

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...

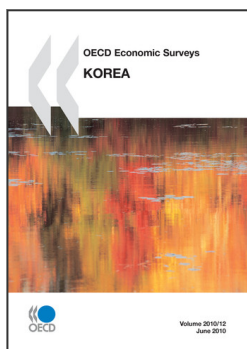
Pour atteindre l'objectif de 2020 avec un bon rapport coût-efficacité, il faudra améliorer le cadre de l'action publique en mettant en place des instruments économiques afin de réduire les émissions de GES. Ces instruments sont efficaces, car ils permettent d'égaliser les coûts de réduction pour toutes 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.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Korea 2010

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2010-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Korea 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2010-2-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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.