avérée. Par exemple, le coût élevé des biocarburants donne à penser qu'il ne faut les encourager qu'avec prudence. En effet, le soutien qui leur est apporté est estimé entre 960 USD et 1 700 USD par tonne de CO₂ non rejetée (OCDE, 2008a), alors que le prix d'une tonne de CO₂ dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE se situe entre 15 et 30 USD.

Promotion des activités vertes

Le plan quinquennal prévoit de consacrer 23 500 milliards KRW (2.2 % du PIB de 2009) aux nouveaux moteurs de croissance, en rendant les activités existantes plus respectueuses de l'environnement d'une part, et en soutenant des activités nouvelles d'autre part. Par exemple, parmi les 17 nouveaux moteurs de croissance annoncés en janvier 2009, six appartiennent au secteur des technologies vertes : nouvelles énergies renouvelables, énergies sobres en carbone, technologies de l'eau, applications des DEL, système de transport verts et villes vertes de haute technologie (tableau 1.3). Le gouvernement a lancé plusieurs initiatives dans le but de fournir des ressources financières aux activités vertes. *Premièrement*, il a créé en 2010 des incitations fiscales pour les instruments financiers qui investissent dans les technologies et industries vertes. Les dividendes et intérêts produits par les fonds obligataires, de dépôts et d'investissement qui investissent au moins 60 % de leur capital dans des entreprises détentrices de certificats verts (voir plus loin) sont exonérés d'impôt jusqu'à un certain plafond. *Deuxièmement*, dans le cadre du plan quinquennal, les prêts de l'État aux entreprises et projets verts seront accrus. *Troisièmement*, les garanties de crédit accordées par les pouvoirs publics aux entreprises vertes passeront de 2 800 milliards KRW en 2009 à 7 000 milliards KRW en 2013 et seront accordées à des conditions plus favorables. *Quatrièmement*, le gouvernement prévoit de lancer un fonds commun de placement privé vert (PNUE, 2009b). Ces mesures financeront des entreprises, des projets et des technologies auxquels sont attribués des « certificats verts », dans le cadre d'un nouveau programme entré en vigueur en avril 2010. Les certificats en question seront délivrés par des organismes publics, sur la base de l'impact technologique, de la faisabilité, du degré d'amélioration environnementale et l'impact écologique. Les entreprises vertes sont définies comme étant celles dans lesquelles les technologies vertes certifiées représentent plus de 30 % du chiffre d'affaires.

Il faut éviter que les certificats verts délivrés à certaines entreprises ou projets n'entraînent la formation d'une bulle, comme cela avait été le cas des mesures prises à la fin des années 90 pour stimuler le décollage du secteur des entreprises à risques. À l'époque, les entreprises qui répondaient à l'un des trois critères définis étaient considérées comme des entreprises à risques et bénéficiaient d'un certain nombre d'avantages financiers²⁸. Il en a résulté une bulle sur le KOSDAQ, le second marché. De plus, les conditions d'attribution étaient trop vagues, de sorte que la crédibilité du secteur des entreprises à risques s'en trouvait limitée. Consécutivement à l'adoption de critères plus stricts, en 2002, l'indice du KOSDAQ a perdu 90 % par rapport au sommet atteint en 1999 (voir l'*Étude économique de la Corée* publiée par l'OCDE en 2005). Dans le cadre de l'établissement des certificats verts, le gouvernement devrait prévoir une stratégie de sortie afin d'éviter la formation d'une nouvelle bulle perturbatrice.

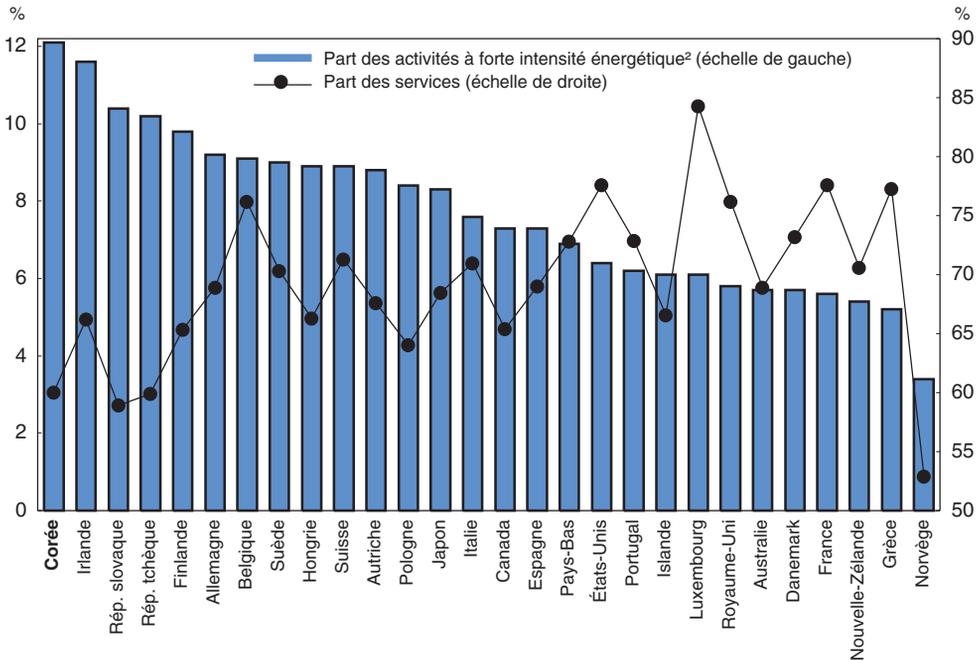
Apporter un soutien public direct aux activités vertes soulève un certain nombre de problèmes. Notamment, il faut décider quels secteurs bénéficieront des aides, à quel moment elles doivent être accordées et avec quel instrument. Comme l'illustrent les résultats mitigés des efforts déployés dans le passé par les pouvoirs publics pour identifier les moteurs de croissance, ces décisions comportent des risques qui leur sont inhérents (OCDE, 2004). Essayer de déterminer par avance quelles technologies seront les meilleures est par définition risqué, compte tenu du rythme de l'innovation et de la possibilité de se trouver ensuite prisonnier d'une technologie inadéquate. Par ailleurs, il n'est pas exclu que l'État dépense à perte des sommes considérables. Pour éviter l'échec, les pouvoirs publics doivent encourager les activités vertes au moyen de dispositions aussi neutres que possible, en privilégiant la recherche fondamentale et de longue haleine consacrée aux technologies qui sont encore trop éloignées de la viabilité commerciale pour attirer les investissements privés. En résumé, les mesures destinées à favoriser une croissance verte ne doivent pas reprendre les recettes des politiques industrielles classiques.

La priorité doit être d'établir un cadre propice à la conversion à une économie bas carbone pour un coût modéré. *Premièrement*, comme nous l'avons déjà noté, il est essentiel de fixer un prix au carbone au moyen d'un système d'échange de permis d'émissions ou d'une taxe carbone. *Deuxièmement*, les subventions aux énergies fossiles doivent être progressivement supprimées. *Troisièmement*, le passage à une économie bas carbone nécessite un redéploiement des ressources en main-d'œuvre et en capital entre secteurs. À cet effet, le marché du travail doit être flexible et la formation des travailleurs efficace (chapitre 1). *Quatrièmement*, une concurrence vive, y compris l'ouverture aux importations et à l'investissement direct étranger, est nécessaire pour stimuler l'adoption de technologies nouvelles. En particulier, il importe de faciliter l'entrée des nouvelles entreprises, lesquelles assurent une large part des innovations radicales dans certains domaines, et la sortie des entreprises des secteurs en déclin. De plus, les pouvoirs publics doivent réduire les obstacles aux importations de produits nécessaires aux technologies qui permettent de lutter contre le changement climatique. Il ressort d'une étude récente de l'OCDE que les obstacles commerciaux en place en Corée à cet égard sont élevés si l'on fait la comparaison avec l'UE, le Japon et les États-Unis (Steenblik et Kim, 2009).

Un cadre d'action bien conçu et des politiques gouvernementales adaptées faciliteront le passage à une économie bas carbone. En 2008, les secteurs à forte intensité énergétique comme la sidérurgie, la pétrochimie et le ciment représentaient 12 % de la valeur ajoutée totale en Corée, soit le taux le plus élevé de la zone de l'OCDE, très au-dessus de la moyenne des pays membres (8 %) (graphique 5.7). Le poids du secteur industriel est également mis en évidence par la ventilation de la consommation finale d'énergie par secteurs (tableau 5.8). Ainsi, la consommation d'énergie par habitant est inférieure à la moyenne de l'OCDE dans les transports, le secteur résidentiel et le secteur commercial, mais elle la dépasse de près de 50 % dans l'industrie. Pour sa part, le secteur des services assure 60 % de la valeur ajoutée, ce qui fait de la Corée l'un des pays où il pèse le moins lourd dans le PIB. Son intensité énergétique y représente moins d'un tiers de celle des activités manufacturières. L'un des avantages du développement du secteur des services serait de réduire l'intensité énergétique²⁹ et, en l'occurrence, de contribuer à la faire diminuer d'un tiers en 2020 par rapport à 2006, conformément à l'objectif fixé par les pouvoirs publics, pour l'amener au niveau de la moyenne de l'OCDE (graphique 5.2).

Graphique 5.7. Part des activités à forte intensité énergétique et des services dans les pays de l'OCDE

En pourcentage de la valeur ajoutée totale en 2008 ou l'année la plus récente¹



1. Les données sont de 2007 pour l'Allemagne, les États-Unis, la Hongrie, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse; de 2006 pour le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Portugal; et de 2005 pour l'Australie et le Canada.

2. Les activités à forte intensité énergétique sont répertoriées dans les catégories 21 à 28 de la CITI.

Source : Base de données STAN de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932303252>

Tableau 5.8. Consommation d'énergie par habitant par secteur dans les grands pays membres de l'OCDE

Tep par habitant en 2007

	Approvisionnements totaux en énergie primaire	Consommation finale totale par habitant				
		Total	Industrie	Transports	Résidentiel	Commercial
Canada	8.13	6.19	2.43	1.75	0.97	0.92
États-Unis	7.67	5.20	1.48	2.08	0.88	0.67
Corée	4.57	3.02	1.56	0.62	0.38	0.38
France	4.12	2.58	0.73	0.71	0.65	0.33
Japon	4.03	2.68	1.11	0.65	0.39	0.50
Allemagne	4.02	2.83	1.01	0.67	0.70	0.26
Royaume-Uni	3.46	2.34	0.64	0.73	0.66	0.26
Italie	3.02	2.36	0.80	0.70	0.47	0.24
Total OCDE	4.61	3.17	1.06	1.04	0.58	0.39

Source : AIE/OCDE (2009a).

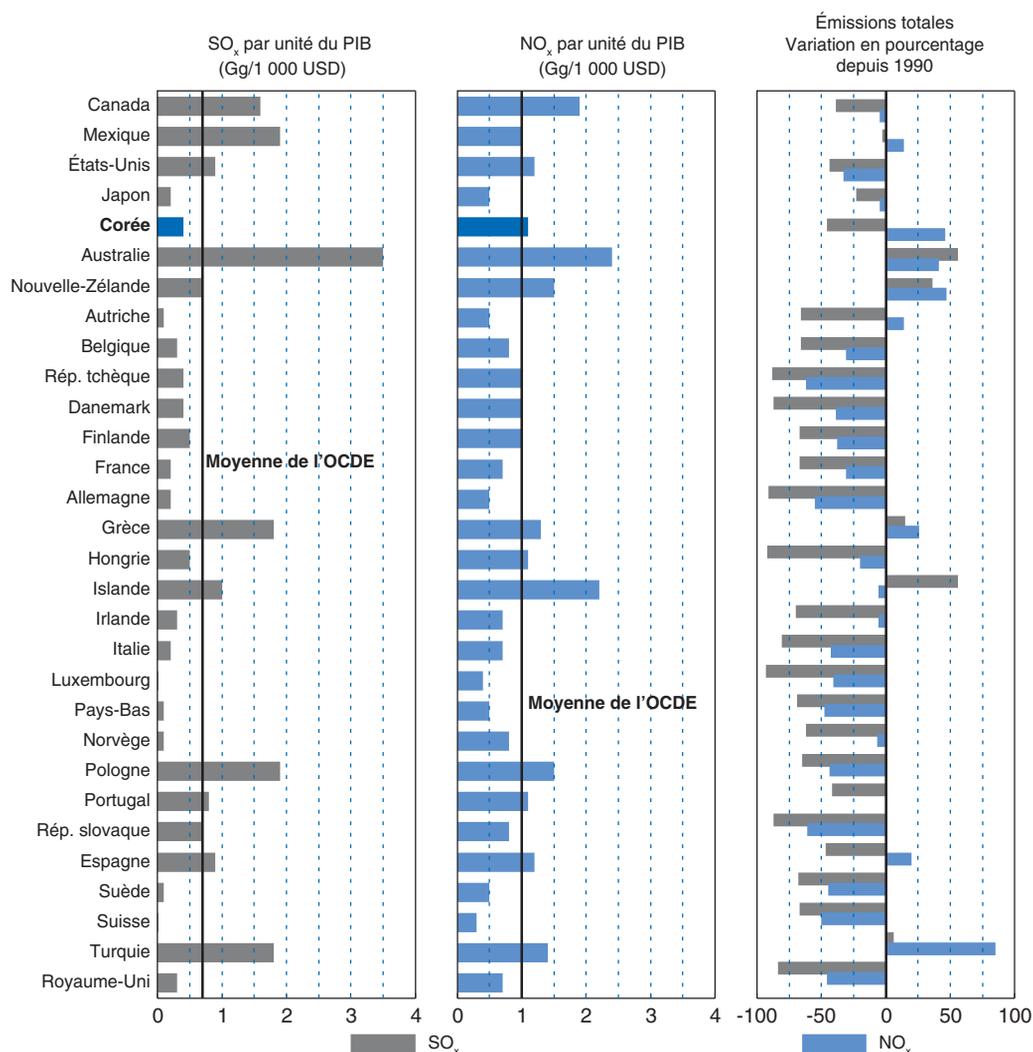
Améliorer la qualité de vie grâce à une meilleure qualité de l'air

L'un des avantages de la réduction des émissions de gaz à effet de serre est qu'elle s'accompagne d'une diminution des concentrations de polluants atmosphériques, lesquelles ont des effets préjudiciables sur la santé humaine, la qualité de l'eau et le rendement des cultures. Des études récentes montrent que le changement climatique et la qualité de l'air sont étroitement liés du point de vue des sources, des processus

atmosphériques et des effets environnementaux, la combustion des énergies fossiles étant l'une des principales sources à la fois de la pollution de l'air et des émissions de gaz à effet de serre. Il ressort ainsi d'une étude que réduire les émissions de CO₂ de 10-20 %, par rapport au scénario au fil de l'eau, ferait diminuer les émissions de dioxydes de soufre (SO₂) dans les mêmes proportions et les émissions d'oxydes d'azote (NO_x) de 5 % à 10 % sur les dix à vingt prochaines années (GIEC, 2007). D'après les estimations, les décès prématurés évités grâce à la réduction de la pollution atmosphérique feraient gagner 50 USD par tonne d'équivalent CO₂ supprimée (Burniaux *et al.*, 2008).

Améliorer la qualité de l'air est une priorité en Corée. La région de la capitale (Séoul, Incheon et une partie de la province de Gyeonggi) fait partie des endroits les plus gravement touchés par la pollution atmosphérique dans toute la zone de l'OCDE (Kim et Kang, 2009). Bien que, en pourcentage du PIB, les émissions soient inférieures à la moyenne de l'OCDE (graphique 5.8), leur concentration dans cette région, où vit la moitié de la population, est problématique. De plus, la Corée se classe au troisième rang des pays membres de l'OCDE où

Graphique 5.8. **Comparaison internationale des émissions de NO_x et de SO_x en 2007**



Source : OCDE (2010c), *Données OCDE sur l'environnement : Compendium 2009-10*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932303271>

les émissions de NO_x ont augmenté entre 1990 et 2007 (graphique 5.8, panneau C). L'objectif du gouvernement est d'amener la qualité de l'air au niveau de la moyenne de l'OCDE dans la région de la capitale en 2014.

À cette fin, un programme de plafonnement des émissions et d'échange de permis s'applique depuis 2008 aux NO_x, aux SO_x et aux particules totales en suspension dans la région de la capitale. D'abord limité aux grands émetteurs, le système a été étendu aux émetteurs intermédiaires en janvier 2010 et vise 136 usines de la région. Il porte ainsi sur 84 % des émissions de NO_x, 78 % des émissions de SO_x et 57 % des émissions de particules de la zone. Pour chacun des trois polluants, un niveau d'émission est assigné à chacune des sources dans la limite du plafond global. Les émetteurs qui polluent au-delà de la limite autorisée peuvent acheter des permis d'émissions à ceux qui disposent de crédits. Lorsqu'ils dépassent la quantité qui leur est allouée, ils doivent acquitter une indemnité et le niveau autorisé de leurs émissions est abaissé l'année suivante. Le système d'échange s'applique aux sources fixes, alors que les véhicules sont une source majeure de pollution dans la région de la capitale et représentent à peu près la moitié des émissions de NO_x. La réglementation sur la consommation moyenne de carburant entrée en vigueur en 2006 donne des résultats, mais les normes restent très en deçà de celles des États membres de l'UE et du Japon.

Conclusion

Pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre conformément à ses objectifs, la Corée devrait supprimer les subventions aux énergies fossiles et mettre en place un système de plafonnement des émissions et d'échange de permis, complété par une taxe carbone dans les domaines non couverts par ce dispositif. Cette approche limiterait au minimum le coût économique global de la réduction des émissions, en nivelant les coûts marginaux de cette réduction de l'ensemble des sources. En outre, elle donnerait au carbone un prix crédible qui encouragerait les innovations permettant de diminuer les émissions. Le plan quinquennal du gouvernement devrait être soigneusement conçu et mis en œuvre de manière à favoriser ces innovations et à stimuler la transition entre une économie industrielle à forte intensité énergétique et une économie bas carbone. Il faut utiliser judicieusement les fortes sommes engagées et limiter le risque d'échec de l'action gouvernementale qui résulterait de mesures privilégiant certaines technologies au détriment des autres. Des recommandations précises visant l'amélioration de la politique de la Corée relative au changement climatique et à la croissance verte sont formulées dans l'encadré 5.3.

Encadré 5.3. Synthèse des recommandations relatives à la stratégie de la Corée pour une croissance verte

Atténuation du changement climatique

- Recourir à des instruments économiques dès que possible pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 d'une manière efficace par rapport à son coût en faisant en sorte que les coûts de réduction soient égaux, à la marge, entre toutes les options.
- Fixer un prix au carbone en créant un système obligatoire et général de plafonnement et d'échange, et établir ainsi un signal prix clair permettant aux acteurs du marché de prendre des décisions d'investissement adaptées.

Encadré 5.3. Synthèse des recommandations relatives à la stratégie de la Corée pour une croissance verte (suite)

- Vendre les permis d'émission aux enchères et autoriser à en mettre en réserve pour plus tard, voire à en emprunter.
- Instaurer une taxe carbone dans les domaines non couverts par le système de plafonnement et d'échange, et utiliser les recettes, tout comme celles de la vente aux enchères des permis, pour limiter l'augmentation d'autres prélèvements et les distorsions qui les accompagnent.
- Accélérer la suppression des subventions à l'énergie préjudiciables à l'environnement et veiller à ce que les prix de l'énergie dans chaque secteur reflètent son coût de production et de distribution.
- Cesser d'affecter le produit des taxes environnementales aux infrastructures de transport, en particulier à la construction de routes.

Créer de nouveaux moteurs de croissance

- Assurer des conditions cadres favorables, notamment l'ouverture à l'investissement étranger et un régime concurrentiel solide, pour faciliter l'entrée d'entreprises nouvelles et la sortie des entreprises des secteurs en déclin.
- Assouplir le marché du travail et procurer aux travailleurs une formation adéquate pour faciliter le passage à une économie plus verte.
- Veiller à ce que les dépenses prévues par le plan quinquennal pour une croissance verte (2 % du PIB annuel de 2009 à 2013) soient exécutées de manière transparente et efficace pour parer aux défaillances du marché et éviter que des fonds soient consacrés à la stimulation d'activités particulières.
- Encourager l'innovation dans les technologies vertes en accroissant leur part de la R-D publique, en mettant l'accent sur la recherche de base, notamment dans les domaines liés aux projets de grande ampleur conduits par le secteur privé et dans les technologies qui sont encore trop éloignées de la viabilité commerciale pour attirer l'investissement privé.
- Améliorer le cadre général de l'innovation en consacrant davantage de dépenses à la recherche fondamentale, en reliant étroitement les organismes publics de recherche, les universités et l'industrie, et en réduisant les décalages entre ressources humaines et dépenses de recherche dans les universités.
- Encourager le développement des sources d'énergie renouvelable en éliminant les obstacles non économiques et en établissant un dispositif de soutien fiable et transparent assorti d'incitations qui diminuent au fil du temps.
- Apporter beaucoup de soin à la conception du programme de certificats verts et aux initiatives de finance verte, pour limiter le risque de formation de bulles.

Améliorer la qualité de vie grâce à un environnement plus sain

- Abaisser graduellement le niveau des émissions autorisé dans le cadre du programme de plafonnement et d'échange sur les NO_x, les SO_x et les particules totales en suspension dans la région de la capitale, de manière à atteindre une qualité de l'air équivalente à celle des pays avancés de l'OCDE.
- Renforcer les normes de consommation de carburant pour réduire les émissions de NO_x, notamment dans la région de la capitale.

Notes

1. La Corée a aussi plaidé pour que la croissance verte figure en bonne place dans le programme d'activités des organisations internationales. En 2005, la création du Réseau de l'Initiative de Séoul pour une croissance verte a été approuvée par la conférence ministérielle de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique. Par ailleurs, la Corée a présidé en 2009 la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel, lors de laquelle a été adoptée la « Déclaration sur la croissance verte ».
2. Les pouvoirs publics ont fixé pour objectif de réduire l'intensité énergétique d'un tiers d'ici 2020 par rapport au niveau de 2006, de façon à l'aligner sur la moyenne de l'OCDE. Le présent chapitre ne traite pas de la diminution de la dépendance énergétique en tant que telle, car elle découlera naturellement de l'atténuation du changement climatique et du passage à une économie bas carbone.
3. Les évaluations récentes font état d'une contraction définitive de 14 % de la consommation mondiale moyenne par habitant, due aux impacts économiques et non économiques (Stern, 2007).
4. Le scénario au fil de l'eau s'appuie sur des hypothèses concernant les prix du pétrole (fournies par l'Agence de l'information sur l'énergie), la population (prévisions officielles) et la croissance économique (Institut coréen du développement).
5. L'intensité énergétique (approvisionnements totaux en énergie primaire divisés par le PIB) est fonction de nombreux facteurs sans lien avec l'énergie tels que le climat, la géographie, les distances à parcourir, la taille des ménages ou la structure industrielle.
6. Les parts du gaz naturel et de l'énergie nucléaire dans les ATEP ont augmenté de 10 points de pourcentage (passant de 3 % à 13 %) et de trois points de pourcentage (passant de 15 % à 18 %), respectivement, entre 1990 et 2005. Les émissions de CO₂ dues au gaz naturel sont quatre fois inférieures à celles que provoque le pétrole.
7. Comme le MDP, l'application conjointe est un mécanisme fondé sur des projets qui alimente le marché du carbone en permettant aux pays industriels de réaliser des projets ensemble.
8. Le marché mondial du carbone a doublé, passant de 63 milliards USD en 2007 à 126 milliards USD en 2008. Le marché des quotas en représente les trois quarts et le marché des projets, y compris le MDP, représente le quart restant.
9. Chaque projet est enregistré par le Secrétariat de la CCNUCC et soumis à une procédure rigoureuse conçue pour vérifier que les réductions sont réelles et mesurables, et qu'elles s'ajoutent effectivement à celles qui auraient été obtenues en son absence.
10. En date de février 2010, les projets enregistrés étaient au nombre de 2 209 et les URCE annuelles prévues représentaient 342 millions de tonnes d'équivalent CO₂.
11. Un système d'échange dans lequel les permis sont attribués gratuitement est moins coûteux qu'une taxe carbone pour les entreprises. Néanmoins, comme nous l'avons déjà souligné, cette méthode est moins efficace que la vente des permis aux enchères.
12. Des systèmes d'échange sont d'ores et déjà en place ou sur le point d'être mis en œuvre dans l'Union européenne, en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande, en Norvège et dans certains États du nord-est des États-Unis. D'autres pays, de plus en plus nombreux, dont le Japon, envisagent de leur emboîter le pas (Burniaux et al., 2008).
13. Le lancement, en 2008, d'un programme de plafonnement des émissions et d'échange de permis concernant les NO_x, les SO_x et les particules totales en suspension dans la région de la capitale constitue une expérience utile à l'exploitation d'un dispositif concernant les gaz à effet de serre.
14. Les éventuelles répercussions d'une taxe carbone sur la distribution du revenu, compte tenu de son caractère régressif, sont problématiques également. Cet obstacle peut être surmonté, du moins en principe, au moyen du système d'impôts et de transferts (Duval, 2008).
15. Dans les analyses de l'OCDE sur le secteur de l'énergie, la définition des subventions englobe les aides financières ou les prêts à des conditions avantageuses consentis aux producteurs ou aux consommateurs d'énergie, le soutien des prix du marché et les taux d'imposition différenciés suivant le type d'énergie (OCDE, 2005a).
16. En 2008, les prix de l'électricité étaient de 0.087 USD/kWh pour l'industrie et de 0.128 USD/kWh pour les ménages (au taux de change à parité de pouvoir d'achat) en Corée, alors que les moyennes de l'OCDE étaient de 0.108 USD/kWh et 0.141 USD/kWh, respectivement (AIE/OCDE, 2010).
17. La Nouvelle donne écologique prévoyait 36 projets, dont le Projet d'aménagement des quatre grands fleuves et la construction de lignes ferroviaires. Les dépenses se répartissent entre les

- postes suivants : eau et gestion des déchets (13 000 milliards KRW), construction de lignes ferroviaires (11 000 milliards KRW), bâtiments économes en énergie (10 000 milliards KRW), véhicules à faibles émissions de carbone (3 000 milliards KRW) et énergies renouvelables (3 000 milliards KRW). Le gouvernement compte créer 900 000 emplois grâce à ce programme.
18. Les collectivités locales sont en train de concevoir leurs propres plans quinquennaux pour mettre en œuvre le plan national.
 19. La ligne reliant Daegu à Busan devrait être achevée fin 2010, et la ligne reliant Séoul à Mokpo, dans le Sud-Ouest, en 2014. Ces dépenses ne répondent pas à la définition des dépenses environnementales de l'OCDE.
 20. Ce mécanisme est illustré par la mise en place, en 2008, d'un système de plafonnement et d'échange s'appliquant aux émissions de NO_x, de SO_x et de particules totales en suspension dans la région de la capitale, qui a abouti à une forte augmentation du nombre de brevets sur les technologies de réduction des émissions (Kim et Kang, 2009).
 21. La faible protection des droits de propriété intellectuelle risque d'être particulièrement problématique dans le cas de la R-D concernant le changement climatique, pour deux raisons. *Premièrement*, les pays en développement peuvent considérer que l'accès aux technologies les plus efficaces est une condition importante de leur participation aux efforts de réduction des émissions. Les droits de propriété intellectuelle s'en trouvent discrédités, ce qui limite l'incitation des entreprises à innover. *Deuxièmement*, la valeur de la R-D sur le changement climatique est fonction de la crédibilité des politiques gouvernementales de réduction des émissions. Si les entreprises n'ont pas la certitude que les pouvoirs publics feront preuve de constance, elles sont moins incitées à investir dans la R-D en question (OCDE, 2008b).
 22. On considère que les technologies de rupture, comme les piles à combustible, les biocarburants de nouvelle génération ou les nouvelles technologies nucléaires, nécessitent des investissements élevés en R-D dans la phase initiale (de Serres et al., 2010).
 23. Dans le domaine de l'énergie, la « démonstration » (projet destiné à prouver qu'une nouvelle technologie est exploitable, par exemple en ce qui concerne les sources d'énergie renouvelable) est un complément important de la R-D. Les statistiques officielles coréennes ne font pas état de dépenses de démonstration. Elles portent uniquement sur la R-D.
 24. En outre, les pouvoirs publics doubleront la part de leur R-D de base consacrée aux technologies vertes, pour la faire passer à 35 % en 2012.
 25. Les données du gouvernement coréen sur la part des énergies renouvelables dans les approvisionnements totaux en énergie primaire faisaient état de 2.4 % en 2007, car elles incluent les déchets industriels et les déchets municipaux non renouvelables dans les sources d'énergie renouvelable. Dans la méthodologie de l'AIE, ces déchets ne sont pas pris en compte parmi les sources d'énergie renouvelable, au motif qu'ils ne sont pas biodégradables (AIE/OCDE, 2009b).
 26. Cet objectif est relativement modeste par rapport à ceux de l'UE et de la Chine, qui comptent atteindre 20 % en 2020.
 27. Les normes en question consistent à exiger une augmentation de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. En général, elles font obligation aux compagnies d'électricité de produire une fraction précise de leur électricité à partir de sources renouvelables.
 28. Une entreprise pouvait être certifiée à risques par l'Administration des petites et moyennes entreprises si elle remplissait l'un des trois critères suivants : i) elle bénéficiait d'investissements de capital-risqueurs supérieurs à 10 % de son capital; ii) le montant et l'intensité de ses dépenses de R-D étaient élevés (supérieurs à 50 millions KRW); et iii) elle utilisait des technologies nouvelles. En 2004, seuls 5 % et 18 % des entreprises à risques répondaient aux deux premiers critères, et 77 % au troisième, moins rigoureux.
 29. Un modèle économétrique à long terme estime que la réduction des émissions de gaz à effet de serre entraînerait une expansion considérable du secteur des services (de Serres et al., 2010).

Bibliographie

AIE/OCDE (2006), *Energy Policies of IEA Countries: Korea*, AIE/OCDE, Paris.

AIE/OCDE (2008a), *Energy Technology Perspectives, Scenarios & Strategies to 2050*, AIE/OCDE.

AIE/OCDE (2008b), *Deploying Renewables: Principles for Effective Policies*, AIE/OCDE, Paris.

- AIE/OCDE (2009a), *Bilans énergétiques des pays de l'OCDE*, AIE/OCDE, Paris.
- AIE/OCDE (2009b), *Renewables Information*, AIE/OCDE, Paris.
- AIE/OCDE (2010), *Energy Prices and Taxes, 1st Quarter*, AIE/OCDE, Paris.
- Bosetti, V., C. Carraro et E. Massetti (2008), « Banking Permits: Economic Efficiency and Distributional Effects », *CESifo Working Paper Series n° 2214*, Munich.
- Bosetti, V., C. Carraro, R. Duval, A. Sgobbi et M. Tavoni (2009), « The Role of R&D and Technology Diffusion in Climate Change Mitigation: New Perspectives Using the WITCH Model », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 664, OCDE, Paris.
- Burniaux, J., J. Chateau, R. Dellink, R. Duval et S. Jamet (2009), « The Economics of Climate Change Mitigation: How to Build the Necessary Global Action in a Cost-Effective Manner? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 701, OCDE, Paris.
- Burniaux, J., J. Chateau, R. Duval et S. Jamet (2008), « The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for the Future », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 658, OCDE, Paris.
- Comité présidentiel sur la croissance verte (2009a), *Stratégie nationale pour une croissance verte et plan quinquennal*, Séoul (en coréen).
- Comité présidentiel sur la croissance verte (2009b), *Road to our Future: Green Growth*, Séoul.
- de Serres, A., F. Murtin et G. Nicoletti (2010), « A Framework for Assessing Green Growth Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 774, OCDE, Paris.
- Duval, R. (2008), « A Taxonomy of Instruments to Reduce Greenhouse Gas Emissions and their Interactions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 636, OCDE, Paris.
- Ellis, J. et D. Tirpak (2006), *Linking GHG Emission Trading Systems and Markets*, OCDE/AIE, Paris.
- Goodstein, E. (2007), *Economics and the Environment*, John Wiley & Sons, Chichester, Royaume-Uni.
- Gouvernement de Corée (2008), *The National Energy Master Plan 2008-2030*, Séoul.
- Gouvernement de Corée (2009), *Restoration of Four Rivers*, Séoul.
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) (2007), *Fourth Assessment Report, Climate Change 2007*, Paris.
- Hascic, I. et N. Johnstone (2010), « The Invention and Transfer of Climate Change Mitigation Technologies: Evidence Based on Patent Data » (www.oecd.org/environment/innovation).
- Kim, J. et K. Kang (2009), « A Case Study of the Innovation Impacts of the Korean Emission Trading System for NO_x and SO_x Emissions », contribution à OCDE (2010c).
- Moltke, A., C. McKee et T. Morgan (2004), *Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms*, Programme des Nations Unies pour l'environnement.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Politiques de soutien des biocarburants : une évaluation économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *L'atténuation du changement climatique : Que faire?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques de gestion des dépenses publiques d'environnement* www.oecd.org/dataoecd/10/46/38787377.pdf, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *OECD Reviews of Innovation Policy: Korea*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Réponse stratégique de l'OCDE à la crise financière et économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), « Rapport d'étape sur le changement climatique » www.oecd.org/document%20/6/0,3343,en_21571361_42445076_42572486_1_1_1_1,00.html, OCDE, Paris.

- OCDE (2010a), *L'éco-innovation dans l'industrie : favoriser la croissance verte*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), « Mesurer l'innovation : un nouveau regard », OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2010c), *Données OCDE sur l'environnement Compendium 2009-10*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2010d), *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, OCDE, Paris (à paraître).
- Philibert, C. et J. Reinaud (2004), « Emissions Trading: Taking Stock and Looking Forward », www.oecd.org/dataoecd/58/59/32140134.pdf, %20OECD/IEA, Paris.
- PNUE (2008), *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*, septembre, PNUE, New York.
- PNUE (2009a), *Global Trends in Sustainable Energy Investment 2009*, PNUE, New York.
- PNUE (2009b), *Overview of the Republic of Korea's Green Growth National Vision: An Interim Report*, PNUE, New York.
- Steenblik, R. et J. Kim (2009), « Faciliter les échanges de technologies d'atténuation des changements climatiques dans les secteurs de l'énergie, des bâtiments et de l'industrie », *Documents de travail de l'OCDE sur les échanges et l'environnement 2009/2*, OCDE, Paris.
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Études économiques de l'OCDE

CORÉE

THÈME SPÉCIAL : RÉFORME DU SYSTÈME DE SANTÉ

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, mars 2010
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2009
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, novembre 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009

Israël, janvier 2010
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mars 2010
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République slovaque, novembre 2010
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, juin 2009
Slovénie, juillet 2009
Suède, janvier 2011
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Corée 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2010-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2010/12
Juin 2010

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3658
ABONNEMENT PAR PAYS
ISBN 978-92-64-08323-3
10 2010 12 2 P 9

