

École doctorale de l'EHESS

UMR 8173 – CHINE, COREE, JAPON

Doctorat

Formation doctorale : Territoires, Migrations, Développement

Spécialité : Sciences économiques

KIM, SANGBAE

**ÉCONOMIE POLITIQUE DE L'ÉTAT SOCIAL
EN CORÉE DU SUD**

*Complémentarité et dissonance
institutionnelles entre politiques sociales et
politiques économiques*

Thèse dirigée par : Sébastien LECHEVALIER

Date de soutenance : le 17 Décembre 2021

Rapporteurs 1 Se-eun JEONG, Chungnam National University
2 Woo-seok OK, In-cheon National University

Jury 1	Yohann AUCANTE	Maître de conférences, EHESS
2	Alain DELISSEN	Directeur d'études, EHESS
3	Se-eun JEONG	Professeure, Chungnam National University
4	Sébastien LECHEVALIER	Directeur d'études, EHESS (Directeur de thèse)
5	Woo-seok OK	Professeur, In-cheon National University
6	Bruno PALIER	Directeur de recherches CNRS, Sciences Po

Pour Soyung, Ian et Isoo

REMERCIEMENTS

Je pense que j’aurai du mal à oublier une formule frappante, que j’ai rencontré un jour d’été de 2010 dans la bibliothèque de la LSE (*London School of Economics*) : « *Insensibly one begins to twist facts to suit theories, instead of theories to suit facts...* ». C’est une réplique qui figure dans « *A Scandal in Bohemia* », l’une des *Aventures de Sherlock Holmes* écrites par Conan Doyle (1859 – 1930), le célèbre écrivain britannique. Voilà ce que je voulais éviter. Enfin, même si mon étude ne parvenait pas parfaitement à expliquer la réalité de l’État social sud-coréen, je voulais néanmoins maintenir cette exigence : qu’elle ne dénature au moins pas les faits. C’est sous le contrôle de ce désir que j’ai fini par terminer enfin cette étude. Et voici que les visages de quatre groupes de personnes, au seuil de la clôture d’un travail de tant d’années, me reviennent, comme dans un kaléidoscope.

Je dois tout d’abord mentionner mes parents et mes sœurs, qui m’ont économiquement soutenu et qui ont patienté sans m’appliquer l’épée dans les reins. Je leur dis : « Je vous remercie avec une gratitude respectueuse à chaque instant ». Deux autres personnes m’ont accompagné durant cette période. La première est mon directeur, monsieur Sébastien Lechevalier. Avant tout, il a toujours relu très méticuleusement mes travaux et m’a donné des remarques très précieuses. De plus, au-delà du rôle simple d’un directeur de thèse, il m’a beaucoup encouragé et s’est montré attentionné pour ma santé. « J’éprouve pour vous un profond respect, pour vous qui êtes mon directeur mais aussi le modèle d’un chercheur aîné dans ma vie ». La deuxième personne est mon ami Laurent, qui a amélioré le français de mes travaux. Alors que c’était mon français qu’il corrigeait, ce furent aussi certains points faibles dans mes idées que je pus découvrir et corriger en en discutant avec lui et en lui expliquant la réalité de l’État social coréen. Quant aux derniers mots de ces remerciements, ils seront pour ma petite famille, pour ma femme Soyoung et mes deux enfants, Ian et Isoo. On pourrait certes dire, sans se tromper, que ma thèse a pris du retard à cause d’eux, mais c’est aussi grâce à eux que j’ai pu tenir durant toutes ces années de ce si long voyage. Je leur dis : « Je vous aime, Soyoung, Ian et Isoo ». Je mets le point final à ces remerciements en espérant que mes deux garçons et Hugo (le fils de mon directeur) pourront vivre en un monde où l’État social se sera grandement renforcé...

감사 인사¹

김일식, 정영희, 김선, 김미진. 나의 사랑하는 아빠, 엄마, 누나 그리고 동생. 몇 안되는 단어로 당신들의 사랑과 배려, 지원에 대한 감사의 인사를 다 할 수 없습니다. 마흔을 넘긴 자식을 한결같이 지원해주시고, 믿어주시는 두 분이 없었더라면, 결코 지금의 나는 없었을 것입니다. “예나 지금이나, 존경하고, 사랑합니다”. 또한 애물단지 같은 동생과 오빠에 대한 당신들의 배려 역시 잊지 않겠습니다. 마지막으로 여전히 미답지 못한 사위와 그 가족에 대해 물심양면으로 베풀어 주고 계신 장인, 장모님께도 감사의 인사를 드립니다. 너무 늦었지만, 앞으로 꾸준히 보답하며 살아가겠습니다. 너무 고맙고, 또 고맙습니다.

¹ Petit message en coréen pour mes parents.

RÉSUMÉ ET MOTS CLÉS

Économie politique de l'État social en Corée du sud : complémentarité et dissonance institutionnelles entre politiques sociales et politiques économiques

Résumé

Resté très sous-développé durant son industrialisation, l'État social sud-coréen a connu un véritable renforcement depuis 1998. Toutefois, la plupart des indicateurs concernant la qualité de la vie pour les Coréens du Sud restent encore à un niveau très faible. Pourquoi ? Ce travail se propose d'aborder cette question au travers de l'examen du régime de *welfare*. Les études précédentes montrent deux traits majeurs : tout d'abord leurs analyses portent sur le système de protection sociale et sur le marché du travail, et deuxièmement leurs typologies n'expliquent pas de façon satisfaisante la réalité de l'État social coréen, et notamment son évolution depuis 1998. Voulant dépasser ces limites, en argumentant qu'il faut prendre aussi en compte l'économique, quand il s'agit de recherches sur un régime de *welfare*, notre étude se focalise sur le lien institutionnel entre politique sociale et politique économique. Surtout, s'il est vrai que la *complémentarité institutionnelle* a bien constitué un concept essentiel lors des discussions sur les différents régimes d'économie capitaliste et leur prolongement dans l'étude du domaine du *welfare*, c'est bien plutôt une *dissonance institutionnelle* que ce travail considère comme pouvant être une variable explicative essentielle des limites de l'État social coréen. Voici, nos résultats majeurs. Les risques sociaux du pays proviennent d'une dualisation sociale, dualisation qui se manifeste par une disparité entre emplois permanents et précaires et par un écart important dans la condition de travail selon la taille de l'entreprise. Toutefois, tandis que la politique sociale s'attache au taux de fécondité et au vieillissement de la population, la politique de l'emploi n'a cessé d'insister sur le côté quantitatif plutôt que sur le côté qualitatif. S'agissant du domaine de la politique économique, notre étude constate que 1°) la politique fiscale et budgétaire a maintenu son attitude conservatrice du fait d'une contradiction entre différentes dynamiques internes ; 2°) en limitant toujours le but principal de leur politique monétaire à la stabilisation des prix et du marché financier, les autorités monétaires ont gardé à l'esprit et veillé davantage à la performance des exportations qu'à l'impact social de cette politique ; 3°) dans une direction globale qui veut continuer de renforcer son régime de croissance orientée par les exportations, la politique industrielle n'a pas su bien répondre au problème de la double concentration du pouvoir économique dans certaines grandes entreprises et dans la région métropolitaine. Enfin, c'est cette dissonance entre ces politiques qui semble bien pouvoir constituer l'un des facteurs qui permettent d'expliquer la faiblesse de l'État social coréen.

Mots-clés

État social, Corée du Sud, Complémentarité institutionnelle, Dissonance institutionnelle, Régime de *welfare*, Régime de l'économie, Diversité des régimes de *welfare*, Théorie de la régulation.

ABSTRACT AND KEYWORDS

The political economy of welfare state in South Korea: institutional complementary and dissonance between social policies and economic policies

Abstract:

While underdeveloped during its industrialization, Korea has strengthened its welfare system since the economic crisis of 1997. However, most indicators concerning the quality of life for South Koreans still remain at a very low level among OECD countries. Why? This research proposes to investigate this question in the study of welfare regime frame. Previous studies on the welfare regime show two major features: First, their analysis is only based on its social protection system and the labor market, and secondly their typologies are not able to explain satisfactorily exactly the Korean welfare regime, in particular its evolution since 1998. Beyond these limits, by arguing that macroeconomic policies need to be taken into account, in research on the welfare regime, our study focuses on an institutional relation between social policy and economic policy. Above all, if it is the institutional complementarity that has constituted an essential concept of the discussions on the various economic regimes and of those extending into the welfare regime, our research is interested in rather an institutional dissonance, as an explanatory variable of Korean welfare state's limit. Here are our major findings. The social risks in Korea come mainly from a social dualization manifested by the gap between permanent and precarious employment and by the disparity in working conditions depending on the size of the company. However, while social policy is concerned with the demographic problem, namely the fertility rate and the aging of the population, employment policy has constantly insisted on its quantitative rather than its qualitative side. Regarding the area of economic policy, our study finds that 1) fiscal policy has maintained its conservative attitude due to the contradiction between different internal dynamics; 2) by always limiting the main goal of monetary policy to stabilizing prices and to the financial market, the monetary authorities have kept in mind the performance of exports much more than the social impact of their monetary policy; 3) in a global direction that trend to strengthen its export-oriented growth regime, industrial policy was unable to respond correctly to the double problem of the concentration of economic power both on certain large companies and on the metropolitan region. Therefore, it is this very political dissonance that may well be one of the factors explaining the reality of the South Korean welfare state.

Keywords

Welfare state, South Korea, Institutional complementarity, Institutional dissonance, Welfare regime, Economic regime, Diversity of welfare regime, Regulation school.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	3
RÉSUMÉ ET MOTS CLÉS	4
ABSTRACT AND KEYWORDS	5
TABLE DES MATIÈRES	6
TABLE DES TABLEAUX ET DES ILLUSTRATIONS	9
INTRODUCTION GÉNÉRALE	12
I — PROLOGUE	12
II — LE PROCESSUS DE CONCRÉTISATION DE NOTRE PROBLÉMATIQUE	13
1. <i>Performances économiques et qualité de la vie</i>	13
2. <i>Brève description historique : croissance économique et développement de l'État social</i>	15
III — FONDEMENTS THÉORIQUES	21
1. <i>La protection sociale dans la diversité des régimes de capitalisme</i>	23
2. <i>Politique macroéconomique et diversité des régimes de welfare</i>	26
3. <i>Une restructuration de l'approche État social et Politique macroéconomique</i>	29
4. <i>Complémentarité institutionnelle et dissonance institutionnelle</i>	33
IV — PLAN DE LA THÈSE	37
<i>Chapitre 1. L'État social coréen en perspective historique</i>	37
<i>Chapitre 2. Revue des études précédentes</i>	38
<i>Chapitre 3. Régime de protection sociale et marché du travail</i>	38
<i>Chapitre 4. La dynamique de la politique fiscale</i>	39
<i>Chapitre 5. La politique monétaire</i>	39
<i>Chapitre 6. Politique industrielle</i>	40
PARTIE I. L'ÉTAT SOCIAL SUD-CORÉEN : UNE APPROCHE CLASSIQUE.....	41
CHAPITRE 1. L'ÉTAT SOCIAL SUD-CORÉEN : UNE MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE	42
I — POUR UNE COMPRÉHENSION DU CONCEPT D'« ÉTAT SOCIAL À LA SUD-CORÉENNE »	42
1. <i>« État social », évolution de la compréhension du terme et de son étude en France</i>	42
2. <i>Le sens donné à la notion d'État social en Corée du Sud</i>	44
a) <i>Bokji ou Sahoe bokji (bien-être social) plutôt que bokji gukga (État social)</i>	44
b) <i>Sahoe gukga plutôt que Bokji gukga ?</i>	47
II — LA POLITIQUE SOCIALE DURANT L'INDUSTRIALISATION	48
1. <i>Des Assurances sociales restées largement ineffectives</i>	49
2. <i>La régulation des rapports de travail</i>	52
3. <i>La Division du pays en deux Corées</i>	55
III — DÉMOCRATISATION ET ÉTAT SOCIAL	55
1. <i>La question du travail et la politique sociale après la démocratisation</i>	56
2. <i>Les limites de l'État social, malgré la démocratisation</i>	59
IV — CRISE ÉCONOMIQUE ET RENFORCEMENT DE L'ÉTAT SOCIAL	62
1. <i>L'économique, le politique et l'État social</i>	62
2. <i>Les risques sociaux</i>	66
CONCLUSION : VERS UN ÉTAT SOCIAL UNIVERSEL ?	72
CHAPITRE 2. REVUE DES ÉTUDES PRÉCÉDENTES RÉINTERPRÉTÉES AU VU DU CAS SUD-CORÉEN	74
I — LES TYPOLOGIES DES RÉGIMES D'ÉTAT SOCIAL : APPORTS ET LIMITES	75
1. <i>Les trois mondes de l'État social : ont-ils le statut de la quadrichromie ?</i>	75
2. <i>Les études sur l'État social coréen</i>	77
II — UN MODÈLE D'ÉTAT SOCIAL DE L'ASIE ORIENTALE EXISTE-T-IL ?	83
1. <i>Un État social confucianiste ?</i>	84
2. <i>Modèles soulignant les particularités socio-économiques régionales</i>	87
3. <i>Les thèses insistant sur l'équivalent fonctionnel</i>	89
III — Y A-T-IL UN LIEN INSTITUTIONNEL ENTRE POLITIQUE SOCIALE ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE AFFECTANT LE RÉGIME D'UN ÉTAT SOCIAL ?	92
1. <i>L'État social développementaliste : apports, limites et validité</i>	93
a) <i>État développeur et l'État social développementaliste avant 1997</i>	94
b) <i>La validité de d'État social développementaliste depuis 1998</i>	96

2.	<i>Diversité des formes de capitalisme et approche de l'État social par le régime de production</i>	98
3.	<i>Régime de croissance : profit vs salaire ; exportation vs demande intérieure</i>	101
a)	Le régime de demande.....	101
b)	Le Régime de croissance.....	102
	CONCLUSION : LE POINT D'ENTRÉE DE NOTRE ÉTUDE.....	103
CHAPITRE 3. LE RÉGIME DE PROTECTION SOCIALE ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....		105
	INTRODUCTION	105
I	— ÉTUDES PRÉCÉDENTES	107
II	— LE LIEN ENTRE TRAVAIL ET PROTECTION SOCIALE À L'ÉPOQUE DE L'INDUSTRIALISATION : DE 1961 À 1997.....	109
1.	<i>Les risques sociaux traditionnels et le travail</i>	109
2.	<i>Origine de la dualisation du travail et protection social au travail (occupational welfare)</i>	112
III	— LA TRANSFORMATION DES CONDITIONS DU TRAVAIL ET DE LA PROTECTION SOCIALE APRÈS LA CRISE DE 1997..	115
1.	<i>La dualisation du marché du travail</i>	116
a)	La dualisation générée par la politique de flexibilisation	116
b)	Segmentation selon la taille de l'entreprise	120
c)	Particularités structurelles ou pratiques d'usage du marché du travail	124
2.	<i>La réponse des politiques sociales face à la dualisation sociale</i>	129
a)	Une assistance publique réduite au traitement du problème démographique.....	129
b)	Une réaction minimale à la dualisation du marché du travail.....	131
	CONCLUSION	141
PARTIE II. ÉTAT SOCIAL ET POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE		143
CHAPITRE 4. DYNAMIQUE DE LA POLITIQUE FISCALE ET ÉTAT SOCIAL		144
	INTRODUCTION	144
I	— REVUE DE LITTÉRATURE	145
II	— LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET FISCALE SUD-CORÉENNE : PERSPECTIVE HISTORIQUE	149
III	— POLITIQUE FISCALE ET PROTECTION SOCIALE.....	153
1.	<i>Accroissement des dépenses de l'administration vs Faible part des recettes fiscales</i>	153
a)	Une dimension budgétaire en expansion	153
b)	De faibles recettes fiscales.....	155
2.	<i>Dépenses sociales en croissance vs Faible responsabilité (faibles charges sociales) des entreprises</i>	157
a)	Des dépenses sociales en hausse.....	157
b)	La faible responsabilité (les faibles charges sociales) des entreprises	160
3.	<i>Dettes publiques vs Finances saines</i>	162
a)	La dette publique	162
b)	Des « finances saines ».....	166
	CONCLUSION : RÉSUMÉ ET PERSPECTIVES POLITIQUES.....	169
CHAPITRE 5. POLITIQUE MONÉTAIRE ET ÉTAT SOCIAL : COMPLÉMENTARITÉ OU DISSONANCE INSTITUTIONNELLE ? UNE ANALYSE BASÉE SUR LA FOUILLE DE TEXTES DES PROCÈS-VERBAUX DU CONSEIL DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE		172
	INTRODUCTION	172
I	— IMPACT SOCIAL D'UNE POLITIQUE MONÉTAIRE : THÉORIE ET FAITS.....	174
1.	<i>Différents impacts de la politique monétaire sur la distribution des revenus</i>	175
2.	<i>But de la politique monétaire et rôle de la banque centrale</i>	179
3.	<i>Une approche alternative de la Banque centrale et de sa politique monétaire</i>	183
II	— PERSPECTIVE HISTORIQUE : LE LIEN INSTITUTIONNEL ENTRE POLITIQUE MONÉTAIRE ET POLITIQUE SOCIALE EN CORÉE.....	185
1.	<i>La nationalisation des institutions financières</i>	186
2.	<i>L'indépendance du statut de la Banque centrale et son rôle</i>	188
3.	<i>Le passage au régime de change flottant</i>	193
a)	Régime de change flottant et volatilité de la monnaie nationale.....	193
b)	Réserves de change et intervention publique.....	195
III	— UNE ANALYSE DES PROCÈS-VERBAUX DES RÉUNIONS DU CONSEIL DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE DE LA CORÉE DU SUD.....	197
1.	<i>Études antérieures</i>	198
2.	<i>Les données et la méthode</i>	199
3.	<i>Résultats</i>	201
a)	Résultats : analyse des textes exposant les décisions prises.....	201
b)	Résultats : analyse en contraste de certains couples d'opposés	203
c)	Résultats : analyse concernant le bien-être social.....	204
4.	<i>Pré-conclusion</i>	205
	CONCLUSION	206

CHAPITRE 6. POLITIQUE INDUSTRIELLE ET ÉTAT SOCIAL	211
INTRODUCTION	211
I — FONDEMENT THÉORIQUE.....	214
II — DUALISATION SOCIALE ET POLITIQUE INDUSTRIELLE.....	218
1. <i>La dualisation entre grandes entreprise et petites-moyennes entreprises</i>	219
2. <i>La concentration du pouvoir économique dans la région métropolitaine</i>	221
III — LA « LOI DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL » ET L’AUTONOMIE DE L’ÉTAT	225
IV — DISSONANCE DES POLITIQUES INDUSTRIELLE, SOCIALE, ET DU TRAVAIL	229
1. <i>Crise, restructuration industrielle et modernisation du système de protection social : le gouvernement Kim Dae-Jung (1998-2002)</i>	231
a) Restructuration des grandes entreprises, Flexibilisation du travail et Généralisation des assurances sociales.....	231
b) Les TIC (Sociétés <i>Start-ups</i> et <i>Cyber Korea 21</i>), la création d’emplois, le renforcement du système de Revenu minimum.	235
2. <i>Nouvelle orientation de la politique industrielle et réponses aux risques sociaux traditionnels : le gouvernement Roh Moo-hyun (2003-2007)</i>	239
a) Le développement équilibré du territoire et la promotion de moteurs de croissance pour la génération future	240
b) Extension du libre-échange et État d’investissement social	242
3. <i>Retour au workfare ? le gouvernement Lee Myung-bak (2008-2012)</i>	247
4. <i>Des politiques électoralistes : le gouvernement Park Geun-hye (2013-2016)</i>	251
a) Démocratisation économique vs Économie créative	252
b) La politique du travail : taux d’emploi à 70 % vs travail à temps partiel	253
c) La protection sociale : « <i>Welfare</i> sans augmentation des impôts vs <i>Welfare</i> focalisé sur personnes âgées et enfants »	255
CONCLUSION	257
CONCLUSION GÉNÉRALE	262
I — FAITS STYLISÉS OU THÈSES MAJEURES SUR LA RÉALITÉ DE L’ÉTAT SOCIAL SUD-CORÉEN	262
II — OBJECTIF DE CE TRAVAIL – NOS RÉSULTATS PRINCIPAUX	264
III — APPORTS ET LIMITES DE NOTRE THÈSE – SES IMPLICATIONS POLITIQUES	272
IV — QUELLES PERSPECTIVES POUR L’ÉTAT SOCIAL SUD-CORÉEN ?	273
BIBLIOGRAPHIE.....	276

TABLE DES TABLEAUX ET DES ILLUSTRATIONS

Introduction générale

Tableau 0-1. Rang de la Corée du Sud selon certains indicateurs relatifs à la qualité de la vie.....	14
Tableau 0-2. Classement concernant la qualité de la vie pour certains pays de l'OCDE.....	15
Tableau 0-3. Caractères majeurs de la croissance économique et de l'État social avant 1987 et après 1997, en Corée du Sud.....	18
Tableau 0-4. Institutions prises en compte pour distinguer le régime du capitalisme.....	23
Tableau 0-5. Le lien économie – travail – politique dans les divers capitalismes.....	24
Tableau 0-6. Caractéristiques de la protection sociale selon le régime d'économie	25
Tableau 0-7. Traits des politiques macroéconomiques selon le régime de production.....	27
Tableau 0-8. Les différents régimes de <i>welfare</i> déterminés par le régime de croissance	30
Schéma 0-1. Le régime de <i>welfare</i> et ses composants.....	32
Schéma 0-2. Liens entre politique sociale – politique économique – risques sociaux.....	36

Chapitre 1

Encadré I-1. Évolution de la Constitution sud-coréenne	45
Encadré I-2. Un aspect de l'« État social » en Corée du Sud vu à travers l'enseignement supérieur ..	46
Encadré I-3. Cinq gouvernements et cinq modèles d'État social en Corée du Sud.....	64
Encadré I-4. Controverse nationale sur la question de la cantine scolaire	71
Tableau I-1. Date d'introduction des systèmes de protection sociale en Occident et en Asie de l'Est	49
Tableau I-2. Introduction des quatre assurances sociales en Corée du Sud	51
Tableau I-3. Évolution de la taille des entreprises concernées par l'Assurance Accidents du travail.....	58
Tableau I-4. Les différents indices concernant la répartition des revenus	67
Graphique I-1. L'Évolution du coefficient de Gini en Corée.....	69
Graphique I-2. Ratio de Palma pour les pays de l'OCDE (2016)	70

Chapitre 2

Tableau II-1. Différents classements du régime de l'État social coréen selon les auteurs.....	79
Encadré II-1. Le monde académique et l'État social coréen	81
Graphique II-1. Nombre d'études citées dans l'ouvrage « 한국 복지국가 성격 논쟁 <i>Le débat sur la nature de l'État social sud-coréen I</i> » paru en 2002, selon la langue de rédaction.....	83
Graphique II-2. Évolution de l'opinion publique quant à la responsabilité du soutien aux parents.....	86

Chapitre 3

Tableau III-1. Regroupement des pays selon les trois variables concernant le marché du travail	108
Tableau III-2 Classement des régimes d'emploi pour les pays de l'OCDE	109
Tableau III-3. Dépenses moyennes annuelles liées au <i>welfare</i> volontaire de l'entreprise	114
Tableau III-4. Les différentes formes de la flexibilisation du travail.....	117
Tableau III-5. Les quatre types d'emploi et leur évolution de 2018 à 2019.....	118
Tableau III-6. Les articles de la Loi du Travail non-appliqués aux très petites entreprises	121
Tableau III-7. Classement des pays selon la part des dépenses consacrées à la PAMT.....	133
Tableau III-8. Évolution du taux de cotisation chômage (% des salaires bruts)	140
Schéma III-1. Structure du système de protection sociale sud-coréen	110
Schéma III-2. Transformation du marché du travail : avant et après la crise de 1997	113

Graphique III-1. Évolution du nombre des salariés et des entreprises concernés par l'Assurance Accidents du travail	111
Graphique III-2. Évolution des cotisations sociales et des dépenses <i>welfare</i> versées par l'entreprise	114
Graphique III-3. Évolution de la part des emplois non-permanents (%).....	118
Graphique III-4. Heures annuelles moyennes ouvrées par travailleur (en heures).....	119
Graphique III-5. Disparité du <i>welfare</i> dans le travail selon la taille de l'entreprise (%; 2018).....	122
Graphique III-6. Écart des salaires selon la taille de l'entreprise (en wons)	123
Graphique III-7. Évolution du taux de couverture par les conventions collectives (%).....	125
Graphique III-8. Évolution du niveau du salaire minimum de certains pays de l'OCDE	126
Graphique III-9. Évolution du niveau du SM et du ratio des salariés à un niveau inférieur au SM.....	127
Graphique III-10. Part des travailleurs gagnant le SM ou moins (% ; en 2010 ou 2013)	127
Graphique III-11. Évolution des taux de couverture des assurances sociales selon le type de contrat (%).....	132
Graphique III-12. Comparaison internationale des dépenses destinées à la politique du travail	133
Graphique III-13. Comparaison du nombre des personnes s'occupant du secteur Service social	134
Graphique III-14. Taux d'incidence et de mortalité des Accidents du travail.....	136
Graphique III-15. Composition des dépenses courantes de santé pour les pays OCDE (2017; %) ...	137
Graphique III-16. Âge effectif moyen de la retraite et âge légal pour les pays de l'OCDE.....	138
Graphique III-17. Taux des cotisations sociales en % du salaire payé (% ; 2019)	139
Encadré III-1. Progrès et limites du système de protection sociale coréen depuis 1998.....	135

Chapitre 4

Graphique IV-1. Évolution des parts des dépenses sociales et des recettes fiscales publiques dans certains pays de l'OCDE (% du PIB)	144
Graphique IV-2. Répartition des pays de l'OCDE selon les parts des recettes fiscales et des dépenses sociales (en % du PIB ; 1997 et 2019).....	147
Graphique IV-3. Répartition des pays de l'OCDE selon la part de la dette publique et la part des dépenses sociales (% ; 2019)	148
Graphique IV-4. Comparaison de la taille du gouvernement des pays de l'OCDE	149
Graphique IV-5. Évolution des recettes fiscales de certains pays de l'OCDE.....	150
Graphique IV-6. Évolution de la part des composants fiscaux en Corée.....	151
Graphique IV-7. Évolution des dépenses des administrations publiques en Corée du Sud	154
Graphique IV-8. Évolution des dépenses publiques hors fonds de sécurité sociale.....	155
Graphique IV-9. Évolution du solde des recettes et des dépenses du gouvernement.....	155
Graphique IV-10. Évolution des recettes fiscales selon leur type dans certains pays de l'OCDE.....	156
Graphique IV-11. Dépenses et recettes des fonds de la Sécurité sociale	159
Graphique IV-12. Évolution de la part des dépenses sociales selon les branches en Corée du Sud	159
Graphique IV-13. Comparaison des taux d'impôt sur les sociétés et des taux de cotisation patronale....	161
Graphique IV-14. Évolution de la dette d'État en Corée du Sud	162
Graphique IV-15. Comparaison des engagements financiers bruts des administrations publiques	163
Graphique IV-16. Comparaison de la variation de la dette publique des pays de l'OCDE	168
Graphique IV-17. Évolution de la part des dépenses sociales versées par le fonds de la sécurité sociale (%).....	170
Graphique IV-18. Évolution des taux de croissance des dépenses sociales, des dépenses publiques et de la dette d'État en Corée du Sud (%)	170
Schéma IV-1. Quatre domaines de politique fiscale et budgétaire dans l'étude de l'Etat social	150
Schéma IV-2. Interaction de six dynamiques dans le domaine fiscal et budgétaire.....	169
Encadré IV-1. Le système du double prix du grain.....	152
Encadré IV-2. La nature de la Dette publique coréenne.....	164
Tableau IV-1. Recettes fiscales de certains pays de l'OCDE en 2019 (% du PIB).....	155
Tableau IV-2. Évolution des taux de cotisation sociale relativement au salaire (salarié et employeur)...	158

Tableau IV-3. Les différents modes de calcul de la dette publique coréenne	165
Tableau IV-4. Les promesses électorales concernant les « Finances saines »	167

Chapitre 5

Tableau V-1. Les principaux canaux affectant la distribution des revenus et leur mécanisme.....	176
Tableau V-2. Composition des membres du Conseil et durée des mandats après 1997	189
Tableau V-3. Taux de variation moyenne pour trois périodes	194
Tableau V-4. Structure du procès-verbal de séance du Conseil de Politique Monétaire	200
Schéma V-1. La structure de la Banque centrale.....	180
Schéma V-2. Évolution du but de la Banque centrale.....	182
Schéma V-3. Le changement dans les organisations financières après la crise de 1997.....	188
Encadré V-1. Deux épisodes successifs de la politique monétaire en Corée depuis 1998.....	190

Graphique V-1. Évolution du taux de change et du taux de variation (won / dollar ; %)	194
Graphique V-2. Comparaison internationale du volume des exportations et des importations	195
Graphique V-3. Évolution des réserves de changes en Corée et comparaison internationale.....	195
Graphique V-4. Histogramme du nombre des jours de variation du taux de change	196
Graphique V-5. L'Évolution des cinq catégories principales de la politique monétaire (%).....	201
Graphique V-6. L'Évolution visible de quatre catégories socio-économiques (%)	202
Graphique V-7. Évolution du nombre d'occurrences de certains mots.....	204
Graphique V-8. L'évolution du nombre d'occurrence de « <i>welfare</i> » et de « revenus des ménages »	205

Annexe V-1. Mots composants de neuf catégories principales.....	208
Annexe V-2. Mots composants des catégories utilisées pour l'analyse contrastive.....	210

Chapitre 6

Graphique VI-1. Évolution de la part de la valeur ajoutée par l'industrie manufacturière	211
Graphique VI-2. Ratio de l'investissement privé et du soutien public en R&D (% ; 2018)	212
Graphique VI-3. Évolution de l'écart de la valeur ajoutée entre GEs et PME	220
Graphique VI-4. Évolution de l'écart de rémunération entre PME et GE.....	221
Graphique VI-5. Évolution de la part des grandes entreprises (nombre et employés ; %)	221
Graphique VI-6. Évolution de la concentration économique sur la région métropolitaine (%).....	224

Tableau VI-1. Classement de certains pays avancés, selon le régime de croissance et la protection sociale.....	216
Tableau VI-2. Les 20 articles garantissant l'autonomie décisionnelle gouvernementale	228
Tableau VI-3. Les principales politiques industrielles, sociales et du travail des gouvernements successifs depuis 1998.....	230
Tableau VI-4. La stratégie d'investissement social à la coréenne.....	245
Tableau VI-5. Le cœur du discours d'investiture de la Présidente Park Geun-hye.....	252
Tableau VI-6. Les politiques industrielles majeures et leur lien avec la politique sociale.....	258

Schéma VI-1. Les principales lois concernant la politique industrielle sud-coréenne	226
---	-----

Conclusion générale

Tableau C-1. Résumé des résultats dégagés par nos analyses.....	265
---	-----

I — PROLOGUE

Le développement du capitalisme dans les pays occidentaux est passé par trois étapes, en fonction du changement qui s'opérait dans le rôle de l'État : la première est l'étape du « libéralisme » d'avant la crise de 1929 ; la seconde, qui va jusqu'au choc pétrolier des années 70, peut être qualifiée d'« *État social keynésien* » ; la dernière, après 1980, peut être appelée « *Schumpeterian Workfare State* » (Jessop, 1993)². Bien évidemment, cela ne signifie pas que tous ces pays ont construit un seul modèle d'État social depuis la Grande Dépression et donc qu'ils l'ont tous transformé vers un modèle *workfare*. Cependant, on peut dire que la plupart des économies avancées ont établi et consolidé leur propre système de protection sociale durant la période fordiste et ont commencé à réformer leur État social à l'époque post-fordiste en traversant plusieurs crises économiques.

À la différence de l'expérience occidentale, pour la Corée du Sud³, durant la période de son essor économique (de 1963 à 1996), le fonctionnement de son État social est demeuré très limité. Sa faiblesse à cette époque peut assez simplement s'expliquer par sa stratégie de croissance : croissance d'abord, distribution après. En revanche, pour les cinq gouvernements successifs d'après la crise économique asiatique de 1997 (désormais la crise de 1997), le *bokji* (bien-être, désormais *welfare*) constitue l'un des programmes centraux parmi ceux qu'ils veulent mener. En effet, ce pays a modernisé, étendu et renforcé depuis 1998 son système de protection sociale.

Cependant, malgré ces efforts, comme le montrent la plupart des indicateurs liés à la qualité de la vie, l'État social du pays est demeuré à un niveau faible, ou a même connu une dégradation durant cette période. Pourquoi ? Si l'on se contentait de répondre de manière superficielle et banale, on dirait que c'est parce que les risques sociaux se sont aggravés plus rapidement que le renforcement institutionnel de l'État social.

Néanmoins, voulant tenter d'expliquer plus précisément les causes de ce phénomène, notre problématique s'est finalement concrétisée en quatre étapes de questionnements ci-dessous. La prochaine section a pour objectif de dérouler le processus de la cristallisation de cette problématique.

² Selon B. Jessop (1993), pour pouvoir être caractérisée de « *Schumpeterian workfare state* », dans l'étape en question de son développement, un capitalisme doit présenter les trois éléments suivants : impulsion donnée à l'innovation dans les produits, dans les processus, dans les organisations et dans le marché ; amélioration de la compétitivité structurelle de son économie ouverte grâce à une intervention au niveau de l'offre ; subordination des politiques sociales à une demande de flexibilisation du marché du travail et à la compétitivité structurelle. À cette étape, toujours selon lui, peuvent se manifester trois formes stratégiques de l'État : néolibéral ; néo-corporatiste ; néo-étatiste.

³ Désormais « Corée » et « coréen(ne) » plutôt que « Corée du Sud », « sud-coréen(ne) » et « Sud-Coréen(ne) », sauf s'il faut distinguer d'avec la Corée du Nord, et pour les titres.

- *D'où provient l'écart entre performances économiques et qualité de la vie ?*
- *Pourquoi la réponse institutionnelle que l'Etat social coréen a apportée aux risques sociaux est-elle restée si passive durant la période de son industrialisation, et pourquoi demeure-t-elle encore faible, même à l'ère post-industrielle ?*
- *Si l'État social coréen reste encore réduit malgré les efforts continuels faits par les différents gouvernements depuis 1998, n'y aurait-il pas, pour expliquer ce phénomène, à chercher du côté d'une certaine corrélation entre politiques économiques, sociales et du travail ?*
- *S'il existe une dissonance institutionnelle entre ces politiques, ne serait-ce pas ce lien institutionnel qui pourrait permettre d'expliquer, au moins en partie, pourquoi l'État social d'un pays peut rester relativement faible (small) face à ses risques sociaux ?*

II — LE PROCESSUS DE CONCRÉTISATION DE NOTRE PROBLÉMATIQUE

1. Performances économiques et qualité de la vie

La Corée est un pays qui, comparé à beaucoup d'autres, et notamment aux pays occidentaux, a très rapidement réussi sa modernisation économique, à savoir, en fait, son industrialisation. Ce pays, qui demeurait encore au niveau des plus pauvres au début des années 1960, est finalement devenu membre de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (désormais OCDE) en 1996. Malgré cette performance économique, dite souvent « miracle du fleuve Han », cette période de son industrialisation, qui dura environ 30 ans, n'est pas perçue par les Sud-Coréens aussi favorablement que le sont les « Trente glorieuses » en Europe de l'Ouest. La raison pour laquelle ce remarquable essor n'est pas autant apprécié par la société coréenne ne se trouve pas seulement dans le fait que c'est sous un régime politique non démocratique dominé par un État autoritaire, et caractérisé comme tel, qu'il eut lieu, de 1961 à 1987. La raison s'en trouve aussi dans le fait que ce pays emprunta alors un chemin qui se trouvait très éloigné de celui qui mena beaucoup de pays de l'Europe occidentale à l'État social keynésien (Chang S.-h., 2006⁴).

Il y a, en effet, que ce pays, qui se situe en 2020, au 10^{ème} rang dans le monde en matière de PIB nominal, et au 22^{ème} rang parmi les pays de l'OCDE pour son PIB par habitant⁵, restait toutefois, malgré ce niveau économique, s'agissant de la part de ses dépenses sociales, seulement au 34^{ème} rang parmi les 37 pays de l'OCDE en 2019 (12,2 % du PIB). De plus, les indicateurs relatifs à l'inégalité des

⁴ Le renvoi à l'ouvrage cité se fait par le nom de l'auteur suivi de l'année de publication. Pour les auteurs coréens, le nom précède le prénom, soit donné en abrégé, ex Kim S.-b., soit Kim Sang-bae, pour Sang-bae KIM.

⁵ FMI, « World Economic Outlook database: April 2021 ».

revenus et au taux de pauvreté le placent à un niveau relativement haut (27^{ème} pour le coefficient de Gini avec 0,345 ; 32^{ème} pour le taux de pauvreté avec 16,7 %, en 2018). Son taux de suicides y est le plus élevé de ce groupe de pays, avec 23 personnes pour 100 000, en 2018. Les heures travaillées y étaient aussi les plus nombreuses, le Mexique excepté, en 2019 (tableau 0-1).

Tableau 0-1. Rang de la Corée du Sud selon certains indicateurs relatifs à la qualité de la vie

	PIB par tête	IDHI	Gini	Pauvreté	Suicides	Heures travaillées
Indice	41180 \$	0,815	0,345	16,7%	23 personnes	1967 h
Rang	22/37	24/37	26/33	30/33	32/32	35/35
Année	2020	2019	2018	2018	2017	2019

Note : « Rang » signifie classement parmi les pays de l'OCDE. Il n'est pas tout à fait déterminé en raison de la valeur de l'indice. Par exemple, tandis que l'indice de l'IDHI est disposé par ordre décroissant, celui du taux de suicide l'est par ordre croissant. \$ représente un dollar américain basé sur les parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2015. IDHI est l'Indice de Développement Humain ajusté selon les Inégalités. Le taux de pauvreté correspond à la proportion des personnes dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian de la population totale. Le taux de suicide est exprimé en nombre de suicides pour 100 000 habitants. 1967 heures sont les heures annuelles moyennes ouvrées par travailleur.

Source : UNDP (2020), « Human Development Report 2020: The next frontier: Human development and the Anthropocene »; OCDE Stat.

C'est la question ci-dessus qui a de fait constitué le point de départ de notre étude, à savoir qu'elle a introduit notre problématique initiale. En général, alors que le niveau économique d'un pays est le plus souvent mesuré par son seul produit intérieur brut (désormais PIB), il existe par contre plusieurs indicateurs concernant la qualité de la vie, dont certains sont établis sur la base de données subjectives, de sorte qu'il n'y a pas ici d'indice standardisé. En effet, quant à la situation globale de leur *welfare*, nous pouvons constater que parmi les pays de l'OCDE (voir tableau 0-2), s'agissant des pays nordiques, elle se situe à un rang plus élevé que celle de leur niveau économique, ce qui les oppose par exemple aux États-Unis, au Japon et à la Corée. En revanche, la plupart des autres pays européens semblent garder en ce domaine une place voisine de celle que leur vaut leur économie. Par conséquent, le niveau de la qualité de la vie d'un pays ne se situe pas forcément dans une relation de proportionnalité avec son niveau économique.

Cette comparaison laisse entendre d'ailleurs deux points significatifs pour notre étude. Le premier est que, même si le niveau de production d'un pays a un effet sur sa pauvreté au sens absolu, et sur son espérance de vie, il ne détermine pas l'ensemble des indicateurs liés à sa qualité de la vie. Cette dernière est plutôt la conséquence de l'articulation de trois domaines, elle est issue de la relation triangulaire entre le régime de production (régime économique et de l'emploi), les risques sociaux générés par ce régime de production (ou bien par d'autres facteurs socio-culturels et religieux), le régime de *welfare* (régime de protection sociale) visant à répondre à ces risques, postérieurement. Le deuxième point est qu'il faut prendre aussi en compte la question du temps. En général, on peut constater que plus le mode de production capitaliste progresse et se banalise dans un pays, plus ce pays

semble devoir être exposé à certains risques sociaux, risques que ce mode de production semble générer, et plus, enfin, il doit répondre à ces risques d'une manière institutionnelle qui lui est propre. Cela signifie qu'il importe de considérer non seulement le profil longitudinal de ces deux domaines – l'économique et le *welfare* – mais aussi leur homologie transversale avec le temps. Considérons donc brièvement l'État social coréen en perspective historique, notamment dans en soulignant le contexte politique et économique.

Tableau 0-2. Classement concernant la qualité de la vie pour certains pays de l'OCDE

	<i>Social Progress Index</i>		<i>World Happiness Report</i>		Indice de Vivre mieux	
	PIB par tête	Indice général	<i>Wel-being</i>	<i>Ladder score</i>		
Norvège	7	1	1	6	3	1
Danemark	9	2	8	2	4	5
Allemagne	13	11	22	13	39	15
Japon	28	13	4	56	51	25
Corée	26	17	17	62	97	30
France	22	18	15	21	12	18
Espagne	29	19	19	27	24	19
UK	21	20	16	17	22	14
Italie	27	23	24	28	54	24
USA	8	28	37	19	31	10

Note : L'indice « *Social Progress* » est établi sur la base de 163 pays et le « *World Happiness Report* » sur 149 pays. Enfin l'indice « Vivre mieux (*Better Life*) » est celui de l'OCDE.

Source: Social Progress Index; World Happiness Report; OCDE.

2. Brève description historique : croissance économique et développement de l'État social

Si c'est depuis le début des années 1960 que la Corée connaît une croissance économique, son système de protection sociale ne voit de véritable renforcement qu'à partir de 1998. Cela veut dire que son industrialisation a été retardée par rapport à d'autres pays, et que son État social a, quant à lui, une histoire plus courte que celle de son industrialisation. Autrement dit, si le développement économique du pays a été achevé dans une période relativement courte, son État social tarde à rattraper cette avancée.

Après la colonisation japonaise (1910-1945), la Corée fut officiellement divisée en 1948 en deux pays, lorsque deux gouvernements s'établirent respectivement, au Sud et au Nord. La division du pays ne se réduisait pas à celle du territoire mais elle était en outre politique et idéologique. C'est pourquoi l'anticommunisme a longtemps dominé la Corée du Sud, surtout évidemment pendant et après la Guerre de Corée (1950-1953). Après cette guerre civile, le risque social le plus grave était une profonde pauvreté en Corée du Sud⁶. Dans ce contexte économique et idéologique, c'était un régime de l'État

⁶ Le taux de pauvreté absolue, s'élevant à 40,9% en 1965, tombe cependant rapidement grâce à la croissance économique produite par l'industrialisation, pour passer à un niveau inférieur à 10 % en 1980 (Seo S.-m., 1981 ; Ku In-hoe, 2004). Le seuil de ce taux fut le minimum vital estimé pour l'année 1973.

développeur, sous un gouvernement autoritaire, qui, rapidement, mena l'industrialisation du pays à partir du début des années 1960⁷. Sa stratégie de croissance était de mobiliser la plus grande partie des ressources domestiques et étrangères disponibles pour les concentrer sur certains secteurs choisis (« sélection et concentration »). Autrement dit, le pays, intentionnellement, retarda dans ce but le renforcement de son système de protection sociale ainsi que l'amélioration des conditions du travail durant toute cette période. Il s'agit d'une véritable subordination des politiques sociales à la politique industrielle. Même quand la Corée, au moins formellement, acheva sa démocratisation politique, en 1987, l'orientation majeure de ses politiques économiques en fut peu changée, jusqu'à la crise de 1997. Jusqu'à cette date la nature de son économie, à savoir la concentration du pouvoir économique dans certaines grandes entreprises (*chaebols*), fut en effet maintenue. Par conséquent, on dira que ce type d'industrialisation générait un environnement défavorable au développement de son État social⁸.

Cependant, en 1997, la Corée connut une crise économique sans précédent⁹, et le parti qui détenait le pouvoir dut céder sa place à l'opposition, pour la première fois depuis la fondation de la République (1948). Ce choc externe, et le changement d'environnement politique qui s'ensuivit, ont marqué un tournant dans l'histoire du pays, et aussi pour l'État social coréen. Le nouveau gouvernement accéléra la généralisation du système des Assurances sociales et modernisa le régime de l'Assistance publique en réformant son système de garantie d'un revenu minimum. Les mesures prises avaient pour objectif de répondre aux risques sociaux que la société coréenne avait affrontés en subissant la crise de 1997. En effet, le taux de chômage avait alors enregistré un record historique (7 % en 1998) du fait de la faillite de nombreuses entreprises mais aussi de licenciements économiques que les partenaires sociaux avaient acceptés dans le cadre d'une restructuration des entreprises. En même temps, les indicateurs d'inégalité et de pauvreté se dégradèrent radicalement en 1998 et 1999 (passant de 9 % en 1997 à 13 % en 1999). Pourtant, on ne peut tout de même pas nier que le système de protection sociale coréen n'a cessé d'être renforcé depuis 1998, et cela même sous les gouvernements conservateurs quand ils revinrent au pouvoir. Cela est manifeste, à voir l'évolution de

⁷ En 1960, la population des foyers agricoles s'élevait à 57 % du total et la part de la population urbaine était de 39,2 %.

⁸ Nous pouvons dire qu'au travers de toute cette époque, le pays a rendu banals et même normaux relation verticale et ordre hiérarchique dans la plupart des domaines sociaux. C'était afin de mieux pourvoir à la maximalisation de l'efficacité et du rendement de son industrie. Cet usage fut d'ailleurs renforcé en s'associant à la pratique dite *sangmyunghabok* 상명하복 (上命下服 : « c'est le supérieur qui donne, c'est l'inférieur qui obéit », si on l'interprète littéralement), mot d'ordre organisationnel d'inspiration confucianiste et paramilitaire. Grâce à cet ordre social, l'État concentrait l'essentiel des ressources, gérées par une poignée de grosses entreprises, d'une double façon : à la fois dans quelques secteurs de l'industrie, et dans un certain nombre de régions. Autrement dit, à cette époque, c'est entièrement dans l'optique de maximaliser l'« effet d'agglomération » de sa stratégie « sélection et concentration » que la hiérarchisation, au sein des entreprises, des organisations bureaucratiques, et parmi les établissements d'enseignement, fut considérée comme ce facteur favorable qu'il fallait instaurer fermement et maintenir coûte que coûte.

⁹ Sous l'influence de la « crise économique asiatique », la Corée a enregistré en 1998 un recul historique de son taux de croissance, soit -5,1 %. C'est par trois fois que le pays a connu un taux de croissance économique négatif, les années 1980, 1997 et 2020, soit -1,6 %, -5,1 % et -1,1 % (estimation de l'OCDE, publiée le 1^{er} décembre 2020). On voit donc que l'impact de la crise de 1997 aura été plus important que le choc économique issu de la Covid-19 en 2020.

la part des dépenses sociales par rapport au PIB : elle a rapidement et sans cesse augmenté, passant de 3,4 % en 1997 à 12,2 % en 2019.

Cette évolution de l'État social coréen depuis 1998 ne s'explique cependant pas seulement par ces deux facteurs : crise économique et alternance du pouvoir politique. Il convient de noter ce fait que l'intérêt de la société dans son ensemble pour la protection sociale et pour l'État social n'a cessé de s'intensifier. Cette demande sociale s'est reflétée dans la sphère politique. Tous les gouvernements, à partir de 1998, établirent leur propre feuille de route ou modèle d'État social ou de *welfare* social, enregistrant ainsi que c'était désormais l'une des priorités nationales aux yeux de toute la société coréenne. Les noms en ont varié : « *welfare* productif (1998-2002) », « *welfare* participatif (État d'investissement social ; 2003-2007) », « *welfare* actif (2008-2012) », « *welfare* sur mesure (2013-2016) » et « *welfare* inclusif (2017-) ». Bien entendu, ces slogans ont pu rester des métaphores de rhétorique politique. Autrement dit, s'agissant de l'examen d'un véritable renforcement de l'État social, ce sont les mesures concrètes effectivement prises et les programmes réellement appliqués qui sont à prendre en compte. Pourtant, pareilles réactions politiques n'étaient jamais apparues avant 1998, et il est difficile de négliger la contribution effective de ces réactions à l'amélioration du système de protection sociale du pays.

De nombreuses d'études sur l'État social s'étaient intéressées aux régimes qui s'étaient établis et renforcés en passant par les Trente glorieuses puis aux régimes qui avaient été réformés au cours de la mondialisation et de la financiarisation accélérées, à partir des années 1980. C'est pourquoi la *dépendance au chemin emprunté* est devenue un mot clé pour expliquer l'évolution des différents modèles d'État social (Pierson, 2004, 2011 ; Vis, 2007). En revanche, l'État social coréen, depuis la crise de 1997, semble manifester une sorte de *dévoisement hors du chemin emprunté*¹⁰. Ce dévoisement, cette sortie du chemin, sont les plus évidents dans le lien entre politiques économiques et politiques sociales. En effet, le lien entre le régime de croissance et la construction d'un système de protection sociale, pour la période de l'industrialisation des années 60 – 80, a été assez clairement mis en lumière par les études qui se fondaient sur la théorie de l'État développeur (voir le chapitre 2). On peut résumer ce lien très brièvement comme une *instrumentalisation de la politique sociale visant à une légitimation politique*. Cependant, le lien postérieur à 1997 n'est plus expliqué par la complémentarité institutionnelle¹¹.

¹⁰ Le « dévoisement hors du chemin emprunté » se manifeste par un changement graduel des institutions (Thelen, 2004 ; Streeck & Thelen, 2005 ; Mahoney & Thelen, 2010).

¹¹ D'ailleurs, ce que l'on doit remarquer ici est le rôle qu'a eu l'État. Il a occupé une place centrale non seulement en matière de croissance économique, mais pas seulement : tout aussi bien en tant que leader dans le domaine de l'État social. Car ce fut bien l'État, et guère la société civile ou les partenaires sociaux (syndicats et patrons), qui prit l'initiative, non seulement en matière de modernisation économique, qui fut réalisée jusqu'à la fin des années 80, mais aussi en matière de construction du système de protection sociale, au sens moderne, à partir de 1998. Ainsi, il convient d'aborder le

Nous examinons donc deux objets de recherche (croissance économique et développement de l'État social), occupant également deux périodes hétérogènes. Les conditions socio-politiques sont en effet très différentes entre les deux époques. Néanmoins, du moins du point de vue quantitatif, croissance économique comme État social ont tous deux connu un développement relativement fort, chacun en son temps, même si le développement de l'État social coréen reste encore limité. Ce point est résumé dans le Tableau 0-3.

Tableau 0-3. Caractères majeurs de la croissance économique et de l'État social avant 1987 et après 1997, en Corée du Sud

	Croissance économique (avant 1987)	Développement de l'État social (depuis 1998)
Régime politique	* Autoritarisme	* Renforcement de la démocratie
Orientation (Modèle)	* Modèle de rattrapage à la japonaise : État développeur	* Troisième voie/ État d'investissement social/ Critère de l'OCDE/ <i>Workfare</i>
Politiques concernées	* Politiques économiques * Politiques du travail	* Politiques sociales, * Politique de l'emploi * Politiques économiques
Stratégie	* Croissance tirée par les exportations, soutenue par une politique industrielle forte	* Consolidation du système d'assurance sociale, * Active politique familiale * Indifférence à la question de l'emploi (<i>workfare</i>) * Politique économique fondée sur l'« effet de ruissellement »
Financement	* Prêts étrangers garantis par l'État	* Obligation d'État * Cotisations sociales
Traits majeurs	Après 1997	Durant les années 60-80
	* Libéralisation et financialisation * Politique industrielle en decrescendo * Croissance dirigée encore par les exportations * Économie dépendante de certains conglomérats	* Subordonné à la croissance économique * Fort contrôle sur les salaires et l'activité syndicale * Maintenu au niveau minimal * Comme moyen de légitimation politique

Durant les années 60-80, les succès économiques furent réalisés par la recherche d'une certaine harmonisation des différentes politiques économiques avec les politiques sociales, bien que ce fut au fort détriment des secondes et que cette « complémentarité » ait donc finalement déterminé puis maintenu un sous-développement de l'État social. Autrement dit, la politique macroéconomique suivie à cette époque – la stratégie d'alors étant une croissance tirée par les exportations, stratégie soutenue par la promotion d'une industrie chimique et lourde (*HCI*) – s'accompagna à la fois d'une politique

développement de l'État social durant l'époque post-crise 1997 en soulignant le contraste avec la situation qui régnait sous le régime de croissance de l'ère de l'industrialisation.

monétaire accommodante et d'une politique fiscale relativement restreinte. En effet, afin de mieux promouvoir l'investissement et les exportations, la politique monétaire demeurait expansive, avec des taux d'intérêt fixés qui fournissaient aux entreprises des crédits bancaires à faible coût (Ro S.-t., 1994) : l'État pouvait ainsi maintenir un contrôle relativement serré sur son budget, l'utilisant le cas échéant pour une stabilisation économique, mais aussi à d'autres fins, et cela sans jamais perdre de vue une stricte discipline budgétaire (Cooper, 1994).

En donnant toute priorité à la croissance économique le pays maintenait ses politiques sociales à un seuil minimal. En effet, en 1975 il consacrait plus de 30 % de son budget au « secteur économique », contre 5 % seulement destinés à « Protection sociale et Santé ». De plus, malgré une inflation chronique, qui permettait de baisser les revenus réels, cette politique monétaire expansive ne changea pas jusqu'à la fin des années 1970. En outre, quant à sa politique de marché du travail, l'État autoritaire a toujours mené, dès le milieu des années 1970, une politique de restriction des salaires conçue pour pouvoir améliorer la compétitivité internationale de son industrie d'exportation, ceci parce que les industries à forte intensité de main-d'œuvre constituaient une proportion élevée des industries d'exportation coréennes (Kim Ch.-s., 1994). On voit ainsi combien les différentes politiques macroéconomiques, la politique du travail, la politique sociale, furent dans pareille optique arrangées de façon cohérente autour de la politique industrielle (voir chapitre 6) comme leur cœur afin de maximiser les performances de cette dernière. Il faut donc dire que le sous-développement de l'État social n'était que la conséquence de cette stratégie de développement économique, et pas une fin en soi.

Vue sous ce même angle, depuis 1998, la relation entre croissance économique et protection sociale se caractérise désormais par une dissonance entre ces deux politiques. Très concrètement, tandis que le pays adoptait différentes mesures visant à renforcer le filet de la sécurité sociale, il entendait maintenir néanmoins toujours ses politiques économiques d'offre, à savoir des politiques qui soulignaient l'offre globale plutôt que la demande globale, et les exportations plutôt que la demande domestique. Ainsi, si après la crise de 1997 la Corée a commencé à renforcer son système d'assurance sociale et d'assistance publique, ainsi qu'à mettre en œuvre des politiques actives destinées aux enfants et aux personnes âgées (voir chapitre 3), néanmoins son marché du travail a connu une accélération de sa dualisation, et dualisation double, issue de l'écart entre, d'une part, emplois permanents et non-permanents, et provenant d'autre part de la disparité entre les conditions de travail selon la taille de l'entreprise, les deux dualisations étant liées et se renforçant mutuellement.

La question de cette inégalité générée par le marché du travail signifie, d'un côté, fondamentalement, la persistance du déséquilibre entre les forces Travail – Capital – État, et de l'autre

elle indique que le pays n'a pas, très stratégiquement, renoncé à son orientation d'antan, à savoir une minimisation des charges financières imposées à l'entreprise pour obtenir de meilleures performances de son économie nationale, en espérant un *effet de ruissellement*. Enfin, pour autant que le marché du travail constitue la ressource principale des revenus, on constate que les politiques économiques et du travail, qui s'orientent toujours plus vers la précarité de l'emploi et vers l'inégalité des salaires, entrent en dissonance structurelle avec les autres politiques sociales actives, qui elles visent précisément à lutter contre les risques sociaux ainsi générés par les premières.

Observons d'emblée de plus près l'orientation des politiques macroéconomiques mises en œuvre. Même si la politique fiscale coréenne n'a cessé d'être expansive (taille des dépenses), la dimension fiscale est restée toujours peu importante, à la fois par rapport au PIB et en comparaison internationale (recettes fiscales) (voir chapitre 4). Concernant la politique monétaire, on peut remarquer que si les autorités monétaires ont certes commencé à prendre en compte différents facteurs sociaux, tels que l'emploi et les revenus des ménages, néanmoins le centre de gravité dominant reste encore profondément ancré dans ces véritables dogmes monétaires que sont la stabilisation des prix et la stabilité du marché financier, et dans la priorité donnée aux performances des entreprises exportatrices (voir chapitre 5). Enfin, quant à la politique industrielle du pays, qui a connu une véritable rupture depuis la crise de 1997, il faut constater que non seulement ont été désormais ajoutés à ses objectifs majeurs le développement équilibré du territoire et la création d'emplois, contre le principe de jadis de « sélection et concentration » (Chang Ha-joon, 2006), mais aussi que les autres politiques économiques ne sont, elles non plus, plus subordonnées à son orientation. Or il apparaît que cette politique n'a pas constitué la bonne réponse à l'amplification dramatique de l'écart entre GE et PME, et notamment à la disparité écrasante qui règne en termes de différence des conditions de travail, de productivité, et de capacité de création d'emploi, etc. (voir chapitre 6). Surtout, puisque la dualisation du marché du travail se manifeste davantage en fonction de la taille de l'entreprise qu'en fonction du type du contrat de travail, le problème de cette dualisation a pour effet de neutraliser celles des mesures qui visent à renforcer le système de protection sociale (voir chapitre 3).

En résumé, si le modèle de l'État développeur doit être nécessairement lié, pour pouvoir expliquer le processus de la croissance économique coréenne, à l'autoritarisme de son régime politique, c'est par contre sous un régime se renforçant démocratiquement que le développement de l'État social du pays s'est accéléré depuis 1998. Ce renforcement de la démocratie signifie que l'État est devenu plus sensible et plus réactif aux différentes demandes sociales (venant de la société civile, des médias, de l'opinion publique) (Haggard & Kaufman, 2008). En outre, si son expérience économique a constitué un cas typique de modèle de rattrapage à la japonaise (Amsden, 1989 ; Kang Young-uck, 2008), son orientation vers un État social n'a pas été, elle, homogène. Si sous les gouvernements Kim

Dae-jung (1998-2002) et Roh Moo-hyun (2003-2006) une « troisième voie » et un « État d'investissement social » ont été respectivement adoptés comme la ligne directrice à suivre, les politiques du gouvernement Lee Myung-bak (2008-2012) ont par contre été proches d'un modèle de *workfare*. Cependant, les politiques familiales ont été continuellement renforcées sous ces quatre gouvernements successifs depuis 1998.

Ces faits historiques concernant la croissance économique et le développement de l'État social nous amènent à l'étape suivante : comment ou dans quel cadre théorique doit-on les analyser ?

III — FONDEMENTS THÉORIQUES

Les études réalisées sur l'État social coréen peuvent être en gros classées en trois catégories : 1) une typologie des régimes de *welfare*, au niveau international mais concernant surtout les pays avancés, incluant le cas coréen ; 2) une étude comparative, encore globale mais moins, rapprochant ou différenciant la Corée d'un ou de plusieurs pays ; 3) une étude sectorielle non comparative, portant sur certains domaines particuliers (emploi, femme, enfant, personne âgée, handicapés, etc.).

La première catégorie comporte les études qui ont tenté d'appliquer au cas coréen les trois modèles d'Esping-Andersen (1990), ou bien d'autres modèles les ayant modifiés ou élargis dans des études ultérieures, ou bien qui ont usé de modèles insistant sur les particularités historiques ou économiques des pays de l'Asie de l'Est. Les études de cette première catégorie ont certainement contribué à clarifier profondément les choses en établissant la réalité de l'État social coréen et en en cernant les caractéristiques au travers d'une comparaison internationale, mais elles l'ont fait sous l'angle des critères établis antérieurement, issus des expériences anciennes et variées qui avaient développé l'État social dans les pays occidentaux. Cela s'est cependant avéré ne pas fonctionner vraiment. À titre d'exemple, on a pu définir le cas coréen tantôt comme un régime mixte (Nam Ch.-s., 2002), tantôt comme un régime développementaliste (Kwon H.-j., 2002), ou encore comme un régime de *welfare* caméléon (Powell & Kim, 2014). Par ailleurs ces tentatives académiques reculent depuis le milieu des années 2000. C'est sans doute parce qu'il est apparu peu à peu qu'il n'allait plus de soi de penser que l'État social coréen pourrait être globalement expliqué par un modèle particulier déjà connu.

Les études de la deuxième catégorie, comparatives à un niveau global mais plus restreint, sont, à la différence de la typologie des régimes d'État social précédente, des études qui traitent d'une certaine politique ou d'un domaine lié à l'État social en le rapprochant et en le différenciant de manière comparative d'avec ceux d'autres pays. Cette approche a le mérite de permettre d'approfondir davantage le sujet que la typologie trop vaste et vague précédente, mais ce mérite reste variable car il

dépend de l'objet et de l'objectif de la comparaison. Notamment, s'agissant du cas coréen, dont on s'est donc finalement convaincu qu'il ne correspondait guère aux types existants, ce genre d'étude s'est avéré indispensable en ce qu'il a réellement fait avancer la compréhension spécifique de la nature de l'État social coréen. Des exemples représentatifs en sont les études récentes qui ont abordé le familialisme coréen en le comparant à celui des pays sud-européens (Estévez-Abe *et al.*, 2016).

Enfin, la troisième catégorie concerne des études limitées, qui se concentrent sur les différentes politiques sociales et du travail, qu'elles abordent au moyen de diverses théories et approches. Ces études s'intéressent aux impacts et aux conséquences des mesures concrètes prises, ainsi qu'à leurs articulations ou interactions, problématique qui peut permettre aussi de caractériser le régime de l'État social coréen. Ainsi, même si elles n'adoptent pas une méthode comparative, elles ont cette qualité de permettre de saisir la « chimie » opérant entre les différents axes qui constituent l'État social coréen. Notre thèse fait partie de cette catégorie.

Dans ce contexte, notre thèse tente d'introduire la prise en compte de deux facteurs dans la recherche sur l'État social. Le premier concerne les politiques macroéconomiques. Certes, la discussion portant sur les diverses formes de capitalisme s'est déjà intéressée aux politiques macroéconomiques, dont le rôle avait été précédemment largement négligé, et pour certaines recherches, l'analyse du régime de *welfare* constitue l'un des axes qui devrait permettre de comprendre et de caractériser plus fondamentalement tel régime de capitalisme. Cependant, il existe peu d'études qui ont tenté d'envisager la perspective réciproque, autrement dit, de prendre en compte les caractéristiques d'un régime économique, quant aux effets de ses politiques macroéconomiques sur le régime de *welfare*. Ainsi, il apparaît nécessaire, en prenant ce régime d'État social pour axe central de la réflexion, de tenter d'une part de bien saisir *la nature de l'articulation et des interactions* entre les autres éléments constitutifs d'un type déterminé de capitalisme, tels que le « rapport salarial », le « régime de croissance », etc., et d'autre part d'examiner l'orientation majeure des politiques macroéconomiques qui sont en rapport avec tel régime de *welfare*.

Le deuxième facteur à considérer et qui constitue un angle d'approche essentiel selon nous est celui du *lien institutionnel* entre les politiques économiques, ou bien entre les politiques économiques et les politiques sociales. Étant donné que le concept de complémentarité institutionnelle repose bien évidemment sur l'interaction entre plusieurs institutions, « complémentarité » signifie ici plus précisément que le rôle ou le fonctionnement d'une institution va renforcer l'existence d'autre(s) institution(s) (Boyer, 2005; Amable, 2003; Streeck & Thelen, 2005), c'est-à-dire qu'il y aura un effet de synergie. S'il en est ainsi, on peut et on doit tout naturellement s'interroger cependant sur le *cas contraire*. Une institution n'étant pas une génération spontanée, il peut y avoir entre diverses

institutions, d'un certain point de vue, des effets secondaires négatifs, et on peut donc parler de *dissonance* entre institutions ou entre politiques.

Notre thèse s'inscrit dans ces divers courants académiques qui ont visé à aborder le régime de *welfare* sous l'angle de l'économie politique comparative. Commenant par Esping-Andersen (1990), ce genre d'études a bien avancé au cours de ces dernières vingt années. Néanmoins, quant à son fondement théorique, cette thèse est principalement inspirée par la théorie de la régulation (Amable, 2003 ; Boyer, 2005), par la discussion sur la diversité des capitalismes (Hall & Soskice, 2001) et enfin par les études récentes de Hassel et Palier (2018 ; 2021) qui ont tenté, en prenant la suite de ces deux dernières, d'expliquer comment le régime de *welfare* (ou bien la réforme du système de protection sociale) peut être caractériser dans les économies avancées en fonction de leur régime (ou stratégie) de croissance.

1. *La protection sociale dans la diversité des régimes de capitalisme*

L'approche de l'économie politique portant sur les régimes de capitalisme s'intéresse au mode de production, au modèle de croissance, au régime d'accumulation, etc., afin de mettre en évidence la diversité des régimes de capitalisme. Cette approche comparative du capitalisme est fondée sur une identification d'un ensemble de domaines institutionnels clefs (Amable, 2003). Ces domaines institutionnels ne diffèrent guère selon les études. Le tableau suivant (0-4) récapitule quels ont été les formes institutionnelles considérées par certaines des principales études précédentes comme étant susceptibles de différencier un régime d'économie.

Tableau 0-4. Institutions prises en compte pour distinguer le régime du capitalisme

Amable <i>et al.</i> (1997)	Rapport salarial, Relation entre État et Économie, Protection sociale , Systèmes d'innovation
Hall & Soskice (2001)	Relation industrielle (convention collective sur les salaires et conditions de travail), Formation professionnelle et Éducation (compétences) , Gouvernance d'entreprise (capacité de financement), Relations entre firmes, Relations avec les employés
Amable (2003)	Concurrence sur le marché des biens, Rapport salarial, Secteur financier, Protection sociale , Éducation
Boyer (2005)	Rapport salarial (<i>wage / labour nexus</i>) , Forme de concurrence, Régime monétaire, Relations entre État et économie.

La discussion des variétés de capitalisme (*varieties of capitalism*, VoC ; Hall & Soskice, 2001) a contribué à une réinterprétation de l'État social dans le rapport qu'il a avec les firmes, notamment avec les choix organisationnels de celles-ci, en privilégiant la considération de sa relation avec les entreprises. Quant à ce qui concerne le régime de *welfare*, l'essentiel de cette discussion se trouve dans l'analyse de l'articulation, à savoir de la complémentarité, entre les différents types de compétence

professionnelle et les divers modes de protection des travailleurs (salariés, chômeurs, salaires) (Estévez-Abe, Iversen & Soskice, 2001). En conséquence de quoi ces études présentent deux types différents de relations triangulaires entre Régime de production, État social et Régime politique. Nous pouvons en faire cette schématisation dans le tableau (0-5).

Tableau 0-5. Le lien économie – travail – politique dans les divers capitalismes

Régime de production	État social	Régime politique
CME (Éco. de marché coordonnée)	Fort / Renforcé (Compétences spécifiques)	Représentation proportionnelle Gouvernement de coalition
LME (Éco. de marché libérale)	Faible (Marché du travail flexible)	Majorité représentative Gouvernement à parti unique

Source : Soskice (2007)

Cette perspective s’est cependant réduite à une approche basée sur le choix de la firme, et les politiques sociales qui ne concernent pas la nature des compétences et la formation professionnelle n’y sont guère traitées. Cela veut dire qu’elle met fortement l’accent sur le côté de l’offre (Baccaro & Pontusson, 2018). Cette limite a été ultérieurement résolue par certaines études de VoC qui s’intéressent aux politiques macroéconomiques qui peuvent affecter le chômage, le revenu et le salaire, etc., du côté de la demande cette fois-ci (Iversen & Soskice, 2006). En outre, quant à l’économie des pays d’Asie orientale, ce genre d’étude, et surtout le flou des dichotomies faites, révèle bien des limites. Tandis que le Japon et certains autres pays d’Asie de l’Est avaient été initialement caractérisés comme des « *Coordinated Market Economies* », on constate, avec le développement de la littérature sur leur capitalisme (Aoki, 2013; Storz *et al.*, 2013; Walter & Zhang, 2012; Witt & Redding, 2013; Zhang & Whitley, 2013), qu’il semble être clair désormais que ces pays seraient mieux caractérisés comme des « économies dirigées par un État non-libéral » (*Nonliberal State-led Economies* ou bien *Mixed Market Economies*) (Kalinowski & Hlasny, 2017).

Cette limite des dichotomies est plus ou moins comblée par l’étude d’Amable (2003). Certes, c’était bien avant les VoC qu’une tentative d’analyse comparative de l’économie politique sur le régime de capitalisme avait été réalisée par la théorie de la régulation. Amable, Barré et Boyer (1997) ont proposé les *systèmes sociaux d’innovation et de production (SSIP)*, définis comme des modes particuliers d’interaction entre six sous-systèmes (science, technologie, industrie, éducation et formation, marché du travail, finance). Ce concept se situe encore au cœur de l’étude d’Amable (2003), qui distingue cinq types de régime du capitalisme des pays développés. En outre, son étude prend en compte cette fois la protection sociale comme l’une des cinq formes institutionnelles (voir tableau 0-3). D’après sa typologie, la Corée ferait partie d’un *modèle asiatique* avec le Japon, et si on se focalise sur le domaine de la protection sociale, elle relèverait d’un groupe caractérisé par le niveau faible de

dépenses sociales, avec les Etats-Unis, le Canada et le Japon. En bref, le modèle asiatique peut être décrit comme suit :

Le modèle asiatique de capitalisme dépend des stratégies des grands groupes en collaboration avec l'État et un système financier centralisé, ce qui permet le développement de stratégies à long terme. Les investissements spécifiques des salariés sont protégés par une protection de l'emploi de facto plutôt que de jure et les possibilités de formation et réorientation au sein du groupe (Amable, 2003 : 107).

En revanche, si on examine cette étude en se limitant à la protection sociale et au cas des pays asiatiques, l'approche reposée sur la théorie de la régulation¹² a révélé certaines faiblesses. Même si elle prend le système de protection sociale comme une forme institutionnelle, cette approche reste un peu superficielle. À titre d'exemple, dans l'étude d'Amable (2003), l'analyse du système de protection sociale est réduite aux dépenses sociales (tableau 0-6) et les caractéristiques structurelles des trois axes – assurance sociale, assistance publique, service social – ne sont pas examinées. Ces dépenses sont une conséquence globale du système de protection sociale d'un pays, plutôt qu'un élément permettant de caractériser ce dernier.

Tableau 0-6. Caractéristiques de la protection sociale selon le régime d'économie
selon l'étude d'Amable (2003)

Types de capitalisme	Caractéristiques du système de Protection sociale
Capitalisme fondé sur le marché	<ul style="list-style-type: none"> * Protection sociale faible * Participation faible de l'État * Accent mis sur le soulagement de la pauvreté (filet de sécurité) * Prestations conditionnées aux ressources * Systèmes de retraite par capitalisation
Économies sociales-démocrates	<ul style="list-style-type: none"> * Haut niveau de protection sociale * Forte participation de l'État * Grande importance de la protection sociale pour la société et la définition des politiques publiques
Capitalisme européen continental	<ul style="list-style-type: none"> * Haut degré de protection sociale * Protection sociale fondée sur l'emploi * Engagement de l'État * Grande importance de la protection sociale dans la société * Sécurité sociale financée par cotisations * Système de retraite par répartition
Capitalisme méditerranéen	<ul style="list-style-type: none"> * Niveau modéré de protection sociale * Structure des dépenses orientée vers le soulagement de la pauvreté et les retraites * Fort engagement de l'État
Capitalisme asiatique	<ul style="list-style-type: none"> * Faible niveau de protection sociale * Dépenses dirigées vers le soulagement de la pauvreté * Faible part des dépenses publiques dans la protection sociale * Faible part des dépenses sociales dans le PIB

¹² L'approche régulationniste (Boyer, 1996 ; 2002 ; Amable, 2003), en gardant quant à elle les cinq formes institutionnelles (Concurrence, Monnaie, État, Rapport salarial, Économie mondiale) qu'avait suggérées la théorie de la régulation dès son origine, souligne l'importance donnée ou non à la protection sociale et à l'éducation

Une deuxième faiblesse se trouve dans le manque d'un examen portant sur la *dynamique* des *risques sociaux*. Cette dynamique se manifeste notamment en Corée depuis la crise de 1997. On peut en effet souligner l'importance d'une évolution des institutions concernées et d'une interaction entre système de protection sociale et nature des risques sociaux. La dualisation du marché de travail, qui s'accélère à partir de 1998, constitue certes l'un des risques majeurs pesant la société coréenne¹³.

Enfin, dernière faiblesse, qui est la plus fondamentale relativement à notre thèse, est liée à la hiérarchie institutionnelle. Si nous acceptons l'hypothèse selon laquelle un régime de *welfare* est une forme institutionnelle construite par l'interaction système de protection sociale – rapport salarial – politiques macroéconomique (ou régime de croissance), et notamment interaction face à des risques sociaux en cours d'évolution, il convient de mettre ces trois sphères sur le plan horizontal.

En résumé, la limite initiale de la théorie de la régulation, s'agissant de l'étude de la protection sociale, provient donc de ses propres règles méthodologiques, en ce sens qu'elle s'est intéressé aux relations entre rapport salarial – concurrence – monnaie – État à un niveau plus abstrait (Théret, 2011). C'est pourquoi Théret (2011) affirme que la théorie de la régulation doit inclure le politique, et construire un cadre d'analyse de la protection sociale qui soit capable de saisir la diversité des systèmes nationaux de protection sociale (*National Systems of Social Protection*). De plus, il tente d'aborder ces différents systèmes sur la base des trois sphères concernées : économique, politique et domestique. Par ailleurs, une étude de Boyer (2015) clarifie la complémentarité institutionnelle entre régime de *welfare* et régime de l'économie d'innovation pour les pays scandinaves.

2. Politique macroéconomique et diversité des régimes de *welfare*

Si, aux yeux de la théorie de la régulation, la politique macro-économique est à considérer comme ayant un effet à court et à moyen terme, la différenciation des types de capitalisme est, quant à elle, une question d'institutions, à savoir de constructions stables, à long terme (Amable, 2009). Dans ce contexte, la politique macroéconomique est ici considérée comme un « adjuvant » (Boyer, 2001) au mode de régulation, et non comme un élément essentiel (Amable, 2009). Cependant, le régime de croissance (croissance orientée par les exportations vs tirée par les consommations) d'un pays affecte l'orientation de ses politiques macroéconomiques dont le rôle est fortement lié à la distribution (Baccaro & Pontusson, 2016).

¹³ En outre, en ce qui concerne des limites de la théorie de la régulation, on peut aussi pointer le manque d'une analyse de l'interaction du *welfare* avec la question démographique, celle de la famille et celle du genre (Arai & Lechevalier, 2005), notamment avec la *reproduction sociale* (Hobson *et al.*, 2015 ; Fraser, 2016). Cependant, nous ne pouvons aborder ici ce sujet.

Aux distinctions des régimes de capitalisme (VoC) a été en effet par la suite ajoutée une analyse de la politique macroéconomique par certaines contributions (Iversen & Soskice, 2006 ; Soskice, 2007). Celles-ci présentent quelques éléments théoriques et empiriques qui vont en faveur d'une différenciation plus claire entre les variétés de capitalisme en fonction de leurs régimes de gestion de la demande globale (ADMR : *Aggregate Demand Management Regime*). D'après ces études, si la politique monétaire est affectée par le système des conventions collectives (nombre de syndicats puissants ou la flexibilité du marché du travail), la politique fiscale peut dépendre du niveau du système de protection sociale, qui fonctionne comme un auto-stabilisateur contre les chocs économiques (Soskice, 2007). Plus précisément, s'agissant du domaine de la politique budgétaire, ces études soutiennent que certaines économies libérales, telles que celles des États-Unis, mèneraient une politique budgétaire plus *contracyclique* que celle d'économies non libérales, comme celle, notamment, de l'Allemagne (Carlin & Soskice, 2009). L'aspect intéressant de ce résultat est cette thèse qu'en raison de la présence d'un fort État social, les variétés non libérales, ainsi celles des pays européens, seraient dotées de sortes de stabilisateurs automatiques intégrés, stabilisateurs qui rendraient les interventions d'une politique économique moins nécessaires. Toujours selon ces études, dans les pays caractérisés par une économie de marché coordonnée (CME) en termes de régime de production, les politiques macroéconomiques seraient plus conservatrices, et plutôt non-accommodantes, davantage fondées sur des règles et donc moins discrétionnaires que celles des pays de LME. Les résultats de ces études peuvent donc être schématisés dans le Tableau 0-7.

Tableau 0-7. Traits des politiques macroéconomiques selon le régime de production

Régime de production	Politiques macroéconomiques	
	Politique fiscale	Politique monétaire
CME	Procyclique	Non-accommodante (conservatrice) * Banque centrale indépendante
LME	Contracyclique	Accommodante (active) * Banque centrale en relation étroite avec le gouvernement

Source : Soskice (2007)

Nous examinerons en la matière deux études récentes qui inspirent notre thèse. Premièrement, l'étude d'Amable et Azizi (2014) (désormais étude AA) aboutit à un résultat qui est à l'opposé de celui des VoC. Ils montrent que les politiques fiscales dans les économies de marché libérales (désormais LME) sont neutres ou bien procycliques, tandis que les économies non libérales adoptent une attitude contracyclique. Plus précisément, si dans les économies non libérales la politique budgétaire joue un rôle de relance en période de marasme, les variétés plus libérales adoptent au contraire une politique légèrement expansionniste dans les phases de boom, et une politique restrictive dans les phases de récession. Cependant, Kalinowski et Hlasny (2017) (étude KH) trouvent un résultat qui confirme

l'argument des VoC en montrant que les LMEs manifestent plus de politiques contracycliques que les CME européennes¹⁴. Finalement, face à ces deux études, nous pouvons poser deux questions : pourquoi les résultats en sont-ils différents ? Quelle est l'implication de cette différence ?

Ces deux études ont utilisé des données dont les sources sont identiques (OCDE et FMI) et la variable dépendante est aussi la même : $\Delta cagpb$. $\Delta cagpb$ est une variation du solde financier primaire sous-jacent des administrations publiques (*cyclically adjusted government primary balance*) par rapport au PIB potentiel¹⁵. L'une des différences les plus visibles est le nombre des pays pris pour la recherche : 18 pays de l'OCDE dans l'étude AA et 30 pays de l'OCDE et la Chine pour l'étude KH. Notamment, les trois groupes de pays que ces études ont constitués pour la comparaison sont différents. Si l'étude AA a réparti les pays européens, excepté la Grande-Bretagne et l'Irlande, en deux groupes : CME et MME (*mixed market economies* : Portugal, Espagne, Italie), l'étude KH a classé la plupart des pays européens en CME et mis le Japon en SME (*state-led market* ; *East Asian nonliberal economies*), avec la Chine et la Corée. Finalement, on peut dire qu'ils ont comparé trois groupes qui ne sont pas identiques.

Nous pouvons désormais en venir à notre deuxième question : comment interpréter leurs résultats ? Dans un premier temps, il convient de remarquer ce fait que ces deux études ont tenté de montrer des réactions fiscales différentes selon trois groupes de pays, déjà établis ou créés par les auteurs, au lieu de regrouper les pays en fonction de leur sensibilité fiscale pendant la période de la recherche. Cela veut dire que les résultats de cette comparaison peuvent différer selon le classement opéré des pays. Deuxièmement, les deux études ont négligé la question de la période dans leur catégorisation. Plus précisément, nous devrions pouvoir répondre positivement à la question : « un pays (à titre d'exemple l'Irlande) relevant actuellement d'un type (LME pour l'Irlande) en faisait-il partie aussi dans les années 1980 ? Ces deux remarques indiquent l'importance de la solidité des typologies de régime de capitalisme et, pour y parvenir, la nécessité de l'examen des cas particuliers dans une perspective historique et institutionnelle.

Concernant le régime de *welfare*, la politique fiscale constitue l'un des axes majeurs qui permettent de le caractériser du fait qu'elle joue le rôle de redistribution des revenus (des richesses) et

¹⁴ L'essentiel de cette étude consiste à mettre en évidence que les politiques fiscales des modèles de capitalisme non libéraux d'Asie de l'Est ont tendance à être plus contracycliques que celles des CME européennes, et autant ou plus contracycliques que celles des LMEs. Autrement dit, remettant fondamentalement en cause la tentative de classer tous ces pays d'Asie de l'Est dans une catégorie de capitalisme qui formerait une dichotomie avec le système américain de marché libéral, ils insistent sur le fait, que parmi les modèles non libéraux, les modèles dirigés par l'État (de types est-asiatiques) montrent plus de politiques budgétaires anticycliques que les CME européennes, et sont peut-être autant anticycliques que les LME, et ceci tant au cours de l'histoire antérieure que pendant la crise de 2007-2009.

¹⁵ D'après la définition de l'OCDE (*Perspectives économiques de l'OCDE*), cet indicateur élimine l'impact des mesures ponctuelles sur le solde budgétaire corrigé des variations cycliques (<https://www.oecd.org/fr/economie/perspectives/perspectiveseconomiquesdelocde-annexestatistique.htm>)

de mutualisation des risques sociaux au moyen de la fiscalité et des cotisations sociales. Quand on aborde le cas coréen en termes d'État social¹⁶, on peut constater deux faits : la part des recettes fiscales par rapport au PIB reste encore très faible en comparaison internationale, même si elle a graduellement augmenté depuis 1998, ceci dans le cadre d'une tradition d'attachement à des « finances saines » ; les taux des cotisations sociales, qui sont appliqués au salarié dans la même proportion qu'à l'employeur, sont aussi très bas. Ces faits signifient que la sensibilité fiscale et son rôle de stabilisation sociale restent structurellement limités. Vu ce contexte, il convient donc d'examiner les facteurs institutionnels et leur évolution, qui ne peuvent être expliqués par les typologies existantes. En ce sens, notre thèse tente aussi de contribuer à la discussion sur les variétés du 'welfare capitalism'.

3. Une restructuration de l'approche État social et Politique macroéconomique

La problématique propre à notre thèse s'est assez inspirée des études d'A. Hassel et B. Palier (2016 ; 2018 ; 2021), qui tentent d'aborder la réforme de la protection sociale dans le cadre du régime de croissance. Avant de tenter de prolonger leur idée de base dans notre étude, on peut la résumer comme suit :

Les liens entre les systèmes de protection sociale et les régimes de croissance (et l'activité économique plus généralement) sont rarement établis dans la littérature sur les politiques sociales. Habituellement, la principale explication des réformes de l'État social se réfère aux changements sociodémographiques tels que le vieillissement, l'entrée des femmes sur le marché du travail et l'émergence de nouveaux risques sociaux (Esping-Andersen 1999; Bonoli 2005; Hemerijck, 2013) (Avlijaš, Hassel et Palier, 2021) [...] Néanmoins, il semble difficile de comprendre les évolutions d'un système de protection sociale sans prendre en compte ses interactions avec le système économique particulier d'un pays et son régime de croissance. L'interdépendance entre les différentes stratégies de croissance suivies et la nature des réformes de la protection sociale entreprises doit donc être étudiée (Palier et Roussel, 2016) [...] L'État social se situe au cœur des régimes de croissance pour les économies politiques nationales du fait que les politiques sociales affectent à la fois la demande et l'offre de l'économie (Avlijaš, Hassel et Palier, 2021).

Avant tout, notre thèse se propose de contribuer modestement à un test de cette idée de base. En premier lieu, l'hypothèse exprimée dans la dernière phrase, nous l'invertissons comme suit : « le régime économique se situe au cœur des régimes d'État social du fait que les politiques macroéconomiques affectent la nature des risques sociaux auxquels la politique sociale doit répondre ». Car c'est l'état de l'État social plutôt que la nature du type de régime d'économie capitaliste que notre étude tente de mettre en lumière. En deuxième lieu, les travaux mentionnés ci-dessus, et notamment ceux de Hassel et Palier, insistent sur les complémentarités institutionnelles qui caractérisent les différentes

¹⁶ Cette question sera traitée en détail au chapitre 4.

configurations de capitalisme : complémentarités entre mode de financement de l'économie, type de production, relations industrielles et protection sociale (Palier & Roussel, 2016). Notre étude, quant à elle, s'intéresse davantage à la dissonance institutionnelle qu'à la complémentarité institutionnelle. Parce que c'est en effet une dissonance institutionnelle entre politique sociale et politique macroéconomique qui pourrait, selon nous, constituer l'un des éléments qui permettrait d'expliquer la faiblesse de l'État social de certains pays, dont la Corée. En dernier lieu, afin de mettre en valeur ce concept, notre étude prend en compte comme une variable importante les risques sociaux, notamment leur origine et leur nature. Plus précisément, le lien en question est établi au vu des interactions entre *politique sociale* et *politique économique* vis-à-vis des *risques sociaux* auxquels le pays doit faire face.

Si l'on suit Avlijaš, Hassel et Palier (2021), le lien entre régime de croissance et régime de *welfare* peut être résumé selon ce classement (Tableau 0-8).

Tableau 0-8. Les différents régimes de *welfare* déterminés par le régime de croissance
(Avlijaš, Hassel et Palier, 2021)

Régime de croissance		Régime de <i>welfare</i> (Protection sociale + Institutions du marché du travail / détermination des Salaires + Éducation et Formation professionnelle)
tirée par les exportations (EX)	EX des services dynamiques	Dépenses d'investissement social et redistribution
	EX de fabrication haut de gamme	Dualisation et exclusion sociale
	EX financées par l'IDE	Protection sociale restreinte et compensation sélective pour les perdants d'une stratégie attirant les IDE
basée sur la demande intérieure (DI)	DI basée sur financiarisation	Privatisation du <i>Welfare</i>
	DI basée sur salaires et <i>welfare</i>	Dépenses sociales et redistribution du niveau haut

Certes, les éléments institutionnels que ces auteurs ont examinés pour déterminer cinq régimes de croissance sont quasiment identiques à ceux d'Amable (2003). Cependant ce qui est considéré dans leur étude (Hassel & Palier, 2021) comme les moteurs principaux pour la croissance sont : le secteur manufacturier des exportations ; le secteur du tertiaire dynamique ; l'investissement direct étranger (désormais IDE) ; le service financier ; le salaire et les prestations (bénéfices) sociales. Cela signifie que cette étude s'intéresse à la stratégie principale de croissance économique plutôt qu'au régime d'économie capitaliste. Autrement dit, leur analyse se situe au niveau d'un modèle macroéconomique ou de l'orientation majeure des politiques macroéconomiques.

Il faut néanmoins dire que cette typologie ne s'applique pas bien au cas coréen. Il semble incontestable que son modèle de croissance soit du type orienté par les exportations (Picot, 2021),

notamment les exportations de produits manufacturiers de haute qualité. L'un des pays représentatifs de ce modèle est l'Allemagne. Cependant, la nature du régime de *welfare* coréen est ambiguë et ne peut simplement relever de la même catégorie que celui de l'Allemagne, caractérisée par une dualisation de sa protection sociale. Cette dernière caractéristique se manifeste certainement aussi dans le système de protection social coréen, mais il n'en demeure pas moins que concernant de nombreux indicateurs liés au système de protection sociale, à savoir les taux de cotisation pour l'assurance sociale et les taux de couverture¹⁷, ces deux pays sont très éloignés. Bref, face aux risques sociaux issus de son marché du travail et de son modèle de croissance, le rôle stabilisateur du système de protection sociale coréen est beaucoup plus faible que l'allemand.

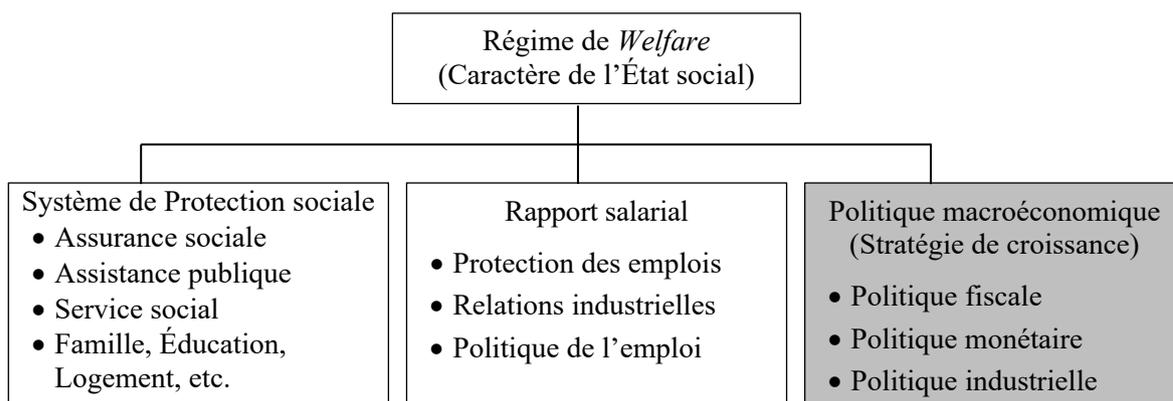
Contrairement à leurs études précédentes (Palier, 2018 ; Hassel & Palier, 2018), leur typologie a été récemment réduite aux pays européens (Avlijaš, Hassel et Palier, 2021). L'applicabilité du cas coréen ne pose donc pas du tout une limite à leurs résultats. De plus, le but de notre thèse ne consiste pas à proposer et justifier l'existence d'un autre modèle, mais à expliquer la faiblesse de l'État social coréen. De ce fait, leurs études peuvent constituer un fondement théorique et méthodologique pour notre thèse, avec la discussion de la VoC et l'approche régulationniste. Dans le contexte coréen, cependant, leur étude suggère deux sortes de probabilité : il pourrait éventuellement exister un autre type de régime de *welfare* au moins parmi les économies avancées, d'une part ; d'autre part, si des pays relevant du même groupe de régime de croissance ont des régimes de *welfare* différents, cela pourrait provenir de la maturité de leur système de protection sociale ou d'un lien institutionnel entre politique sociale et politique macroéconomique face aux risques sociaux.

En résumé, il importe de prendre en compte l'impact du *régime d'économie* et de l'*orientation des politiques macroéconomiques* car ils peuvent offrir un angle de vue permettant de mieux comprendre un État social donné, *en plaçant ce dernier au cœur de la discussion*. C'est pourquoi il nous semble qu'un *Thinking outside the box* (un penser hors de la case) vaut ici d'être tenté, qui pourrait un peu ébranler la hiérarchie instituée traditionnellement entre régime de capitalisme et régime de *welfare*. Bref, le but final de notre thèse consistera à repenser, pour éventuellement la fonder autrement, la mise en relation faite usuellement entre modèles de capitalisme et régime de *welfare*. L'hypothèse essentielle qui est à la base de notre ambition est la suivante : le régime d'un État social repose sur les trois fondements, à savoir système de protection sociale, rapport salarial¹⁸, politique macroéconomique (Schéma 0-1).

¹⁷ Il convient de comparer les indicateurs relatifs à l'Assurance sociale du fait que ces deux pays ont adopté tous deux le système bismarckien, alors que la part des dépenses sociales, qui est une conséquence globale, montre elle aussi un écart important entre les deux pays. Nous examinerons en détail cette question au chapitre 3.

¹⁸ Cette notion de Rapport salarial va au-delà de la « relation salariale qui décrit les modalités selon lesquelles chaque entreprise gère les composantes que sont l'organisation du travail, sa durée, le salaire, les perspectives de carrière, les avantages sociaux et autres éléments du salaire indirect » (Boyer, 2015 : 30)

Schéma 0-1. Le régime de *welfare* et ses composants



Il faut faire ici deux remarques. En premier lieu, au chapitre 3, seront analysés les deux premiers domaines, à savoir le système de protection sociale et le marché du travail, ainsi que l'interaction entre ceux-ci. En deuxième lieu, pour ce qui constitue le dernier des composants, précisons que le terme « politique macroéconomique » tel qu'il est ici employé représente le caractère structurel d'une économie et sa stratégie macroéconomique pour la croissance. Néanmoins, cette orientation stratégique des politiques macroéconomiques n'est pas tout à fait assimilable à ce qui avait été examiné par les études précédentes, à savoir à l'affiliation à un régime d'économie capitaliste tel qu'il se trouve configuré par ses divers constituants, politiques, économiques et sociaux¹⁹.

Finalement, cette interaction entre politique macroéconomique et politique sociale face aux risques sociaux, nous conduit à la dernière étape de notre problématique (voir prologue) : celle de se demander *si ce ne serait pas ce lien institutionnel (interaction) qui pourrait permettre d'expliquer la faiblesse de l'État social d'un pays*. C'est donc une tentative d'exploration de cette question que nous présentons dans ce travail, et nous pensons qu'elle pourrait peut-être constituer notre contribution originale au domaine académique des études sur l'État social²⁰. Pour cela, il convient, avant tout, de clarifier la notion de complémentarité institutionnelle et de dissonance institutionnelle.

¹⁹ Certes, les éléments que les études précédentes prenaient en compte ne sont pas à négliger, notamment la nature du système électoral (Alesina *et al.*, 2001 ; Estévez-Abe, 2008 ; Manow, 2009), celle de la compétence professionnelle, etc., de plus ils peuvent contribuer à expliquer partiellement tels ou tels caractères d'autres éléments relevant de ces trois domaines. Ils ne suffisent pourtant pas en eux-mêmes, selon nous, à caractériser le régime d'un État social, et notamment pas son évolution à long terme.

²⁰ Pour finir, s'agissant de ses fondements théoriques, précisons d'emblée que notre étude ne recourt pas à un seul cadre analytique. Avant tout, elle part de la thèse selon laquelle la forme du régime des économies capitalistes varie en fonction de l'articulation de différentes institutions. En effet, elle s'inspire des idées majeures des théories de la régulation, de l'institutionnalisme et de la diversité des capitalismes. Ainsi, notre étude veut en quelque sorte amener l'essentiel de ces théories à contribuer à la recherche de la détermination de ce en quoi peut consister un régime de *welfare*. Plus précisément, alors que les théories ou les thèses portant sur les régimes de capitalisme prenaient en compte la nature de l'État social comme variable explicative, notre étude, prend le régime de l'État social comme variable dépendante pour traiter du régime économique, à savoir des politiques macroéconomiques, en y voyant un facteur essentiel pour caractériser l'État social d'un pays. Enfin, afin de mieux comprendre l'évolution ou le dynamisme de ces politiques économiques à long terme, notre étude abordera cette question en s'aidant de l'approche institutionnaliste, notamment de

4. Complémentarité institutionnelle et dissonance institutionnelle

Étant donné que le concept de complémentarité institutionnelle repose bien évidemment sur l'interaction entre plusieurs institutions, « complémentarité » signifie ici plus précisément que le rôle ou le fonctionnement d'une institution renforce l'existence d'autre(s) institution(s) (Boyer, 2005; Amable, 2003; Streeck & Thelen, 2005), c'est-à-dire qu'il y a un effet de synergie. Inversement, s'il peut en être ainsi alors on peut, et on doit, tout naturellement s'interroger sur la possibilité du *cas contraire*. Une institution n'étant pas une génération spontanée, il peut y avoir entre les fonctionnements de diverses institutions, d'un certain point de vue, des effets secondaires négatifs, et on peut donc parler de *dissonance* entre institutions.

Ce concept joue un rôle clé dans l'approche de VoC. Comme nous l'avons déjà dit ci-dessus, Estevez-Abe *et al.* (2001) insistent sur la complémentarité entre régimes de production et État social, en se concentrant sur la formation professionnelle. De plus, au niveau de la politique macroéconomique, Iversen & Soskice (2006 ; 2010 ; 2012) arguent qu'il existe d'importantes complémentarités entre régimes de gestion de la demande agrégée (ADMR) et régimes de production, et ensuite que les différentes politiques macroéconomiques adoptées par les LME et les CME sont interdépendantes et, pour la plupart, complémentaires. Quant à l'approche régulationniste, on peut aussi souligner l'étude de Boyer (2015), qui montre bien cette complémentarité entre *welfare* et systèmes d'innovation dans les pays nordiques.

Si ces dernières études ont tenté d'identifier ce lien institutionnel au niveau d'une économie politique comparative, cette sous-section se propose de mettre en lumière, au travers du cas coréen, complémentarité et dissonance entre croissance économique et développement de l'État social. Durant la période de son industrialisation, l'État social développementaliste a fait dépendre ses politiques sociales de ses politiques industrielles. Il y a donc une relation de dépendance. Cependant, l'approche qui se base sur le régime de production insiste sur le choix stratégique des grandes entreprises. Selon cette approche, les grandes entreprises ont visé à conforter leur marché de travail interne en acceptant les assurances sociales (Maladie, Retraite, Chômage), de sorte qu'il existe une complémentarité (Yang Jae-jin, 2004). Enfin, à la différence de cette période, on ne trouve guère d'études qui aient abordé l'État social coréen postérieur à 1997 au moyen de ces concepts complémentarité et dissonance.

L'une des causes majeures de ce fait se trouve dans le fait que les politiques mises en œuvre dans les trois domaines (protection sociale, marché du travail, politique économique) sont plus ou moins incohérente. Pour être plus précis, s'agissant du domaine de protection sociale, même si la Corée a

l'institutionnalisme historique. Plus précisément, rupture et continuité dans l'orientation des politiques économiques après la crise de 1997 seront examinées comme liées à un certain *arrangement institutionnel* (Amable, 2018).

rapidement généralisé ses assurances sociales puis modernisé son assistance publique, son système de protection sociale s'est globalement développé autour de la seconde, notamment en se focalisant sur le problème démographique (taux de fécondité et vieillissement). En deuxième lieu, la dualisation du marché du travail s'est accélérée depuis 1998. En dernier lieu, quant au domaine économique, nous pouvons constater trois faits : 1. La stratégie « sélection et concentration » n'est plus valable. L'État coréen ne peut plus dominer les institutions financières, et ses subventions financières en faveur des entreprises se limitent au domaine de R&D ; 2. Cela ne signifie pas pour autant que l'autonomie de l'État s'affaiblisse considérablement dans le domaine des politiques économiques. En effet, si l'État a activement mené des politiques industrielles concernant les TIC et les *start-ups* après la crise de 1997, cette politique visait à promouvoir des petites-moyennes entreprises (désormais PME) pour un développement plus équilibré des entreprises du pays et à créer des emplois ; 3. Malgré ces politiques, la puissance économique de certains conglomérats et le régime de croissance fondé sur les exportations en sont sortis davantage renforcés.

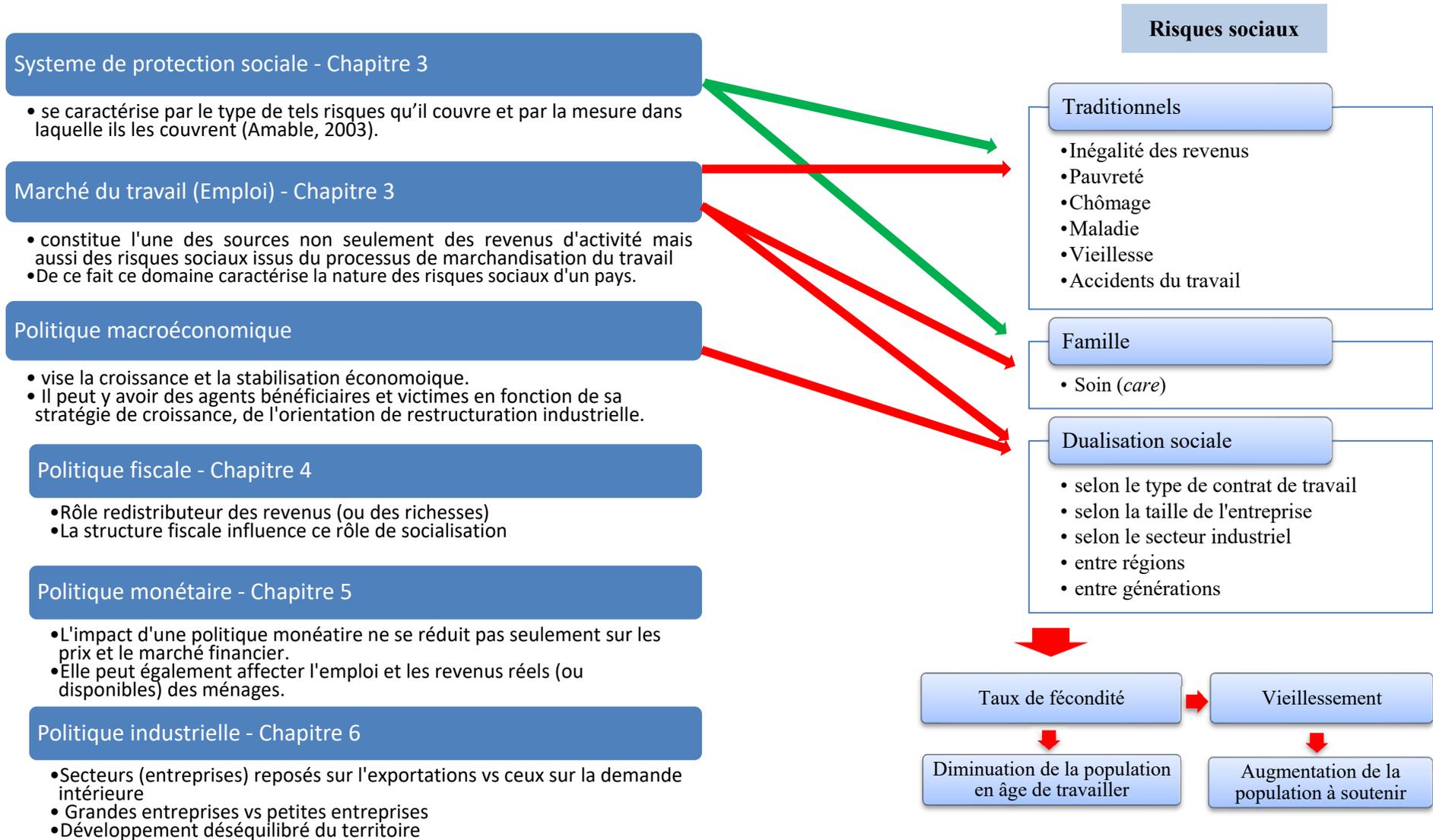
De ce fait, il n'est pas facile de cerner la nature de l'interaction entre institutions et entre domaines. Cependant, si l'on met la question du *welfare* au centre des discussions, nous pouvons découvrir le concept essentiel de notre étude, à savoir la dissonance institutionnelle vs complémentarité institutionnelle. Notre raisonnement commence par la mise en évidence de l'importance du principe persistant de minimisation des charges financières des entreprises relatives au coût de la main-d'œuvre. En premier lieu, les mesures liées aux problèmes démographiques, à savoir relevant de l'assistance publique, sont entièrement financées par le budget du gouvernement, à la différence de ce qui a lieu dans le système français, qui impose à l'employeur une cotisation pour les allocations familiales. En deuxième lieu, en dépit d'une généralisation, le taux de cotisation des assurances sociales, comme degré de mutualisation des risques sociaux, n'a que timidement augmenté sauf celui de la Maladie, et reste donc très faible en comparaison internationale. Nous pouvons déduire de ces faits deux hypothèses contradictoires.

La première est la complémentarité institutionnelle. Lorsqu'on les aborde sous l'angle de la performance économique, la stratégie visant à obtenir la compétitivité des prix dans la concurrence internationale semble bien se placer en relation de complémentarité avec la caractéristique institutionnelle de la protection sociale mentionnée ci-dessus ainsi qu'avec la dualisation du marché de travail, et notamment la précarisation des emplois. En revanche, du point de vue du *welfare*, les évolutions apparues depuis 1998 dans les trois domaines (protection sociale, marché du travail, politique économique) constituent une dissonance institutionnelle significative. En effet, le problème démographique, qui est perçu comme un risque social critique, est fortement lié au marché du travail (instabilité de l'emploi) et à la disparité importante entre les conditions de travail selon la taille de

l'entreprise. Par conséquent, l'absence de politiques sociales (y compris du travail) visant à réduire cet écart, et l'orientation des politiques macroéconomiques cherchant à maintenir une stratégie de croissance tirée par les exportations des grandes entreprises manifestent une dissonance institutionnelle en termes de régime de *welfare*. Ce qui se présente comme un cas situant à l'opposé du cas nordique où Boyer (2015) a bien identifié une complémentarité.

Finalement, nous pouvons schématiser nos problématiques concernant le lien entre politique sociale et politique macroéconomique dans le schéma 0-2. Si un système de protection sociale se caractérise par le type des risques sociaux qu'il couvre, ces risques ne concernent pas que le marché du travail. Surtout, la dualisation sociale est aussi liée à son régime d'économie, à savoir à l'orientation des politiques macroéconomiques qui visent en général à la croissance et à la stabilité. C'est pourquoi il importe d'examiner les liens, complémentarité ou dissonance, entre politique de protection sociale et politique du travail, entre politique sociale et politique macroéconomique, afin de caractériser et d'expliquer la nature de l'État social d'un pays donné.

Schéma 0-2. Liens entre politique sociale – politique économique – risques sociaux



Note : Une flèche rouge indique une causalité et une verte une réaction (protectrice).

Notre thèse repose principalement sur une analyse des institutions dans une perspective historique et juridique. En ayant recours aux statistiques domestiques (*Statistics Korea* (désormais *Kostat*), Banque de Corée, etc.) et internationales (OCDE, Banque mondiale, FMI), elle tentera également de décrire et d'évaluer les situations générées et de les comparer avec celles de pays étrangers, notamment ceux de l'OCDE. Par ailleurs, notre deuxième partie qui se consacre à une analyse des politiques macroéconomiques, à savoir les trois derniers chapitres (4. politique fiscale ; 5. politique monétaire ; 6. politique industrielle) adoptent différentes méthodologies pour chacun. Celles-ci seront donc détaillées dans la section suivante.

IV — PLAN DE LA THÈSE

On voit que notre thèse se compose de deux parties. Constituée par les trois premiers chapitres, une première partie se consacre à une approche, assez classique, de l'État social coréen. La deuxième partie, elle aussi constituée de trois chapitres, s'attache à approfondir l'examen de la question du lien institutionnel en ce qui concerne les politiques macroéconomiques mises en œuvre depuis 1998. Plus concrètement, si le premier chapitre étudie l'évolution de l'environnement social, politique et économique de l'État social coréen faite dans une perspective historique, le chapitre 2 tente de réinterpréter les études précédentes à propos vu du cas particulier qu'est la Corée, afin d'examiner et d'évaluer l'applicabilité de ces thèses à l'État social coréen. Enfin, le chapitre 3 commence à examiner véritablement le lien entre politique de la protection sociale et politique du travail.

Chapitre 1. L'État social coréen en perspective historique

Le chapitre 1 décrit donc l'État social coréen en l'abordant selon une perspective historique. Notamment, il vise à examiner comment la terminologie du *welfare* et le sens de ce que nous appelons État social sont perçus par la société coréenne, et il cherche à saisir, sous l'angle de l'économie politique, en quoi il y a eu continuité ou bien rupture dans cette évolution de l'État social coréen au travers des changements économiques et sociaux intervenus. En même temps, ce chapitre traite chronologiquement de l'évolution de cet État social moyennant une périodisation de cette évolution en trois époques : l'ère de l'industrialisation, 1961–1987 ; l'époque postérieure à la démocratisation, de 1987 jusqu'à la crise de 1997 ; la période d'après la crise de 1997, jusqu'à 2016.

Dans ce chapitre, nous montrons qu'à l'époque de son industrialisation, la protection sociale (*welfare*) demeurait perçue en Corée comme relevant du domaine de la charité religieuse ou de la solidarité familiale. Durant cette époque, s'agissant de l'introduction des assurances sociales, le pays s'efforça le plus possible d'éviter toute responsabilité financière de sa part, et de minimiser les charges

pour les entreprises. Vu pareil contexte, l'évolution du système de protection sociale depuis 1998 est appréciable et significative. Néanmoins, malgré sa généralisation et sa modernisation, le filet de la sécurité sociale coréenne reste encore fragile du fait que les différents risques sociaux se sont rapidement aggravés à partir de la crise de 1997.

Chapitre 2. Revue des études précédentes

Afin de caractériser et d'expliquer cet État social, le chapitre 2, consacré à une revue des études parues, vise à réinterpréter les thèses proposées par les études déjà réalisées en matière de régime de *welfare*, en les appliquant au cas coréen. Cela nous amène à remettre en cause ces approches selon trois angles : apports et limites des études pouvant contribuer à une typologie des régimes d'État social ; pertinence d'un modèle d'État social de l'Asie orientale ; lien institutionnel entre politique sociale et politique économique. Plus précisément, dans ce chapitre, nous voulons examiner les différentes études précédemment réalisées à la lumière d'une perspective qui voudrait tenter de répondre aux trois questions suivantes : 1. Quels sont les apports et les limites des études pouvant contribuer à une typologie des régimes d'État social ? 2. Existe-t-il un modèle d'État social valant pour l'Asie orientale ? 3. Le lien entre politique sociale et politique économique, en quoi consiste-t-il ?

Chapitre 3. Régime de protection sociale et marché du travail

Enfin, le chapitre 3 se consacre à l'examen du lien institutionnel entre politique de protection sociale et politique du travail. Nous y prenons en compte trois objets de recherche et nous suivons trois axes d'analyse. Dans un premier temps, sont traités successivement la nature des « risques sociaux » générés durant la *période de l'industrialisation*, leur rapport causal avec la stratégie de croissance, et notamment avec la « politique de travail », et la réponse que tente le « système de protection sociale » à ces risques. Dans un deuxième temps, nous nous focalisons sur l'évolution de ces trois objets, *évolution commençant en 1998*. Il convient de noter en effet que c'est à partir de la crise de 1997 que la Corée commence à renforcer véritablement son régime de protection sociale en modernisant les systèmes de ses assurances sociales, de son assistance publique et de son service social. Néanmoins, on constate en fait que l'orientation de ses politiques du travail, pourtant adoptée sous la contrainte du FMI (Fonds Monétaire International) lors de cette crise, celle d'une flexibilisation du marché du travail, est en fait restée inchangée. Finalement, notre dernier axe d'analyse envisage le *lien entre ces deux politiques, politiques de protection sociale et politiques du travail*. Ce lien s'instaure en fonction des réactions de chacune d'elles aux risques sociaux issus essentiellement d'une grave dualisation du marché du travail et d'une transformation du modèle familial traditionnel. En résumé, ce chapitre aborde l'évolution du système de protection sociale puis les mutations qui ont affecté le marché du travail, afin de chercher ensuite à déterminer comment se sont articulées en fait ces deux politiques.

Cela permet de mettre en lumière, pensons-nous, certains traits qui sont très caractéristiques de l'État social coréen. Surtout, il semble que cela nous permette de conclure que c'est l'accélération de la dualisation du marché du travail qui a réduit ce rôle de compensateur qu'aurait dû avoir la protection sociale. On peut donc qualifier la dissonance institutionnelle entre politique de protection sociale et politique du travail.

La seconde partie vise à aborder les politiques macroéconomiques dans leur lien avec les politiques sociales. Nous analyserons respectivement, dans les chapitres 4, 5, 6, qui la composent, la politique fiscale, la politique monétaire, et la politique industrielle dans leur lien avec la politique sociale. Présentons donc ci-dessous, pour finir, très brièvement l'essentiel de ces trois derniers chapitres.

Chapitre 4. La dynamique de la politique fiscale

Abordant la politique fiscale coréenne, le chapitre 4 tente de montrer comment sa dynamique affecte les activités budgétaires et fiscales du gouvernement, activités qui sont considérées comme étant nécessaires au renforcement de l'État social. Plus précisément, ce chapitre va distinguer dans ce domaine fiscal trois mouvements différents, supposés rendre possibles des politiques sociales favorables au bien-être (*welfare friendly policies*). En même temps, il fait voir comment trois véritables contre-mouvements se manifestent, qui sont contradictoires avec ceux-ci, de sorte que se trouve freinée l'expansion de ces activités budgétaires. Il s'agit de « l'accroissement des dépenses de l'Administration vs la faible part des recettes fiscales » ; de « l'augmentation de la dette publique vs la tradition de finances saines » ; de « la forte expansion des dépenses sociales vs le bas niveau des cotisations sociales ». Ces six mouvements, à savoir donc trois fois deux tendances contradictoires, confirment que la Corée a mené une politique fiscale contracyclique depuis la crise de 1997. Ce chapitre expliquera à partir de là quelles sont, dans le domaine « budgétaire et fiscal », les limites structurelles qui ont fait que le développement de l'État social coréen ne pouvait que demeurer restreint. En bref, ce chapitre tente d'analyser la nature du lien institutionnel formé par ces mouvements en matière d'État social.

Nos analyses sont principalement basées sur les différentes statistiques domestiques et internationales concernant les dépenses de l'Administration publique et les taxes, mais aussi sur l'examen des différents programmes électoraux des deux partis politiques majeurs.

Chapitre 5. La politique monétaire

Se consacrant à la politique monétaire, le chapitre 5 examinera quels furent les facteurs économiques et sociaux pris en compte par les autorités monétaires lors de la décision du taux d'intérêt. La Banque de Corée est une structure indépendante et son gouverneur préside le Conseil de Politique

Monétaire (*Monetary Policy Board*), composé de 7 membres. Qui plus est, le taux d'intérêt décidé par ce conseil constitue de facto l'unique politique monétaire. De ce fait, plutôt que de se concentrer sur ce taux d'intérêt lui-même, il convient d'observer en quoi consiste le processus qui mène à la décision d'un taux d'intérêt si l'on veut pouvoir bien saisir les caractéristiques et critères de la politique monétaire du pays, ainsi que leur évolution.

À cette fin, ce chapitre se donne pour objectif d'analyser les procès-verbaux de ce conseil au moyen de la technique du *Text mining* (fouille des textes). Cela doit permettre de vérifier, dans les paroles transmises par ces procès-verbaux, si un changement est bel et bien intervenu dans le processus de décision de ces autorités financières. Ce changement éventuel pourrait alors concerner le but de la politique monétaire du pays, son orientation et la prise en compte des effets sociaux pouvant affecter un régime de *welfare* donné. En effet, si les décideurs de la politique monétaire ont commencé à prendre en compte les différents facteurs sociaux en jeu, (re)distribution des revenus et des richesses, emploi, endettement des ménages, etc., alors cela sera audible dans leurs discours, et on pourra donc considérer que ces décisions sont désormais en prise, connectées, avec la politique sociale, connexion qui pourra se manifester soit comme une *complémentarité institutionnelle* soit comme une *dissonance* entre ces deux politiques.

Chapitre 6. Politique industrielle

Enfin, notre dernier chapitre étudiera les politiques industrielles mises en place entre 1998 et 2017, c'est-à-dire par quatre gouvernements successifs. Plus précisément, en se concentrant sur le lien institutionnel entre politique industrielle et politique sociale, ce chapitre 6 envisagera la question de savoir comment ces deux politiques ont cherché à tenter de répondre aux différents risques sociaux, notamment à la dualisation sociale. Certes, depuis 1998, les politiques sociales ne sont plus subordonnées à la croissance économique, à savoir à la politique industrielle du pays. De plus, les efforts institutionnels effectués pour développer le système de protection sociale durant cette période sont réels et ne sont pas à négliger. Dans ce contexte, ce chapitre veut soumettre à l'examen l'hypothèse selon laquelle c'est l'orientation elle-même de la politique industrielle suivie depuis la crise de 1997 qui aurait été en dissonance avec les politiques sociales mises en œuvre dans le même temps. C'est à cette fin que ce chapitre abordera la question de la dualisation dans le lien qu'elle a avec la politique macroéconomique. Puis il examinera les politiques industrielles pratiquées au fil des gouvernements successifs, cela afin de pouvoir cerner quelles ont été les modalités du devenir de cette dissonance institutionnelle entre politiques de croissance et politiques sociales, en termes d'État social.

**PARTIE I. L'ÉTAT SOCIAL SUD-CORÉEN : UNE
APPROCHE CLASSIQUE**

CHAPITRE 1. L'ÉTAT SOCIAL SUD-CORÉEN : UNE MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE

Le présent chapitre vise une présentation générale de l'État social coréen, tout en soulignant sa spécificité et ses particularités dans une perspective nécessairement historique. L'État social coréen a une histoire relativement courte, et son trait le plus notable est qu'il est fortement lié à un certain parcours politico-économique typique, singulier, notamment à certains tournants économiques décisifs et à des événements politiques aux conséquences importantes. Il s'agit, dans l'ordre et brièvement, de l'aide étrangère apportée au pays après la Guerre civile (1950-1953), de l'industrialisation rapide imposée par un gouvernement très autoritaire (après le coup d'État militaire de 1961), de la démocratisation advenue en 1987, et enfin de la crise asiatique et de la victoire de l'opposition politique, en 1997. De ce fait, le présent chapitre vise à saisir, sous l'angle de l'économie politique, en quoi il y a eu continuité et rupture dans l'évolution de l'État social coréen au travers de tous ces chocs économiques, politiques et sociaux.

Pour cela, cette présentation générale sera effectuée selon quatre axes : celui du *sens* que prend le terme « État social » dans ce pays ; celui du *degré* de l'État social que l'on peut constater durant la période de son industrialisation rapide ; celui des effets des changements intervenus dans la période post-démocratisation de 1987 ; enfin celui des mutations apparues dans cet État social depuis la crise de 1997.

I — POUR UNE COMPRÉHENSION DU CONCEPT D'« ÉTAT SOCIAL À LA SUD-CORÉENNE »

1. « État social », évolution de la compréhension du terme et de son étude en France

Avant d'appréhender quel sens prend la notion d'État social dans la situation coréenne, il convient de rappeler aussi clairement que possible le sens donné à cette notion en France afin de préciser notre propre perspective. À cette fin, plutôt que de réexaminer longuement quelle fut la naissance de l'État-providence français, notion qui en est proche, et quel était le contexte historique entourant la naissance du terme, nous préférons nous focaliser seulement sur les *représentations* s'attachant à ces deux termes, « État social », « État-providence », et sur la différence sémantique

qu'on peut y trouver, alors que tous deux traduisent un seul terme anglais : *welfare state*²¹. Éclairer cette différence sera plus pertinent pour notre propos.

Castel (1995) a préconisé l'emploi du terme d'« État social » plutôt que d'« État-providence » pour les trois raisons suivantes :

1. *L'État-providence postule une relation en face à face entre un État bienfaiteur et des bénéficiaires, réceptacles passifs de ses dons. [...] 2. Il est, dès l'origine, une expression polémique inventée par les détracteurs de l'intervention publique pour dénoncer ce prétendu assujettissement. [...] 3. L'État-providence est une construction idéologique montée par les adversaires de l'intervention de l'État [...]* (Castel, 1995 : 280-282).

En bref, selon lui, « État-providence » est une sorte de métaphore aux accents religieux conçue pour désigner une puissance tutélaire protectrice distribuant ses bienfaits à tous (Castel, 2009). En revanche, l'expression d'« État social » met l'accent sur la mise en place de droits, de protections dues, de services, pour lutter contre l'insécurité sociale (Castel, 2000). En effet, si « État-providence » semble impliquer la disparition des corps intermédiaires entre l'État et les individus, « État social » suppose par contre des corps intermédiaires forts et légitimes (syndicats et associations professionnelles et patronales), une délégation d'autorité et une importante réglementation d'État (Merrien, 2007). Pourtant, ces deux termes aussi différents restent souvent utilisés comme des équivalents sémantiques (Merrien *et al.*, 2005).

Sur le plan juridique, quelle que soit l'appellation qu'on lui donne, on peut dire que la notion d'État social naît d'une conceptualisation juridique apparue dans un contexte de complexification et d'asymétrie régnant dans les rapports sociaux (Olivier, 2014). Plus précisément, cette notion d'État social signifie une modification de l'ordre juridique libéral, modification dans le sens d'un ajout à cet ordre d'une dimension d'*autodétermination collective* qui permet de faire procéder la règle de droit de la libre association des individus ainsi que des conflits d'intérêts (Supiot, 2013). Enfin, il est à noter que l'essentiel de cette évolution juridique concerne le *monde du travail*, et notamment le rôle d'un État supposé régulariser les rapports salariaux (Castel, 2009).

Au-delà de ces discussions terminologiques et juridiques, certaines études ont tenté récemment d'élargir le sens de la notion d'État social ainsi que son domaine d'application, ouvrant ainsi le champ des recherches portant sur lui : Ramaux (2012) suggère ainsi une acception large, qui permette d'inclure aussi les politiques économiques mises en œuvre par l'État dans l'étude de l'État social, étude

²¹ La notion anglo-saxonne de *Welfare state* est attribuée à William Temples, dont l'introduction en 1943 visait à marquer un fort contraste avec la notion de *Warfare State*, c'est-à-dire d'État entièrement organisé pour des fins guerrières (Merrien, 2005).

trop souvent réduite à celle de la protection sociale et de la régulation du marché du travail. Autrement dit, tandis que dans la notion d'État social conçue en son sens strict, ou restreint, les interventions de l'État ne sont supposées que viser à intégrer les citoyens (ou à favoriser leur intégration), par contraste, dans la notion d'État social entendue en un sens élargi, c'est toute intervention concernant l'organisation de la société-territoire, dont l'État n'est qu'une des composantes, qui est prise en considération également (Billaudot, 2008). Cependant, il y subsiste néanmoins encore une certaine limitation, en ce sens que dans ces études envisageant ainsi l'État social les politiques économiques et l'intervention étatique ne sont toujours pas abordées en termes d'*interaction* ni dans leurs *liens institutionnels* avec les politiques sociales, notamment avec le régime d'État social.

2. Le sens donné à la notion d'État social en Corée du Sud

Du point de vue terminologique, le coréen dispose dans l'usage courant, d'un seul terme, « *bokji gukga* (복지국가) » correspondant à l'« État social » (ou à l'« État-providence ») du français. Dans cette expression, *bokji* peut se traduire par « bien-être » et *gukga* par « État ». Même si le terme d'État social peut aussi être traduit littéralement par « *sahoe gukga* (사회국가) » en coréen, il faut noter que *Welfare state*, le terme anglais, est perçu, à juste titre, comme traduisant littéralement « *bokji gukga* (복지국가; bien-être-État) ». Concernant *sahoe gukga*, quoique « *sahoe* » y signifie « société » au sens propre, ce terme est ici employé comme adjectif, « social » ou « de la société », et l'expression, « social État », traduit donc littéralement « État social ». Cependant, comme on va le voir plus loin, elle n'est guère employée. Ainsi, il importe de saisir d'abord le sens que prend ordinairement le terme « *bokji* », « bien-être » dans la société coréenne, et c'est seulement après, dans un deuxième temps, qu'on peut s'interroger sur la signification que « *sahoe gukga* » pourrait prendre, aurait pu prendre.

a) *Bokji* ou *Sahoe bokji* (bien-être social) plutôt que *bokji gukga* (État social)

L'Institut National de la Langue Coréenne (국립국어원; *National Institute of Korean Language*) définit dans son dictionnaire (표준국어대사전; *Standard Korean Language Dictionary*) le *bokji gukga* comme : « État dans lequel l'appareil étatique mène des politiques de bien-être (*bokji*), telles que le système de protection sociale ou le salaire minimum, en ayant pour mission principale d'améliorer le bien-être public »²². Le sens que donne le même dictionnaire au terme « *bokji* » est quant à lui très bref, « vie heureuse (행복한 삶) ». Ainsi, notons-le bien, de même que dans la plupart des pays, d'ailleurs, le « *bokji* » n'a pas été conçu à l'origine comme un droit social en Corée. Il est même d'ailleurs un peu difficile d'assurer que, même à présent, il le soit vraiment. Cela provient du fait que l'emploi du terme est resté longtemps confiné dans un secteur non gouvernemental, notamment dans celui des œuvres religieuses de bienfaisance. Le « droit au bonheur », même dans sa seule dimension matérielle, n'était

²² « 국민의 복지 증진을 국가의 중심사명으로 보고 국가기관이 사회보장제도, 최저임금 따위의 복지정책을 펴는 국가 »

donc pas du tout perçu comme un droit, mais relevait plutôt de la compassion ou de la clémence éventuelles de l'État. Finalement, on peut dire qu'il était compris et accepté comme « charité » ou « bienfaisance » dans la société coréenne (Lee Tae-soo, 2008 ; Lee Hye-kyung, 1993).

On peut aborder la notion moderne politique de « *bokji* » en Corée au travers du texte de la « Constitution » du pays (encadré I-1) et de sa présentation dans l'enseignement supérieur (encadré I-2). Avant tout, c'est dans la Constitution en vigueur que s'inscrit pour la première fois le « bien-être » et le « bien-être social » (article 34). Cette Constitution a été entièrement révisée à la suite de la démocratisation de 1987. Même si sa version initiale, de 1948, mentionnait déjà la protection sociale visant certaines classes vulnérables, le rôle de l'État était resté très limité jusqu'à l'année 1987. Néanmoins, même dans la Constitution révisée, actuellement encore en vigueur, l'intervention de l'État pour assurer aux citoyens et citoyennes une « vie digne d'un être humain », selon ses propres mots, reste encore abstraite et limitée à certaines catégories de la population, socio-économiquement faibles. D'ailleurs, s'agissant du travail, la Constitution coréenne ne le définit toujours pas seulement, ou d'abord, comme un droit, mais plutôt comme un « devoir », le devoir de travailler, qui constitue l'une des quatre obligations envers la Nation, avec l'Éducation (apprendre), le Service militaire (défendre la patrie), le Paiement des impôts.

Encadré I-1. Évolution de la Constitution sud-coréenne	
Constitution initiale / 1948	<p>Article 19. Est protégée par l'État la personne n'ayant pas la capacité de maintenir sa subsistance du fait d'une perte de capacité de travail, de maladie, ou de vieillesse.</p>
5ème révision / 1962	<p>Article 30.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tous les gens ont le droit de vivre une vie digne d'un être humain 2. L'État doit faire des efforts pour le renforcement de la sécurité sociale. 3. La personne n'ayant pas la capacité de gagner sa subsistance est protégée par l'État, conformément à la loi.
9ème révision / 1987	<p>Article 34</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tous les gens ont le droit de vivre une vie digne d'un être humain 2. l'État est obligé de faire des efforts pour le renforcement de la protection sociale et du bien-être social. 3. l'État doit s'efforcer d'améliorer le bien-être, les droits et les intérêts de la femme. 4. l'État est tenu de mener une politique visant à améliorer le bien-être des personnes âgées et des adolescents. 5. Les handicapés et les personnes n'ayant pas la capacité de maintenir leur subsistance pour cause de maladie, de vieillesse, etc., sont protégées par l'État, conformément à la loi. 6. l'État doit s'efforcer de prévenir les désastres et d'en protéger la population

C'est dans pareil contexte que le projet de révision de la Constitution, lancé en 2018 par le président Moon Jae-in (mais rejeté par l'Assemblée nationale) avait proposé, quant aux droits

fondamentaux, quelques principes susceptibles de renforcer l'État social, sans mentionner le « bien-être ». On constate en effet que ce « devoir de travailler » y a été supprimé et que le droit social y a été étendu à toute la population. À titre d'exemples : « Tous les membres de la population ont le droit d'être subventionnés par l'État en ce qui concerne la grossesse, l'accouchement, la garde d'enfants » (Article 35-3) ; « les handicapés ont le droit de vivre une vie digne et indépendante et de participer à toutes les dimensions sociales avec des chances égales » (Article 36-3).

Quant au « Bien-être (*bokji*) social (*sahoe*) », donc *sahoe bokji*, terme qui apparaît bel et bien dans la Constitution révisée de 1987, il a été pour le pays un terme plus couramment utilisé que celui de « *bokji gukga* », « État [pour le] bien-être ». Cela signifie que la sphère du bien-être (*bokji*) et son fonctionnement demeuraient jusqu'à ces derniers temps dans le secteur privé et que les termes *bokji* et *sahoe bokji* n'ont pas été perçus dans la société coréenne comme notion relevant de l'espace étatique. Cette particularité peut s'expliquer par le contexte historique de son origine (*bokji*), et par le fait que son emploi fut confirmé par l'évolution des disciplines universitaires (voir l'encadré I-2).

Encadré I-2. Un aspect de l'« État social » en Corée du Sud vu à travers l'enseignement supérieur

De nombreuses universités coréennes disposent d'une spécialité de « *Social Welfare* ». Cette spécialité fut en fait introduite sous le nom de « *Christian Social Work* » en 1947, sous l'influence de l'éducation américaine, à l'« Ewha Womans University », puis plus tard – en 1957 – sous le nom de « *Social Work* » à l'Université Nationale de Séoul. Depuis la Guerre de Corée (1950-1953), avec le secours d'organisations internationales telles que l'UNICEF, la discipline « *Social Work* », comprise et pratiquée à l'américaine, a été introduite non seulement dans le secteur civil – organisations non-gouvernementales -, mais aussi à l'université. Ce phénomène est lié à la situation économique et politique : politiquement, la période d'administration par le régime militaire américain (1945-1948). En fait, c'est toute l'époque allant de 1945 à 1960 qui pourrait être encore qualifiée d'« Économie fondée sur l'aide américaine » dans l'histoire de l'économie sud-coréenne. Ainsi, avant que soit initié son système moderne de protection sociale, la Corée du Sud a donc connu l'aide étrangère et l'assistance en matière d'espace privé. Alors qu'elle était souvent encore intitulée indifféremment « *Social Work* » ou « *Social Welfare* » jusqu'aux années 70, le nom de cette discipline devient « *Social Welfare* » à partir de 1980, à la suite de la révision de la loi sur le « *Social Welfare Work* » de 1970. En 2010, cette discipline était encore proposée dans 196 établissements d'enseignement supérieur sur 345 au total, et dans 113 Universités sur 196.

L'histoire manifeste ici au moins deux points significatifs : d'une part, la notion de bien-être social en Corée du Sud a été d'abord employée dans l'espace civil, ou plutôt religieux, de

la bienfaisance, et non pas dans la sphère étatique, et cela, de plus, sous une influence étrangère. En effet, les étudiants dans cette discipline travaillent de fait, pour la plupart, pour des institutions ou des fondations caritatives dirigées par des entreprises ou des particuliers. Cette discipline est d'abord pratique et qu'elle sert un objectif professionnel plutôt que d'être envisagée théoriquement sous l'angle académique. D'autre part, malgré la longue histoire de cette discipline, comparée à d'autres, son enseignement n'avait guère suscité de débats sur l'État social avant 1998, et l'étude du « *Social Welfare* » s'est donc longtemps cantonnée à des domaines pratiques et professionnels plutôt qu'académiques.

En résumé, bien que le terme de *bokji* ou de *bokji gukga*, malgré un processus d'évolution de son sens, soit à présent largement utilisé dans le domaine politique et académique, il est resté longtemps connoté sémantiquement par son passé, et il n'avait pas pris, avant 1998 au plus tôt, le sens moderne qui désigne le rôle proprement social de l'État, notamment son intervention active sur le marché. Cela est dû aussi au fait que la Corée, avant une évolution qui date d'une trentaine d'années maximum, a longtemps sacrifié le volet social de son développement, perçu comme un frein à sa croissance et à sa compétitivité économiques (Bidet, 2002). Cela explique que l'État coréen n'avait mis en place, durant son industrialisation, qu'un certain type de politique sociale (ou de protection sociale), de niveau minimaliste, et cela, avec la volonté de mieux répondre aux différentes conjonctures politiques et économiques. Enfin, dans le contexte qui est propre à la Corée, à savoir celui du long règne d'un État paternaliste et autoritaire, ce terme de *bokji* était le plus souvent perçu, et cela pendant longtemps, comme renvoyant à une « bienfaisance » ou à une « charité » octroyée généreusement par un État.

b) *Sahoe gukga* plutôt que *Bokji gukga* ?

Sémantiquement, on peut donc trouver un air commun entre la notion d'État-providence et celle de *bokji gukga*, malgré des contextes historiques respectifs tout à fait éloignés. Faudrait-il alors introduire une autre terminologie, plus neutre et qui ne tombe pas sous les critiques de Castel (1995) mentionnées plus haut contre « État-providence » ? Faudrait-il donc par conséquent introduire « *sahoe gukga* », équivalent littéral exact et de sens proche de la notion de *Sozialstaat* (allemande) ou d'*État social* (française) ? Pourtant, à la vérité la question ne se pose plus : il est trop tard, les usages sont fixés. Approfondir davantage cette question intéressante nous éloignerait malheureusement du sujet de cette étude. Reste cependant qu'il faut noter deux réalités concernant ces deux termes.

D'une part, le sens de *Bokji gukga*, tel que ressenti dans le pays, a évolué depuis la crise de 1997, à l'image d'ailleurs de la métamorphose de la notion de *Welfare State* aux Etats-Unis. Avec le renforcement graduel du système de protection sociale, le *bokji gukga* est même devenu depuis 2011 l'enjeu majeur lors des élections législative et présidentielle. Aux yeux de la sphère politique, il importe

de ne plus négliger la demande sociale d'une réponse étatique aux risques sociaux qui s'aggravent : pauvreté des personnes âgées, bas taux de fécondité (lié aux frais, très élevés, de l'éducation et de la garde des enfants), précarité de l'emploi, etc. S'il n'est cependant pas encore certain que le « *bokji* » soit perçu par la société coréenne comme un *droit* social, néanmoins il est sûr que le sentiment de son importance et de la nécessité d'y veiller sont largement et globalement partagés.

Par ailleurs, il faut noter que le terme de *sahoe*, « social », comporte en outre la connotation d'une sorte de *solidarité*. Pour autant que le terme « État social » souligne le lien étroit qu'entretient un tel État avec les différents groupements sociaux, le terme de *Sahoe gukga* aurait certes semblé mieux convenir à ce dont il est question que celui de *Bokji gukga*, et il aurait donc été souhaitable d'en répandre l'usage. Néanmoins, répétons-le, ce n'est pas encore un terme connu du grand public, ni même d'ailleurs encore très employé par les chercheurs. Retenons donc que si le terme de « *bokji* » ou de « *Bokji gukga* » ne comportait pas littéralement, en tant que tel, une connotation religieuse aussi forte que celle d'« État-providence » à cause de « la Providence », ni même cette signification de *don* que gardait la notion française laissée d'État-providence, il a évoqué (et évoque encore, même de nos jours) socialement une réelle aura de bienfaisance surérogatoire, aura liée à l'incapacité et/ou à l'indifférence qui furent longtemps supposées traditionnellement tout à fait, ou assez, normales de la part de l'État : celui-ci n'était pas obligé d'être bienfaisant, ni même bienveillant, dans l'esprit du peuple.

Ainsi, même si l'on pourrait, voire devrait, traduire, du point de vue de l'exactitude sociale et sémantique, le terme d'« État social » par celui de « *Sahoe gukga* », afin de mieux souligner son caractère de « solidarité » et de « droit social », notre thèse aura pourtant affaire, dans ses citations du coréen traduites, aux termes coréens quasiment toujours employés de « *bokji* » et de « *Bokji gukga* » pour désigner cette réalité nommée en français « État social », pour les raisons historiques mentionnées. C'est donc « *Bokji gukga* » qui devra donc être retenu finalement comme équivalent pratique d'« État social », d'« État-providence », et de « *Welfare State* ».

II — LA POLITIQUE SOCIALE DURANT L'INDUSTRIALISATION

La croissance de l'économie coréenne date du début des années 60, sous l'État autoritaire. Demeurant encore à 80 dollars en 1960, le revenu national brut (RNB) « nominal » par personne atteignait 6505 dollars en 1990. Par ailleurs, le RNB « réel » est multiplié par 15 durant la même période. Cela signifie que la Corée est très rapidement sortie d'une pauvreté quasi absolue pour rejoindre finalement les pays de l'OCDE en 1996. Cet essor économique se caractérise par une stratégie

d'industrialisation à initiative forte de l'État (Chang Ha-joon, 1993)²³. L'un de ses moyens fut de mobiliser les ressources domestiques afin de promouvoir les industries ciblées (Alam, 1989 ; Chaudhuri, 1996). Autrement dit, le pays donna alors la priorité nationale absolue à sa croissance économique.

Par conséquent, les politiques sociales mises en œuvre furent alors relativement réduites, et très sélectives si on les compare au soin apporté au déploiement des politiques économiques en faveur de la croissance durant cette même période. Plus précisément, et au moins du côté institutionnel, le système de la sécurité sociale coréenne ne fut pas conçu comme devant se hausser au niveau de la performance économique. Dans une telle optique, nous remarquerons dans les sous-sections suivantes que trois traits caractérisent la protection sociale coréenne à l'époque de l'industrialisation du pays : des assurances sociales restant largement ineffectives ; une régulation du travail autoritaire ; la compétition avec la Corée du Nord.

1. Des Assurances sociales restées largement ineffectives

Quant au premier trait, il convient d'aborder l'examen des *Assurances sociales* introduites durant cette période. La naissance de l'Assurance sociale, qui marque « la rupture avec les principes libéraux de la protection sociale, [pour la plupart des pays], se réalise en tout premier lieu dans le domaine de l'accident du travail, puis dans les domaines de la maladie et de la vieillesse, enfin dans le domaine du chômage » écrivent Merrien *et al.* (2005), (voir Tableau I-1). La Corée n'a pas fait exception à cette règle empirique en commençant par l'Assurance Accident du travail, introduite *juridiquement* en 1953, et en la faisant suivre des trois dernières assurances, introduites l'une après l'autre.

Tableau I-1. Date d'introduction des systèmes de protection sociale en Occident et en Asie de l'Est

	Accidents du travail	Maladie	Retraite	Chômage
Allemagne	1884	1883	1889	1927
France	1898/1946	1930	1930	1959
Royaume-Uni	1906/1946	1911/1946	1908/1925	1911
États-Unis			1935	1935
Japon	1911	1922	1941	1947
Taiwan	1929	1950	1950	(1998)
Hong Kong	1953	1968	1973	1971
Singapour	1929	(1983)	1953	

Source : P. Flora & J. Alber (1981) pour les pays occidentaux ; Hort & Kuhnle (2000) pour les pays d'Asie de l'Est.

²³ Les différents points de vue soutenus concernant cette croissance économique du pays seront examinés en détail dans la deuxième partie de cette étude.

S'agissant de ce qui nous occupe, il est en fait assez peu pertinent d'insister trop sur le retard des dates d'introduction coréennes si on les compare à celles des pays occidentaux comme des pays voisins d'Asie orientale. À titre d'exemple, pour l'assurance Accident du travail, qui constitue le baromètre de l'industrialisation, c'est en 1963 que le système a été introduit *effectivement* en Corée, contre 1898 pour la France. Ce retard de 65 ans est fortement lié à la différence historique des économies des deux pays. C'est qu'en France, alors que la part de la population occupée dans le secteur industriel s'élevait déjà en 1896 à 30 % (5 660 300) de la totalité de la population occupée (18 934 600) (Cahen, 1953), elle n'était toujours que de 11,2 % (industries manufacturière et minière et construction) en 1963 en Corée. Cela signifie que l'économie française avait déjà atteint un assez haut niveau dans son industrialisation lorsque fut mis en œuvre un système protégeant les ouvriers. D'un autre côté, la population agricole (pêche et sylviculture) était encore majoritaire en 1963 en Corée, avec 63 %, contre 45 % en 1896 pour la France. Ce n'est qu'en 1975 que ce pourcentage atteint 45,7 % en Corée. Pour l'Assurance chômage (ou Emploi) qui est en général introduite le plus tardivement parmi les quatre assurances sociales dans la plupart des pays, ce qui compte est la part des emplois salariés. Pour la France, qui l'adopte en 1959, la part des salariés était de 68,6 %, tandis qu'elle restait encore à 63 % en 1995 en Corée, pour atteindre le niveau de 68,8 % seulement en 2008. Cette comparaison souligne que pour comprendre l'histoire d'une industrialisation on ne peut se contenter seulement d'explications par sa rapidité ni par le niveau économique déjà atteint par le pays au moment où l'on s'y intéresse.

Ce qui compte, concernant l'introduction des assurances sociales coréennes est bien plutôt leur mode, qui se manifeste clairement dans le processus *singulier et long* qui va de leur *conception* à leur *réalisation*. En effet – et l'on ne saurait trop y insister –, sauf pour l'Assurance Emploi, mise en place au dernier moment, il existe un décalage temporel de plus de 10 ans entre leur conception juridique et le début de leur mise en application (voir Tableau I-2). De plus, excepté pour l'Assurance maladie, le système des assurances sociales n'a été généralisé qu'en 1998. La Pension nationale de retraite ne commença ainsi d'être mise en pratique au niveau national qu'en 1988, bien que la loi en ait été promulguée dès 1973. Cet intervalle de 15 ans peut être expliqué par l'*intention* qui se trouvait, en fait, derrière sa conception. Ainsi, le général Park Chung-hee (président de 1963 à 1979), devant faire face à une crise économique et politique au début de 1970, lance alors un Projet d'Industrie Chimique Lourde (désormais ICL), et s'il conçoit bien alors un projet de pension nationale, ce n'est en réalité que *comme moyen de mobiliser aisément des capitaux domestiques* pour la bonne réalisation de ce projet d'ICL. La mise à exécution de ce projet de pension nationale se verra d'ailleurs finalement reportée *sine die* pour des raisons diverses, notamment le choc pétrolier de 1973. Malgré donc l'invocation de facteurs divers et variés pour justifier ce retard, ce qui joue tout simplement en fait est, sur un plan purement économique, le rôle majeur que sont ces deux faits concomitants : le malaise

économique provoqué par le choc pétrolier et la prévision que cette Pension nationale de Retraite promise n'aurait finalement pas eu l'effet escompté : mobiliser suffisamment de capitaux domestiques pour financer le développement de l'ICL. Aussi le projet est-il platement abandonné, ayant perdu son principal intérêt, qui n'était pas celui des retraités.

Tableau I-2. Introduction des quatre assurances sociales en Corée du Sud

	Accidents du travail	Maladie	Retraite (pension nationale)	Emploi
Introduction juridique (début d'application)	1953 (1963)	1963 (1977)	1973 (1988)	1993 (1995)
Généralisation achevée	2000	1989	1999	1998

Pourtant, finalement et bien longtemps après, un programme de Pension nationale de retraite, après modification complète en 1986, sera tout de même mis en œuvre, en 1988. Cependant, il ne concernera que les seuls salariés des entreprises de plus de 10 employés. C'est seulement à partir de 1999 que ce système de retraite s'appliquera, enfin, à tous les habitants des villes, après l'intégration des paysans et des pêcheurs en 1995, au-delà des seuls salariés. C'est donc seulement après une nouvelle réforme, en 1998, que le système est appliqué enfin pour valoir au plan national. En conséquence, alors qu'il en restait à 5,4 % de la population occupée en 1987, le taux de couverture de ce système augmentera jusqu'à 31,9 % en 1988 et se haussera de 38,8 % à 58,7 % entre 1998 et 1999²⁴.

L'installation de l'Assurance Maladie s'est étalée chronologiquement quant à elle sur 4 étapes en Corée. La *première étape* a été la promulgation d'une loi sur l'Assurance Maladie, en 1963. Cette loi stipulait que l'employeur d'une entreprise ayant plus de 300 salariés pouvait organiser une association pour l'Assurance Maladie à condition qu'il y ait accord d'au moins 300 employés, ou bien qu'il puisse constituer une telle association en commun avec une autre entreprise si son entreprise comptait moins de 300 employés. Malgré son caractère historique cette loi n'eut guère d'impact en pratique puisque, d'une part, la population ciblée par l'assurance était limitée, mais, surtout, parce que l'affiliation n'y était pas obligatoire mais libre et volontaire. Ainsi, l'Assurance Maladie ne fut véritablement effective qu'à partir de 1977, quand les salariés d'une entreprise comptant au moins 500 personnes durent obligatoirement devenir affiliés à une Assurance Maladie grâce à une révision complète de la loi, en 1976, qui marque la *deuxième étape* de son instauration. La période suivante, entre 1977 et 1988, se caractérise par une extension et par une consolidation de l'assurance durant le processus de ses révisions successives : le champ d'application de l'assurance obligatoire est étendu aux entreprises de plus de 300 employés en 1979, à celles de plus de 100 en 1981, de plus de 16 en 1983, de plus de 5 en 1988. En 1989, début de la *troisième étape*, le pays achève, après sa

²⁴ National Pension Corporation, « National Pension Statistical Yearbook 1999 ».

démocratisation, la réalisation d'une Assurance Maladie qui couvre désormais toute la population avec son extension finale à toute la zone urbaine, en 1989, à la suite de son extension préalable à toute la zone rurale, en 1988. Enfin, une quatrième et *dernière étape*, en 2000, concerne l'unification des caisses, qui restaient auparavant différemment gérées selon la région et la société, grâce à la création d'une unique institution publique (*National Health Insurance Corporation*), dirigée par l'État.

Finalement, la date de l'introduction juridique des assurances sociales coréennes n'est, au fond, pas si tardive relativement au degré d'industrialisation du pays, même si elle tarde par rapport à d'autres pays de l'Asie orientale, notamment Taiwan et Singapour, cités souvent dans l'étude de l'essor économique de cette région. L'important quant à la cause de ce retard se trouve dans le fait que si la Corée a reporté pendant si longtemps la mise en œuvre de ses assurances sociales c'était pour des raisons économiques, l'occurrence de ne pas peser sur les entreprises. Important aussi est le fait que le taux de couverture de ce système de sécurité sociale soit longtemps resté faible, sauf pour la Maladie, et cela jusqu'à la réforme de la protection sociale effectuée à partir de 1998. Ainsi, nous pouvons dire que la Corée a bel et bien sacrifié à son industrialisation rapide le volet social de son développement, perçu alors comme un frein à sa croissance et à sa compétitivité économiques (Bidet, 2002). En même temps, l'État autoritaire cherchait à instrumentaliser le timide développement de ses politiques sociales dans le but de renforcer son assise populaire (Merrien *et al*, 2005).

2. La régulation des rapports de travail

Concernant le deuxième trait caractérisant l'État social coréen à l'époque de l'industrialisation, on peut dire que si le régime de la protection sociale est demeuré à vrai dire inefficace (*quasi nul et non avenu*), l'État autoritaire a réagi en revanche, et là de manière très active, à la question de la régulation du travail.

Concernant l'histoire du Droit du Travail coréen, dans un premier temps, l'époque du régime Park Chung-hee apparaît comme une période sombre, puisqu'il y a même régression par rapport à la situation antérieure. Tout d'abord, une première révision de ce droit, intervenant en 1963, commença en effet par interdire toute activité politique aux syndicats, en ajoutant cette clause : « *Le syndicat ne peut ni soutenir un parti politique, ni agir pour faire élire un candidat à une élection de fonctionnaire* ». Quant à la possibilité de création d'un syndicat, on régresse donc du principe valant antérieurement d'un système de simple *déclaration* à un système d'*autorisation*. Concernant la restructuration des syndicats et les lois relatives aux rapports de travail, toute une série de changements de ce genre va s'ensuivre, inspirée plutôt par des buts politiques que par des intentions économiques. Il s'agit de dépolitiser absolument le mouvement syndical en le déconnectant de tout lien possible avec une opposition politique (Koo Hagen, 2001). Toutefois, en raison du flou naturel des frontières entre

domaine syndical et champ politique, cette mesure revient en fait à l'émasculation de toute activité syndicale. De plus, le démantèlement des syndicats existants, puis leur restructuration opérée par les services secrets de l'État, la KCIA (*Korea Central Intelligence Agency*), ouvrent la voie à la création d'un « syndicat maison » national (FKTU) bénéficiant d'une position monopolistique, position qui, pour une part, persistera jusqu'en 1999, où une autre confédération de syndicats (KCTU) sera enfin juridiquement reconnue et, pour une autre part, persistera même au-delà. Dans certains cas en effet, il faudra attendre jusqu'au 1^{er} juillet 2011 pour que soit finalement autorisé le pluralisme syndical sur les lieux de travail (au sein de l'entreprise). D'ailleurs, la plupart des négociations collectives ne se déroulent et ne valent que dans le cadre de telle ou telle entreprise et, malgré une syndicalisation autorisée de type *Union shop*²⁵, l'affiliation à ce « syndicat maison » non seulement n'est pas obligatoire mais n'est plutôt même guère recommandée (Choi Jang-jip, 1990).

Dans un deuxième temps, pour répondre à la crise économique de la fin des années 1960, le président Park tente d'offrir un environnement plus favorable aux entreprises étrangères. L'une des mesures prises alors consiste à interdire la grève dans ces sociétés étrangères en introduisant à cet effet une *loi spéciale temporaire sur le syndicat et sur la régulation des conflits du travail dans les firmes d'investissement étrangères* (1970). Cet événement est considéré en matière de politique du travail comme un tournant décisif pris pour se conformer à des critères purement économiques, en ce sens que l'État décidait ainsi de limiter le droit du travail afin de mieux favoriser le succès, ou l'accélération, de son industrialisation, notamment relativement au projet d'ICL. De plus, comme une crise politique succède à la crise économique de la fin de 1971, le gouvernement autoritaire va aller encore plus loin : il proclame l'« état d'urgence », puis la loi « *Special Measures for National Security* » (abrogée seulement en 1981) : sont supprimés le droit de négociations collectives et le droit d'action collective. Quant au droit d'organisation, il n'est autorisé que soumis à de nombreux contrôles administratifs d'État (Koo Hagen, 2001). Finalement ce sont en fait la plupart des activités syndicales qui sont interdites par la Constitution de ce régime, dit « Yusin » (1972-1979), système qui concède au président un superpouvoir allant au-delà de la Constitution en lui permettant, de plus, de le prolonger par un mandat à perpétuité. Si les années 70 marquent une période d'essor économique, cela en dépit d'une inflation à tout-va²⁶ et de la crise mondiale due notamment au choc pétrolier, ces années sont donc au contraire pour les conditions de travail une époque très sombre, celle où l'État ne réduit pas seulement le droit du travail (les trois droits fondamentaux) mais aussi bien les droits humains fondamentaux (liberté de circulation, liberté de réunion, etc.).

²⁵ Pratique syndicale existant en Belgique et dans les pays anglo-saxons qui oblige l'employeur à n'embaucher que des travailleurs s'engageant à adhérer à un syndicat déterminé (*Dictionnaire Larousse*).

²⁶ 23,6% en 1974 ; 26,3 % en 1975 ; 18,2% en 1979 (Haggard, 1994)

Une dernière période s'ouvre avec l'abolition du régime 'Yusin', après la mort de Park (le 26 octobre 1979). Cependant, l'autorité qui lui succède, militaire de nouveau, au travers du *coup d'État du 12 décembre 1979*, à savoir celle du général Chun Doo-hwan, modifie à son tour en 1980 les lois concernant le travail pour encore mieux réduire à l'impuissance tout mouvement ouvrier. En effet, en faisant ajouter à la « Loi sur les syndicats » et à la « Loi sur le règlement des conflits du travail » une clause interdisant l'intervention d'une tierce personne (1980-2006)²⁷ lors d'un conflit entre employeurs et employés, le gouvernement militaire ferme toute réelle possibilité d'exister à une activité syndicale. Il supprime également le système de l'*Union Shop*. Puisque l'organisation syndicale d'alors doit se cantonner à la dimension de l'entreprise sans pouvoir accéder au niveau du syndicat ouvrier par branche d'industrie, cette clause a pour effet qu'aucune activité de solidarité entre employés ne peut s'étendre au-delà, jusqu'aux dimensions d'une fédération nationale. De plus, ce gouvernement Chun (1981-1988), qui ouvre la Cinquième République, restreint vigoureusement par ses directives salariales l'augmentation des salaires, dans le cadre de sa politique dite « des Trois Bas » : bas prix, bas taux d'intérêts, bas taux de change. La seule mesure législative favorable aux travailleurs fut l'introduction d'un système de salaire minimum, en 1986, alors que montait un mouvement pour la démocratie.

En résumé, de la naissance d'un Droit du Travail, en 1953, jusqu'à l'année 1987, activité syndicale et mouvement ouvrier, parce qu'ils étaient considérés comme étant forcément une entrave à la croissance économique, furent drastiquement contrôlés et même parfois restreints par l'autorité militaire. Cette régression se traduisit par une révision du Droit du Travail, mais ce n'était qu'un élément d'une politique qui allait bien au-delà, celle d'une restriction générale des libertés. À tel point que – et cela demeure encore aujourd'hui un symbole du mouvement ouvrier en Corée – le suicide par le feu de l'ouvrier Chun Tae-il, en 1970, témoigne clairement de l'extraordinaire pénibilité des conditions de travail de l'époque. Car la seule revendication qu'il proclamait en s'immolant par le feu n'était en effet, ironiquement, que le simple « respect de la Loi sur les normes du travail ». Il voulait dénoncer l'intolérable situation qui régnait, celle du non-respect d'un Droit du Travail qui avait pourtant été déjà minimalisé à l'extrême en invoquant la « sacro-sainte » raison de ne gêner en rien l'activité des entreprises. Ainsi, c'est seulement à partir de 1987 que le Droit du Travail retrouvera sa place et son rôle d'instrument juridique pour la régulation des rapports de travail et que pourront enfin commencer des discussions sur sa révision au Parlement, à la demande de syndicats nouvellement organisés.

²⁷ L'OIT exhorta la Corée à supprimer cette clause en 1993. Malgré son abolition lors de la révision de 1997, la Corée maintint, en fait, l'effet de cette dernière en créant une autre clause, « soutien aux rapports de travail », qui continuait de rendre difficiles des activités solidaires entre syndicats. Cette clause ne fut enfin abrogée qu'en 2006.

3. La Division du pays en deux Corées

S'agissant du dernier trait caractérisant la protection sociale à cette époque, il est évident que la Division du pays et l'antagonisme idéologique de ses deux moitiés ont eu des répercussions sur certaines politiques sociales menées par le gouvernement sud-coréen. Tout d'abord, concernant l'élaboration de la Pension nationale de retraite et le renvoi *sine die* de sa réalisation, une explication complémentaire en est aussi donnée qui invoque les relations difficiles avec la Corée du Nord, outre les raisons économiques mentionnées ci-dessus. C'est que, du côté politique, il était difficile à ce moment-là pour la Corée du Sud de fiscaliser sous la forme de cotisations sociales destinées à alimenter la caisse de cette pension retraite, vue la situation qui prévalait alors de rivalité et de concurrence acharnées avec la Corée du Nord : celle-ci venait en effet tout juste de son côté d'abolir l'impôt sur le revenu, en 1973 (Yang Jae-jin, 2007). C'est donc une taxe sur la valeur ajoutée qui lui fut préférée, en 1977, pour financer l'ICL, vu que ce même contexte politique persistait. Le projet de Pension nationale se vit donc remis. En deuxième lieu, cette division Nord-Sud a également eu un effet sur l'introduction *réelle* de l'Assurance Maladie, effective seulement en 1977, soit 14 ans plus tard que son introduction *juridique* (1963). Le régime autoritaire *Yusin*, malgré la confiance populaire qu'inspiraient ses performances économiques, en contraste avec celles de la Corée du Nord, gardait cependant un complexe d'infériorité concernant son système de santé, comparé à son homologue nord-coréen qui, lui, offrait une couverture médicale entièrement gratuite à tous (Lee Jong-chan, 2000). Cela veut dire que si la date de la véritable mise en application de l'Assurance maladie, 1997, peut être pour une part considérée comme une réponse à la crise politique issue de l'économisme (priorité à la croissance économique) elle a dépendu aussi de la situation politique de rivalité créée par la Division du pays, à savoir qu'elle fut comme une tentative de légitimation politique de la part du gouvernement sud-coréen (Lee Kwang-chan, 2009).

Tout ceci étant pris en compte, on peut donc dire que si l'État coréen a certes toujours souhaité accompagner l'industrialisation d'une certaine protection sociale, ce vœu est resté pourtant longtemps plutôt un vœu pieux, ou au moins n'a reçu qu'une ébauche de réalisation jusqu'en 1997.

III — DÉMOCRATISATION ET ÉTAT SOCIAL

Cette section aborde la question de l'apport de la démocratisation à la protection sociale, et de ses limites. Elle se propose de montrer en quoi les événements de 1987 contribuèrent à revitaliser l'activité syndicale et finalement à améliorer les conditions de travail. De plus, l'année 1987 a constitué un tournant permettant d'étendre le champ d'application des assurances sociales. Cependant, ce

bouleversement social reste finalement entravé par un certain nombre de limites, qui rend difficile sa caractérisation comme l'origine du vrai décollage pour l'État social coréen.

Un État social développé trouve en effet son fondement proprement politique dans la démocratie. Avec l'État social, tend à progressivement s'imposer un modèle d'économie mixte, alliant marché, capital, intervention publique, économie sociale (Ramaux, 2008). En retour, la démocratisation stimule une politique sociale au travers de deux moteurs : la compétition électorale et l'organisation de groupes d'intérêt (Haggard & Kaufman, 2008). Autrement dit, elle présuppose et développe tout à la fois un espace politique où les différentes demandes sociales relatives à la qualité de la vie peuvent être exprimées, converger, s'intensifier. Vu sous cet angle, ce sont bien les événements survenus en 1987, et la démocratisation qui s'ensuivit, qui marquent un tournant remarquable dans l'histoire sud-coréenne, en constituant également par là un moment décisif pour le développement de son État social.

Appelés « Mouvement Démocratie-Juin (6 월 민주항쟁) », les événements de 1987 ont réussi, politiquement parlant, à déboucher sur la « Déclaration du 29 juin (6-29 Declaration) », qui proclamait la nécessité d'une réforme de la Constitution pour établir un système d'élection par suffrage direct du Président de la République. Après l'élection présidentielle qui eut lieu à la fin de cette même année, la Corée du Sud inaugura sa Sixième République, l'année suivante. Les manifestations qui avaient mobilisé tout le pays en juin culminèrent d'ailleurs dans la « Grande Action Ouvrière de Juillet, Août, Septembre (7, 8, 9 노동자 대투쟁) ». Les ouvriers, opprimés par environ 30 ans d'État autoritaire et de dictature développementaliste (*The Development Dictatorship System*), se sentant partiellement affranchis grâce à cette démocratisation politique, descendirent dans la rue pour revendiquer une amélioration de leurs conditions de travail et une légalisation de l'activité syndicale. Finalement, une tentative de révision de la législation du travail put commencer au cours de discussions publiques à partir de 1988²⁸, et de nombreux « syndicats démocratiques » furent créés pour s'opposer aux « syndicats-maison »²⁹.

1. La question du travail et la politique sociale après la démocratisation

L'État social suppose des corps intermédiaires puissants et légitimés (syndicats et associations professionnelles et patronales) (Laurent, 2014). En effet, on voit souvent qu'un certain équilibre des forces parmi les partenaires sociaux (entre capital et travail) ont joué un rôle important dans l'histoire du développement de l'État social occidental. En ce sens, la démocratisation de 1987 pouvait conduire à penser qu'en Corée s'ouvrirait logiquement la possibilité d'une extension de l'État social.

²⁸ Tentative qui toutefois avortera dès 1989, du fait de l'exercice de son droit de veto par le président.

²⁹ 7 883 syndiqués pour 1 932 000 ouvriers en 1989 contre 2 675 syndiqués pour 1 036 000 ouvriers en 1986. Le taux de syndicalisation augmente donc, passant de 12.3% en 1986, à 18.6 % en 1989. Le taux de syndicalisation actuel reste aux abords de 10 %.

En premier lieu, quant à l'organisation syndicale, c'est à partir de 1987 que de nombreuses organisations non gouvernementales et des associations civiles commencèrent bel et bien à intervenir dans les questions sociales et politiques. Des syndicats, créés contre l'officiel FKTU (*Federation of Korean Trade Unions*)³⁰, formèrent en 1995, mais encore dans la clandestinité, une véritable centrale syndicale alternative, la Confédération Coréenne des Syndicats (plus communément KCTU, pour *Korean Confederation of Trade Unions*). Par le nouveau gouvernement mis en place en 1998, l'État finalement reconnaissait cette KCTU comme légale, et il l'acceptait comme partenaire social pour constituer une « *Economic and Social Development Commission* ». Les forces ouvrières, qui faisaient auparavant l'objet d'un contrôle et d'une surveillance étroite, étaient désormais promues au rang de vrai sujet dans la concertation sociale. Dans la foulée de cette émancipation politique de la classe ouvrière, la KCTU fonde et organise d'ailleurs en 2000 un parti politique, le Parti Démocratique du Travail (PDT)³¹, dont les promesses électorales sont l'« introduction d'un impôt sur la fortune », des « soins médicaux gratuits », l'« éducation gratuite », etc. C'est la première fois dans l'histoire politique de la Corée qu'un parti politique de classe entre, comme tel, à l'Assemblée, avec 10 sièges sur 299 aux élections législatives de 2004.

En deuxième lieu, concernant la loi du travail, un système de salaire minimum qui a été élaboré en 1986 est entré en vigueur en 1988³². Il est déclaré, dans la Constitution révisée en 1987, que « *L'État s'efforce de promouvoir l'emploi des travailleurs et de garantir des salaires optimaux par des moyens sociaux et économiques, sinon doit appliquer un système de salaire minimum dans les conditions prescrites par la loi* » (article 32-1). À vrai dire, la base juridique pour la mise en œuvre d'un tel système figurait déjà dans la *Loi sur les normes du travail*, datant de 1953 (article 34 et 35). Prenant prétexte de nécessités prioritaires pour le développement économique du pays, l'État avait néanmoins pu faire en sorte que ce système reste purement nominal, et ceci jusqu'en 1986. Un article obligeant à l'application de cette mesure dut cependant enfin finir par figurer dans la loi adoptée par l'Assemblée Nationale le 31 décembre 1986. En outre, bénéficiant de ce climat des mutations politiques de 1987, il parvint même à être inséré dans la Constitution, à la demande des ouvriers. En conséquence, le salaire minimum fut appliqué dès 1988, d'abord dans l'industrie manufacturière pour les entreprises de plus de 10 salariés. Cependant cette application dut encore attendre 2000 pour gagner enfin véritablement toutes les entreprises.

³⁰ Fondée en 1960, la *Fédération des syndicats coréens* (FKTU) « Syndicat officiel », inféodé au patronat, avait longtemps été le seul syndicat autorisé par le régime militaire en Corée.

³¹ Ce parti succède au « *Victory of People 21* », fondé en 1997, afin de rassembler les forces progressistes sud-coréennes pour l'élection présidentielle de 1997.

³² Introduit pour la première fois en 1894 en Nouvelle-Zélande, le salaire minimum était devenu un système qui était en vigueur, en 2019, dans 29 pays membres de l'OCDE sur 37. Ne figuraient pas parmi ces 29 l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Islande, l'Italie, la Norvège, la Suède et la Suisse.

En outre, commence une tentative de révision des lois concernant le travail. Le système qui assurait la flexibilité du temps du travail³³ est supprimé, et la Loi sur les normes de travail commence à être appliquée aux entreprises de 10 salariés et plus³⁴. Par ailleurs est édictée une « loi sur l'égalité des sexes face à l'emploi (*Act on the Equal Employment for Both Sexes*) », en 1987, et la durée hebdomadaire de travail se voit de plus réduite, passant de 48 heures à 44 heures par semaine à partir de 1989. Finalement, la Corée adhère à l'OIT (Organisation internationale du Travail) en 1991, et le droit du travail qui est en vigueur dans le pays se trouve enfin révélé à la communauté internationale à l'occasion de son entrée à l'OCDE, en 1996.

En dernier lieu, prirent donc place toute une série de mesures de politique sociale qui apportèrent des changements importants, tels que la création d'une Pension nationale de retraite (1986 et 1988) et l'extension de l'Assurance Maladie à toute la population (1989). Avant tout, l'Assurance Accident du travail connaît une extension de son champ d'application aux entreprises de 5 salariés, au moins depuis 1988 (voir tableau I-3). Par conséquent, alors qu'ils étaient seulement 4,5 millions en 1985, les travailleurs couverts passent à environ 7,5 millions en 1990. Le nombre des entreprises adhérentes est lui aussi doublé quasiment durant la même période, de 66 803 à 129 687 (voir graphique III-1).

Tableau I-3. Évolution de la taille des entreprises concernées par l'Assurance Accidents du travail

Année	1964	1965	1966	1967	1969	1972	1973	1982	1988	2000
Entreprise concernée	Plus de 500 salariés	200	150	100	50	30	16	10	5	1

Source: Korean Workers' Compensation & Welfare Service.

En outre, l'Assurance Emploi est instaurée en 1993 et elle entre en vigueur en 1995. Analogue à celle des autres pays, cette assurance est cependant plus tardivement mise en place³⁵. Depuis sa

³³ Il avait été introduit en 1980 puis remis en vigueur de nouveau par la révision de 1997. Ce système permettait de flexibiliser le temps journalier de travail fixé à 8 heures dans le cadre des 48 heures par semaine.

³⁴ Évolution du champ d'application de la Loi sur les normes du travail à la suite de différents décrets

1954	Entreprises ayant 16 salariés au moins : Application entière Entreprises de moins de 16 salariés : exclusion entière
1962	Entreprises de moins de 16 salariés : exclusion entière Entreprises ayant 30 salariés au moins : Application entière Entreprises de 16 à 29 salariés inclus : hors du champ de certains articles tels que congés payés, indemnité de départ, rémunération majorée.
1975	Entreprises ayant 16 salariés au moins : Application entière Entreprises de moins de 5 salariés : Exclusion entière Entreprise de 5 à 15 salariés : application partielle
1987	Entreprises ayant 10 salariés et plus : Application entière Entreprise de moins de 5 salariés : Exclusion entière Entreprises de 5 à 9 salariés : Application partielle
1998	Entreprises ayant 5 salariés et plus : Application entière Entreprises de moins de 5 salariés : Application partielle

Source : Lim Chong-yul *et al.* (2006)

³⁵ Dès 1964, puis de nouveau en 1976, le Conseil de l'OCDE faisait usage d'une certaine notion, celle de « politiques actives du marché du travail (PAMT) » pour désigner certaines mesures destinées à aider les chômeurs à retrouver un

promulgation, elle s'était progressivement appliquée aux entreprises par ordre de taille, comme les autres assurances sociales, mais elle se mit à le faire beaucoup plus rapidement à partir de 1998, qui est en effet le moment où surgit en Corée le chômage de masse issu de la répercussion de la crise de 1997. Tandis que cette allocation de chômage ne concernait au début que les entreprises de plus de 30 salariés, sa portée va vite s'étendre à toutes les entreprises : aux entreprises de plus de 10 salariés dès janvier, de plus de 5 salariés dès mars, à toutes dès octobre 1998.

Pour résumer, les événements de 1987 et leurs gains sociaux impliquent un tournant historique décisif en termes de liberté syndicale, notamment la possibilité de la création, de l'organisation et de l'action d'un syndicat libre. En effet, ce syndicalisme a contribué à améliorer les conditions de travail, à donner naissance et à faire entrer un parti politique issu de lui et soutenu par des travailleurs dans l'hémicycle, et donc à configurer des enjeux politiques beaucoup plus favorables à la protection sociale. En outre, il n'est pas à négliger que certains systèmes de protection sociale ont été renforcés depuis cette démocratisation.

Toutefois, il ne faut pas oublier en même temps que l'État social coréen a dû attendre jusqu'au lendemain de la crise de 1997, à savoir au changement du pouvoir politique de 1998, pour avoir une forme moderne. Cela veut dire que la démocratisation n'affecte guère le développement de l'État social au moins à court terme. Nous préciserons cette limite la prochaine sous-section.

2. Les limites de l'État social, malgré la démocratisation

Si on se réfère au mode de développement qu'a connu l'État social en Europe, l'expérience coréenne en la matière a suivi un chemin autre que celui européen. La plupart des pays européens ont vu, sous le régime politiquement démocratique, le rôle social de l'État s'étendre grâce à une certaine coordination de l'action gouvernementale avec celle des partenaires sociaux durant la période des « Trente Glorieuses ». En revanche, même après sa démocratisation de 1987, le système de protection sociale coréen a connu peu de changements jusqu'en 1997. De plus, le rôle des syndicaux et de la société civile est resté peu important durant la même période. C'était plutôt la volonté du gouvernement qui, depuis 1998, a joué un rôle majeur dans la réforme du système de protection sociale. Ainsi, un élément crucial reste à expliquer : pourquoi l'État social coréen est-il resté relativement peu développé malgré

emploi. Celles-ci comprenaient les services de placement, l'administration de prestations de chômage et certains programmes liés au marché du travail, tels que formation professionnelle et création d'emplois. Au contraire, les politiques dites passives étaient celles qui n'avaient pour but que d'assurer un minimum vital aux chômeurs et à leur famille, et elles consistaient en versement d'une allocation ou d'une assistance chômage, et en aide sociale. En ce sens, cette Assurance Emploi fait donc partie des politiques passives quand elle se réduit à l'Assurance chômage. Pour le dire autrement, dès que les fonds de l'assurance ne sont plus utilisés seulement pour les chômeurs mais aussi pour des activités positives favorisant l'emploi, un tel régime d'assurance emploi fait désormais partie des PAMT. Historiquement, le système de l'assurance relative à l'emploi a évolué, passant d'une forme passive d'assistance aux chômeurs à une forme active d'aide à l'emploi.

la démocratisation ? En effet, la démocratisation de 87 semble s'être trouvée presque réduite à sa seule dimension politique, elle semble ne guère avoir conduit plus loin, ne pas avoir eu de rôle vraiment moteur dans une démocratisation économique et sociale qui aurait tout naturellement renforcé l'État social.

Regardons les faits de plus près. En premier lieu, il y eut un projet de loi sur l'intégration d'un système d'Assurance Maladie universel, mais il fut rejeté par un veto du président, en 1989. De ce fait, bien que l'Assurance Maladie coréenne ait été généralisée dès 1989, elle dût continuer de rester régie comme elle l'était auparavant, à savoir de façon indépendante par plusieurs centaines de syndicats, selon l'emploi et la région, autrement dit de manière *corporatiste*. C'est seulement à partir de l'année 2000, en unifiant enfin les 420 syndicats individuels en une unique institution publique gérée par l'État, que le gouvernement pourra intégrer ces fonds placés de façon indépendante et unifier, sur une base unique et au niveau national, ces cotisations Maladie imposées auparavant différemment selon les syndicats, de sorte que l'équité de cotisation en sera très améliorée (Shin Y.-j., 2010).

En deuxième lieu, la Pension nationale de retraite ne couvrit, jusqu'en 1998, que seulement un tiers de la population occupée. C'est donc finalement ce double caractère, de son histoire, *courte*, et de sa généralisation, *lente*, qui constitue l'une des causes du taux de pauvreté extrêmement élevé qui domine chez les personnes âgées³⁶ (Woo Hae-bong, 2015)³⁷.

En dernier lieu, certaines autres limites se manifestent clairement dans le domaine de la régulation du travail. En 1989, alors qu'il était pourtant le reflet des revendications syndicales récentes et qu'il avait même été adopté par l'Assemblée nationale, le projet de révision de la législation sur le travail s'est trouvé réduit à néant par le seul président - par le simple exercice de son droit de veto. Cela a eu pour conséquence que lors du processus de son adhésion à l'OCDE, en 1996³⁸, la question des conditions de travail régnant dans le pays a constitué un obstacle majeur. La Corée a donc dû commencer par accepter un contrôle (*monitoring*) de l'OCDE sur son code du travail, et cette supervision aura duré finalement jusqu'en 2007, c'est-à-dire 11 ans³⁹. Ce fait traduit deux points

³⁶ 46,1 % au 2ème trimestre 2018 représentent la part des personnes (de 66 ans et plus) dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian de la population totale.

³⁷ Certes, la cause majeure de cette pauvreté se trouve dans le type du système de retraite choisi. À la différence de la plupart des pays européens, la Corée a adopté un système de retraites à prestations et cotisations définies par « capitalisation (*funded retirement scheme*) » non par « répartition (*Pay as you go retirement scheme*) ». Tout simplement : le pays ne met pas en œuvre un système de solidarité intergénérationnelle mais un type d'assurance individuelle. Vu les caractéristiques d'un tel système, le faible niveau de prestation (revenu pension) des personnes âgées découle de cela comme une conséquence inévitable de son introduction tardive et de sa généralisation lente.

³⁸ Le gouvernement Kim Young-sam (civil) entré en fonction en 1993, s'efforça d'y adhérer pour renforcer la compétitivité du pays, afin de répondre à la mondialisation.

³⁹ Sur la base des observations du conseil de l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T.), le TUAC (*Trade Union Advisory Committee* ; Commission Syndicale Consultative) de l'OCDE demanda à la Corée de respecter 9 points, dont les 5 suivants : 1. Permission immédiate du pluralisme syndical, 2. Droits syndicaux pour les enseignants, 3. Liberté

essentiels : d'une part, même si ce pays avait à ce moment-là atteint un niveau économique équivalent à celui des pays avancés, son rapport salarial (ou bien ses relations industrielles) se trouvait très loin des critères des démocraties ; mais d'autre part, cette pratique de supervision, parce qu'elle était dépourvue de contrainte juridique, ne put malgré tout empêcher une dualisation du marché du travail, qui s'accéléra à partir de 1998.

Pour conclure, on peut dire que, même avec la démocratisation politique acquise, les droits des travailleurs n'ont en réalité guère progressé dans le pays. Ainsi, si après son adhésion à l'OIT en 1991 la Corée a bien ratifié les quatre conventions fondamentales concernant la « discrimination » et le « travail des enfants », respectivement en 1997, 1998, 1999, 2001, cependant elle continue de ne toujours pas accepter les quatre restantes : la convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical ; la convention (n°98) sur le droit d'organisation et de négociation collective ; la convention (n° 29) sur le travail forcé ; la convention (n°105) sur l'abolition du travail forcé. Elle figure ainsi parmi les seulement 5 pays à ne pas l'avoir fait parmi les pays de l'OCDE, qui sont : Australie (7 conventions ratifiées), Japon (6), Nouvelle-Zélande (6), Corée du Sud (4), Etats-Unis (2). En ce qui concerne cette réalité, nous pouvons pointer l'absence d'un parti social-démocrate ou de gauche qui est au pouvoir en se fondant sur la classe ouvrière ou en ayant une alliance avec les syndicats (Haggard et Kaufman, 2008).

Pour résumer, on peut certes considérer la démocratisation de 1987 comme le moment qui a ouvert la *possibilité* du renforcement de l'État social. C'est alors qu'apparaît effectivement une réelle force civile, notamment ouvrière. Cela veut dire que le changement intervenu alors dans la société coréenne, qui devait ne se traduire que plus tard par des mesures sociales, n'est pas d'abord venu d'une réforme dans les structures politiques mais de l'apparition d'un « citoyen » et de la naissance de syndicats démocratiques en tant que forces de réforme sociale.

Malgré cela, il reste difficile de nier que les politiques sociales et la régulation des rapports de travail, n'aient durant cette période de démocratisation 1987-1997 pratiquement pas progressé. Autrement dit, on peut constater que l'État continue de faire preuve de cette même tendance traditionnelle à n'admettre de laisser advenir les assurances sociales que par paliers et sans jamais vouloir y contribuer lui-même financièrement (Yang Jae-jin, 2008).

Par conséquent, concernant la *possibilité* du développement de l'État social coréen, il faut dire que c'est bien un changement de pouvoir politique, celui intervenu en 1998, qui a été décisif pour le pays. Auparavant en effet, le parti qui avait gardé le pouvoir jusque-là avait pu trouver quant à lui de

d'association pour les fonctionnaires, 4. Abolition de l'interdiction de l'intervention d'un tiers en cas de litige, 5. Reconnaissance de la KCTU, etc. (Evans, 2007 ; Chang Sin-cheol, 2008).

quoi asseoir suffisamment sa légitimité et de quoi justifier son fondement politique par la seule forte croissance économique, qui remédiait il est vrai à une pauvreté absolue, croissance qu'il assortissait certes d'une constante invocation idéologique contre ce « péril communiste » que constituait la Corée du Nord. Recul de la pauvreté, prestige économique croissant dans la compétition avec le Nord, le pouvoir politique n'avait alors pas besoin de recourir à une quelconque démocratisation, ni même à de vagues promesses de socialisation de sa politique.

IV — CRISE ÉCONOMIQUE ET RENFORCEMENT DE L'ÉTAT SOCIAL

La crise économique est un révélateur de la solidité du système de protection sociale d'un pays du fait que ce dernier joue un rôle stabilisateur et amortisseur d'un choc externe (Arseguel, 2012 ; Collombet, 2013). De ce fait, se focalisant sur la période postérieure à la crise asiatique surgie en 1997, cette section abordera deux axes. Le premier concerne l'analyse sur l'environnement politique et économique qui affectait le développement institutionnel de l'État social coréen et le second axe se consacre aux risques sociaux qui ont été, malgré tout, rapidement aggravés durant cette période. Pour finir, nous évoquerons brièvement l'épisode appelé « la polémique au sujet de la gratuité de la cantine scolaire: 무상급식논쟁 », qui s'est déroulée de 2010 à 2011 et qui a atteint un niveau national pour finalement aboutir au développement d'un débat général « bien-être universel vs bien-être sélectif »⁴⁰.

1. L'économique, le politique et l'État social

S'agissant de l'économique, la crise de 1997 est généralement considérée comme la plus dramatique depuis la fondation de la République sud-coréenne. Certaines grandes entreprises, dites « *Chaebols* », se trouvèrent alors mises en situation de faillite, et certaines banques, qui s'étaient développées grâce à l'inertie du « *gwanchigeum-yung* 관치금융 »⁴¹ (ingérence de l'État dans la finance) firent l'expérience de la banqueroute. Des faillites successives d'entreprises – les *chaebols*, leurs partenaires et leurs sous-traitants –, ont alors entraîné une hausse abrupte du chômage. En conséquence le taux de chômage s'élevait à 7,2 % en 1998, contre 2,7 % en 1997, avec une chute du taux d'emploi, de 63,7 % à 59,2 % durant la même période.

En outre, cette crise, appelée en Corée « crise des devises » ou « crise FMI »⁴², qui provenait d'une pénurie de dollars, rapprocha l'éventualité d'un défaut souverain. La Corée reçut un prêt du FMI

⁴⁰ Ce débat concerne la nature de prestations sociales, notamment leur caractère universel ou sélectif.

⁴¹ En 1961, le gouvernement militaire avait complètement soumis la finance à l'exécutif par l'établissement d'une loi, « mesure temporaire sur l'institution financière », et par la révision de certaines lois. Même si cette loi avait été supprimée dans le cadre d'une « disposition d'autonomie financière » en 1982, avec la privatisation des banques, il n'en demeurait pas moins que le gouvernement restait présent au cœur des banques.

⁴² Cette expression ne veut pas dire crise du FMI lui-même, affectant le FMI, mais crise sous le régime du FMI.

à la fin de 1997 (19,5 milliards de dollars), à la condition qu'elle accepte les programmes proposés par le FMI : une politique d'austérité et d'intérêts élevés ; la restructuration de son secteur financier ; l'ouverture complète de son marché financier ; une réforme des *chaebols* ; la libéralisation de son commerce ; une flexibilisation de son marché du travail.

S'agissant du domaine politique, la crise économique de 1997 qui a éclaté au deuxième semestre de 1997 a affecté l'élection présidentielle à la fin de même année pour contribuer finalement au changement fondamental dans le pouvoir politique en place. Ce passage du pouvoir dans les mains de l'opposition, avec Kim Dae-jung, a lieu en effet pour la première fois depuis la fondation de la République (1948). Cela signifiait la possibilité d'un réel bouleversement du contexte économique comme du contexte politique. Ainsi, en prenant ses fonctions à partir de février 1998, le nouveau gouvernement a tenté de renforcer son système de protection sociale pour minimiser les impacts de cette crise et des réformes économiques entreprises par la contrainte du FMI.

Par ailleurs, dans un point de vue du rapport des forces, il importe aussi de noter le fait que la série de réformes sociales et économiques était rendue possible par l'autonomie nouvelle acquise par l'espace étatique, autonomie à ce moment forcément accrue et étendue, tandis que diminuait le poids du travail et du capital dans la situation exceptionnelle d'une grande crise économique (Seong G.-r., 2002). Plus précisément, les événements de 1987, à savoir la démocratisation, peuvent être considérés comme un moment historique où une certaine partie du pouvoir détenu par l'État autoritaire en matière d'économie, fut transféré à l'entreprise ou au marché (Cho Hee-yeon, 2010)⁴³. En revanche, après la crise de 1997, l'État coréen parvint, au moins temporairement, à en conserver une grande partie. C'est d'ailleurs pourquoi, même sous le régime du management « tutelle » du FMI⁴⁴, l'État put rester aussi interventionniste dans le secteur économique⁴⁵ mais aussi dans le domaine de protection sociale.

⁴³ Autrement dit, si se produisent alors un certain recul et un certain vide dans le pouvoir, dus à une certaine éclipse du régime autocratique, cet espace de pouvoir n'est cependant pas alors occupé par la société civile mais par le pouvoir du marché et du capital.

⁴⁴ En effet, même alors qu'elle suivait les prescriptions du FMI, la Corée parvint à augmenter les dépenses de son secteur public pour favoriser une reprise et pour construire un « filet social de sécurité » (*social safety net* en anglais) à partir de la mi-1998. Certes, la Malaisie fut beaucoup plus indépendante et surmonta la crise avec succès en contrôlant les flux financiers et en baissant ses taux d'intérêt, à la manière dite « Mahathir » – du nom de son Premier ministre de l'époque –, après avoir rejeté les propositions du FMI, malgré l'inquiétude des économistes et des organismes internationaux. Certains économistes, en 1998, et pas seulement des « hétérodoxes » mais aussi certains relevant du *mainstream*, diagnostiquaient comme l'origine de cette crise les conséquences d'une libéralisation financière prématurée et mal gérée, et d'une instabilité du marché financier au niveau international : J. Furman et J. Stiglitz (1998) ; Radelet & Sachs (1998) ; L. Taylor (1998) ; A. Singh (1998) ; Chang Ha-joon *et al.* (1998). Par conséquent, bien que la Corée et la Malaisie aient répondu d'une manière différente à la crise de 1997, il y a quelque chose de commun dans leur réaction, le fait qu'elles ont cherché toutes deux à déployer leurs propres moyens, sans dépendre seulement, pour la Corée, ou du tout, pour la Malaisie, du FMI.

⁴⁵ Le FMI a d'ailleurs dû finir par admettre la non-pertinence de ses conseils, évaluant que l'« *IMF surveillance failed adequately to identify the risks posed by the uneven pace of capital account liberalization and the extent of banking sector weaknesses. [...] Staff papers and Board discussions were concerned primarily with the speed of liberalization (typically recommending a faster process). [...] The advice offered to Korea [...] did not offer much guidance as to how the Korean*

Pour conclure, on ne peut dire que cette crise a certainement constitué – cela serait impossible, théoriquement et pratiquement – une rupture complète en matière de « structure économique », d'« ordre politique » ni d'« institution sociale ». En effet, finalement, il serait difficile, pour le moins, de soutenir que, pour ce pays, ont fondamentalement changé après cette crise, le régime de croissance, le mode de régulation, la forme de l'État, et donc la nature de son capitalisme. Ainsi, selon l'étude de Boyer (2005), la Corée préserve, avec le Japon, un capitalisme de type méso-corporatiste, dont le principal moteur est l'*échange de solidarité* pour la mobilité au sein d'une unité économique de type conglomérat qui est suffisamment grande et diversifiée pour pouvoir survivre à un effondrement temporaire.

Néanmoins, cette crise n'est pas à négliger au moins pour l'État social coréen. Si cette crise, qui a ravagé de nombreux pays d'Asie orientale, a soulevé la question de la libéralisation financière au niveau mondial (Furman & Stiglitz, 1998), elle a conduit à un bouleversement des systèmes socio-économiques au niveau domestique en Corée. Elle a par ailleurs motivé l'opinion publique à considérer la nécessité d'une protection sociale, jusqu'ici négligée dans une société encore animée et fascinée par la croissance économique (voir encadré I-3). En effet, un changement de regard à l'égard de la question du chômage s'est opéré : il revêtait dès lors la dimension d'un phénomène dont la responsabilité était désormais vue comme économique et sociale, alors qu'auparavant seule la dimension de la responsabilité personnelle (incapacité ou paresse du chômeur) était invoquée. Finalement, si les événements de 1987 ont eu pour résultat (mais avaient aussi pour origine) une solidarité politique, la crise de 1997 aura été le point de départ d'une solidarité cette fois socio-économique, menant à une solidarité objective (Song Ho-keun, 2003)⁴⁶.

Encadré I-3. Cinq gouvernements et cinq modèles d'État social en Corée du Sud

Pour expliquer une série de réformes institutionnelles concernant ce système de protection sociale coréen, il convient de mettre en évidence ce qui forme les lignes directrices qui ont constitué l'État social mis en place par les différents gouvernements durant cette période. Le gouvernement Kim Dae-jung (fév. 1998 – fév. 2003 ; désormais « DJ ») met en avant en 1999, comme mot d'ordre de sa politique sociale, « Bien-être productif (생산적 복지) »⁴⁷, inspiré par la « Troisième voie » que professait le gouvernement Tony Blair (H.K. Lee, 2002). Le gouvernement Roh Moo-hyun (fév. 2003 – fév. 2008), qui a maintenu cette orientation, promeut

authorities should secure the system against the external shocks that had already started to hit nearby countries » (IEO, 2003).

⁴⁶ Cette thèse nécessiterait certes une argumentation plus développée.

⁴⁷ « *Saengsanjeog bokji* » peut être traduit en anglais par « *workfare* », « *welfare to work* », « *productive welfare* », « *productivist welfare* », « *productivist social policy* », « *DJ welfarism* » (Han Sang-geun, 2002).

quant à lui un « Bien-être participatif (참여복지) »⁴⁸ qui doit se concrétiser par le modèle d'un « État d'investissement social ». On peut remarquer que même si ce gouvernement a mis en œuvre dans le domaine du « service social » certaines mesures inscrites dans la « Loi-cadre relative au faible taux de naissance dans une société vieillissante », établie en 2004, il n'y a cependant pas de changement notable dans les domaines de l'« Assurance sociale » ni de l'« Assistance publique » (Ahn Sang-hoon *et al.*, 2010). Par la suite les gouvernement Lee Myung-bak (fév. 2008 – fév. 2013 ; désormais MB) et Park Geun-hye (fév. 2013 – mar. 2017 ; désormais GH) lancent respectivement leur « Bien-être actif (능동적 복지) » et « Emploi et Bien-être sur mesure (맞춤형 고용복지) »⁴⁹. Malgré ces mots d'ordre ronflants, la politique de protection sociale menée par le gouvernement MB reste en fait très passive (Choi Jea-sung, 2010), et l'« État social à la coréenne » qui prétend promouvoir un « bien-être sans augmentation des impôts », sous la gouvernance GH, a rencontré des difficultés financières dès la première année de son mandat (Cho Heung-sik, 2016). Enfin, aux yeux du nouveau gouvernement Moon Jae-in (mai. 2017 – mai. 2022 ; Moon), c'est la version d'un « État social inclusif »⁵⁰ qui constituerait la base de ses politiques de protection sociale.

À ce stade, nous pouvons faire deux remarques importantes : d'une part, même si, entre 1998 et 2016, ce pays a connu l'alternance de deux gouvernements relativement progressistes (1998 - 2007) puis deux conservateurs (2008 - 2016), la tendance générale d'une extension de l'État social n'a guère changé. D'autre part, l'orientation des politiques économiques n'a non plus guère différé selon les gouvernements. Notamment, il convient de noter la concomitance sous le gouvernement DJ du « Bien-être productif » et des *DJnomics* (Dae-jungnomics), qui visent à libéraliser l'économie coréenne par une sorte de déréglementation financière et d'ouverture du marché, ainsi qu'à flexibiliser le marché du travail en maintenant une stratégie de croissance tirée par les exportations. Certes, il n'existe pas de convergence dans les discussions concernant la portée des changements intervenus dans les politiques économiques depuis la crise de 1997, ni quant à la nature du régime de l'économie coréenne, ni même quant à la forme de son État⁵¹. Cependant aucune étude ne nie que la ligne directrice s'est vue renforcée vers un certain néolibéralisme. Ainsi, quant à l'ouverture du marché, le gouvernement DJ a

⁴⁸ Provenant du titre du gouvernement « gouvernement participatif », ce slogan veut souligner l'« Universalité du *bokji* (extension de l'étendue des politiques sociales) », la « Responsabilité de l'État » et la « Participation des citoyens », selon le *Livre blanc du Ministère de la Santé et du Bien-être social 보건복지백서* (2003; p.5)

⁴⁹ Si le premier mot d'ordre veut renvoyer aux « précautions contre les maladies et la pauvreté », à l'« aide aux personnes à se relever du risque social par le travail », et à un « bien-être social accompagnant la croissance économique » (Ministère de la Santé et du Bien-être social, 2008), le dernier veut indiquer des mesures (services) plus personnellement adaptées.

⁵⁰ Qualificatif provenant de l'expression « *inclusive growth* ; croissance inclusive », terminologie pratique et non académique employée par des organisations mondiales telles que Banque mondiale, FMI et OCDE (Lee Woo-jin, 2018). Cette vision ne se fonde pas sur un hypothétique mécanisme de ruissellement (*trickle-down mechanism*) mais sur la mise en place de *politiques actives du marché du travail* (*Active labor market policy*) pour parvenir à réduire l'écart entre travailleurs permanents et précaires (Kim Me-gon *et al.*, 2017).

⁵¹ Dans sa deuxième partie notre étude abordera en détail la nature des politiques économiques mises en œuvre, c'est-à-dire la question de la caractérisation du régime économique suivi par ces différents gouvernements.

d'abord adopté un système de change flottant et a accéléré la libéralisation des échanges internationaux, puis finalement a déréglementé le mouvement des capitaux étrangers. De plus, s'agissant de la réforme domestique, s'il a bien restructuré les quatre secteurs (finance, entreprise, travail, public) c'est en faveur du marché (Yoon Sang-woo, 2009). Or, même si l'on ne peut nier que ces changements aient été pour une part contraints par le FMI, ils sont aussi, et sans doute davantage, les conséquences d'un choix fait volontairement par l'État coréen, ce qui apparaît démontré par le fait que cette orientation économique a été maintenue, et a été même consolidée, après le remboursement de la dette (Cho Y.-ch., 2007).

2. Les risques sociaux

Malgré le renforcement de l'État social, la plupart des indicateurs socio-économiques montrent que la société coréenne a connu une forte montée des risques sociaux (voir l'introduction générale et tableau I-4). Cela signifie que l'aggravation des risques sociaux a été plus importante que l'efficacité des remèdes apportés par la politique sociale, autrement dit que la portée, ou le rythme, de la consolidation ou du renforcement de l'État social n'a pas été aussi vite que la tendance à la croissance des risques sociaux, qu'elle n'a pu rattraper.

Concernant le lien entre la crise de 1997 et les risques sociaux, nous pouvons dire que de nombreux changements socio-économiques sont intervenus dans le processus visant à surmonter la crise de 1997, et ceci parce que différents risques sociaux furent, sinon toujours provoqués, du moins accélérés et aggravés par cette crise de 1997. Bien évidemment, quant à l'inégalité sociale, c'est dès le milieu des années 1990 que l'écart des revenus commençait en fait à s'accroître⁵², tandis que cette inégalité en Corée est généralement imputée à l'impact de la crise de 1997 par un très grand nombre de chercheurs, et plus précisément à la précarité sociale que cette crise a engendrée (Cheong Kwang-soo, 2001 ; Kang Seong-hoon, 2001 ; Hyun & Lim, 2005 ; Koo hagen, 2007). En effet, l'une des causes majeures se trouve dans le fait que les entreprises avaient commencé, au milieu des années 90, à avoir recours à la sous-traitance, aux réductions de personnel et à la restructuration afin de réduire le coût du travail, ceci dans une situation où le marché du travail était pourtant déjà dualisé par une disparité selon la taille des entreprises, disparité beaucoup plus importante et grave que l'écart selon le type de contrat (Jung Yi-hwan, 2013). Enfin, quant aux risques sociaux, la présente sous-section se propose de remarquer deux facteurs explicatifs plutôt que sa date de départ. En bref, quels sont donc les facteurs qui font croître ces risques sociaux ?

⁵² Kim Nak-yeon (2018), Hong Min-ki (2015), Jeong Hyeok (2017) pour l'évolution de la part des 1% (et 10 %) supérieurs des revenus dans le revenu total ; Jung Yi-hwan (2013), Chang Ha-sung (2015), Jeong Hyeok (2017) pour l'évolution à long terme du coefficient de Gini.

Tableau I-4. Les différents indices concernant la répartition des revenus

Indices		1996	2003	2006	2011	2016
Gini	Coefficient de Gini			0,297	0,297	0,324
	Coefficient de Gini (urbains)	0,257	0,269	0,283	0,284	0,303
Rapport interdécile*	D9/D1			4,22	4,36	5,24
	D9/D1 (urbain**)	3,29	3,55	3,81	3,94	4,21
	D9/D5			1,84	1,82	1,95
	D8/D2			2,5	2,45	2,7
	D8/D2 (urbains)	2,14	2,25	2,38	2,35	2,46
Part des revenus	S80/S20***			5,1	5,2	6,1
	S80/S20 (urbains)	3,8	4,2	4,6	4,7	5,1
	Palma****			1,74 (2011)	1,51 (2014)	1,44 (2017)

Notes : tous les indices sont basés sur le revenu disponible / * Déciles (limites des tranches) : par exemple, D9/D1 est le rapport de la valeur supérieure du neuvième décile (qui regroupe les 10 % de personnes ayant le revenu le plus élevé) à celle du premier décile / ** « urbain » signifie que l'indice est calculé sur les ménages urbains (hors « ménages » composés d'une seule personne). Par contre les autres indices ne mentionnant pas « urbains » sont basés sur tous les ménages, y compris les « ménages » à une seule personne / *** ratio entre la moyenne des revenus des 20 % de la population la plus riche et la moyenne des revenus des 20 % de la population la plus pauvre / **** l'indice de Palma est la somme des revenus gagnés par les personnes ou ménages situés dans le décile supérieur (les 10 % supérieurs) divisée par la somme des revenus acquis par les 40 % des ménages au bas de l'échelle.

Source : KOSIS (*Korean Statistical Information Service*)

En premier lieu, les risques sociaux de la Corée sont en grande partie liés à la *dualisation du marché du travail*, dualisme qui date de la fin des années 80 mais qui s'est accéléré avec la crise de 1997. De fait, la part des travailleurs temporaires s'est accrue depuis le début des années 80 et a connu encore une hausse à partir du milieu des années 90, après avoir connu un certain recul à la fin des années 80 (Kim Yoo-sun, 2003). Maintenu de 36 à 37 % jusqu'en 2007, la proportion des travailleurs précaires tend pourtant récemment à diminuer. Par conséquent, on ne saurait réduire l'origine de cet emploi précaire à l'effet de la crise de 1997. Autrement dit, il ne faut pas faire ce diagnostic que le travail en Corée, qui aurait été auparavant bien protégé, avec rigueur, n'aurait commencé à être flexibilisé ou précarisé qu'à cause de la crise asiatique.

En revanche, la crise de 1997 marque un tournant non-négligeable dans la dynamique du marché du travail coréen. Il semble nécessaire ici de pointer trois éléments importants. Le premier est le fait que c'est après cette crise que fut *juridiquement institutionnalisée* la flexibilité du travail, moyennant une simplification du licenciement économique, avec l'extension du travail temporaire et de l'emploi intérimaire, etc. Le deuxième élément est l'importance, en valeur absolue, de ce travail précaire : de nos jours ce ne sont pas moins de 3 ou 4 salariés⁵³ sur 10 travaillant sous un statut non-permanent. En

⁵³ La part des emplois précaires diffère selon le mode catégorisation des différents types d'emploi, mais son calcul est basé sur les mêmes données brutes (recensement de la population active). D'après le KLSI (Korea Labour & Society Institute), elle s'élevait à 40,9 % en 2018. Ces différences seront étudiées en détail dans le chapitre 3.

2018, dans l'OCDE, s'agissant de la part des emplois temporaires, la Corée (21 %) fait d'ailleurs partie du groupe en affichant le taux le plus élevé, avec le Chili (28 %), l'Espagne (27 %), la Pologne (24 %) et les Pays-Bas (22 %), contre 12 % pour la moyenne dans cette organisation. Enfin, le dernier élément à prendre en compte ici est la *qualité* de ce type d'emploi. La discrimination issue de la disparité entre ces contrats atypiques et l'emploi standard (régulier) s'est amplifiée dès la crise de 1997 en ce qui concernait les conditions de travail : rémunération, bénéfices divers fournis par l'entreprise, et même sécurité sociale dans le domaine public, etc. À titre d'exemple, selon les statistiques officielles (Kostat), la part des emplois non-permanents (irréguliers ou précaires) s'élevait à 33 % en 2018⁵⁴, et le taux d'adhésion aux assurances sociales de ces salariés restait inférieur à 50 %, soit 37 %, 46 %, 44 % pour, respectivement, la retraite, la maladie et l'emploi, contre 86 %, 90 %, 87 % pour les emplois stables⁵⁵.

En deuxième lieu, nous pouvons mentionner la capacité de l'État social coréen et sa maturité institutionnelle faces aux différents risques sociaux. La Corée commence à répondre activement à la dynamique démographique depuis le milieu des années 2000. Cela signifie que le risque social issu de l'évolution démographique s'est accru. 17 ans après avoir franchi, en 2000, le seuil menant à la catégorie « société en vieillissement » (*aging society* : part de la population de plus de 65 ans supérieure à 7%), donc en 2017, la Corée est devenue « société vieille » (*aged society* : 14 %). Le taux de fécondité, qui n'avait cessé de baisser depuis 1971 pour chuter au-dessous de 1 en 2018, a contribué à accélérer ce vieillissement (0,92 en 2019)⁵⁶. Certes, cette évolution démographique ne signifie pas elle-même un risque social grave. Le problème se trouve plutôt dans le fait que la population âgée constitue effectivement la classe la plus vulnérable dans la société coréenne. Tandis que le taux d'emploi des personnes âgées (65 ans +) s'élevait à 31,3 % en 2018, occupant ainsi le deuxième rang après l'Islande (37,4 %) parmi les pays de l'OCDE⁵⁷, cette population enregistrait aussi en 2017 un taux de pauvreté de 43,8 %, qui plaçait la Corée en tête⁵⁸. Autrement dit, concernant les personnes âgées, la Corée est le pays où le taux d'emploi et le taux de pauvreté sont tous deux simultanément les plus élevés.

Ces deux indicateurs – haut taux d'emploi et haut taux de pauvreté – peuvent sembler contradictoires mais leur conjonction s'explique si l'on note que la protection sociale coréenne ne couvre pas encore toutes les personnes âgées, ceci à cause de caractère récent de la généralisation du système de retraite. Plus précisément, les dépenses de retraite versées pour ne s'élevaient qu'à 3 % du

⁵⁴ https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2477

⁵⁵ https://dashboard.jobs.go.kr/index/summary?pg_id=PSCT030600&data2=SCT030600&ct_type=run

⁵⁶ https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1428

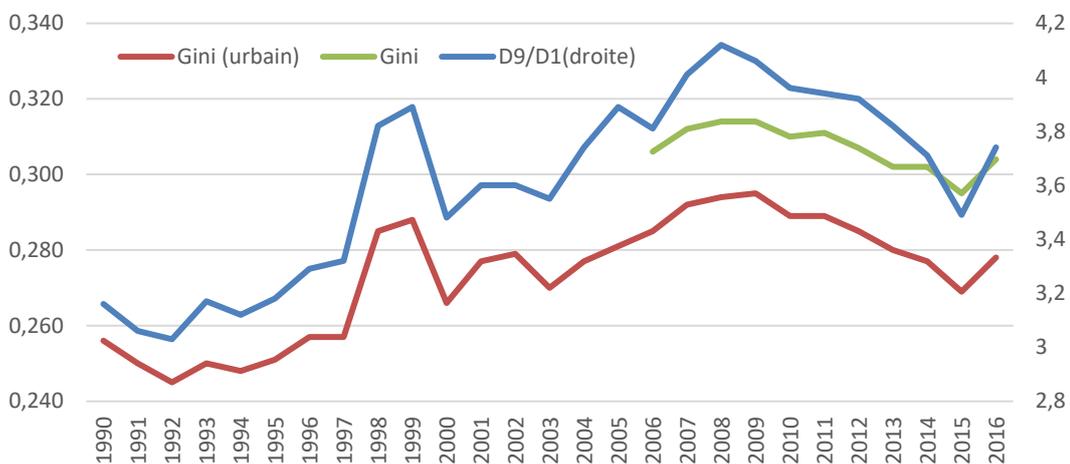
⁵⁷ Le taux d'emploi des personnes âgées de 65 à 69 ans était alors de 46,2 %, et pour les personnes âgées de 70 à 74 ans de 34,3 % contre respectivement 52,6 % et 18,1% pour l'Islande, en 2018.

⁵⁸ Ce taux s'élève à 46,1 % au 2eme trimestre 2018. Si l'on adopte une autre référence, employée par la plupart des pays européens, à savoir le seuil de pauvreté, correspondant à 60 % du niveau de vie médian de la population, le taux de pauvreté des personnes âgées est passé de 52,9 % à 54,9 % de 2006 à 2018 (2/4).

PIB dans le pays en 2017. Pour expliquer que ce ratio soit si loin du niveau moyen de l'OCDE (7,7 % en 2017), il faut certes prendre en compte le fait que la plupart de pays de l'OCDE avaient déjà atteint auparavant le niveau de « société vieillie » (14 %). En revanche, pour les pays où la part des personnes âgées atteignait 14 % depuis 1980, la moyenne des dépenses publiques qui étaient versées à cette population était de 6,5% du PIB. À titre d'exemple, la France a franchi ce seuil en 1990 et ses dépenses pour ses personnes âgées s'élevaient alors à 9,2 % du PIB alors que le Canada enregistrerait un taux de 4 % en 2009 (Yeo Eu-gene, 2019). Ainsi, même si une politique familiale est bien en cours de renforcement dans ce pays, notamment pour les enfants et les personnes âgées (Saraceno, 2016), elle ne suffit pas à inverser le rythme de la dégradation due à l'accroissement de ce risque social.

Enfin, la détérioration de l'état de *répartition des revenus* peut être considérée comme une conséquence de ces deux facteurs – dualisation du marché du travail et immaturité du système de protection sociale –. Il y a plusieurs indicateurs qui mesurent la répartition des revenus et il est nécessaire d'observer leur dynamique à long terme. Le coefficient de Gini⁵⁹ publié par le KOSIS (Institut National de la Statistique de Corée) montre une tendance à augmenter de 1995 à 2009, puis ensuite recule jusqu'en 2015 (voir graphique I-1). Cependant, au travers d'autres indices, on peut remarquer que l'état de la répartition des revenus tend à s'améliorer, timidement, depuis 2011, sans retrouver pourtant son niveau antérieur à la crise de 1997.

Graphique I-1. L'Évolution du coefficient de Gini en Corée

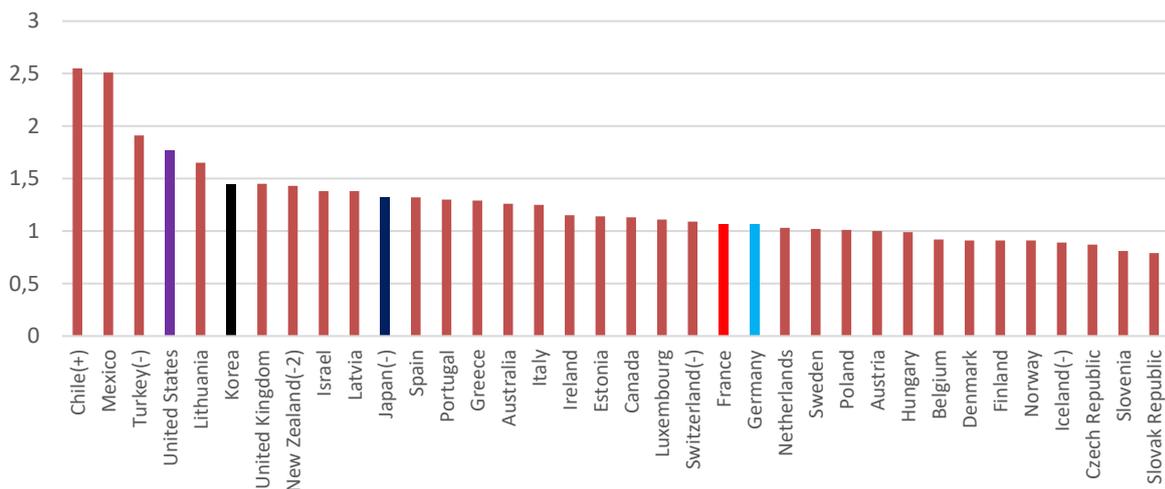


Source : KOSIS

⁵⁹ Cet indice est basé sur l'enquête 가계동향조사(Household Income and Expenditure Survey). Pour observer son évolution à long terme il faut prendre en compte deux choses : la première est que les données comptabilisant tous les ménages, c'est-à-dire comprenant aussi les ménages à une seule personne, ne sont disponibles qu'à partir de 2006 et que les données disponibles antérieurement depuis 1990 ne concernaient que les ménages urbains qui comptaient au moins deux personnes ; la deuxième chose à prendre en compte est la rupture issue des changements intervenus en 2017 dans le mode d'enquête et dans le poids des échantillons. Ainsi, il ne convient pas de mettre les valeurs de 2016 et de 2017 sur la même ligne (Kang Shin-wook, 2018).

Il faut néanmoins savoir que d'après un autre coefficient de Gini, lui aussi publié par le KOSIS mais sur la base d'une autre enquête (*가계금융 복지조사: The Survey of Household Finances and Living Conditions*), le degré d'inégalité des revenus serait plus élevé que ne le dit le coefficient mentionné ci-dessus. Enregistrant un niveau très haut, 0,388 en 2011, ce coefficient de Gini n'a cessé de chuter, jusqu'à 0,352 en 2015, pour remonter un peu, à 0,355, en 2016 et 2017. Du fait que cette statistique n'est disponible qu'à partir de 2011, il est en fait impossible d'examiner quelle est la tendance à long terme et de faire une comparaison au niveau international utilisant le coefficient de Gini. Ainsi, pour pouvoir réaliser une comparaison internationale on peut employer le ratio de Palma, qui est récemment lancé par le KOSIS en 2019. S'élevant à 1,74 en 2011, ce ratio a continué de tomber jusqu'à 1,44 en 2017 (graphique I-2). Toutefois, la Corée se situe à un rang où elle est en compagnie de la Grande-Bretagne et de la Nouvelle-Zélande, la faisant rester encore dans le groupe des pays les plus inégalitaires parmi les pays de l'OCDE.

Graphique I-2. Ratio de Palma pour les pays de l'OCDE (2016)



Source : OCDE Stat.

Note : (+) représente l'année 2017, (-) pour 2015 et (-2) pour 2014. Le ratio est expliqué dans la note ci-dessus.

En résumé, après que le gouvernement DJ a réformé les systèmes de protection sociale, la plupart des politiques sociales qui visaient à renforcer l'État social ne se sont plus guère intéressées qu'à certaines catégories de la population, les plus vulnérables (femmes, enfants, personnes âgées, handicapés). Autrement dit, l'État coréen n'a cherché qu'à étendre et à renforcer les différentes mesures qui protégeaient les couches sociales socio-économiquement faibles, mais n'a par contre guère fait d'efforts en amont, de nature préventive, pour réduire l'effectif de cette classe sociale fragile, notamment en réformant fondamentalement les mécanismes qui produisent structurellement, donc constamment, les divers risques sociaux qui grossissent cet effectif. Par conséquent, son taux de fécondité, trop bas, et son taux de pauvreté des personnes âgées, trop élevé, continuent de constituer

l'axe majeur des risques sociaux auxquels reste exposée la Corée. L'une des causes majeures de cette crise durable se trouve dans le fait que tandis que l'État social coréen réagit sensiblement aux problèmes sociaux traditionnels liés à la « santé », à l'« éducation », aux « enfants et personnes âgées », il reste encore passive face aux nouveaux problèmes sociaux liés à la dualisation de son marché du travail, notamment à la disparité entre emplois permanents et précaires, à la discrimination entre hommes et femmes, etc.

Pour finir cette dernière section qui a traité de l'État social coréen pour la période postérieure à la crise économique de 1997, il convient de remarquer un débat qui est devenu national, autour de la question de la « cantine scolaire », en 2010 et 2011 (encadré I-4). Ce débat implique que, si la transformation de l'État social coréen s'est effectuée à l'initiative de l'État, avec évidemment le soutien des organisations civiques, après la crise de 1997, les questions concernant le *welfare* et l'orientation de l'État social sont désormais devenues des enjeux socio-politiques majeurs pour toutes les élections (présidentielles, législatives, municipales).

Plus concrètement, on peut pointer deux choses importantes concernant cet épisode. La première est que ces dépenses ne sont pas inscrites dans la catégorie « Dépenses sociales » mais dans la catégorie « Éducation » en matière de statistiques concernant les dépenses des administrations publiques, à la fois au niveau national et international. La deuxième chose est que l'on peut constater que le domaine politique, et cela quel que soit son positionnement politique, a alors commencé à répondre à la demande sociale qui exigeait un renforcement de l'État social. C'est donc le soutien financier aidant à subvenir aux charges liées aux enfants et aux personnes âgées qui devint le déclencheur d'un enjeu désormais politiquement très sensible, voire explosif, pour une élection.

Encadré I-4. Controverse nationale sur la question de la cantine scolaire

Cette polémique, qui avait commencé en 2009 du fait que la province du Gyeonggi-do envisageait de fournir gratuitement un service de cantine scolaire aux enfants de l'École élémentaire, a fini par s'élargir en 2010 et 2011, et a dépassé les dimensions du domaine seulement politique pour devenir une discussion populaire qui concerne toute la société. Elle portait fondamentalement désormais sur la question « universalité vs individualité » de l'Assistance publique : fallait-il prendre en compte le niveau des revenus parentaux dans son rapport aux revenus ?

Finalement, ce fut un référendum organisé auprès des habitants de Séoul (capitale du pays), en août 2011, qui trancha ce débat, y mettant fin après l'avoir porté à son comble. L'essentiel de cette controverse politique et sociale, qui a finalement forcé à démissionner le maire de Séoul à la suite du résultat de ce référendum, reposait en effet sur la question du mode de subvention de

ces frais de cantine scolaire. Tandis que le maire, partisan du parti conservateur (le *Parti Hannara*), préférait un soutien partiel en faveur des élèves des ménages dont le revenu était inférieur au revenu médian (50 % des ménages inférieurs), le conseil municipal, lui, dont la majorité relevait d'un parti réformiste (le *Parti Démocratique*), poussait à un soutien total, ne tenant pas compte des revenus⁶⁰. Après cet événement, les collectivités locales ne cessèrent d'étendre, par étapes, ce soutien financier à la cantine scolaire, de l'École élémentaire au Lycée. En 2019, tous les écoliers, collégiens et lycéens bénéficient d'une cantine scolaire gratuite, sauf les lycéens de quelques écoles se situant dans seulement 4 provinces ou villes, qui financeront néanmoins toutes entièrement dès 2022 ce service.

CONCLUSION : VERS UN ÉTAT SOCIAL UNIVERSEL ?

Notre premier chapitre a examiné l'évolution de l'État social coréen en perspective historique à long terme, y compris celle de sa perception. Les conclusions de ce chapitre sont suivantes :

À l'époque de son industrialisation et durant la période postérieure à sa démocratisation, le *bokji* ou *sahoe bokji* (bien-être social, protection sociale) demeurait perçu en Corée comme relevant du domaine de la charité religieuse ou de la solidarité familiale, ou bien du domaine privé. Cela veut dire que l'État coréen ne s'intéressait guère, et n'était d'ailleurs guère tenu de s'intéresser à autre chose qu'à la croissance économique. Priorité nationale était donnée à la sortie de la pauvreté absolue où se trouvait alors la Corée au lendemain de la guerre civile, et cela par une industrialisation aussi rapide que possible. Ainsi, s'agissant de l'introduction des assurances sociales, cette stratégie se manifesta par le comportement d'un État qui s'efforça le plus possible d'éviter toute responsabilité financière de sa part, et de minimiser les charges pour les entreprises.

Vu pareil contexte, la série des réformes allant vers un système de protection sociale de forme moderne, réformes que le pays a entreprises véritablement au lendemain d'une crise économique de 1997, est tout à fait significative. Même si l'État coréen se gardait encore de trop s'engager dans un soutien financier, en mettant en avant le principe d'un « *welfare* productif », néanmoins, il a cherché alors à étendre la couverture des assurances sociales. De plus, il a reconnu la nécessité d'un rôle actif de sa part en faveur de la population physiquement, économiquement, ou socialement, la plus vulnérable, quel que soit son âge. Il s'agit donc bien du passage social d'une perception de la sécurité

⁶⁰ Le Maire de Séoul, Se-hoon OH, demanda finalement que cette question soit soumise à un plébiscite auprès des Séouliens, vote qui serait également un vote-censure. Lors du référendum du 24 août 2011, alors que les électeurs avaient deux choix possibles concernant le mode de subvention de la cantine scolaire, la plupart des opposants au Maire s'abstinrent, afin d'invalider ce plébiscite. Finalement, le taux de participation (25,7 %) ne parvint pas au seuil de validation (33,3%) qui aurait permis d'ouvrir les bulletins de vote.

sociale qui la faisait relever de la *bienfaisance* ou de la charité à quelque chose qui en a fait un *droit social*.

Cependant, nous pouvons dire que, malgré des efforts *relativement remarquables au vu du passé*, efforts accomplis tardivement mais rapidement durant les deux dernières décennies, le filet de la sécurité sociale coréenne reste encore fragile. L'une de ses origines majeures se trouve dans les différents risques sociaux auxquels la société coréenne affronte, risques rapidement aggravés depuis la crise de 1997. Enfin, vu sa solidité institutionnelle et sa manière réactive face à ces risques sociaux, l'État social coréen reste encore loin d'un État social à caractère universel.

Par conséquent, si l'on ne peut sous-estimer le renforcement de l'État social coréen durant cette période, en disant que ce serait une illusion d'optique produite par son effet de base (*base effect*), se pose pourtant naturellement la question de savoir comment caractériser et expliquer la nature et le niveau du régime de cet État social. C'est pourquoi le prochain chapitre procédera à une revue de la littérature consacrée à ce sujet et examinera les études ayant précédemment traité de la question de l'État social, cela aux niveaux international et régional, et notamment les études concernant naturellement plus généralement les pays est-asiatiques.

CHAPITRE 2. REVUE DES ÉTUDES PRÉCÉDENTES RÉINTERPRÉTÉES AU VU DU CAS SUD-CORÉEN

Chaque pays a développé son État social, plus ou moins, au cours de parcours historiques qui diffèrent, notamment en fonction de leurs contextes socio-économiques et culturels respectifs, de même, le régime capitaliste a évolué d'une manière hétérogène et selon des arrangements institutionnels différents (Amable, 2000). Ceci a pour effet que ce n'est pas seulement l'État social qui diffère d'un pays à un autre mais aussi qu'il est difficile d'en élaborer une théorie couvrant tous les cas. Cela ne veut pour autant pas dire que nous ne puissions pas retrouver certains mécanismes, ou certaines particularités qui se ressemblent, d'un État social à l'autre, exprimables au travers de certains concepts et abordables de manière assez analogue, et finalement qu'il ne soit pas possible de désirer tenter malgré tout de catégoriser tel ou tel État social. Et en même temps, ce genre d'étude comparative peut permettre de révéler plus manifestement les caractéristiques propres à l'État social de chacun des pays que l'on compare.

La recherche comparative portant sur le régime d'État social en économie politique a bien avancé au cours des trente dernières années, commencée par *Three Worlds of Welfare Capitalism* d'Esping-Andersen (1990). Surtout, les études consacrées aux régimes du capitalisme commencent à prendre en compte le régime de *welfare* durant ces vingt dernières années. Par conséquent, le régime des économies des pays avancés, y compris leur système de protection sociale, a été classé en catégories allant de deux à cinq par les études précédentes réalisées sur la base d'une analyse comparative de l'économie politique (Amable, 2003 ; Hall & Sockice, 2001 ; Hassel & Palier, 2021).

Cependant, la Corée, pays qui est resté en marge, ou peu traité, dans la plupart de ce genre d'étude, est parfois considérée comme relevant d'un « modèle asiatique », avec le Japon. Par ailleurs, l'intérêt pour la Corée en la matière est souvent concentré sur une recherche qui cherchait à cerner la forme de son État, et le définissait comme un État développeur, apparu au cours de son industrialisation. Une tendance analogue est aussi observable dans le domaine des études portant sur la protection sociale du pays, notamment sur son régime d'État social dans une perspective comparatiste internationale. L'objectif principal du présent chapitre va donc consister en une relecture critique des études sur ce sujet, en essayant de mieux situer la Corée.

Dans ce contexte, ce chapitre se donne pour but principal d'examiner de manière critique les études existantes, et pour ce faire il se propose de répondre aux trois questions suivantes : 1. Quelles sont les apports et les limites des études voulant contribuer à une typologie des régimes d'État social ? 2. Un modèle d'État social d'Asie orientale existe-t-il ? 3. Y a-t-il un lien institutionnel entre politique

sociale et politique économique ? On peut en effet dire que la plupart des études traitant de l'État social des pays de l'Asie de l'Est, comme d'ailleurs celles portant sur d'autres régions, peuvent être classées en deux catégories : la première qui tente de regrouper les pays en fonction de certains critères universels (cela concerne notre question 1.) ; la seconde souligne plutôt les particularités régionales ou nationales (question 2). La dernière question, qui touche à la problématique inspirant cette étude, anime des recherches qui ont essayé d'identifier l'impact que pouvait avoir tel ou tel régime économique ou telle ou telle politique économique sur la nature d'un État social donné.

Avant tout, il convient de noter même brièvement les idées reçues par l'économie néoclassique. En premier lieu, peu d'économistes de mainstream ont étudié et cherché à comprendre le fonctionnement de la protection sociale autrement que pour la concevoir assez négativement comme un ensemble de rigidités, de coûts et de freins à l'activité (Palier et Roussel, 2016). En deuxième lieu, s'agissant des politiques sociales suivies dans les divers pays de l'Asie de l'Est, la thèse dominante des économistes néoclassiques reste d'ailleurs identique à celle qui a tenté d'expliquer le succès économique de ces pays (« *East Asian Miracle* »). Son idée principale consiste donc à insister sur le caractère limité de l'intervention de l'État, sur les réformes axées sur le marché, et sur l'effet escompté d'un « ruissellement » de la croissance économique (World Bank, 2016). À titre d'exemple, citons ci-dessus un extrait d'un discours qui tente d'expliquer ainsi les causes principales du sous-développement du système de protection sociale dans certains pays d'Asie orientale. Disons d'emblée que ce diagnostic est largement déconnecté de la réalité de l'expérience post-crise de 1997 de la Corée

First, there was a perception that the rising tide from rapid growth would lift all boats. Second, governments sought to minimize the risks facing the population by pursuing macroeconomic stability rather than by systematically providing insurance against adverse idiosyncratic shocks. [...] Third, the region relied on strong traditional family structures to mitigate the impact of shocks. (World Bank, 2017, p.23)

I — LES TYPOLOGIES DES RÉGIMES D'ÉTAT SOCIAL : APPORTS ET LIMITES

1. Les trois mondes de l'État social : ont-ils le statut de la quadrichromie ?

L'ouvrage d'Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990 ; désormais TWWC), a beaucoup contribué au développement des études comparatives sur l'État social en termes d'économie politique avec sa typologie des régimes d'État social en trois types : conservateur, libéral, social-démocrate. Dans le modèle « libéral », l'assistance est fondée sur une condition stricte d'évaluation des ressources et les transferts universels comme le système d'assurance sociale restent modestes. Ainsi, l'État encourage le marché, soit passivement – en ne garantissant que le minimum —

soit activement — en subventionnant les services de *welfare* privés. Le modèle « conservateur » repose majoritairement sur les programmes de l'assurance sociale dans lesquels les prestations sont bien liées aux contributions. Il révèle donc d'un haut degré de stratification déterminée sur le marché du travail. Enfin, l'État social « social-démocrate » se caractérise par les principes d'universalisme et de « démarchandisation » des droits sociaux. Toutes les catégories sociales bénéficient donc d'un système généralisé d'assurance sociale et de service social dont le rôle redistributeur est très important.

Ce qu'il faut retenir de cette étude fondatrice est, en premier lieu, que la Corée est difficilement classifiable dans l'une de ces catégories. Si l'on met de côté le modèle scandinave qui se trouve visiblement loin du cas coréen, il est difficile de classer ce pays dans le régime conservateur du fait que le fonctionnement de son système d'assurance sociale est globalement faible. Son régime de l'État social ne correspond pas pour autant à celui libéral en ce sens que son assurance maladie manifeste un haut degré d'universalisme et que le domaine d'assistance publique, notamment des politiques familiales, sont considérablement renforcés au cours de ces vingt dernières années.

En deuxième lieu, on peut noter que l'auteur y a examiné 18 économies avancées et que pour vérifier la réalité de l'existence de ces « trois mondes », il a considéré trois éléments comme critères : la capacité de « démarchandisation » des droits sociaux (*decommodification* en anglais) ; le fonctionnement de l'État social en tant que système de « stratification » ; le jeu variable des secteurs public et privé. Quant au premier critère, on peut constater que la sélection des pays faite pour ses échantillons ne couvre pas équitablement les divers types de pays, à savoir que les régions non-occidentales ne sont pas assez prises en compte, en dehors du Japon. Ce fait, certes, constitue l'un des facteurs évoqués le plus souvent comme limitant la valeur de cette étude par les études ultérieures, surtout, bien évidemment, selon celles qui se focalisent sur la région asiatique⁶¹. S'agissant du deuxième critère, l'une des contributions les moins contestables de cette étude, et qui d'ailleurs sera suivie par la suite, il montre qu'a été perçu l'intérêt qu'il y avait dans une approche par le « régime », à savoir par la prise en compte de la structure et des institutions qui sont à la base des interactions État – marché – famille, pour une étude de l'État social. Ce point est d'ailleurs considéré comme une contribution majeure différenciant son ouvrage des études antérieures.

En outre, un autre trait remarquable de ce travail est que l'auteur y a recours à la « théorie des ressources de pouvoir (*power resource theory*) », qui repose sur l'importance accordée à l'influence, à

⁶¹ Notons pourtant que cette limitation consistant à définir trois mondes à partir de seulement 18 pays, dont un seul d'Asie de l'Est, ne constitue pas une limitation de cette seule étude mais bien de la plupart des études portant sur l'État social, car, même de nos jours, de nombreuses études ne se basent que sur des pays de l'OCDE, ou du G20.

la fois politique et sociale des partis politiques de gauche et des syndicats, ainsi qu'au rôle des traditions institutionnelles pour expliquer l'origine de ces différents régimes dans les divers pays concernés⁶².

Cependant, il convient maintenant de remettre en cause l'argument principal qu'avance Esping-Andersen à la fin des années 90. S'agissant du cas des pays, notamment du Japon, qui ne relèvent exactement d'aucun de ses trois modèles, il énonce pourtant que « les particularités de ces cas sont des variations au sein d'une claire logique globale, et ne fondent en rien une logique complètement différente par elle-même » (Esping-Andersen, 1999). Autrement dit, d'après Aspalter (2011), son analyse des régimes de protection sociale n'a pas pour objectif de fournir une comparaison exacte et exhaustive qui vaille dans le temps et l'espace pour toutes les diverses sociétés, mais plutôt d'identifier des *cas idéal-typiques, au sens wébérien*. Voici ce qu'en dit Esping-Andersen :

It is inescapably true that Japan, like Australia and Southern Europe, manifests features that are not easily compatible with a simple trichotomy of welfare regimes. Yet, we must also ask ourselves what would be gained from adding a fourth, fifth, or sixth regime cluster? We would probably benefit from greater refinement, more nuance, and more precision. Still, if we also value analytical parsimony, neither Japan nor the Antipodes warrant additional regimes. The peculiarities of these cases are variations within a distinct overall logic, not the foundations of a wholly different logic per se. The case for a unique Southern Europe regime depends ultimately on the centrality of families. This was the weak link in the original 'three worlds' model and therefore deserves special attention (Esping-Andersen, 1999, p.92).

Cet argument peut être symbolisé comme une découverte qui aurait lieu, dans l'univers de l'État social, des quatre couleurs de base : CMYK (Cyan, Magenta, Yellow, Black), fondamentales car elles permettent de produire par synthèse soustractive la large gamme des teintes de tout le visible, à savoir la quadrichromie. Cependant, sauf si l'on est prêt à accepter que tous les divers régimes du capitalisme convergeraient vers une tétrade de modèles⁶³, il est difficile d'admettre que quelques types établis à partir de l'analyse de seulement 18 pays peuvent permettre par leur combinaison et variation de capter les différentes caractéristiques des pays non occidentaux (asiatiques, latino-américains).

2. Les études sur l'État social coréen

Dans ce contexte, se pose la question de savoir si l'État social coréen pourrait entrer dans l'une de ces trois catégories, si oui, laquelle, si non, pourquoi (Yeo Eu-gene *et al.*, 2016). En effet, excepté

⁶² « Based on the preceding arguments, three factors in particular should be of importance: the nature of class mobilization (especially of the working class); class-political coalition structures; and the historical legacy of regime institutionalization » (Esping-Andersen, 1990: 29)

⁶³ S'agissant des régimes de capitalisme, les limites d'une discussion sur la diversité des capitalismes (VoC) et l'approche régulationniste (théorie de la régulation) ne sont pas traités en détail ici mais dans l'introduction de la deuxième partie.

Hudson et Kühner (2009), qui ont inclus dans leur étude la Corée comme un cas théoriquement important, l'État social coréen a été le plus souvent ignoré dans les études comparatives visant à une catégorisation internationale (Ebbinghaus, 2012). Cependant, au vu de ce constat, il convient de pointer deux faits : d'une part, c'est aussi seulement depuis le gouvernement Kim Dae-jung (1998-2002 ; DJ désormais) que des chercheurs coréens se sont intéressés à une caractérisation de l'État social coréen en termes de typologie, à l'occasion du lancement du « Bien-être productif » ; d'autre part sont apparues des études comparatives alternatives, qui cherchent, allant au-delà de cette typologie, à mettre en évidence des similarités concrètes entre divers États sociaux, relevant des dimensions socio-économiques et institutionnelles analogues.

Quant au premier point, cette section se propose donc de résumer un certain nombre d'études coréennes consacrées à une catégorisation de l'État social coréen, et nous en dégagerons le sens dans l'encadré I-1. À la fin de cette section, seront présentées les études comparatives alternatives.

Concernant le débat dans lequel de nombreux chercheurs se sont engagés en Corée à propos de l'État social coréen, celui-ci a connu deux étapes⁶⁴. Un examen de la période du gouvernement DJ, puis un examen de celle qui a suivi. Concernant la période du gouvernement DJ, ce débat s'attache en principe à l'interprétation de la rhétorique du « bien-être productif » et à la définition et aux prévisions qu'on peut faire quant à l'avenir de l'État social coréen, en prenant pour repères la typologie d'Esping-Andersen. En revanche, à partir de 2003, le débat évolue vers une étude du caractère et de l'impact des politiques sociales mises en place durant la période précédente⁶⁵.

L'État social coréen est donc analysé en fonction des trois types de régime présentés par E. Andersen (1990) : le régime libéral ; le conservateur ; le socio-démocrate. Or les auteurs ne sont pas d'accord quant à sa catégorisation. Nous pouvons en effet résumer les études comme se répartissant ainsi, en en prenant certaines comme exemples (voir tableau II-1).

En premier lieu, de nombreux participants s'accordent sur ce point que le cas coréen correspond à un régime mixte des régimes libéral et conservateur. Selon eux, malgré leurs divergences quant à l'importance qu'il faut accorder au cadre formel ou institutionnel, l'initiative de l'État coréen est en effet forte, comme dans les pays de régime conservateur, tandis que par certains autres côtés pourtant cet État se rapproche du régime libéral, dans lequel, au contraire, une minimalisation de l'intervention étatique et une marchandisation du travail sont manifestes. Concernant la période qui a vu la réforme

⁶⁴ Divers textes constituant ce débat ont été réunis dans deux recueils : *Débats sur le caractère de l'État-providence coréen I, II* (*Han'guk Pokchikukka Sŏngkyŏk Nonjaeng I, II* en coréen) dont les deux volumes sont parus respectivement en 2002 et en 2009.

⁶⁵ Ces études, publiées dans le deuxième volume du livre, seront examinées dans les différentes sections du présent chapitre.

des politiques sociales, le « bien-être productif » est d'abord interprété comme étant conforme à la ligne directrice du néo-libéralisme. Avant la crise de 1997, l'État social coréen aurait donc été un régime mixte du libéral et du conservateur. Dans la mesure où l'État avait complété le régime d'assurance sociale et obligé à y adhérer, le régime coréen pourrait être classé comme conservateur. Il serait également libéral pour autant qu'il a minimisé son intervention en termes de distribution des revenus (Cho Y.-h., 2002). La direction de ses politiques sociales présupposerait en effet ces principes du néo-libéralisme : la marchandisation du travail obtenue par un revenu assuré a minima, le *workfare* ; le principe du minimum d'intervention étatique (Chung M.-k., 2002). Une particularité de l'État social coréen se révélerait ici. Si la croissance quantitative y est guidée par un État développeur autoritaire, le moteur de cette croissance ne se trouve pas dans un compromis social mais dans un dévouement unilatéral des employés au travail (Choi Gi-chun, 2003). La politique suivie, en misant sur le pluralisme des sources du bien-être, vise ainsi à dévier la responsabilité de l'État vers le civil, et le *workfare* y consiste alors à intensifier l'efficacité économique par une requalification du travail et une flexibilisation du marché du travail.

Tableau II-1. Différents classements du régime de l'État social coréen selon les auteurs

Cho Young-hoon (2002 ; 2009)	Modèle libéral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Minimisation de la responsabilité de l'État 2. Assistance publique basée sur le <i>workfare</i>, qui associe travail et garantie de revenu 3. Développement de l'assurance privée, remplaçant l'assurance sociale
Nam Chan-seob (2002)	Modèle conservateur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protection sociale fondée sur l'assurance sociale 2. Stratification sociale due à une couverture faible par cette assurance 3. Responsabilité de la famille encore forte
Chung Moo-kwon (2002) Kim Young-bum (2002)	Modèle mixte du libéral et du conservateur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Forte initiative de l'État 2. Flexibilisation du marché du travail
Kim Yeon-myung (2002)	Hybride : difficulté de classer parmi les trois modèles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orientation vers un renforcement du rôle de l'État 2. Amélioration de l'universalité des assurances sociales, mais réaction insuffisante contre la pauvreté et l'inégalité

Cependant, l'État social coréen peut plutôt être interprété, selon d'autres, comme un régime de type conservateur. L'une des caractéristiques de ce régime est en effet le principe selon lequel la charge revient au bénéficiaire dans l'assurance sociale (Korpi et Palme, 1998). Concernant le régime de la retraite (pension nationale), même si l'État coréen en a modifié le contenu et étendu la portée, il se déroberait encore à toute contribution à son financement en refusant l'introduction d'une « pension de base »⁶⁶ qui garantirait un minimum de revenu à tout citoyen de plus de 65 ans. Le système d'aide social persisterait aussi à maintenir la responsabilité traditionnelle de la famille, en laissant subsister le

⁶⁶ C'est depuis 2008 que ce système a été mis en place.

principe selon lequel un des membres de la famille en a la charge (Nam Ch.-s., 2002). Le régime de la protection sociale en Corée se serait diffusé depuis le début selon une direction de haut en bas : des travailleurs des grandes entreprises à ceux des petites sociétés. Ainsi, tandis que les catégories relativement stables étaient déjà intégrées comme bénéficiaires des assurances sociales, en revanche, et cela même après les réformes, la dernière classe sociale (ceux qui travaillent sous CDD ou bien dans une entreprise de moins de 5 salariés, et les auto-entrepreneurs) restait exclue du processus : la proportion d'intégration n'en comptait pas plus de 1 sur 4 ou 1 sur 5 (Nam Ch.-s., 2002). Finalement, une forme de discrimination de classe s'y manifesterait, tout comme dans un régime conservateur.

Contrastant cependant avec ces deux derniers points de vue, Kim Y.-m. (2002) parle de modèle hybride, et il veut souligner un renforcement par l'État de ses responsabilités à cette époque. Alors que Chung M.-k. (2002) et Kim Y.-b. (2002) avaient, comme on vient de le voir, défini le régime d'alors du pays comme un régime mixte combinant les types libéral et conservateur, Kim Y.-m. (2002) le considère comme un mixte hybride, qui resterait donc difficile à classer selon la typologie d'Esping-Andersen. Selon lui, la Corée d'alors était tout d'abord à considérer comme se situant loin de cette forme d'État néolibéral décrite ainsi par les économistes néolibéraux de cette façon : « [...] *where state does get involved in the provision of welfare, its role should be limited to the provision of residual, minimal services, that is, safety net provision...the state must abandon those impossible and destructive goals of equality and social justice.* » (George & Wilding, 1994). Autrement dit, l'État coréen aurait été pour Kim Y.-m. (2002) bien davantage qu'un simple fournisseur de services résiduels et minimaux. Pour lui, en effet, les réformes sociales mises en œuvre durant cette récente période seraient les plus innovantes depuis l'introduction d'une politique sociale dans les années 60 avec, par exemple, l'unification du système d'Assurance Maladie en 20 ans, la pension nationale (retraite) étendue à tous les citoyens, puis l'introduction du système de Revenu minimal (*National Basic Livelihood Security System* 국민기초생활보장제도) (voir chapitre 3).

D'ailleurs, argue encore Kim Y.-m. (2002), puisque la politique concernant les assurances sociales se dirigeait, en fait, dans la direction d'une abolition des coutumes corporatistes, il ne convenait pas de caractériser le régime coréen comme un conservatisme. Cependant, il relève également la persistance d'un problème de l'intérieur et de l'extérieur quant au domaine des bénéficiaires de l'assurance sociale, comme l'avait déjà fait Nam Ch.-s. (2002), problème relevant d'une question de hiérarchie des classes. Ses arguments se focalisent pourtant seulement sur le fait que le rôle de l'État paraît bien avoir été celui d'un véritable acteur dans ce processus de l'introduction et de l'extension du système du bien-être, surtout si on le compare avec le rôle qu'il avait joué dans le passé. Sa thèse du « renforcement de la responsabilité de l'État » ne sera donc plus guère mentionnée

dans les débats portant cette fois sur la période postérieure à celle du gouvernement DJ, deuxième étape des analyses des recueils mentionnés.

Depuis lors, les études portant sur l'État social coréen se sont enrichies, quantitativement aussi bien que qualitativement. D'une part, la protection sociale y est abordée dans ses divers domaines, à partir de diverses perspectives, telles que la femme (la famille), le marché du travail, les politiques fiscales et budgétaire, etc. D'autre part, le champ d'une recherche comparative s'élargit en s'intéressant aux pays est-asiatiques et sud-européens, au-delà des pays nordiques. Du côté qualitatif, y sont appliquées différentes méthodologies (ou théories) et méthodes (techniques). À titre d'exemple, une étude basée sur le régime de production, ou bien une approche institutionnaliste, se fondant sur la discussion de la diversité des capitalismes (Eugene Yeo *et al.*, 2014), ou la méthode fsQCA (*fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis*) allant au-delà d'une analyse par grappe (*cluster analysis*) (Lee S.-y., 2011a), etc.

Parmi les études qui seront évoquées dans les prochains sous-chapitres, il convient de noter un courant académique récent : un type de recherche comparative qui s'est tourné vers les pays sud-européens. En effet, ces pays sont censés partager avec la Corée à la fois une 'industrialisation tardive' et un 'familialisme' relativement fort (Kim Y.-m., 2013 ; Estévez-Abe *et al.*, 2016 ; Ferrera, 2016). Un article de Saraceno (2016), notamment, traite du rôle et des fonctions réservés traditionnellement à la famille (familialisme⁶⁷), en les classifiant en cinq types, qui vont au-delà d'une simple dichotomie *familialisme vs défamiliarisation*, cela en fonction des différentes politiques en jeux. Il peut aussi dépasser ce faisant les limitations des recherches comparatives précédentes en saisissant mieux la situation singulière des pays comparés, au moins dans le domaine en question.

Encadré II-1. Le monde académique et l'État social coréen

Si c'est à partir de 1998 que la Corée connaît un véritable développement de son État social (Lee Hye-kyung, 1999 ; Kwon Huck-ju, 2002, Takegawa, 2009), si c'est à ce moment qu'elle en aborde l'étape initiale (Kim Y.-m., 2013), cette période peut être simultanément reconnue comme étant aussi celle du début d'une multiplication des études locales sur son État social. Il s'agit d'une véritable avancée des recherches sur l'objet en question. En effet, c'est à partir de la démocratisation de 1987 que l'État social, ou la protection sociale, commencent quelque peu à être considérés comme un vrai défi social (Lee Hye-kyung, 1993). Ce sera le « 생산적 복지

⁶⁷ Même si ce concept n'est pas traité dans notre thèse, il a certes contribué à enrichir la discussion sur les différentes politiques sociales. Ce concept, ayant initialement insisté sur la capacité des femmes à subvenir à leurs besoins sans dépendre d'un soutien de famille masculin, a été étendu à tous les adultes, en particulier aux membres jeunes, vulnérables et âgés des deux sexes (Saraceno, 2016). Par ailleurs, dans le domaine du soin (*care*), le concept familialisme permet de distinguer les différentes politiques sociales : politiques qui libèrent les familles (les femmes), d'une part, du travail de soins nécessaire ; politiques qui aident les familles à fournir des soins (Leitner, 2003 ; Saraceno, 1997).

saengsanjeok bokji (bien-être productif) », mot d'ordre lancé en 1999 par le gouvernement DJ, qui jouera le rôle de détonateur dans la recherche sur ce sujet, et le débat deviendra alors vite vif, de quasi inexistant qu'il était pourtant auparavant dans le pays, surtout au sein des disciplines académiques.

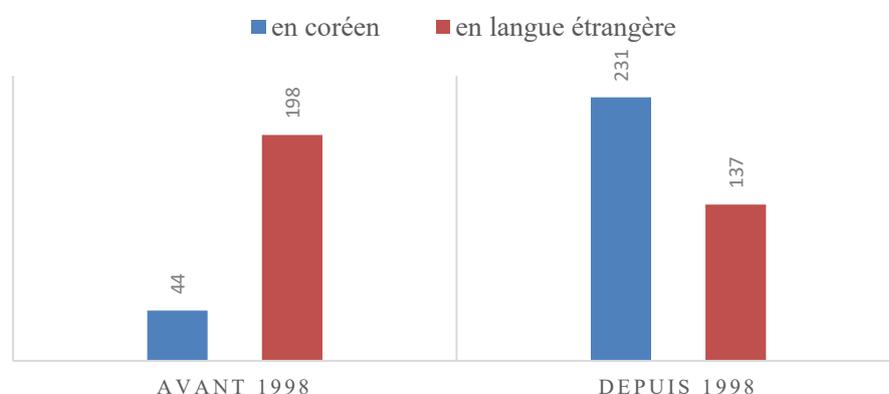
Certes notre étude ne vise pas à mettre en lumière la nature de ces rapports existant entre progression des études et développement de l'État social. Cependant, le fait est que l'État social n'avait pas attiré, avant 1997, l'attention de nombreux chercheurs du pays, fait d'ailleurs susceptible d'être démontré d'une manière statistique (voir le graphique II-1). Malgré la faiblesse du lien entre ce fait et le retard de l'État social, ce désintérêt académique est encore plus significatif que l'insensibilité de l'opinion publique à cette question. En effet, dans la société coréenne, soulignons-le, le rôle des intellectuels n'est pas négligeable, en ce qu'il a contribué au développement économique, à la consolidation de la démocratie, et au progrès social. En revanche, la question de l'État social, notamment de son sous-développement restait, jusqu'en 1998, indifférente non seulement dans l'État coréen mais aussi dans le monde académique. Certes, l'essentiel n'est pas ici de déterminer quelle est la raison principale mais de comprendre en quoi une telle situation était en soi défavorable au développement assuré et simple de l'État social. Il convient de comprendre l'État social coréen avant tout sur cette base-là, sur la prise en compte de cette réalité.

Vu pareil contexte, il nous est laissé la possibilité de tenter d'aborder la question du sous-développement de l'État social coréen d'une manière différente de l'approche théorique classique (i.e. par l'industrialisme, le *power–ressource model*, l'État développeur, etc.). Même si formuler et vérifier de nouvelles hypothèses est malaisé, on peut poser, à titre heuristique, la question suivante : *l'État social coréen aurait-il pu être plus développé qu'à présent si ce pays avait adopté un système de représentation proportionnelle pour ses élections législatives, si les syndicats avaient été organisés par branches industrielles et non pas au sein des entreprises, cette forme par branche étant censée pouvoir mieux permettre de revendiquer un bien-être de nature universelle, et enfin si le rapport des forces entre travail et capital avait été plus équilibré ?* Il s'agit d'introduire un doute sur les conditions de possibilité du développement d'un État social, en évoquant des conditions qui ont été négligées par le monde académique. On voit que cette interrogation revient à prendre en compte la situation particulière du pays, dont nous parlions ci-dessus.

Cependant, il n'en demeure pas moins que le rôle du monde académique a été, comme toujours, important, non seulement pour l'étude mais aussi pour le développement de cet État social, vu son prestige en Corée. On a pu constater en effet que le développement de la recherche et l'accumulation des études avaient pu entraîner, sur le plan administratif et exécutif, la formation

d'un groupe d'experts qui ont pu être nommés pour jouer le rôle de conseillers dans le domaine du développement de cet État social. Tel est bien le cas : la politique de croissance tirée par le revenu (*income-led growth* emprunté au *wage-led growth*) du gouvernement Moon Jae-in (2017 -) a résulté, pour une part, dans une croissance de travaux scientifiques. Le gouvernement a ainsi d'abord nommé Jang Ha-sung (de mai 2017 à novembre 2018), puis Kim Sang-jo (de juin 2019 -) chefs du Secrétariat présidentiel à la Politique économique, c'est-à-dire des économistes qui insistaient constamment sur ce régime de croissance et sur la nécessaire réforme d'une économie coréenne orientée par les conglomérats (*chaebols*), puis Kim Yeon-myung (de novembre 2018) Haut-secrétaire présidentiel pour le Département des Affaires sociales, un professeur expert dans les assurances sociales, notamment dans le domaine de la retraite.

Graphique II-1. Nombre d'études citées dans l'ouvrage « 한국 복지국가 성격 논쟁 *Le débat sur la nature de l'État social sud-coréen I* » paru en 2002, selon la langue de rédaction



Note : 1. publié en août 2002, cet ouvrage contient 17 articles ; 2. 17 contributions sont rédigées pour engager dans le débat sur la nature de l'État social coréen, débat qui s'est déroulé au niveau national pour la première fois dans ce pays ; 3. il y a au total 610 références (y compris les répétitions), dont 275 à des textes en coréen contre 335 en langue étrangère (presque tous en anglais) ; 4. Ce sont surtout 231 études rédigées en coréen depuis 1998 qui sont citées dans cet ouvrage, contre 44 études publiées avant 1998 ; 5. Le nombre des références rédigées en langue étrangère par un(e) chercheur(se) coréen(ne) est négligeable.

II — UN MODÈLE D'ÉTAT SOCIAL DE L'ASIE ORIENTALE EXISTE-T-IL ?

Un autre courant, considéré comme une alternative au modèle TWWC, s'est intéressé à la région est-asiatique. Certes, les politiques économiques mises en œuvre par les pays de cette région, notamment leurs politiques industrielles, les placeraient au cœur du débat international, et ce sont ces politiques qui étaient invoquées comme le facteur déterminant censé pouvoir expliquer le fameux *miracle asiatique* (World Bank, 1993). Néanmoins, c'est seulement au milieu des années 90 qu'apparaissent au niveau international des études s'intéressant à la politique sociale, à l'État social de ces pays, si l'on excepte celui japonais, au sujet duquel des débats publics et académiques portant sur sa politique sociale (*social welfare*) ont eu cours dès les années 80 (Goodman & Peng, 1996).

1. Un État social confucianiste ?

La particularité régionale est-asiatique mise en avant par ce courant académique a été le confucianisme, ou bien la culture basée sur ce dernier, trait commun effectivement à toute la région mais plus ou moins marqué cependant selon les pays. Certes, ce facteur culturel ou religieux est un élément qui devrait être pris en compte et traité à fond par les sciences sociales. Pourtant, il faut bien avouer que ce genre de facteur reste difficile à mesurer et qu'il risque donc constamment d'être sous-estimé ou surestimé, selon le chercheur, du fait de la très forte subjectivité qu'il laisse possible, voir encourage. Cette influence du confucianisme sur les formes de capitalisme et sur le type d'État social des pays d'Asie de l'Est fut néanmoins souvent invoquée, notamment au sujet de la Corée, du Japon et de Taïwan.

Un mode de vie et un comportement, basés sur le confucianisme, au niveau individuel comme collectif, seraient-ils donc générateurs à quelque degré d'un certain type d'État social, ou au moins d'une certaine tendance par « imprégnation » ou « coloration » de celui-ci ? Sans doute, mais comment, à quel titre, et pourquoi ? Cette question est au cœur du débat sur l'« État social confucianiste ». Jones (1993) a ainsi proposé un modèle d'« État social confucéen ». Elle insiste sur le fait que dans les « Quatre Tigres (Corée, Hongkong, Japon, Singapour) » les rôles de l'aide sociale qui sont en Occident ceux de l'État social avaient été assumés, ou l'étaient encore, par la famille ou la collectivité, au sein d'une société patriarcale très hiérarchique, considérée comme typique de la tradition confucianiste.

Sa thèse pose trois questions très intéressantes, et cruciales. Ce caractère culturel a-t-il un lien de causalité directe, indirecte, avec la nature du développement de l'État social de ces pays ? Ces « familialisme » et « collectivisme » sont-ils cependant l'apanage propre ou du moins très caractérisé du confucianisme ? Un tel facteur, religieux, politique et culturel, est-il susceptible d'expliquer le type d'évolution d'un État social, celui que l'on voit se développer depuis 1998 dans la région est-asiatique ?

S'agissant de ces deux dernières questions, il n'est pas très difficile d'y répondre. En effet, pour commencer, les particularités mentionnées ci-dessus de familialisme et de collectivisme sont en partie liées à un certain degré de développement ou d'industrialisation, et elles sont partagées avec nombre de pays sud-européens, évidemment non confucianistes. Par ailleurs, cet *État social confucianiste* n'explique nullement dans le détail les caractères propres et particuliers du dynamisme à l'œuvre depuis 1998 dans le développement de l'État social, notamment coréen, au fur et à mesure que s'effaçait le familialisme (Saraceno, 2016). Autrement dit, ce modèle d'État social confucianiste a forcément perdu beaucoup de sa vigueur en tant qu'hypothèse explicative (Kim Y-m., 2011). Quant à la première question, celle du lien de causalité très général entre confucianisme et type de

développement de l'État social, la principale critique adressée à ce genre d'approche ou de typologie souligne que le confucianisme a certes encore un rôle important dans ces pays, mais que cela est en fait plutôt le *résultat* d'un certain sous-développement de l'État social que sa *cause*, et que la cause des modalités de son développement (Yang J-j., 2017).

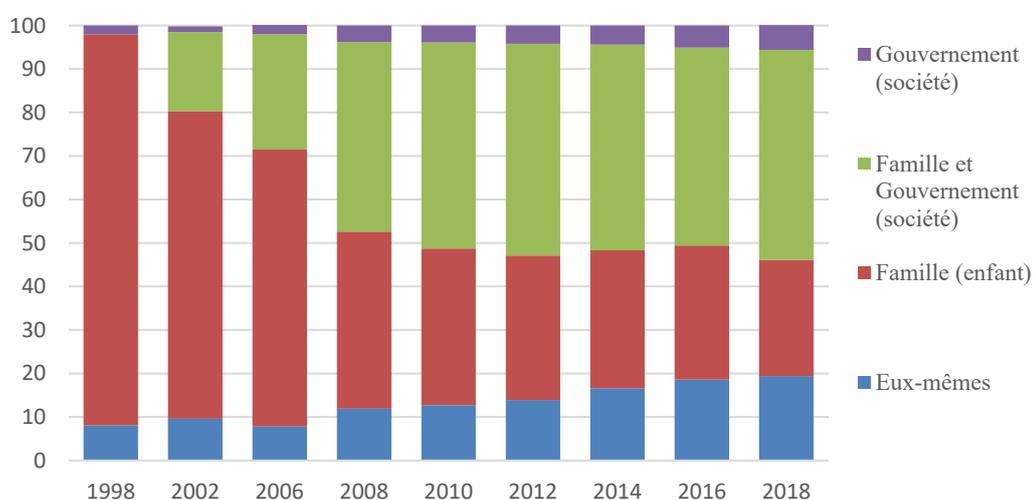
Il conviendrait cependant d'examiner plus à fond ce diagnostic. Les deux arguments opposés (résultat vs cause) présupposent tous deux qu'il existe un lien de causalité assez évident, dans un sens ou dans l'autre, entre confucianisme et (sous-)développement d'un certain État social. Or cette prétendue « évidence », pour devenir preuve, demanderait à pouvoir être déterminé et mesurée. Il apparaît néanmoins difficile de parvenir à saisir statistiquement une telle influence, notamment, qui permettrait d'aborder de façon précise la question de l'éventuelle traduction institutionnelle qu'auraient pu prendre ces diverses variables culturelles et religieuses qu'on suppose en jeu. Cela fait que, faute d'une méthodologie adéquate, l'existence de ce lien n'est pas encore rigoureusement prouvable. Cependant, on ne peut nier entièrement l'impact très probable qu'a dû avoir ce facteur traditionnel, culturel aussi bien que religieux. Car, durant la période antérieure à l'introduction des systèmes de *welfare* au sens moderne, à savoir celle de l'achèvement de l'industrialisation et de la démocratisation, il existait manifestement un mode de vie et de comportement fortement formé par des valeurs de ce type, aux niveaux à la fois individuel et collectif, et il n'est pas niable qu'il protégeait collectivement à sa façon l'individu contre les différents risques sociaux. Ainsi, si l'on ne peut dire qu'un modèle ou un type d'État social soit mécaniquement et nécessairement issu ou modulé par certains facteurs supposés causer ou renforcer, ou au contraire entraver et restreindre, son développement, il ne faut pas négliger l'éventualité de cette particularité culturelle, et cela même si, parce qu'elle n'est pas appréhendable par des critères précis d'évaluation, elle est susceptible d'une majoration ou d'une minoration indues. C'est le côté embarrassant d'un facteur probablement important mais encore inconnaissable précisément scientifiquement.

De ce fait, ne pourrions-nous pas tenter de poser autrement la question : si le maintien relativement prolongé d'un état de sous-développement de l'État social, au sens moderne, dans la région est-asiatique durant la période de son industrialisation a été principalement lié à la dimension sociale générée par son confucianisme, qui y aurait en quelque sorte suppléé, alors le renforcement de cet État social au cours de ces vingt dernières années ne devrait-il pas se traduire par un *affaiblissement* des pratiques et comportements liés à cette dimension de la culture, tradition ou religion ? Si oui, cela plaiderait pour l'importance du rôle du confucianisme, travaillant dans le même secteur, et donc s'affaiblissant quand remplacé. Autrement dit, pour autant que la troisième question concernait l'applicabilité d'un « modèle confucianiste » à la question de la cause du sous-développement du régime actuel de l'État social coréen, régime qui a évolué rapidement en passant par la crise

économique de 1997, il nous faudrait, pour tenter de répondre à cette question, examiner l'évolution de l'importance accordée à cette tradition dans le domaine social durant la même période depuis le rôle croissant de son État social.

Selon le résultat d'une enquête sociale portant sur « famille, éducation, santé, sécurité, environnement (*sahoe josa*) » (voir graphique II-2), tandis que la très grande majorité des Coréens (90 %) pensaient encore, en 1998, que c'étaient les enfants qui devaient financièrement prendre en charge leurs parents, ce ratio avait déjà baissé jusqu'à seulement 27 %, soit atteindre moins d'1/3, en 2018. Inversement, le poids de l'opinion selon laquelle il était de la responsabilité des parents de se prendre en charge eux-mêmes faisait plus que doubler, passant de 8 % à 19 %. Il semble donc bien que la société coréenne se soit rapidement « décollectivée » et « individualisée » pendant ces vingt dernières années. Pourtant, il convient de remarquer également, tout d'abord, que 3 Coréens sur 4 (75 %) insistent encore, même si cela dépend désormais normalement du domaine de l'aide publique, sur le rôle de la famille (famille, ou bien gouvernement + famille) et, corrélativement, que la part des gens attribuant ce rôle d'aide à l'État seul (société) reste encore à un niveau faible en 2018 (5,7%). Ainsi, même si nous pouvons constater un effondrement de la communauté familiale traditionnelle, autrement dit un affaiblissement des valeurs et des missions traditionnelles prônées par le confucianisme, cependant, si l'on se réfère à la hausse de l'opinion estimant que la responsabilité de leur bien-être incombe aux parents eux-mêmes, il convient plutôt d'interpréter ces chiffres comme la traduction, la conséquence, de la véritable introduction des systèmes d'assistance publique (revenu minimum, pension de base, assistance médicale, etc.) puis de son augmentation, qui auront dynamiquement fait croître la part de l'opinion soulignant la co-responsabilité de la famille et de l'État, et donc la moindre responsabilité de la famille seule.

Graphique II-2. Évolution de l'opinion publique quant à la responsabilité du soutien aux parents



Source : KOSIS.

En effet, la Corée a connu une accélération de défamiliarisation en termes de responsabilité pour la protection sociale (Estévez-Abe *et al.*, 2016). L'État coréen a commencé dès 2015 à abolir, par étapes, pour le supprimer finalement entièrement à l'horizon 2023, le devoir de soutien aux parents (ou aux enfants)(*bu-yang-ui-mu-ja*; *부양의무자*) en lien avec développement des différentes assistances (aides ou prestations) sociales, telles que revenu minimum, prestation médicale et aide au logement, devoir de soutien aux parents qui se traduisait tout simplement et très clairement auparavant par le fait que le droit à bénéficier d'une assistance (aide) sociale pour une personne âgée, mais aussi le montant qui lui était versé, dépendaient en fait du revenu de ses enfants.

Pour conclure, ce qu'il faut noter ici est donc que le rôle qu'a pu effectivement avoir longtemps la famille traditionnelle face aux risques sociaux se voit, et cela de plus en plus et rapidement, remplacé par le rôle qu'assume désormais l'État dans la société coréenne, même si certaines coutumes ou traditions confucianistes y sont bien sûr encore persistantes (par exemple le *장유유서 jangyuyuseo*; la règle de priorité aux plus âgés).

2. Modèles soulignant les particularités socio-économiques régionales

Si l'« État social confucianiste » est un concept qui se focalise sur une particularité culturelle et religieuse, le « régime de *welfare* focalisé sur le Japon (*Japan-focused welfare model*) » (Goodman & Peng, 1996) insiste sur le modèle japonais, alors considéré comme une orientation (*guidance*) qui aurait plus ou moins inspiré, voire conduit, la politique sociale de deux autres pays voisins, la Corée et Taiwan, modèle se situant au carrefour entre culture traditionnelle (confucéenne) et modèle occidental. Par ailleurs, les études portant sur l'État social est-asiatique se développent dans deux directions différentes : l'une consiste en efforts faits pour intégrer les pays est-asiatiques à la typologie d'Esping-Andersen, tandis que l'autre tente de mettre en évidence un « modèle de bien-être social de l'Asie de l'Est (*East Asian Welfare Model*) ».

S'agissant de la première direction, l'« hybride de régime *welfare* conservateur et libéral » (Esping-Andersen, 1997) est un régime mixte, élaboré pour caractériser le Japon dans la mesure où celui-ci, en fin de compte, ne pouvait s'expliquer seulement par les trois types mentionnés ci-dessus. L'auteur argue d'ailleurs, pour justifier qu'il pense pouvoir se limiter à ses trois modèles, que d'autres pays est-asiatiques peuvent d'ailleurs également être classés dans cette catégorie « exceptionnelle » (E. Andersen, 1999). Holliday (2000) propose, quant à lui, un « État social productiviste (*productivist welfare capitalism*) » comme un quatrième type d'État social, type qui regrouperait le Japon, Hong Kong, Singapour, la Corée et Taiwan. Alors que ces pays étaient auparavant classés selon les trois modèles, la dénomination nouvelle de ce quatrième type de régime vise à faire concevoir l'existence d'un type à part entière en soulignant la subordination de la politique sociale au but de la croissance

économique dans ces pays, ceci dans le cadre plus général de la recherche d'un modèle est-asiatique d'État social à part.

L'élan interprétatif inspiré par ce régime d'« État social productiviste » a enregistré des progrès critiques dans les études sur l'État social des pays de l'Asie orientale, notamment en termes d'économie politique (Holliday, 2000 ; Gough, 2004). Ces études ont d'ailleurs pu utilement contribuer à expliquer la nature des politiques sociales mises en œuvre en les rapportant à cette stratégie de croissance, qui est bien celle orientée par un État interventionniste. À titre d'exemple, on constate la faiblesse de la politique des revenus, malgré des politiques de santé et d'éducation relativement plus développées. En résumé, quant à leur politique sociale, les pays de cette région auraient certainement davantage mis l'accent sur la mission « productive » de celle-ci que sur ses devoirs « protecteurs » (Rudra, 2008).

S'agissant de cette deuxième direction, celle d'un modèle de bien-être social propre à l'Asie de l'Est, ont été développées des études cherchant à définir ce régime « propre ». En effet, il était clair que le TWWC avait manifesté des limites dans l'applicabilité de sa typologie triple aux pays de l'Asie de l'Est. Plus précisément, on découvrait que si le système de protection sociale constatable en Asie Orientale ne pouvait se laisser facilement intégrer dans pareil cadre, cela tenait au fait que son *expérience historique* était tout autre, qu'elle se démarquait nettement des modèles euro-américains, qui avaient dominé le discours d'usage dans le domaine de la politique sociale (Holliday, 2000 ; Kwon H.-j., 1997). C'est dans ces conditions que l'hypothèse de l'existence d'un modèle à part pour l'Asie de l'Est a été formulée afin d'expliquer l'évolution de l'État social afférent (Kwon H.-j., 1997 ; Goodman & White, 1998). Plus précisément, selon l'hypothèse, les pays de cette région partageraient beaucoup de traits communs concernant leurs conditions politiques, économiques, culturelles, etc., et leur histoire, d'ailleurs souvent liée. Cependant, malgré une similarité certaine, il reste encore difficile d'appliquer un seul modèle, dit « d'Asie orientale », à tous ces pays, comme Goodman et White écrivent :

[...] The evolution of each country's welfare system has had its own distinctive trajectory [...] it is misleading to think in terms of one homogeneous, over-arching 'East Asian welfare model' common to these five societies. [...] it is of limited substantive relevance to the West and cannot be regarded as a model for emulation [...]. it may be so more to the West's past than to its future. East Asian welfare systems were created ex nihilo as one part of a general process of transforming poor societies (Goodman et White, 1998, p.14, 20).

Par conséquent, si on laisse de côté la question de l'applicabilité, on peut dire que ces études qui visent à rechercher et à souligner les particularités régionales proviennent en effet de la nécessité d'un examen portant sur le cas des pays qui avaient été largement négligés. Cette tentative pourrait donc

aboutir à fournir une contribution permettant d'établir une typologie plus universelle des différents régimes de *welfare*. C'est en ce sens que nous pouvons faire remarquer que la notion d'*équivalent fonctionnel*, mentionnée ci-dessous, constitue un résultat précieux.

3. Les thèses insistant sur l'*équivalent fonctionnel*

Outre via les modèles invoquant le confucianisme et le productivisme, l'idée d'une exceptionnalité est-asiatique s'est aussi exprimée dans des études soulignant un « équivalent fonctionnel ». Il serait censé jouer un rôle similaire à celui des institutions classiques présente ailleurs liées à la protection sociale, telles qu'assurance sociale, assistance publique et service social. Certes, il est difficile de réduire d'emblée ce concept et son champ d'applicabilité à la catégorie qui se fonde sur les particularités régionales d'Asie de l'Est. Il est plutôt proche d'un modèle alternatif. Cependant, comme la plupart de ces études tentaient de s'intéresser aux facteurs socio-économiques, dits « équivalent fonctionnel », qui ne pouvaient rentrer dans les cadres analytiques correspondant aux expériences des pays occidentaux, elles devaient se trouver vers la région est-asiatique pour tenter d'y trouver une illustration de leur thèse.

S'agissant du régime japonais, Miyamoto (2003) pointe ainsi certaines *politiques économiques protectrices (protective regulation policies)* visant à un renforcement de l'État social, et notamment à une politique des revenus, outre le « familialisme (ou bien la relation de solidarité communautaire) et les « avantages sociaux fournis par l'entreprise (*company fringe-benefit*) » : à eux tous ils constitueraient l'une des « structures de substitution » aux systèmes traditionnels, classiques, de protection sociale qu'on trouve ailleurs. Selon lui, qui argue que l'État social japonais se situerait en fait entre les trois mondes (définis par l'Esping-Andersen) et le modèle asiatique, cet héritage institutionnel d'une stratégie d'État social de style japonais (*Japanese-Style Welfare Society*) forme encore pour les intéressés protégés (droits acquis) un véritable labyrinthe, un maquis de droits inextricable. Son étude montre cependant que ces trois structures – politique économique protectrice, familialisme, avantages sociaux fournis par l'entreprise – ont révélé leurs limites au cours des processus de désindustrialisation et de globalisation récent de sorte qu'ils constituent, finalement et désormais, un véritable obstacle à un État social universaliste. Comparé à celui de Miyamoto (2003), le travail d'Estevez-Abe (2008) aborde plus en détail ce concept d'« Équivalent fonctionnel » grâce à un examen des différents programmes de protection sociale japonais. Plus précisément, si le Japon privilégie des équivalents fonctionnels, dont les bénéficiaires sont les entreprises et les producteurs plutôt que les travailleurs individuels, c'est parce que c'est en réglementant la concurrence que ces équivalents sont supposés protéger les emplois. En effet, avec des investissements d'ampleur dans les travaux public, avec une importante subvention salariale ainsi qu'avec des avantages sociaux offerts par l'entreprise qui assure un emploi à vie, le « système de convoi (*gososendan hoshiki*) » du Japon

offre un exemple classique d'une utilisation de la politique industrielle comme moyen d'assurer la protection sociale (Estevez-Abe, 2008).

Si ces deux dernières études traitent du seul cas japonais, deux autres tentent aussi de montrer l'existence de politiques sociales alternatives dans ces pays est-asiatiques, Corée, Japon et Taiwan. D'une part, Kim Pil-ho (2010) souligne le rôle de la politique agricole et des bénéfices fournis, obligatoirement ou volontairement, par l'entreprise, politique qu'on peut définir comme une « politique sociale de substitution (*surrogate social policy*) ». Plus précisément, selon lui, la réforme agraire et le fort protectionnisme constituent, de facto, un programme de maintien des revenus pour la population rurale par le soutien des prix et des subventions accordées aux producteurs, soutien qui adouci la situation difficile des paysans (*volatile peasant question*). De plus, même si l'accès aux bénéfices offerts obligatoirement par l'entreprise est limité en général à ses travailleurs permanents, ces bénéfices contribuent cependant à une redistribution des risques sociaux par les transferts intra-familiaux. De plus, le mandat statutaire, les orientations administratives et les incitations fiscales sont essentiels pour installer et maintenir ces pratiques. D'autre part, une étude de Lee S.-y. (2011), qui s'attache à l'étude du régime de l'État social dans les pays est-asiatiques (Corée, Japon et Taiwan) dans la perspective de l'institutionnalisme historique, notamment dans son lien avec le régime de production, avec les relations industrielles et avec la formation professionnelle, montre que les régimes coréen et japonais peuvent être mieux expliqués par ces équivalents fonctionnels qu'assurent les grandes entreprises : essentiellement emploi à vie, système de salaire basé sur l'ancienneté, formation pour acquérir des compétences spécifiques.

On notera, cependant, s'agissant de la Corée, que ces deux dernières études se focalisent sur la période de son industrialisation. Autrement dit, ce concept d'« équivalent fonctionnel » n'est pas appliqué aux changements intervenus depuis 1998 s'agissant de l'environnement socio-économique et de l'économie politique de la Corée. De plus, il convient de noter également que l'importance de cet équivalent fonctionnel s'est affaiblie depuis les années 90 (à titre d'exemple, le système du double prix dans le secteur agricole, et la raréfaction de l'emploi à vie), même si la plupart des travailleurs permanents dans une grande entreprise profitent encore de certains avantages sociaux comparés à leurs homologues temporaires ou des PME. De ce fait, surgit cette question, assez fondamentale pour notre propos : cet équivalent fonctionnel existe-t-il toujours de nos jours ? Si oui, peut-il constituer un argument probant qui permettrait de rectifier cette idée largement acceptée, « l'État social coréen reste encore faible » ?

Pour résumer, ces trois courants académiques assez différents présupposent tous néanmoins un « exceptionnalisme Est-asiatique » (Kim Y.-m., 2004). Or c'est cet exceptionnalisme qui est relativisé

ou même nié par plusieurs études. Hort et Kuhnle (2000) montrent ainsi que l'introduction des systèmes de protection sociale dans les pays asiatiques (Asie de l'Est et du Sud-Est) n'est en fait pas plus tardive, vu le caractère récent de leur modernisation économique, que dans les pays occidentaux, et qu'ils tendent en fait dans ce domaine à suivre le chemin qu'avaient déjà emprunté les économies plus avancées d'Occident. Plus fondamentalement, Takegawa (2005) pointe le risque d'un certain « orientalisme du bien-être (*welfare orientalism*) » que l'on pourrait voir risquer souvent de se manifester lorsque l'on aborde la question de l'État social dans les pays est-asiatiques à partir d'un cadre théorique élaboré pour caractériser les sociétés occidentales, et notamment du fait de la spécificité de la dimension culturelle, mal maîtrisée.

De plus, la critique de cet exceptionnalisme se voit renforcée d'un autre point de vue par des études qui montrent qu'il existe en fait de multiples types de régime de protection sociale dans cette région. Comme nous l'avons vu ci-dessus, quand elle tente d'intégrer les pays est-asiatiques dans une typologie mondiale l'étude de Holliday (2000) en distingue pas moins de trois types : régime universaliste-développemental (Corée, Japon, Taiwan) ; régime particulariste-développemental (Singapour) ; régime minimaliste-facilitateur (Hong Kong). Peng et Wong (2010) arguent de leur côté que les politiques sociales mises en œuvre en Corée, au Japon et à Taiwan se caractérisent par le développement d'un système d'assurance sociale qui a un caractère redistributif et inclusif, tandis que la Chine, HongKong et Singapour développent quant à eux un système de protection sociale individualiste, basé sur le marché. Finalement, Kim Y.-m. (2011), en examinant l'évolution apparue depuis 2000 dans quatre pays, Chine, Corée, Japon et Taiwan, conclut qu'il y a un écart important entre la Chine et les autres. Certes, toujours d'après lui, on peut souligner la particularité régionale du cas chinois, notamment le « compte bancaire personnel » appliqué à l'assurance maladie et à la pension de retraite. Néanmoins, il faut également tenir compte de la tendance qu'a à s'affaiblir, avec le temps, ce caractère *exceptionnel* reposant sur le rôle de la famille et de l'entreprise.

Pour conclure et pour répondre également à la question posée dans cette section, nous pouvons dire qu'il est difficile de confirmer, au moins jusqu'au présent, l'existence d'un modèle asiatique qui peut englober les différents régimes de *welfare* de cette région, alors qu'on peut valoriser certaines particularités régionales clarifiées par les études précédentes. Surtout, il reste difficile de parler d'un modèle d'État social asiatique, ou même est-asiatique, qui serait basé sur un « exceptionnalisme asiatique ». D'après Kasza (2006), les caractéristiques géographiques et les tendances démographiques si distinctes des pays est-asiatiques, suggèrent qu'il n'existe en fait pas de modèle unique de protection sociale est-asiatique et que l'on ne devrait pas s'attendre à en trouver un à l'avenir. Toutefois, il n'en demeure pas moins que ce genre de recherche est toujours valable. Il convient cependant de souligner

également l'hétérogénéité ou la diversité des régimes de *welfare* qui pourrait être approfondie par l'approche comparative au niveau régional.

III — Y A-T-IL UN LIEN INSTITUTIONNEL ENTRE POLITIQUE SOCIALE ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE AFFECTANT LE RÉGIME D'UN ÉTAT SOCIAL ?

Les chercheurs en sciences sociales ont auparavant rarement abordé la nature des véritables relations jouant entre l'économique et le social, et notamment la question de savoir quelle étaient les fonctions économiques de la protection sociale et sa réelle contribution à la croissance (Palier et Roussel, 2016). On peut néanmoins constater, *a priori* ou à la lumière des expériences de plusieurs pays, qu'il existe entre politique économique et politique sociale un lien institutionnel, à savoir une complémentarité ou une dissonance institutionnelle. Cela signifie que, afin d'atteindre leur objectifs, les deux politiques doivent s'articuler d'une manière cohérente, conformément à la direction recherchée par les gouvernements.

De ce fait, outre la question de l'efficacité d'un système de protection sociale, il convient d'aborder celle de savoir si ces deux politiques, politique économique et politique sociale, poursuivent leurs objectifs de façon harmonieuse ou non. À titre d'exemple, les réformes économiques effectuées en Grande-Bretagne par le gouvernement Thatcher dans les années 1980 avaient pour objectif de mettre en place un « petit gouvernement » suivant une inspiration néolibérale ; ces réformes étaient bien évidemment accompagnées de mesures visant à réduire les dépenses sociales et à privatiser le système des soins (MacDonald & Saillard, 1986). Dans la restructuration de leur économie vers une économie basée sur la connaissance, notamment sur les technologies de l'information et de la communication et l'innovation en général, certains pays scandinaves renforcent l'investissement dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle afin d'améliorer compétence et employabilité des travailleurs en contrepartie d'une flexibilisation des contrats de travail (Boyer, 2015).

Pour remonter plus loin, les systèmes européens de protection sociale se sont développés, après 1945, dans un contexte spécifique, marqué par le « baby-boom » et par une « forte croissance économique assise sur une industrialisation et une consommation de masse », ainsi que par le « plein-emploi (masculin) » et par des « politiques économiques (keynésiennes) » qui comptaient sur les politiques sociales pour soutenir, voire relancer, la consommation (Palier, 2005). Ce contexte spécifique n'était pas limité à la région européenne. Les trois premiers éléments au moins concernaient certains pays est-asiatiques, et notamment la Corée.

En revanche, dans le cas de l'industrialisation de la Corée, sa forte croissance économique ne fut pas assise sur une consommation de masse. Autrement dit, les politiques économiques en faveur de l'industrialisation de la Corée n'étaient pas keynésiennes. Elles ont plutôt visé à promouvoir les exportations, et elles ont aussi fourni un environnement défavorable à l'État social en restreignant la hausse des salaires afin de favoriser la compétitivité des prix sur le marché international. Ce point a été déjà mis en avant par les recherches analysant le caractère productiviste ou développementaliste de son État social. Notre propre contribution se trouve dans le fait qu'il y a peu d'études qui aient envisagé sous l'angle de l'État social tous les changements économiques (régime économique, stratégie de croissance, politiques économiques, etc.) qui intervenaient durant ces vingt dernières années. C'est pourquoi cette section se propose d'examiner certaines études qui néanmoins ont tenté de combler cette lacune.

1. L'État social développementaliste : apports, limites et validité

Même si la thèse « productiviste » de Holliday (2000) et celle « développementaliste » de Kwon H.-j. (2005) insistent sur une subordination de la politique sociale à la politique de croissance comme l'une des origines du sous-développement de l'État social dans la région est-asiatique, elles sont différentes quant à leur fondement théorique. Alors que la thèse productiviste a été spécialement élaborée pour décrire l'État social des pays est-asiatiques, la thèse développementaliste ne réduisait pas son champ d'application à la région de l'Asie de l'Est. En effet, tandis que le modèle productiviste entend s'ajouter aux trois mondes d'Esping-Andersen comme un quatrième type d'État social pour corriger cette typologie, le modèle développementaliste repose théoriquement sur la notion d'« État développeur ». Plus précisément, même si le modèle d'État développeur a bien été fondé sur la base des expériences des pays est-asiatiques (Japon, Corée, Taiwan, etc.), il entend ne pas s'appliquer seulement aux pays de cette région. Cela signifie que ce concept de régime développementaliste se veut théoriquement toujours valable, sans échéance de sa validité, pour s'appliquer au cas coréen (Debanes et Lechevalier, 2014).

La notion d'État social développementaliste est une construction théorique qui vise à saisir la nature du lien entre les stratégies de croissance économique et les efforts qui visent à utiliser la politique sociale comme un outil efficace *dans ce contexte* (Kwon H.-j., 2005). Aussi le concept doit-il être compris comme un concept dynamique, offrant des leçons politiques qui se veulent applicables à une grande variété de pays et de régimes de protection sociale, et à des moments différents (Dostal, 2010). Kwon (2005) en donne cette raison :

Holliday uses the term 'productivist welfare regimes' when he argues that the East Asian welfare regimes constitute a fourth welfare regime (Holliday, 2000). This article uses the

concept of the developmental welfare state partly because it allows us to examine the political, economic and social context of the welfare state in East Asia and partly because it enables us to draw on the rich literature of development studies that has elaborated the concept of the developmental state (p.479).

Finalement, cette approche d'un État social développementaliste, qui n'est pas partisane d'un exceptionnalisme régional, nous semble fournir un cadre analytique très pertinent, au moins s'agissant du cas coréen, en ce qu'il permet d'expliquer le sous-développement de son État social, notamment durant la période de l'industrialisation. L'État social développementaliste est un modèle qui, en allant au-delà des singularités géographiques, inspire des études qui abordent la question de l'État social sur la base d'une appréhension conjuguant l'examen des stratégies d'industrialisation avec celui des formes d'État. Nous pouvons désormais les deux concepts – État développeur et État social développementaliste – sur les deux périodes différentes – avant et après 1997 –.

a) État développeur et l'État social développementaliste avant 1997

Dans certains pays d'Asie de l'Est, l'industrialisation et la croissance économique ont en effet été dirigées et se sont rapidement réalisées du fait de l'initiative de l'État. Pour préciser quelle était cette initiative, on a souligné trois concepts clés : l'« autonomie de l'État », la « capacité de l'État » et l'« autonomie inscrite (*embedded autonomy*) » (Johnson, 1987 ; Amsden, 1989 ; Evans, 1995). Ce dernier concept, autonomie inscrite, renvoie à une solide coalition du gouvernement et de certains groupes civiques ou économiques. Dans l'expérience faite par ces pays, par contre, le domaine du travail et de ses conditions a été ignoré ou négligé par cette alliance ou coalition. De fait, on peut constater que la faiblesse de l'État social durant cette période s'explique, du côté de la politique, par la formation d'un bloc politique conservateur anticommuniste, et du côté de l'économie par la stratégie choisie pour l'industrialisation : être orientée par les exportations, ce qui nécessite un contrôle de tout mouvement syndical et une restriction des hausses de salaire, afin d'obtenir la compétitivité nécessaire des prix sur le marché international (Deyo, 1989 ; Yang J.-j., 2008). En bref, le modèle de l'État social développementaliste justifie la nature de celui-ci comme étant un héritage⁶⁸ de cet État développeur qui

⁶⁸ L'héritage de cette industrialisation à marche forcée se traduit par deux phénomènes particuliers. En premier lieu, ce type d'industrialisation est à l'origine, à la fois, d'une concentration du pouvoir économique en un certain nombre de grandes entreprises, et cela à peu près dans la seule région métropolitaine d'une part, et d'autre part d'une relation verticale entre les entreprises (KIHASA, 2014). Ces problèmes sont étroitement liés à la dualisation sociale à laquelle l'État social coréen doit faire face. En deuxième lieu, une telle hiérarchisation a poussé en Corée à une surenchère de la concurrence au niveau individuel : une quête effrénée de promotion sociale. L'un des critères qui peut caractériser l'État social d'un pays est en effet l'attitude générale qu'adopte l'État face au succès ou à l'échec social de l'individu. Plus précisément, la nature d'un État social peut se distinguer selon la manière qu'il a de percevoir l'importance de la contribution de la société à la performance individuelle. À titre d'exemple, telle société peut attribuer le mérite du succès (ou le démerite de l'échec) d'un certain individu essentiellement à ses capacités personnelles, tandis que telle autre y verra le rôle de facteurs sociaux autant que de talents individuels. Cette différence se manifeste par celle du degré de socialisation. La Corée est du deuxième type, et il en résulte une accélération de la concurrence entre les individus.

avait privilégié la croissance économique, au détriment du filet de sécurité sociale qui aurait dû, et pu, l'accompagner.

Plus précisément, la thèse d'un État social développementaliste a été élaborée en traitant des rapports État / Capital, et État / Travail (Chung M.-k., 2006 ; Choi Y.-j., 2013 ; Kwon H.-j., 2005). Il nous faut admettre, certes, que l'État développeur est l'un des concepts qui expliquent le mieux l'industrialisation coréenne. S'appuyant sur le modèle de cette forme d'État, l'approche développementaliste offre en effet des analyses très pertinentes quant aux caractéristiques que devrait prendre l'État social durant la période de sa formation initiale. L'État autoritaire avait su effectivement mobiliser toutes les ressources domestiques disponibles pouvant être consacrées à sa stratégie de croissance économique tirée ou orientée par les exportations. Ce régime de croissance a été soutenu par une compétitivité des exportations qui était basée sur le faible coût de la main d'œuvre. Pareil contexte économique permet donc d'expliquer très logiquement la faiblesse de l'assistance publique ainsi que la restriction des hausses de salaires. En outre, sont également à mettre en relation avec cela l'inflation chronique issue de la surémission monétaire, opérée pour combler le déficit budgétaire, ainsi que la pression à la baisse des revenus réels, et enfin une politique fiscale visant à réduire les impôts directs.

En ce qui concerne la détermination d'un éventuel lien en Corée à l'époque de son industrialisation entre le type de son régime économique et le sous-développement de son État social, les études réalisées ont donc pu clarifier certains traits génériques :

- Un régime de croissance tirée par les exportations au travers d'une industrie fortement basée sur une main d'œuvre à salaires bas, produisant un avantage de compétitivité. Cela défavorisait naturellement tout développement d'un État social (Chung M.-k., 2006 ; Choi Y.-j., 2013).
- Une forte mobilisation tentée par l'État autoritaire de la plupart des ressources domestiques disponibles pour la promotion des industries chimique et lourde.
- Un renforcement des programmes de bien-être destinés aux employés travaillant au sein des grandes entreprises, qui apparaît depuis la fin des années 1980 mais qui peut s'expliquer par l'accroissement de la demande des entreprises quant à une main d'œuvre qualifiée, ainsi que par le principe régissant la politique économique du gouvernement, à savoir la minimisation de ses charges financières (Yang J.-j., 2004).

- Une baisse de son taux d'imposition sur le revenu (impôt direct)⁶⁹, due à la concurrence avec la Corée du Nord, et afin de lutter contre la baisse de revenu réel issue d'une inflation chronique. Cela avait pour conséquence d'affaiblir le rôle de la redistribution des revenus (Yang J.-j., 2017).

Par conséquent, même si un État développeur ainsi conçu ne constitue pas nécessairement, à proprement parler, les conditions d'un État anti-social, on peut néanmoins, sur la base de l'expérience coréenne, déduire que le régime économique ou la stratégie de croissance recherchés par pareille forme d'État, produisirent dans le pays un environnement plutôt défavorable, pour le moins, au renforcement de son État social.

b) La validité de d'État social développementaliste depuis 1998

Certes, il n'est pas niable qu'après la crise de 1997, la Corée a mené des politiques industrielles actives, telles que la restructuration des grandes entreprises (1998-2000), la promotion des entreprises *start-ups* basées sur les TICs (1998-2002), la croissance verte (2008-2010). Cette autonomie d'État relativement forte est garantie par la *Loi de développement industriel*, entièrement révisée en 1999⁷⁰. Dans ce contexte, ce qui fait l'objet de débats entre les chercheurs est la nature et l'étendue d'une certaine renaissance de la politique industrielle (ou bien de l'intervention d'État), qui aurait réémergé à la fin des années 2000 (Haggard, 2015 ; Lechevalier *et al.*, 2019). Tandis que Thurbon (2014 ; 2016) argue qu'il existe une forte continuité, tout se passant dans l'encadrement maintenu par un État développeur resté au fond le même, certaines autres études disent au contraire avec insistance que ce modèle d'État ne correspond qu'à une période bien spécifique, et qui est terminée (Chang & Evans, 2005 ; Pirie, 2006 ; Suzuki, 2013). En outre, on trouve également une thèse pour soutenir une forme d'hybridation (Wong, 2004 ; Suzuki, 2014 ; Chu, 2014).

En outre, le modèle d'État social développementaliste s'avère lui aussi insuffisante pour pouvoir expliquer de façon satisfaisante l'évolution et la restructuration du système de protection sociale qu'a connues la Corée depuis 1998 (Kim Y.-m., 2008). Pour prolonger ce modèle pour ce qui concerne la période post-crise de 1997 la thèse développementaliste insiste donc sur une continuité plutôt que sur une rupture⁷¹. S'il en est ainsi, quel développement dans une telle perspective historique pouvait avoir

⁶⁹ S'élevait à 11,9 % en 1972 la part des impôts sur le revenu des personnes physiques en % de recettes fiscales, et elle a baissé jusqu'à 8,5 % en 1975 pour atteindre 11,5 % en 1980, après une montée brutale à 15,6 % en 1976. Durant cette période, la part des impôts sur les biens et services augmente, de 57,5 % à 62,7 % (OCDE Stat.).

⁷⁰ Cette loi est précisément examinée au chapitre 6.

⁷¹ En promouvant des réformes qui visaient à moderniser le système de protection sociale, à partir de 1998, les gouvernements successifs n'ont cessé de souligner l'importance qu'il y avait à développer les PME, notamment leur compétitivité et leur indépendance. Quelles que soient les performances des politiques économiques de ces gouvernements, cela signifie que le pays avait bien pris conscience de la nécessité de rompre avec les pratiques du passé. Ces pratiques manifestent que l'État avait réparti la plupart des ressources sociales mobilisables entre un certain nombre

l'État social ou les politiques sociales ? D'après Yang J.-j. (2008), ce développement était un *conservatisme fiscal et budgétaire*, et socialement une *concentration sur le système des assurances sociales*. Cependant, cette argumentation montre quelques limites. La tendance conservatrice concernant la dépense sociale n'est en effet pas le caractère exclusif d'un État développeur. D'ailleurs, la plupart des pays de l'OCDE ont adopté un système d'assurance sociale qui repose sur l'emploi salarié. De plus, comme nous le montrons dans les chapitres 3 et 4, le fonctionnement de ce système en Corée n'a cessé de s'affaiblir depuis le début des années 2000⁷².

Pour résumer, le modèle développementaliste de l'État social montre bien comment les politiques sociales étaient subordonnées aux politiques industrielles mises en œuvre à l'ère de l'État développeur. Surtout, malgré les limites ainsi apportées, à l'applicabilité de ce modèle à la conjoncture socio-économique présente du pays, il est encore théoriquement assez largement valable pour expliquer le sous-développement de l'État social d'un pays qui a longtemps sacrifié sa politique sociale à sa croissance économique. Néanmoins, on constate que les recherches qui mettent en leur cœur le concept de régime développementaliste, tendent à faire prévaloir la mise en relief d'une certaine inertie ou « dépendance au chemin emprunté (*path dependency*) » que garderait encore cette forme d'État, plutôt qu'une certaine rupture issue de la démocratisation de 1987 et de la crise de 1997. Affirmer la pérennité de cette forme développementaliste peut certes en effet paraître encore pertinent si l'on veut mettre l'accent sur la faiblesse persistante de l'État social coréen, mais ce n'est qu'un aspect du problème, certes essentiel.

Il convient donc de se défier d'un réductionnisme qui serait trop simpliste au seul modèle de l'État développeur. Plus simplement, il ne faut pas se hâter de considérer comme le simple legs de l'État développeur tous les facteurs qui restent encore défavorables plus d'État social, même si tous ces facteurs ont bien été engendrés durant l'ère de l'industrialisation. En effet, tandis que, du côté budgétaire et fiscal, la Corée en reste encore à un niveau de « petit gouvernement » (Kim Sangbae, 2019), il faut noter que ce trait la caractérisait déjà bien avant l'installation de l'État développeur. Il

de très grandes entreprises et espérait un *effet de ruissellement* (*trickle-down effect*) de haut en bas sur des entreprises *intégrées verticalement* (Oh D.-y., 2015). Cette stratégie de croissance avait finalement généré le problème du « *Pick winners* (choisir un gagnant) » (Nolan *et al.*, 2011) et du « *Winner takes all* (le gagnant emporte tout) ».

⁷² Il faut aussi admettre que l'autonomie de l'État et sa capacité ont été en partie facilitée par un régime politique non-démocratique. Si l'on observe l'affaiblissement de cette caractéristique non démocratique de l'État par rapport au passé, avec la démocratisation, il faut cependant aussi la relativiser en comparaison avec d'autres pays contemporains démocratiques. Et cela vaut aussi pour l'État social, plus précisément pour les politiques sociales ou du travail mises en œuvre depuis 1998. Certes, on peut tracer l'origine de ces politiques à l'époque de l'industrialisation, mais ces politiques ont depuis été menées dans un environnement économique et sous un régime politique qui sont autres que ceux du passé. Cela signifie que la flexibilisation, sur le marché du travail, et la déréglementation, sur le secteur financier et le commerce international, peuvent être considérées comme des mesures néolibérales, mesures que ce pays a semi-volontairement adoptées à partir de 1998. De plus, le renforcement du domaine de l'Assistance publique financée par le budget gouvernemental ne s'explique pas par le modèle de l'État social développementaliste. Notamment, la consolidation des politiques familiales relevant de ce domaine les rend comparables à celles des pays sud-européens (Estevez-Abe *et al.*, 2016).

s'affaiblit d'ailleurs rapidement depuis 1998 avec l'accroissement remarquable de l'étendue budgétaire et fiscale. Cela signifie que l'approche développementaliste risque de sous-estimer l'évolution du système de protection sociale que la Corée a vécu depuis la crise de 1997.

Finalement, pour aborder la dernière question, celle concernant le lien entre la nature d'un État social et celle du régime économique qui la soutient, il convient d'examiner les études qui ont tenté d'envisager les régimes de capitalisme sous l'angle des divers facteurs socio-économiques affectant le système de protection sociale.

2. Diversité des formes de capitalisme et approche de l'État social par le régime de production

Les études portant sur la diversité du capitalisme ont contribué à une meilleure compréhension de l'État social en examinant les liens entre modèles de capitalisme et régime d'État social. Une étude d'Estévez-Abe, Iversen et Soskice (2001) s'intéresse, pour examiner son lien avec le régime de protection sociale, à la formation des compétences, celles-ci étant divisées en trois types : compétences spécifiques au profit de l'entreprise, compétences spécifiques basées sur un secteur industriel et compétences générales. Cette différence est liée à transportabilité des compétences et finalement à la mobilité de la main d'œuvre. Selon cette étude, tous ces différents types affectent le comportement des entreprises en ce qui concerne la formation du marché interne du travail et les avantages sociaux fournis par l'entreprise (Ebbinghaus & Manow, 2001).

Dans le cadre de cette problématique, ont été réalisées plusieurs études, en Corée, qui s'intéressent au régime de production. Yang J.-j. (2004) défend l'idée que l'origine du type de système de protection sociale coréen repose à la fois sur l'existence de ses grandes entreprises et sur la faible mobilité de la compétence de la main d'œuvre entre entreprises, notamment de la main d'œuvre peu qualifiée à laquelle la majorité des SMEs ont recours. Plus précisément, s'agissant de la période de l'industrialisation (1961-1986), il développe la séquence suivante : promotion de l'industrie chimique et lourde dans les années 70 / transition d'un avantage concurrentiel reposant sur les prix à un avantage concurrentiel reposant sur la qualité dans les années 80 → augmentation d'une demande de main-d'œuvre qualifiée → formation d'un marché du travail interne aux grandes entreprises → introduction des assurances sociales (Maladie, Retraite) appliquées aux grandes entreprises / renforcement du bien-être au sein des entreprises.

Shin D.-m.n (2006), quant à lui, insiste sur les affinités sélectives qui existent entre régime de production et régime d'État social, plutôt que sur la complémentarité institutionnelle. D'après lui, il importe d'étudier les liens des politiques (*policy-linkages*) qui existent entre politique économique et politique sociale, puisque la seule complémentarité institutionnelle entre ces deux régimes, de

production et de protection sociale, ne montre pas une cohérence étroite mais seulement la *probabilité d'une conformité partielle*. De plus, élargissant sa recherche jusqu'à l'époque du gouvernement Kim Dea-jung (1998-2002), il tente d'y analyser la stratégie de production en termes d'État social. Sa conclusion concernant la période post-crise de 1997 est la suivante : il y a eu changement dans la stratégie des entreprises : elle est passée de l'avantage comparatif fondé sur le faible coût de la main-d'œuvre à l'amélioration de la productivité technique et à la qualité du produit. Plus précisément, la séquence : renforcement de l'autonomie du gouvernement une fois qu'il a été libéré de la demande des entreprises qui exigeaient le maintien des bas salaires → une consolidation du marché du travail interne et une diffusion du bien-être au sein des entreprises / ce qui a généré une attitude favorable à une extension des assurances sociales.

Néanmoins, la plupart des études révèlent cette limite de ne pouvoir prolonger leur type d'analyse pour l'étendre à la période post-crise de 1997. Autrement dit, elles ne sont pas en mesure d'expliquer de façon cohérente l'évolution institutionnelle et les changements économiques et politiques que la Corée a connus depuis 1998, et plus précisément la conjoncture du marché du travail apparu après cette crise : l'accroissement significatif du travail non-permanent et le fait que la raison principale du recours à cette forme précaire se trouve dans le désir de réduction du coût du travail. En effet, après cette crise, les entreprises, même celles du secteur public, ne cessent de chercher à réduire toujours davantage leur coût du travail en ayant recours à la sous-traitance et à l'emploi non-permanent.

En outre, ces études formulent une hypothèse, ou une conclusion éventuelle, selon laquelle la stratégie des entreprises influencerait la politique sociale d'un gouvernement. Le régime d'État social serait ainsi le produit généré par une certaine complémentarité institutionnelle, complémentarité dans laquelle l'entreprise pourrait jouer un rôle favorable à l'introduction d'une certaine politique sociale. Malgré sa validité théorique, c'est-à-dire qu'il est en fait établi que la stratégie des entreprises peut affecter le régime d'un État social en fonction du régime de production ou de la gouvernance alors opérants, sa pertinence ne nous semble pas décisive dans le cas de la Corée. Dans l'optique de l'agent économique, c'est alors encore l'État (le gouvernement) et ses techniciens qui constituent la variable déterminante pour la politique sociale. Parce que, même si certains agents peuvent y mettre leur veto, néanmoins ce sont bien la volonté du président, et celle du gouvernement mais qui est dirigée de facto par lui, qui mènent encore l'orientation des politiques sociales, ou qui pèsent sur les décisions qui y sont prises.

L'institutionnalisme historique

C'est le défaut d'une prise en compte de l'évolution institutionnelle à long terme qui peut être perçu comme la limite des études basées sur le régime de production, et l'approche historique de

l'évolution des institutions pourrait y remédier (Streeck & Thelen, 2005 ; Pierson, 2001). Surtout s'agissant de l'État social, ce genre d'analyse historique est utile pour aborder son dynamisme et la diversité de ses parcours (Choi Y.-j. *et al.*, 2016 ; Mahoney & Thelen, 2009). En effet, s'attachant à la *complémentarité institutionnelle*, et à l'arrangement entre ces dernières, cette approche permet d'expliquer les transformations d'un État social en allant au-delà d'une simple analyse comparative des formes de capitalisme (Amable, 2015).

Plus concrètement, une étude de Woo Myung-sook (2011) souligne un « changement graduel » dans l'État social coréen, qui se produirait par la modification des institutions. Selon cette étude, déterminé comme il l'est par la négociation entre challengeurs et défenseurs des institutions, le parcours de l'État social coréen ne pouvait pas cesser de conserver ses caractéristiques de « développementalisme » et d'« orientation vers un petit État social », dont les principes sont respectivement la « minimisation des charges de l'État » et la « règle de contribution ». Une publication du KIHASA (Yeo Eu-gene *et al.*, 2014) distingue dans l'histoire de l'État social coréen trois axes explicatifs : « guerre, pauvreté, aide étrangère, avec leurs héritages » : « crise de légitimation politique », « protection sociale au caractère développementaliste ». Deux points sont remarquables dans cette étude : d'une part la thèse selon laquelle si le système de protection sociale a été en fait introduit de manière descendante (*top-down* ; de grande entreprise à petite entreprise) c'était afin de minimiser le financement par l'État ; d'autre part, cette autre thèse selon laquelle la protection sociale assurée par l'entreprise (*company welfare*) ne se serait pas développée en accompagnant, au niveau général, le renforcement de l'État social mais plutôt en se substituant à l'État social. Dans ces conditions, toujours d'après cette étude, cette pratique peut être considérée comme le « coût politique » que les grandes entreprises acceptaient de prendre en charge en contrepartie des différents supports financiers et administratifs que leur offrait l'État durant l'industrialisation (Song Ho-keun, 1993).

Pour résumer, malgré son originalité, cette approche de l'État social par le régime de production révèle cette limitation d'avoir simplifié le rôle des divers agents institutionnels, des variables socio-économiques et des parcours historiques, bref tout ce qui configure en fait l'État social concret d'un pays. Finalement, même si l'on met à part les limites qu'a la discussion des variétés de capitalisme, ce qu'il aurait fallu pour être utile à l'étude de l'État social coréen c'est une tentative académique qui aurait traité ce sujet sous l'angle du régime de production à *moyen long terme*, et notamment en couvrant la *période post-crise de 1997*. C'est pourquoi notre étude ne repose pas exclusivement sur cette approche, mais aussi sur le régime de demande et sur le régime de croissance, ceci afin de pouvoir mieux aborder la dynamique des politiques macroéconomiques.

3. Régime de croissance : profit vs salaire ; exportation vs demande intérieure

Nous examinons deux courants de recherche. L'étude du *régime de demande* s'intéresse à un modèle selon lequel la croissance soit tirée par le salaire (*wage-led growth*) ou par le profit (*profit-led growth*). Certaines économistes postkeynésiens (Lavoie & Stockhammer, 2013) et l'Organisation Internationale du Travail (ILO, 2012) soulignent plutôt l'importance du côté du salaire. Par ailleurs, l'étude du *régime de croissance* que nous mentionnons ici s'attache au lien entre stratégie de croissance et régime de *welfare*, en tant que ce lien est caractérisé par trois institutions socio-économiques : protection sociale, régulation du marché du travail et des salaires, systèmes de formation professionnelle et d'éducation (Hassel & Palier, 2018 ; 2021).

a) Le régime de demande

La plupart des études sur le régime de demande soulignent qu'en Corée se voit renforcée depuis 1998 une tendance à une croissance tirée par les salaires plutôt qu'à une croissance de type *profit-led* (Onaran & Stockhammer, 2005 ; Hong T.-h., 2009 ; Onaran & Galanis 2014 ; Joo S.-y., 2013 ; Hong J.-p., 2014). Cependant, en contradiction apparente avec ces résultats empiriques, certaines études (Debanes, 2018 ; Kim Jin-il, 2013) convergent pour dégager un résultat inverse : le régime de demande coréen aurait changé, passant d'un *wage-led* à un *profit-led* à partir de 1998⁷³. Par ailleurs, Jeong Sang-jun (2017) met en évidence certaines caractéristiques qui vont dans le sens d'un régime de demande orienté par les salaires, dans lequel c'est la hausse des rémunérations du facteur travail qui augmenterait la demande globale. Dans le même temps, mettant l'endettement des ménages entre la rémunération du facteur travail et la demande globale comme une variable intermédiaire, son étude montre qu'il est possible que la hausse de la part des salaires accélère l'endettement des ménages, et par conséquent que cet endettement diminue la demande globale pour son remboursement. Cette étude peut donc avoir deux significations : ou bien les études précédentes, dont la thèse était que la hausse salariale est favorable à la croissance, auraient négligé l'endettement des ménages, qui peut en effet restreindre l'effet multiplicateur de la demande, de sorte qu'on risque alors de surestimer l'importance du salaire dans le régime de demande ; ou bien le cas coréen ne correspondrait en fait pas à un « régime de croissance tirée par la dette », tel que développée par Stockhammer (2012) et Stockhammer & Wildauer (2016), qui étaient d'avis qu'il y avait d'une part un impact *positif* de l'endettement des ménages sur la consommation, et d'autre part un impact *négatif* sur l'investissement, ceci sur la base de l'examen des données de 18 pays de l'OCDE, la Corée ne faisant pas partie de ceux-ci.

Il faut d'ailleurs ici ne pas oublier que la rémunération du travail, tout comme l'endettement des ménages, facteurs auxquels les postkeynésiens attribuent de l'importance, sont également des éléments

⁷³ Cette différence dans les résultats sera abordée ultérieurement.

cruciaux pour l'État social. Car c'est en effet le revenu du travail qui est la source de la demande globale, et il affecte le cercle vertueux « épargne – investissement – consommation » (Joo S.-y., 2018). En Corée, la part de la rémunération des salariés (en % de la valeur ajoutée) n'a cessé de diminuer de 1996 à 2011 (environ 10 points de % sur cette durée), sauf en 2005 et en 2006, avec seulement une tendance à une augmentation légère depuis 2011. C'est décisivement l'origine de la faible demande intérieure (Joo S.-y., 2013 ; Hong J.-p., 2014).

Finalement, l'étude de Cheon & Jeong (2016) montre un résultat intéressant. D'après elle, le régime d'économie coréen peut être défini comme un régime de « croissance tirée par les exportations ». Certes, la Corée connaît, à partir de la crise de 1997, l'augmentation d'un caractère de croissance tirée par le salaire. Pourtant, selon eux, le canal ne correspond pas tout à fait à celui qui est typiquement postkeynésien, dans lequel la part des salaires accroît la consommation. Dans ce pays, l'augmentation de la part des salaires entraîne plutôt à l'accroissement de l'investissement productif, afin de réduire finalement le coût de la main d'œuvre et de contribuer donc à une augmentation des exportations. Quel lien pourrait-il exister entre ce régime de croissance orientée par les exportations et son régime de *welfare* en Corée ?

b) Le Régime de croissance

Si le régime de demande s'intéresse aux variables composant la demande agrégée, la notion de régime de croissance, proposée par Hassel et Palier (2018), est définie par le lien entre le moteur de la croissance et le régime de l'État social. Plus précisément, « *un régime de croissance peut être fondé sur un type d'innovation particulier, l'évolution d'une industrie à forte valeur ajoutée, les politiques fiscales, monétaires et les instruments politiques ayant un impact sur le taux d'emploi et le capital humain. Il comprend également le rôle de l'État (ou de l'État social) dans la gestion économique et les diverses formes et versions des économies mixtes* ». Par conséquent, le régime de croissance peut être subdivisé en deux types : croissance tirée par les exportations ; croissance fondée sur la demande domestique. Ces deux régimes sont eux-mêmes à leur tour subdivisables en deux ou trois : exportations des services dynamiques / exportations des produits manufacturiers haut de gamme ; financiarisation basée sur la demande domestique / demande intérieure supportée par salaires et *welfare* (voit tableau VI-1).

En effet, toujours d'après ces auteurs, il y avait, à l'ère fordiste, deux modèles différents d'État social parmi les économies de marché coordonnées : un modèle basé sur l'assurance sociale, le familialisme avec l'homme « soutien de famille » (*male breadwinner*) ; un modèle caractérisé par les services sociaux publics, qui favorisent l'égalité des sexes et l'entrée des femmes sur le marché du travail (Palier, 2005). Dans le premier modèle l'économie tend à se concentrer sur certaines industries

centrales, et il en résulte un phénomène social de « dualisation et exclusion ». Cependant, la transformation de l'économie mondiale depuis la fin des années 90 se caractérise par sa *financiarisation* et par une *économie de la connaissance*. La financiarisation permet, quant à elle, de conduire à une économie fondée sur une demande domestique mobilisée par la dette privée, et à un État social qui privatise le système de protection sociale. En revanche, une économie menée par les exportations de services, en se focalisant sur l'innovation et l'investissement en R&D, tendrait à renforcer un modèle du type « État d'investissement social » quant à son régime d'État social (Hall, 2018).

Sur le plan des institutions socio-économiques, le régime de croissance a pour facteurs les éléments suivants : « régulation du marché des produits (notamment par les politiques industrielles, les subventions, la propriété d'État) » ; « gouvernance d'entreprise et système financier » ; « relations industrielles, règles diverses concernant le marché du travail » ; « formation professionnelle et éducation » ; enfin « politiques sociales (assurances sociales et assistances sociales). De ce fait, sous l'angle théorique, l'élaboration du modèle est, semble-t-il, inspirée par l'école de la régulation, par la théorie sur la diversité des capitalismes et par celle, postkeynésienne du régime de demande. Par ailleurs, notons en termes d'études de l'État social que cette approche contribue à élargir le champ de la recherche. En effet, si les trois derniers facteurs ci-dessus nommés sont des éléments qui étaient déjà pris en compte par les études traditionnelles sur l'État social pour caractériser le régime de celui-ci, en revanche, les deux premiers ouvrent de nouveaux horizons pour aborder la question de l'État social dans la mesure où ils prennent en compte des variables économiques, relevant notamment des politiques économiques.

Par conséquent, selon cette thèse, le cas coréen serait proche du deuxième modèle, à savoir celui qui est caractérisé par sa *concentration sur un modèle central (core model)* (moteur de croissance) et par sa *dualisation* et son *exclusion sociale* (régime d'État social). Il conviendra toutefois d'aborder plus en détail la nature du régime de l'économie coréenne afin de mettre en lumière en quoi peut consister son lien avec le régime d'État social du pays.

CONCLUSION : LE POINT D'ENTRÉE DE NOTRE ÉTUDE

Dans le cadre de ce chapitre, nous avons examiné plusieurs études essentielles qui concernent l'économie politique de l'État social tout en se focalisant sur la région de l'Asie orientale. Nous pouvons déduire de cette revue de littérature un certain nombre de leçons critiques concernant le traitement académique de l'État social : 1. Il y a toujours relativement peu d'études approfondies examinant en détail d'autres économies que celles des pays avancés ; 2. Il convient de remettre en

cause les critères établis par les expériences des pays occidentaux et d'élaborer un autre cadre analytique plus général pour les études comparatives portant sur des pays non-occidentaux; 3. Cela nécessite d'inventorier les différentes figures de l'État social, d'envisager leur dynamique à long terme et enfin d'examiner quel est le moteur de leur évolution afin que soit ouvert un nouvel horizon pour une étude comparative internationale. C'est dans le cadre de pareille optique, tout en gardant une ambition modeste quant au présent travail, puisqu'il se focalise sur l'État social coréen que nous œuvrons, mais nous garderons en tête cette plus vaste feuille de route.

C'est donc dans le cadre de cette problématique que notre thèse va se proposer d'étudier la dynamique de l'État social coréen, apparu à partir de 1998, après la grande crise de 1997, mais assez animé tout en restant insuffisant. Certes, cette approche n'est pas entièrement nouvelle, mais nous voulons ici pour conclure situer notre problématique.

Quant à la période post-crise, on peut déjà souligner ce fait embarrassant que, malgré le processus de son renforcement (ou extension) institutionnel on ne constate guère d'amélioration de l'État social en Corée, au sens des conditions sociales vécues, mais au contraire une dégradation, à en juger aussi parce que les différents indicateurs socio-économiques peuvent mesurer. La réalité de cet État social est que, malgré une naissance qui se voulait suivie par une croissance rapide, il s'est trouvé tout simplement freiné par le faible niveau concédé pour ses dépenses et par la disparité structurelle grave dominant les conditions de travail, entre emplois permanents et emplois précaires.

Tenant de définir la nature de cet État social, notre étude va s'attacher à cerner les liens qu'elle a avec les politiques économiques mises en place après la crise de 1997. Notre hypothèse sera, assez simplement énoncée, qu'en donnant la priorité à la croissance économique ces politiques économiques ont généré une « dissonance institutionnelle » avec les politiques sociales qui cherchaient de leur côté à renforcer la protection sociale. C'est qu'on n'a pas visé à une complémentarité institutionnelle. Ainsi, on peut dire que même si la politique sociale n'était pas explicitement subordonnée aux buts de l'économie, néanmoins elle se trouvait en porte-à-faux avec les politiques économiques suivies, et cela sans qu'on s'en soucie trop.

En ce sens, l'originalité de notre approche se trouve sans doute dans la tentative d'aborder le régime de l'État social coréen dans son rapport concret avec le régime d'économie du pays, à savoir en prenant en compte l'orientation majeure des politiques économiques mises en œuvre depuis 1998. Pour cela, cette étude va recourir à l'institutionnalisme historique comme à son principal cadre théorique, et elle mobilisera également les différentes théories estimées pertinentes pour tenter de mieux cerner la nature singulière du régime de capitalisme coréen, et plus précisément ce lien entre régime de croissance et régime d'État social.

CHAPITRE 3. LE RÉGIME DE PROTECTION SOCIALE ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

INTRODUCTION

L'un des rôles de l'État social consiste à atténuer, amortir, l'instabilité socio-économique provenant de la marchandisation de la force de travail (Yeo Eu-gene *et al.*, 2014). Plus précisément, quand un État social fonctionne au sein d'une économie capitaliste, ce seront le type et la qualité des emplois qui y constitueront l'un des axes majeurs pour déterminer quelle est la nature de cet État social. De ce fait, les facteurs concernant le marché du travail occupent toujours une place centrale des études portant sur le système de protection sociale, à savoir le régime de *welfare*.

Ce système d'un pays est étroitement lié à son régime du travail (Gautié, 2003). Il a en effet pour but de répondre aux différents risques sociaux issus de l'activité économique, notamment risques qui peuvent être provenus d'un processus de marchandisation du travail et d'une structure économique. Ce système se caractérise donc par le type de tels risques qu'il couvre et par la mesure dans laquelle ils les couvrent (Amable, 2003). Surtout, le marché du travail ne constitue pas seulement une source des revenus par emploi mais aussi un domaine, lui-même, générant des risques sociaux concernant des conditions de travaux. Si les politiques de travail et les institutions concernées peuvent donc contribuer à améliorer la qualité de la vie en favorisant la création des emplois et en sécurisant le parcours professionnel, elles peuvent en même temps constituer l'une des origines des risques sociaux menaçant le système de protection sociale⁷⁴.

Dans cette problématique, allant au-delà du concept de *démarchandisation* d'Esping-Andersen (1990), Zimmermann (2006) avance cet argument que l'impact des changements intervenus dans le marché du travail sur la protection sociale varie selon que la majorité des prestations sociales sont financées par la fiscalité ou bien par des cotisations sociales basées sur les salaires, et donc directement liées à l'emploi. Notamment, en étudiant les cas français et allemand dans une perspective historique, son étude montre, concernant l'emploi et l'assurance sociale, et plus précisément le passage de l'*assistance sociale* à l'*assurance sociale* dans leur lien avec la réglementation et la régulation juridique et politique relatives à l'emploi, que c'est là que s'est trouvé le fondement d'un projet politique qui visait à assurer la sécurité des individus et des communautés. En effet, dans les années 30 et 40, les visions keynésiennes du plein emploi et les idées inspirées de Beveridge d'un État social universel germent dans le même environnement intellectuel (Lindbeck, 1997).

⁷⁴ Cet aspect double se manifeste aussi dans le domaine des politiques économiques.

En outre, la question portant sur le rapport emploi et protection sociale a été abordée sous l'angle de la structure dualisée du marché du travail. D'après Hassel (2014), prises dans la situation d'une économie allemande soumise à une pression concurrentielle plus fortes, du fait que les entreprises ont visé à une coopération plus étroite avec leurs travailleurs permanents, cette coopération a eu pour effet d'accentuer la division entre *insiders* et *outsiders*, division s'appuyant par ailleurs sur la réduction des coûts du secteur tertiaire qu'imposait la libéralisation. Cette dualisation du marché du travail a été bien mise en lumière par P. Emmenegger *et al.* (2012).

Inspirée par ces études précédentes, notre thèse, consacrée à l'examen du lien entre politique sociale et politique économique, se propose, dans le présent chapitre, d'approfondir l'articulation entre système de protection sociale et régime d'emploi, en mettant en lumière la nature des risques sociaux auxquels la société coréenne affronte depuis la crise de 1997.

Vu ces buts, ce chapitre part de deux faits assez contradictoires : le premier est qu'en Corée depuis 1998 tous les gouvernements ont officiellement mis en avant leur forte volonté de renforcer l'État social, de manière active, noir sur blanc sur leur feuille de route ; le deuxième fait est que malgré ces proclamations – et cet effort – l'État social coréen montre encore des limites évidentes. S'agissant du premier fait, les cinq gouvernements successifs ont proclamé leur propre définition de l'État social si désiré, comme nous avons déjà évoqué au chapitre 1. Ce phénomène n'avait eu lieu à propos d'aucun gouvernement antérieur à la crise de 1997. Cela signifie donc que l'attitude du monde politique en son entier a fondamentalement changé pour réagir la demande sociale accrue à l'égard de l'État social. Quant au deuxième fait, tout aussi manifeste, celui des limites, ou de la faiblesse, de l'État social coréen, celles-ci sont cruellement pointées par l'aggravation des différentes formes de risques sociaux depuis 1998.

Ces deux faits peuvent être simplement résumés en deux interrogations suivantes : Quel est la nature des risques sociaux dans la société coréenne (ou d'où proviennent-ils) ? De quelle manière les politiques sociales, à savoir politique du travail et politique de protection sociale, ont-elles répondu à ces risques ? Afin de tenter de trouver les réponses, nous nous appuyerons principalement sur une approche institutionnaliste. Nous examinerons l'introduction des différentes institutions concernant des mesures de protection sociale et de marché du travail, leur contexte historique et leur impact. Nous aurons par ailleurs recours à des données statistiques internationales et domestiques pour asseoir notre discussion.

Finalement, après avoir brièvement réalisé une synthèse des études précédentes dans une section I, nous examinerons dans une section II la nature du lien entre protection sociale et marché du travail, lien dont l'articulation apparaît puis se développe timidement jusqu'à la crise de 1997. Ensuite, pour

la période post-crise de 1997, une section III sera consacrée à l'évolution du marché de travail, à ses conséquences, ainsi que la réponse des gouvernements successifs à travers des réformes du système de protection sociale face aux différents risques sociaux ainsi générés.

I — ÉTUDES PRÉCÉDENTES

Dans les recherches portant sur l'État social coréen, la question du travail a pris une tournure toute nouvelle après la crise de 1997. Alors que l'étude de la question du travail, concernant la période de l'industrialisation, avait d'abord été envisagée sous l'angle de son étroit contrôle par un État autoritaire (surveillant l'activité syndicale mais aussi les conditions de travail, et notamment freinant la hausse des salaires), pour la période d'après 1998 ce domaine est abordé plutôt sous l'angle de la « précarisation des emplois » et de la « dualisation du marché ». C'est que, bien évidemment, l'attitude de l'État relativement au travail avait changé.

Par ailleurs, on peut se poser la question de savoir quel impact sur les politiques de protection sociale a eu la mutation affectant la structure du marché du travail mais aussi les institutions concernant le rapport salarial. Afin de répondre à cette question telle qu'elle se posait dans son nouveau contexte, il convient d'examiner l'évolution du régime de l'emploi avec sa tendance croissante à la dualisation du marché du travail, puis ensuite d'analyser quelles sont les conséquences de ce changement structurel intervenu dans le marché du travail en termes de protection sociale.

On trouve des études qui traitent de la question de l'emploi sous l'angle d'un régime donné. Concernant la Corée, la question du travail a été étudiée, pour résumer, selon trois axes : celui d'une approche qui se focalise sur le contrôle du travail et sur les relations industrielles, envisageant cela en termes de rapport de classe entre État et travail ; celui d'études qui examinent en profondeur le rapport salarial (fordiste ou postfordiste) en s'intéressant au processus du travail et à l'organisation du travail ; enfin, celui de recherches de type institutionnaliste portant sur le marché du travail, celui-ci étant censé être structuré par la relation industrielle et par les politiques de l'emploi (Jung Yi-hwan, 2013).

Parmi ces trois différents angles orientant le champ de recherche notre thèse choisit d'examiner la question de l'emploi coréen sous l'angle du marché du travail et adopte donc la troisième approche. Plus précisément, elle voudrait se concentrer sur l'étude des trois facteurs qui permettent de catégoriser les régimes d'emploi : la convention collective ; la législation et régulation du travail ; les politiques

de l'emploi. Ce sont d'ailleurs ces critères qui ont été retenus pour dresser une typologie du marché du travail par B. Amable (2003)⁷⁵ et trois variables concernant le marché du travail (tableau I-1).

Tableau III-1. Regroupement des pays selon les trois variables concernant le marché du travail
(seuls pays qui appartiennent au même groupe que la Corée d'après l'étude de B. Amable)

Critère	Les pays avec la Corée	Caractéristiques majeures
Protection de l'emploi	Allemagne / Pays-Bas / Suède	Le degré de protection de l'emploi est relativement haut
Relation industrielle	Finlande / Suède / Danemark	Les syndicats jouent un rôle important. Un haut niveau de syndicalisation. La générosité des allocations de chômage est relativement haut.
Politique de l'emploi	États-Unis / Norvège / Grèce / Suisse / Royaume-Uni / Canada / Australie / Autriche / Espagne	Faibles dépenses publiques pour les différents programmes concernant l'emploi

B. Amable (2003)

S'agissant de la variable « Protection de l'emploi », la Corée se trouve dans un groupe comprenant les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suède, qui partagent la caractéristique « plus de protection de l'emploi » en fonction des indicateurs suivants : délai de préavis, difficultés de licenciement, procédures de protection de l'emploi. Pour la variable « Relations industrielles », la Corée appartient à un groupe essentiellement scandinave, avec la Finlande, la Suède et le Danemark. Enfin, quant à un regroupement selon la variable « politique de l'emploi », la Corée fait partie d'un groupe, où la politique de l'emploi est limitée dans toutes les dimensions : dépenses publiques pour les programmes destinés à la jeunesse, pour les aides à l'emploi et pour les programmes du marché du travail (% du PIB). Cette analyse de B. Amable, et surtout son regroupement des pays selon ces trois critères, nous semble cependant un peu loin des réalités de la Corée. Notamment, son approche ne parvient pas à expliquer la dualisation du marché du travail coréen, à savoir la part importante qu'y ont les salariés précaires et le grand écart entre les travailleurs permanents et non-permanents concernant les conditions de travail (salaires, couverture du système d'assurances sociales, congés payés, taux de couverture conventionnelle, etc.).

Si l'on adopte maintenant la typologie réalisée par Jung Yi-hwan (2013), on peut essayer de retrouver le régime d'emploi coréen parmi les cinq catégories (tableau III-2). Ainsi, tandis que le régime coréen se rapproche du type japonais pour ce qui est du domaine « Convention collective », ses caractéristiques concernant « Protection des emplois » le rapprochent plutôt du type sud-européen ou japonais. C'est donc dans ce cadre typologique que la section suivante va avant tout observer de quelle

⁷⁵ Pour aborder la diversité du capitalisme, Amable (2003) prend en compte cinq contextes institutionnels : Marchés de produit (intensité de la concurrence) ; Marché du travail (lien entre travail et salaires) ; Système financier (au-delà d'une dichotomie entre système basé sur la finance et système basé sur la banque) ; Protection sociale (contre les différents risques sociaux) ; Éducation (économie fondée sur la connaissance). De plus, concernant le marché du travail, il existe trois variables à considérer : protection des emplois, relations industrielles, politique de l'emploi.

nature était ce lien entre travail et protection sociale qui s'est établi durant l'époque de l'industrialisation.

Tableau III-2 Classement des régimes d'emploi pour les pays de l'OCDE

	Convention collective (Nivellement des salaires)	Législation et régulation (Protection des emplois)	Politique de l'emploi (PAMT)
Type nordique	Haut	Moyen	Active
Type du Continent Européen	Haut	Fort	Faible
Type sud-européen	Haut	Soutien de famille masculin	Faible
Type anglo-saxon	Bas	Faible	Faible
Type japonais	Moyen (coordination de conventions conclues au niveau de l'entreprise)	Haut vs Faible (soutenues par la pratique interne des entreprises)	

Source : Jung Yi-hwan (2013)

II — LE LIEN ENTRE TRAVAIL ET PROTECTION SOCIALE À L'ÉPOQUE DE L'INDUSTRIALISATION : DE 1961 À 1997

La politique sociale est l'un des pivots les plus visibles de l'État social, en ce sens que le risque individuel du travailleur dans son exposition au marché peut être collectivement pris en charge par l'État (Polanyi, 1957). Néanmoins, durant la période de son industrialisation, si le travail fut contrôlé la protection sociale fut négligée en Corée. Autrement dit, les deux furent subordonnés à la croissance économique. De ce fait, il convient de préciser la nature du lien institutionnel entre ces deux domaines pour comprendre d'où vient l'État social coréen par une mise en perspective historique sur le long terme.

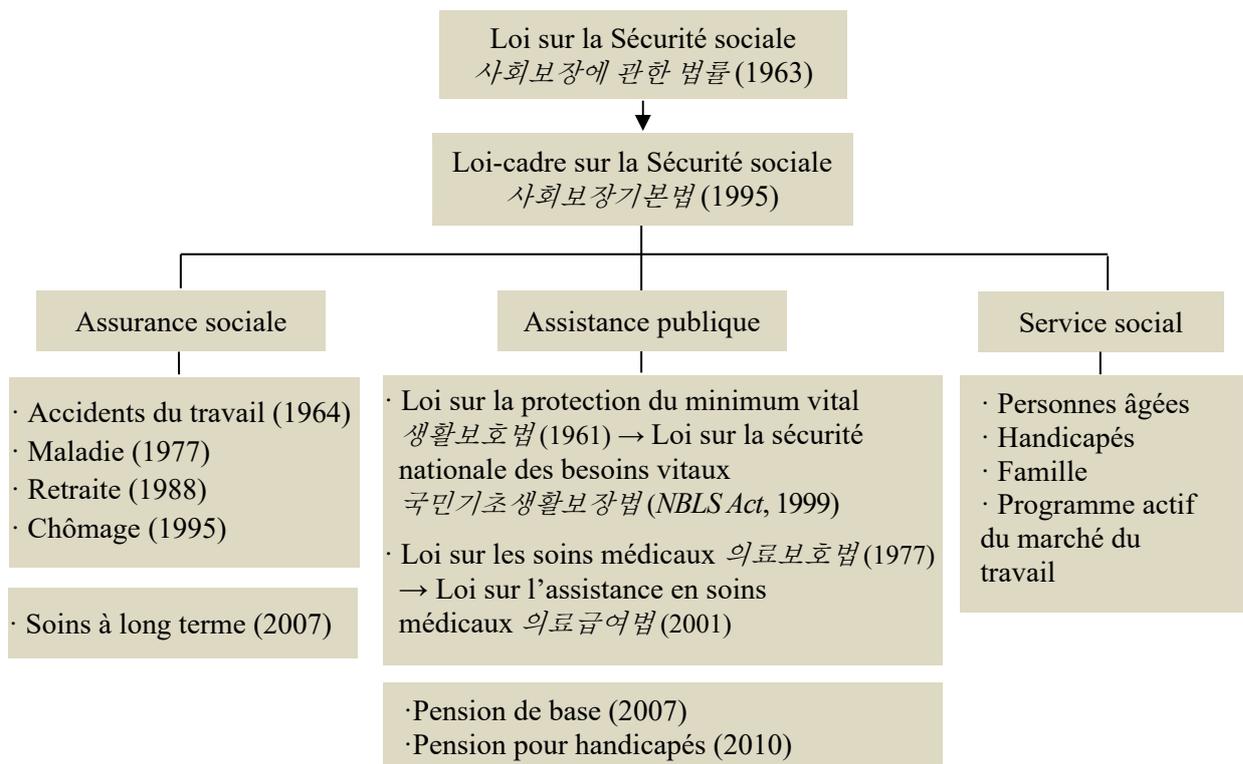
1. Les risques sociaux traditionnels et le travail

À l'époque de l'industrialisation, les risques sociaux que connaît la société coréenne proviennent en grande partie de son sous-développement économique et de la dureté des conditions de travail. Plus précisément, ils sont constitués par une pauvreté absolue, par des services médicaux et éducatifs peu qualifiés, par des accidents du travail et des maladies professionnelles, par des conditions de travail résumées par « travail à longue durée et à faible salaire » : faible rémunération, long temps de travail, peu de repos, etc. Quant au système de protection sociale il demeure peu développé et peu opérant durant cette période.

À partir de 1995 le système de protection sociale de la Corée du Sud s'appuie sur la '*Loi-cadre sur la Sécurité Sociale*' (사회보장기본법 *Framework Act on Social Security*) qui a trois composantes: « Assurance sociale », « Assistance publique », et « Service social » (voir schéma III-1). Cette loi

succède à une ‘Loi sur la Sécurité Sociale’ (사회보장에 관한 법률 *Social Security Act*) de 1963, et elle a pour objet de « redéfinir la conception générale de la Sécurité Sociale et de gérer plus efficacement l’ensemble des institutions sociales ». Cela veut dire qu’antérieurement à cette loi de 1995 il n’y avait aucun système ni politique de protection sociale présentant quelque logique, ni même quelque cohérence. La loi de 1963 est restée sans nulle révision jusqu’en 1995, à savoir pendant plus de 30 ans. Cela signifie que cette loi en réalité ne valait guère pratiquement, de sorte que même si plusieurs mesures en avaient bien été élaborées et si leur champ d’application était étendu, il n’y avait proprement rien de systématique, le système de protection sociale de Corée restait peu articulé.

Schéma III-1. Structure du système de protection sociale sud-coréen

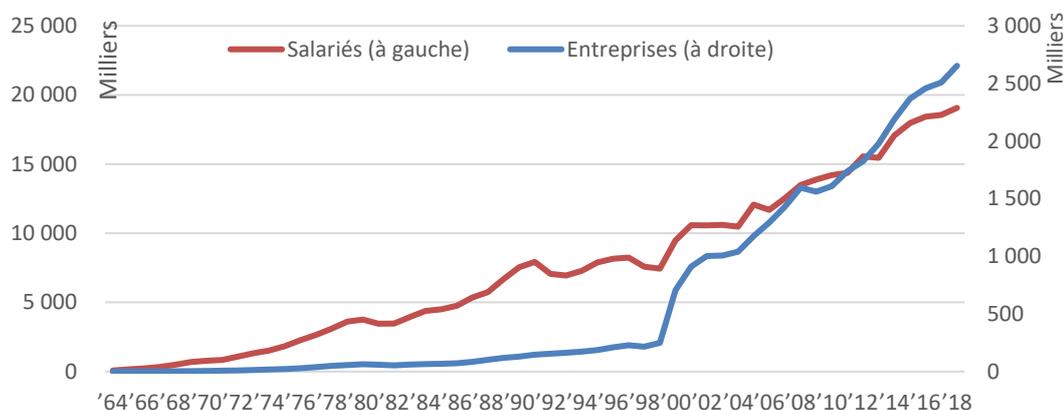


En deuxième lieu, quant à l’assurance sociale, seules les assurances Accident du travail et Maladie étaient effectivement en vigueur avant la crise de 1997. Car la Retraite⁷⁶, introduite en 1988,

⁷⁶ Concernant l’histoire de son système de retraite, la Corée manifeste deux traits particuliers. Il s’agit, d’une part, de ce fait qu’une discrimination en fonction de la profession a longtemps prévalu dans son application, et d’autre part qu’il y a eu un retard s’élevant jusqu’à 15 ans entre sa conception et sa mise en œuvre. Pour ce qui est du premier point, force est de constater qu’il y eut pendant un certain temps deux types de traitements distincts, basés sur une catégorisation professionnelle. Un premier groupe comprenait les trois catégories professionnelles suivantes : les fonctionnaires hors personnel militaire, le personnel militaire, et les enseignants des établissements privés. Le second groupe rassemblait tous les autres salariés du secteur privé (Kim Hae-ran, 2006). Les membres du premier groupe avaient obtenu la « faveur » de la pension de retraite avant le second groupe : les fonctionnaires en 1960, le personnel militaire en 1963, les enseignants des établissements privés en 1975. Recevant un nom spécial, lié à chacune de ces catégories professionnelles particulières, chacun des systèmes de retraite du premier groupe avait, en fait, été introduit pour répondre à certaines circonstances politiques données : c’est la carence perpétuelle du régime en légitimité politique ainsi que l’extension de la corruption politique qui, à la fin des années 50, amenèrent tout d’abord à une loi sur la pension des fonctionnaires, afin de s’assurer auprès de ceux-ci d’une base de soutien politique. Dans un second temps, il n’est guère surprenant qu’après le coup d’État

aura dû attendre au moins 20 ans pour prendre effet pour les salariés. Par ailleurs, la part des salariés couverts par l'assurance Accident du travail n'a pas atteint 60 % avant 1987, du fait de la particularité structurelle de l'économie coréenne qui fait que la majorité des salariés travaillent dans de petites-moyennes entreprises (voir graphique III-1)⁷⁷.

Graphique III-1. Évolution du nombre des salariés et des entreprises concernés par l'Assurance Accidents du travail



Note : Le nombre des salariés correspond à l'axe de gauche et celui des entreprises à celui de droite.
Source: Korean Workers' Compensation & Welfare Service 근로복지공단.

En dernier lieu, si l'Assistance publique et l'Aide sociale se sont généralement développées c'étaient pour lutter contre la pauvreté. Aussi ont-elles été qualifiées parfois de « régime de pauvreté (*poverty regime*) » (Leibfried, 1991)⁷⁸. Promulguée juste après le coup d'État de 1961, la « Loi sur la protection du minimum vital » eut certes cette valeur à la fois symbolique et réelle d'être la première loi établissant un système de protection sociale, notamment d'Assistance publique, depuis la fondation

opéré par le général Park en 1961 le bien-être du personnel militaire s'en soit vite trouvé amélioré par l'octroi d'une pension militaire, pour commencer.

⁷⁷ En effet, c'est à partir de 1988 et de 2000 que cette assurance commence à s'appliquer respectivement d'abord aux entreprises ayant au moins 5 salariés, puis un salarié (tableau I-3).

⁷⁸ S. Leibfried a distingué au moyen de ce concept de « régime de pauvreté » parmi les pays européens quatre modèles en fonction de leur politique sociale. Cependant, ses études ne font qu'ajouter une approche plus concrète des politiques de pauvreté pratiquées parmi les différents régimes d'État social aux travaux déjà effectués par Esping-Andersen (1990). À la même époque, I. Lødemel et B. Schulte (1992) tentent une comparaison des systèmes d'assistance sociale au niveau international en usant de deux critères : la *centralisation* et le rôle du *travail social* (*social work*) (cité par Moon Jin-youn, 2009). L'intérêt de cet article se trouve dans le fait que leur typologie de ce « régime de pauvreté » apparaît comme l'inverse de celle du régime de l'État social faite par E. Andersen, puisque les pays nordiques, classés dans la catégorie « régime social-démocrate » par Andersen, y sont classés dans une catégorie nommée « régime de pauvreté résiduel (*residual poverty regime*) ». Par contre, l'Angleterre se voit classée dans une catégorie « régime de pauvreté institutionnel », du fait d'une gestion unifiée de l'Assurance sociale et de l'Assistance sociale. Les pays caractérisés comme relevant d'un régime résiduel en termes d'État social ont donc relativement renforcé leur système d'Assistance sociale. Ultérieurement, de véritables études traitant des pays de l'OCDE au moyen de l'utilisation de davantage de critères en ce domaine ont été présentées par T. Eardley *et al* (1996) et I. Gough *et al* (1997). Notamment, I. Gough *et al* (1997), une équipe composée des mêmes chercheurs que celle de T. Eardley *et al* (1996), étudient, dans le prolongement de l'étude parue l'année précédente, le système d'Assistance sociale des pays de l'OCDE selon huit critères, et ils les catégorisent en 8 types. Ces huit critères distinguent trois dimensions : I. Envergure et Traits particuliers (*extent and salience*) (1. Dépenses de l'assistance sociale et 2. Nombre de bénéficiaires) ; II. Structure du programme (3. Centralisation vs régionalisation, 4. Droit vs discrétion, 5. Droit individuel vs obligations élargies de la famille, 6. Libéral vs mesure sévère des ressources et de la capacité à travailler) ; III. Générosité (7. Niveau de bénéfice, 8. Taux de remplacement).

de la République. Néanmoins, elle ne fut que partiellement appliquée en raison de son faible financement. Par ailleurs, les « prestations ou aide médicale », « service médical » fourni gratuitement aux personnes à revenus très faibles, représentent à la fois l'un des services de l'Assistance publique, un secours médical offert par l'État, et l'une des mesures les plus importantes concernant la politique de santé, avec l'Assurance Maladie. Ce service public ne prit pourtant un départ réel que quand un règlement détaillé en fut établi, lors de la dernière Loi du 4 janvier 1977⁷⁹. Un système *Medicaid* fut donc appliqué à partir de 1977 dans le pays⁸⁰.

En résumé, les politiques sociales, y compris celles du travail, qui furent mises en œuvre durant la période d'industrialisation du pays n'ont pas bien répondu aux risques sociaux d'alors, qui étaient liés principalement à la pauvreté et aux conditions de travail. À cela deux causes possibles peuvent être assignées : la question de leur financement et le manque d'une articulation juridique entre institutions. À titre d'exemple, c'est l'assurance Accident du travail qui a été introduite la première, puis qui s'est étendue le plus rapidement. C'est qu'elle ne pesait pas financièrement sur le gouvernement, qui se contenta de la concevoir et de la faire appliquer, comme un seul mécanisme de mise en commun des risques par les employeurs (Kwon H.-j., 2002)⁸¹. D'ailleurs, le fait que la Loi sur la Sécurité sociale de 1963 n'ait aucunement été révisée pendant 30 ans montre bien combien les divers systèmes de protection sociale étaient juridiquement mal organisés du fait d'une absence de cohérence juridique.

2. Origine de la dualisation du travail et protection social au travail (*occupational welfare*)

Si l'Assistance publique financée par l'État restait très restreinte jusqu'à 1998, la mise en place du système de l'Assurance sociale a commencé par les très grandes entreprises. Par conséquent, aucune assurance parmi quatre n'a pas parvenu à couvrir tous les salariés avant 1998. En outre, depuis des années 1980 ces grandes entreprises commençaient à renforcer leur marché du travail interne afin de faire face à un manque de main-d'œuvre qualifiée. En mettant en œuvre une industrialisation chimique lourde, au début des années 70, l'État, pour répondre à la demande croissante de main-d'œuvre qualifiée, avait créé des établissements de formation professionnelle. Les entreprises, quant à elles, dès

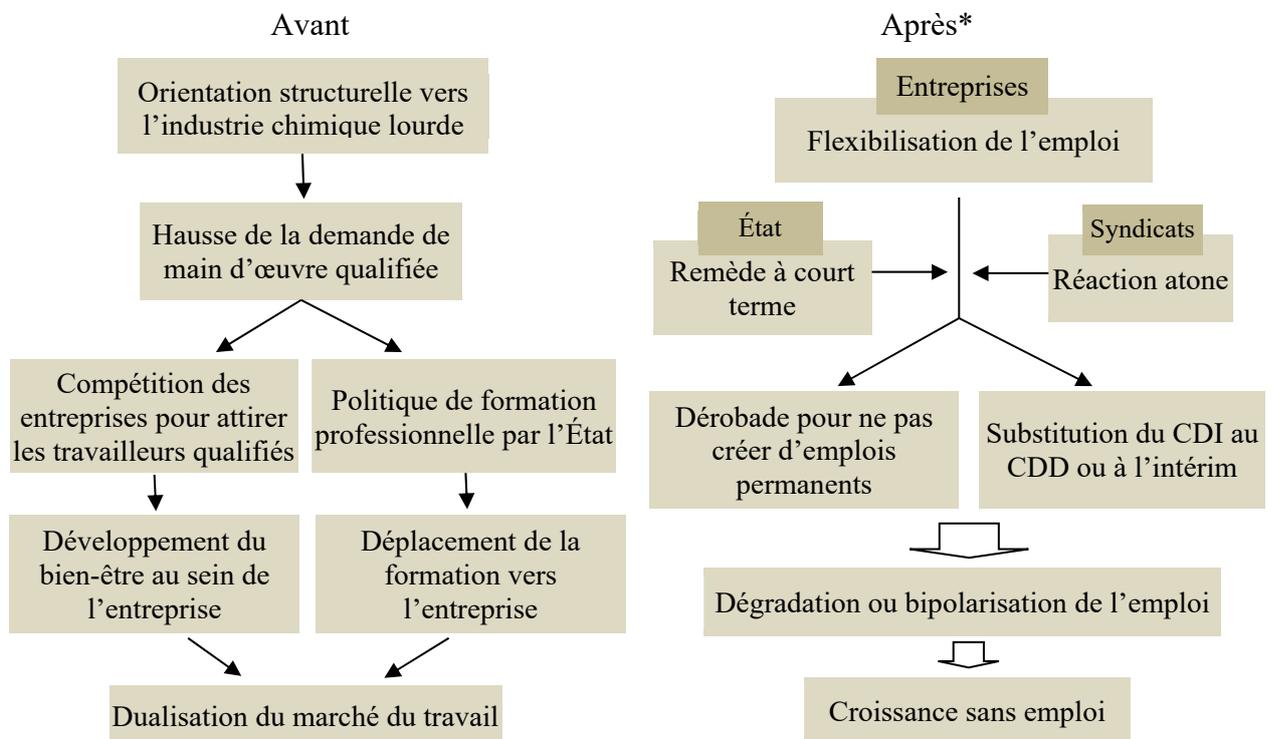
⁷⁹ Jusqu'à l'année 1977, fonctionna une assistance médicale gratuite en vertu de la Loi sur la Sécurité sociale de 1963. Cependant, le domaine des bénéficiaires en était limité à cause de l'absence d'un décret réglementaire.

⁸⁰ De plus, à la suite de l'introduction de cette Loi sur l'Assurance Maladie de 1977, une loi à part portant sur *Medicaid* fut votée, le 31 décembre 1977, et entra en vigueur dès 1979. Le *Medicaid* trouva désormais des fonds, ceci afin de garantir son indépendance en tant qu'assistance publique mais aussi afin de combler les manques de l'Assurance Maladie. Dès lors, l'Assistance médicale gratuite gagna en extension, à la fois quant à son contenu et quant à l'échelle de l'apport des soins : en 1997, le nombre des consultations avait augmenté de 7,2 fois par rapport à celui de 1977, et augmenté de 21,9 fois pour le nombre des services quotidiens ; les cliniques désignées, qui étaient au nombre de seulement 8 826 en 1988, passaient à 33 304 en 1997.

⁸¹ Bien entendu, il est aussi fort compréhensible que l'État autoritaire, cherchant à conforter sa légitimité politique durant la croissance économique, ait commencé par mettre en place cette Assurance Accidents du travail avant toute chose, afin que puisse être fournie sans trop de difficulté l'abondante main d'œuvre nécessaire à une industrialisation accélérée.

la fin des années 70 ont lutté entre elles pour obtenir ces travailleurs qualifiés. Cependant, cette formation professionnelle initiée par l'État ne suffisait pas à satisfaire la demande des entreprises, il en a résulté que celles-ci ont mis en place une formation professionnelle spécifique, au sein même de leur firme, et ont aussi instauré, puis renforcé, divers avantages concernant leur bien-être, dont ont bénéficié leurs salariés depuis les années 80. L'origine de la dualisation du marché du travail en Corée peut donc être trouvée dans ce contexte historique spécifique⁸², même si la fragmentation véritable du travail n'apparaît qu'avec la restructuration des entreprises, à partir de 1998, phénomène que l'on peut résumer comme suit : travail des grandes entreprises (*Chaebol*) vs travail des petites et moyennes entreprises ; emploi régulier (CDI) vs emploi précaire (CDD, intérim, stages) (voir le schéma III-2).

Schéma III-2. Transformation du marché du travail : avant et après la crise de 1997

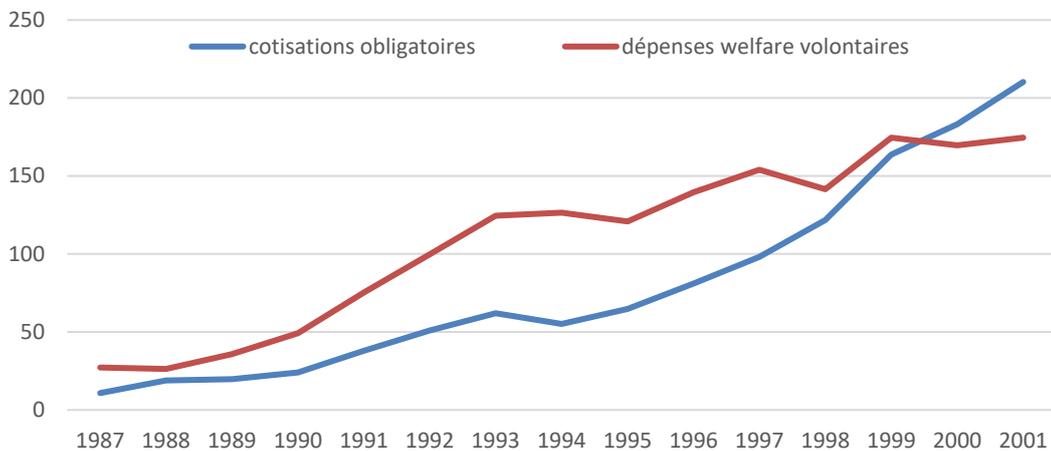


Note : * Après la crise de 1997, l'État a rallié les représentants des deux syndicats en tant que partenaires sociaux à une table ronde (*Economic and Social Development Commission*). En l'organisant pour obtenir un compromis social, l'État, via cette consultation des syndicats, visait à se racheter de son autoritarisme antérieur. Lors de la tenue de cette commission, alors que les patrons réclamaient la possibilité de recourir au licenciement en masse et à l'introduction du travail temporaire, en invoquant le nécessaire renforcement de la compétitivité, les syndicats exigèrent quant à eux la légalisation des syndicats d'enseignants et de fonctionnaires, mais furent soucieux surtout, en fait, de conforter leur récente propre existence juridique. Les entreprises, afin d'éviter une crise de liquidité, demandèrent davantage de flexibilité du travail. Cela fit que, alors que l'État, d'un côté, améliorerait considérablement le régime de protection sociale concernant le travail, il autorisait en même temps, d'un autre côté, cette flexibilisation tant demandée par les entreprises. On avait donc là affaire à l'aggravation d'un problème affectant désormais les rapports sociaux en ce qu'il se traduirait par l'augmentation de l'emploi précaire.

⁸² Ce contexte historique est interprété comme une preuve montrant le lien entre compétence professionnelle et régime de protection sociale (Yang J.-j, 2004).

En même temps, s'opère un renforcement des bénéfiques pour les salariés des grandes entreprises, appelés souvent *company* ou *occupational welfare*. De fait, la part des coûts liés au *welfare*, hors rémunération en espèce, au sein de l'ensemble des coûts de main-d'œuvre augmenta, en moyenne pour toutes les entreprises, considérablement à partir de la fin des années 1980, notamment après la démocratisation de 1987 : de 16 % en 1987 à 26 % en 1993 (Kim J.-h. *et al.*, 2004). Il faut bien entendu prendre en compte l'augmentation des cotisations sociales patronales due à la généralisation de l'Assurance maladie (1977) et à l'introduction du Système de retraite (1988). Cependant, entre 1987 et 1993, les montants concernant le *welfare* volontaire ont été multipliés par 4,6 fois et ceux de la formation professionnelle par 5,5 fois. Finalement, ces dépenses de l'entreprise sont demeurées supérieures aux cotisations juridiques obligatoires jusqu'en 1999 (voir graphique III-2).

Graphique III-2. Évolution des cotisations sociales et des dépenses *welfare* versées par l'entreprise
(en millier de wons)



Source : Rapports annuels « Enquête sur les coûts de main-d'œuvre des entreprises 기업체 노동비용 조사보고서 »

L'important est que le processus de dualisation du marché du travail se manifeste dans ce *occupational welfare*. La disparité des dépenses destinées au *welfare* volontaire s'est accrue selon la taille de l'entreprise (Tableau III-3). De plus, il faut noter qu'en 1998, la part des salariés dans les entreprises de moins de 30 salariés s'élevait à 53 % du total. Cela veut dire que cet écart entre très petites entreprises et grandes entreprises aurait été plus important.

Tableau III-3. Dépenses moyennes annuelles liées au *welfare* volontaire de l'entreprise
(par salarié ; millier de won)

Année \ Entreprise	1987	1990	1995	1998
30 – 99	749,5	750,5	927	924,2
1000 et plus	834,6	1069,5	1386,7	1765,1

Note : données indisponibles pour les entreprises moins de 30 salariés.

Source : Rapports annuels « Enquête sur les coûts de main-d'œuvre des entreprises 기업체노동비용조사보고서 »

Il est donc difficile d'ignorer le fait que l'entreprise a, de son côté, profité de la faiblesse du système de protection sociale du pays dans sa gestion des ressources humaines, et que ce choix

stratégique des entreprises a également plus ou moins contribué à retarder le développement du régime public (Choi Kyun, 1992 ; Song H.-g., 1993 ; Yang J.-j., 2017). Cependant, il convient en outre de noter que le gouvernement a contrôlé jusqu'en 1987 l'augmentation des salaires au moyen de « directives des salaires » publiées chaque année par le Ministère du Travail, en plafonnant leur taux de croissance des salaires (Ahn J.-h., 2016)⁸³. En outre, il existe un écart important quant à ces *occupational welfares* selon la taille de l'entreprise (Kim J.-h. *et al.*, 2004). C'est pourquoi la section suivante va examiner en détail ce lien, qui caractérise la période postérieure à la crise de 1997, en se concentrant sur la question de la dualisation produite et par la flexibilisation du travail et en fonction de la taille de l'entreprise, ainsi que sur la persistance de pratiques anciennes sur le marché du travail coréen.

III — LA TRANSFORMATION DES CONDITIONS DU TRAVAIL ET DE LA PROTECTION SOCIALE APRÈS LA CRISE DE 1997

Cette dualisation du marché du travail est un phénomène qui s'est manifestement produit dans de nombreux pays. Palier et Thelen (2012) s'intéressent à la complémentarité institutionnelle censée exister entre relations industrielles, marché du travail et réforme de la protection sociale, au travers d'une étude des cas français et allemand. Leur analyse montre que, dans les deux pays, le système des relations industrielles a connu une érosion graduelle, qui s'est traduite plutôt par des effets se situant à la périphérie d'une coopération entre travail et management. Plus précisément, la coopération entre travailleurs centraux et management a provoqué une périphérisation de certains travailleurs dans les grandes entreprises manufacturières en Allemagne, tandis qu'en France ce fut le cas à la fois dans les grandes entreprises manufacturières et dans celles du secteur des services hautement qualifiés. De ce fait, une tendance à la dualisation du marché du travail s'est ainsi toujours davantage accélérée, ayant pour conséquence de protéger les travailleurs réguliers (*insiders*) mieux que le nombre croissant des travailleurs atypiques. Finalement, ces changements ont également eu des répercussions sur le système de protection sociale, d'une part en renforçant l'éligibilité aux bénéfices provenant de l'assurance sociale, et d'autre part en faisant que l'on s'est appuyé sur un financement par les impôts plutôt que sur les contributions sociales, afin de soutenir les travailleurs pauvres (*working poor*).

Les expériences de ces deux pays sont en effet assez significatives en ce qu'elles permettent de comprendre le cas de la Corée, qui conserve un système d'assurance sociale bismarckien. Ceci étant, une bonne référence pour penser ce phénomène est sans doute l'étude d'Ito Peng (2012), qui veut aborder cette question de la dualisation du marché du travail dans le rapport qu'elle peut avoir avec la

⁸³ Réintroduites en 1990, ces directives ont été définitivement supprimées en 1993.

réforme de la protection sociale, ce phénomène de dualisation apparaissant depuis les années 1990 en Corée et au Japon. Pour résumer son analyse, en se focalisant sur le cas coréen, on peut dire en premier lieu que la réforme du marché du travail, caractérisée par la flexibilisation et la dérégulation, y était en cours bien avant la crise de 1997, et que la réaction trop passive des syndicats face à cette réforme peut être expliquée par deux faits : d'une part une motivation insuffisante à lutter pour le droit des travailleurs non-réguliers, et notamment des travailleuses féminines et des travailleurs non syndicalisés ; et d'autre part un syndicalisme handicapé par le syndicat d'entreprise. En deuxième lieu, si l'héritage de l'État développeur et un syndicalisme de ce type facilitent bel et bien la coopération entre travail et management, cela a pour contrepartie différents types de dualisation : en fonction de la taille de l'entreprise, du sexe, et de la forme du contrat du travail. En dernier lieu, s'il y a extension des politiques sociales, cela s'explique alors par une disponibilité fiscale, d'une part, et par un instrumentalisme politique, d'autre part.

Dans le cadre de prolongation de ces études, nous analysons le lien qui est fait entre évolution du marché du travail et réforme de la protection sociale. Plus précisément, on peut se demander si la protection sociale coréenne tend vers une institutionnalisation du dualisme du marché du travail (Chang Ji-yeun, 2012), à l'instar de ce qui se passe dans les cas français et allemand (Palier et Thelen, 2010). Pour tenter une réponse, il faut déterminer quels sont, en Corée, les facteurs pouvant permettre d'expliquer cette dualisation, phénomène social si manifeste et qui est allé en s'accéléralant depuis la crise de 1997.

1. La dualisation du marché du travail

Au niveau international, la dualisation du travail, multifactorielle, peut être expliquée par l'extension du secteur tertiaire, par l'intensification de la compétition des prix, ainsi que par l'externalisation des coûts de la main-d'œuvre (Eichhost & Marx, 2012). Cela a pour conséquence que cette dualisation est amplifiable et amplifiée entre *insider* et *outsider*, à savoir entre population occupée et chômeurs. En revanche, c'est plutôt une disparité importante entre deux sortes de salariés qui caractérise le marché du travail coréen. On peut évoquer trois facteurs comme ses causes possibles : 1) la politique de flexibilisation, rendue possible par la réforme juridique portant sur le marché du travail, notamment par l'autorisation des emplois précaires ; 2) la segmentation selon la taille de l'entreprise, du fait de l'exceptionnalité faite à l'entreprise de moins de 5 salariés ; 3) les particularités structurelles ou pratiques d'usage du marché du travail.

a) La dualisation générée par la politique de flexibilisation

C'est à la fin de 1996 qu'un article relatif au licenciement pour raison de gestion de l'entreprise (motif économique) est introduit dans la Loi sur les Normes du Travail (*Labor Standards*

Act 근로기준법 ; désormais “Code du travail”) coréenne. Cette révision de la loi a fini par soulever de vives protestations des syndicats et des citoyens, et finalement un Code du Travail est de nouveau institué en mars 1997 après avoir été entièrement révisé. Même si l’article en question figure toujours dans cette loi après qu’y ont été plus ou moins durcies les conditions pour le licenciement économique, l’entrée en vigueur de cet « article 31 » est néanmoins suspendue pour 2 ans, à savoir jusqu’en mars 1999. Pourtant, après la crise de 1997, cette période de délai est supprimée, le 20 février 1998, et l’article prend désormais effet immédiatement, ce qui facilite le licenciement économique. Le même jour, est adoptée la Loi sur la protection des intérimaires (*Act on The Protection, etc. of Temporary Agency Workers*), qui prend effet à partir du 1^{er} juillet 1998. Finalement, si le gouvernement a donc bel et bien autorisé le licenciement économique et le travail intérimaire s’est pour surmonter la crise économique. Autrement dit, il s’agit bien d’une flexibilisation du marché du travail.

Cette dernière se manifeste théoriquement sous cinq formes différentes, qui peuvent être distinguées par des critères « interne vs externe », « quantitatif vs qualitatif » et « flexibilité salariale » (voir tableau III-4). L’essentiel se trouve dans le fait que ces différents types de flexibilisation conduisent à diviser les salariés en deux : salariés « de noyau », salariés périphériques, il s’agit donc d’une dualisation des emplois. En outre, ces cinq choix stratégiques sont en Corée tous réalisés de façon visible après la crise de 1997, au sein des entreprises privées comme publiques, et même au sein des institutions publiques et administratives. Examinons ce processus de la dualisation du marché du travail.

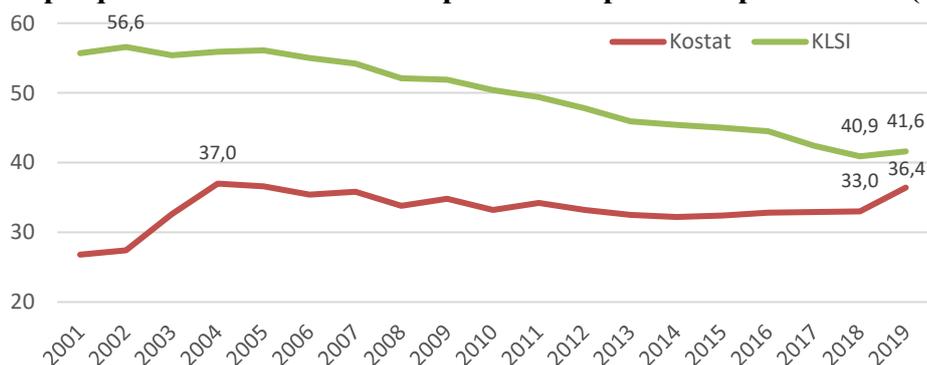
Tableau III-4. Les différentes formes de la flexibilisation du travail

Flexibilité	externe	interne
quantitative	licenciement, embauche des travailleurs en CDD ou en intérim « <i>travailleurs périphériques</i> »	Temps de travail : aménagement du temps de travail (horaires modulés ou décalés (nuit, VSD), heures sup), travail à temps partiel, etc. Lieux : télétravail, mobilité inter-établissement. « <i>travailleurs périphériques</i> »
qualitative	externalisation (outsourcing), sous-traitance « <i>travailleurs périphériques</i> »	Travail : élargissement des tâches Emploi-métier : reconversion (formation) Valeur ajoutée : savoir-faire, autonomie, responsabilité, implication, amélioration, innovation, etc. « <i>salariés de noyau</i> »
salariale	variation des rémunérations en fonction des résultats de l’entreprise ou des résultats personnels des salariés. « <i>salariés périphériques ou de noyau</i> »	

Source : D’après Everaere C. (2012), modifié par l’auteur.

En premier lieu, la part des travailleurs en contrats atypiques a augmenté dramatiquement en Corée jusqu'au milieu des années 2000, pour se stabiliser autour de 33 % des salariés (graphique III-3). Il existe un écart statistique entre Kostat (statistiques gouvernementales) et KLSI (institut de recherches privé). Il convient donc d'expliquer brièvement la différence dans le mode de calcul des emplois non-permanents entre les deux institutions, sans discuter de la question de savoir lequel des modes de calcul est le plus pertinent.

Graphique III-3. Évolution de la part des emplois non-permanents (%)



Note : Il convient de prendre en compte le fait qu'en 2019 a lieu une rupture statistique issue d'un changement de mode de calcul dans les données du KOSTAT.

Source : KOSIS, KLSI.

En Corée, on fait une quadruple distinction quant au type d'emploi, à la fois selon la forme du contrat et selon la durée du contrat (voir tableau III-5). Si le gouvernement ne considère comme étant en emploi non-permanent que les salariés sous contrats atypiques (C+D ; voir le tableau ci-dessous), le KLSI, lui, y ajoute les travailleurs sous contrat typique mais dont la durée est inférieure à un an, mais est implicitement renouvelée (B+C+D). C'est donc le groupe 2 qui fait l'essentiel de la différence statistique. Les salariés de ce groupe travaillent dans des conditions beaucoup plus défavorables que ceux de la catégorie C : leurs salaires horaires ne s'élèvent qu'à 69 % des salaires du groupe 3, et leur retraite à 26 % contre 79 %, et pour la maladie 32 % contre 96 %, en 2019. C'est pourquoi le KOSTAT a déplacé statistiquement, sous le gouvernement Moon, à partir de 2019, une partie de ces travailleurs dans la catégorie « emplois non-permanents ». Il en résulte que la part des emplois non-permanents, qui n'était que d'environ 33 % de 2008 à 2018, a fortement augmenté pour s'élever à 36,4 % en 2019. Cela montre que la dualisation du travail dans le pays, issue de la « flexibilité quantitative externe », est plus avancée en réalité que ce que laissent penser les statistiques officielles.

Tableau III-5. Les quatre types d'emploi et leur évolution de 2018 à 2019

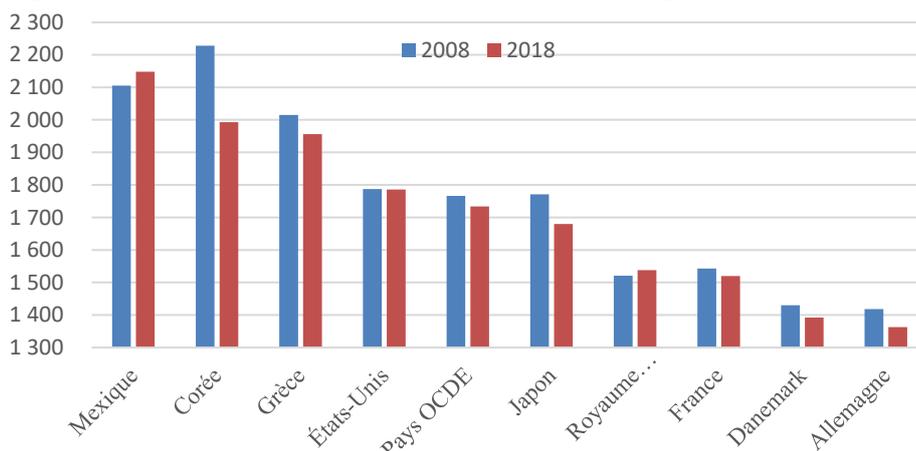
	Contrat typique	Contrat atypique (travail-temps partiel, détaché, à domicile, intérimaire, etc.)
Régulier (정규직)	A : 11838 (59,1 %) → 12002 (58,4 %)	C : 1597 (9,8 %) → 2285 (11,1 %)
Temporaire ou journaliser (임시일용)	B : 1593 (7,9 %) → 1076 (5,2 %)	D : 4657 (23,2 %) → 5196 (25,3 %)

Source : KOSIS, KLSI

En deuxième lieu, les entreprises, surtout les grandes entreprises, ne cessent de remplacer leurs salariés sous CDI par de nouveaux, en CDD, au moyen de licenciements et d’externalisations, ou grâce à la sous-traitance. Par conséquent, c’est l’effet de la *flexibilité qualitative externe* qui fait que la part des effectifs travaillant dans les entreprises de plus de 1000 salariés a fortement baissé, de 13,6 % en 1993 à 6,1 % en 2006 (Eun S.-m., 2012).

En troisième lieu, le travail à temps partiel voit son effectif s’accroître, de 5 % en 1997 à 14 % de l’ensemble des salariés en 2019. De plus, même si le temps légal de travail est réduit en 2003, passant de 44 heures à 40 heures par semaine, les heures effectuées par un travailleur se situaient encore autour de 2000 heures par an en 2018 (1993h), faisant occuper par conséquent à la Corée la deuxième place parmi les pays de l’OCDE (voir graphique III-4) et lui faisant garder un écart de 260 heures avec la moyenne de ces derniers pays (1734 h en 2018). Cette réalité provient enfin du « travail supplémentaire », stratégie qui permet à l’entreprise de baisser le coût de sa main-d’œuvre, et aux salariés d’augmenter leurs revenus⁸⁴.

Graphique III-4. Heures annuelles moyennes ouvrées par travailleur (en heures)



Source : OCDE stat.

⁸⁴ Semblant ignorer l’introduction officielle de la semaine de 5 jours en 2004, d’où vient donc cette durée de travail hebdomadaire coréenne si longue ? Elle provient, d’une part, du maintien de l’article 53, qui autorise un maximum de 12 heures par semaine d’heures supplémentaires, mais d’autre part aussi d’une certaine *interprétation administrative* tendancieuse mais pratiquée usuellement par le Ministère du Travail et de l’Emploi, qui consiste alors, très simplement, à ne pas inclure, donc compter, les heures effectuées les jours fériés et les week-ends parmi ces 12 heures supplémentaires hebdomadaires de travail. Ainsi, même les salariés qui accomplissaient déjà ces 12 heures supplémentaires durant leurs 5 jours de travail normaux avaient en outre encore la possibilité – et parfois étaient même moralement obligés – de travailler encore le week-end ou les jours fériés, ce qui leur permettait de dépasser très aisément 52 heures par semaine. C’est pourquoi, s’agissant du temps de travail réellement effectué, l’obtention légale de la semaine de 5 jours et de la durée de 40 heures par semaine n’a pas changé grand-chose, ne s’est guère traduite dans les faits et, restant ainsi théorique, elle a fait que le pays a pu ne pas perdre la tête des pays travaillant le plus longtemps au sein de l’OCDE. Cela veut dire que l’État (ou le Ministère du Travail) coréen n’a en fait, pour dire le moins, guère attribué, au moins jusqu’en 2017, d’importance au lien entre qualité de vie et temps de travail. Enfin cette interprétation par l’administration fut finalement abolie par le gouvernement Moon Jae-in (2017-) et un réel « plafond de 52 heures hebdomadaires (40 + 12) » a commencé d’être mis en œuvre – mais par étapes, et dans les entreprises de plus de 300 salariés – à partir de juillet 2018.

En dernier lieu, concernant la flexibilité salariale, le système de rémunération annuelle⁸⁵ est rapidement introduit dans les entreprises depuis 1998. En effet, le taux d'adoption de ce système a augmenté, passant de 23 % en 2002 à 77,3 % en 2020, dans les entreprises de plus de 100 salariés, tandis qu'il reste toujours à 26 % dans les entreprises de moins de 100 salariés. Par contre, la part des entreprises qui maintiennent encore le système de rémunération à l'ancienneté diminue, de 46 % en 2010 à 14 % en 2020, dans l'ensemble des entreprises. Il faut néanmoins noter que 74 % des entreprises ayant moins de 5 salariés (la part de ces TPEs s'élève à 80 % de toutes les entreprises et la part des salariés travaillant dans ces entreprises à 27 % de tous les salariés) ne se dote toujours pas d'un système de rémunération particulier⁸⁶. En résumé, les entreprises ayant au moins 10 salariés commencent à installer après la crise de 1997 un système de rémunération « flexible ».

b) Segmentation selon la taille de l'entreprise

En principe, la disparité concernant les conditions de travail et les services de bien-être (fournis par l'entreprise) entre grandes entreprises (désormais GE) et petites entreprises (désormais PE ou PME) provient de l'écart entre leurs performances et entre leur productivité. Il est naturel qu'une entreprise plus performante offre à ses salariés de meilleures conditions du travail. Néanmoins, il existe entre ces entreprises un ordre hiérarchique établi, durant la période de l'industrialisation, par la « Loi sur la promotion de l'alliance entre les petites et moyennes entreprises ». Cette loi, promulguée en 1975, a permis au gouvernement d'inciter les PME à s'occuper pour les GE de certains domaines ou produits (Oh D.-y., 2015)⁸⁷. Cela implique que les PME sont devenues plus ou moins dépendantes des GE dans la chaîne de valeur, de sorte qu'elles sont inférieures en termes de productivité.

En outre, il convient de prendre en compte l'autre dimension, juridique, de la question. Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 1, les entreprises de moins de 5 salariés (désormais TPE) ne sont pas concernées par l'ensemble du Code du Travail⁸⁸. Autrement dit, plusieurs articles de cette loi ne s'appliquent pas à ces très petites entreprises. Les salariés travaillant dans ces entreprises se trouvent

⁸⁵ La rémunération annuelle est, entièrement ou au moins partiellement, décidée en fonction de la compétence du salarié ou de ses performances.

⁸⁶ Source: *Supplementary survey of the labor force survey at establishments* (사업체노동력조사 부가조사)

⁸⁷ La relation entre GE et PME sera en détail traitée dans le chapitre 6.

⁸⁸ En ce qui concerne cette question, il convient de noter une décision récente de la Cour constitutionnelle (« 2017 헌마 820 근로기준법 제11조 제1항 본문 등 위헌확인 »). Le Code du Travail concerne toutes les entreprises d'au moins 5 salariés dans son article 11-1. Cependant, son deuxième alinéa (11-2) indique que certains règlements de cette loi peuvent aussi être appliqués à des entreprises de moins de 5 salariés, ceci conformément à un décret présidentiel. En 2019, la Cour constitutionnelle a jugé, quant à cette dérogation, que l'alinéa en question ne violait pas la Constitution, en reconnaissant que le champ d'application de cette loi n'a cessé d'être étendu jusqu'à des entreprises d'au moins 5 salariés, et que, si cependant l'État n'applique toujours pas aux entreprises de moins de 5 personnes certains articles de cette loi, tels que l'article concernant le licenciement illicite, c'est parce qu'il prend en compte la « réalité financière très faible » de ces entreprises. Auparavant, d'ailleurs, le Conseil constitutionnel avait déjà, en 1999, jugé que cette non-application ne violait pas le droit d'égalité des travailleurs, du fait des « limites de la capacité de l'État pour l'inspection du travail » (« 98 헌마 310 근로기준법 제10조 제1항 위헌확인 »).

avoir des conditions de travail plus défavorables que celles des autres entreprises, conditions concernant le licenciement, le temps du travail, les congés payés, etc. Cela se traduit par le fait que pas moins de 18 % des salariés coréens ne sont pas entièrement protégés par le Code du Travail⁸⁹. Le tableau (III-5) ci-dessous montre bien les articles qui restent non-appliqués pour ces entreprises et la signification de cette exceptionnalité juridique, dont ces entreprises profitent copieusement.

Tableau III-6. Les articles de la Loi du Travail non-appliqués aux très petites entreprises

Chapitre	Articles non-appliqués et Interprétations
1. Règles générales (articles. de 1 à 14)	Article.14
2. Contrat du travail (de 15 à 42)	Articles 16, 19-2, 23-1, 24, 25, de 27 à 34 <i>L'employeur peut licencier ses salariés sans raisons légitimes sans leur verser aucune indemnisation s'il leur donne un délai de préavis d'un mois. Sans ce préavis, il doit leur payer le salaire d'un mois</i>
3. Rémunération (de 43 à 49)	Article 46. <i>Lorsque l'entreprise ferme ses portes pour une cause imputable à l'employeur, il peut ne pas verser aux salariés concernés des indemnités d'au moins 70% de leur salaire moyen pendant la période de fermeture.</i>
4. Temps du travail et pause (de 50 à 63)	Articles de 50 à 53, 55-2, de 56 à 62 <i>Le temps légal de travail (40h par semaine) n'est pas appliqué. Le plafond des heures supplémentaires (12h par semaine) n'est donc pas appliqué. De plus, s'il assure aux salariés au moins un jour de repos payé, il n'est pas obligé de payer de salaire majoré pour le travail de nuit, pour le travail un jour férié (50 %). Enfin, il n'a pas l'obligation d'accorder aux salariés 15 jours de congés payés par an ou 1 jour par mois.</i>
5. Femme et Mineur (de 64 à 75)	Articles 65-2, 70-1, 73, 75. <i>Excepté les salariées enceintes et les mineurs, l'employeur peut confier à ses salariés féminines une mission exposée à une pénibilité de travail (travail de nuit, travail exposé à un risque professionnel, etc.) L'employeur peut ne pas délivrer le congé octroyé pour la période des règles (un jour par mois)</i>
6. Sécurité et hygiène (76)	tous appliqués
7. Apprentissage (77)	Article 77
8. Compensation liée au travail (78-92)	tous appliqués
9. Règles d'embauche (93-97)	Tous les articles sont non-appliqués <i>L'employeur n'a pas l'obligation d'établir des règles d'embauche et de les déclarer au Ministère du Travail</i>
10. Pension (résidence) (98-100)	
11. Inspecteur du travail, etc. (101-106)	tous appliqués
12. Pénalité (107-116)	tous appliqués sur les articles concernés par les entreprises en question

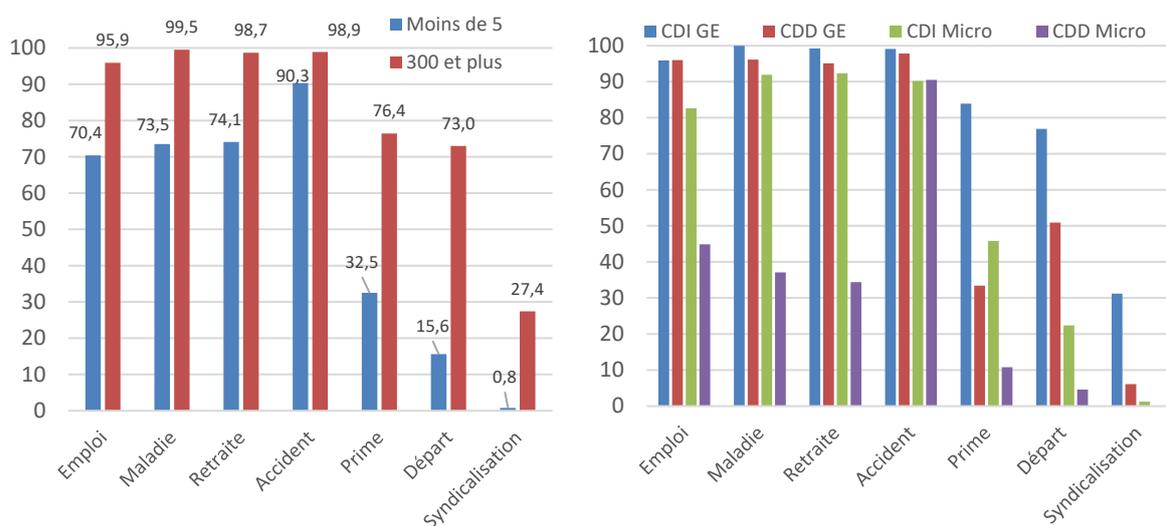
Source : Annexe 1 du décret de la Loi sur les Normes du Travail en vigueur en 2021 ; interprétations de l'auteur

⁸⁹ Selon Kostat, la part des salariés travaillant dans une entreprise de moins de 5 salariés s'élevait à 18 % en 2020.

Si ces deux facteurs, institutionnels et juridiques, constituent l'origine majeure de la segmentation due à la taille des entreprises, nous pouvons montrer au moyen de certaines statistiques comment elle se dessine. Tandis que toutes les assurances sociales sont devenues très rapidement obligatoires à partir de 1998 pour toutes les entreprises, l'écart entre les GEs et les TPEs a eu des conséquences importantes. En effet, si presque tous les salariés des GEs sont couverts par les assurances sociales, plus de 25 % des salariés travaillant dans des TPEs ne le sont toujours pas : ils sont toujours exclus de ces assurances sociales, sauf de l'assurance Accidents du travail. Il faut néanmoins noter que le taux d'adhésion ne cesse de s'accroître depuis 1998. En outre, quant au versement de « Départ » (nom de la prime de départ versée à un ex-salarié qui a démissionné volontairement après avoir travaillé au moins 15 heures par semaines pendant plus d'un an⁹⁰), la disparité entre les deux sortes d'entreprises reste très importante. Enfin, les bénéficiaires des « primes » versés en fonction des performances de l'entreprise montrent aussi une grande disparité entre les deux groupes d'entreprises.

Très naturellement, cet écart se manifeste clairement dans le montant des salaires (graphique III-5). Si l'on se situe au niveau de la rémunération totale, le niveau de rémunération des employés des microentreprises (de moins de 10 salariés) n'atteint pas la moitié de celui des grandes entreprises. Si l'on considère les salaires de base par heure, ce ratio augmente, se situant aux environs de 60 %. Cela signifie que les GEs versent en primes de divers types bien davantage que les microentreprises.

Graphique III-5. Disparité du *welfare* dans le travail selon la taille de l'entreprise (% , 2018)



Note : CDI GE (salariés en emploi régulier dans des grandes entreprises de plus de 300 employés) ; CDD GE (salariés en emploi non-régulier dans des grandes entreprises) ; CDI Micro (Salariés en emploi

⁹⁰ La prime de départ est calculée en fonction des salaires moyens mensuels, multipliés par le nombre des années d'ancienneté, et les entreprises de moins de 5 personnes sont obligées de verser cette prime à 100 % pour le travail effectué à partir de 2013.

régulier dans des entreprises de moins de 5 personnes) ; CDD Micro (salariés en emploi non-régulier dans des entreprises de moins de 5 personnes)

Source : KOSIS; Ministère du travail (고용형태별근로실태조사; *Survey of labor conditions by employment type*)

Certes, cette disparité salariale selon la taille de l'entreprise s'explique aussi, pour une part non négligeable, par une qualification moindre des salariés en question, qui provient de leur niveau d'éducation, de leur compétence et de leur carrière professionnelle. Il existe bel et bien aussi des facteurs structurels : le taux de syndicalisation et le statut de l'entreprise, selon qu'elle est principale ou bien sous-traitante. Une étude de la Banque de Corée (Song Sang-yun, 2018) montre que l'écart est maintenu par ces facteurs structurels, même si l'on contrôle les variables personnelles. Plus précisément, quant au rôle du taux de syndicalisation, on constate que c'est à cause de ce taux de syndicalisation dans l'entreprise que l'écart entre salaires individuels varie au sein de celle-ci, plutôt qu'à cause de de l'adhésion d'un employé à un syndicat ou non. Cette analyse permet d'expliquer l'écart important des taux de syndicalisation entre les GEs et les TPEs (voir graphique III-5).

Graphique III-6. Écart des salaires selon la taille de l'entreprise (en wons)



Note : L'axe gauche indique les « rémunérations totales mensuelles en moyenne annuelle ». 2 millions de won correspondent à environ 1540 euros et 5 millions de won à 3850 euros si l'on convertit 1 euro = 1300 wons.

Source : KOSIS, Ministère (사업체노동력조사; *Establishment Labor Force Survey*)

Si l'on fait la synthèse de ces statistiques, on voit qu'en matière de bien-être dans le travail, les salariés ayant un emploi permanent dans des GEs sont bien mieux couverts par les différents types de bénéfices fournis au niveau institutionnel et organisationnel que les salariés qui ont un emploi précaire dans des TPEs, ceux-ci constituant le groupe le plus vulnérable. De plus, il convient de remarquer en outre que les salariés non-permanents travaillant dans des GEs travaillent en général dans des conditions plus favorables, en matière de protection sociale, que les employés qui sont permanents mais travaillant dans des TPEs. Pour finir, nous pouvons hiérarchiser ainsi ces quatre groupes de salariés, par ordre de défavorabilité croissante de leur situation : salariés Permanents en GE > Précaires

en GE > Permanents en TPE > Précaires en TPE. Autrement dit, l'écart dû à la taille de l'entreprise est plus important que celui produit par le type de contrat de travail.

c) Particularités structurelles ou pratiques d'usage du marché du travail

Si la dualisation du marché du travail a été causée, ou entretenue, par la politique de flexibilisation ou par des destinations ayant un fondement institutionnel ou juridiques qui différencient les GEs et les TPEs, il existe aussi certes des éléments structurels ou d'usage du marché du travail qui entraînent une dualisation sociale. On peut en premier lieu en découvrir un dans la part importante qu'ont les travailleurs non-salariés. Autrement dit, le taux de salarisation est en Corée relativement faible parmi les pays de l'OCDE. En effet, d'après les données de l'OCDE, le taux de l'emploi non-salarié⁹¹ pour le pays s'élevait à 25,1 % de la population occupée en 2018, se situant ainsi au 5^{ème} rang des pays membres. De plus, même si l'on en exclut les travailleurs familiaux non-rémunérés, ce ratio n'est pas inférieur à 21 % selon le KOSIS. Néanmoins, ces deux indicateurs montrent une tendance constante à la baisse depuis le début de l'industrialisation⁹². Pourtant, en comparaison internationale, la Corée occupe une place très élevée, à environ plus de 10 points de pourcentage plus haut que le médian des pays de l'OCDE (vers 15 %). Cela signifie logiquement que le fonctionnement d'une assurance sociale fondée sur une contribution sociale basée sur les salaires est une contrainte.

Une deuxième particularité se trouve dans le faible taux de syndicalisation et de couverture par les conventions collectives. Généralement parlant, c'est dans le cadre de négociations collectives et du dialogue social que les syndicats remplissent la fonction essentielle consistant à exprimer le souhait, puis si nécessaire à revendiquer des augmentations salariales et, plus généralement, à représenter les intérêts collectifs des travailleurs et à favoriser les échanges de vues quant aux divers aspects de la vie professionnelle liant salariés et employeurs (Freeman et Medoff, 1984)⁹³. En allant plus loin on peut dire que *la négociation peut compléter les politiques publiques en renforçant la sécurité du marché du travail et l'adaptabilité* (OCDE, 2019)⁹⁴.

⁹¹ Cet indicateur comporte les employeurs, les travailleurs indépendants sans employés et les travailleurs familiaux non rémunérés.

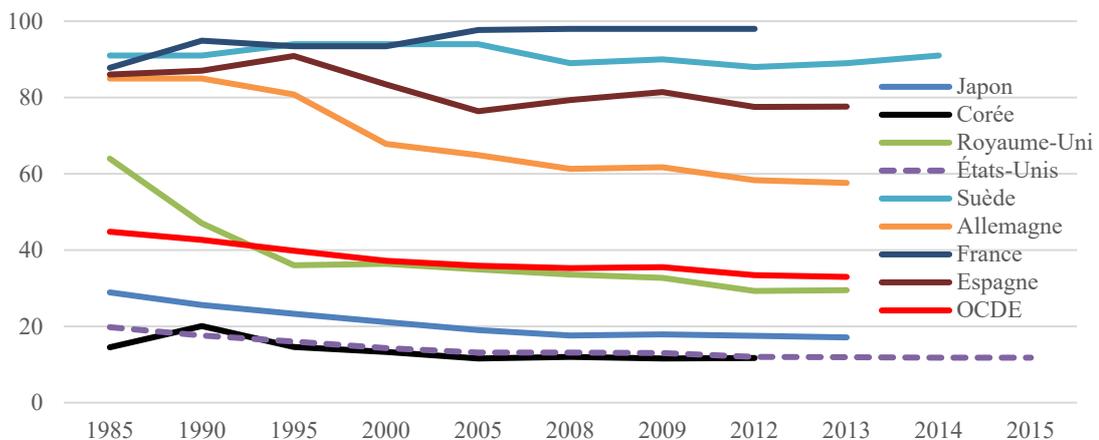
⁹² Le taux d'emploi non-salarié n'a cessé de baisser, passant de 69 % en 1963 à 24,6 % en 2019, d'après le KOSIS.

⁹³ À cet égard, certaines des études portant sur l'État social coréen, notamment sur sa faiblesse, pointent évidemment les limites du syndicalisme, dont l'organisation s'articule seulement autour des grandes entreprises et des travailleurs permanents (Yang J.-j., 2017 ; Peng, 2012). Leurs arguments insistent très simplement sur ce fait que le syndicalisme coréen n'a activement réagi ni à la question de la construction d'un système de protection sociale universel ni au problème de la dualisation du travail. Il convient d'évoquer également, outre cela, une limite structurelle, liée aux relations industrielles et aux rapports salariaux, limite qui provient du déséquilibre des forces entre capital et travail. C'est dans ce contexte que nous aborderons ici la question du taux de syndicalisation et celle de la couverture par les conventions collectives.

⁹⁴ Plusieurs travaux de l'OCDE, récemment publiés, soulignent que *la négociation collective peut aider les entreprises à faire face aux évolutions démographiques et technologiques lorsqu'elle se déroule dans un esprit constructif et dans un cadre qui garantit le respect des droits fondamentaux du travail et l'équilibre du pouvoir de négociation* (OCDE, 2019). Plus précisément, une autre étude (OCDE, 2018), en montrant des résultats empiriques de la négociation, soutient que *la négociation collective contribue à une croissance inclusive et au renforcement du bien-être des salariés*, et que c'est le

Cependant, quant au nombre des syndiqués, le taux de syndicalisation en Corée n'était que de 10 % en 2015. De plus, il convient de bien noter que s'il était bien de 53,9 % dans les entreprises comportant plus de 300 employés, il n'était que de 0,1 % dans les entreprises employant moins de 30 personnes. Quant au taux de couverture par les conventions collectives, il n'était que de seulement 12 % en 2012. Si l'on classe les pays de l'OCDE en 6 catégories, le pays relève d'un groupe dont le taux de couverture conventionnelle est très bas, aux côtés du Japon, des États-Unis, ainsi que du Royaume-Uni (voir le graphique III-7)⁹⁵. Autrement dit, du fait de leur faible taux de couverture conventionnelle, l'influence sociale des syndicats coréens n'est pas importante.

Graphique III-7. Évolution du taux de couverture par les conventions collectives (%)



Source : J. Visser, base de données ICTWSS version 5.1. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), Université d'Amsterdam. Septembre 2016. Cité par l'OCDE (2017).

En outre, le dialogue social⁹⁶ n'a guère joué le rôle de participer à l'élaboration de la politique sociale (Park M.-j., 2018), de sorte que la Commission tripartite créée est demeurée en « dérive institutionnelle » (Streeck et Thelen, 2005). Par conséquent, dans la mesure où, historiquement, pour qu'un État social devienne fort le rôle des syndicats est normalement essentiel, surtout concernant les politiques sociales et du travail, on voit que le problème du syndicalisme coréen réside plutôt dans la passivité de son comportement et dans son corporatisme (au niveau de l'entreprise). Il réside dans l'absence d'un espace institutionnel où les syndicats pourraient user véritablement d'une influence sur la prise de décision, c'est-à-dire remédier au déséquilibre des forces entre État, capital et travail. C'est

taux de couverture conventionnelle, plutôt que le seul taux de syndicalisation, qui est l'élément essentiel pour mesurer la pertinence de ce système.

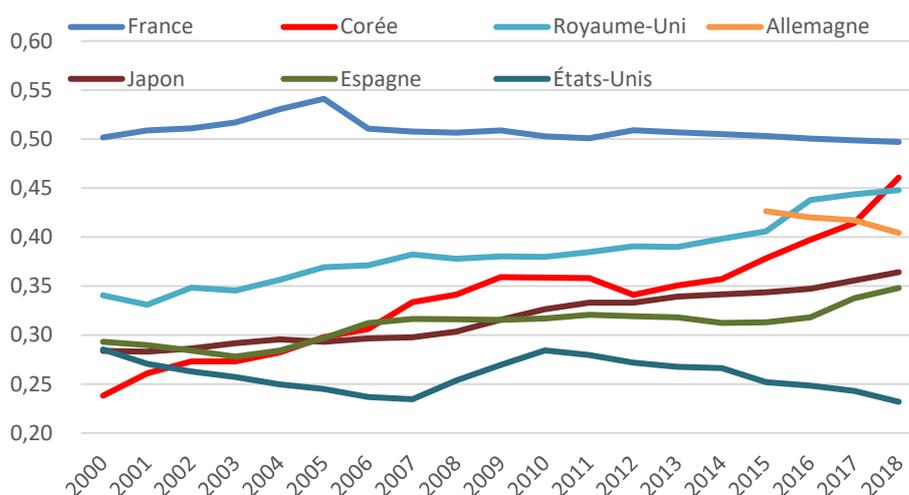
⁹⁵ Il convient d'aborder ce sujet dans une comparaison avec la France. La proportion des syndiqués reste en France, depuis vingt ans, autour de 11,2 %, chiffre d'après la Dares (2016) de 2013, ou de 8 % selon les données 2014 de l'OCDE, en connaissant un écart important selon le secteur et la taille de l'établissement : ou bien, selon la source, de 8,4 % dans le secteur privé contre 19,1 % dans la Fonction publique, ou bien de 5 % dans les entreprises privées de moins de 50 salariés, contre 14,4 % pour celles de 200 salariés et plus. Malgré cet écart, les conventions collectives conclues couvrent cependant la plupart des salariés français (98 % en 2012). De plus, c'est là pourquoi de nombreuses politiques sociales et publiques peuvent être légitimement validées après un dialogue social. Autrement dit, les syndicats français disposent d'un véritable statut de partenaire social établi.

⁹⁶ Commission tripartite établie en 1998. Son titre officiel est actuellement Conseil Économique, Social et du Travail 경제사회노동위원회.

donc tout ce contexte qui permet de comprendre la grande faiblesse de leur position sociale, bien représentée par ce taux de couverture conventionnelle.

Enfin, une dernière particularité concerne le non-respect assez généralisé du Code du Travail, non-respect issu de vieilles pratiques ou usages. Deux exemples en sont représentatifs : le système du salaire minimum (désormais SM) et la rédaction du contrat de travail. Le Code du Travail coréen applique ces deux obligations à toutes les entreprises, y compris à celles de moins de 5 salariés.

Graphique III-8. Évolution du niveau du salaire minimum de certains pays de l'OCDE



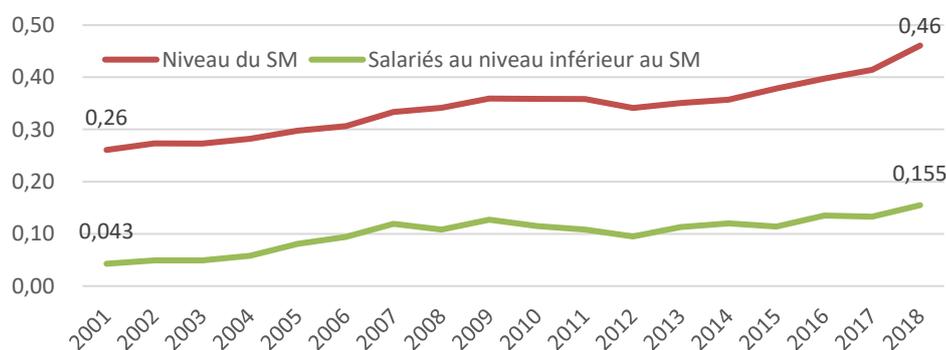
Note : Salaires minimum rapportés au salaire moyen des salariés à plein temps
Source : OCDE Stat.

S'agissant du SM⁹⁷, si son niveau par rapport au salaire moyen a augmenté au cours de ces derniers vingt 20 ans, pour s'élever à 46 % de celui-ci en 2018 (voir graphique III-8), le taux des *cas dérogatoires* est élevé, et ceux-ci nombreux, c'est-à-dire le ratio des salariés rémunérés à un niveau inférieur au SM. Le taux de non-respect de cette règle s'est, durant la même période, effectivement accru de beaucoup, passant de 4,3 % à 15,5 % (voir graphique III-9). Plus précisément, ce chiffre a augmenté pour atteindre 16,5 %, en 2019, et enregistrer 8 % des salariés permanents, 31,2 % des

⁹⁷ Concernant ce système, la fréquence des bas salaires et le bas niveau du salaire minimum sont représentatifs de l'ensemble de la condition salariale. Selon les données de l'OCDE, la fréquence des bas salaires, c'est-à-dire la proportion des salariés percevant un salaire inférieur aux deux tiers du salaire médian, avait déjà considérablement augmenté en Corée, passant de 20,4% en 1997 à 26 % en 2007. Cet indicateur avait ensuite connu une baisse timide jusqu'en 2016, pour connaître une chute évidente en 2018 (19 %). Si l'on fait une comparaison internationale à long terme, il y a peu de pays qui dépassent 20 % en la matière, en dehors des États-Unis, de l'Irlande et du Canada : la plupart des pays scandinaves restent au-dessous de 10 %, comme certains autres pays européens, tels que la France et l'Italie. En outre, mis en vigueur en 1989, le système du salaire minimum coréen fut appliqué aux entreprises d'au moins 10 salariés et plus en 1990, à celles de plus de 5 salariés en 1999, et enfin à toutes les entreprises à partir de 2000. Si l'on examine son évolution à long terme, on voit que dans la plupart des pays adoptant ce système, ce niveau tend à rester stable. Par contre, situé au niveau le plus bas en 2000 parmi ceux des pays de l'OCDE, le SM coréen n'a cessé d'augmenter, sauf pendant la période du gouvernement Lee Myung-bak (2008-2013). Surtout, grâce à une hausse remarquable depuis 2018, sous le gouvernement Moon (2017-), son niveau se trouve en haut en comparaison internationale.

salariés non-permanents et enfin 50 % des salariés non-permanents ayant plus de 60 ans. Il n'existe pas de statistique internationale portant sur les salariés à un niveau inférieur au SM.

Graphique III-9. Évolution du niveau du SM et du ratio des salariés à un niveau inférieur au SM

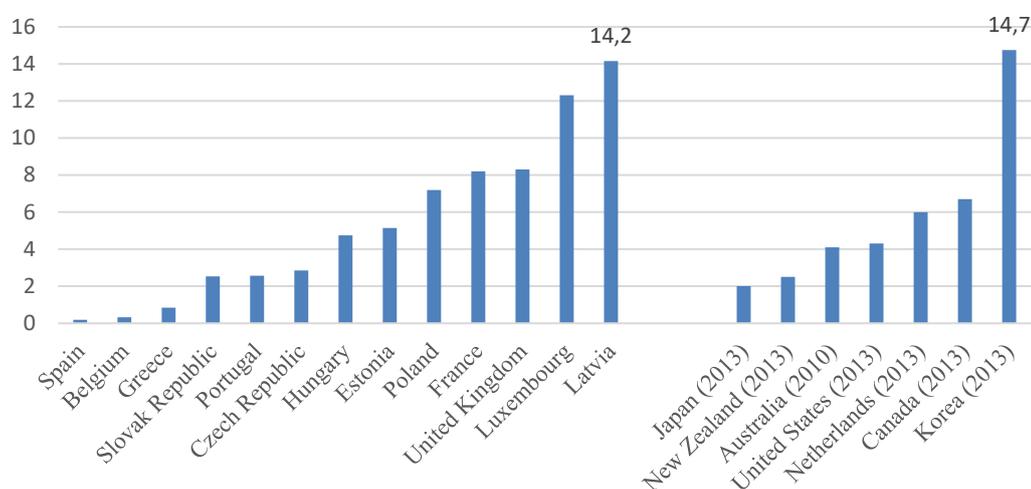


Note : « Niveau du SM » représente le salaire minimum rapporté au salaire moyen des salariés à plein temps » et « Salariés au niveau inférieur au SM » la part des salariés rémunérés à un niveau inférieur au salaire minimum.

Source : OCDE Stat / KOSTAT.

Cependant, nous pouvons nous référer à une étude de l'OCDE (2015), qui estime la part des travailleurs rémunérés à un niveau égal ou inférieur au SM à partir des différentes données produites par chacun des pays (voir graphique III-10). Selon cette étude, la Corée enregistrait 14,7 %, niveau le plus haut, contre, pour les Etats-Unis 4,3 %, et pour le Japon 2 % ; parmi les pays européens, la Lettonie se situait à une hauteur voisine, contre la France (8,2 %) et la Grande Bretagne (8,3%). Quant à ces données de l'OCDE, certes il y a des postes pour lesquels un salaire inférieur au seuil juridique est autorisé, notamment s'agissant des emplois réservés aux handicapés, par exemple. Néanmoins, puisque le taux d'emploi des handicapés reste très faible en Corée (2,7 % en 2018), ce n'est pas ce facteur qui sera en mesure d'y expliquer l'importance de la part des salariés touchant le salaire minimum, ou moins.

Graphique III-10. Part des travailleurs gagnant le SM ou moins (% ; en 2010 ou 2013)



Source: OECD (2015), *Minimum wages after the crisis: Making them pay*.

S'agissant maintenant de l'obligation de la rédaction d'un contrat de travail, nous pouvons pointer comme l'un des facteurs actifs dans la généralisation de la dualisation du marché du travail coréen le bas ratio des salariés qui avaient effectivement signé un contrat de travail. D'après une enquête sur la population active *경제활동인구조사*, en 2019 ce ratio ne s'élevait qu'à 61 %, sans grande différence selon le type d'emploi (62 % pour les salariés permanents et 60 % pour les non-permanents)⁹⁸. Cela signifie donc que plus d'un tiers des salariés coréens travaillent sans contrat de travail signé. Ce qui compte, ici, est que la répartition de ces salariés est liée à la taille de l'entreprise. Selon une étude du KIHASA (2014), en 2013, tandis que la part des salariés détenteurs d'un contrat signé s'élevait à 76 % dans les entreprises de plus de 300 salariés, elle n'était que de 25 % pour les entreprises de moins de 5 salariés. Certes, il est difficile de soutenir que ces salariés sans contrat sont totalement exclus du système de protection sociale, mais ils n'y sont certes pas les mieux intégrés, pour le moins. Or 80 % des emplois informels⁹⁹ ne sont pas dus à une exclusion *institutionnelle* du système de protection sociale, mais simplement à un non-respect de lois ou règles pourtant existantes (Lee Byung-hee, 2012). Finalement, il faut que, puisque l'emploi informel constitue bel et bien une zone où le Code du Travail ne s'applique pas, cela représente bien un échec du Code du Travail, tout en jouant un rôle dans la dualisation du marché du travail (Kang Seong-tae, 2014). Ainsi, même si cette pratique, qu'on peut qualifier de « prémoderne », voire d'archaïque, ne constitue pas un élément essentiel pour expliquer la particularité ou le sous-développement de l'État social coréen, et notamment la polarisation de son marché du travail, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue un obstacle de taille à la réduction de l'inégalité régnant sur le marché du travail, et finalement un obstacle majeur au renforcement de l'État social coréen.

Pour résumer, la présente section a examiné la dualisation du marché du travail en retraçant ses trois facteurs importants : la flexibilisation de l'emploi, la disparité importante entre GE et PME, le non-respect du Code du Travail. Ces trois facteurs entravent le fonctionnement de l'État social et constituent une restriction structurelle pour ce dernier. En premier lieu, même si la flexibilité du travail contribue bien à la réduction du coût de la main-d'œuvre pour l'entreprise, la précarisation des emplois qui s'ensuit ne peut finalement qu'imposer un lourd coût social, puisqu'il faut remédier à cette instabilité de la vie. En deuxième lieu, l'essentiel de l'écart entre GE et PME se trouve dans le grand écart entre les conditions du travail, au détriment des salariés des très petites entreprises. Outre le problème des travailleurs pauvres (*working poors*), cette réalité génère plusieurs risques sociaux et une qualité de la vie médiocre : quand ce ne sont pas des licenciements aisés, ce sont des congés rares et

⁹⁸ Ce ratio atteint 71 % en 2019, soit 74 % pour les permanents et 66 % pour les non-permanents.

⁹⁹ L'« emploi informel » est défini ici comme l'emploi auquel ne s'appliquent pas le salaire minimum, ou les normes de travail (Prime de départ), ou les assurances sociales (retraite). En 2011, la part de ces emplois s'élevait à 40,2 % de tous les salariés sud-coréens (Lee Byung-hee, 2012).

une durée excessive du travail, etc. Ces risques et cette pénibilité ne sont pas toujours statistiquement visibles mais sont bien là, et ils sont en grande partie issus de l'exceptionnalité juridique qui grappe l'entreprise de moins de 5 salariés. En dernier lieu, il faut souligner que, puisque le rôle de l'État social se limite fondamentalement à la sphère institutionnelle, la dimension informelle et illégale de ce problème constitue pour lui bien et bel un angle mort. Dans ce contexte, la sous-section suivante veut étudier comment la protection sociale coréenne a tenté malgré tout de réagir à cette dualisation sociale.

2. La réponse des politiques sociales face à la dualisation sociale

Depuis la crise de 1997, le système de protection sociale coréen a commencé, rapidement, à prendre une forme institutionnellement et juridiquement moderne. Cette modernisation a été réalisée dans les deux domaines assurance sociale et assistance publique (voir encadré III-1). Cependant, l'objectif majeur de ce système n'a pas consisté à réduire ou à ralentir cette dualisation sociale que nous venons de décrire. Au lieu d'y répondre, l'orientation de la politique sociale s'est limitée à la recherche d'une solution au problème démographique.

a) Une assistance publique réduite au traitement du problème démographique

Avant tout, l'un des changements, le plus caractéristique, intervenus dans le domaine de la protection sociale coréenne tient dans le fait que l'État a commencé, depuis le milieu des années 2000, à répondre au problème « du taux de fécondité en décroissance constante et du vieillissement (l'accroissement de la population âgée et sa pauvreté) ». En effet, le gouvernement Roh Moo-hyun (2003-2007) a institué en 2005 la « Loi-cadre relative au faible taux des naissances dans une société vieillissante (*Framework Act on low birth rate in an aging society* 저출산·고령사회기본법) » et institué le « Comité présidentiel sur le vieillissement de la société et sur la politique démographique 저출산·고령사회위원회 (*Presidential Committee on Aging Society and Population Policy*) ». Sur cette base juridique, le pays a continué d'établir un plan quinquennal (1^{er} plan 2006-2010 ; 2^{ème} 2011-2015 ; 3^{ème} 2016-2020 ; 4^{ème} 2021-2025). En outre, avec l'introduction de l'Assurance Soins à long terme dans le système de l'assurance sociale en 2007, la Pension de base¹⁰⁰ a été instaurée comme relevant de

¹⁰⁰ La brève histoire de cette pension montre, assez symboliquement, quel a été en fait le comportement des différents gouvernements à l'égard de la politique de protection sociale. Le projet initial de cette pension avait en effet été proposé dès 1997 par le « Groupe de Planification pour la Réforme de la Pension Nationale de la Retraite 국민연금제도개선기획단 » (Seok Jae-eun, 2015). Cependant, ce n'est que 10 ans plus tard, sous la gouvernance MH, que le projet est enfin – et même difficilement – adopté par l'Assemblée Nationale, après négociation avec la société civile et avec le parti conservateur. Néanmoins, le gouvernement conservateur MB (2008-2012) tente encore une réduction graduelle de cette allocation. Et cependant, et cela en dépit du maintien au pouvoir du même parti politique, Park Geun-hye, candidate présidentielle du parti Senouri, promet en 2012 le renforcement de cette pension, annonçant une « hausse du double de son montant à toute la population ayant 65 ans et plus », parmi ses promesses électorales. C'est, notons-le, plus radical socialement que la position du parti d'opposition, pourtant relativement réformiste. Il s'agissait alors d'une étape dans sa ligne directrice, « renforcement du bien-être (*welfare*) sans augmentation des impôts ». Cependant, un mois seulement après la date de son élection à la présidence, mais avant son entrée en fonctions, l'élue remet en cause sa promesse, et le gouvernement GH finit effectivement par reculer, réduisant son projet à environ « 200 000 won (environ 150 euros) au

l'Assistance publique, afin de protéger la santé et d'assurer un minimum vital aux personnes âgées. Si la Pension de retraite est un contrat inter-générationnel assurant collectivement la prise en charge sociale des personnes âgées, au-delà de leur propre prise en charge par eux-mêmes, la Pension de base représente un renforcement quant à l'équité du transfert inter-générationnel (Seok Jae-eun, 2015)¹⁰¹.

Il convient ici de noter deux éléments. En premier lieu, ces politiques sociales, notamment familiales, n'ont guère contribué à régulariser la dualisation du marché du travail, qui est pourtant à considérer comme l'une des origines majeures de cette faible fécondité. En effet, si le premier plan visait à participer les frais de garde des enfants pour les ménages à faible revenu, le deuxième avait l'objectif d'instaurer un environnement plus favorable pour les ménages à double revenu salariés et pour les salariées. Le troisième plan a inclus des soutiens financiers consacrés à la création d'emplois pour les jeunes et au logement pour les jeunes mariés. Enfin, excepté les mesures visant à inciter les hommes comme les femmes à prendre des congés maternels-paternels et à promouvoir l'activité économique des femmes, ces plans nationaux se sont concentrés sur les prestations bénéficiant aux enfants et aux femmes, à savoir sur les politiques familiales. En deuxième lieu, la concentration budgétaire sur ce plan est remarquablement importante par rapport aux autres politiques sociales. La part des dépenses consacrées à ce plan s'élevait en 2017 à 44 % des dépenses sociales dégagées du budget public (l'ensemble des dépenses sociales – les dépenses du fonds de sécurité sociale)¹⁰². Si l'on prend en compte les différents systèmes de protection sociale qui sont financés entièrement par le budget public, le revenu minimal, les systèmes tels que la pension de base, les divers programmes relevant du service social, ce ratio est considérablement important¹⁰³.

maximum (à savoir une individualisation de l'allocation selon les ressources) pour 70 % des personnes âgées (ayant 65 ans et plus) ».

¹⁰¹ En ce sens, introduit en 2007 sous le nom de « Pension de vieillesse de base 기초노령연금 » afin de compenser la faiblesse du taux de remplacement de la Pension de retraite (Pension nationale ; 국민연금), ce système a consisté à verser, depuis janvier 2008, un certain montant de pension de vieillesse aux *personnes âgées de 70 ans et plus*, et depuis juillet 2008 il a été étendu aux *personnes âgées de plus de 65 ans*, sur conditions de ressources. Avec son remplacement par la « Pension de base 기초연금 » en 2014, le plafond de cette allocation s'élève désormais à 200 000 wons (environ 150 euros), au prix d'un fractionnement de son montant en fonction des revenus et du patrimoine. Cette prestation forfaitaire était égale à 5 % du salaire moyen annuel des trois dernières années de travail des affiliés au régime général de la retraite. La prestation est réduite progressivement, en fonction du revenu et du patrimoine de l'intéressé. Enfin, cette pension vise pour 2020 l'objectif de verser un maximum de 300 000 wons (environ 230 euros) par mois, en fonction des ressources, à 70 % des personnes ayant 65 ans et plus.

¹⁰² Le budget total consacré aux trois premiers plans quinquennaux (2006-2020) s'élevait à 259 milliards d'euros (350 000 milliards de wons)

¹⁰³ En ce qui concerne ce phénomène, on peut invoquer que le problème de la pauvreté des personnes âgées et celui des frais liés à la garde des enfants sont apparus comme un enjeu social et politique crucial dans la société coréenne, de sorte que, même pour le parti conservateur, il est devenu difficile, voire impossible, de négliger, même si c'est à regret, la demande sociale relative à ces problèmes. En effet, le gouvernement Lee Myung-bak (2008-2012) a tenté de restreindre plusieurs mesures de ce plan dans le cadre de sa politique économique favorable au marché et aux entreprises. Il apparaît que cette tentative n'a pas eu de succès. Cependant, le gouvernement suivant, celui de Park Geun-hye (2013-2016), qui avait commencé par afficher une grande ambition en la matière, a dû, du fait du manque d'un programme précis pouvant assurer le financement requis, se contenter de renforcer un peu, voire seulement de maintenir les systèmes existants. En conséquence, finalement, on constate que le plan quinquennal a été maintenu, parfois renforcé, sans grand revirement de tendance au fond depuis 2005.

En résumé, il est évident que la hausse du nombre absolu des personnes âgées est un problème inévitable et que les mesures pour réagir aux risques sociaux liés à ce phénomène ont certes contribué à combler institutionnellement les limites des systèmes précédents. Cependant, l'autre côté du problème, la faiblesse de l'indice de fécondité, qui ne cesse de chuter depuis 1970 pour en arriver à 0,83 en 2020, est le résultat de différents facteurs socio-économiques et culturels. De ce fait, il convient de remettre bien plus fondamentalement en cause la conscience qu'on en a, ou de vérifier si cette diminution de la population, notamment de la population en âge de travailler, peut constituer un vrai risque social pesant sur l'économie d'une société et sur sa qualité de vie¹⁰⁴. Néanmoins, du moins à ce stade, il est facile de constater que la faible natalité n'est pas seulement une question de coûts à prendre en charge. Elle est plutôt liée au taux de nuptialité¹⁰⁵ et à l'âge moyen du premier mariage¹⁰⁶. Or ce qui compte est que ces deux indicateurs sont absolument à mettre en relation étroite avec la mutation du marché du travail, notamment avec le problème de l'instabilité angoissante de l'emploi (Kim K.-s., *et al.*, 2018).

b) Une réaction minime à la dualisation du marché du travail

Ainsi, dans la mesure où la dualisation du marché du travail influence la nuptialité et la natalité, avec un impact négatif sur le taux de fécondité, on peut voir que les politiques sociales mises en œuvre depuis 1998 pour y remédier n'ont pas fourni la bonne réponse à cette question.

Face à la dualisation du marché du travail trois sortes de mesures législatives ou institutionnelles peuvent être envisagées : 1. limiter l'abus de l'utilisation de ce type de contrat atypique ; 2. Réduire l'écart des conditions de travail au prix de l'autorisation de ce type de contrat flexible ; 3. Renforcer une politique du marché du travail apte à améliorer la compétence professionnelle. Néanmoins, les lois relatives aux différents types de contrats de travail ne comportent toujours pas d'articles susceptibles de restreindre effectivement le recours à des emplois précaires. De ce fait, la part des emplois non-permanents reste encore autour de 40 % des travailleurs salariés (voir Graphique III-3). En outre, en sus de la question de la stabilité de l'emploi, plusieurs types de disparité concernant les conditions de travail subsistent manifestement entre emplois réguliers et précaires. Quant au taux de couverture par les assurances sociales, bien que l'écart entre les travailleurs réguliers et les non-réguliers ait certes diminué pendant ces 12 dernières années, il reste néanmoins encore très important, excepté concernant

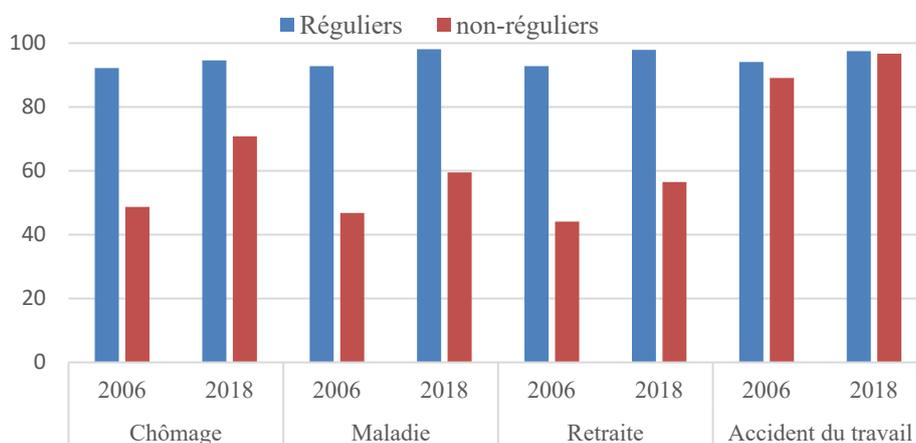
¹⁰⁴ Ce sujet nécessiterait certes une étude approfondie que nous ne pouvons entreprendre.

¹⁰⁵ Il s'agit du rapport entre le nombre des mariages civils dans l'année et la population totale moyenne de cette même année, exprimé généralement en pour mille (%). Ayant atteint 10,6 en 1980, le taux n'a cessé de baisser jusqu'à 4,2 en 2020.

¹⁰⁶ En 2020, ces âges sont respectivement pour l'homme et la femme de 33 ans et 31 ans, contre 28 ans et 25 ans en 1990.

l'Assurance accidents du travail (voir graphique III-11)¹⁰⁷. 29 % des salariés non-permanents ne sont toujours pas couverts par l'Assurance chômage en 2018. 56 % de ces salariés ne cotisent pas pour leur pension de retraite. Cela signifie qu'ils risquent de se trouver dans une situation économiquement difficile pendant leur retraite.

Graphique III-11. Évolution des taux de couverture des assurances sociales selon le type de contrat (%)



Note : les travailleurs d'un type particulier (tels que les professions libérales) sont exclus du nombre des travailleurs non-réguliers.

Source : KOSIS

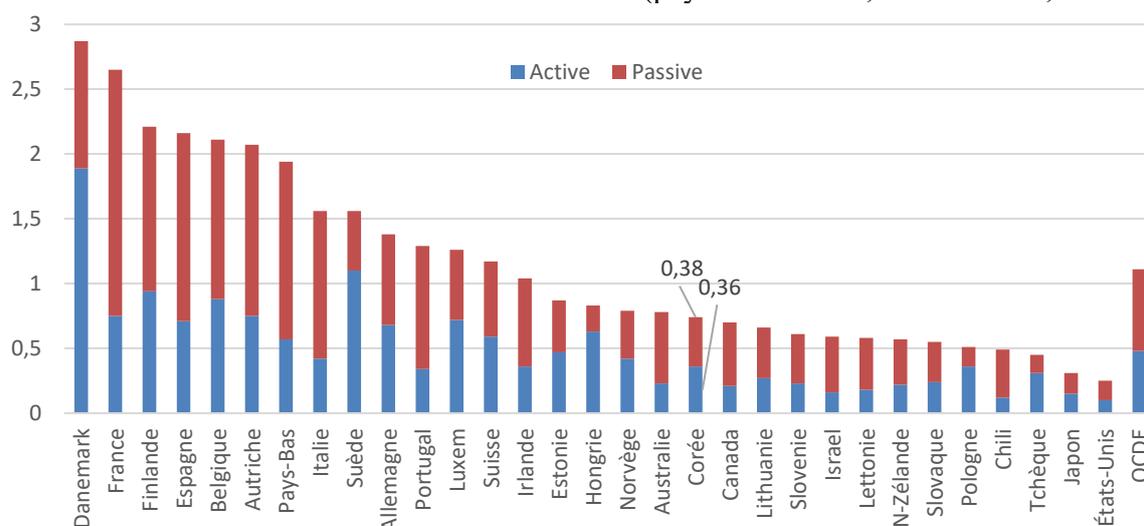
Quant à la troisième mesure possible, à savoir le renforcement d'une politique du marché du travail, l'OCDE répartit ce genre de politique en deux catégories : active et passive. La politique active du marché du travail (désormais PAMT) englobe l'ensemble des différentes mesures visant à la création d'emplois et au maintien des emplois existants, tandis que la politique passive est représentée par les simples allocations chômage et pré-retraite. Autrement dit, si la seconde a pour objectif d'assurer un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi, la première comporte des aides à la création d'emplois stables et des programmes d'amélioration des compétences professionnelles, formation professionnelle par exemple. Enfin, la PAMT permet d'articuler la question de l'emploi avec le système de protection sociale en servant de pont entre sécurisation et flexibilisation des emplois, comme le montre bien le système dit « flexicurité » du Danemark (Boyer, 2006).

En ce sens, nous pouvons observer la part des dépenses publiques consacrées à la politique du travail en comparaison internationale. Via le graphique III-12, on peut avant tout remarquer qu'à la différence des autres pays européens, la part des dépenses consacrées aux mesures actives concernant l'emploi est, au Danemark et en Suède, remarquablement plus importante que la part des allocations chômage (mesures passives avec préretraite). En deuxième lieu, dans les pays que l'on considère

¹⁰⁷ De plus, d'après le résultat d'une enquête de *Kostat*, la part des travailleurs dans les entreprises de moins de 30 salariés qui profitent effectivement de toutes les trois assurances sociales (retraite, maladie, chômage), n'était encore que de 15 %, et de 12 % pour les entreprises de moins de 5 salariés, en 2016.

souvent comme relevant d'un modèle libéral, les dépenses consacrées à ce domaine restent très faibles et elles se concentrent sur les mesures passives, à savoir l'assurance chômage. En Corée, ces dépenses restent à un niveau très faible et les dépenses consacrées à la PAMT sont moins importantes que celles dévolues aux mesures passives. Cela signifie que la politique sociale du pays dans le domaine du travail repose encore largement sur le système de l'Assurance chômage. Néanmoins, ce système, notamment du fait que son taux de cotisation reste très faible, montre une limite pour réagir à la dualisation du marché du travail.

Graphique III-12. Comparaison internationale des dépenses destinées à la politique du travail
(pays de l'OCDE, en % du PIB, en 2018)



Note : les données de Mexique, de Royaume-Uni et de Grèce ne sont pas disponibles.

On peut classer la plupart des pays de l'OCDE en trois groupes en fonction de la part des dépenses consacrées à la PAMT (Tableau III-7). Par conséquent, la Corée relève alors du groupe où la part de ces dépenses est la plus faible, avec le Royaume-Uni, le Japon et les États-Unis dont le marché du travail est souvent perçu comme relevant d'un modèle libéral et flexibilisé.

Tableau III-7. Classement des pays selon la part des dépenses consacrées à la PAMT

(Certains pays de l'OCDE, en % du PIB, 2017)

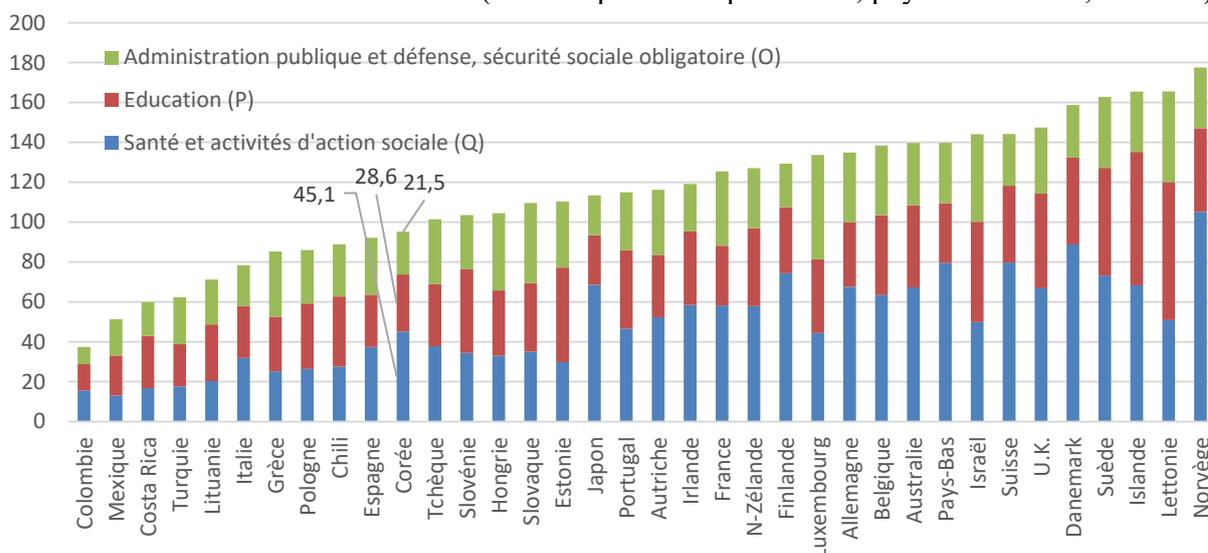
supérieur à 1 %	entre 0,6 et 1 %	égal ou moins de 0,5 %
Danemark (2,0) ; Suède (1,2) ; Finlande (1,0)	France, Belgique (0,9) ; Hongrie, Autriche (0,8) ; Espagne, Allemagne (0,7) ; Pays-Bas, Suisse, Italie (0,6)	Norvège (0,5) ; Pologne, Portugal, Irlande (0,4) ; Corée, Chili (0,3) ; Canada, Grèce, Royaume-Uni (0,2) ; Japon, États-Unis (0,1)

Source : OCDE Stat.

Enfin, ces dépenses de la PAMT font partie du domaine du Service social parmi les trois (assurance sociale, assistance publique). Cependant, ce domaine n'est pas une catégorie universellement acceptée, de sorte qu'il est impossible de comparer l'importance de ce domaine au niveau international selon les dépenses. En revanche, nous pouvons estimer son importance par le

nombre du personnel travaillant dans ce domaine. Certes, ce domaine n'a pas de lien direct avec la dualisation du marché du travail. Pourtant, comme le montre le cas des pays nordiques, ce domaine peut jouer un rôle complémentaire pour remédier aux conséquences négatives de la flexibilisation du travail. En même temps, il convient de rappeler que la Corée a déclaré comme étant son modèle d'État social le modèle de l'État d'investissement social sous la gouvernance Roh Moo-hyun (2003-2007), qui a institué la « Loi-cadre relative au faible taux des naissances dans une société vieillissante ». Toutefois, le graphique III-3 montre que le niveau global de ce pays reste à un niveau relativement faible, comparé à celui de l'ensemble des pays de l'OCDE.

Graphique III-13. Comparaison du nombre des personnes s'occupant du secteur Service social
(nombre par 1 000 personnes, pays de l'OCDE, en 2020)



Note : Mexique et Allemagne pour 2019 ; Australie pour 2018. Le Canada et les États-Unis sont exclus de cette comparaison du fait du mode de catégorisation différent.

Source : OCDE Stat. Calculé par l'auteur selon la population de l'année donnée.

On peut donc dire que la protection sociale coréenne a hésité, voire a reculé, devant la décision de réaliser les réformes nécessaires pour tenter de changer la structure du marché du travail. Pour montrer en détail en quoi consiste cette dissonance, disons d'emblée en premier lieu que toutes ces longues heures de travail effectuées sont en grande partie l'effet d'une politique du travail qui dévalorise ou néglige la qualité du travail, et surtout qui se soucie bien peu de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. En deuxième lieu, le taux de couverture par les conventions collectives coréennes constitue un exemple très représentatif en ce qu'il montre excellent le déséquilibre régnant entre État, Capital et Travail¹⁰⁸. En dernier lieu, s'agissant des problèmes du travail à bas salaire et du non-respect du salaire minimum, l'origine principale s'en trouve aussi dans la négligence du gouvernement en matière d'inspection du travail. Car pour ce qui est de cette dualisation du marché du travail, la protection sociale coréenne, quel que soit par ailleurs le positionnement politique du

¹⁰⁸ Commission tripartite, à savoir le dialogue social mentionné ci-dessus.

gouvernement en place, n'a pas activement réagi contre l'accroissement du nombre des emplois atypiques, et notamment n'a pas tenté de réduire l'inégalité des conditions de travail entre emplois permanents et non-permanents.

Par conséquent, c'est une dissonance entre politique de protection sociale et politique du travail qui doit selon nous constituer l'axe fondamental d'une explication de la faiblesse de l'État social coréen. Si les caractéristiques majeures de son marché du travail sont restées les mêmes durant les vingt dernières années, la politique sociale du pays s'est concentrée sur les problèmes démographiques. Le changement essentiel est que la dualisation, ou bien la bipolarisation sociale *사회적 양극화* est devenue un enjeu socialement et politiquement central dans la société coréenne et que ses politiques sociales notamment familiales ont désormais pour but de réduire cette bipolarisation. Certes, le marché du travail coréen ne constitue pas un cas singulier en comparaison avec celui des pays qui maintiennent un régime libéral concernant le travail et l'emploi. Toutefois, le renforcement des politiques familiales que connaît la Corée depuis 1998 est à noter. De ce fait, si l'on admet que cette bipolarisation sociale et la question démographique proviennent au moins partiellement de la dualisation du marché du travail, il faut bien reconnaître qu'il y a dissonance entre le système de protection sociale et le régime du travail (ou régime de l'emploi).

Encadré III-1. Progrès et limites du système de protection sociale coréen depuis 1998

1. La généralisation des assurances sociales et ses limites

Comme indiqué dans le chapitre 1, la Corée applique depuis 2003 ses quatre assurances sociales à toutes les entreprises d'au moins un salarié. De plus, a été introduit en juillet 2008 un régime d'« Assurance Soins à long terme *장기요양보험* » en faveur des personnes âgées. Ce nouveau système vise à couvrir les besoins des citoyens âgés de 65 ans et plus qui dépendent d'une tierce personne pour subvenir à leurs besoins quotidiens¹⁰⁹. Ce faisant, la Corée a, au moins formellement, complété son système d'assurance sociale pour lutter contre les risques traditionnels (accident du travail, maladie, chômage et vieillissement). Pourtant, ses limites sont évidentes.

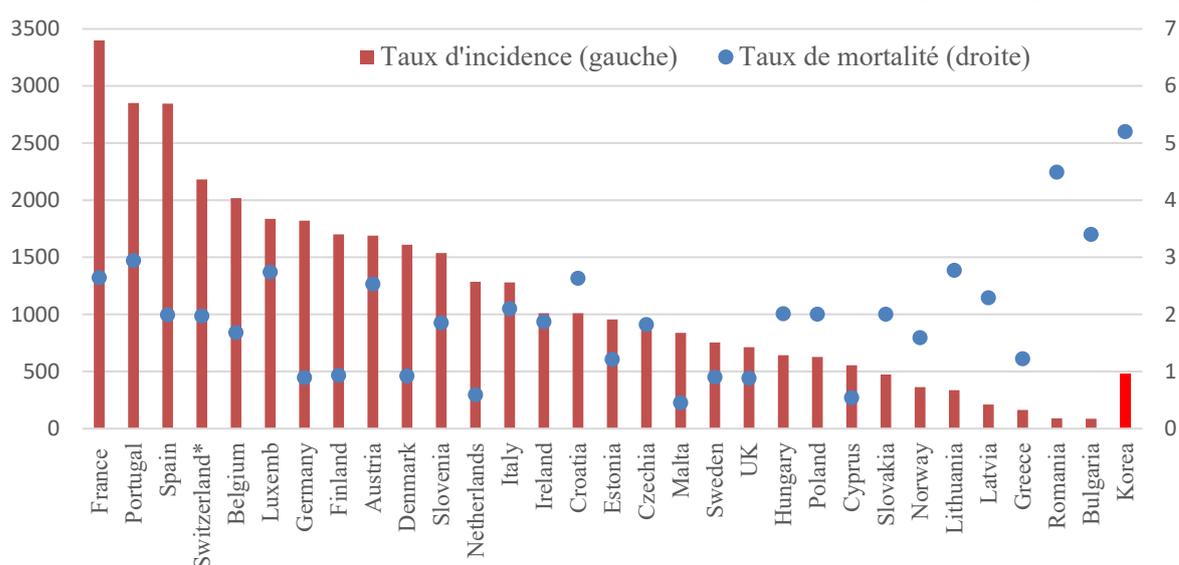
En premier lieu, quant à l'assurance Accident du travail et Maladie professionnelle (désormais AT/MP), depuis 2000 elle a commencé à s'appliquer à toutes les entreprises, pour couvrir en 2018 la plupart des travailleurs (97 %). De plus, les accidents du travail, mortels comme

¹⁰⁹ Pour son financement, la Corée a choisi l'option de la solidarité nationale. Ainsi, toutes les personnes affiliées au régime national d'Assurance Maladie (NHI) contribuent en sus, selon un montant équivalent à 10,25 % de leurs cotisations en 2020, au NHI. Ce taux, qui était de 4,05 % en 2008, a augmenté de nouveau à partir de 2018, après avoir atteint 6,55 % en 2010, pour finalement s'élever à 10,25 % en 2020. Le taux de 10,25 % équivaut à 0,68 % des revenus. Finalement, la Corée emboîte ainsi le pas à d'autres pays, dont Israël (1980), l'Allemagne (1995), le Luxembourg (1998), ou encore, plus récemment, le Japon (2000), Singapour (2002), la France (2004) et l'Espagne (2007). Système concernant le bien-être des personnes âgées, comme la Pension de base, il est la cinquième des assurances de l'Assurance sociale du pays.

non-mortels, n'ont cessé de diminuer depuis 2003. Néanmoins, quant au taux de la mortalité causée par le travail, la Corée reste encore presque au niveau le plus élevé (5,1 personnes pour 100 000 en 2018) parmi les pays de l'OCDE, dépassée seulement par le Mexique (7,5 personnes en 2017)¹¹⁰. Certes, il faut prendre en compte la structure industrielle de ce pays, où le poids du secteur industriel incluant la construction est très important en termes de valeur ajoutée brute (38 % ; 2^{ème} rang parmi les pays de l'OCDE, après l'Irlande) et relativement élevé au niveau de l'emploi (25 % ; 14^{ème} pays)¹¹¹. En comparaison avec l'Allemagne et l'Italie, où la part des emplois dans l'industrie est plus importante qu'en Corée du Sud (27 % ; 26 %), les taux de mortalité dans ces deux pays s'avèrent plus faibles que pour la Corée (0,9 personnes et 2,1) avec des taux d'incidence plus hauts (1820 personnes et 1280) (voir graphique III-14). Par conséquent, tandis que ce système d'assurance s'est rapidement généralisé depuis 1998 pour couvrir quasiment tous les salariés, la responsabilité financière des employeurs dans le domaine de l'AT/MP est restée à un niveau très bas, et ceci à cause du *faible taux de reconnaissance des AT/MP*¹¹². Ceci signifie que le système de l'assurance sociale coréen tient encore à minimiser les charges financières pour les entreprises.

Graphique III-14. Taux d'incidence et de mortalité des Accidents du travail

(2017 ; nombre de personne par 100 000)



Note : Il faut savoir également que la structure industrielle d'un pays a une influence sur le nombre de ses accidents en fonction de la proportion des secteurs (Eurostat, 2012). De ce fait, il conviendrait de standardiser ce nombre d'accidents pour 100 000 personnes occupées, en donnant à chaque branche le même poids au niveau national que dans le total de l'Union européenne, mais notre étude utilise des données brutes pour sa comparaison avec la Corée. Notons cependant qu'il n'existe pas de grande différence entre les deux types de données, au moins en matière de lien entre taux d'incidence et taux de mortalité.

Source : Eurostat, KOSIS.

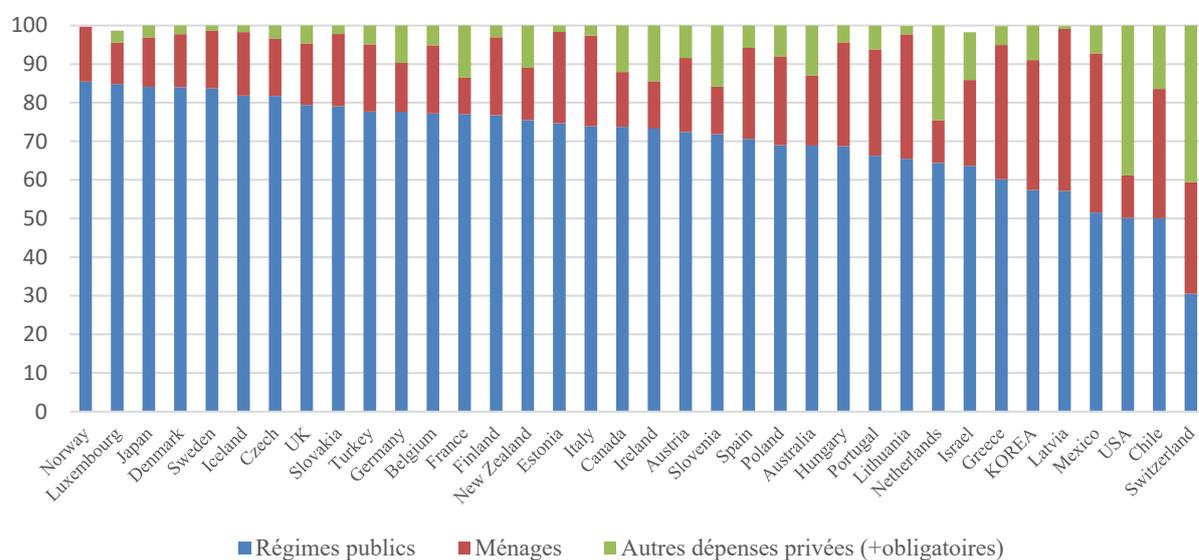
¹¹⁰ D'après la statistique de l'Organisation Internationale du Travail.

¹¹¹ Selon la statistique de l'OCDE pour l'année 2017.

¹¹² Certes, le taux d'incidence des AT/MP en Corée est très bas par rapport aux pays européens. Cependant, il faut considérer que cet indicateur ne comporte que les sinistres reconnus par l'Assurance Accidents du Travail. Autrement dit, il est, au moins partiellement, lié à la sévérité des critères d'AT/MP. Car, dans les pays où la sécurité industrielle s'est développée avec une compensation étendue en matière de couverture par l'Assurance Accidents du Travail, en général le taux de mortalité est faible et le taux d'incidence est élevé

En deuxième lieu, malgré le succès de sa réforme, il subsiste certains problèmes structurels dans le système de l'Assurance maladie coréen. La part des dépenses publiques dans l'ensemble de dépenses courantes de santé reste très faible. Selon les indicateurs de l'OMS, pour la part des dépenses du régime public, ce pays se trouve dans le groupe de queue parmi les pays de l'OCDE, avec 57 % de l'ensemble des dépenses en 2017. Au contraire, les charges directes pour les ménages enregistrent un niveau haut (34 %). Cette part est plus importante que celle de la Suisse (29 %), qui n'a pas de régime public d'Assurance maladie (voir la graphique III-15). D'ailleurs, du fait que le taux de couverture du régime public reste faible, un marché d'assurances privées de santé s'est développé dans le pays. En effet, l'ensemble des primes dans ce domaine (assurances vie et non-vie) s'élevait à 12,4 % de son PIB, et ce poids était plus important que la totalité de ses dépenses courantes de santé, en 2016.

Graphique III-15. Composition des dépenses courantes de santé pour les pays OCDE (2017; %)



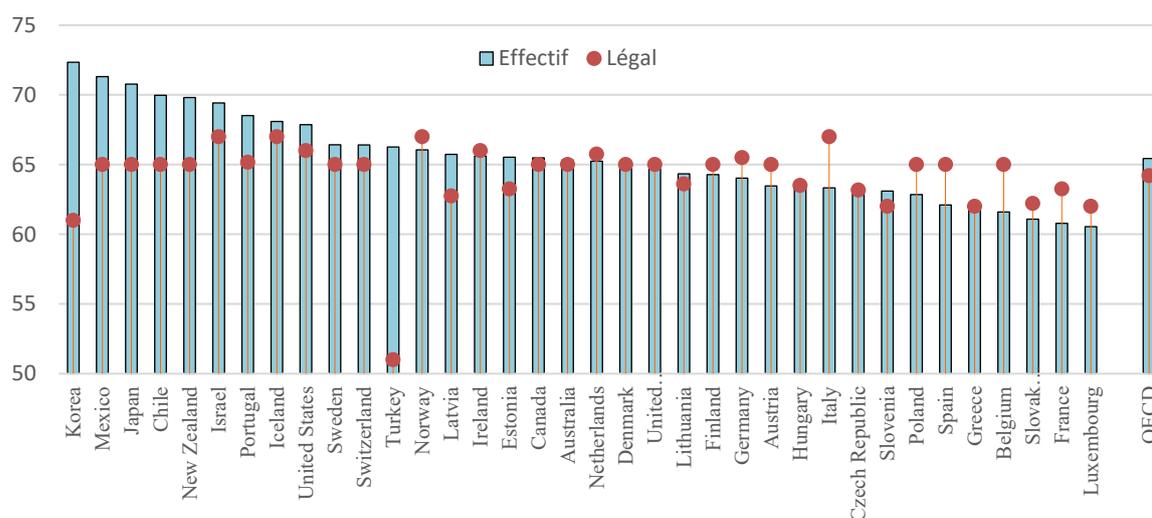
Source : Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

En troisième lieu, concernant la retraite, la Corée est l'un des pays où l'âge effectif réel moyen de la retraite est le plus élevé parmi les pays de l'OCDE¹¹³. Bien que son âge légal moyen

¹¹³ Il n'existait pas d'âge légal universel pour la retraite en Corée avant 2016, sauf dans la Fonction publique, où il y avait divers âges légaux supérieurs à 60 ans. Dans une situation où aucune pension nationale ne couvrait la population entière, l'absence d'âge légal pour la retraite conduisait les entreprises à la situer tôt, en recourant à la retraite anticipée ou à la préretraite, notamment dans le secteur financier, et ceci à tel point qu'une « loi sur l'activation de l'emploi des seniors » dut préciser que « l'employeur, lors de la prise de décision de l'âge de retraite, doit s'efforcer de lui faire dépasser 60 ans ». Comme on le voit, cela n'était cependant pas une obligation, si bien que l'âge moyen de la retraite dans les entreprises de plus de 300 salariés demeurait encore d'environ de 53 ans en 2010. Bien que le chiffre officiel du Ministère du Travail soit de 57,3 ans, si l'on tient compte de la pré-retraite et de la retraite anticipée, il tombe bien à environ 53 ans, selon le KLI (2012). Ainsi, tandis que l'âge de la retraite, tel qu'il se présente dans nombre de pays, représente un droit qui permet aux salariés de prendre leur retraite à un âge pas trop élevé, en Corée la tentative d'introduire un certain âge comme norme a signifié au contraire un droit qui permettait aux salariés de pouvoir espérer travailler plus longtemps, et au moins jusqu'à un certain âge, en l'occurrence 60 ans. À cause du vieillissement démographique, d'ailleurs, et alors que de nombreux pays cherchaient de plus en plus à relever l'âge de la retraite, le pays commençait finalement à discuter de l'introduction d'une véritable obligation de le repousser jusqu'à 60 ans, pour permettre certes une participation prolongée au travail à ses seniors, mais surtout pour garder sa viabilité au système de pension nationale. Finalement, le pays a révisé en 2013 la loi en question en modifiant l'expression « doit s'efforcer » pour « doit fixer l'âge de retraite des travailleurs à 60 ans ou plus » dans une application aux entreprises publiques de plus de 300 salariés à partir de 2016, et

reste à 61 ans, l'âge effectif réel auquel les seniors se retirent de l'activité atteint 72,3 ans, en moyenne (voir graphique III-16), de sorte que le pays est considéré comme un cas exceptionnel, avec le Japon (OCED, 2018). Cette statistique confirme le taux d'emploi très haut qu'enregistre la population des plus de 65 ans dans ce pays (31,3% en 2018)¹¹⁴, ce qui s'explique en partie par son taux de pauvreté, également très élevé (43,8 % en 2017), deux éléments que nous avons déjà évoqués au chapitre I. Les causes de cette réalité de la Corée dans laquelle s'inscrit le système de la retraite se trouvent dans ses trois conditions socio-économiques : changement démographique ; mutation du rapport familial ; dualisation du marché de travail. Si le premier facteur concerne la rapidité du vieillissement de sa population, le deuxième permet d'expliquer le faible niveau de son Assurance vieillesse, par la distension sociologique du familialisme qui avait régné auparavant, ce qui a entraîné une accélération de la baisse de la prise en charge traditionnelle de leurs parents par les enfants, d'où la nécessité de continuer à travailler, même âgé. Enfin, le troisième facteur constitue à la fois une conséquence et une cause de la vulnérabilité de la qualité de la vie des seniors coréens. 26 % des salariés précaires se concentrent dans la population des plus de 60 ans, et la part des travailleurs précaires dans cette population est de 71,6 % en 2019¹¹⁵, même si la part des travailleurs non-salariés y est assez importante, 44,8 %, contre 55,2 % pour les salariés¹¹⁶.

Graphique III-16. Âge effectif moyen de la retraite et âge légal pour les pays de l'OCDE
(de 2013 à 2018, homme)



Source: OECD, *Pensions at a Glance 2019*.

Si l'on en exclut l'assurance Accident du travail, qui est financée uniquement par les employeurs, les assurances sociales coréennes sont financées par des cotisations qui sont

aux entreprises privées de plus de 300 salariés à partir de 2017 (Article 19-1 de « Loi sur l'interdiction de la Discrimination par l'âge dans l'emploi et sur la Promotion de l'emploi des personnes âgées »). En outre, la Cour suprême juge en 2019 que « l'avis prenant 60 ans comme l'âge limite du travail physique n'est plus acceptable [...]. Il est désormais plus pertinent de prolonger cet âge jusqu'à 65 ans ». À la suite de cette décision juridique, le gouvernement a entamé en 2019 un débat officiel sur la prolongation de l'âge légal de retraite.

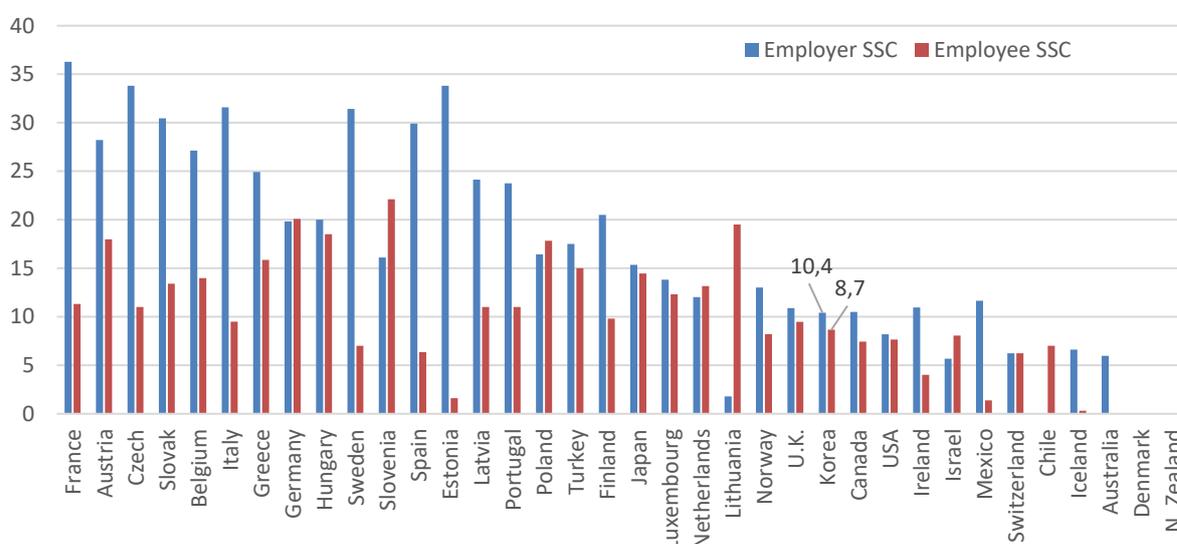
¹¹⁴ Selon les statistiques officielles de Corée, ce taux d'emploi avait augmenté jusqu'à 32,9 % en 2019.

¹¹⁵ Ce taux approche 80 % dans la population de plus de 65 ans (Kim Bok-soon, 2019)

¹¹⁶ La part des travailleurs non-salariés dans la population des plus de 65 ans est de 48 % contre, pour les travailleurs salariés, 52 %, en 2019 (Im Yong-bin, 2019).

identiquement imposées à l'employeur et au salarié. De plus, même si ce système de protection sociale pèse peu sur les finances de l'État, le taux de cotisation sociale reste encore très faible. Par ailleurs, ce taux constitue un indicateur symbolique, en ce sens que le niveau des contributions sociales représente le degré de socialisation ou de mutualisation des risques sociaux couverts par les assurances sociales. De ce fait, comme le montre bien le graphique III-17, le système de l'assurance sociale coréen est géré d'une manière très différente de celui des pays européens, où le taux de la cotisation patronale est beaucoup plus important que celui de la cotisation salariale, en plus de taux globaux (employeur + salarié) supérieurs à 30 %. Cela montre que le pays continue bel et bien de vouloir maintenir à tout prix à un niveau minimum cette cotisation, ceci, comme toujours, afin de ne pas risquer de freiner l'activité des entreprises.

Graphique III-17. Taux des cotisations sociales en % du salaire payé (% ; 2019)



Note : Le taux des cotisations sociales peut varier selon le niveau du salaire. Les données de notre graphique correspondent aux salaires moyens. Le taux de cotisation salarial de la France est sous-estimé du fait qu'une partie des cotisations a été intégrée dans la Contribution Sociale Généralisée (cotisation maladie et celle chômage)

Source : OCDE

Plus précisément, le système de l'Assurance chômage a augmenté 4 fois son taux de cotisation depuis son introduction. Néanmoins, la hausse de ce taux de cotisation est restée très limitée, puisqu'il est passé seulement de 0,5 %, en 1995, à 0,8 % des salaires bruts, en 2019 (voir tableau III-8). Cette hausse si peu importante est certes liée au taux de chômage dans la société coréenne, qui reste inférieur à 4 % depuis 2001. Cependant, le problème majeur du marché du travail coréen ne se trouve pas dans son taux de chômage mais bien dans sa dualisation, issue de la précarisation des emplois. Cette instabilité de l'emploi constitue un risque social issu du marché du travail qui est aussi grave que le chômage. À la différence de l'assurance Accident du travail, qui impose des cotisations différentes selon les secteurs en fonction des risques potentiels ou de la pénibilité, l'Assurance chômage n'a guère joué le rôle de restreindre l'abus du recours aux emplois atypiques, qui s'est remarquablement généralisé. Par conséquent, vu de l'extérieur, le système de l'Assurance sociale coréen s'est certes complété en élargissant son champ d'application à toutes les entreprises, après la crise de 1997, et pourtant le fonctionnement réel de ce système l'a fait en

rester, durant toute cette période, à un niveau où il continuait de permettre que restent minimisées les charges financières imposées aux entreprises.

Tableau III-8. Évolution du taux de cotisation chômage (% des salaires bruts)

	1995	2011	2013	2019
Employeur	0,5 %	0,55 %	0,65 %	0,8 %
Salarié	0,5 %	0,55 %	0,65 %	0,8 %

2. Assistance publique

La réforme du domaine de l'Assistance publique réalisée depuis 1998 peut se répartir selon deux axes : le système de Revenu minimal (*National Basic Livelihood Security System*) ; la Prestation médicale (voir schéma III-1). Quant au premier, remplaçant en 1999 la « Loi sur la protection du minimum vital » de 1961, une nouvelle loi, *National Basic Living Security* (Sécurité nationale des besoins vitaux ; désormais NBLs), admet que l'ancien système restait embryonnaire et peu généreux en rejetant sur la famille de l'individu ou sur l'individu lui-même la responsabilité de remédier à sa pauvreté. La mise en œuvre du système de 2000 représente donc un pas significatif, en ce sens que l'État se reconnaît désormais une responsabilité dans le traitement de la pauvreté, et que la garantie d'un minimum social ne doit plus apparaître pour ses bénéficiaires comme de la *charité* mais comme le *droit* universel de tout citoyen¹¹⁷. En effet, tandis que l'ancienne loi ne couvrait que la population des moins de 18 ans et des plus de 65 ans, ne travaillant pas ou incapable de travailler, la nouvelle loi considère tous les membres de la population dont le revenu est inférieur au minimum vital comme étant des bénéficiaires en droit. S'agissant de la Prestation médicale, en 2001 le régime de protection sociale a connu un changement de dénomination – de « Protection médicale, 의료보호 » il est devenu « Prestation médicale 의료급여 » – par l'entière révision d'une loi (Loi sur l'Assistance en soins médicaux). En effet, les personnes dans le dénuement absolu, qui relevaient auparavant de la loi de *NBLs*, introduite en 1999, deviennent désormais bénéficiaires d'une assistance médicale gratuite systématiquement gérée par le réseau administratif de la protection sociale.

Ces assistances publiques financées par les administrations publiques ont été visiblement renforcées¹¹⁸. Les politiques relevant de ce domaine ont principalement visé les personnes âgées et les foyers ayant des enfants. En effet, différentes mesures ont été mises en place pour répondre aux problèmes liés au vieillissement, problème issu du taux de fécondité extrêmement bas, et problème du taux de pauvreté très haut des personnes âgées, etc. Pour garantir un revenu minimal et des soins médicaux à la population de plus de 65 ans, la « Pension de base » a été introduite en 2007, ainsi que l'« Assurance soins à long terme ». De plus, a augmenté aussi constamment le soutien financier aux foyers ayant des enfants, notamment pour subventionner les frais liés à la garde des enfants.

¹¹⁷ À cet égard, on note que plusieurs termes juridiques concernant le sujet, l'objet et les comportements sont nouveaux dans la définition de cette assistance publique.

¹¹⁸ En effet, depuis 1999, la part des dépenses sociales versées par le fonds de la Sécurité Sociale (contributions sociales) n'a cessé de diminuer, jusqu'en 2015, pour se stabiliser au-dessous de 60 % (voir graphique IV-17)

CONCLUSION

Depuis la crise économique de 1997, la Corée connaît une aggravation de plusieurs risques sociaux. Ces risques sont de trois ordres : la question démographique, à savoir un très haut taux de pauvreté chez les personnes âgées et un très bas taux de fécondité chez les jeunes ; le problème de l'inégalité des revenus ; l'instabilité des conditions de vie, et surtout des conditions liées à l'emploi.

L'un des causes majeures du problème se trouve en effet dans la structure même du marché du travail, et plus précisément dans cette dissonance institutionnelle entre politiques sociales, plus précisément entre politiques de protection sociale et politiques du travail, sans parler de la dissonance avec les politiques économiques. En effet, c'est l'accélération de cette dualisation de son marché du travail qui a réduit le rôle compensateur qu'aurait pu avoir la protection sociale. Ne mettant en œuvre aucune des mesures susceptibles de réduire ou de freiner cette dualisation, l'État coréen n'a songé qu'à soulager les symptômes, à savoir les risques sociaux précisément générés par cette précarisation. Par conséquent, le pays a eu beau moderniser et renforcer tous ses systèmes de protection sociale depuis 1998, l'écart entre les salariés (en fonction de la taille des entreprises et de la forme des emplois) a néanmoins continué de s'accroître dramatiquement.

Les conclusions ou les résultats de ce chapitre sont donc plutôt simples : 1. Depuis cette crise de 1997, la dualisation du marché du travail, notamment la disparité des conditions de travail entre emplois permanents et non-permanents, s'est visiblement manifestée et accrue ; 2. Les risques sociaux qu'affronte la société coréenne sont liés à cette dynamique de son marché du travail ; 3. Quoique le système de protection sociale du pays se soit indéniablement développé durant toute cette période – généralisation des assurances sociales, actives politiques familiales ciblant les enfants et les personnes âgées –, il s'est concentré sur la question démographique depuis 2005.

Ces résultats rendent possibles différentes interprétations. En premier lieu, même si la politique sociale n'est plus subordonnée à la politique de croissance, la position de l'État coréen qui fut la sienne envers le travail durant l'industrialisation n'a guère changé, en ce sens qu'il tente toujours de minimiser les charges liées à la main-d'œuvre pour les entreprises. En deuxième lieu, cotisations sociales à un niveau bas et haute flexibilisation de d'emploi vont certes de pair et s'articuler de manière cohérente, en ce sens qu'elles caractérisent le modèle libéral en matière de marché du travail. En dernier lieu, toutefois, on peut constater que les assistances publiques financées par le budget d'État, surtout les politiques familiales, qui se sont remarquablement renforcées afin de réagir aux risques sociaux, manifestent une dissonance avec la politique du travail (ou bien le régime de l'emploi).

Finalement, si nous admettons que ce problème du travail repose au fond sans doute sur un manque de perception, issu d'une inertie fondée elle-même sur une habitude ancrée depuis longtemps dans l'État coréen en matière de travail, alors on voit aussitôt que cette orientation des politiques sociales est étroitement liée aux politiques économiques mises en œuvre durant son industrialisation, mais poursuivies depuis la crise de 1997. C'est pourquoi notre thèse, dans sa deuxième partie, doit désormais examiner la nature de ce lien, pervers parce que contradictoire, entre politiques sociales et politiques économiques. Cette deuxième partie aura pour objectif d'examiner l'hypothèse selon laquelle la faiblesse de l'État social coréen et la dualisation sociale du pays proviendraient toutes deux, d'une part, des politiques économiques dites *priorité à la croissance*, donc du régime d'économie déterminé par ces politiques, et d'autre part de la dissonance institutionnelle qui s'ensuit entre politiques économiques et politiques sociales.

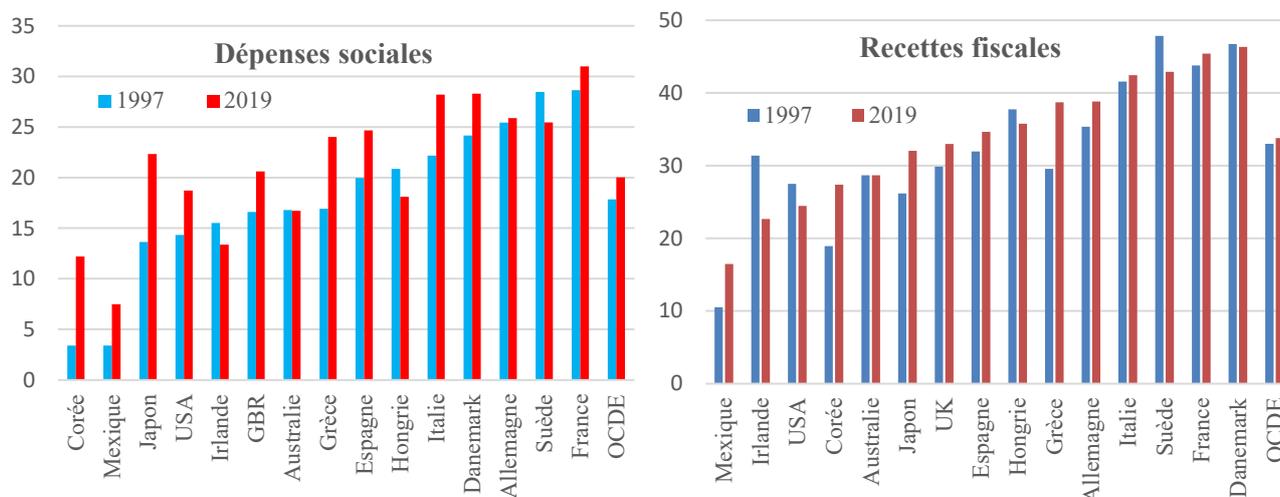
**PARTIE II. ÉTAT SOCIAL ET POLITIQUE
MACROÉCONOMIQUE**

CHAPITRE 4. DYNAMIQUE DE LA POLITIQUE FISCALE ET ÉTAT SOCIAL

INTRODUCTION

La part des dépenses sociales par rapport au PIB est le baromètre le plus couramment utilisé pour figurer l'État social d'un pays. De fait, les indicateurs le plus souvent mentionnés pour caractériser l'État social coréen sont donc là aussi la part des dépenses sociales ainsi que la part des recettes fiscales par rapport au PIB. On note, certes, que ces deux indicateurs ont enregistré une forte croissance pendant ces vingt dernières années en Corée, et pourtant, s'élevant respectivement à 12 % et à 27 %, en 2017, ces ratios restent encore beaucoup moins importants que ceux des pays de l'OCDE (voir graphiques IV-1). De ce fait, si la part des dépenses sociales coréennes est à considérer comme révélatrice du caractère réduit de son État social (Yang J.-j., 2017), celle de ses recettes fiscales, elle, est à considérer comme l'une des origines structurelles de cette petitesse (Jeong S.-e., 2015).

Graphique IV-1. Évolution des parts des dépenses sociales et des recettes fiscales publiques dans certains pays de l'OCDE (% du PIB)



Note : Hongrie (1999), Australie et Japon (2017)
Source : OCDE Stat

Note : Australie et Japon (2018).
Source : OCDE Stat.

Néanmoins, ces deux dimensions, à elles seules, ne sauraient suffire pour saisir la nature de cet État social, avec ses limites structurelles, qui sont liées au domaine de sa politique fiscale et budgétaire. Très significative est notamment la faiblesse du taux de cotisation sociale qui est imposé aux employeurs, très significative est la fermeté de l'attachement traditionnel à des finances saines (*fiscal soundness*) en Corée. Elles persistent, et elles constituent des éléments extrêmement caractéristiques, nul doute, de l'État social coréen. Ce chapitre veut donc examiner la question de l'État social coréen au travers de la dynamique de sa politique fiscale à long terme, dans une perspective institutionnelle, au-delà des choix politiques de court terme.

À cette fin, le présent chapitre va mettre en lumière trois mouvements nouveaux contrebalancés par trois inerties, qui les freinent. En effet, s'il existe bien une force centrifuge, qui pousse à une politique fiscale expansive et qui se manifeste par trois mouvements stables, il existe en même temps une force centripète, qui entrave cette extension, et qui elle aussi prend trois formes. Au total, nous distinguons trois couples de forces antagonistes à l'œuvre : 1°) « l'accroissement des dépenses de l'Administration vs la faible part des recettes fiscales », 2°) « l'augmentation de la dette publique vs la longue tradition de finances saines », et 3°) « la forte expansion des dépenses sociales vs le bas niveau des cotisations sociales ».

Ayant pour objectif de clarifier la nature de la dynamique de cette politique fiscale et budgétaire, ce chapitre va d'abord s'appuyer en grande partie sur les statistiques de la Corée et de l'OCDE afin de réaliser une mise en perspective comparative. Pour l'analyse de ces données, nous mobiliserons également une approche institutionnaliste et historique, afin d'interpréter les forces à l'œuvre. Notamment, s'agissant de la poursuite de la tradition coréenne des « finances saines », seront examinés les programmes électoraux lancés par les deux partis politiques majeurs depuis la crise de 1997. Ainsi, nous essayerons d'articuler ces six mouvements animant contradictoirement le domaine fiscal et budgétaire à la question fondamentale de notre étude, celle de savoir pourquoi l'État social coréen reste limité, malgré des tendances manifestes favorables à son extension. Il s'agit de mettre en lumière l'existence d'une dissonance institutionnelle entre la politique fiscale et l'État social dans la gouvernance de la Corée.

Dans ce but, la section suivante va, dans un premier temps, examiner les études précédentes qui ont traité de la politique fiscale dans son lien avec l'État social. Ensuite, dans une deuxième section nous aborderons brièvement, à partir de la conception classique d'une politique fiscale et budgétaire, les expériences coréennes. Pour finir, dans la dernière section, seront concrètement analysés les paires de mouvements opposés mentionnés ci-dessus.

I — REVUE DE LITTÉRATURE

D'après la notion d'un « trilemme » d'Iversen et Wren (1998), un gouvernement ne pourrait atteindre simultanément ces trois buts : restrictions budgétaires, égalité des revenus et croissance de l'emploi. Autrement dit, si l'État veut réussir la redistribution des revenus et la création d'emplois, il n'échappera pas à un déficit budgétaire, et donc à une dette publique. Selon eux, ce n'est pas la mondialisation, mais c'est la transition vers l'économie post-industrielle, dominée par le secteur tertiaire, qui est la cause de ce phénomène. Cependant, cette thèse se voit réfutée par différentes études empiriques.

Oesch (2010) argumente que l'insistance mise sur l'augmentation des écarts salariaux, comme solution au « trilemme du service », a été exagérée, en montrant que des écarts de salaire importants ne sont pas la condition nécessaire pour qu'un pays obtienne un faible taux de chômage chez ses travailleurs peu qualifiés. Shin et Choi (2012), au travers du cas du « modèle de démocratie sociale » (des pays nordiques), montrent qu'il existe des pays qui ont en fait réalisé ces trois objectifs en même temps¹¹⁹. De plus, selon eux, une évolution différente de l'État social dépendrait en réalité plutôt de la position politique du gouvernement, ou de celle du parti au pouvoir.

Par ailleurs, la question d'une corrélation entre des finances saines et des dépenses sociales est devenue un sujet académique depuis la crise nordique des années 1990 et elle est encore relancée par la crise mondiale de 2008-2009 (Jung *et al.*, 2012). Selon les arguments de Ko H.-j. (2018), la hausse des recettes fiscales aurait un effet positif sur la durabilité fiscale de l'État social en renforçant l'équité fiscale, notamment l'équité verticale. Elle pourrait être améliorée par l'imposition, conformément au principe de la capacité de payer, à savoir par l'augmentation des impôts progressifs plutôt que par une taxe à la consommation. Même si les résultats de son étude font encore l'objet d'une discussion assez générale, il est à noter que celle-ci prenait en compte le vieillissement de la population comme l'une des variables les plus importantes pour estimer cette durabilité fiscale (Ko H.-j, 2018).

Dans ce domaine, il convient de remarquer le changement d'attitude d'organisations mondiales telles que la Banque mondiale et l'OCDE concernant ce rôle de la politique fiscale. Notons surtout qu'après la crise mondiale de 2008-2009 le rôle de la politique budgétaire et fiscale a commencé à être souligné dans une situation où la confiance dans la politique monétaire s'était affaiblie (Sehovic, 2015). L'étude de Moreno-Dodson *et al.* (2012), publiée par la Banque mondiale, constate que, du fait des défaillances du marché, notamment du marché de l'assurance, les gouvernements ont joué un rôle croissant dans la gestion des risques sociaux et dans la protection contre la vulnérabilité face aux chocs des crises. Plus précisément, Grosh *et al.* (2008), dans une étude publiée aussi par la Banque mondiale, soutiennent que la politique budgétaire et fiscale peut jouer en faveur de l'inclusion sociale, et même la promouvoir, et cela au moyen de ses trois fonctions : *prévention*, par le biais de l'Assurance sociale, pour gérer le risque issu du choc économique ; *protection*, par des transferts de ressources permettant de lutter contre les pertes importantes en ressources humaines ; et enfin *promotion*, par la fourniture de services qui favorisent la capacité individuelle à participer à la croissance économique.

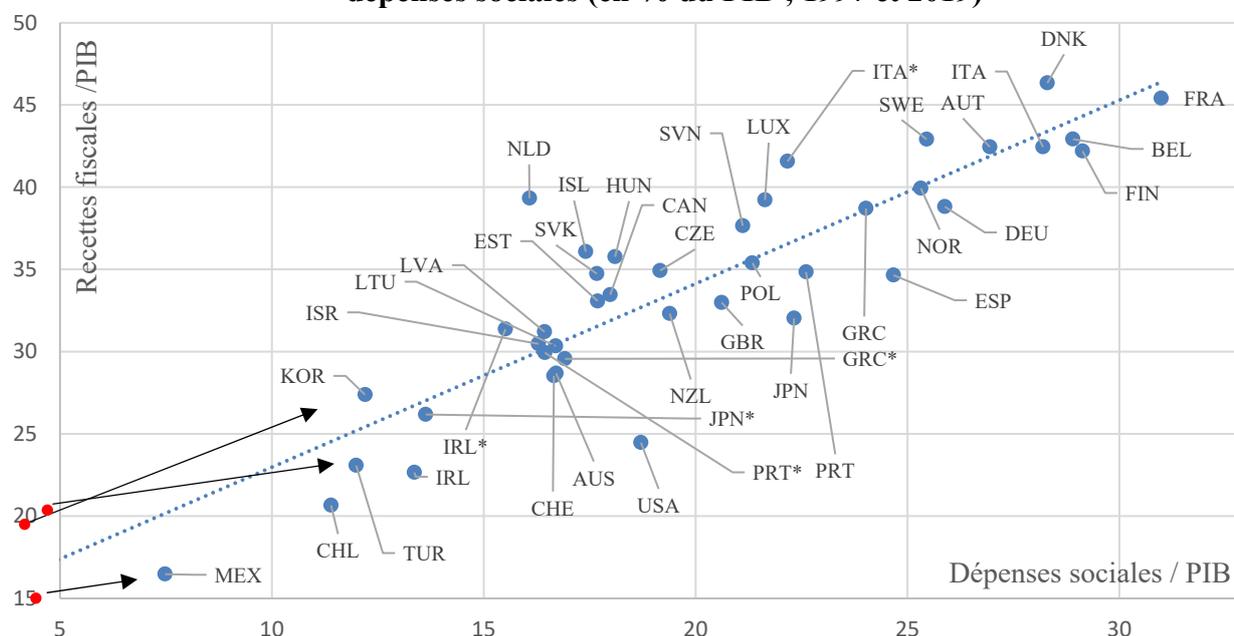
Pour résumer ces études précédentes, on constate donc que de nombreux auteurs qui abordaient la politique fiscale dans son lien avec l'État social se sont intéressées tout particulièrement à la question

¹¹⁹ Nous pouvons très simplement noter que la Norvège et le Danemark enregistrent un taux d'emploi très haut (74,7 %, 74,8 % en 2020, selon les statistiques de l'OCDE), une dette publique assez faible (autour de 50 % du PIB, voir Tableau IV-3) et un bon indice de l'inégalité (voir Tableau I-2).

de la viabilité financière (finances saines). De plus, il existe aussi des recherches qui ont tenté de distinguer, en fonction du type de régime de capitalisme, l'orientation de cette politique : procyclique ou contracyclique (voir l'introduction générale). Enfin, récemment, les études de ce genre ont commencé à prendre en compte les différents risques sociaux comme des éléments déterminant quant au rôle de la politique fiscale et budgétaire.

De ce fait, nous pouvons saisir la situation récente des pays de l'OCDE concernant leurs dépenses sociales, leurs recettes fiscales et leur dette publique. Si l'on associe les deux types de données, celles concernant respectivement la taille budgétaire (recettes fiscales) et la part des dépenses sociales, on peut très logiquement trouver une courbe de tendance proche de proportionnalité. On voit alors que le groupe de pays chez lesquels ces deux indicateurs sont les plus élevés est composé des pays scandinaves et de la France, alors qu'on a, à l'opposé, le Mexique, le Chili, la Corée, la Turquie et l'Irlande, qui constituent le groupe où ils sont les plus bas (voir graphique IV-2). Il faut remarquer également, quant à l'évolution de la Corée, que ce pays s'est orienté durant ces 22 dernières années dans la même direction que la courbe de tendance (3,4 % pour les dépenses sociales et 18,9 % pour les recettes fiscales, en 1997).

Graphique IV-2. Répartition des pays de l'OCDE selon les parts des recettes fiscales et des dépenses sociales (en % du PIB ; 1997 et 2019)

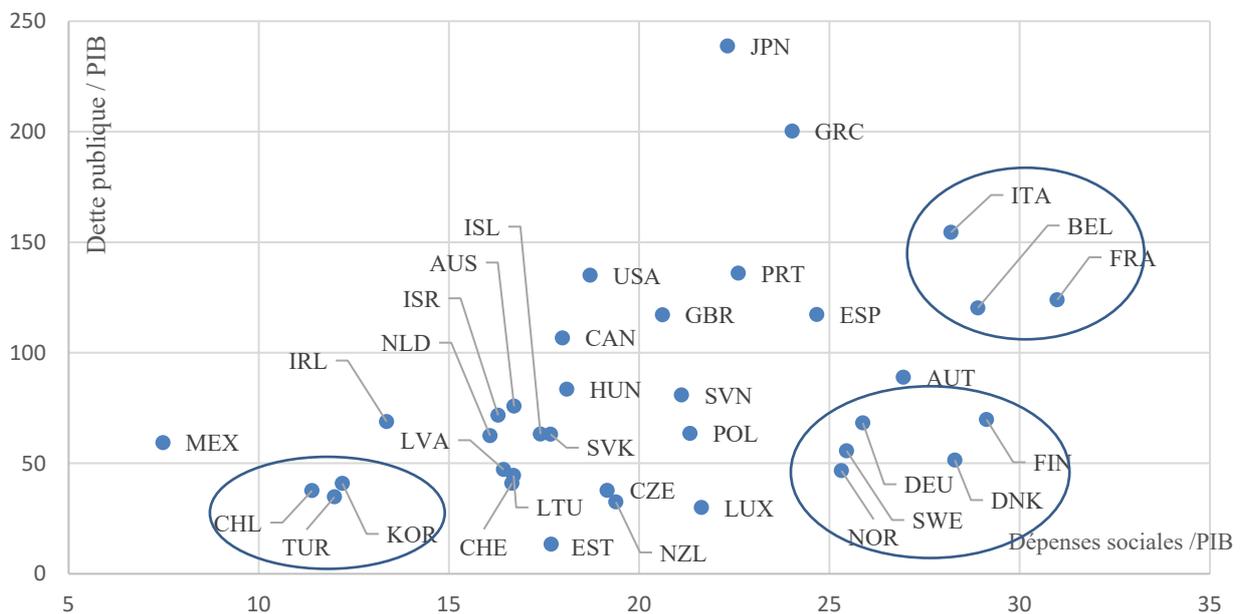


Note : Pays à étoile (*) : chiffres de 1997, seuls les pays qui ont connu une évolution de plus de 5 points de % pendant 22 ans ont été sélectionnés. Pour ces pays*, excepté l'Irlande, la part des dépenses sociales et celle des recettes fiscales ont augmenté, pour tous (Mexique, Corée, Japon, Italie, Portugal, Grèce, Turquie). Les données de la Corée (3,4 ; 18,9), du Mexique (3,4 ; 10,5) et de la Turquie (4,8 ; 20,2) pour 1997 sont figurées par un point rouge. Pour les données des recettes fiscales, pour l'Australie et le Japon, chiffres de 2018. Pour les dépenses sociales, pour ces deux pays : chiffres de 2017 mais pour le Canada, la Nouvelle-Zélande et la Suisse : chiffres de 2018.

Source : OCDE Stat.

En revanche, si l'on observe un histogramme affichant la répartition des pays selon leur dette publique et leurs dépenses sociales, il est difficile de trouver une corrélation significative entre les deux indices. Certes, trois regroupements sont remarquables. Si les pays nordiques et l'Allemagne constituent un groupe de pays caractérisés par un haut niveau de dépenses sociales, qui ne pèsent pourtant pas sur les finances de l'État, le Chili, la Corée et la Turquie sont des pays se situant à un niveau faible quant à ces deux indicateurs. Enfin, la Belgique, la France, l'Italie constituent un groupement où les dépenses sociales et la dette publique sont toutes deux également importantes. Notons que, les autres pays, majoritaires, se trouvent cependant dispersés sans montrer aucune tendance.

Graphique IV-3. Répartition des pays de l'OCDE selon la part de la dette publique et la part des dépenses sociales (% ; 2019)



Note : Pour les dépenses sociales, Australie et Japon : chiffres de 2017, et Canada, Nouvelle-Zélande et Suisse : 2018. Pour la dette publique, Japon et Israël : 2018.

Source : OCDE Stat. Les données de la dette publique pour la Corée, les Pays-Bas et l'Islande proviennent de « *Economic Outlook N°108, December 2020* ».

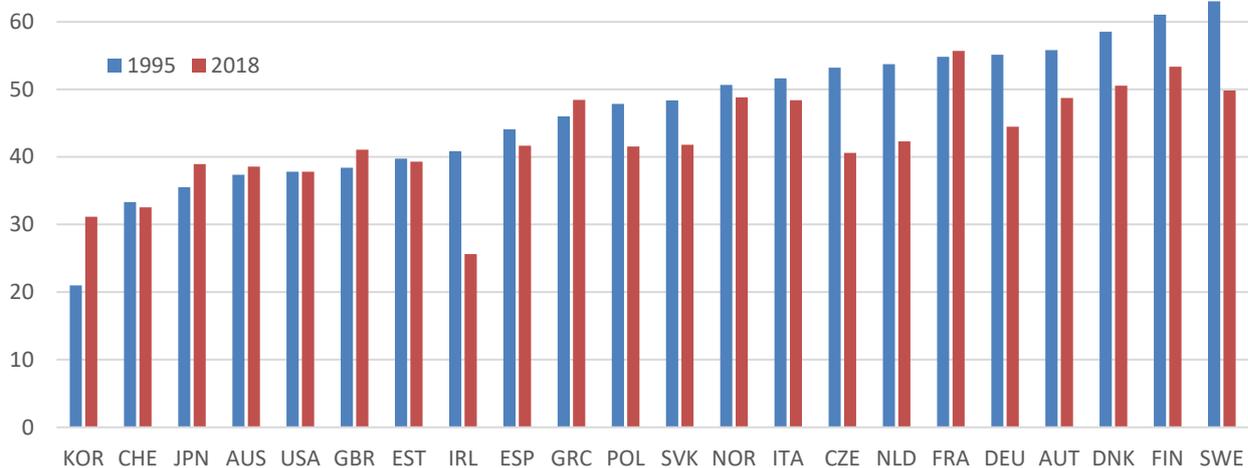
Par conséquent, on pourrait dire qu'une hausse des recettes fiscales, y compris des cotisations sociales, constitue très naturellement une condition nécessaire pour une augmentation des dépenses sociales, du fait que ce sont les recettes fiscales qui déterminent la capacité budgétaire de l'Administration publique (ou du gouvernement général) et que la dépense sociale est l'une des dimensions des dépenses publiques d'un gouvernement. En revanche, la question de la viabilité financière peut se poser différemment selon les pays, et notamment dépendre de leur structure fiscale, ou de leur système de protection sociale. Car la dette publique varie en fonction des recettes et des dépenses, ou bien selon des contributions sociales et des allocations sociales dans les pays qui adoptent un système de l'assurance sociale.

À partir de ces constats, après que nous aurons observé le rôle des politiques fiscales mises en œuvre durant la période de l'industrialisation de la Corée dans la section suivante, notre dernière section 3 tentera de répondre à la question de savoir comment on peut expliquer cette évolution de la Corée que manifeste le graphique IV-2, et comment on doit aborder la question de la viabilité financière dans ce pays.

II — LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET FISCALE SUD-CORÉENNE : PERSPECTIVE HISTORIQUE

Au début des années 60, et plus précisément en 1962, au tout début de l'industrialisation du pays, la dépense des administrations publiques (APU) ne s'y élève qu'à 71,7 milliards de wons, pour un PIB correspondant à 365, 8 milliards de wons (2,3 milliards de dollars), soit 19,6% du PIB. Un demi-siècle plus tard, en 2014, cette dépense a augmenté jusqu'à 356 000 milliards de wons (24 % du PIB). Toutefois, la Corée se situait encore au rang le plus bas parmi les pays de l'OCDE (voir le graphique IV-4). Dans ce contexte, la présente section va aborder le rôle des politiques fiscales et budgétaires mises en œuvre durant l'industrialisation, à savoir à une époque où les dépenses publiques restaient autour de 20 % du PIB.

Graphique IV-4. Comparaison de la taille du gouvernement des pays de l'OCDE
(Évolution des dépenses publiques en % du PIB entre 1995 et 2018)



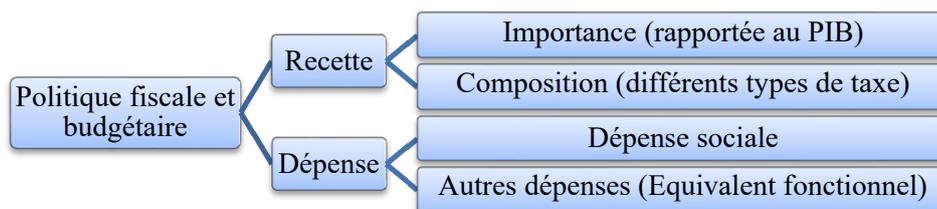
Note : Japon (2005-2018), Australie (1998-2018). Tandis que la plupart des pays de l'OCDE connaissent une baisse ou une évolution timide pendant ces 23 ans, la Corée enregistre une croissance forte dans le domaine des dépenses publiques.

Source : OCDE Stat.

Si l'on définit, selon Musgrave (1959), les trois fonctions principales de l'État comme étant *allocation des ressources, redistribution des revenus et régulation de la conjoncture économique*, c'est le rôle de la politique fiscale et budgétaire de s'occuper en général des deux dernières fonctions, plus précisément d'une certaine socialisation des revenus et des richesses et d'une relance ou d'une

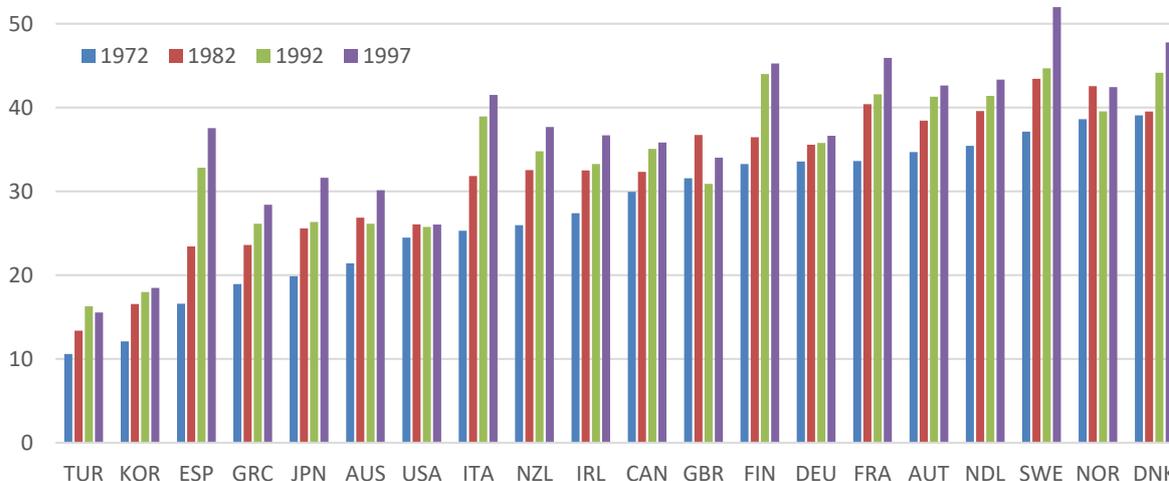
stabilisation de l'économie. Si nous osions caractériser grossièrement, à cet égard, la politique fiscale de la Corée dans une perspective historique, nous dirions que tandis qu'elle se trouve actuellement en train de renforcer son rôle de socialisation des revenus et des risques sociaux depuis la crise de 1997, cette politique fiscale était toute concentrée sur un but économique durant la période de son industrialisation. Tout d'abord, abordons sa politique fiscale dans son lien avec sa politique sociale ou avec l'État social, et cela en examinant les quatre domaines suivants (schéma IV-1) :

Schéma IV-1. Quatre domaines de politique fiscale et budgétaire dans l'étude de l'Etat social



En premier lieu, durant la période de son industrialisation, la part des recettes fiscales de la Corée est restée très faible en dépit d'une croissance graduelle (voir graphique IV-5), la faisant passer de 6,8 % du PIB en 1963 à 18,5 % en 1997¹²⁰. Notamment, elle est restée autour de 15 % du PIB jusqu'à la fin des années 1980, période qu'on peut considérer comme celle de la véritable industrialisation intensive. Cela ne signifie pas pour autant que les politiques économiques du pays étaient conduites par un « petit gouvernement ». L'État coréen de cette époque, qualifié d'État développeur, menait une forte politique industrielle en mobilisant la plupart des ressources domestiques et étrangères. Cependant, il n'en demeure pas moins que cette faiblesse de ses recettes constituait une limite structurelle pour un État social.

Graphique IV-5. Évolution des recettes fiscales de certains pays de l'OCDE
(% du PIB ; entre 1972 et 1997)



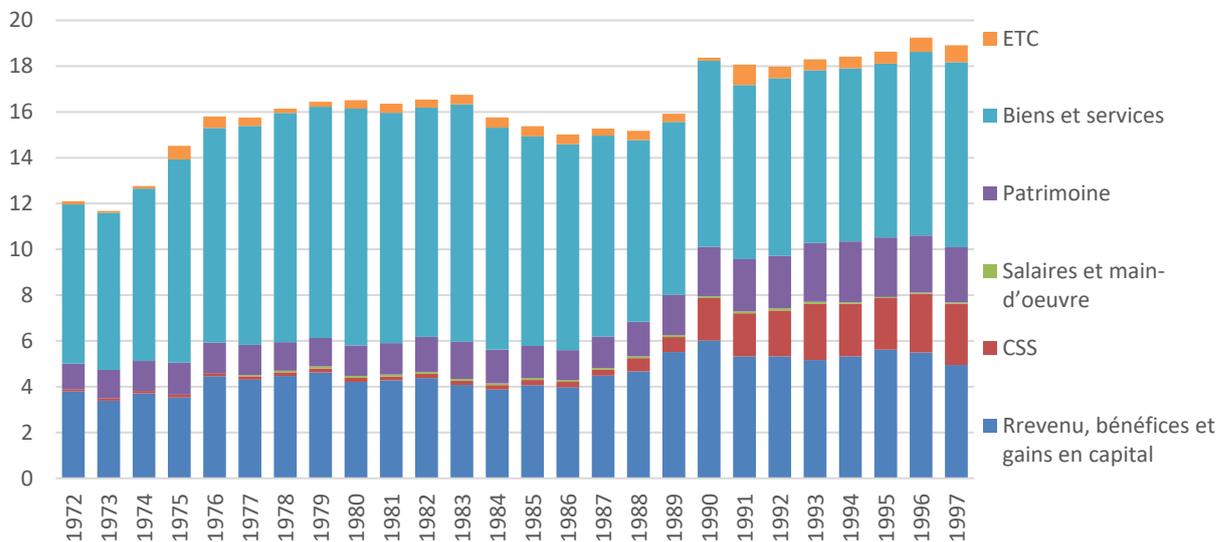
Source : OCDE Stat.

¹²⁰ La source des données pour l'année 1963 est l'étude d'An J.-s. (2017)

En deuxième lieu, on peut facilement constater que durant cette même période la part des impôts sur les biens et services, à savoir des impôts indirects ou de la taxe sur la consommation (TVA), est considérablement plus importante que celle des impôts sur les revenus, les bénéfices et gains en capital, à savoir que les impôts directs ou progressifs (voir graphique IV-6). En effet, le gouvernement en 1974 a mis en place des mesures visant à alléger l'impôt sur les revenus pour les ménages à faible revenu (An J.-s., 2017), dans le cadre de sa concurrence (économique mais surtout idéologique) avec la Corée du Nord (voir chapitre 1.II.3). Ensuite, il introduit la taxe sur la valeur ajoutée, en vigueur en 1977. Cela veut dire que la structure fiscale ne favorisait pas le rôle de redistribution, qui était pourtant potentiellement le sien¹²¹.

Graphique IV-6. Évolution de la part des composants fiscaux en Corée

(en % du total des recettes)



Source: OCDE Stat.

En dernier lieu, comme le montre bien le graphique IV-7, les dépenses sociales sont restées en Corée très limitées jusqu'au milieu des années 1990. Cela est fortement lié à son système de protection sociale, surtout à celui de son Assurance sociale, qui ne couvrait, rappelons-le, qu'une partie de la population. De ce fait, il est difficile d'examiner, au travers de ces dépenses sociales, quelle était au juste la fonction de redistribution de la politique fiscale. Certes, on ne peut cependant pas dire qu'il n'y ait eu aucune contribution de cette politique à une certaine redistribution des revenus. En effet, le « système du double prix du grain » est un cas représentatif de cela, en ce qu'il a maintenu les revenus, non seulement des producteurs (paysans) mais aussi des consommateurs (citoyens urbains). Cette

¹²¹ Cela est confirmé par certaines études qui ont tenté d'estimer l'évolution des coefficients de Gini durant les années 1960-80. Même s'il y a une divergence de résultats sur la distribution des revenus pour les années 1980, la plupart des études (Choo H.-ch., 1979 ; Kim & An, 1987 ; Kwon *et al.*, 1992 ; Lee & Hwang, 1998 ; Kwack & Lee, 2007) constatent que la répartition des revenus a été rapidement dégradée dans les années 1970. À titre indicatif, la base de données relatives à la distribution des revenus n'est disponible que depuis 1990 en Corée.

politique sociale du gouvernement sous-tendue par une politique budgétaire pourrait donc être légitimement caractérisée d'*Équivalent fonctionnel* (Kim P.-h., 2010), concept que nous avons déjà présenté au chapitre 2. C'est pourquoi il sera bon maintenant de rappeler brièvement en quoi consistait ce système, grâce à l'encadré IV-1.

Encadré IV-1. Le système du double prix du grain

C'est seulement en 2015 que la Corée a totalement ouvert son marché du riz, à un tarif douanier de 5 % appliqué à la quantité du MMA (*Minimum Market Access*) et de 513 % à ce qui la dépasserait. Le gouvernement coréen avait décidé auparavant d'importer la quantité obligatoire de riz à 5 % du tarif douanier déterminée dans le cadre du MMA, quota défini par la négociation dite cycle d'Uruguay en 1994, plutôt que d'ouvrir son marché. Par la suite, le gouvernement avait supprimé, en 2005, son « système d'achat du riz », selon lequel l'État achetait lui-même une certaine quantité de riz, mesure qui avait été mise en œuvre dès la fondation de la République (1948). En 2014, étaient importées environ 400 000 tonnes de riz, équivalant à 7,8 % de la production domestique. Et, à partir de janvier 2015, fut abolie la barrière non tarifaire concernant le riz.

Le « système du double prix du riz » était un système gouvernemental d'achat de riz selon lequel l'État réalisait l'achat de leur riz à un prix supérieur à celui du marché aux agriculteurs qui en étaient bénéficiaires, puis opérait une vente de celui-ci à un prix inférieur à celui du marché, au bénéfice cette fois des ménages populaires. Il fut pratiqué de 1970 à 1993. Même s'il y avait un précédent système d'achat du riz, qui datait de 1948, c'est à partir de 1970 que furent appliqués des prix différents, qui étaient favorables et aux producteurs et aux consommateurs. À titre d'exemple, en 1975 le gouvernement payait à un paysan 19500 wons par sac de riz (80 kg), puis prenait à sa charge 1966 wons de frais de gestion et de distribution, pour finalement revendre ce riz aux ménages au prix de 16730 wons. Sa perte s'élevait donc, par sac de riz à 4766 wons ($19500 - 16730 + 1966$), où le ratio de perte s'établissait à 22 % par rapport aux coûts totaux ($4766 / (19500 + 1966)$). Ce ratio atteignait plus de 30 % à partir de 1985 (Hwang Y.-s., 2003). Par rapport au prix à la consommation sur le marché, en 1988 le prix de vente décidé par le gouvernement (Ministère de l'Agriculture, 1997) baissa jusqu'à 58 % de celui-ci. La quantité de riz achetée par le gouvernement ne cessa par ailleurs pas d'augmenter, passant de 10 % de la production totale, en 1970 jusqu'à 30 % de la production totale en 1993, hormis pour certaines années (1973, 1980, 1985, 1986, 1987) (Kim Y.-s., 2007).

Cette mesure pesait donc, en toute logique, sur les finances publiques. Le pays finançait cette politique au moyen d'un « fonds de gestion du grain »¹²² qui était soutenu par la Banque de Corée, pour être finalement intégré au budget gouvernemental en 1984. C'est ainsi que la Banque centrale prêtait au gouvernement les ressources nécessitées par une pareille mesure. Il y avait là, à l'évidence, l'une des causes principales de la forte inflation générée dans les années 70. Cet emprunt constituait en effet la part la plus importante de l'emprunt domestique du pays (R. Cooper, 1994). Bien que ce système ait pu être jugé comme une politique inévitable instaurée dans l'intérêt politique d'un gouvernement autoritaire qui se trouvait sous une forte pression sociale concernant la hausse des prix à la consommation et la disparité des revenus urbains et ruraux, il n'en demeure pas moins qu'il jouait dans la politique du revenu un certain rôle de redistribution des revenus. C'est que dans les années 60, tandis que le revenu des ménages urbains s'accroissait en moyenne de 14,6 % par an, celui des ruraux stagnait à seulement 3,5 %. Pourtant cette évolution s'inversa dans les années 70, avec 4,6 % contre 9,5%¹²³ (Moon & Sul, 1995).

III — POLITIQUE FISCALE ET PROTECTION SOCIALE

La politique fiscale contribue à une socialisation des revenus et des richesses par son rôle de redistribution, en plus de sa fonction de relance ou de stabilisation économique. Ainsi, dans la mesure où les dépenses sociales font partie de l'activité budgétaire gouvernementale, cette politique constitue un critère majeur pour caractériser le système de protection sociale d'un pays. Par ailleurs, les recettes fiscales peuvent jouer un rôle de source de financement, qui va déterminer sa capacité ou sa disponibilité financière. Il convient donc d'aborder ces deux indicateurs, et surtout leur évolution durant ces vingt dernières années, afin de mieux cerner le caractère de l'État social coréen.

1. **Accroissement des dépenses de l'administration vs Faible part des recettes fiscales**

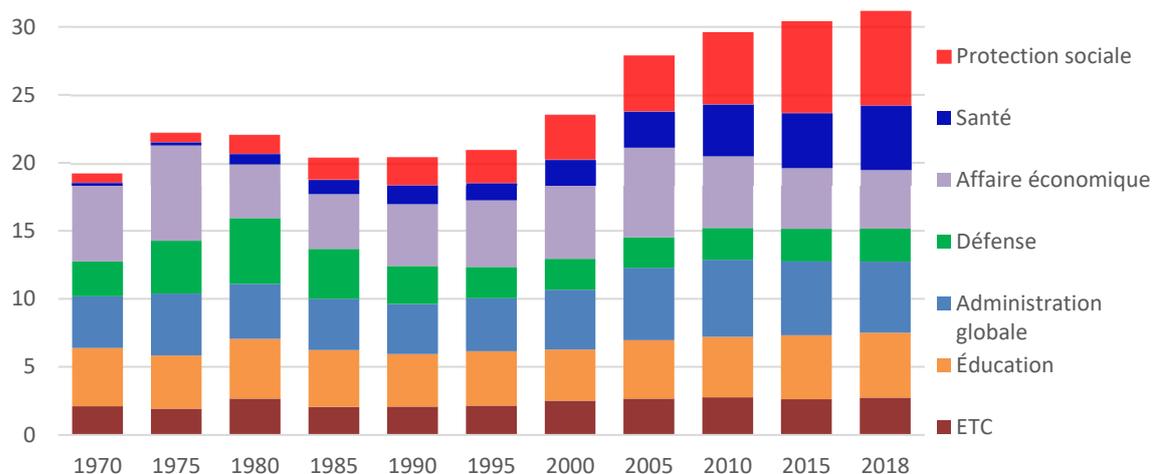
a) **Une dimension budgétaire en expansion**

Quant à son activité budgétaire, l'envergure financière du gouvernement coréen ne cesse de s'étendre depuis déjà la fin des années 80, et pas seulement depuis 1998. Le niveau des dépenses totales (dépenses du gouvernement général y compris la Sécurité Sociale) par rapport au PIB montre une tendance croissante à long terme. Il a augmenté de 18,5 % du PIB en 1988 à 31,2 % en 2018 (voir graphique IV-7).

¹²² Créée en 1969, cette Loi sur le fonds fut définitivement abolie en 1994.

¹²³ Toutefois, force est en même temps de noter que le facteur décisif dans cette inversion s'est trouvé dans une politique qui visait à encourager les paysans à développer une activité professionnelle autre qu'agricole.

Graphique IV-7. Évolution des dépenses des administrations publiques en Corée du Sud
(% du PIB)

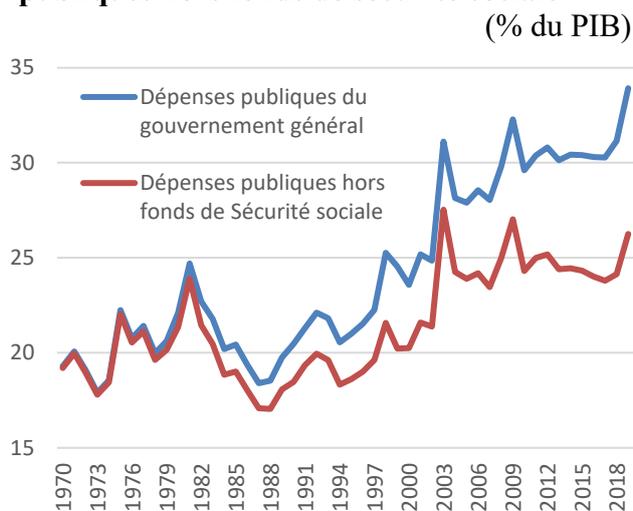


Source : Banque de Corée

Il convient, avant tout, de relever certains points remarquables. D'une part, lors de la crise de 1997, malgré la demande du FMI, à savoir celle d'une politique d'austérité, qui était l'une des conditions imposées pour le prêt, le gouvernement coréen continua de mener une politique budgétaire plutôt expansive, même s'il accepta une politique d'intérêts élevés. Les dépenses publiques ont augmenté de 12 % en 1998 par rapport à celles de l'année précédente, puis de 7 %, 6 % respectivement en 1999 et en 2000. D'autre part, si ce sont les domaines de l'Économie et de la Défense qui ont mené l'évolution globale des dépenses publiques durant l'industrialisation, c'est le domaine « Protection sociale et Santé », à savoir les dépenses sociales, qui a remarquablement contribué à la croissance des finances du gouvernement pour la période postérieure à 1997. En revanche, les dépenses consacrées à l'administration générale et à l'éducation se sont maintenues pendant environ 50 ans à un niveau stable par rapport à l'échelle économique du pays.

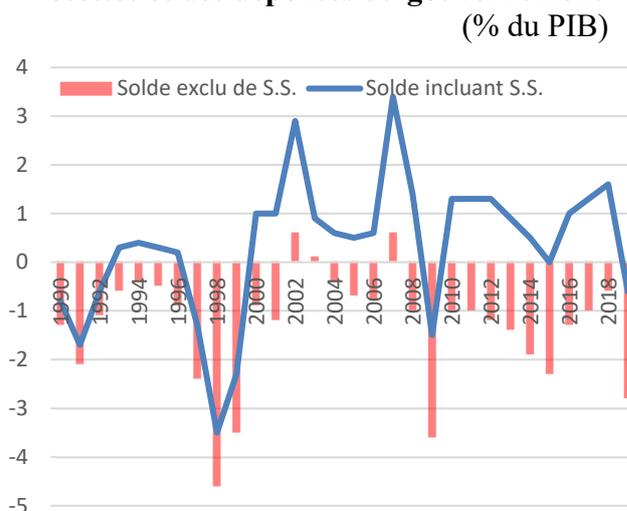
Afin de clarifier cette évolution de la dimension budgétaire, il faut prendre en compte le rôle du système de protection sociale, système qui s'est rapidement généralisé à partir de 1998. Les dépenses publiques se composent de celles des administrations, centrale et locales, et de celles du fonds de la Sécurité sociale. Durant cette période, les recettes et dépenses concernant le fonds de la Sécurité sociale (contribution sociale et allocation sociale) ont aussi remarquablement augmenté. Si l'on exclut donc inversement ces dépenses, on peut constater que la surface financière du gouvernement ne s'est pas tellement étendue durant ces 30 dernières années (voir graphique IV-8). En outre, sous l'angle du solde des recettes et des dépenses, le pays a enregistré la plupart du temps depuis 30 ans un déficit budgétaire, à savoir celui d'une politique budgétaire expansive (voir graphique IV-9). Même si les recettes des cotisations sociales ont joué un rôle pour combler ce déficit, la faiblesse des autres recettes fiscales constituait un facteur essentiel qui restreignait cette activité fiscale du gouvernement.

Graphique IV-8. Évolution des dépenses publiques hors fonds de sécurité sociale



Source : Banque de Corée / Kostat

Graphique IV-9. Évolution du solde des recettes et des dépenses du gouvernement



b) De faibles recettes fiscales

Comme nous l'avons remarqué dans l'introduction du chapitre (voir graphique IV-1), la part des recettes fiscales publiques en % du PIB a beaucoup augmenté depuis la crise de 1997. Néanmoins, elle reste encore à un niveau faible en comparaison internationale, notamment par rapport à la moyenne de l'OCDE (voir tableau IV-1). Cette limite constitue l'un des éléments qui freine ce dernier mouvement, à savoir l'expansion du budget gouvernemental.

Tableau IV-1. Recettes fiscales de certains pays de l'OCDE en 2019 (% du PIB)

	KOR	JPN	USA	GBR	FRA	DEU	ITA	SWE	M
Recettes fiscales hors CSS	20	19,2	18,4	26,6	30,5	24,1	29,2	33,7	24,9
Recettes fiscales incluant CSS	27,3	32	24,5	33	45,4	38,8	42,4	42,9	33,8

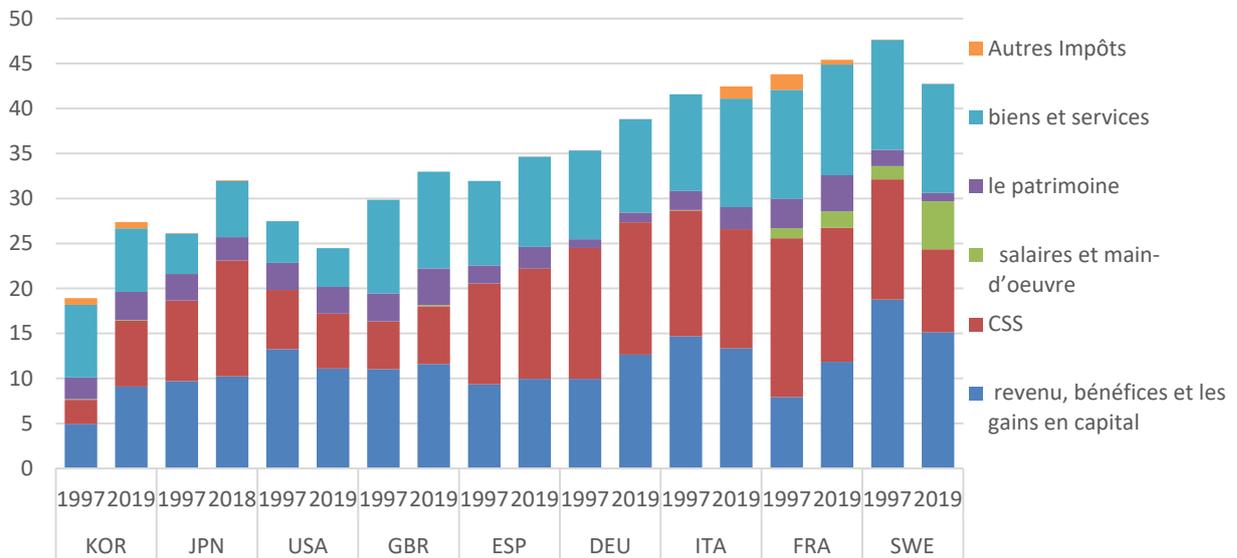
Note : les données du Japon sont pour l'année 2018. CSS représente les cotisations de Sécurité Sociale.
Source : OCDE Stat

En 2019, tandis que les recettes fiscales (impôts nationaux et locaux) – en excluant les cotisations de Sécurité sociale (désormais CSS) du pays – s'élevaient à 20 % du PIB, les recettes fiscales, si l'on incluait ces CSS, étaient de 27,3 %. Ce ratio a augmenté de 8,5 points de % au cours des vingt dernières années mais sur ces 8,5 points, 4,6 points proviennent de l'accroissement des CSS. Les impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital ont, certes, également augmenté de 4,1 points.

Il est alors pertinent de décomposer la structure fiscale pour une comparaison internationale (Graphique IV-10). En premier lieu, on peut faire remarquer que, à son niveau actuel (en 2019), la structure des recettes fiscales de la Corée est comparable à celle des États-Unis. Ces deux pays sont proches, quant à la part des recettes fiscales totales par rapport au PIB. Néanmoins, s'agissant de

l'évolution à long terme, si la Corée a connu l'augmentation des CSS issue de sa généralisation de ses assurances sociales et de sa hausse des cotisations sociales, la part des CSS aux États-Unis est restée stable ou a plutôt baissé. L'importance des « impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital » montre aussi une tendance identique dans ces deux pays. En deuxième lieu, en comparaison avec certains pays européens, notamment avec ceux qui adoptent un système d'assurance sociale, l'une des caractéristiques les plus visibles de la Corée est que ses trois types de recettes restent tous à un niveau inférieur aux recettes des pays européens, Allemagne, Espagne, Italie et France. Certes, l'écart lié aux CSS peut être expliqué par le faible degré de maturité de son système de protection sociale. En revanche, son niveau d'impôts directs (sur le revenu) et indirects (sur la consommation), se trouve éloigné de celui des pays européens, et c'est celui qui constitue l'un des obstacles à un mouvement d'expansion de sa politique budgétaire.

Graphique IV-10. Évolution des recettes fiscales selon leur type dans certains pays de l'OCDE
(entre 1997 et 2019 ; % du PIB)



Note : OCDE Stat.

Surtout, la Corée est entrée dans une étape de croissance modérée en passant par la crise de 2008-2009. Simultanément, la demande sociale d'un renforcement du *safety net* (filet de Sécurité Sociale), nécessité, notamment, par la pauvreté de sa population de plus de 65 ans, par une demande de soins maternels, par des frais d'éducation, publique et privée, etc., a augmenté. Si le gouvernement ne peut émettre indéfiniment des obligations d'État, il est alors forcé d'ajuster sa structure d'imposition pour pouvoir s'assurer des ressources qui seront consacrées à cette redistribution, ou socialisation, de la richesse nationale. Car le pays n'est plus en mesure d'attendre un accroissement de ses recettes fiscales d'une forte croissance économique.

Néanmoins, pareille augmentation des « impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital » reste une question très « sensible » pour le gouvernement, et pour beaucoup de partis

politiques. En effet, chez les citoyens (donc l'électorat), la préférence affichée pour un renforcement de l'État social ne s'accompagne pas forcément d'un accord pour une augmentation des impôts (Kum & Kum, 2017). Plus précisément, la catégorie des revenus modestes tend à prendre une position négative face à une augmentation des impôts malgré – paradoxalement mais naturellement – son fort soutien à une extension du système de la protection sociale (Kim & Yeo, 2011 ; Kim & Nam, 2015 ; Shon, 2016). C'est précisément pourquoi le gouvernement Park Geun-hye (2013-2016), naturellement soucieux d'un succès aux élections, avait promis un « *welfare* sans augmentations des impôts », bien agréable à tous, durant sa campagne électorale présidentielle. Finalement, une fois passées les élections, il n'a pas tardé à accroître l'émission des obligations d'État et les « impôts sur les biens et services », faisant quasiment doubler les taxes sur le tabac (80 %), ceci plutôt que de se risquer impopulairement à hausser les impôts directs.

Par conséquent, même si la politique fiscale de la Corée a vu s'accroître son envergure financière depuis 1998, notamment pour répondre aux risques sociaux qui s'aggravaient, la faible part persistante de ses recettes fiscales continue de freiner une extension du rôle naturel de cette politique, à savoir la fonction de socialisation de la richesse nationale. L'une des origines majeures de cette tendance, qui va à contre-courant de cette socialisation, est liée aux taux de cotisations sociales faibles qui seront traités dans la sous-section suivante.

2. Dépenses sociales en croissance vs Faible responsabilité (faibles charges sociales) des entreprises

a) Des dépenses sociales en hausse

Le deuxième mouvement qui caractérise la politique fiscale de la Corée dans le domaine du *welfare* est l'évolution de la part des dépenses sociales. Ce ratio a beaucoup augmenté sur plus de deux décennies, passant de 3,5 % de son PIB en 1997, à 12,2 % en 2019. Si elle a donc plus que triplé, néanmoins cette part reste encore faible au niveau international, puisqu'elle n'est que d'environ la moitié de la moyenne des pays de l'OCDE (20 % en 2019) (voir graphiques IV-1, IV-2). C'est pourquoi sont possibles deux perspectives divergentes quant à ces dépenses sociales, dont l'une s'intéresse au taux de croissance, tandis que l'autre insiste sur la relativité de l'actuelle position.

Avant tout, il convient de noter deux faits évidents. Le premier est que l'Assurance sociale coréenne, quant à son régime, est à la fois institutionnellement et pratiquement généralisée depuis 1998. Ceci est démontré par l'évolution des fonds de la Sécurité Sociale. Les recettes des CSS, à savoir les fonds recouverts à titre de cotisations sociales, ont augmenté, passant de 4,7 % du PIB en 1998, à 9 % en 2018. La hausse de ces recettes signifie donc qu'a augmenté la part de la population couverte par l'Assurance sociale. En revanche, les taux généraux de cotisation sociale (salariés + employeur, sauf

assurance Accident du Travail, appliquée seulement à l'employeur) n'ont que peu augmenté, passant de 14,3 % du salaire brut en 1998, à 18,8 % en 2018 (tableau IV-2).

Tableau IV-2. Évolution des taux de cotisation sociale relativement au salaire (salarié et employeur)

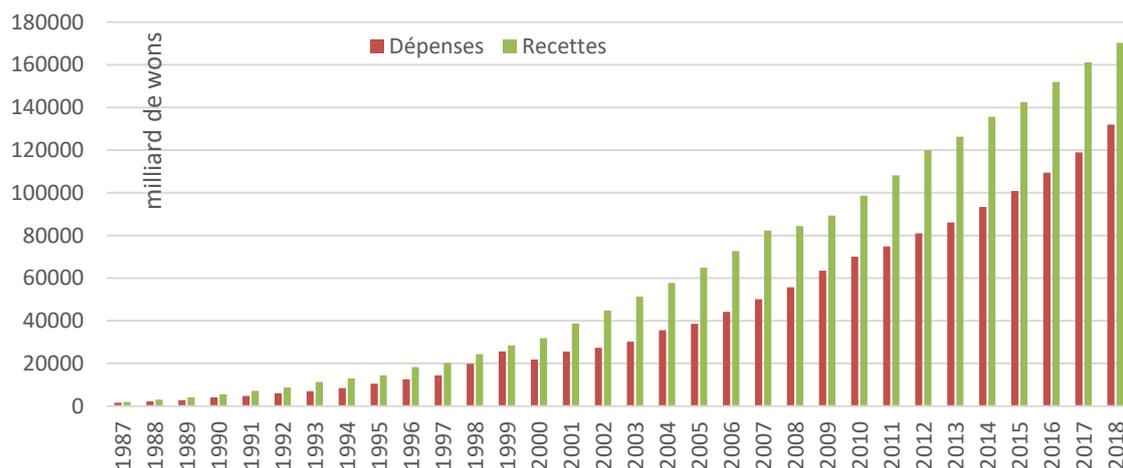
	1998	2018
Retraite	9 %	9 %
Maladie	3,03 %	6,24 %
Chômage	0,6 %	1,3 %
Accident du travail	1,68 %	1,8 %
Soins à long terme (<i>Long-Term Care Insurance</i>)		0,46 %
Total	14,31 %	18,8 %

Note : Le taux de cotisation sociale imposé au titre de l'assurance Accidents du Travail varie selon le secteur d'activité. Cette étude prend en compte le taux moyen, qui a augmenté, passant de 1,68 % du salaire en 1998, à 1,8 % en 2018.

Le deuxième fait à relever est que ces recettes sont toujours plus importantes que les dépenses, c'est-à-dire que le bilan est excédentaire. Ce fait peut être aussi interprété de deux façons : d'une part le régime coréen de l'Assurance sociale n'arrive pas encore à couvrir entièrement les personnes âgées ; d'autre part, sa logique d'assurance sociale dite « mutualité (ou solidarité) » ne fonctionne pas correctement du fait de la sévérité des conditions requises pour pouvoir en bénéficier. La première explication vaut pour le système de la Pension nationale (Retraite). Sur cette population des plus de 65 ans, la part des bénéficiaires d'une pension de retraite s'élevait à seulement 36,2 % en décembre 2018, même si elle atteignait 42,3 % si on y incluait les bénéficiaires de l'Allocation aux adultes handicapés ainsi que les bénéficiaires d'une pension pour famille endeuillée. Autrement dit, c'est environ 60 % de la population âgée qui se trouvent être en dehors du système national du Revenu de sécurité vieillesse. Cette réalité explique en partie un taux de pauvreté remarquablement élevé dans cette partie de la population coréenne. La deuxième explication, celle par la sévérité des conditions requises pour pouvoir bénéficier de l'assurance sociale « de solidarité », concerne la générosité de ce système. L'Assurance maladie, dont le taux de cotisation n'a cessé d'augmenter (voir tableau IV-2), a réalisé un bénéfice jusqu'en 2017, et presque tous les ans depuis 1990, de sorte que son fonds de réserve s'est élevé à 20 000 milliards de wons (équivalent à 4 fois les cotisations de l'Assurance maladie de 2017). À la différence du système de Retraite, l'assurance maladie n'implique pas d'intervalle de temps entre cotisation et allocation. Son bilan excédentaire signifie donc que les bénéfices médicaux couverts par cette assurance étaient beaucoup moins importants que les cotisations imposées aux adhérents¹²⁴. Cela signifie que le principe de mutualité ou de solidarité ne fonctionne proprement pas. En même temps, cela explique partiellement pourquoi les charges directes des ménages enregistrent un niveau haut, avec 34 % de l'ensemble de dépenses courantes de santé (voir graphique III-12).

¹²⁴ Cette assurance a enregistré un bilan déficitaire en 2018 du fait du « *Moon Jae-in Care* », une politique de santé qui envisageait un élargissement des traitements médicaux couverts par l'assurance.

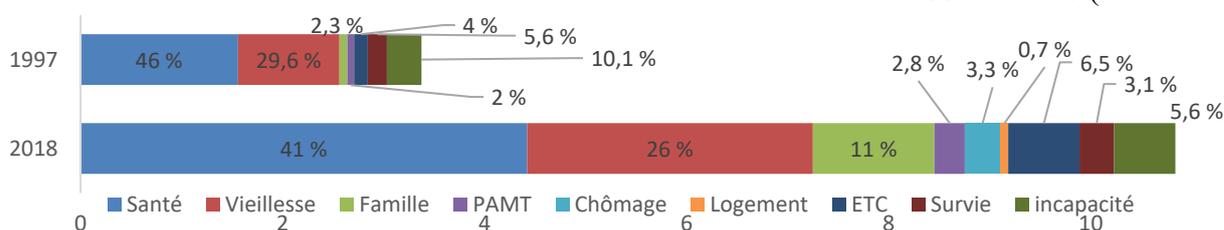
Graphique IV-11. Dépenses et recettes des fonds de la Sécurité sociale



Source : Banque de Corée

Enfin, en plus de ces deux faits évidents, il est également à noter que bien que la Corée ait adopté un régime d'Assurance sociale, les dépenses assumées par le budget gouvernemental ont remarquablement augmenté depuis 1998. Avant tout, il convient d'analyser de façon plus précise en quoi consistent les dépenses sociales de la Corée. Pour ce faire, examinons l'évolution de la part des dépenses sociales selon leur destinations entre 1997 et 2018. Ce qui est tout d'abord remarquable est que la part des dépenses consacrées à la Famille a fortement augmenté (voir graphique IV-12), passant de 0,1 % du PIB en 1997 à 1,2 % en 2018, soit de 2,3 % des dépenses totales à 11,1 %. À la différence du système français, qui impose à l'employeur des cotisations au titre de l'Allocation familiale, ces dépenses sont en Corée assumées à 100 % par le budget des administrations publiques. En revanche, la part des dépenses liées à la Santé, à la Vieillesse et au Chômage, qui sont en grande partie financées par les cotisations sociales (Assurance maladie, Pension retraite et Assurance emploi), s'est, elle, un peu réduite, passant de 76 % à 67 %. En outre, au sein de la branche Vieillesse, la part des dépenses versée aux adhérents ne s'élève qu'à 40 % du total. En revanche, la Pension de base *기초연금 Kichoyeunkeum*, qui vise à verser un certain montant de prestations en espèces à la population de plus de 65 ans, dont le revenu est faible et qui est financée par les administrations publiques, atteint 21,6 % du total de la branche Vieillesse et 5,2 % de l'ensemble des dépenses sociales (en 2017). Cela signifie que le rôle de l'Assistance publique financée par le budget s'est renforcé plus rapidement que celui de l'Assurance sociale.

Graphique IV-12. Évolution de la part des dépenses sociales selon les branches en Corée du Sud entre 1997 et 2018 (% du PIB)



Note : Les chiffres dans les graphiques signifient l'importance par rapport aux dépenses sociales totales. Par contre les chiffres sur l'axe horizontal sont le % du PIB. PAMT représente les Politiques actives du marché du travail.

Source : OCDE Stat.

Ceci étant, nous pouvons résumer la discussion concernant l'extension des dépenses sociales en deux points essentiels. Le premier est que le système de protection sociale, notamment celui des Assurances sociales, n'est pas encore parvenu à couvrir toute la population concernée. À titre d'exemple, en 2018, la part des bénéficiaires de la Pension nationale (retraite) n'était que de 40,8 % de la population de 65 ans et plus. Cela laisse présager une augmentation potentielle continue de ces dépenses. Le deuxième point est qu'afin de franchir les limitations de son système d'Assurance sociale, la Corée a accru le domaine de l'Assistance publique, qui est entièrement soutenue par le budget gouvernemental, sans cotisation sociale. Cela signifie un affaiblissement du fonctionnement de ses assurances sociale, et l'une des origines de cette limitation se trouve dans la faible responsabilité des entreprises.

b) La faible responsabilité (les faibles charges sociales) des entreprises

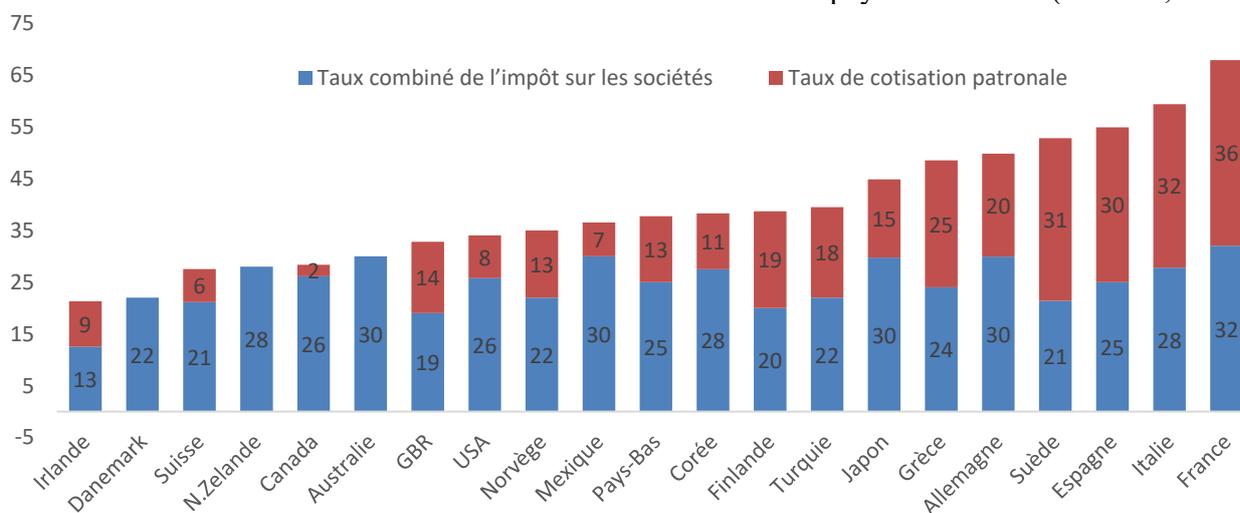
Malgré l'augmentation très rapide des dépenses sociales du pays, il reste une donnée (ou une pesanteur) qui restreint cette tendance. Il s'agit du *niveau du taux de cotisation sociale* d'une part, et du fait que ce *taux de cotisation est identiquement imposé à l'employeur et à l'employé* d'autre part (voir graphique III-17 et tableau IV-2). Nous avons déjà abordé cette question dans le chapitre 3 (III.3.a). De ce fait, la présente sous-section se concentrera sur une comparaison internationale.

En premier lieu, le système des assurances sociales coréen applique 8,7 % du salaire payé comme taux de cotisation sociale, à l'employeur comme au salarié, en 2019. Il impose par ailleurs 1,8 % du salaire pour l'assurance Accident du travail uniquement à l'employeur. Finalement, les taux de cotisation imposés respectivement à l'employeur et au salarié sont de 10,4 % et de 8,7 %, et donc d'environ 19 % du salaire payé. Ce ratio est proche de celui du Royaume-Uni, des Etats-Unis et du Canada. Si l'on prend en compte qu'en fait le système NHS anglais n'est pas géré par un système d'assurance sociale, il est difficile de faire rentrer l'État social coréen dans le schéma des modèles classiques d'assurance sociale, qui se révèlent ici des stéréotypes.

En deuxième lieu, cette situation a en Corée un lien avec le fait que les charges sociales incombant aux entreprises restent faibles. Pour bien comprendre ces spécificités de la Corée il est nécessaire de comparer sa situation avec celle de l'Allemagne, où la part des exportations et des industries manufacturières est également importante dans l'économie nationale, trait commun aux deux pays. Avant tout, il faut discuter de cette question en distinguant bien deux indicateurs différents. La Corée se situe, au sein des pays de l'OCDE, dans un groupe où la part des recettes fiscales provenant

de l'impôt sur les sociétés est relativement importante, avec 3,8 % du PIB en 2017, contre 2,8 % au Royaume-Uni, 2,3 % en France, 2 % en Allemagne, 1,9 % aux Etats-Unis. Pourtant, ce fait ne signifie pas que cet impôt pèserait trop sur les sociétés coréennes, si on les compare à celle des autres pays de l'OCDE. L'indicateur essentiel est ici le taux d'impôt sur le revenu d'exploitation de la société. C'est qu'en 2020, le taux d'impôt sur les revenus des sociétés ne s'élève en Corée qu'à 27,5 %, ce qui est moins que celui qui a cours en France (32 %) et que celui qui vaut pour l'Allemagne (30 %) (graphique IV-13, partie bleue). Bien évidemment, on ne peut nier non plus que ce taux de 27,5 % soit remarquablement élevé, si on le compare cette fois à celui des pays nordiques.

Graphique IV-13. Comparaison des taux d'impôt sur les sociétés et des taux de cotisation patronale dans certains pays de l'OCDE (en 2020, en %)



Note : Selon la définition de l'OCDE, le « taux combiné de l'impôt sur les sociétés » renvoie au taux de base de l'impôt sur le revenu des sociétés aux niveaux central et sous-central (statutaire) donné par le gouvernement central (moins les déductions pour les impôts infranationaux) combiné au taux infranational. Le taux de cotisation patronale indique le taux moyen des cotisations patronales obligatoires de sécurité sociale (% du salaire brut) pour un célibataire sans enfant disposant d'un salaire égal à 100 % du salaire moyen.

Source : OCDE Stat.

Enfin, bien que la somme des deux chiffres sur le graphique IV-13 n'ait pas un sens tout à fait démonstratif, du fait que les dénominateurs de ces deux taxes, impôt sur le revenu des sociétés et cotisation sur le salaire, sont différents, on peut cependant présumer que leur somme, à savoir celle des charges financières imposées aux entreprises, signifie bien, elle, quelque chose. Par conséquent, on voit que la Corée, avec 39 %, se trouve en 2020 dans une situation où cette somme est inférieure à la moyenne de celle des pays de l'OCDE : 41,5 %.

En résumé, cela veut dire que même si la Corée n'offre pas un environnement fiscal spécialement favorable aux entreprises quant à leur revenu d'exploitation, elle maintient cependant toujours un faible niveau de responsabilité sociale des entreprises pour leurs salariés, notamment quant à leur responsabilité de les protéger contre les différents risques sociaux potentiels. Ainsi, s'agissant de

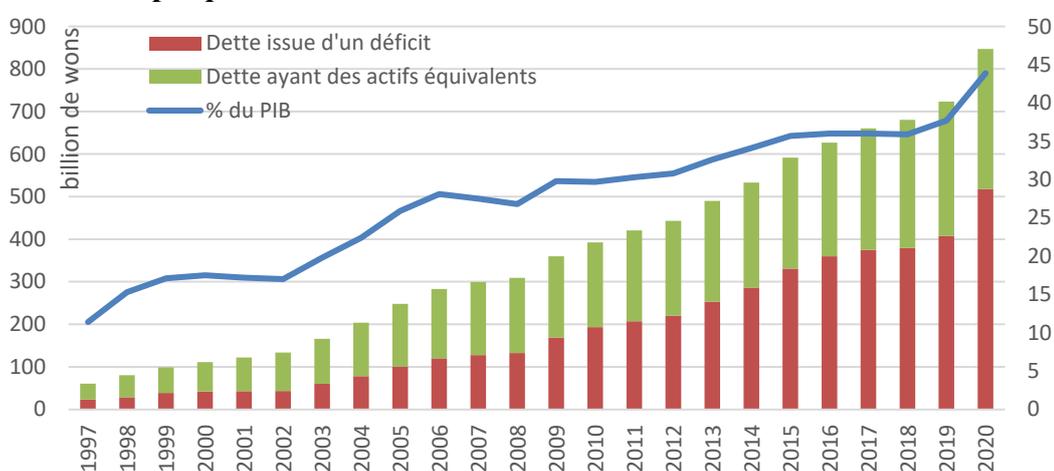
dépenses sociales qui sont en croissance, un taux bas de cotisations sociales constitue un facteur qui limite le fonctionnement d'un régime d'assurance sociale, sauf si le pays en question augmente le taux de son impôt sur le revenu des sociétés et des personnes physiques, comme c'est le cas pour le modèle nordique. Bien entendu, les dépenses sociales pourraient être financées par la dette publique. La Corée a effectivement connu un accroissement de sa dette publique pour combler son déficit financier. Néanmoins, ce mouvement-là est aussi restreint par l'autre. La sous-section suivante va le montrer.

3. Dette publique vs Finances saines

a) La dette publique

Le tournant le plus notable dans le domaine de la politique fiscale de la Corée concerne la dette publique représentée par l'émission des obligations d'État. Comme le montre bien le graphique IV-14, alors qu'elle n'avait cessé de diminuer de 1982 à 1996 la dette d'État a commencé à remonter à partir de 1997. Une augmentation par rapport au PIB, qui la faisait passer de 11,4 % en 1997 à 44 % en 2020. De cette évolution remarquable, nous pouvons pointer une expansion financière au cours de ces vingt dernières années. Cependant, on peut aussi remarquer une potentialité de ressources financières du fait que cette dette reste toujours inférieure à 50 % du PIB, même s'il n'existe pas de seuil officiel. Enfin, il convient de noter le fait que la part de la dette liée au déficit n'est que d'environ 60 % de la totalité¹²⁵.

Graphique IV-14. Évolution de la dette d'État en Corée du Sud

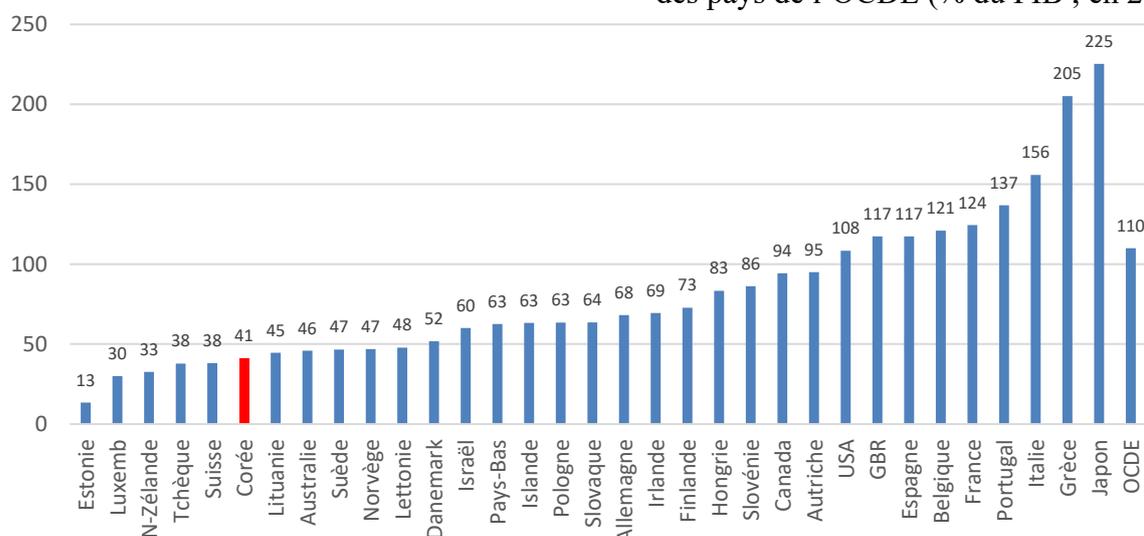


Source : KOSTAT.

¹²⁵ La dette d'État coréenne peut être répartie en deux genres, selon leurs caractères. La « dette déficitaire » provient purement d'un déficit budgétaire de sorte qu'elle est en général remboursée par un excédent budgétaire. La « dette financière » est produite majoritairement par des obligations d'État émises pour obtenir des devises étrangères. Ces fonds (réserves de change), gardés et gérés par la Banque centrale, peuvent être vendus à court terme sur le marché de change international du fait que la part de ces fonds ne s'élève qu'à 52,6 % de l'ensemble des réserves de change (si l'on applique 1 dollar américain = 1100 wons ; en 2020). Dans la dette financière, il y a également une partie concernant les logements pour les ménages modestes. Cette dette, qui a ses actifs correspondants (logements ici), peut être aussi remboursée par la capitalisation de ces logements, à savoir par la vente sur le marché immobilier.

Il convient de traiter cette question en détail. D’après la définition de l’OCDE, la dette des administrations publiques (*general government*)¹²⁶ de la Corée s’établissait à 41 % du PIB, en 2019. Cette question comporte trois enjeux majeurs. D’une part, le premier concerne le *niveau* de cette dette, qui est relativement faible en comparaison internationale (voir Graphique IV-15). D’autre part, le deuxième est lié à l’argument selon lequel le problème essentiel à cet égard ne se trouverait pas dans le ratio actuel de la dette mais dans le *taux de croissance* qu’il enregistre depuis 20 ans. Enfin, un troisième enjeu se trouve dans la *nature* de cette dette, plus précisément dans la nature d’une dette constituée à la fois par une « dette déficitaire » et par une « dette financière ».

Graphique IV-15. Comparaison des engagements financiers bruts des administrations publiques des pays de l’OCDE (% du PIB ; en 2019)



Source : OCDE (2020), *Perspectives Économiques N°108 - Décembre 2020*.

Quant au premier point, à la différence de la plupart des pays européens, dont la dette est mesurée par la définition dite « dette de Maastricht », la Corée calcule sa dette publique, conformément à sa « Loi sur la Finance nationale (*National Finance Act*) », sous le nom de « Dette d’État » (D1), qui compte les Administrations centrale et locales et les fonds (voir l’encadré IV-2). D’après cette définition, même si on applique la dette du secteur public (D3) qui ajoute à D1 les dettes des institutions publiques non lucratives et celles des entreprises publiques non-financières, la dette publique de la Corée reste à un niveau faible parmi les économies avancées.

S’agissant du deuxième point concernant le taux de croissance de cette dette publique, la plupart des titres de créance négociables qui avaient été émis par le gouvernement l’ont été, et cela dès 1997, dans un but économique. Il n’est pas niable cependant qu’augmentaient remarquablement dans le même temps les dépenses sociales. Cela signifie que l’augmentation de la dette publique n’est pas

¹²⁶ Autrement dit, en français, « Engagements financiers bruts des administrations publiques », et en anglais « *General government gross financial liabilities* » ou « *General government gross debt* ».

indifférente au renforcement du rôle de la politique fiscale qui a tenté de réagir aux différents risques sociaux. Enfin, le dernier point est fortement lié à la caractéristique structurelle de l'économie coréenne, dite souvent « petite économie ouverte ». Après le choc économique de 1997, ce pays n'a cessé d'augmenter ses réserves de change afin de stabiliser la valeur de sa monnaie. Dans le cadre de cette stratégie, le gouvernement gère les fonds composés des devises obtenus par l'émission de titres de créance négociables. Du fait que le pays peut revendre à court terme cet équivalent (ressources hypothèques ; ici les devises), ce genre de dette (dette financière) ne pèse pas sur les finances de l'État.

En résumé, en ce qui concerne le fait que la dette publique de la Corée a très rapidement augmenté depuis 1998, nous pouvons tirer trois conclusions. Si l'on prend en compte l'évolution des dépenses publiques durant cette période, on voit que la croissance de la dette publique est fortement liée à la dépense sociale. La deuxième conclusion est que, si l'on exclut la dette financière ayant des actifs équivalents, la dette publique réelle de ce pays reste toujours à un niveau faible. Enfin, troisième conclusion, l'une des origines de la dette *déficitaire* se trouve dans la structure fiscale, caractérisée par la faiblesse des recettes fiscales. Finalement, notre dernière sous-section va examiner le mouvement qui a limité cet accroissement de la dette publique.

Encadré IV-2. La nature de la Dette publique coréenne

La dette publique coréenne se situe certes à un niveau faible par rapport aux autres pays de l'OCDE, et ceci même si on élargit ce que recouvre la définition de « dette publique ». Ce pays calcule sa dette sous le nom de « Dette d'État » (D1), en comptant les passifs du gouvernement central, ceux des administrations locales, ainsi que ceux de certains fonds tels que le Fonds de Sécurité sociale (38,2 % du PIB en 2017). Elle mesure également, d'une part, la dette brute des APU (D2), qui additionne la dette des institutions publiques non lucratives¹²⁷ à D1 afin de faciliter une comparaison internationale (notamment avec les pays de l'OCDE ; 42,5 % en 2017), et d'autre part la dette entière du secteur public (D3), qui intègre la dette des entreprises publiques non financières dans D2 (60,3 % en 2017).

Cependant, par ailleurs, inclure dans cette catégorie de « dette publique » la dette de toutes les institutions publiques, celles des entreprises publiques locales aussi bien que centrales, pose certains problèmes. Tout d'abord, il faut en enlever les transactions internes, celles qui s'opèrent

¹²⁷ La Loi sur la Gestion des Institutions publiques (*Act on the Management of Public Institutions*) distingue les institutions publiques selon leur effectif (plus ou moins de 50 personnes) et la part de leurs recettes propres (plus ou moins de 50%), en trois catégories : entreprises publiques (plus de 49 personnes ; plus de 50 %) ; institutions quasi-gouvernementales (plus de 49 personnes ; moins de 50 %) ; autres institutions publiques (moins de 50 personnes ; moins de 50 %). On désigne comme « institutions publiques non lucratives » celles qui vendent leurs produits à un prix inférieur à 50 % de leur coût de production, comme production non marchande selon la définition de l'INSEE. Elles relèvent du Gouvernement général (D2). Les autres institutions publiques, qui sont lucratives et qui sont appelées « entreprises publiques », se répartissent en entreprises publiques financières et non financières.

au sein de ces organismes. En outre, la plupart des entreprises publiques, à l’instar des entreprises privées, possèdent aussi bien des dettes que des capitaux propres. En 2015, le ratio d’endettement (dettes sur capitaux propres) de l’ensemble des institutions publiques (320) baisse, de 201 % à 184 %. Cela signifie que ces institutions publiques détiennent leurs propres capitaux, auxquels correspondent plus de la moitié de leurs dettes. Ceci a pour conséquence notamment que, s’agissant des entreprises publiques lucratives, les dettes de celles-ci ne pèsent pas sensiblement sur le secteur public, et surtout sur l’État¹²⁸.

Tableau IV-3. Les différents modes de calcul de la dette publique coréenne
(1000 milliards de wons ; % du PIB)

		2015	2016	2017
Dette d’État (D1)	Administrations publiques	591,5	626,9	660,2
	centrale et locales + Fonds	(37,8)	(38,2)	(38,2)
Dette du gouvernement général (D2)	D1 + institutions publiques	676,2	717,5	735,2
	non lucratives	(43,2)	(43,7)	(42,5)
Dette du secteur public (D3)	D2 + entreprises publiques non	1003,5	1036,6	1044,6
	financières	(64,2)	(63,1)	(60,3)

Source : Ministère de la Stratégie et des Finances / Banque de Corée (PIB en version 2015)

En deuxième lieu, s’agissant de la dette d’État (D1), le taux d’augmentation de la dette publique de la Corée a certes été dramatique au cours de la dernière vingtaine d’années. Tandis que le PIB nominal augmentait de 3,5 fois entre 1998 et 2017, cette dette se voyait elle multipliée par 8,2 fois. C’est que le pays a connu durant cette période la crise de 1997, sans précédent, puis celle, de niveau mondial, de 2007, et que sa politique budgétaire a alors dû jouer un rôle important pour lutter contre la récession (rôle contracyclique). De plus, au fur et à mesure que la dette publique (D1) était toujours davantage constituée par l’obligation d’État (95,3 % en 2018) à partir de 1997, les prix à la consommation demeuraient stables. Par conséquent, au lieu de prendre une mesure du type de celle d’une émission monétaire excessive, mesure qui avait caractérisé sa politique monétaire durant la période de l’industrialisation, la Corée a choisi cette fois-ci les obligations d’État pour tenter pareille politique budgétaire active.

En dernier lieu, comme on l’a dit *supra*, la dette publique (D1) de la Corée se subdivise en deux catégories selon qu’elle peut, ou non, être allégée à court terme en en revendant l’équivalent (ressources hypothéquées) obtenu par l’émission de titres de créance négociables (dette de type financière). À titre d’exemples, on peut donner les fonds réservés à la stabilisation du change et ceux pour le logement. Si l’on soustrait ces dettes, la dette publique (D1) diminue, évidemment,

¹²⁸ Il convient néanmoins d’inclure dans D2 non seulement la dette de la Banque de Corée, qui en émettant elle-même des titres de stabilisation monétaire (*Monetary stabilization bond*) joue un rôle d’émetteur d’emprunt d’État susceptible de régulariser la masse monétaire (opérations d’*open market*), mais encore la dette de certaines institutions publiques lucratives (appelées donc « entreprises publiques ») qui mettent leurs ressources à la disposition de la politique économique du gouvernement. À titre d’exemple, la Régie Coréenne des Ressources de l’Eau (*Korea Water Resources Corporation*) a pris à sa charge environ 8 000 milliards de wons (plus de 6 milliards d’euros), soit 36 % du budget total (22 200 milliards de wons (17 milliards d’euros)) affecté à l’aménagement des quatre principaux fleuves de la Corée, travaux menés sous le gouvernement de LEE Myung-bak (2008 – 2012).

fortement. D'ailleurs, même si l'on prend en compte la dette brute des APU (D2) sur la base internationale, elle ne s'élevait qu'à 23,8 % du PIB en 2017. Pour conclure, tandis que la dette brute des APU s'est rapidement accrue depuis la crise de 1997, son niveau actuel demeure assez faible par rapport au PIB, et cela est confirmé en comparaison internationale.

b) Des « finances saines »

L'une des caractéristiques majeures de la politique fiscale coréenne est que ce pays est très attaché à une tradition de « finances saines ». Il est difficile de trouver l'origine exacte de cette pratique établie, qui peut se manifester par l'insistance de l'équilibre financière. S'agissant de cette tradition fiscale conservatrice, R. Cooper (1994) présume qu'à la suite du gouvernement Rhee Syng-man (le premier Président), qui avait été ultérieurement considéré comme trop dépensier durant tout son exercice (1948 – 1960), les deux gouvernements militaires successifs avaient, pour réagir, voulu renforcer l'observance d'une stricte discipline désormais chez les responsables financiers. Puis cet auteur laisse entendre que même si la démocratisation de 1987 aurait finalement sapé cette pratique d'un contrôle serré du budget (Cooper, 1994 : 141), elle serait cependant demeurée ancrée jusqu'à présent, à cause de la hantise du déséquilibre financier du pays, alors même que la part des dépenses des APU augmentait relativement fortement à partir de la crise de 1997.

Cet attachement à des « finances saines » se manifeste dans tous les partis politiques, quel que soit leur positionnement politique. Comme le tableau IV-4 le montre bien, lors de toutes les élections présidentielles qui ont eu lieu depuis 2000, les deux partis politiques majeurs, conservateur et centriste, se sont engagés à maintenir ou à réduire la dette d'État pour garder des « finances plus saines ». Cela faisait partie de leurs promesses électorales, alors que cela ne figurait pas, par contre, au programme du parti démocratique (centriste), lancé en 2017. Lors des élections législatives, cette volonté a été en général un peu plus soulignée par le parti d'opposition. Plus précisément, lors de six élections législatives, alors que le parti au pouvoir présentait trois fois un projet pour des « finances saines », le parti d'opposition faisait lui ce genre de promesse quatre fois.

Toutefois, en Corée, il n'existe à vrai dire aucune règle (ou loi) explicitement stipulée qui retreindrait l'activité financière du gouvernement, telle qu'un *Traité de Maastricht* (dette inférieure à 60 % du PIB, déficit inférieur à 3 %). Il y a seulement que la Loi sur les *Finances d'État* 국가채정법, établie en 2007, affirme dans son chapitre V, intitulé « Des finances saines » : « *Il y a obligations pour le gouvernement de s'efforcer d'atteindre à des finances saines, de gérer efficacement les obligations d'État et de maintenir un niveau convenable à la dette d'État*¹²⁹. C'est dans ce cadre que le

¹²⁹ Article 86. « 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다 ».

gouvernement Park avait voulu lancer en 2016 son « projet de Loi sur les Finances saines », qui aurait visé à maintenir la dette d'État (D1) au niveau de 45 % du PIB. Finalement, il ne fut pas adopté par l'Assemblée nationale.

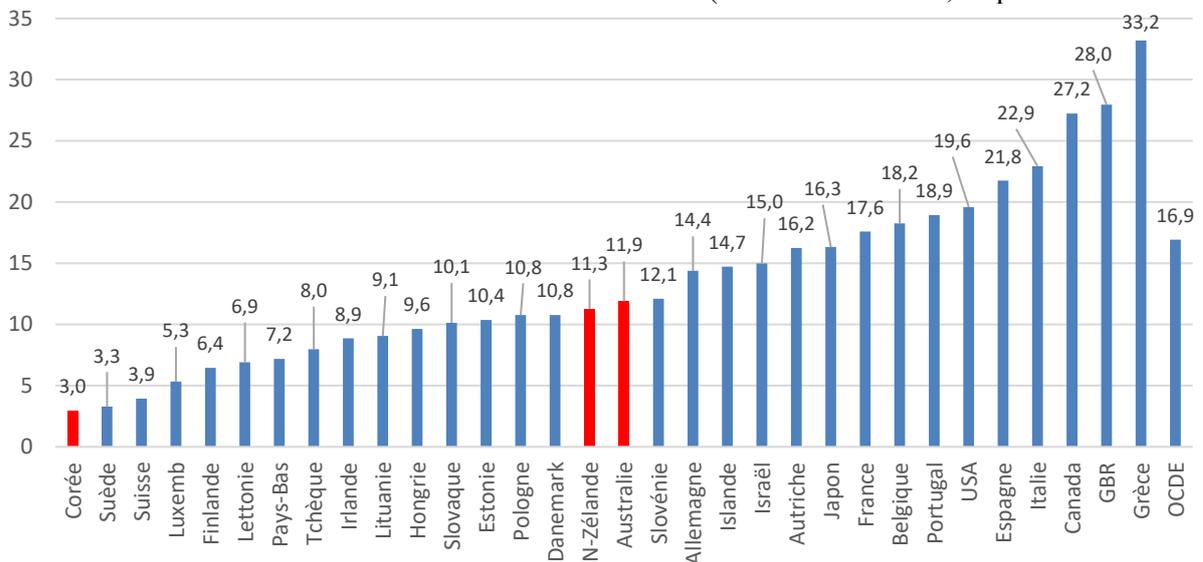
Tableau IV-4. Les promesses électorales concernant les « Finances saines »

Année	Parti politique	Promesses
Élections législatives		
2000 (16 ^{ème})	Conservateur	Réalisation de « Finances saines » par l'établissement d'une loi relative aux « mesures spéciales pour la réduction de la dette d'État 국가부채 감축을 위한 특별조치법 »
	Centriste	Réduction des déficits financiers jusqu'à 1% du PIB 재정수지적자를 2003년까지 GDP 대비 1%이하로 감축하고 2004년까지 균형재정
2004 (17 ^{ème})	Conservateur	Rien
	Centriste	Amélioration de l'efficacité et de la transparence des dépenses publiques pour des « Finances saines » 재정지출의 효율성과 투명성 제고/건전재정운용에 대한 국민의 공감대를 형성
2008 (18 ^{ème})	Conservateur	Réforme fiscale 재정개혁 추진 pour des « Finances saines »/Renforcement du contrôle de la dette d'État
	Centriste	Rien
2012 (19 ^{ème})	Conservateur	Rien
	Centriste	Projets réalisables dans le cadre du maintien de « Finances saines » 재정건전성을 유지하는 수준에서 만들어진 바로 시행가능 한 정책약속 / Réforme fiscale pour des Finances saines 재정건전성 확보를 위한 조세개혁 단행
2016 (20 ^{ème})	Conservateur	Rien
	Centriste	« Pas de stabilité financière, pas de bien-être 재정안정 없이는 복지도 없다 » (promesses préparées pour une orientation vers des « Finances saines » et sans augmentation radicale des impôts)
2020 (21 ^{ème})	Conservateur	Gestion de « Finances saines » pour diminuer la dette qui pèserait sur la génération future 건전한 재정 운영으로 미래세대에게 떠넘겨질 빚더미 폭탄 제거. Obligation d'établir un projet de « Finances saines » pour les gouvernements, collectivités locales et institutions publiques.
	Centriste	Rien
Élections Présidentielles		
2002 (16 ^{ème})	Conservateur	Réduction maximale de la dette d'État 국가채무를 최대한 줄이겠습니다 par la loi de l'« Allègement de la dette d'État 국가채무감축법 »
	Centriste	Assurance de « Finances saines » par le contrôle intensif de la dette d'État 집중적인 국가채무 관리로 재정의 건전성을 확보.
2007 (17 ^{ème})	Conservateur	Finances équilibrées 균형재정의 실천/Maintien du niveau actuel de la dette d'État
	Centriste	Remboursement de la dette d'État en priorité en cas d'excédent budgétaire 세계잉여금의 사용시 국가채무 우선 상환 pour des « Finances saines ».
2012 (18 ^{ème})	Conservateur	Instauration d'un « système de gestion générale pour la dette du secteur public 공공부문 부채 종합관리시스템 »
	Centriste	Assurance de « Finances saines » par l'amélioration de l'équité fiscale 조세 정의로 재정건전성 확보 (hausse des impôts sur les sociétés et sur les revenus financiers, etc.)
2017 (19 ^{ème})	Conservateur	Réduction remarquable de la dette d'État par des réformes administratives et financières 행정, 재정개혁을 통한 국가부채 획기적 감축.
	Centriste	Rien

Source : Promesses électorales des deux partis politiques principaux (parti *Hannara*, *Saenuri*, *Jayu Hanguk* et *Miraetonghap* pour le parti conservateur et parti *Saecheonnyeon Minju*, *Uri*, *Tonghab Minju*, *Minju Tonghab* et *Deobureominju* pour le parti démocratique centraliste).

Finalement, même si cela dépasse la période qui fait l'objet de la recherche de notre thèse, l'évolution, depuis, de la dette publique, entre 2019 et 2020, montre bien quelle est l'attitude du pays envers les « Finances saines ». En 2020, la plupart des pays avancés ont mené une politique fiscale très expansive face à la crise sanitaire imprévue causée par la pandémie. En conséquence, selon les données de l'OCDE¹³⁰, les pays de l'OCDE enregistrent une augmentation de leur dette publique, en moyenne de 16,9 points de %, par rapport à l'année 2019. En revanche, la Corée ne connaît une augmentation que de 3 points de %. Cela est certes difficile à expliquer par la seule situation sanitaire, si on la compare avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie, qui se trouvaient proches de la Corée au niveau de leur dette en 2019, et qui ont-elles aussi relativement bien géré cette crise (voir graphique IV-16). Ce cas montre combien l'attachement à des « Finances saines » reste encore viscéralement enraciné dans la société coréenne.

Graphique IV-16. Comparaison de la variation de la dette publique des pays de l'OCDE
(entre 2019 et 2020 ; en point de % du PIB)



Source : OCDE Stat.

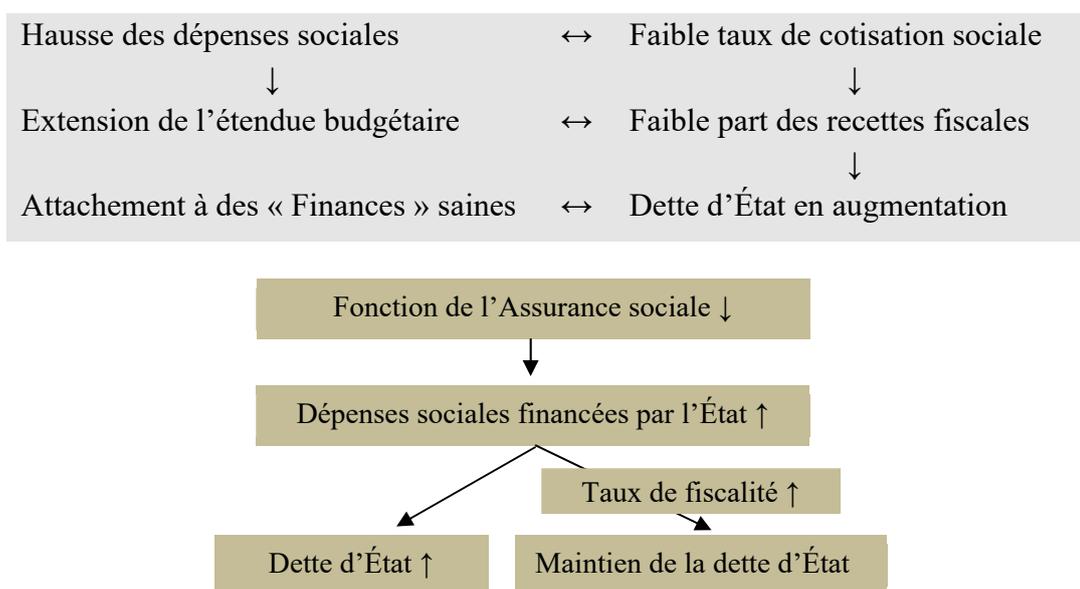
Pour conclure, cette tradition de « finances saines » fait obstacle lourd à la politique fiscale expansive. D'ailleurs, à la lumière d'un caractère de sa structure fiscale, à savoir de ses recettes fiscales exigües, cet attachement à l'équilibre financier joue un rôle de restreindre finalement l'expansion des dépenses sociales. Enfin, il constitue donc un lien de dissonance avec sa politique sociale et son système de protection sociale qui se renforce continuellement, notamment dans le domaine d'assistance publique financé par le budget gouvernemental.

¹³⁰ Ces données sont celles de prévisions publiées en décembre 2020.

CONCLUSION : RÉSUMÉ ET PERSPECTIVES POLITIQUES

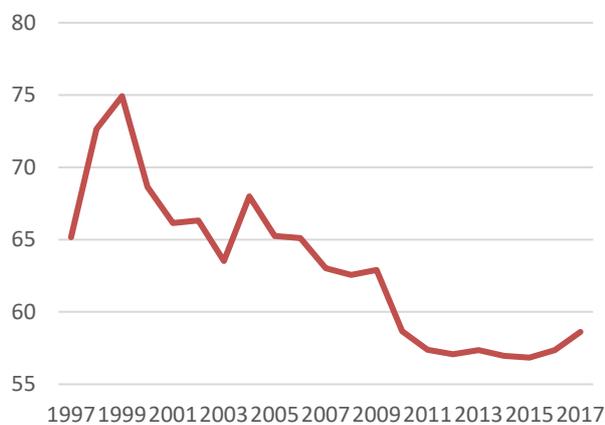
Ce chapitre a examiné les trois mouvements apparus dans le domaine de la politique fiscale et budgétaire depuis 1998, ainsi que trois autres qui semblent avoir comme rôle de restreindre les trois premiers. Pour expliquer comment s'articulent deux à deux ces six mouvements, nous dirons, en premier lieu, que la surface financière du gouvernement coréen s'est considérablement accrue à partir de la crise de 1997. Néanmoins, elle est restée encore à un niveau faible en comparaison internationale, du fait du faible niveau des recettes fiscales. En deuxième lieu, on peut dire que cette augmentation des dépenses publiques rapportée au PIB a été tirée par l'accroissement des dépenses sociales. Autrement dit, ces dépenses consacrées à la protection sociale ont été rendues possibles grâce à l'extension du déficit budgétaire, à savoir une politique fiscale expansive. En revanche, l'une des origines du faible niveau des dépenses sociales, qui restent peu importantes par rapport à celles des pays de l'OCDE, se trouve dans la faiblesse du taux de cotisation sociale, qui demeure encore très bas. Autrement dit, bien que le régime de l'État social coréen se fonde principalement sur l'Assurance sociale, ce système d'assurance sociale ne contribue guère à mutualiser les risques sociaux liés au vieillissement et au marché du travail du fait de ses taux de cotisation faibles. En conséquence de quoi, en dernier lieu, la hausse des dépenses sociales financées par le budget du gouvernement ne pourra pas ne pas entraîner une montée de la dette d'État tant qu'il n'y aura pas augmentation des recettes fiscales. Toutefois, la Corée reste encore attachée à sa tradition de sacro-saintes « Finances saines », cela restreint une politique budgétaire expansionniste. Ces six dynamismes ou tendances, qui deux à deux se contrecarrent, expliquent bien l'évolution de la protection sociale coréenne en termes de politique budgétaire. Ils peuvent être résumés dans le schéma IV-2.

Schéma IV-2. Interaction de six dynamiques dans le domaine fiscale et budgétaire



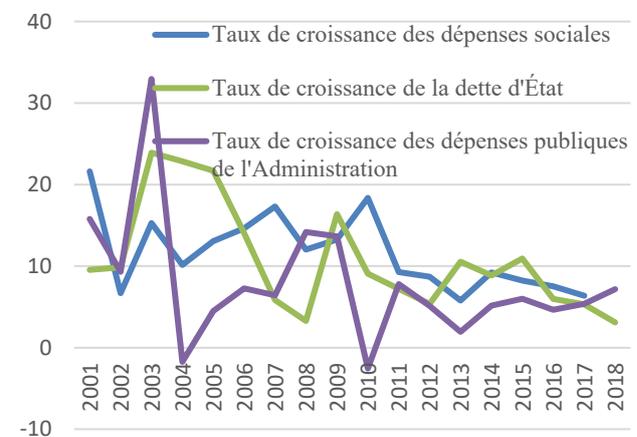
Nous pouvons plus précisément constater que durant cette période post-crise de 1997, le rôle du système d'Assurance sociale coréen s'est relativement affaibli au niveau global. En effet, par rapport à l'ensemble des dépenses sociales, la part des dépenses du fonds de la Sécurité Sociale (cotisations) a diminué jusqu'à un niveau inférieur à 60 % (voir le graphique IV-17). Cela signifie que la part des dépenses sociales dégagées du budget gouvernemental a plus rapidement augmenté que celle des dépenses sociales financées par les cotisations sociales. En outre, même si la politique budgétaire de la Corée a vu s'accroître son envergure financière depuis 1998, surtout pour répondre aux risques sociaux qui s'aggravaient, la faible part de ses recettes fiscales continue de freiner une extension du rôle potentiel de cette politique, à savoir sa fonction de socialisation de la richesse nationale.

Graphique IV-17. Évolution de la part des dépenses sociales versées par le fonds de la sécurité sociale (%)



Source : Banque de Corée

Graphique IV-18. Évolution des taux de croissance des dépenses sociales, des dépenses publiques et de la dette d'État en Corée du Sud (%)



Finalement, il est possible d'en tirer un schéma qui peut figurer certains scénarios prévisibles (voir schéma IV-2). Si le système de l'Assurance sociale coréen ne répond pas suffisamment aux risques sociaux que sont l'augmentation de la population âgée, dont les revenus sont faibles, et la faiblesse du taux de fécondité, alors une expansion de la taille du budget gouvernemental sera inévitable, du fait de l'augmentation nécessaire des allocations (ou aides) familiales liées à la maternité, à la puériculture et à l'aide aux personnes âgées, etc. De plus, la dette d'État tendra à augmenter, sauf si le taux d'imposition (ou le revenu fiscal) augmente. En effet, ces trois indicateurs, à savoir dépenses sociales, surface budgétaire, dette de l'État, montrent une tendance proche quant à leur taux de croissance (voir graphique IV-18). Notamment, s'agissant de la dette d'État, qui est quasiment identique au solde de l'Emprunt national, bien que la motivation ou destination n'en soient pas précisées lors de l'émission d'une Obligation d'État, nous pouvons estimer qu'il existe une corrélation entre Dette d'État et Dépenses sociales, au vu du constat de l'évolution de leurs tendances. Plus précisément, si les contributions sociales destinées à la Sécurité sociale augmentaient, elles pourraient contribuer à maintenir la dette d'État à son rythme d'accroissement rapide depuis 1998.

À ce stade, nous pouvons aborder la question de ce lien institutionnel dans le domaine fiscal et budgétaire, qui constitue le sujet central de notre thèse. En premier lieu, entre le système d'Assurance sociale, qui s'est affaibli depuis 2000 du fait du faible taux de cotisation, et le renforcement du fonctionnement de l'Assistance publique par le financement gouvernemental, il existe un lien de complémentarité destiné à permettre de répondre aux risques sociaux. De plus, la dette publique croissante a joué en Corée un rôle de compensation de ses recettes fiscales, qui restaient à un niveau bas.

En deuxième lieu, nous pouvons dire que les trois nouveaux mouvements (extension de la surface budgétaire, augmentation des dépenses sociales, croissance de la dette publique) sont fortement liés au renforcement du système de protection sociale. Cependant, les trois autres, notamment les faibles revenus fiscaux et l'attachement à des finances saines – si on exclut le taux de cotisation (niveau bas et égalitarisme entre salarié et employeur) relevant du système d'assurances sociales – peuvent être considérés comme des caractéristiques institutionnelles de la structure fiscale de la Corée puis comme l'orientation majeure de sa politique fiscale. En ce sens, cette nature du domaine fiscal et budgétaire constitue une *dissonance institutionnelle* avec les politiques sociales expansives. Par ailleurs, ce lien institutionnel permet d'expliquer ou de caractériser, au moins partiellement, le régime d'État social, à savoir pourquoi il reste toujours réduit.

Récemment, une politique fiscale active et expansive est vivement recommandée par des organisations mondiales telles que l'OCDE et le FMI (2019)¹³¹. Toutefois, l'obsession par les « Finances saines » ne tend pas à devenir en Corée moins prégnante même dans la situation de la crise sanitaire. Certes, force sera de contrôler finalement encore la dette d'État pour la maintenir à un niveau convenable. À cet égard, l'État social coréen, ou plus précisément son système de protection sociale, nécessite que soit consolidé son système d'Assurance sociale, par un élargissement des contributions sociales, et notamment des cotisations patronales, ou alors que soit renforcé le rôle de redistributeur de sa politique fiscale, par une augmentation des recettes fiscales. Car les risques sociaux qu'affronte la Corée ne sont pas tout couverts par les assurances sociales. De ce fait, quant à ce rôle de distribution des revenus, nous aborderons la dimension institutionnelle de la politique monétaire dans le chapitre suivant.

¹³¹ OCDE (2019), *OECD Economic Outlook*, Volume 2019 Issue 1 (p.171) / FMI (2019), « Republic of Korea: Selected Issues », IMF Country Report No. 19/133.

CHAPITRE 5. POLITIQUE MONÉTAIRE ET ÉTAT SOCIAL : COMPLÉMENTARITÉ OU DISSONANCE INSTITUTIONNELLE ? UNE ANALYSE BASÉE SUR LA FOUILLE DE TEXTES DES PROCÈS-VERBAUX DU CONSEIL DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

INTRODUCTION

Du point de vue de la recherche académique, la politique monétaire est restée dans une sphère éloignée de celle qui s'intéresse à la politique sociale. Autrement dit, à la différence de la politique fiscale, elle a été peu traitée dans le cadre de la recherche portant sur l'État social. Cela explique en partie par le fait que, au cours des 30 dernières années, la plupart des banques centrales des pays aux économies avancées avaient en effet la possibilité de mener des politiques monétaires indépendantes de toute ingérence venue des autorités fiscales et politiques (Crowe et Meade, 2007). Aujourd'hui, ces banques centrales des pays de l'OCDE ne dépendent pas d'instruments opérationnels extérieurs et elles s'appuient sur leurs propres outils quand il s'agit de décider d'un taux d'intérêt, ou d'en cibler plusieurs, même si aucune d'entre elles n'est indépendante quant aux objectifs à atteindre, puisque ce sont les organes politiques qui leur donnent leur mandat (Den Haan *et al.*, 2017). De plus, les buts de leur politique monétaire se réduisent pour certains pays à ceux d'une stabilisation des prix et d'une stabilisation de leur marché financier, comme c'est le cas pour la Banque Centrale Européenne (BCE), alors que d'autres autorités financières prennent en compte l'emploi comme variable importante dans leur décision d'un taux d'intérêt, ainsi la Réserve fédérale des États-Unis (désormais Fed).

Cependant, depuis la crise financière de 2008-2009 certaines questions fondamentales se posent, d'une part quant au rôle d'une banque centrale, et d'autre part quant à ce qui doit constituer l'objectif d'une politique monétaire. Très simplement, c'est l'obsession par le seul ciblage de l'inflation (*inflation targeting*) qui est remis en cause, et le fait est qu'il a été très souvent la seule cible visée par la politique monétaire de la plupart des banques centrales. Cette remise en cause du rôle des banques centrales, qui a lieu dans certains pays, tels que les États-Unis, le Japon ou la zone Euro, constitue un véritable changement intervenu depuis la crise mondiale de 2008-2009, changement en ce que, aussi bien théoriquement que pratiquement, ou tend à s'écarter parfois désormais du rôle traditionnel assigné auparavant à une banque centrale. Cela s'est traduit sous la forme d'un « assouplissement quantitatif » ou d'une « guerre des monnaies ».

C'est à partir de la fin des années 90 que le monde académique s'intéresse au lien qu'il peut y avoir entre une politique monétaire et son impact social (pauvreté et inégalité). Une première tentative scientifique a consisté à le considérer sous l'angle de la redistribution des revenus, alors que la politique monétaire était considérée auparavant comme neutre par les monétaristes (Romer & Romer, 1999).

Dès lors, ont été dégagés plusieurs canaux par lesquels une politique monétaire (taux d'intérêt) aurait une influence variable sur les revenus des ménages (Coibion *et al.*, 2017 ; Lavoie, 2004 ; 2014 ; Ledoit, 2009 ; Williamson, 2008). De plus, au travers de la crise de 2008-2009, est apparue de plus en plus comme un enjeu international la grave question de l'inégalité, celle-ci ne cessant en effet de se creuser dramatiquement toujours davantage. L'une des raisons qui semblent être à l'origine de cet accroissement des inégalités, spécialement aux États-Unis, serait à rechercher dans la politique monétaire de la Fed, le *quantitative easing* qui, en augmentant le cours des actions, s'avère plus bénéfique aux ménages aisés, détenteurs d'actifs financiers, qu'aux ménages plus modestes, qui n'en détiennent pas (Stiglitz, 2015).

Cependant, cet impact n'était encore considéré par la plupart des économistes que comme une conséquence inattendue d'une certaine politique monétaire, à savoir celle d'un taux d'intérêt décidé avec le but majeur de contribuer à la stabilisation des prix, ou encore avec celui de jouer dans le cadre d'une politique de relance. Plus précisément, quand il s'agit de décider d'une certaine politique monétaire, les autorités monétaires, dans la réalité la plus courante, ne prennent pas en compte – au moins dans le discours officiel – l'impact qu'elle pourrait avoir sur la distribution ou la redistribution des revenus aux ménages. Cela signifie que le problème de cet impact ne constitue pas pour eux l'une des priorités d'une politique monétaire à envisager.

En outre, en ce qui concerne la recherche académique sur le régime de l'État social, les résultats des études précédentes qui portaient sur la politique monétaire, et notamment sur ses effets, ont montré que la politique monétaire pouvait avoir une implication politique qui devait être prise en compte dans le processus de la prise de décision pour une autorité monétaire responsable. Néanmoins, il restait encore difficile de faire avancer la discussion de cette question au niveau de l'examen de l'État social, et surtout à celui d'une analyse du lien entre politique monétaire et politique sociale. L'une des raisons principales de cela se trouve dans le fait qu'on ne peut saisir l'intention d'une politique monétaire à moins d'en examiner la *procédure de prise de décision*. Ainsi, il restait impossible d'argumenter sur le fond quant au lien entre politique monétaire et État social. En revanche, si l'on pouvait accéder au processus de cette prise de décision pour l'analyser, il serait possible de vérifier si un véritable changement était intervenu dans la détermination de cette politique. Plus précisément, il s'agit à la fois de pouvoir observer le rôle de la Banque centrale et l'orientation des politiques monétaires.

État données ces réalités pratiques et académiques, notre question est la suivante : la politique monétaire peut-elle constituer l'un des facteurs permettant de caractériser et d'expliquer le régime de l'État social d'un pays ? Cette interrogation forme le sujet principal du présent chapitre, qui va porter sur le lien institutionnel entre politique monétaire et politique sociale. Pour aborder cette

problématique, ce chapitre tentera d'articuler les deux différents courants de recherche évoqués ci-dessus : l'un désigne des études qui abordent l'impact social que peut avoir une politique monétaire donnée, et le changement théorique ou pratique intervenu récemment dans le rôle de l'autorité financière (banque centrale) ; l'autre représente des études qui analysent, au moyen de la technique dite « fouille des textes (*text mining*) », le comportement de l'autorité financière, notamment au moment de sa prise de décision d'un taux d'intérêt.

Quant au premier courant, notre première section a pour objectif de faire un diagnostic sur le rapport théorie et faits concernant le but d'une politique monétaire, et ses conséquences. Ensuite, une deuxième section se consacrera à l'examen du cas coréen vu en perspective historique, en nous concentrant sur le changement institutionnel intervenu dans la politique monétaire et les institutions financières. S'agissant du deuxième courant, notre dernière section se proposera de répondre à la question de savoir si un véritable changement est bien intervenu dans le processus des prises de décisions chez les autorités financières, cela au moyen d'une analyse qui est donc basée sur un *Text mining* des procès-verbaux du Conseil de la Politique Monétaire coréen. En effet, dans le cas où les décideurs de la politique monétaire auraient effectivement commencé à prendre en compte les différents facteurs sociaux en jeu (distribution des revenus et des richesses, emploi, endettement des ménages, etc.), alors leurs décisions ou l'orientation de ces décisions pourront être considérées comme tenant compte de la politique sociale. Ainsi, il serait possible de constater l'existence d'un lien institutionnel entre politique monétaire et politique sociale, lien qui pourra se traduire par une complémentarité institutionnelle mais aussi par une dissonance institutionnelle.

I — IMPACT SOCIAL D'UNE POLITIQUE MONÉTAIRE : THÉORIE ET FAITS

Traitant de l'emploi des travailleurs peu qualifiés dans les pays de l'OCDE, une étude de D. Oesch (2010) montre que de faibles taux d'intérêt réels contribuent à faire baisser le taux de chômage dans ces pays. Une politique monétaire aurait-elle donc effectivement un effet social, outre son effet sur le secteur financier ? Quel impact ? La présente section voudrait donc examiner les apports, et les limites éventuelles, des études qui ont tenté de répondre à ces questions. Un article de Romer & Romer (1999), considéré comme l'étude fondatrice en matière de politique monétaire vue sous le rapport qu'elle a avec la question de la protection sociale (mais qui porte plus précisément en fait sur la distribution des revenus aux États-Unis), commence en effet par poser cette question simple : la politique monétaire, peut-elle fonctionner comme un outil permettant d'aider les pauvres ? Tout aussi brève est la réponse des auteurs, fondée sur une base de données concernant le taux de pauvreté (variable dépendante) et certains indicateurs monétaires (variables indépendantes), à savoir sur des

statistiques correspondant à la période 1969-1994. D'après cette étude, si une politique monétaire expansionniste visant à une croissance rapide du rendement améliore, certes – mais pour une brève durée – la vie des pauvres, ce serait bien plutôt une politique monétaire prudente, visant à une inflation faible et à une croissance durable, qui semblerait en fait pouvoir améliorer durablement le niveau de vie des pauvres.

Cependant, les résultats de cette étude ne semblent pas d'être confirmés par la réalité du cas américain. En effet, en dépit d'une politique monétaire expansionniste, et même agressive (0,25 % du taux directeur appliqué entre décembre 2008 et décembre 2016), le taux d'inflation est resté stable, entre 1% et 6 %, et le taux de chômage, qui avait atteint 10 % en 2010, a fini par se réduire à un niveau de quasi plein emploi en 2016 (4,6 %), et s'en est suivi un taux de croissance économique positif, à partir de 2011. De plus, le taux de pauvreté, qui avait augmenté jusqu'à 15 % en 2010 a commencé à baisser depuis 2014 pour atteindre 12,3 % en 2017, le même niveau que celui antérieur à la crise de 2008-2009 (Fontenot *et al.*, 2018). Cela montre que, dans une situation où le taux d'intérêt ne constitue plus un facteur essentiel déterminant l'inflation, une politique monétaire expansive visant à la création d'emplois et à la relance de l'activité économique peut avoir un certain impact positif sur le taux de pauvreté.

1. Différents impacts de la politique monétaire sur la distribution des revenus

À partir de cette dernière étude s'est donc développée une recherche de plus en plus précise portant sur les canaux par lesquels une politique monétaire pourrait réduire les inégalités. Avant d'examiner de plus près certaines de ces recherches, il convient *a contrario* de définir au préalable quels sont ces canaux dont on estime qu'ils sont susceptibles de lier causalement politique monétaire et inégalité sociale. On peut répartir en cinq sortes ces principaux canaux qui affectent la distribution des revenus et des richesses au travers d'une certaine politique monétaire. Comme le montre le tableau V-1, qui s'inspire d'un article de Coibion *et al.* (2017), les trois premiers canaux sont ceux qui accentuent les effets secondaires de l'inflation. Ainsi, la hausse des prix affaiblit le revenu réel des ménages à revenu faible, tandis qu'elle accroît relativement, par contre, celui des ménages aisés. Certes, l'existence de ces canaux implique que les conséquences d'une politique monétaire donnée, notamment la (re)distribution des revenus et des richesses, varie en fonction de la source de ces revenus, du degré de participation au marché financier, ou plus concrètement des formes de revenus ou du mode de gestion des actifs (le portefeuille). Pourtant, ces canaux concourent tous à renforcer les effets pernicioeux d'une politique monétaire expansionniste. Il y a surtout, comme cela apparaît d'après la supposition des mécanismes affectant ces canaux, que la plupart des ménages dépendent, essentiellement, des revenus du travail, revenus qui se trouveraient à l'écart des circuits du marché

financier¹³². Si l'on part de ce fait de base, force est donc d'en venir, quant à ces canaux, à cette conclusion, très simple mais explicable, et de fait expliquée en détail, qu'une *politique monétaire inflationniste est favorable aux ménages à haut revenu et défavorable aux ménages à revenu faible*. Il s'agit d'ailleurs d'une des thèses de la pensée *mainstream*, notamment dans sa version dite de l'école autrichienne.

Tableau V-1. Les principaux canaux affectant la distribution des revenus et leur mécanisme

Hétérogénéité des sources de revenus (<i>income composition channel</i>)	Tandis que pour la plupart des ménages compte généralement le revenu du travail, pour d'autres compte davantage la part des revenus provenant des revenus d'entreprise, financiers ou de transfert. La politique monétaire affecte par conséquent ces différentes formes de revenus d'une manière hétérogène.
Segmentation du marché financier (<i>financial segmentation channel</i>)	Quand les agents qui participe activement et fréquemment aux opérations financières (négociation des produits sur le marché financier) disposent de relativement davantage de revenus et consomment davantage, une politique monétaire expansionniste a pour conséquence une redistribution de la richesse orientée vers les agents les plus connectés au marché financier, plus que vers les non-connectés.
Effet portefeuille (<i>portfolio channel</i>)	Canal complémentaire du précédent, selon lequel, si les ménages à revenu faible détiennent des portefeuilles moins protégés contre l'inflation que les ménages aisés, l'inflation peut entraîner une redistribution de la richesse telle que s'opère un transfert des ménages populaires vers les ménages aisés, ce qui conduira à accroître une inégalité dans la consommation.
Épargnant vs Emprunteur (<i>savings redistribution channel</i>)	Une hausse imprévue des taux d'intérêt peut bénéficier aux épargnants mais faire souffrir les emprunteurs.
Hétérogénéité des réponses au revenu du travail (<i>earnings heterogeneity channel</i>)	Pour les ménages dont le revenu est principalement constitué par le revenu du travail, ce revenu peut réagir différemment, selon qu'il est élevé ou faible, aux chocs causés par la politique monétaire, mais aussi en fonction du statut de ces ménages et des conditions du marché du travail. Plus concrètement, les groupes à faible revenu ont tendance, plus que les groupes à haut revenu, à subir une baisse du revenu de leur travail et un taux de chômage plus important et plus élevé au cours des variations dues aux cycles économiques.

Source : Coibion, Gorodnichenko, Kueng et Silvia (2017)

En revanche, concernant les deux derniers canaux, une hausse (imprévue) du taux d'intérêt, notamment un resserrement monétaire, creuse l'inégalité des revenus et des richesses. Car, d'après l'hypothèse régissant ces canaux, une augmentation du taux d'intérêt affecte plus défavorablement les agents débiteurs (les ménages modestes endettés) et elle provoque une aggravation du chômage du fait d'un recul de l'économie (la diminution d'investissement entraînant une réduction de l'emploi). Plus

¹³² Selon l'enquête de la Fed (Aizcorbe *et al.*, 2003) faite aux États-Unis, 12,7% des ménages n'avaient pas de compte courant, seulement 21,3% détenaient des actions négociables et seulement 17,7% détenaient des fonds mutuels entre 1998 et 2001.

exactement, ce sont les ménages à revenu faible (non qualifiés) qui sont les plus exposés au risque de perte d'emploi, pas les ménages aisés. Le fondement théorique de l'hypothèse de ces canaux se situe dans une vision postkeynésienne qui insiste sur l'effet négatif – à court terme comme à long terme – d'une politique monétaire restrictive, position qui va à l'encontre de l'approche de l'école néoclassique selon laquelle une telle politique n'a d'effet négatif qu'à court terme (Lavoie, 2004). Certes, il y a peu d'études réalisées par l'école postkeynésienne portant sur la politique monétaire dans sa relation à la problématique de l'État social¹³³ (Rezai, 2014). Pourtant, il est clair que pour ces économistes le rôle propre d'une politique monétaire consiste à influencer sur la distribution des revenus (Rochon et Setterfield, 2007), comme le dit bien M. Lavoie (1996) :

« It then becomes clear that monetary policy should not so much be designed to control the level of activity, but rather to find the level of interest rates that will be proper for the economy from a distribution point of view. The aim of such a policy should be to minimize conflict over income shares, in the hope of simultaneously keeping inflation low and activity high » (Lavoie, 1996: 537).

Ledoit (2009), qui renonce à l'hypothèse selon laquelle l'impact d'une politique monétaire expansionniste varie selon la part de trésorerie des différents agents, pense démontrer que l'effet redistributif de l'expansion monétaire bénéficie davantage aux agents liés au marché financier (institutions gouvernementales, banques investisseuses, etc., dits « *Main Street* ») qu'aux agents qui sont loin de *Wall Street*. Dans la même optique, abordant le lien entre politique monétaire et distribution, mais au travers d'une approche seulement théorique et non pas empirique, et qui se fonde sur la nouvelle économie keynésienne de la non-neutralité de la monnaie à court terme, Williamson (2008) pointe le facteur de la « segmentation du marché des biens », qui fait que l'offre monétaire de la banque centrale conduit à une redistribution des richesses allant des agents non connectés au marché financier aux agents connectés. Pour Erosa & Ventura (2002) et Albanesi (2007), qui ajoutent à cette approche la variable portefeuille (forme d'actifs) afin d'approfondir la question, l'inflation, qu'on peut considérer comme une « taxe à la consommation régressive non linéaire (*non-linear regressive consumption tax*) », opère défavorablement sur les ménages à revenu faible, cette inflation ayant pour effet de distribuer les revenus et d'influencer la redistribution des actifs au travers du canal portefeuille, ce qui permet aux ménages aisés d'éviter cette « taxe inflationniste ».

Cependant, il s'avère que la question est véritablement complexe puisque, à l'opposé de ces thèses, Doepke & Schneider (2006), analysant toujours cette même expérience américaine, après la

¹³³ À titre indicatif, il est difficile de trouver dans la revue « *Journal of Post Keynesian Economics* » des articles traitant, que ce soit de façon théorique ou empirique, de l'impact d'une politique monétaire donnée sur la distribution des revenus des ménages au cours des vingt dernières années. Certes, la distribution des revenus constitue bel et bien l'un des points de mire de cette école, mais la question n'a pas été abordée dans sa relation avec la politique monétaire.

Seconde Guerre mondiale, croient constater, quant à eux, que les principaux perdants de l'inflation seraient les riches, les vieux ménages, et les obligataires majeurs (en grande partie les prêteurs), tandis que les gagnants en seraient les ménages, jeunes ou de la classe-moyenne, qui ont des dettes hypothéquées à taux fixe (débiteurs ou emprunteurs). D'ailleurs, toujours d'après ces auteurs, l'inflation, puisqu'elle est une taxe pour les obligataires étrangers, induit un transfert de richesses du reste du monde vers le pays. Carpenter & Rodgers III (2004) s'intéressent, eux, plutôt à l'impact qu'a une politique monétaire contractive sur le marché du travail, notamment sur les petits employés, plus vulnérables du fait de leur âge (jeunes adultes), de leur couleur (afro-américains), de leur éducation (issus d'un établissement éducatif) et de leur absence de qualification (travailleurs non-qualifiés). Le taux de chômage chez ces groupes montre qu'ils sont plus sensibles aux effets d'une politique de resserrement que les autres groupes auxquels on les compare.

L'étude de Coibion *et al.*, 2017, qui a pour objectif de faire la lumière sur l'impact d'une pareille politique, et sur l'ambiguïté du rôle que révèlent les cinq canaux mentionnés *supra*, a essayé d'examiner la contribution d'une politique monétaire donnée sur l'évolution à long terme de l'inégalité aux États-Unis depuis 1980, par rapport à la consommation et aux revenus, en testant la validité ou la pertinence de ces canaux. D'après les résultats de leur travail, une politique monétaire contractive entraînerait une augmentation de l'inégalité entre les ménages, inégalité quant au revenu, quant au revenu du travail, et quant à la consommation et aux dépenses totales. Elle aurait donc eu des effets importants et persistants sur l'inégalité, et ce dès le début des années 80¹³⁴. Plus précisément, en insistant sur l'hétérogénéité des ménages, sous l'angle du niveau des revenus ou des actifs et sous celui de la nature ou des formes de ces ressources, etc. (*heterogeneous agent models*) – ce que ne prenaient pas en compte les modèles à agent représentatif (*representative agent models*) – cet article démontre la pertinence des premier et quatrième canaux parmi les cinq, les deuxième et troisième étant jugés insignifiants, par contre.

Si ces dernières études sont en grande partie consacrées à une analyse fondée sur le cas américain, il existe d'autres études empiriques qui traitent de l'expérience coréenne, même s'il faut reconnaître qu'elles ne sont ni assez abondantes ni assez approfondies par rapport aux travaux traitant du cas américain. L'étude de Kang Sung-jin *et al.* (2013), montre que l'augmentation du taux d'intérêt réel conduirait à une hausse du taux de pauvreté, en n'ayant que peu d'impact sur le coefficient Gini. S'appuyant sur une base de données qui va de 1997 à 2007, cette étude comporte une faiblesse cruciale concernant les deux variables dépendantes que sont le « taux de pauvreté » et le « coefficient Gini ».

¹³⁴ La « *Great Moderation* », qui concerne la période de stabilisation macroéconomique qu'on date d'à partir du milieu des années 80, a un lien avec l'ajustement du ciblage d'inflation (baisse) décidé par la Banque centrale américaine. Selon cette étude, elle est considérée comme marquant en même temps le point de départ de l'aggravation de l'inégalité.

En effet, les valeurs utilisées dans cette étude sont très loin des statistiques couramment employées dans le reste de la littérature. Plus précisément, alors que le coefficient Gini dans cette étude montre une tendance à la baisse (amélioration de l'indice d'inégalité) à partir de 1999, la plupart des études sur le sujet jugent qu'il a alors au contraire une tendance à la hausse jusqu'en 2007¹³⁵.

Ainsi, il est difficile d'avoir confiance dans les résultats de l'auteur. Par ailleurs, d'après une autre étude (Shin Y.-s., 2006), une hausse de 1 point de % du taux directeur fait reculer la consommation des ménages de 0,4 point de %, mais le taux de diminution varie en fonction du niveau de revenu (baisse de 0,36 point de % pour les ménages à revenu haut ; 0,43 pour les ménages à revenu moyen ; 0,59 pour ceux à revenu faible). Cependant, même si cette recherche ne présente pas un processus d'analyse quantitative (modélisation), elle a le mérite, s'agissant du taux directeur, de souligner l'importance de la prise en compte de différentes variables socio-économiques telles que l'endettement des ménages, le pouvoir d'achat des ménages modestes, la politique immobilière, etc.

2. But de la politique monétaire et rôle de la banque centrale

En 2014, la directrice générale du FMI, Christine Lagarde, fait part de la position de l'organisation qu'elle dirige, concernant l'inégalité des revenus : « *Cela [l'inégalité] fait également partie du mandat* » et, « *parce que l'inégalité s'accroissait, nous avons dû y accorder plus d'attention et considérer la question de savoir si cet accroissement de l'inégalité dans ces sociétés [celles des pays pauvres], durant la période post-crise, était pertinente pour l'analyse macro-économique que nous faisons* »¹³⁶. Il s'agit bien d'une mutation significative, car outre cette interview donnée à ce quotidien, on perçoit un tel mouvement perceptible dans d'autres rapports (Clements *et al.*, 2011 ; Ostry *et al.*, 2014).

Par ailleurs, en 2015, l'ex-président de la Réserve fédérale des États-Unis, Ben Bernanke (2006 – 2014), admet, sur son blog¹³⁷, que la politique monétaire non conventionnelle mise en œuvre par la Fed depuis la crise de 2008-2009 fait augmenter le cours des actions et la valeur des actifs, ce qui pourrait conduire à un accroissement de la richesse des ménages aisés, tandis qu'il n'est pas certain qu'elle affecte directement l'inégalité et la disparité des revenus. Il cite à cet égard quelques études sur la question (Bivens, 2015 ; Hurst & Fuster, 2015 ; Doepke & Selezneva, 2015). En outre, le président

¹³⁵ Certes, le coefficient employé par cette étude est un indice par ménage, et cet indice peut différer selon les chercheurs qui peuvent manipuler les données brutes livrées, qu'il s'agisse du bureau des statistiques, ou du KLI. Ce n'est pas la valeur absolue mais la tendance générale qui compte ici ; or celle-ci est sensiblement la même dans de nombreuses études.

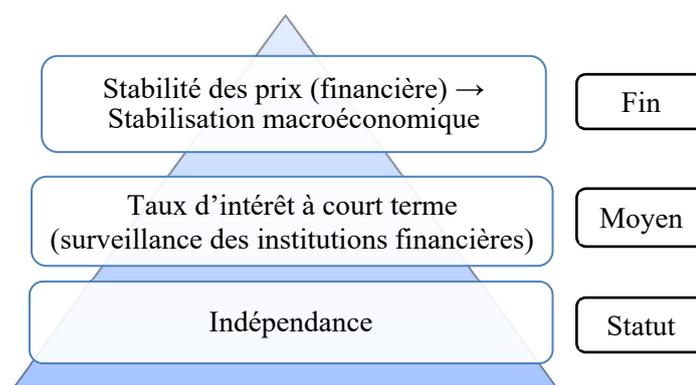
¹³⁶ *The New York Times* du 8 avril 2014: « In New Tack, I.M.F. Aims at Income Inequality », « Because inequality rose, we had to look at it more carefully and look at whether rising inequality in those societies in the postcrisis period in particular was relevant for the macroeconomic analysis that we do ».

¹³⁷ BERNANKE Ben S. (2015), « Monetary policy and inequality », Brookings. (<https://www.brookings.edu/blog/ben-bernanke/2015/06/01/monetary-policy-and-inequality/>).

de la BCE, Mario Draghi (2011–2019), mentionne-lui aussi, en 2015, les conséquences potentielles d'une politique monétaire expansionniste, s'agissant des « allocations de ressources » et de la « distribution des richesses ». Quant à la distribution des revenus, il pointe un transfert de richesse des ménages jeunes (16–44) vers les ménages vieux relativement aisés, au travers d'une politique monétaire non conventionnelle (effets sur inégalité sociale), avec la conséquence indésirable de conduire plutôt à faire épargner davantage (désincitation à la consommation) dans le contexte d'une société de vieillissement. Il souligne ainsi l'importance des décisions de la Banque centrale¹³⁸.

Cela veut dire que ce sont les limitations du rôle traditionnel de la Banque centrale qui sont en réalité remises en cause. En effet, la « bonne pratique », « traditionnelle », pour une Banque centrale, celle qui était auparavant prescrite par les institutions financières internationales et par de nombreux économistes, se trouvait comprise dans une perspective néo-libérale et comportait donc en conséquence trois buts et missions : 1. Préserver l'indépendance ; 2. Se concentrer sur la lutte contre l'inflation (y compris par le régime de ciblage de l'inflation) ; 3. Mettre en œuvre une politique monétaire de manière indirecte (à savoir pour un taux d'intérêt à court terme, au lieu d'un mode direct tel que le plafond de crédit) (Epstein, 2007c ; Bernanke *et al.*, 1999). Autrement dit, selon ce modèle du comportement idéal d'une Banque centrale, il était tenu pour admis par tous que la Banque centrale, supposée avoir un statut indépendant de l'Administration, devait se focaliser sur la stabilisation de l'économie, en se gardant bien de toute intervention directe sur le marché financier au moyen d'un changement du taux d'intérêt, à titre d'exemple. Ceci peut être schématisé dans la structure pyramidale suivante (schéma V-1).

Schéma V-1. La structure de la Banque centrale



Or pareil modèle était fort loin de correspondre à la réalité, et il ne correspondait même guère en fait à quoi que ce soit de précis historiquement (ni dans le passé ni dans le présent). De plus, il n'avait non plus rien à voir avec le niveau économique des pays, économies avancées ou pays en voie de

¹³⁸ « The ECB's recent monetary policy measures: Effectiveness and challenges », Conférence « 2015 Michel Camdessus Central Banking Lecture ».

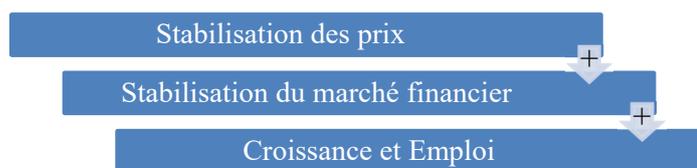
développement. Dans un premier temps, la politique monétaire n'avait dans le passé, notamment durant l'industrialisation, guère pris un chemin indépendant de celui des autres politiques économiques, cela vaut non seulement pour les pays en voie de développement mais aussi pour les pays industrialisés. En fait, la Banque centrale n'avait jamais été aussi indépendante que ce modèle le voulait. En effet, si la Réserve fédérale des États-Unis a obtenu, en 1951, un certain statut indépendant, c'est bien *au sein* du gouvernement (*independent within government*), et non pas indépendamment *du* gouvernement (*of government*). Plusieurs pays d'économie avancée n'autorisent d'ailleurs pareil statut que depuis les années 1990 : la Banque de France en 1993, la Banque du Japon en 1997, la Banque d'Angleterre en 1998, entre autres¹³⁹.

De plus, la réaction de certaines Banques centrales face à la crise de 2008-2009 a par ailleurs remis en cause cette représentation classique que l'on se faisait d'une Banque centrale. Ainsi, après la crise de la dette dans la zone euro, la BCE met en œuvre en 2012 le programme OMT (Opérations monétaires sur titre), qui vise, très activement, à injecter des liquidités, avec une baisse du taux directeur telle qu'il va finalement atteindre 0 % en 2016. Même si elle vise 2 % (au-dessous mais proche de 2 %) comme cible de l'inflation, il s'agit plutôt d'une mesure tentée pour lutter contre la déflation. D'ailleurs, la part des raisons politiques dans l'objectif de sortir de la crise de la monnaie unique n'était pas négligeable. De plus, ayant adopté un régime de ciblage de l'inflation en 2012, la Banque du Japon, au début de 2013, dans le cadre du 2^{ème} gouvernement Abe (de décembre 2012 à décembre 2014), annonce un programme d'« *Open-Ended Asset Purchasing* » (rachat des obligations, sans fixer ni durée ni montant) en ajustant la cible de l'inflation, de 1 % à 2 %. Finalement, l'objectif principal de la Banque centrale japonaise résidait dans une hausse du taux d'inflation par une relance de l'économie, politique économique dite *Abenomics*. Par ailleurs, la Fed contribuait à résoudre le problème de la dette des États-Unis en achetant des obligations d'État au moyen d'une politique monétaire non-conventionnelle. En conséquence de quoi la politique monétaire des Banques centrales de certains pays majeurs fut appelée Guerre des monnaies (ou des taux de change).

C'est ainsi que, se justifiant grâce aux discours mentionnés *supra*, peut également être mis en discussion le nouveau rôle de cet organisme indépendant. On peut schématiser ainsi les trois étapes constituant désormais le rôle ou la mission de la Banque centrale (schéma V-2).

¹³⁹ Outre la question du statut indépendant, quant aux pays en voie de développement, nous pouvons constater qu'il existe, entre la croissance et l'inflation, un « effet de seuil » évident qui signifie que la cible de l'inflation très faible peut imposer des coûts d'opportunité en termes de croissance et de création d'emplois. De plus, il est difficile de dire que les pays ayant adopté le régime de ciblage de l'inflation (*inflation targeting regime*) s'en soient trouvés en meilleure situation en termes de « productivité du travail », de « vulnérabilité de l'emploi », « de pauvreté au travail », et de croissance, que leurs homologues qui n'avaient pas adopté ce régime (Anwar et Islam, 2011 ; Epstein, 2007a, 2007b). Quant aux pays développés, cette question de l'inflation a, de facto, bel et bien perdu ce qui faisait sa vitalité depuis la crise de 2008-2009.

Schéma V-2. Évolution du but de la Banque centrale



En premier lieu, et constituant l'objectif principal d'une banque centrale, la stabilisation des prix est une des leçons tirées, dans la perspective macroéconomique, de l'expérience des années 70, période durant laquelle la plupart des pays dans le monde ont connu une inflation très forte ou bien de fortes fluctuations des prix. Pour plus de la moitié des pays membres de l'OCDE, en effet, c'est à partir du début des années 90 que le taux d'inflation annuel commence à demeurer à un niveau inférieur à 5 %.

En deuxième lieu, au fur et à mesure que croît le secteur financier, cette stabilité du marché financier va être, elle aussi, intégrée au jeu de la politique monétaire. S'agissant du cas coréen, à la suite de la révision de la Loi sur la Banque de Corée, en 2011, est ajouté à son article premier, qui mentionnait l'objectif de cet organisme, un paragraphe 2, qui insiste sur une « prudence, pour une stabilité financière ». Ces deux premiers buts ne sont pas différents, dans la mesure où ils n'insistent que sur la *stabilité* macroéconomique. Pourtant, la crise financière mondiale, en s'installant à partir de 2008 et en gagnant de nombreux pays, a en fait ruiné le dogme néolibéral qui dominait les décisions de la Banque centrale en matière de politique monétaire.

En troisième lieu, si l'on suit l'idée d'O. Blanchard (2012)¹⁴⁰, la Banque centrale, si elle veut dépasser cette deuxième étape, exigera d'elle-même de mieux prendre en compte dorénavant la croissance, ceci devenant désormais l'un de ses objectifs¹⁴¹. Certes, la croissance ou le développement durable de l'économie nationale faisaient naturellement partie des buts ultimes de toute politique

¹⁴⁰ Olivier Blanchard, lors d'une conférence de son organisation, déclara : “*Before the crisis, mainstream economists and policymakers had converged on a beautiful construction for monetary policy. To caricature just a bit: we had convinced ourselves that there was one target, inflation. There was one instrument, the policy rate. [...] If there is one lesson to be drawn from this crisis, it is that this construction wasn't right, that beauty is unfortunately not always synonymous with truth. The fact is that there are many targets and there are many instruments. [...] The first is that you can have stable inflation and a stable output gap, but things are not going well behind the –macroeconomic– scene. For example, tensions are building up in the financial sector, and financial instability eventually translates into major problems in terms of output and activity. This has led to a general consensus that the list of targets must now include financial stability, in addition to macroeconomic stability. [...] the link between inflation stability and the output gap is probably much less tight than we pretended. In a number of countries, the behavior of inflation appears to have become increasingly divorced from the evolution of the output gap. [...] We should think of two tools. The first one is, as usual, the policy rate, and the other is sterilized intervention, something that works when there is imperfect capital mobility*”

¹⁴¹ Laissant entendre que se déroule une mutation significative, Blanchard va au-delà d'une thèse des nouveaux keynésiens qui ne s'accordent pas toujours sur l'efficacité des politiques budgétaires et monétaires à la mode keynésienne. Son exposé peut être résumé en quatre arguments. S'agissant de la politique monétaire : 1. Il ne peut pas y avoir pour elle qu'une seule visée (lutter contre l'inflation) ni qu'un seul moyen (le taux directeur). 2. La liste de ses visées doit inclure la stabilité financière, outre la stabilité des prix. 3. Le lien entre inflation stable et écart de production n'est pas clair. 4. Il faut penser, outre au taux directeur, à une intervention « stérilisée » dans les pays émergents, où la mobilité du capital est imparfaite, afin de pouvoir stabiliser le taux de change. Il importe de mesurer la portée de ces deux derniers énoncés.

monétaire, mais cette la croissance était normalement considérée comme une conséquence naturelle, que celle-ci soit virtuelle ou à long terme, c'est-à-dire comme un produit de cette politique, alors qu'elle va tendre désormais à devenir aussi une fin en soi, dans une troisième étape, « croissance et emploi ». En outre, bien que Blanchard (2012) limite, s'agissant de l'intervention publique, son objet (les pays émergents) et sa méthode (intervention stérilisée), cet économiste reconnaît, et admet finalement, une certaine imperfection du marché financier, ou du moins l'insuffisance de sa capacité autorégulatrice. Afin de mieux saisir l'importance d'une telle mutation, il est nécessaire d'envisager plus précisément quelles étaient, ou sont encore, les idées dominantes les plus répandues, concernant le rôle de la Banque centrale.

Pour résumer et pour en revenir au modèle évoqué ci-dessus, on peut constater que dans les pays avancés, au moins à partir de la crise de 2008-2009, l'objectif principal de la politique monétaire est donc passé de celui de la *stabilisation* des prix à celui de la *croissance* ou de l'*emploi*¹⁴². Pour permettre une injection de liquidités sur le marché, le taux d'intérêt a, compétitivement voire agressivement, baissé dans plusieurs pays, et certaines banques centrales ont donc alors mis en œuvre une politique non conventionnelle (hélicoptère monétaire) allant au-delà d'une simple action au travers du taux d'intérêt. Finalement, il reste difficile de comprendre cette décision et le changement intervenus dans le comportement de la Banque centrale si l'on ne considère pas cette question dans une perspective d'économie politique.

3. Une approche alternative de la Banque centrale et de sa politique monétaire

Quant à la problématique de la discordance entre la théorie et les faits, lorsque la conjoncture économique usuelle est temporairement altérée, à cause d'un choc externe ou interne, un modèle auparavant valide peut perdre cette validité théorique. Même dans ce cas, la pertinence éventuelle d'un tel modèle demeure néanmoins. En revanche, si l'on s'aperçoit qu'un modèle était fondé sur une hypothèse qui d'emblée était loin de la réalité, il doit être rejeté pour un autre. En ce sens, il convient d'envisager la possibilité d'une harmonisation entre la théorie et les faits en matière de politique monétaire, notamment d'une harmonie qui pourrait être réalisée par la prise en compte du lien entre politique monétaire et politique sociale.

C'est dans pareil contexte qu'une réflexion sur la politique sociale, notamment sur l'impact social d'une politique monétaire, peut s'imposer à la Banque centrale et à sa politique monétaire, sur une base à la fois théorique et empirique. Certes, la recherche portant sur les politiques monétaires affectant la distribution des revenus, la pauvreté, etc., est restée plutôt limitée à certains domaines. Par ailleurs, si

¹⁴² La Fed, plus précisément le Comité Fédéral d'Open Market (*Federal Open Market Committee*) a admis en 2012 l'emploi comme l'un des deux objectifs de la politique monétaire de la Fed.

les problématiques sous-tendant ces études ne se contentent pas d'une simple curiosité, on peut constater que leurs conclusions pourraient avoir des implications politiques et sociales, à saisir et à retenir par l'autorité financière (ou par la Banque centrale), au moins sur deux points : d'une part, prendre en compte les conséquences, potentielles ou prévisibles, d'une politique monétaire déterminée lors de sa décision ou de sa mise en application ; d'autre part, veiller à ce qu'elle s'articule harmonieusement avec la politique budgétaire et publique, afin de pouvoir lutter contre ses effets secondaires prévisibles négatifs. Cette coopération jouera ainsi le rôle de pont entre la Banque centrale (politique monétaire) et la politique de protection sociale.

Cette problématique n'est pas originale dans l'approche institutionnaliste de la monnaie. Si nous avons pu auparavant suivre certaines idées macroéconomiques du *mainstream*, il nous faut ici user de cette approche qui s'oppose radicalement à la conception de la théorie quantitative de la monnaie, et qui pose une question fondamentale sur la doctrine de politique monétaire. Dans cette optique, *la monnaie a pour fondement ultime la foi sociale, à savoir cette confiance qui la fait accepter unanimement par une communauté, parce que chacun de ses membres anticipe que tous les autres la désirent. De ce fait, la politique monétaire ne saurait être arbitraire. Elle doit se légitimer par sa conformité à une source éthique de la confiance* (Aglietta & Orléan, 2002).

La politique monétaire risque de se réduire certes à une affaire de crédibilité à l'égard de la quantité de monnaie émise par la banque centrale. Cependant, selon Aglietta et Orléan (2002), le problème de la confiance *ne peut être camouflé derrière une soi-disant correspondance biunivoque entre quantité de monnaie et niveau général des prix* (Aglietta & Orléan, 2015). Cela signifie qu'il faut reconstruire une doctrine monétaire pour guider la politique monétaire. De plus, dans une économie à monnaie interne, la dichotomie entre prix nominaux et prix relatifs ne tient plus. *La reconnaissance de l'inflation n'est pas évidente*, parce que toute augmentation des prix nominaux ne constitue pas de l'inflation. Dans ce contexte, *le ciblage de l'inflation*, qui vise à fixer le point focal sur lequel les agents coordonnent leurs anticipations d'inflation, *devient désormais flexible* (*ibid.*). Il fournit à la banque centrale un *cadre institutionnel de discrétion contrainte* dans lequel elle peut mener une *politique conforme au bien commun* (*ibid.*). Par conséquent, la politique monétaire a, de son côté, pour mission de détecter et d'endiguer la fragilité financière nourrie par l'interaction de hauts niveaux d'endettement et de la spéculation sur les prix des actifs. La banque centrale doit donc s'orienter en conservant une balance des risques pour pouvoir atteindre un *objectif conforme à la confiance éthique* (*ibid.*) : soit le plein emploi soutenable, soit l'allègement de l'endettement des ménages, etc.

Ainsi, si, en se fondant sur le sens de l'« intérêt général », l'une des logiques de l'État social consiste à intervenir sur le marché ou à régulariser son fonctionnement, le marché étant donc perçu

comme une institution imparfaite, cette logique de l'État social en peut, comme telle, se réduire ni à une redistribution des revenus ni à un allègement du risque social. L'État social doit bien plutôt viser, au-delà du domaine de la simple protection sociale, un engagement dans des actions qui puissent soutenir une croissance durable et équilibrée, et la création ou le maintien des emplois au travers des diverses politiques économiques en jeu (budgétaire, industrielle). C'est parce que, s'agissant de la politique monétaire, son objectif final, à savoir la stabilisation macroéconomique, ne peut, en fait, être atteint sans création d'emplois ni développement économique (Epstein, 2007b). Ainsi, allant au-delà de l'étape « croissance et emploi », il convient que la Banque centrale, devenue sensible aux demandes de la société pour davantage d'État social, soit amenée à se poser la question de ce que doit être et de ce que doit faire désormais une banque centrale digne de ce nom.

Cela désigne bel et bien la nécessité de jeter de nouvelles fondations, des fondations qui puissent permettre de bien cerner le but et d'orienter la direction de ce que devra être cet organisme en prenant attentivement en compte la question de savoir quelles sont les politiques budgétaires, industrielles et sociales à mettre alors en œuvre pour l'atteindre¹⁴³. Autrement dit, *la mission de la Banque centrale ne saurait être détachée de l'ensemble des politiques que les citoyens confient à leurs représentants pour œuvrer au bien-être social. C'est bien pourquoi la Banque centrale doit dialoguer avec les autres pouvoirs d'exécution de la politique économique et doit rendre des comptes aux représentants du peuple sur la réalisation de son mandat* (Aglietta et al., 2016 : 312).

II — PERSPECTIVE HISTORIQUE : LE LIEN INSTITUTIONNEL ENTRE POLITIQUE MONÉTAIRE ET POLITIQUE SOCIALE EN CORÉE

Si nous avons auparavant considéré la mutation intervenue concernant le but d'une politique monétaire et le rôle de la Banque centrale dans les domaines théorique et pratique, d'un point de vue général, la présente section va examiner le cas coréen dans le cadre de cette tendance globale. Plus

¹⁴³ On peut d'ailleurs citer le comportement de la Banque de Corée comme exemple pour se faire une idée de la façon dont peut se concrétiser pareille optique. Malgré la hausse du taux d'intérêt (de 0,25 à 0,5 %) décidée par la Fed en décembre 2016, la Banque de Corée a maintenu son taux directeur à 1,25 %, qui était d'ailleurs demeuré tel depuis juin 2016, mais qui n'avait cessé auparavant de baisser depuis juillet 2012 (où il était de 3,25 %). La raison principale de cette décision, en dépit du risque de fuite de capitaux, se trouvait dans le désir de remédier au problème de l'endettement des ménages. Notamment, même s'il y a peu d'effets à escompter d'une politique de bas taux d'intérêt sur une relance de l'économie, cette institution indépendante a voulu tenir compte de l'impact que produirait une hausse de cet intérêt sur la demande intérieure et sur la dette des ménages. En effet, l'endettement des ménages n'est pas seulement un problème pour une politique monétaire mais il est considéré comme un facteur de risque pour toute l'économie coréenne depuis ces dernières années. Finalement, si la hausse du taux d'intérêt est une question de temps, il faut prendre en compte la répartition de cette dette selon le statut socio-professionnel des ménages concernés et selon leur niveau de revenu, et donc considérer également la possibilité de mettre en œuvre une série de mesures budgétaires et publiques (logement, contrôle du marché immobilier, etc.) qui puissent être à la hauteur de ce que demande cet état des lieux. Il s'agit donc d'une coordination des politiques économiques afin que soit minimisé le plus possible le choc engendré par l'application de telle ou telle politique.

précisément, nous allons aborder trois tournants historiques et institutionnels intervenus dans le domaine de la politique monétaire en nous concentrant sur leur impact social ou sur leur rapport avec la politique sociale. Ces trois changements sont : la nationalisation *de facto* des institutions financières en 1962 ; l'indépendance du statut de la Banque de Corée, obtenu en 1998 ; l'adoption d'un régime flottant de taux de change, en 1998.

1. La nationalisation des institutions financières

Parallèlement au renforcement de son contrôle sur sa Banque centrale¹⁴⁴, le gouvernement coréen a effectivement nationalisé toutes les institutions financières en 1962, au tout début de l'industrialisation du pays. Cette situation demeura jusqu'aux années 80. Avec pour objectif de mobiliser des ressources financières supplémentaires, le gouvernement promulgua en 1961 une « loi sur les procédures de cession des actifs illégalement amassés *부정축재처리법* » : c'était la première mesure visant à s'assurer d'un contrôle sur l'économie afin de pouvoir mener à son gré une puissante politique économique. En invoquant cette disposition, les entrepreneurs pris en faute qui avaient été arrêtés furent finalement libérés à la condition de promettre de se dévouer, désormais, au développement de l'économie nationale, mais surtout à la condition de céder leurs actions bancaires privées à l'État. Puis l'État limita, en 1962, l'exercice du droit de vote – réservé auparavant aux gros actionnaires des institutions financières – au travers de sa « Loi portant sur une mesure temporaire pour les institutions financières *금융기관에 대한 임시조치법* ». « Temporaire », mais qui ne fut abrogée qu'en 1982. Il s'agissait là, en fait, d'une véritable nationalisation de toutes les institutions financières. Avec, en 1962, la révision, mentionnée *supra*, de la Loi sur la Banque de Corée, l'État mit au point un « Régime financier soumis à l'État (*gwanchi geum-yung*)¹⁴⁵ » et put alors directement distribuer certaines ressources financières non pas selon une distribution obéissant au fonctionnement du marché, à savoir selon l'offre et la demande, mais par une sélection stratégique issue de son propre chef.

Le fait que l'État ait ainsi *de facto* gouverné les institutions financières pendant 30 ans est un élément symbolique caractérisant bien les politiques monétaires menées durant l'industrialisation. De cela, il peut y avoir nombre d'évaluations différentes, et divergentes. Pourtant, vu la situation de sous-développement du secteur financier, il faut admettre que l'intervention publique était nécessaire. En outre, dans les situations où il y avait un fort risque de défaillance du marché, le rôle de l'État, et notamment par ses interventions sur le marché financier, par exemple par création et régulation des institutions financières, allocation de crédits, a contribué indubitablement à l'essor économique du

¹⁴⁴ À la suite de la première révision de la Loi sur la Banque de Corée, décidée par le gouvernement autoritaire, en 1962, la banque centrale coréenne perdit cette autonomie et céda une grande partie de ses pouvoirs au Ministère des Finances

¹⁴⁵ C'est une expression coréenne qui désigne la gouvernance de la finance par l'administration, et notamment une liaison triangulaire entre « État – Entreprise – Banque ». L'expression a été souvent employée, surtout dans un sens négatif, lors des explications fournies sur la crise en 1997.

pays. On peut voir ce genre de comportement étatique dans plusieurs autres pays d'Asie de l'Est (Stiglitz, 1993). En ce sens, il est légitime d'insister sur la complémentarité institutionnelle entre politique financière et politique industrielle (Lechevalier *et al.*, 2019).

Ceci étant, comment pouvons-nous caractériser le lien qu'a eu cette direction financière étatisée avec le régime de *welfare*, plus précisément le domaine de protection sociale susceptible d'affecter les revenus réels des ménages ? Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, les dépenses sociales du pays sont restées très limitées durant l'industrialisation. L'État développeur coréen continuait de mener sa politique monétaire expansive, c'est-à-dire que, plutôt qu'une politique de stabilisation des prix, c'était une politique monétaire au service de la croissance économique qu'il guidait son action à cette époque (Haggard, 1994). En revanche, il s'efforçait de contrôler les prix de certains produits de première nécessité au moyen des politiques budgétaires, notamment d'un « système du double prix du riz » (voir encadré IV-1).

En même temps, si l'État a introduit plusieurs mesures forçant les citoyens à l'épargne (épargne forcée), et cela jusqu'au milieu des années 1970, c'était afin de mobiliser les ressources domestiques. Il lança ainsi en 1976 un type de compte d'épargne, qui était de fait très favorable aux ménages populaires défavorisés, l'« épargne pour la constitution de biens chez les salariés *재산형성저축* ». Elle leur assurait un intérêt à haut bénéfice. En vigueur jusqu'en 1995, cette épargne était réservée aux ménages dont le revenu annuel était inférieur à 250 000 wons¹⁴⁶, et elle offrait un intérêt annuel à hauteur de 26 % (de 24 à 26 % pour une épargne de 2 ans ; de 24 à 27 % pour une épargne de 3 ans contre 14 à 16 % pour les autres comptes à terme, en 1976). En outre, les épargnants étaient exonérés de l'impôt sur les revenus de placement bancaire, de la taxe sur l'habitation, ainsi que de celle sur la Défense¹⁴⁷. Ce programme avait néanmoins au fond, bien évidemment, lui aussi, pour objectif premier de mobiliser des ressources qui devaient assurer la promotion de l'industrie chimique et lourde¹⁴⁸.

Cela signifie que ces mesures ont en fait joué le rôle de combler partiellement les limites des politiques sociale et monétaire, et cela dans une situation où les institutions financières étaient entièrement contrôlées par l'État. Il n'en demeure pas moins que si l'industrialisation de Corée a été réalisée, c'est en restreignant fortement la demande intérieure, notamment la consommation.

¹⁴⁶ Sur la base de l'indice des prix (2010 = 100), ce montant correspond à 70 % du salaire médian de 2012 dans le pays.

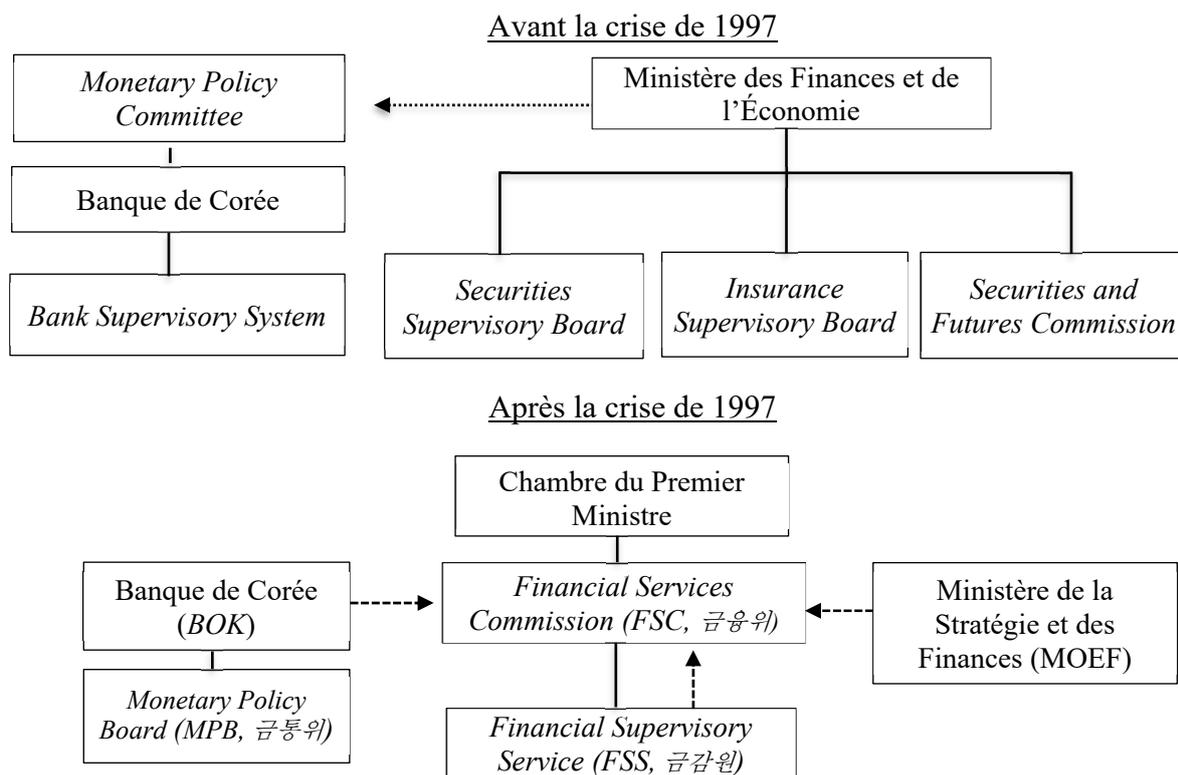
¹⁴⁷ Introduite en 1975, cette taxe fut abolie en 1990.

¹⁴⁸ En 1979, c'est près de la moitié des salariés qui avaient ouvert ce genre de compte (47,4 %) et le solde de ce compte s'élevait à 840 milliards de wons (2,6% du PIB), d'après le quotidien *JoongAng Ilbo*, *재형저축이 뭔가요*, <http://news.joins.com/article/12452287>

2. L'indépendance du statut de la Banque centrale et son rôle

Pendant longtemps la Banque de Corée a été ironiquement caricaturée sous ce nom d'une « Succursale *Namdaemun* du Ministère des Finances »¹⁴⁹. Il s'agit d'une expression métaphorique qui signifie sa subordination au gouvernement, fait qui fut bien réel jusque dans les années 80 dans ce pays. Après la révision complète de la Loi sur la Banque de Corée de 1998, la Banque centrale du pays obtint finalement un statut indépendant, qui lui permit de présider le Conseil de la Politique Monétaire (désormais MPB: *Monetary Policy Board*) en contrepartie d'une cession de ses activités de surveillance des banques. Enfin, si c'est la Commission des Services Financiers (désormais FSC : *Financial Services Commission*) qui assume la décision de la politique financière globale et de la surveillance des institutions financières (occupée par le *Financial Supervisory Service* (désormais FSS), c'est la Banque centrale, en tant qu'organe exécutif autonome de cette décision, qui se concentre désormais sur la politique monétaire (voir schéma V-3).

Schéma V-3. Le changement dans les organisations financières après la crise de 1997



Note : la flèche signifie une participation à la composition de l'organisme concerné.

On peut ici se poser certaines questions sur deux points : son indépendance est-elle véritable ? Quels sont son rôle ou ses buts principaux ? Quant au premier point, même si cette banque garde une

¹⁴⁹ « *Namdaemun* (Grande Porte du Sud) » est le nom courant d'un monument du patrimoine, appelé aussi « *Sungnyemun* (Porte de *Sungnyemun*) » mais il désigne aussi le nom de tout le quartier autour de cette porte. L'expression est donc parfois utilisée de nos jours afin de critiquer une intervention excessive du gouvernement, qui va bien au-delà de son périmètre propre.

distance vis-à-vis du gouvernement en termes de gestion organisationnelle, c'est toujours le chef d'État qui nomme *de facto* 5 des membres du Conseil sur 7 (voir tableau V-2). Pourtant, il est difficile d'affirmer que leur décision dépende pour autant du gouvernement. En premier lieu, la durée du mandat juridique des membres du MPB, y compris celui du président de cette BOK, a été respectée depuis 1998, alors que l'échéance de ce mandat ne coïncide pas avec celle du chef de l'État. En deuxième lieu, outre que le vice-ministre du MOEF a temporairement assisté au MPB durant le gouvernement LEE Myung-bak (2008-2012), ce Conseil a été dirigé d'une manière autonome. S'agissant du deuxième point, il est évident que le rôle de la Banque centrale avait bien été réduit à celui d'une stabilisation des prix et du marché financier du fait des deux révisions de la loi sur la Banque de Corée (1997, 2011).

Tableau V-2. Composition des membres du Conseil et durée des mandats après 1997

<p>FSC (9 membres ; 3 ans)</p>	<p>Président et Vice-président du Conseil nommés par le Président (d'un rang de (vice-) ministre) Vice-ministre de la Stratégie et des Finances Président du FSS (3 ans) Direction de la <i>Korea Deposit Insurance Corporation</i> Vice-président de la BOK Deux experts recommandés par les président et vice-président du Conseil Un délégué des milieux économiques recommandé par la Chambre du Commerce et de l'Industrie.</p>
<p>MPB (7 membres ; 4 ans)</p>	<p>Président et Vice-président de la BOK (4 ans et 3 ans) 5 membres recommandés par le Ministre du MOEF, le président de la BOK, le président du FSC, le président de la Chambre du Commerce et de l'Industrie, le président de la <i>Korea Federation of Banks</i> (4 ans)</p>

L'important ici est le fait que l'indépendance de sa Banque centrale soit un choix institutionnel adopté pour l'efficacité des politiques à mener. Autrement dit, ce n'est ni une question de démocratie, ni une question de morale. En effet, alors qu'est nécessaire une articulation, ou mieux une coordination entre les différentes politiques économiques et sociales, cette indépendance pourrait constituer un obstacle aux buts d'autres politiques économiques et sociale, notamment si la Banque centrale ne s'attache qu'au rôle spécifique confié à son organisme. À titre d'exemple, l'origine de la bulle de l'immobilier, et de l'endettement des ménages fortement lié à cette dernière qui surgissent à partir de 2002, se trouve partiellement dans la décision de la Banque centrale d'avoir maintenu un si bas taux d'intérêt du fait qu'il n'y avait aucun risque de hausse des prix à la consommation (voir l'encadré V-1)¹⁵⁰.

Toutefois, le fait que le MPB ait récemment commencé à prendre en compte, lors de ses décisions d'un taux d'intérêt, différents facteurs sociaux tels que l'emploi, l'inégalité des revenus, l'endettement

¹⁵⁰ Nous présentons deux épisodes concernant la décision de cette banque dans l'encadré V-1.

des ménages, etc., est loin d'être à négliger. Cela veut dire qu'il est reconnu que l'impact d'une politique monétaire ne se réduit pas à certains domaines (les prix ou la relance de l'économie), mais peut s'étendre à plusieurs secteurs socio-économiques (marché immobilier, marché des actions, endettement des ménages, etc.). Cela signifie qu'est perçue la nécessité d'une *complémentarité* avec les autres politiques, économique et sociale.

Encadré V-1. Deux épisodes successifs de la politique monétaire en Corée depuis 1998

Cette section se propose d'aborder deux épisodes successifs de la politique monétaire mise en œuvre depuis la crise de 1997. Le premier concerne la génération d'une bulle dans le marché immobilier, entre 2002 et 2004, bulle due à une politique monétaire qui persistait à maintenir des taux d'intérêts bas en ne prenant en compte que l'objectif de la stabilisation des prix. Le second est constitué par la série des politiques monétaires mises en œuvre afin de répondre à la crise mondiale de 2008-2009.

1. Bas taux d'intérêt et bulle de l'immobilier de 2002 à 2004¹⁵¹

À partir de 2000, la Banque de Corée ne cesse de baisser son taux d'intérêt (le taux directeur) pour arriver jusqu'à 3,25 % à la fin de 2004, notamment afin de lutter contre le recul de l'économie mondiale issu du contrecoup du 11 septembre 2001. Alors que le pays enregistrait 3 % de taux de croissance en 2001, il tomba après dans la « trappe à liquidités ». En 2002, les investissements baissèrent (taux d'investissement et FBCF) et le taux d'épargne des ménages marqua son niveau le plus bas (1% du RDB). Toutefois, les prix à la consommation sont restés très stables entre 2002 et 2007. C'était la Bourse de Séoul et le marché immobilier qui absorbaient les fonds mis en circulation par ces bas taux d'intérêt. Il en résulta que, de 2001 à 2003, les prix du logement¹⁵² et le cours des actions manifestèrent une puissante tendance à la hausse, malgré une hésitation temporaire de ces derniers, due à ce qu'on a appelé le « séisme de la Carte de crédit » en 2002 – 2003. Même si la Banque de Corée commence à hausser son taux d'intérêt à partir de 2005, cette mesure n'est pas suffisante pour calmer les spéculations effrénées qui se déchainent sur l'immobilier, surtout sur les appartements. En conséquence de quoi le taux d'endettement des ménages se met à grimper de façon très importante durant cette période. C'est seulement grâce au renforcement du contrôle sur le ratio de la dette par rapport au revenu (*DIT : Debt To Income ratio*), mis en œuvre à partir de 2007 par le gouvernement, que peut être finalement stabilisé le rythme de l'augmentation des prix du logement et de l'endettement des ménages (Park J.-k., 2014). Finalement, il apparaît qu'après avoir baissé trop tardivement leur taux d'intérêt après la crise de 1997, les autorités monétaires, et notamment la Banque centrale, auront par contre, cette fois-ci, maintenu trop longtemps une politique de bas taux d'intérêt.

¹⁵¹ Cet épisode est inspiré par l'étude de Park J.-k. (2014).

¹⁵² Certaines études montrent que c'est la politique de bas taux d'intérêt qui est l'origine majeure de la bulle immobilière (logement) (Park Jong-kyu, 2002 ; Choi Ho-sang, 2006).

Le facteur principal grâce auquel la Banque centrale a pu maintenir un si bas taux d'intérêt jusqu'en 2005 se trouve dans l'absence d'un risque susceptible de faire augmenter les prix à la consommation. Autrement dit, malgré les baisses successives du taux d'intérêt, les prix sont demeurés stables sans que soit prise aucune mesure particulière contre l'inflation. Certes, la stabilisation des prix à ce moment-là a pu être aussi bien une cause qu'une conséquence de la spéculation immobilière. Pourtant, il n'en reste pas moins vrai que la Banque de Corée n'avait en vue que la seule relance économique, et les prix. Cette hausse des prix du logement et cet endettement croissant des ménages rendent très manifeste que le rôle d'une politique monétaire ne saurait pas être réduit à celui de stabiliser les prix.

2. La politique monétaire après la crise de 2008-2009 : croissance faible et taux bas

Contrairement à ce qui s'était passé lors de la crise de 1997-1998, la Banque centrale coréenne a très activement réagi à la crise financière de 2008-2009, en baissant son taux directeur pour lutter contre la récession mondiale. Alors qu'il était resté à 3,25 %, son niveau le plus bas, à la fin de l'année 2004, ce taux directeur ne cessa d'augmenter à partir d'octobre 2005, pour atteindre 5,25 % en août 2008. Grâce à des baisses successives affectant ce taux relativement élevé, qui tombe alors jusqu'à 2 % (moyennant 6 baisses en 4 mois), la Banque de Corée a pu répondre à une conjoncture économique mondiale qui avait considérablement régressé depuis la faillite de *Lehman Brothers*, en septembre 2008. Toutefois, le taux de croissance économique réel tombe à 2,8 % en 2008, à 0,7 % en 2009, contre 5,5 % en 2007 ; mais il remonte à 6,5 % en 2010. Par ailleurs, le pays doit de nouveau subir l'instabilité du marché financier, notamment la forte volatilité du marché de change. Celle-ci est plus importante que celle qu'ont connue les pays « apparentés » (Singapour, Taïwan, etc.)¹⁵³, alors que l'économie coréenne n'avait pourtant pas de lien direct avec les banques d'investissement américaines. C'est pourquoi, en ce qui concerne les facteurs internes de cette crise, il convient de préciser les deux points suivants en matière de politique monétaire.

En premier lieu, il faut constater, comme lors de la crise de 1997, que les autorités financières, et notamment la Banque centrale, n'ont pas bien contrôlé les banques, dont la dette extérieure à court terme augmentait si rapidement depuis 2005. À partir de 2006, la dette extérieure de la Corée augmente *agitato*, pour atteindre plus de 45 % de son PIB nominal en 2008. Notamment, la part de la dette à court terme sur la dette totale s'accroît, passant de 41 % au 4^{ème} trimestre 2005, à 55 % au 1^{er} trimestre 2007. De plus, dans cette dette totale à court terme, la part détenue par les sociétés financières a, durant l'année 2006, augmenté, passant de 82 % à 87%. Finalement, la part de la dette à court terme par rapport aux réserves de devises s'élevait à 80 % en 2008, tandis que ces dernières restaient assez importantes après avoir très rapidement crû à partir de 1998 (environ 23 % du PIB en 2007). Autrement dit, le marché financier du pays était déjà

¹⁵³ Le Won s'est déprécié bien davantage que le dollar taiwanais et que le dollar singapourien durant cette crise. D'ailleurs, contrairement à l'évolution de ces deux derniers pays qui, malgré l'événement des *subprimes* de 2007, ont connu une appréciation de leur monnaie jusqu'au mois de septembre 2008, la monnaie coréenne n'a cessé d'être dévaluée durant la même période.

exposé au risque des liquidités bien avant le choc économique provenant de *Wall Street*. D'un autre point de vue, on peut y voir un manque de surveillance des banques, ainsi qu'un manque de mesures susceptibles de minimiser le risque d'une contagion venue de l'extérieur.

En deuxième lieu, on peut constater toute une série d'erreurs de jugement, liées à la stratégie de croissance économique qu'avait mise en place le nouveau gouvernement LEE Myung-bak (fév. 2008 – fév. 2013). Car ce gouvernement, intentionnellement, laissa se déprécier le won sur le marché afin d'accroître les exportations durant la première moitié de 2008¹⁵⁴ (Kim Chi-wook, 2016). Il en a résulté que la valeur du won avait déjà baissé de 11 % vis-à-vis du dollar américain, et cela avant même la survenue du choc de la faillite de *Lehman Brothers* (septembre 2008). Pourtant, lorsque certains signes montrèrent que le taux de change dérapait, échappant même à tout contrôle à partir de juillet 2008, le gouvernement laissa entendre, à l'inverse cette fois-ci, qu'il interviendrait sur le marché de change pour lutter contre la dépréciation du won. C'est donc bien malgré lui que la valeur du dollar en won augmenta si fortement, pour culminer à quasi 1600 wons (avec un taux d'augmentation de 67 % en seulement 1 an) au début du mois de mars 2009, en répercussion de la crise mondiale. Cela montre, non seulement que la politique économique du gouvernement avait perdu la confiance du marché mais, pis, qui elle jouait même plutôt un rôle perturbateur du marché financier (Kim Chi-wook, 2016). Certes, les autorités monétaires ont plusieurs fois fourni en réserves de change le marché, pour un montant correspondant, au total, à pas moins de 60 milliards de dollars (plus de 20 % de leurs réserves de change) durant 7 mois à partir de cette crise (Chang Eui-tae, 2011). Par ailleurs, a contribué aussi, temporairement, à stabiliser le marché de change le « Swap de devises » conclu avec la Banque centrale des États-Unis. Toutefois, c'est seulement depuis le mois de mai 2009 que le taux de change a pu se stabiliser, grâce à l'afflux important des dollars provenant de l'accroissement des exportations, et grâce à la faiblesse du dollar.

Finalement, la Corée, en dépit de cette erreur commise dans sa politique économique, mit en œuvre des politiques budgétaires et monétaires très actives en réponse à l'évolution de l'économie mondiale. Surtout, s'agissant de sa politique monétaire, le taux directeur, qui était remonté jusqu'à 3,25% en juin 2011, ne cessa de baisser dès juillet 2012, pour atteindre le plancher de 1,25 %, record historique, en juin 2016. Toutefois, au cours des 5 années 2010 – 2015, le taux de croissance économique (réel et moyen) ne s'établit qu'à 2,9 % : c'est ce qu'on nomme souvent la « trappe à liquidités » et le « piège de la croissance faible ».

L'examen de ces deux épisodes permet de tirer certaines leçons, assez significatives. La première, concernant la bulle immobilière, implique qu'il est nécessaire de percevoir que l'impact d'une politique monétaire est global, qu'il ne se réduit pas à certains domaines mais qu'il peut s'étendre à plusieurs secteurs socio-économiques. Le second cas manifeste clairement, quant à lui, la persistance d'une stratégie de croissance tirée par les exportations. Comme le montre bien l'importance de sa réserve de devises, le marché de change coréen est faible, et sensible à la conjoncture économique internationale. L'objectif de

¹⁵⁴ Le Ministère de la Stratégie et des Finances (Man-Soo Kang ; fév. 2008 – fév. 2009) insista durant son mandat sur la nécessité d'une intervention sur le marché de change, intervention dite « Souveraineté sur le taux de change ».

sa politique de change va donc consister à protéger son marché contre les fluctuations fortes (volatilité). Ainsi, le but de la stratégie gouvernementale, en dépréciant intentionnellement la valeur de sa monnaie, visait à favoriser les exportations. Certes, toute intervention économique relève du domaine de la souveraineté. Cependant, à partir de l'expérience coréenne, on peut conclure qu'une intervention excessive peut entraîner des effets secondaires indésirables si elle est pratiquée en ayant pour objectif d'atteindre un but à trop court terme (stimulation du taux de croissance menée par une promotion des exportations au travers d'une dévaluation de la monnaie nationale, et au profit de certaines grandes entreprises).

3. Le passage au régime de change flottant

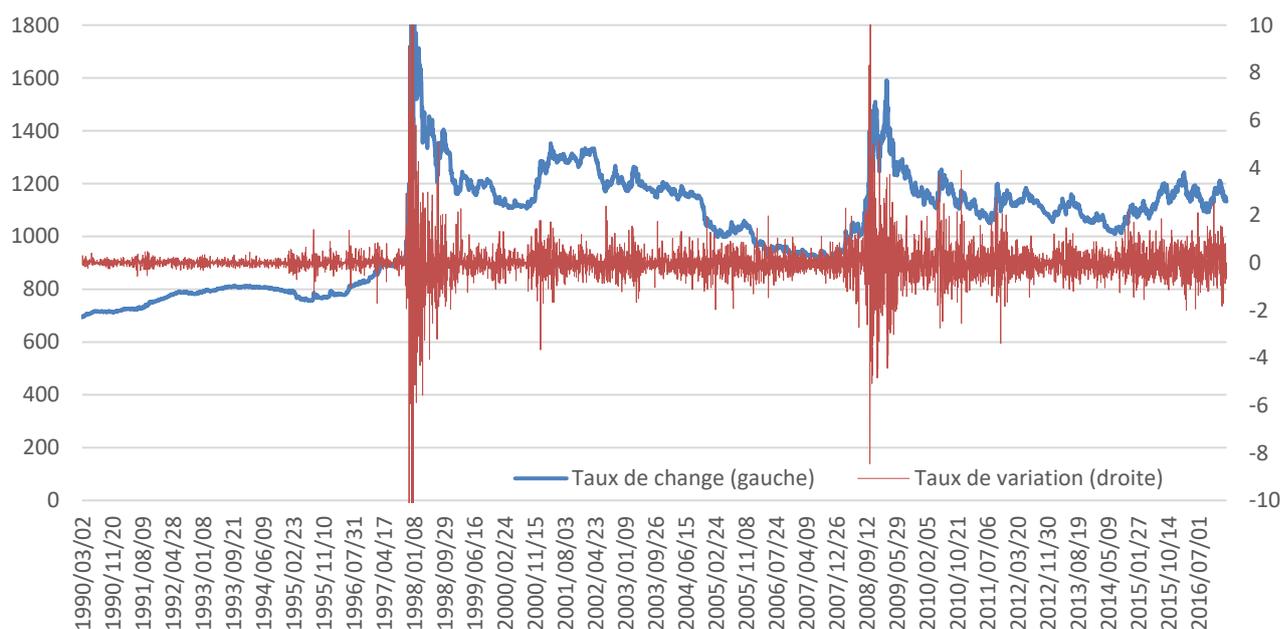
Le régime de change flottant est celui qui est adopté dans la plupart des économies avancées, et la Corée l'a accepté à la demande du FMI, à la fin de 1997. La vision dominante est que le régime de change n'a pas de lien avec la politique sociale. Le régime de change d'un pays affecte en général son marché des changes, et donc sa balance de commerce international et sa stabilisation macroéconomique. Même s'il peut aussi avoir un impact sur les prix à la consommation, on considère qu'il n'est guère lié à la question du *welfare*, notamment aux risques sociaux, au chômage et donc à la politique sociale.

La raison pour laquelle nous abordons, malgré tout, l'examen de ce régime dans le cadre de notre problématique, c'est que les mesures qui ont été mises en place par la Corée sous son régime de change flottant ressemblent en fait beaucoup à une logique d'État social. Ces mesures, ce sont plus précisément celles de constituer des « réserves de change » très importantes et se ménager la possibilité d'une « intervention publique » implicite sur le marché de change, qui visent à prévenir le risque économique issu d'une forte volatilité. C'est comme si un point de vue d'État social répondait, en amont ou ultérieurement, aux différents risques sociaux.

a) Régime de change flottant et volatilité de la monnaie nationale

Si la Corée, qui avait adopté un régime de change flottant depuis la crise de 1997, s'est plus ou moins libérée du risque de spéculation sur les devises, elle connaît dans le même temps une plus grande volatilité de son marché des changes. La stabilisation de la valeur de sa monnaie devient donc un élément déterminant pour le bon fonctionnement de son économie ouverte, et notamment eu égard à la part importante de ses exportations et importations par rapport à son échelle économique (voir graphique V-2). Néanmoins, le cours du won (monnaie nationale) vis-à-vis du dollar fluctue très manifestement depuis la crise de 1997, et cela a été encore plus fort durant la crise de 2008-2009 (voir graphique V-1). Même si l'on exclut l'effet de ces deux crises, le taux de variation journalier moyen augmente de 0,15 % à 0,36 % à la sortie de la crise 1997 et de 0,46 % pour la période post-crise 2008-2009 (voir tableau V-3).

Graphique V-1. Évolution du taux de change et du taux de variation (won / dollar ; %)



Note : Ce taux de variation ne prend pas en compte une fluctuation se produisant durant la journée mais seulement l'écart entre deux cours respectivement annoncés au dernier moment de deux jours ouvrés, entre le 2 mars 1990 et le 27 février 2017. Ainsi, il peut sous-estimer la véritable variation.

Source : Banque de Corée

Tableau V-3. Taux de variation moyenne pour trois périodes

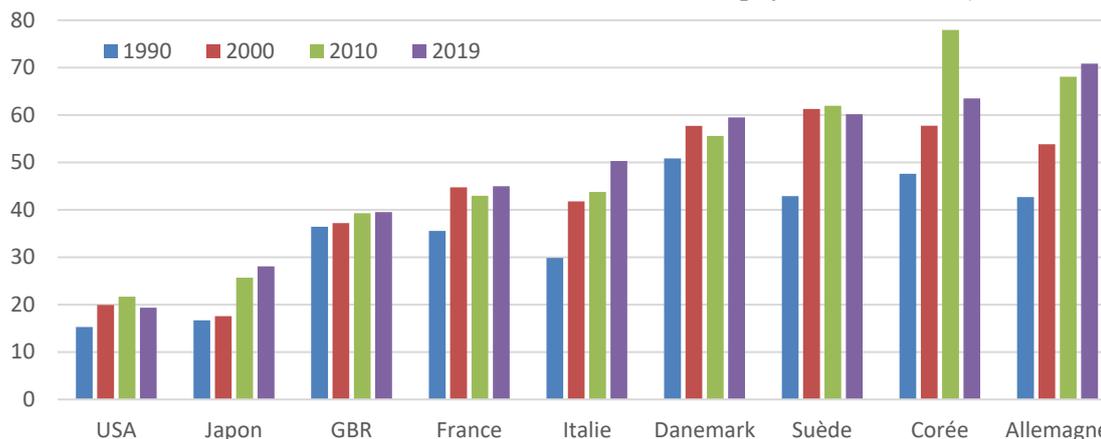
	03/1990 – 11/1997	06/1998 – 08/2008	04/2009 – 12/2016
Taux de variation (journalier moyen)	0,15 %	0,36 %	0,46 %

Note : Ces taux excluent les variations produites lors des deux crises (1997 ; 2008). Les taux de variation s'élevaient à 3,2 % durant la crise de 1997 et à 1,9 % pour la période de la crise de 2008-2009.

Source : Banque de Corée

Finalement, cette fluctuation du taux de change affecte les exportations, les investissements et les prix. D'après une étude de la Banque de Corée (Seo Y.-k. *et al.*, 2011), qui examine par analyse régressive l'impact de la volatilité du taux de change sur les exportations, quand le taux de variation augmente de 1 point de % durant une période donnée (t-1), les exportations pour la période (t) diminuent de 7,06 points de % par rapport à l'année précédente. L'essentiel est néanmoins que cette forte volatilité signifie une incertitude pour les acteurs économiques. De ce fait, les agents qui ont une prise sur le marché des changes cherchent à éviter le risque potentiel provenant de cette incertitude. Une telle action s'accompagne de coûts et ces coûts seraient inévitablement socialisés si ces coûts dépassaient la capacité des acteurs économiques particuliers (faillite d'entreprises, licenciement, etc.) ou bien s'ils étaient élevés au niveau macro. C'est pourquoi cette petite économie ouverte a commencé à cumuler rapidement des réserves de change depuis l'adoption d'un régime de change flottant.

Graphique V-2. Comparaison internationale du volume des exportations et des importations dans certains pays de l'OCDE (en % du PIB)



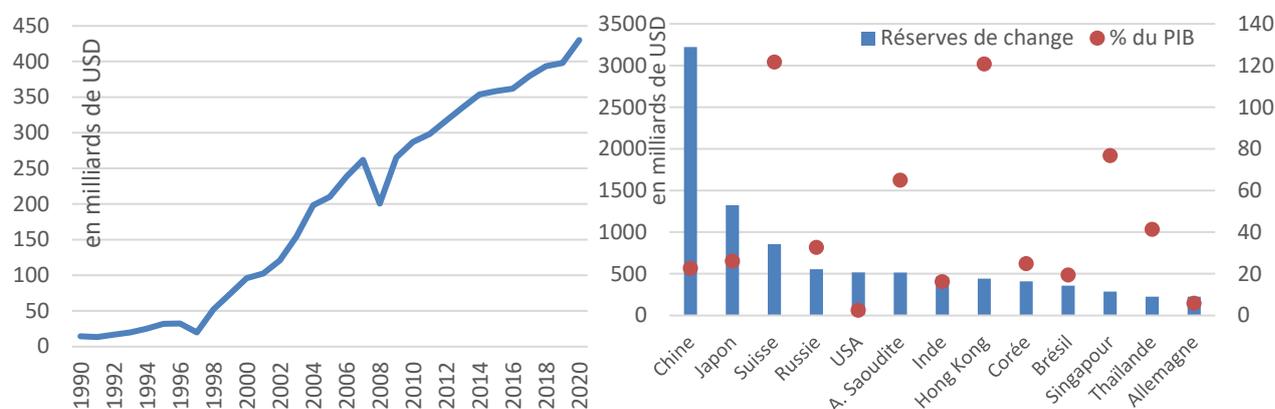
Note : Même si la tendance à l'augmentation de ces parts est un phénomène global dû à la mondialisation économique, le volume du commerce international coréen est relativement important, comme l'est celui de l'Allemagne. En outre, la structure économique du pays est proche de celle de l'Allemagne en ce sens que l'importance de l'industrie manufacturière est très élevée dans les deux pays (voir graphique VI-1). Pourtant, l'Allemagne se situe dans un régime de change assez stable, la « Zone Euro ».

Source : OCDE Stat.

b) Réserves de change et intervention publique

En matière de réserves de change, la Corée se situe au 8^{ème} rang dans le monde en 2021¹⁵⁵. S'élevant à plus de 24 % du son PIB (graphique V-3), ces ressources représentent une espace ou disponibilité politique qui permettent à l'autorité financière d'intervenir sur le marché des changes. D'une part, elles jouent le rôle d'instrument de paiement pour l'étranger, notamment pour les transactions financières (dette extérieure à court terme, circulation de « *hot money* », etc.), contre le risque souverain auquel sont exposés de nombreux pays en développement lors d'une crise économique (Aizenman *et al.*, 2007). D'autre part, elles permettent d'ajuster le taux de change à court terme contre une volatilité brutale.

Graphique V-3. Évolution des réserves de changes en Corée et comparaison internationale



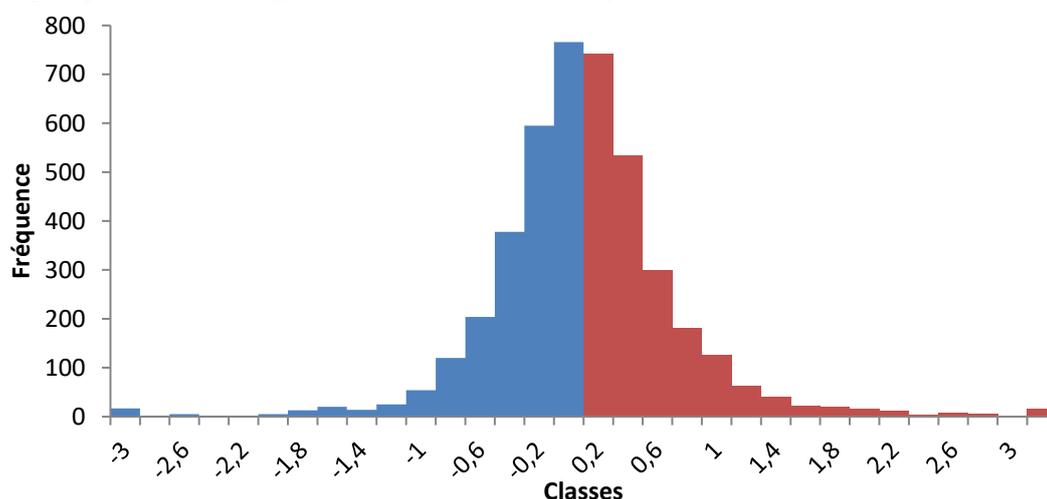
¹⁵⁵ Ce rang correspond à la période postérieure à février 2021.

Note : Il convient de comparer le graphique de droite avec le graphique V-2 figurant la part des exportations et importations par rapport au PIB. Il est à noter que l'Allemagne est le seul pays de la Zone Euro et que ses réserves de change restent très faibles (en termes de volume et de ratio du PIB) par rapport à celles de la Corée.

Source : Banque de Corée pour l'évolution des réserves de change en Corée / Banque mondiale pour la comparaison internationale (réserves de change et PIB pour 2019)

En effet, la Corée était le seul pays qui n'exposait pas officiellement le détail de ses interventions sur le marché des changes jusqu'à la fin de 2018 parmi les pays de l'OCDE¹⁵⁶. Cela signifie que son intervention y était implicitement mise en œuvre et pratiquée dès l'introduction même du régime flottant. L'histogramme ci-dessous (graphique V-4), qui figure l'analyse des taux de change journaliers enregistrés entre 1998 et 2016, montre la fréquence des jours selon la classe du taux de variation entre deux jours consécutifs. Excluant le 0 %, cette répartition semble être symétrique à première vue, mais nous pouvons découvrir que se resserrent plus à proximité du 0 les barres bleues, notamment les quatre plus hautes, qui représentent la réévaluation du won par rapport au dollar US. Cela implique qu'au cours des 18 dernières années, le won a été déprécié dans une ampleur supérieure à la marge de son appréciation, autrement dit qu'après avoir été grandement dévaluée, cette monnaie coréenne a été graduellement réévaluée. Or pareil phénomène n'est pas si naturel. Car si l'on fait l'hypothèse contrefactuelle d'une absence d'intervention, les deux côtés auraient été symétriques. En conséquence, ces résultats montrent que les autorités monétaires coréennes se sont plus activement gardées d'une appréciation brutale de won que de sa dévaluation.

Graphique V-4. Histogramme du nombre des jours de variation du taux de change



Note : Excluant les jours où le taux de variation journalier était de 0 (155 jours), ce graphique concerne la période du 30 décembre 1998 au 29 décembre 2016 (18 ans). Les taux de change de ces deux journées, c'est-à-dire du premier jour et du dernier jour, sont quasiment identiques (≈ 1210 wons par dollar), de sorte que le taux de variation moyen est bien évidemment 0.

Source : Banque de Corée.

¹⁵⁶ C'est en 2019 que la Banque de Corée a pour la première fois publié le montant des échanges effectués par l'autorité financière sur le marché des changes.

Finalement, les coûts sociaux liés au régime de change ne peuvent être soutenus par les agents économiques particuliers. De même, les effets des mesures relatives prises pour stabiliser le marché des changes, et plus largement le marché financier, ne sont pas convertissables en argent, et ces effets se répartissent sur la grande majorité des agents économiques, pas seulement sur certains participants au marché financier. Par conséquent, puisqu'elles ont des implications qui vont au-delà d'une question de simple coût-bénéfice, les réserves, en tant que type de dispositif de sécurité lié au marché financier, comportent néanmoins aussi une dimension éminemment sociale, qui concerne l'intérêt général. C'est dans pareil cadre que nous pouvons comprendre ce souci de réserves de change qu'a la Corée, et son intervention publique sur le marché de change.

Pour résumer, nous venons d'examiner trois changements institutionnels qui concernent la politique monétaire. Parmi eux, ce qui constitue le cœur de ce chapitre est, selon nous, le deuxième, c'est-à-dire le rôle de la Banque centrale. Il importe par conséquent de vérifier concrètement si un changement est véritablement intervenu dans sa politique monétaire, changement dont nous parlions dans la section I et II. Pour ce faire, il convient de tenter de pénétrer au cœur du processus de la prise de ses décisions.

III — UNE ANALYSE DES PROCÈS-VERBAUX DES RÉUNIONS DU *CONSEIL DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE DE LA CORÉE DU SUD*

La présente section se propose donc d'analyser les procès-verbaux du Conseil de la Politique monétaire (désormais MPB) afin de déceler si, au cours des vingt dernières années, quelques changements visibles sont intervenus, qui seraient repérables dans les propres paroles des membres de ce conseil. Pour cela, elle se propose de mettre en évidence, par un recours à la technique dite « fouilles de textes » (*text mining*), certaines des variables qui ont influencé la décision d'une politique chez la Banque centrale.

L'un des points communs les plus caractéristiques des études analysant les décisions des Banques centrales en recourant au *text mining* est que dans celles-ci les décisions de l'autorité financière (pour la politique monétaire y compris le taux d'intérêt directeur), ont été présentées comme une variable dépendante, tandis qu'ont été considérées comme des variables indépendantes les éléments que ces études ont pris comme objet de leur recherche, à savoir certaines expressions qu'on peut dire dans les journaux ou dans les médias sociaux, à savoir les mots recherchés sur un site internet, les paroles officielles d'une certaine autorité financière, les communiqués de la Banque centrale, les procès-verbaux, etc. Nous n'examinerons ici que deux des études les plus récentes avant d'introduire notre propre approche.

1. Études antérieures

Après avoir établi lui-même un indice d'incertitude des médias (MUI : *Media uncertainty index*), qui mesure le degré d'incertitude qu'expriment les médias relativement aux suites de la mise en œuvre des décisions en politique monétaire prises par la Banque centrale européenne (BCE), Hamza (2018) montre que la BCE réagissait à cet indice avant la crise de 2008-2009, tandis qu'après cette crise elle a plutôt répondu à l'indice d'incertitude de la politique économique (EPU : *economic policy uncertainty*) construit par Baker *et al.* (2016). Si l'EPU représente l'incertitude relative à la conjoncture générale en économie, le MUI ne capte que la réaction des médias juste après la mise en œuvre d'une certaine politique monétaire par la BCE. Selon cette étude, la BCE se comporte à la manière d'une colombe qui tendant à baisser le taux d'intérêt, lorsque les incertitudes exprimées par les médias augmentent, alors qu'elle réagit en faucon, allant vers une hausse du taux d'intérêt, dans le cas contraire. On peut dire que cette étude insiste sur l'impact qu'ont les médias sur la politique monétaire. On note en effet que ce que dit la presse affecte significativement l'anticipation des taux d'intérêt (Lamla & Sturm, 2013) et celle de l'inflation (Lamla & Lein, 2015). Très naturellement, la fonction des médias ne consiste pas seulement à diffuser de l'information sur les faits et paroles mais elle forme aussi l'opinion publique, ce que les décideurs d'une politique ne peuvent négliger.

Seule recherche qui prenne pour objet les procès-verbaux du MPB coréen, l'étude de Park *et al.* (2019) a analysé d'une manière sophistiquée et développée la question du ton et de la nature des sentiments exprimés, tels qu'ils se dégagent de l'audition des phrases enregistrées constituant le corpus du procès-verbal de ses réunions. L'étude montre qu'une tonalité contrastée en deux pôles, colombes vs faucons, entre deux périodes, t-2 et t-1, révèle quel est le climat qui affecte la prise de décision du MPB pour la période t. En effet, les opinions des membres du Conseil qui ont été exprimées lors des deux dernières réunions (t-2 et t-1) permettent de prévoir la politique monétaire qui sera fixée pour le présent ou le futur (t ou t+1). Cette étude a un mérite double : en tant qu'elle est la première recherche à traiter les procès-verbaux afin d'examiner le processus décisionnel de la politique monétaire coréenne, et en tant qu'elle le fait en numérisant (par calcul) la tonalité des paroles, notamment par une appréciation du type de vocabulaire économique coréen employé, ceci au moyen d'un dictionnaire du coréen de l'économie et en recourant à un « dictionnaire des sentiments », qui avaient été construits très récemment.

Toutefois, il reste difficile de trouver des implications politiques dans les résultats de cette étude. Le procès-verbal est plutôt en effet une variable endogène pour la détermination d'un taux directeur. On peut le constater à partir de certains caractères des procès-verbaux du MPB. En premier lieu, la décision des membres du Conseil prend place, la plupart du temps, seulement au sein d'une alternative entre deux possibilités : hausse vs gel ; gel vs baisse ; sans hausse vs baisse. En effet, depuis 1999,

aucun cas ne s'était présenté où la courbe du taux directeur se serait inversée sans être passée d'abord par une période de gel. De plus, depuis mai 1999 ses membres n'ont décidé de changer un taux directeur que seulement 39 fois, sur 228 réunions au total. Cela signifie que le Conseil ne décide d'un taux d'intérêt que très prudemment et d'une manière conservatrice. En deuxième lieu, ses membres ne finissent par faire leur choix qu'après avoir évoqué l'une et l'autre des deux possibilités. Quand un nouveau taux directeur est décidé, à un moment donné, ils avaient donc depuis un ou deux mois déjà tendance à parler d'une certaine situation économique qui nécessiterait sans doute ce nouveau changement de taux directeur. De ce fait, il n'est pas étonnant que les avis des membres émis lors de la réunion précédente présentent une corrélation importante avec les décisions prises lors de la réunion suivante.

Par rapport à ces deux études (Hamza, 2018 ; Park *et al.*, 2019), la nôtre se présente comme très simple en matière de technique d'analyse, car elle ne repose que sur la *fréquence de certains mots ou de certaines catégories*. L'objectif de notre étude ne consiste cependant pas à trouver quel pourrait être l'impact de quelques variables indépendantes (médias ou procès-verbaux antérieurs) sur la décision d'un taux directeur par la Banque centrale, mais il est de considérer ces procès-verbaux en eux-mêmes et sur le long terme, puisqu'ils constituent à la fois l'exposé d'un certain processus de décision, celui d'une certaine fois, et en même temps tout le corpus de ces décisions, et qu'il montre donc ainsi leur évolution. À cet égard et dans ce but, la contribution de notre étude peut se résumer à ses deux résultats : le premier est qu'on constate qu'à la suite de la crise mondiale de 2008-2009 et dans une atmosphère de croissance modérée, le MPB s'est concentré sur la croissance économique plutôt que sur la stabilité économique (prix et marché financier). Le deuxième est que, depuis 2010, a augmenté l'intérêt social de ce MPB, à savoir pour le marché du travail, pour les ménages (surtout pour leurs revenus) et pour les questions sociales relatives à la protection sociale (inégalité, redistribution et politique sociale dite de *welfare*, etc.).

2. Les données et la méthode

Nous avons téléchargé tous les procès-verbaux disponibles sur le site internet de la Banque de Corée, qui correspondent à ces vingt dernières années, de 1999 à 2018, soit un total de 231 procès-verbaux¹⁵⁷. Même si tous ces procès-verbaux ont été pris en compte dans le traitement des textes de décision, nous n'avons, s'agissant de l'analyse des interventions individuelles de chacun des membres du Conseil, considéré que les procès-verbaux téléchargés depuis 2003, soit 184 procès-verbaux au total,

¹⁵⁷ Pour la période de 1999 à 2016, la réunion était mensuelle, même s'il manque le procès-verbal du mois de décembre 1999 ($12 \times 18 - 1 = 215$). Depuis 2017 cette réunion a lieu 8 fois par an ($8 \times 2 = 16$). Au total, 231 procès-verbaux sont analysés par notre étude.

puisque, avant l'année 2003, les opinions individuelles n'étaient pas enregistrées comme telles dans le procès-verbal.

Tableau V-4. Structure du procès-verbal de séance du Conseil de Politique Monétaire

Section 1.	Discussion générale sur l'économie nationale et mondiale après l'exposé de la situation fait par un agent de la Banque de Corée (le contenu de cette présentation n'est pas enregistré)
Section 2.	Discussion sur l'orientation de la future politique monétaire
Section 3.	Discours individuel des membres du conseil sur le taux d'intérêt à fixer (à partir de 2003)
Section 4.	Texte de la décision

Comme le tableau ci-dessus (V-4) le montre bien, un procès-verbal se compose en général de quatre sections. La première section est consacrée à une discussion générale concernant l'économie nationale et internationale, à la suite d'un exposé de la situation fait par un agent de la Banque centrale. La deuxième section consiste en une discussion sur l'orientation de la future politique monétaire. Dans la troisième section figure l'expression des opinions individuelles des membres du Conseil quant au taux d'intérêt à fixer. Enfin, est noté dans la quatrième section le texte de la décision, qui comporte environ 10 phrases. Sur la base de certaines sections sélectionnées de ces procès-verbaux, nous avons effectué les trois analyses suivantes :

Analyse 1. Textes exposant les décisions prises / 1999-2018	Section 4
Analyse 2. Contraste de certains couples d'opposés / 2003-2018	Sections 2 et 3
Analyse 3. Paroles concernant le <i>welfare</i> / 2003-2018	

Nous n'avons pas pris pour objet d'analyse le procès-verbal en son entier. Dans un premier temps, nous traitons, en une première analyse, de la dernière section, car les textes de la décision, selon nous, constituent l'essentiel de chaque réunion. Ensuite, les sections deux et trois font l'objet d'une deuxième analyse, puis d'une troisième analyse. On notera que la première section a été exclue de notre étude car cette section n'est que la discussion de problèmes économiques très généraux. Il est donc difficile de penser que les problèmes évoqués influencent toute la politique monétaire. En résumé, nous ne traitons que les textes de la décision dans notre première analyse. Les sections deux et trois (orientation d'une politique monétaire ; avis individuels sur un taux directeur à décider) sont abordées dans un deuxième et troisième temps.

Afin d'analyser ces procès-verbaux nous utilisons le logiciel *NetMiner*, qui permet de rendre possible un « traitement automatique du langage naturel » coréen, notamment par son analyse morphologique. En outre, nous avons eu recours à « *eKoNLPY* », qui est un fichier de bibliothèque (*library file*) qui comporte un dictionnaire coréen de l'Économie. Puis, nous avons manuellement défini

certaines catégories après les avoir distinguées et nous avons ensuite produit des listes de mots qui relèvent de chacune de ces catégories. Du fait qu'il y a deux différents objets d'analyse, nous avons donc créé deux types de catégories et deux types de listes.

3. Résultats

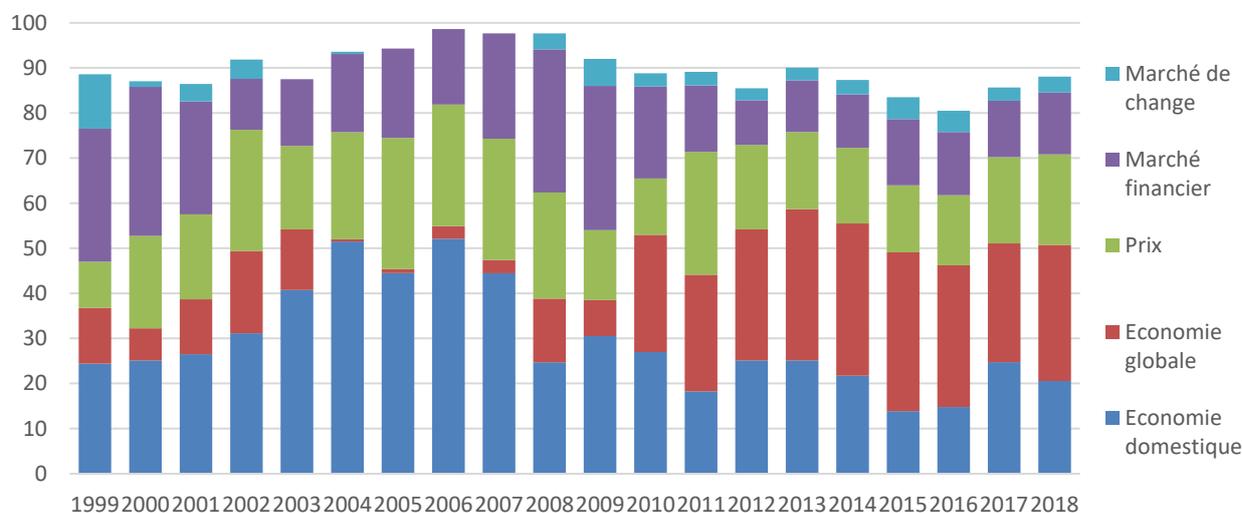
a) Résultats : analyse des textes exposant les décisions prises

Ces textes des décisions – décisions qui constituent le dernier paragraphe du procès-verbal – sont structurés selon plusieurs axes, mots-clés qui résument la discussion de la réunion : décision d'un taux d'intérêt ; économie domestique ; conjoncture économique mondiale ; prix ; marché financier ; enfin, les questions qu'il faut continuer d'observer jusqu'à la prochaine séance. De ce fait, y est inévitable la répétition de certains termes dans chacune des rubriques (économie nationale, économie internationale, prix, marché financier). *Ces rubriques, avec leurs mots-clés, constituent les catégories principales pour une analyse de la fréquence des mots.*

Catégorie principale	économie nationale (국내경기), économie internationale (국제경기), prix (물가), marché financier (금융시장)
Catégorie secondaire	marché du travail (노동시장), marché immobilier (부동산시장), ménage (가계), entreprise (기업), marché de change (외환시장, 환율)

Toutefois, outre les termes se répartissant selon ces axes fondamentaux mentionnés, certains éléments d'ordre plutôt socio-économiques sont évoqués lors de la réunion. Nous avons donc ajouté en supplément cinq catégories : *marché du travail, marché immobilier, ménage, entreprise et marché de change*, même si la dernière (marché de change) peut être considérée comme incluse dans « marché financier ». Tous les termes, répartis selon ces neuf catégories, sont listés dans l'Annexe 1.

Graphique V-5. L'Évolution des cinq catégories principales de la politique monétaire (%)

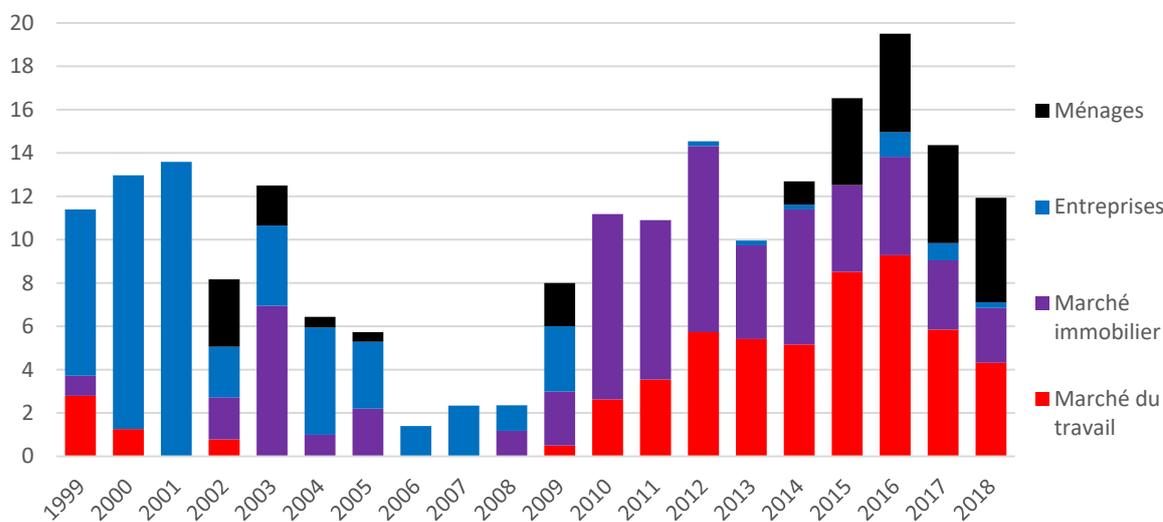


Source : Procès-verbaux du MPB coréen

Parmi ces neuf catégories, les cinq premières, y compris « marché de change », constituent toujours les éléments majeurs, comme prévu (voir graphique V-5). Cependant, si on les observe plus en détail, on peut remarquer qu'à partir de la crise de 2008-2009 l'intérêt pour l'économie globale augmente davantage que celui pour l'économie nationale. Il est possible d'y lire l'impact de la conjoncture de l'économie internationale sur l'économie coréenne, impact qui va désormais croissant depuis cette crise. De plus, on peut aussi dire que la *croissance économique* est devenue la principale préoccupation de la politique monétaire à partir de 2009, alors que la stabilité financière est ajoutée dans la Loi de la Banque de Corée comme le complément de son objectif propre.

Contrastant avec ces cinq catégories majeures, certains changements se remarquent dans les quatre autres catégories, notamment à partir de 2009 (graphique V-6). Premier changement : *l'intérêt pour l'entreprise a fortement diminué*. Deuxième changement : *le marché immobilier* constitue un important agenda économique. Troisième changement : *la question de l'emploi (le marché du travail)* joue un rôle non négligeable lors de la prise de décision d'une politique monétaire. Enfin, depuis 2014 une variable concernant les ménages, surtout *l'endettement des ménages*, est apparue comme l'un des mots-clés pour l'autorité financière.

Graphique V-6. L'Évolution visible de quatre catégories socio-économiques (%)



Source : les procès-verbaux du MPB coréen

Si l'on étudie cette question plus précisément, on peut constater le point suivant. Tandis que l'évocation des ménages en 2002 et 2003 était due à l'impact du « bouleversement de la carte de crédit », donc au problème du crédit dans le secteur des ménages, cette évocation augmente de nouveau, de fréquence et d'intensité, à partir de 2014, en lien avec l'endettement des ménages qui est fortement lié au marché du logement et au bas taux d'intérêt. Quant au marché du travail, depuis le mois de mai 2010 la question de l'emploi est régulièrement mentionnée lors de cette réunion. Cette mutation paraît liée au changement intervenu dans la décision du FOMC (*Comité Fédéral de l'Open Market*) des États-

Unis, qui a commencé à prendre en compte le marché du travail depuis décembre 2009. Car le Conseil monétaire coréen est fort sensible à la décision du taux d'intérêt prise par la Fed.

b) Résultats : analyse en contraste de certains couples d'opposés

Si notre première analyse concerne la décision elle-même, les deux analyses suivantes traitent du processus de cette décision. La deuxième analyse vise à examiner dans ce processus l'évolution du nombre d'occurrences de certains mots-clés. Ces mots sont « demande intérieure », « ménages » et « marché du travail », qui constituent des facteurs essentiels d'une politique sociale et de la protection sociale. Cependant, vu la spécificité de l'économie coréenne et sa dépendance vis-à-vis des exportations et des performances des grandes entreprises, nous remarquons une évolution dans l'importance de plusieurs couples d'opposés qui y sont liés : « exportations », « entreprises » et « marché financier ». Certes « marché financier » ne constitue pas vraiment un axe se situant dans une opposition avec « marché du travail ». Nous ne l'avons pas donc pris comme un objet de comparaison mais comme objet de repère dont l'importance est relativement constante. De ce fait, tandis que nous pouvons observer l'évolution en importance des deux premiers groupes (ménages vs entreprises ; demande intérieure vs exportation), il convient de prendre en compte seulement l'évolution en importance du marché du travail, sans la comparer avec le marché financier.

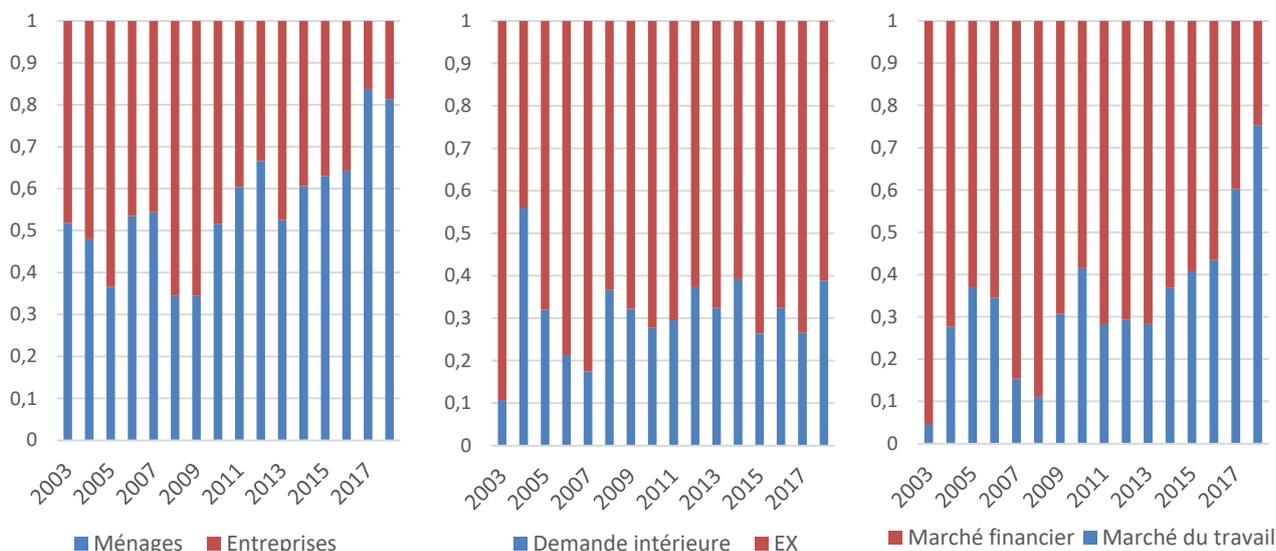
Quant au contraste « ménages vs entreprises », on peut observer une tendance à l'augmentation de la fréquence de « ménages » à partir de l'année 2009 par rapport à celle d'« entreprises ». Cette mutation signifie que l'intérêt social du MPB pour l'endettement des ménages et pour les revenus des ménages a tendance à augmenter (graphique V-7). Au contraire, faiblit, relativement, l'intérêt pour les entreprises, et notamment pour leurs performance, compétitivité, état financier, restructuration, etc., qui auparavant retenait prioritairement l'attention du MPB coréen.

Les exportations ont constamment retenu l'attention des membres du Conseil, comparées avec la demande intérieure (graphique V-7). Ce résultat signifie que les exportations sont considérées par le Conseil comme un facteur essentiel, tant pour l'économie coréenne que pour sa politique monétaire. On notera que sa part n'a guère diminué sous la gouvernance de Moon Jae-in (2017-), qui souligne pourtant la demande intérieure avec sa stratégie « croissance tirée par les revenus ».

S'agissant du « marché du travail », il faut noter que notre étude n'a calculé que la fréquence d'un seul mot, « marché financier », tandis que « marché du travail » recouvre plusieurs termes qui y sont relatifs : emploi, taux de chômage, salaire minimum, etc., notamment. Il n'est donc pas pertinent, répétons-le, d'interpréter la part de « marché financier » comme une catégorie liée au marché financier

tel que défini dans l'analyse précédente. Par conséquent, il est évident que l'évocation des questions concernant le marché du travail augmente depuis 2009, que ce soit relativement ou en valeur absolue.

Graphique V-7. Évolution du nombre d'occurrences de certains mots



Source : Procès-verbaux du MPB coréen

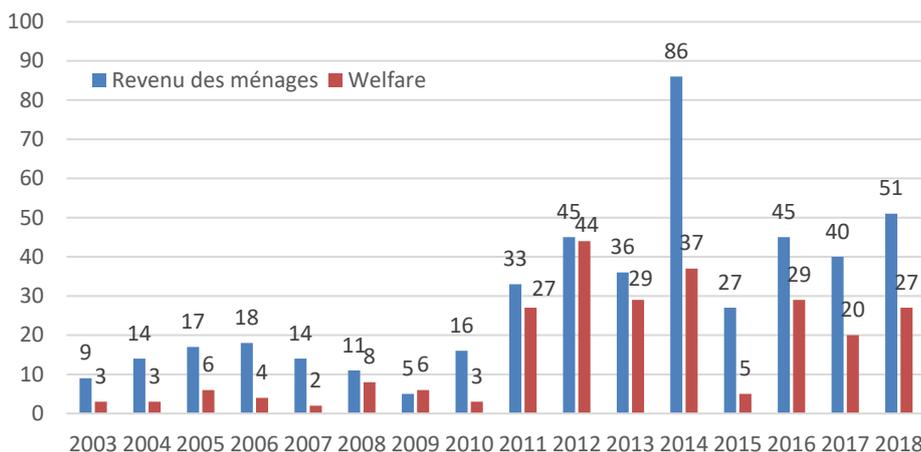
Note : l'importance exceptionnelle de la demande intérieure en 2004 est liée au « bouleversement de la carte de crédit », mentionné ci-dessus.

c) Résultats : analyse concernant le bien-être social

Notre troisième et dernière analyse s'attache à examiner la prise en compte par le Conseil du domaine du bien-être (désormais *welfare*). Du fait qu'il n'y a pas de variable pertinente de comparaison, nous avons indiqué la valeur absolue de sa fréquence et y avons ajouté la fréquence de la catégorie « revenus des ménages ». S'agissant du revenu des ménages, comme le nombre d'occurrences d'« endettement des ménages » est très important au sein de la catégorie « ménages », nous avons compté seulement les mots renvoyant à « revenus des ménages ». Dans la catégorie « *welfare* » sont comprises des expressions telles qu'« inégalité des revenus (des richesses) », « redistribution », « politique de bien-être social (*welfare policy*) », « protection sociale », etc. Cela signifie que cette catégorie englobe, et elle va ce faisant au-delà du système de Protection sociale proprement dit, les termes dénotant la qualité de vie et les conditions de travail, qui constituent des indicateurs d'un État social.

Les résultats que nous obtenons montrent que c'est à partir de 2011 que le MPB s'intéresse à la question sociale de l'inégalité et à des enjeux politiques qui sont liés à l'État social. C'est que l'année 2011 est le moment où émerge en Corée l'intérêt pour l'État social universel, autour d'un vif débat autour de la « cantine scolaire gratuite », qui devient un enjeu national fortement symbolique.

Graphique V-8. L'évolution du nombre d'occurrence de « *welfare* » et de « revenus des ménages »



Source : Procès-verbaux du MPB coréen

Note : en 2014, lors de la réunion, naît une discussion portant sur l'impact du changement de taux d'intérêt sur les revenus des ménages. C'est pourquoi le nombre d'occurrences de « revenus des ménages » a alors fortement augmenté. Il faut noter également que le volume des procès-verbaux des années 2013, 2014, 2015, 2016 est exceptionnellement important. Par contre, il est difficile d'expliquer la raison de la chute brutale de « *welfare* » en 2015.

4. Pré-conclusion

Si l'on admet qu'au nombre des occurrences d'un mot correspond un degré d'intérêt de même grandeur pour ce à quoi il renvoie, alors on peut tirer les conclusions suivantes : 1. L'importance accordée au but traditionnellement assigné à une politique monétaire, à savoir la stabilisation des prix et du marché financier, montre depuis la crise mondiale de 2008-2009 une tendance à diminuer et le MPB s'intéresse de plus en plus à la croissance économique. 2. L'accent encore mis sur les exportations par rapport à la demande intérieure confirme un modèle de croissance économique relevant encore du modèle dit « croissance tirée par les exportations (*export-led growth*) ». 3. Néanmoins, un changement timide se note à partir de 2010, à savoir un intérêt croissant pour les « revenus des ménages », la « question de l'inégalité », la « politique sociale visant à renforcer l'État social ». C'est la marque que dans la phase de croissance modérée qui s'installe à partir de 2008-2009 les questions liées à la protection sociale (*welfare*) émergent comme un enjeu à prendre en compte lors de la décision d'une politique monétaire.

Toutefois, nous devons admettre qu'il y a certaines limites à la portée des conclusions qu'on peut tirer de ces données. En premier lieu, en effet, les axes principaux de la politique monétaire continuent de se situer dans la régulation des prix, la stabilité du marché financier et la croissance économique. Dans le corps des procès-verbaux, les autres éléments évoqués restent encore minoritaires. En deuxième lieu, même si ces questions socio-économiques sont de plus en plus mentionnées, il est difficile d'en déduire pour autant que cette tendance reflète directement et automatiquement, mécaniquement, le fait qu'une véritable mutation serait intervenue dans l'orientation de la politique monétaire. Autrement dit, les changements que notre étude relève, s'ils sont indéniables, pourraient

néanmoins être estimés pour assez minimes, passer pour des changements dans les paroles, non dans les actes, quoique les premiers puissent certes annoncer (voire refléter) les seconds.

CONCLUSION

Comme le chapitre précédent, qui abordait la politique fiscale, le but final de ce chapitre était d'envisager l'hypothèse selon laquelle l'origine des limites du régime de *welfare* coréen est institutionnellement liée au cadre institutionnel de la politique monétaire du pays. Pour cela, nous avons commencé par l'examen de certains changements intervenus dans la vision du rôle de la Banque centrale et dans la conception de ce que soit être l'objectif majeur d'une politique monétaire, changements qui concernent les impacts sociaux de cette politique, et qui ont été évoqués non seulement dans le domaine académique mais aussi en pratique. Sur la base de ces changements, la deuxième section a étudié spécialement, via une approche institutionnaliste, le cas coréen. Elle s'est concentrée sur le lien éventuel entre quelques tournants institutionnels du domaine financier et monétaire et la politique sociale (protection sociale). Enfin, afin de vérifier si ces changements affectaient réellement le comportement des autorités financières, nous avons procédé à une analyse des procès-verbaux du Conseil de Politique Monétaire (MPB) coréen. Les résultats de ce chapitre sont les suivants.

En premier lieu, comme pour la plupart des pays industrialisés, la Corée a assuré son indépendance institutionnelle à sa Banque centrale, à partir de 1998. Cependant, la mission de la Banque de Corée était alors limitée à la stabilisation des prix, puis à celle du marché financier à partir de la crise de 2008-2009. Par conséquent, c'était l'attachement de la Banque de Corée à la stabilisation des prix qui a constitué l'une des origines de la bulle du marché immobilier et de l'endettement des ménages, qui sont allés s'accroître depuis 2002.

En deuxième lieu, à la demande du FMI faite lors de la crise de 1997, le régime de change coréen est passé au régime flottant, par lequel la valeur de la monnaie nationale est librement et automatiquement déterminée sur le marché des changes. Néanmoins, le pays n'a cessé d'accumuler des réserves de change, et ces réserves constituent des ressources qui permettent à l'autorité financière d'intervenir implicitement sur le marché des changes¹⁵⁸. Pour une petite économie ouverte qui dépend en grande partie de ses exportations, cette intervention joue le rôle d'un amortisseur face au risque économique externe issu d'une forte volatilité du taux de change. En outre, d'après nos résultats, il est à noter que si cette intervention publique sur le marché des changes a, *de jure*, pour but de stabiliser

¹⁵⁸ C'est la Banque centrale qui exécute cette intervention et qui gère les réserves de change en coopération avec le Ministère de la Stratégie et des Finances.

son marché de change, elle a, *de facto*, réagi plus sensiblement à la réévaluation du won qu'à la dévaluation de ce dernier. Cela signifie qu'elle a lutté contre une baisse des exportations issue de l'appréciation de sa monnaie nationale.

En dernier lieu, au vu des résultats dégagés par notre analyse portant sur les procès-verbaux du MPB coréen, nous pouvons constater que l'intérêt dominant des autorités financières durant ces derniers vingt ans s'est, de même qu'auparavant, concentré sur la « stabilisation macro-économique », sur les « exportations » et la « croissance ». Néanmoins, à partir de 2010, du fait d'une aggravation des risques sociaux et d'une hausse de la demande sociale d'un renforcement de la Sécurité Sociale, ces autorités financières ont commencé à s'intéresser à l'impact social qu'a une politique monétaire donnée. On le constate au fait que sont mentionnés désormais dans leurs délibérations certains indicateurs sociaux, tels qu'« emploi », « endettement des ménages », « inégalité », etc., ce que l'examen des procès-verbaux des réunions du MPB révèle.

L'indépendance d'une Banque centrale n'est pas synonyme de neutralité d'une politique monétaire. C'est que l'effet d'une politique monétaire ne se réduit pas seulement aux prix et aux investissements, donc à la croissance, car il a des conséquences sur l'emploi et sur les revenus des ménages. En ce sens, si l'on fait la synthèse des trois conclusions de ce chapitre, on peut en déduire qu'entre 1998 et 2017 la politique monétaire coréenne a été menée dans une direction qui était encore destinée à étayer un régime de croissance tirée par les exportations. Pareille orientation politique insistait donc, tout naturellement et très logiquement, sur les rubriques « exportations », « compétitivité internationale des entreprises », plutôt que sur « demande intérieure », « pouvoir d'achat des ménages ». Cependant, une telle orientation devait enfin nécessairement finir par générer une *dissonance institutionnelle* dans son rapport avec des politiques sociales qui visaient à stabiliser les revenus des ménages à un certain niveau, pour les protéger contre les différents risques sociaux. D'ailleurs, même si l'on peut observer les signes indéniables d'un changement intervenu dans le processus de la décision d'un taux d'intérêt depuis 2010, force est de constater que ce changement reste somme toute médiocre.

Annexe V-1. Mots composants de neuf catégories principales

<p>Économie domestique</p>	<p>경제상황(Situation économique), 수출(Exportations), 수입(Importations), 산업생산(production industrielle), 소비(consommation), 투자(investissement), 내수(demande intérieure), 흑자(bilan excédant), 설비투자(investissement d'équipement), 경기상승(essor de la conjoncture), 가동률(taux d'utilisation des capacités de production), 지정학적 리스크(risque géographique), 지정학적 위험(risque géographique), 건설투자(investissement en Construction), 경상수지(balance courante), 민간소비(consommation privée), 경기회복(reprise économique), GDP 성장률(taux de croissance du PIB), GDP 성장률(taux de croissance du PIB), GDP 갭(écart de production (gdp gap)), 성장잠재력(potentialité de la croissance), 무역수지(balance commerciale), 국제수지(balance internationale), 상품수지(balance des marchandises), 서비스수지(balance des servies), 경기부진(récession économique), 경기둔화(ralentissement économique), 경기 개선(amélioration de la conjoncture économique), 성장경로(voie de croissance), 성장의 하방위험(risque de baisse de la croissance), 국내경제(économie domestique), 실물경제(économie réelle), 국내경기(conjoncture domestique), 수출입(exports et importations), 경제성장(croissance économique), 산업활동(activité industrielle), 총수요(demande globale)</p>
<p>Économie globale</p>	<p>세계경제상황(situation de l'économie mondiale), 세계증시(marché des valeurs mondial), 미(États-Unis), 미국(États-Unis), 중(Chine), 중국(Chine), 신흥시장국(pays émergents), 신흥국(pays émergents), 주요국(pays principaux), 중국경제(économie chinoise), 미국경제(économie américaine), 선진국 경제(économie des pays avancés), 미국 경제(économie américaine), 선진국경제(économie des pays avancés), 해외경제여건(conjoncture économique étrangère), 유로지역(zone euro), 유럽국가(pays européens), 남유럽국가(pays sud-européens), 일본(Japon), 브렉시트(brexit), 미국 금융시장(marché financier des Etats-Unis), 국제금융시장(marché financier mondial), 중동지역 지정학적 리스크(risque géographique du Moyen-Orient), 중동지역의 지정학적 리스크(risque géographique du Moyen-Orient), 동유럽의 지정학적 리스크(risque géographique de l'Europe de l'Est), 동유럽 지정학적 리스크(risque géographique de l'Europe de l'Est), 교역여건(circonstance du commerce), 주요국 경제(économie des pays principaux), 신흥시장국 경제(économie des pays émergents), 유로지역 재정위기(crise financière de la Zone Euro), 글로벌 경제(économie globale), 해외여건(circonstance étrangère), 해외 경제여건(circonstance économique à l'étranger), 해외 불안요인(facteurs d'instabilité à l'étranger), 해외 위험요인(facteurs de risque à l'étranger), 주요국 경기(conjoncture économique des pays principaux), 국제금융시장 불안(instabilité du marché financier international), 세계경제 성장세(tendance à la croissance de l'économie mondiale), 보호무역주의(protectionnisme), 미·중 무역분쟁(conflit du commerce entre Etats-Unis et Chine), 세계경제(économie mondiale), 글로벌 금융시장(marché financier international), 글로벌 경제지표(indice économique global), 글로벌 증시(marché des valeur global), 글로벌 주가(cours des actions global), 신흥시장국의 금융불안(instabilité financière des pays émergents), 금융·외환시장(marché financier et des changes), 중국 금융시장(marché financier de la Chine), 중국 금융·경제상황(situation économique et financière de la Chine), 신흥시장국의 금융·경제 상황(situation économique et financière des pays émergents), 중국 금융·경제상황(situation économique et financière de la Chine), 주요국의 통화정책 및 금융·경제상황(situation économique et financière et politique monétaire des pays principaux), 미국 경기(conjoncture économique des Etats-Unis), 미국의 재정긴축(austérité budgétaire des États-Unis), 주요국 재정건전화 (assainissement des finances des pays principaux), 이라크 전쟁(guerre d'Irak), 그리스(Grèce), 무역분쟁(conflit du commerce), 엔화 약세(les cours du yen à la baisse), 엔화약세(les cours du yen à la baisse)</p>
<p>Prix</p>	<p>물가(prix), 소비자물가(prix à la consommation), 물가상승(hausse des prix), 농수산물가격(prix des produits agricoles et de la pêche), 농수축산물가격(prix des produits agricoles, de la pêche, et de l'élevage), 농수축산물 가격(prix des produits agricoles, de la pêche, et de l'élevage), 국제원유가(prix du pétrole international), 국제원자재 가격(prix de matières premières international), 부동산가격(prix immobilier), 근원인플레이션(Inflation sous-jacente), 인플레이션(inflation), 자산가격(prix des actifs), 농축수산물 가격(prix des produits agricoles, de la pêche, et de l'élevage), 농축수산물가격(prix des produits agricoles, de la pêche, et de l'élevage), 농산물가격(prix des produits agricoles), 농산물 가격(prix des produits agricoles),</p>

	인플레이션(inflation), 국제원자재가격(prix de matières premières international), 근원인플레이션(Inflation sous-jacente), 농산물 및 석유류(produits agricoles et pétroliers), 석유류가격(prix de genre pétrolier), 국제유가(prix international du pétrole), 고유가(prix haut du pétrole), 유가(prix du pétrole), 서비스가격(prix du service), 공업제품가격(prix des produits manufacturiers), 국제곡물가격(prix international des grains), 공공요금(tarif des services publics), 농축산물 및 석유류 가격(prix des produits agricoles et de l'élevage et du pétrole), 석유류 가격(prix de genre pétrolier), 서비스요금(prix du service), 전기요금(tarif de l'électricité), 도시가스요금(tarif de gaz de ville), 집세(prix de logement), 담배값(prix du tabac), 수산물(produits de la mer)
Marché financier	금융시장(marché financier), 주가(le cours des actions), 자본유출입(afflux et fuite des capitaux), 주식(action), 증권(Bourse), 주택담보대출(prêts hypothécaires), 국고채(bon du trésor), 채권(bon), 금융상품(produits financiers), 채권시장(marché obligataire), 회사채(titre d'une compagnie), 공사채(titres d'obligations), 외국인증권투자자금(fonds d'investissement des étrangers en bourse), 외국인 투자자금(capitaux d'investissement des étrangers), 외국인 주식투자자금(fonds d'investissement des étrangers en action), 외국인 증권투자자금(fonds d'investissement des étrangers en bourse), 외국인 채권투자자금(capitaux étrangers de placement en titre), 금리(taux d'intérêt), 여신(crédit), 신용위험(risque de crédit), 시장금리(intérêt du commerce), 금융지표(indice financier), 금융위기(crise financière), 금융안정(stabilité financière), 금융불안(instabilité financière), 국채(Obligations d'État), 장기금리(taux d'intérêt à long terme), 여수신금리(taux d'intérêt du prêt et du dépôt), 신용경색(resserrement du crédit), 금융구조조정(restructuration financière), 금융구조조정(restructuration financière), 외국인투자자금(capitaux étrangers d'investissement), 유동성(liquidité), 자금공급(financement), 자금수요(exigence de capital)
Marche de change	외환시장(marché des changes), 환율(taux de change), 환율시장(marché des changes), 외환공급(offre des changes), 외환수요(demande de changes), 절상(appréciation), 절하(dévaluation), 외환보유(réserve des changes), 환율절상압력(pression de l'appréciation), 외환(devises étrangères), 달러화(unité monétaire américaine), 가용외환보유액(réserve disponible des changes), 원/엔 환율(taux de change won/yen), 원/달러 환율(taux de change won/dollar)
Marché du travail	노동시장(marché du travail), 고용창출(création des emplois), 고용(emploi), 임금(salaire), 취업자(personne embauchée), 실업률(taux de chômage), 구직활동(activité de recherche d'emploi), 유휴생산능력(capacité inutilisée), 근로자(salarié)
Marché immobilier	부동산시장(marché immobilier), 부동산(immobilier), 전세가격(prix de jeonse ; « location sur dépôt et valable deux ans »), 주택매매가격(prix d'achat ou de vente de logement), 주택시장(marché du logement), 주택가격(prix du logement), 주택거래(transaction des logements), 매매가격(prix d'achat et de vente), 부동산 가격(prix immobilier)
Entreprises	기업(entreprise), 현대(Hyundai), 삼성(Samsung), 대우(Daewoo), 대우그룹(Groupe Daewoo), SK(SK), LG(LG), 중소기업대출(prêt aux PME), 중소기업(petites et moyennes entreprises), 부실기업(entreprise insolvable), 대기업대출(prêt aux grandes entreprises), 자금경색(resserrement du capital), 기업재무구조(structure financier des entreprises), 기업자금조달여건(condition du financement des entreprises), 기업자금수급(demande et offre des capitaux des entreprises), 기업의 자금수요(demande de financement des entreprises), 기업자금사정(état du fonds des entreprises), 기업자금조달(financement des entreprises), 기업의 자금조달(financement des entreprises)
Ménages	가계(ménages), 가계부문(secteur ménages), 가계부채(endettement des ménages), 가계의 소득여건(état des revenus des ménages), 가계신용(crédit de ménages), 가계대출(prêt aux ménages), 가계 실질구매력(pouvoir d'achat réel de ménages)

Annexe V-2. Mots composants des catégories utilisées pour l'analyse contrastive

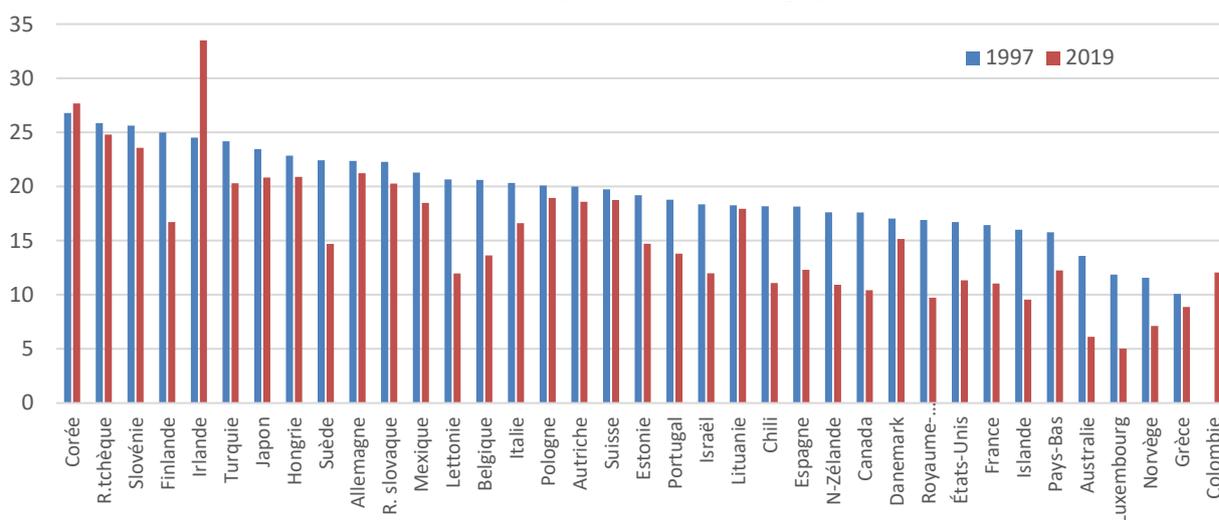
Ménages	가계(ménages), 가계소득(revenus des ménages), 가계부채(endettement des ménages), 가계대출(prêt aux ménages)
Entreprise	기업(entreprise), 기업부채(endettement des entreprises), 기업대출(prêt aux entreprises), 수출기업(entreprise exportatrice), 수출 기업(entreprise exportatrice), 기업소득(revenus d'entreprise), 현대(Hyundai), 삼성(Samsung), 대우(Daewoo), 대우그룹(Groupe Daewoo), SK(SK), LG(LG)
Marché du travail	고용(emploi), 노동시장(marché du travail), 실업률(taux de chômage), 취업자수(nombre de population employée), 고령화(vieillesse), 일자리(emploi), 평균임금(salaire en moyenne), 유희노동력(main d'œuvre inactive), 고용률(taux d'emploi), 최저임금(salaire minimum), 유희생산능력(capacité inutilisée), 고용사정(situation de l'emploi)
Marché financier	금융시장(Marché financier)
Demande intérieure	내수(demande intérieure), 국내수요(demande domestique)
Exportations	수출(exports), 수출수요(demande d'exportation)
Revenus des ménages	소득(revenus), 고소득(revenu élevé), 저소득(faible revenu), 가처분소득(revenu disponible), 실질소득(revenu réel), 처분가능소득(revenu disponible), 소득분배(distribution des revenus), 소득배분(distribution des revenus)
Welfare	복지(bien-être), 부와 소득의 불균형(inégalité de revenus et de richesses), 고용시장의 불균형(déséquilibre de marché du travail), 소득 재분배 효과(effet de redistribution des revenus), 소득분배 불균형(disparité de la distribution des revenus), 중하위 소득가구(classe moyenne-basse), 노동소득분배율(ratio de rémunération des employés par rapport à revenu national), 소득의 재분배(redistribution des revenus), 가계소비성향(propension des ménages à consommer), 고령층 가구(ménages à grand âge), 사회복지정책(politique du bien-être social), 소득 불균형(inégalité des revenus), 소득 양극화(polarisation des revenus), 소득 재분배(redistribution des revenus), 소득분배구조(structure de distribution des revenus), 소득분배효과(effet de la distribution des revenus), 소득하위계층(classe à faible revenu), 저소득 가구(ménages à faible revenu), 중간소득계층(classe à moyen revenu), 복지 정책(politique du bien-être), 사회안전망(filet de sécurité), 소득불균형(disparité des revenus), 소득불평등(inégalité des revenus), 소득양극화(polarisation des revenus), 소득재분배(redistribution des revenus), 재분배경로(canal de redistribution), 재분배효과(effet de redistribution), 저소득가구(ménages à faible revenu), 저소득계층(classe à faible revenu), 가계소득(revenus des ménages), 고령가구(ménages âgés), 보건복지(bien-être et santé), 복지정책(politique du bien-être), 복지지출(dépenses sociales), 복지효과(effet du bien-être), 사회복지(bien-être), 사회정책(politique sociale), 소득계층(catégorie par revenu), 소득기반(fondement des revenus), 소득분배(distribution des revenus), 소득분위(quintile de revenu), 저소득층(classe à faible revenu), 주거복지(bien-être du logement), 취약가구(ménage vulnérable), 취약계층(classe vulnérable)

INTRODUCTION

La Corée est l'un des pays où la part de la valeur ajoutée créée par l'industrie manufacturière par rapport à la valeur ajoutée brute est la plus importante des pays de l'OCDE. De plus, tandis que ce poids diminuait dans la plupart de ces pays au cours de ces vingt dernières années, il n'a augmenté seulement qu'en Corée et en Irlande (graphique VI-1). En outre, les dépenses intérieures brutes en R&D¹⁵⁹ de la Corée sont les plus importantes, après celles d'Israël (4,6 % du PIB contre 4,9 % pour Israël, en 2019). Même si les investissements des entreprises y contribuent majoritairement en Corée, le soutien direct et fiscal du gouvernement y demeure aussi à un niveau très élevé en comparaison internationale (4ème rang, après la France, la Russie et la Royaume-Uni, en 2018) (graphique VI-2).

Ces deux indicateurs laissent entendre au moins deux choses : pour autant que l'économie coréenne dépend toujours pour une bonne part du secteur industriel, l'orientation des politiques industrielles, et leurs conséquences, y sont d'autant plus importantes pour la société tout entière ; même si son investissement en R&D ne représente pas toute sa politique industrielle, le fait que la Corée garde un niveau relativement haut est lié à l'intervention publique dans ce domaine. Comment se lient ces deux constats très généraux relativement à l'objet de notre dernier chapitre ?

Graphique VI-1. Évolution de la part de la valeur ajoutée par l'industrie manufacturière
(en % de la valeur ajoutée brute ; les pays de l'OCDE ; entre 1997 et 2019)

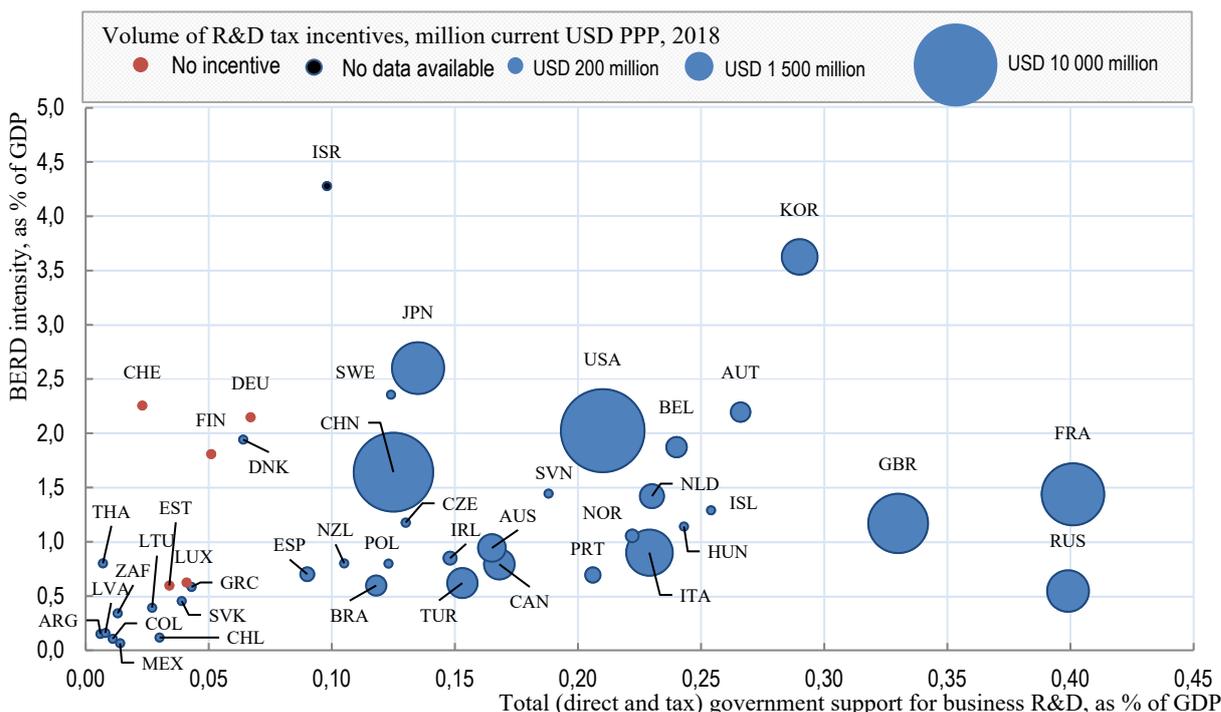


Note : Valeur ajoutée calculée par le prix courant. Les données du Canada correspondent à la période de 1997 à 2017 ; Celles du Japon et de la Nouvelle-Zélande à 1997-2018 ; celle de la Turquie à 1998-2019.

Source : OCDE Stat.

¹⁵⁹ Selon la définition de l'OCDE, celles-ci désignent la dépense totale (courante et en capital) afférente aux travaux en R&D exécutés par l'ensemble des agents économiques résidents dans un pays.

Graphique VI-2. Ratio de l'investissement privé et du soutien public en R&D (% ; 2018)



Source: *OECD R&D Tax Incentive Database*, <http://oe.cd/rntax>, March 2021.

L'objectif de ce chapitre est donc d'examiner le lien institutionnel entre politique industrielle et politique sociale. Pour ce faire, il convient avant tout d'invoquer la mutation de la politique industrielle et la question de l'autonomie de l'État, qui surgissent après la crise de 1997, car ces deux éléments constituent des variables qui déterminent la nature du lien en question.

En premier lieu, examiner la question de l'autonomie de l'État dans le domaine de la politique industrielle c'est se demander si le pays a encore gardé une capacité de l'État lui permettant de mener activement une politique industrielle¹⁶⁰. Certes, son espace pour une politique industrielle s'était réduit au domaine de la R&D du fait de son adhésion à l'OMC (1995) et à l'OCDE (1996)¹⁶¹. C'est pourquoi, si nous admettons que l'initiative des politiques sociales s'est alors trouvée résider dans l'État ou le gouvernement, plutôt que de venir des partenaires sociaux (syndicats et patronats) ou des groupes civiques, le lien existant entre politique industrielle et politique sociale peut être considéré, ou bien comme le résultat de choix stratégiques de l'État, ou bien par contre comme affecté d'une restriction institutionnelle, du fait de la financiarisation ou de la mondialisation, par exemple.

¹⁶⁰ La politique industrielle mise en œuvre dans les années 1970-80 en Corée constitue un bon exemple de renforcement de l'autonomie de l'État, et finalement fonde le modèle de l'État développeur (Amsden, 1989 ; Evans, 1995). Même après la crise de 1997, ces politiques continuent à faire l'objet des recherches s'intéressant à la persistance de l'État développeur (Thurbon, 2014 ; 2016).

¹⁶¹ La question de l'autonomie de l'État ne se réduit pas seulement à ces facteurs. C'est aussi dans le contexte de la financiarisation que s'affaiblissent les capacités de l'État, avec le déclin du lien entre politique industrielle et système financier (Lechevalier *et al.*, 2019).

En deuxième lieu, la politique industrielle qui visait à une croissance tirée par les exportations durant l'époque de l'industrialisation primait, on l'a vu, sur les autres politiques, notamment sociales¹⁶². Il convient donc de vérifier si la politique sociale est encore restée, même depuis 1998, subordonnée à la politique industrielle, et si non dans quelles relations se trouvent ces deux politiques. Apparemment, après la crise de 1997, la politique industrielle du pays commence à se concentrer sur un soutien aux petites-moyennes entreprises et la promotion des TICs. Il est d'ailleurs à noter que la création des emplois est désormais affichée comme un but majeur de ces politiques industrielles. Il importe aussi d'examiner l'impact réel de ce changement hypothétique sur le marché du travail.

État donnée cette problématique, notre dernier chapitre tentera donc de répondre à la question suivante : *l'orientation de la politique économique qui a été suivie entre 1998 et 2017, qui était bien celle d'une politique de croissance, n'était-elle pas en dissonance avec les politiques sociales (welfare policies) mises en œuvre dans le même temps ?* Dès lors, si pareil constat pouvait être établi, *pareil lien institutionnel, dysfonctionnel, ne permettrait-il pas d'expliquer, au moins en partie, pourquoi le niveau de l'État social coréen reste encore relativement bas (small),* quels qu'aient pu être tous les efforts réalisés au cours de ces vingt dernières années ?

Pour tenter une réponse, nous avons besoin d'un point d'intersection entre ces deux politiques. Notre étude se propose de se concentrer sur la question de la « *dualisation* » ou « *bipolarisation* 양극화 ». En effet, la dualisation sociale constitue l'un des risques sociaux majeurs auxquels fait face la Corée. Au-delà de son marché du travail, ce problème est également lié à sa structure économique, notamment aux phénomènes de l'écart sectoriel et de la disparité entre les entreprises quant à leur taille¹⁶³. Plus précisément, la politique sociale n'a pas bien réagi à ce double écart important, entre les conditions de travail selon le type de contrat et selon la taille de l'entreprise (voir le chapitre 3). S'il en est ainsi, il importe en même temps de voir comment la politique industrielle a répondu depuis 1998 à cette dualisation économique, surtout à la disparité des performances entre grandes entreprises et petite-moyennes entreprises, et à un autre déséquilibre dans le territoire, à savoir la concentration économique dans la région métropolitaine¹⁶⁴. Enfin, le présent chapitre va examiner les politiques industrielles et

¹⁶² En effet, la mobilisation pour l'industrialisation pouvait fonctionner dans le cadre d'une bureaucratie forte, précisément celle du « Conseil de planification économique (*Economic Planning Board : EPB*) », composé de technocrates économiques (Wade, 1990). Pleins pouvoirs sont alors donnés, en termes de décisions relatives aux politiques économiques, à ce conseil, dont le ministre est même élevé au rang de Vice-Premier ministre, afin de mieux pouvoir régulariser et régler les conflits entre ministères (Kim N.-y., 1999).

¹⁶³ Certes, pareil phénomène économique se constatait déjà auparavant, puisqu'il date du début des années 90, mais en passant par la crise de 1997 il s'est très visiblement à la fois amplifié et répandu (Jung Y.-h., 2013)

¹⁶⁴ Bien entendu, cette dualisation sociale ne se manifeste pas seulement par cette disparité entre salariés permanents et non-permanents ou par un pouvoir économique concentré dans les grandes entreprises et dans la région métropolitaine. Elle comporte aussi bien l'écart entre travailleurs féminins et masculins et l'inégalité entre les générations. Toutefois, notre étude ne peut traiter ces questions essentielles. Elle doit se concentrer plutôt sur la dualisation qui est liée directement ou/et indirectement à la politique industrielle.

sociales, et les impacts qu'elles ont eus sur cette dualisation, afin de caractériser, au moins partiellement, la nature de l'État social coréen.

Pour essayer de répondre à ces questions, ce chapitre adopte une approche institutionnaliste, c'est-à-dire en examinant les questions de la dualisation économique et de l'autonomie d'État, sous l'angle de l'évolution juridique. De plus, il se propose d'analyser les programmes électoraux puis les politiques réellement mises en place par les quatre gouvernements successifs, en se limitant aux principales politiques industrielles et sociales, afin de déterminer finalement quelles étaient leurs intentions politiques réelles, et les conséquences qui en ont découlé. Nous aurons également recours à certaines données statistiques, afin d'en montrer plus visiblement les résultats.

C'est donc dans un tel cadre que ce chapitre veut situer le traitement détaillé des deux questions posées ci-dessus, et plus fondamentalement, il veut examiner *la nature de l'articulation et de l'interaction institutionnelles entre État social et politiques industrielles*. C'est pourquoi, après avoir brièvement présenté la base théorique qui fonde ce chapitre, nous allons aborder, d'abord au niveau général mais en ayant en vue le cas coréen, la question de la dualisation dans son lien avec la politique industrielle, et celle de l'autonomie de l'État, respectivement dans les sections II et III. Ensuite, nous étudierons dans la dernière section (IV) les politiques industrielles mises en place entre 1998 et 2017, c'est-à-dire sous quatre gouvernements successifs, afin de cerner concrètement quelles ont été les modalités de l'existence de ce lien institutionnel entre leurs politiques et leurs stratégies visant à renforcer l'État social.

I — FONDEMENT THÉORIQUE

Le cadre théorique de ce chapitre s'inspire de plusieurs analyses institutionnalistes qui ont essayé de produire des typologies à partir du lien entre régime de croissance et régime de protection sociale. Parmi elles, nous nous inspirons notamment de celles proposées par Boyer, d'une part, et de celles proposées par Palier, d'autre part. Nous les introduisons ci-dessous en mettant en avant, brièvement, leurs points communs et leurs différences tout en soulignant ce qu'on retiendra d'elles. Surtout, on les confrontera au cas coréen afin de les amender par la mobilisation du concept de dissonance institutionnelle, concept déjà introduit dans cette thèse (voir l'introduction générale).

Avant tout, il existe entre production et protection sociale (*welfare*) une coordination. Même si cette coordination est déterminée par le système social de production, elle peut elle aussi former ce système (Hollingsworth & Boyer, 1997). Nous pouvons donc parler d'interaction institutionnelle entre production et protection sociale. Ainsi, on peut dire qu'il existe certaines cohérences nationales entre

les structures de l'économie, les politiques économiques, les politiques de l'emploi, de la formation, et les systèmes de protection sociale (Palier, 2018). Ces cohérences avaient déjà été mises en lumière par la discussion sur la diversité des capitalismes (VoC) (Hall et Soskice, 2001) et par la théorie de la régulation (Boyer, 2005).

Ces tentatives précédentes constituent certes le fondement théorique de notre thèse, mais elles posent également par ailleurs un problème essentiel quand on les confronte à la réalité coréenne, notamment à son régime économique et à son système de protection sociale. Au-delà de la question de la catégorisation du cas coréen selon les typologies existantes, la nature de son État social, et notamment sa petitesse, peuvent-elles s'expliquer par les différents types de régime économique présentés ?

En premier lieu, s'agissant des pays nordiques, leur croissance fondée sur l'innovation, à savoir sur les TICs, y a été mise en relation de complémentarité avec leur système de protection sociale. Plus précisément, c'est en grande partie l'éducation, la formation et l'arrangement du *welfare* qui y ont facilité le progrès technologique et l'adaptation à une transformation allant vers une économie de la connaissance. Le succès de l'innovation y favorisait simultanément la capacité de financement pour un système fiscal et un *welfare* très étendus (Boyer, 2014).

En deuxième lieu, l'Allemagne est un pays exportateur spécialisé dans l'industrie manufacturière de haute qualité (notamment l'automobile). Les compétences spécifiques des salariés de ce pays y proviennent d'un système performant d'apprentissage et de formation professionnelle, qui est financé et contrôlé par les entreprises. Ces compétences, peu mobiles, produisent naturellement une forte interdépendance entre employeurs et salariés. Par conséquent, ce sont ces particularités allemandes qui sont à l'origine des bonnes conditions de travail (stabilité de l'emploi, sécurité du revenu et assurance chômage) (Palier, 2018). Si l'on tente de recatégoriser un certain nombre des pays de l'OCDE selon les descriptions précises de Palier (2018), on obtient un résultat tel que celui que montre le tableau VI-1 ci-dessous.

Certes, la Corée partage avec ces pays plusieurs traits économiques concernant deux secteurs de croissance, à savoir l'industrie manufacturière de haute qualité et les TIC à base d'innovation¹⁶⁵. Bien que Palier (2018) distingue l'Allemagne d'un autre groupe de pays (les pays scandinaves, la Corée et le Japon), la Corée est, comme nous l'avons déjà vu dans l'introduction de ce chapitre, un pays où la

¹⁶⁵ D'après l'indice Bloomberg de l'innovation, la Corée est classée première pour l'année 2021, devant l'Allemagne (4ème), la Suède (5ème), le Danemark (6ème) et la Finlande (8ème).

part économique du secteur manufacturier est très importante¹⁶⁶. De plus, toujours selon Palier, les pays nordiques se distinguent de la Corée et du Japon par l'agent responsable des investissements en R&D ou en capital humain. Si, dans le cas scandinave, c'est l'État qui joue ce rôle, en Corée et au Japon ce sont les grandes entreprises qui mènent ces politiques d'investissement. Pourtant, rappelons encore ce que nous disions dans l'introduction : la part des dépenses intérieures brutes en R&D est par rapport au PIB remarquablement importante (4,6 %) en Corée, et notamment la part des aides publiques directes et indirectes (dépenses financées par l'État et subventions fiscales) y est également importante¹⁶⁷. En conséquence de quoi, l'économie coréenne se concentre largement sur l'industrie manufacturière, surtout celle de haute qualité reposant sur les TIC.

Tableau VI-1. Classement de certains pays avancés, selon le régime de croissance et la protection sociale

Régime de croissance	Secteur clé de la croissance	Emploi	Protection sociale	Pays
Croissance tirée par les exportations	Industries manufacturières de haute qualité (automobile, chimie, machines-outils)	Stable Dualisation	Dualisation	Allemagne
	TIC reposant sur l'innovation Investissement par certaines <i>grandes entreprises</i>	Haute précarité / Dualisation du travail	<i>Workware</i> , Dualisation sociale	Corée, Japon
	Exportation de biens et de services innovants et reposant sur les TIC Investissement social mené par l' <i>État</i>	Flexicurité	Modèle social-démocrate (redistribution à haut niveau)	Pays nordiques
	Spécialisation dans la sous-traitance par l'avantage comparatif de bas coûts			Pays de l'Est de l'Europe
Croissance orientée par la demande intérieure (consommation des ménages)	Industrie financière / TIC soutenus par le marché financier Investissement par le <i>marché</i> Croissance tirée par les revenus provenant du marché immobilier et du marché financier.	Flexibilisé	Modèle libéral (Résidualisme / <i>Welfare</i> privé)	USA, UK
	Croissance tirée par les salaires et les prestations sociales (par l'endettement privé en Espagne)	Stable	Baisse des cotisations sociales pour réduire le coût du travail	Pays sud-européens, France

Source : B. Palier (2018) ; recatégorisé par l'auteur.

Ainsi, on peut naturellement aborder d'une manière concrète le problème mentionné ci-dessus en posant la question suivante. *Malgré ces points communs, pourquoi la protection sociale coréenne*

¹⁶⁶ D'après la base de données de World Bank, autre que celle de l'OCDE, la part de la valeur ajoutée par le secteur manufacturier dans le PIB est enregistrée en 2019 comme suit : Irlande (31 %), Chine (27,2 %), Corée (25,3 %), Allemagne (19,1 %), Japon (21 % en 2018).

¹⁶⁷ Selon les statistiques de l'OCDE, le soutien direct du pays s'élevait à 0,16 % du PIB (deuxième rang après la Hongrie (0,19 %) parmi les pays de l'OCDE) et l'aide sous forme d'incitations fiscales à 0,13 % (9^{ème} place).

reste-t-elle si différente de celle des modèles allemand ou nordique ? Surtout, pourquoi son régime de l'emploi (ou du travail) est-il plutôt proche de celui d'un régime libéral ?

Afin de répondre à ces questions, ce chapitre va s'intéresser à deux éléments outre le régime de croissance et le régime de protection. Le premier élément concerne les caractéristiques des risques sociaux qui pèsent sur la société coréenne depuis 1998. Ces risques peuvent être répartis en deux catégories : risques couverts par le régime de protection sociale traditionnel (notamment par les assurances sociales et l'assistance publique) ; risques nécessitant le rôle d'un service social renforcé ou d'un autre type d'action sociale. Très simplement, cette distinction peut être faite comme suit : « pauvreté, inégalité, chômage, maladie, vieillesse, accident du travail, etc. » vs « précarité, famille, conditions des femmes, etc. » (Bonoli, 2005). Cependant, depuis 1998, la Corée connaît une aggravation de ces différents risques sociaux, qui se présentent en multicouches, à savoir une coexistence mutuellement renforçante des risques traditionnels et des nouveaux. De plus, ces risques constituent à la fois l'origine et la conséquence du phénomène de la « dualisation sociale » qui frappe cette société. Il convient donc de creuser l'examen de l'interaction politique sociale – politique économique – risques sociaux. Le deuxième élément que nous mentionnions plus haut est cette interaction, à savoir le lien institutionnel, que notre thèse caractérise alternativement comme complémentarité institutionnelle ou comme dissonance institutionnelle¹⁶⁸.

Ce chapitre, par conséquent, doit commencer en partant de l'hypothèse que le cas coréen n'est pas vraiment clairement catégorisable selon ces typologies. L'origine de ce fait ne se trouve pas dans un défaut théorique de ces études mais dans le fait que son régime d'État social en reste encore à l'étape préliminaire de son développement. Autrement dit, l'État social coréen n'a pas encore atteint un état stable qui permettrait de qualifier nettement son régime. Ses dépenses sociales, qui n'ont cessé d'augmenter rapidement depuis 1998 jusqu'à présent, en sont un indice explicite. Ainsi, si c'est sur la base des typologies existantes que notre étude s'attachera à l'examen de l'orientation prise par les politiques industrielles et des risques sociaux auxquels est affronté l'État social coréen, elle devra cependant relativiser ces typologies. Cela étant, nous nous proposons plus précisément d'examiner la nature du lien entre trois choses : la *structure économique* déterminée par les politiques industrielles, la *dualisation sociale* – dont l'origine est en grande partie liée à cette dernière – et enfin le *régime de protection sociale* destiné à remédier à ce problème. Le présent chapitre doit donc s'intéresser à

¹⁶⁸ En outre, avant d'aborder les questions ci-dessus, il faut reconnaître une différence fondamentale. De nombreuses études s'intéressent plutôt aux « réformes » dans la protection sociale qu'ont effectuées certains pays européens depuis la fin de l'époque fordiste (Avlijaš, Hassel et Palier, 2021). Cependant, l'expérience coréenne concernant son système de protection sociale est plus proche d'un processus de modernisation que de celui d'une réforme. Tout simplement, on peut constater l'immaturation du système de protection sociale coréen. Il convient donc de considérer cette particularité en termes d'institutionnalisme historique lors d'une comparaison internationale, notamment avec les régimes de pays européens (voir introduction générale).

l'articulation de ces trois éléments. Sur la base de cette problématique, la prochaine section va dans un premier temps aborder le lien entre politique industrielle et dualisation sociale.

II — DUALISATION SOCIALE ET POLITIQUE INDUSTRIELLE

La dualisation, ou plus précisément le phénomène de la dualisation d'une société en générale, est à concevoir comme l'un des défis majeurs lancés à l'État social des pays avancés à l'époque de la désindustrialisation. Ce phénomène représente un processus qui se caractérise par le traitement différentiel d'« *insiders* et d'*outsiders* » et il implique que certaines politiques vont différencier de plus en plus les droits, les prestations et les services fournis à différentes catégories de destinataires (Emmenegger *et al.*, 2012). Pour simplifier la compréhension de l'enchaînement des étapes de cette dualisation, on peut constater tout d'abord que la désindustrialisation a entraîné une diminution significative des emplois relativement bien rémunérés dans le secteur manufacturier, et que les politiques sociales, quant à elles, face à cette évolution du marché du travail, sont devenues moins efficaces pour réduire les inégalités et la pauvreté au cours de la dernière décennie (Emmenegger *et al.*, 2012 ; OCDE, 2008a). De plus, au cours de ce processus, on peut remarquer l'effet d'une complémentarité institutionnelle entre rapport salarial, politique du marché du travail et réformes de l'État social, où les trois sont liées pour entraîner ou exprimer cette tendance à la dualisation, celle-ci se manifestant notamment en termes de salaires, de conditions de travail, de contrat de travail et de protection sociale (Palier et Thelen, 2012).

Rapporté à ces recherches, le cas coréen montre cependant que l'enchaînement de ce phénomène social de dualisation n'y semble pas avoir commencé par une désindustrialisation, et que ses effets ne se sont pas traduits non plus seulement sur le marché du travail, notamment par un écart entre les *insiders* et les *outsiders*. En effet, l'origine de cette dualisation se présente, dans la société coréenne, comme étant l'une des conséquences majeures de politiques industrielles qui furent mises en œuvre en pleine industrialisation (KIHASA, 2014). En outre, cette dualisation se constate également à un autre niveau dans la structure industrielle, où elle se caractérise à la fois par un *écart* entre les entreprises (grandes entreprises et PME) et par une *concentration* de l'économie dans la région métropolitaine. C'est au vu de cette situation qu'après la crise de 1997 tous les gouvernements ont, au moins en principe, insisté sur la nécessité de réduire, voire d'éliminer, cette dualisation, cette élimination devant même devenir l'un des buts de leurs politiques industrielles. Pourtant, c'est bien plutôt à son accroissement que l'on a assisté jusqu'à ces derniers temps, à tel point que, finalement, *cette dualisation en est venue à caractériser, à incarner même, toute la structure entière de l'industrie et de la société coréennes* (voir chapitre 3).

On ne peut ignorer, bien évidemment, que cette dualisation sociale est liée à la fragmentation du marché du travail et qu'elle se manifeste le plus visiblement sur ce dernier. Les deux phénomènes de la disparité entre grandes entreprises et PME, à laquelle s'ajoute l'écart entre les régions, se traduisent par une dualisation qui constitue un obstacle essentiel au fonctionnement de l'État social, en ce sens qu'ils sont fortement liés à la génération de différents risques sociaux, tels qu'inégalité de salaire, endettement des ménages dû à la spéculation sur le marché immobilier, écarts dans l'éducation, etc. Il convient donc de prendre en compte, outre la nature du marché du travail, ce facteur qu'est cette double disparité, entre les entreprises et entre les régions, pour envisager ce complexe phénomène coréen.

1. La dualisation entre grandes entreprises et petites-moyennes entreprises

Premièrement, nous examinons la relation qui lie les grandes entreprises et les PME concernant la production. Depuis la période de l'industrialisation, opérée sous le règne de la stratégie gouvernementale dite « sélection et concentration sur industrie chimique lourde, grandes entreprises et exportations », les PME coréennes n'ont joué que le rôle d'assistantes, vouées à produire et à approvisionner en biens intermédiaires les grandes entreprises¹⁶⁹. En effet, la « Loi sur la promotion de l'alliance entre les petites et moyennes entreprises (중소기업계열화촉진법)¹⁷⁰ », promulguée en 1975, visait à construire une *intégration verticale* entre grandes entreprises et PME, en permettant au gouvernement d'inciter les petites et moyennes entreprises à s'occuper de certains domaines ou produits (Oh D.-y., 2015). L'État a alors délibérément tenté de mettre en relation donneur d'ordre – sous-traitant grandes entreprises et PME.

La conséquence de cela, à savoir de cette hiérarchie de valeur ainsi ouvertement instaurée entre les entreprises, a provoqué un certain nombre de problèmes. 91 % du chiffre d'affaires des PME manufacturières étaient ainsi réalisés en 2016 par la vente domestique, contre 9 % seulement dans les exportations. Cette vente domestique reposait pour elles sur la fourniture aux autres entreprises (85 % dont 33 % pour les grandes entreprises et 52 % pour les PME) (Oh & Kim, 2019). Par ailleurs, d'après une étude récente (Chang W.-h., 2020) qui traite de la performance des entreprises sous l'angle de la relation de sous-traitance entre grandes entreprises et PME pour les années 2013 et 2014, on constate que, tandis que les chiffres d'affaires et les actifs évoluent tous deux dans une même direction chez ces deux groupes d'entreprise, leurs bénéfices d'exploitation ne le font pas. Cela signifie que, lorsque les chiffres d'affaires et les actifs des grandes entreprises donneuses d'ordre augmentent, ceux des PME sous-traitantes sont aussi en hausse. Par contre, quant aux bénéfices d'exploitation, on

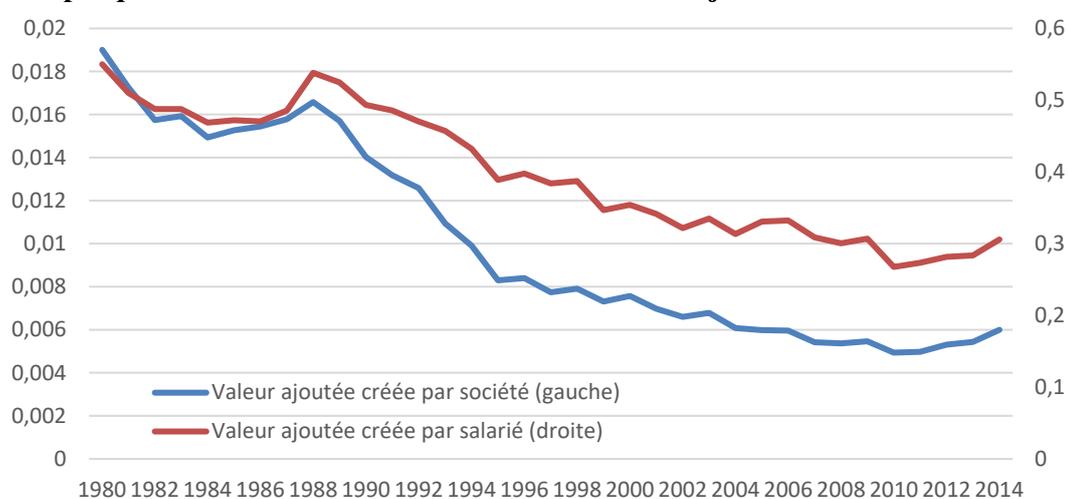
¹⁶⁹ Cette situation est à contraster avec les cas japonais et taïwanais (Kim J.-h & Lee S.-h., 2009).

¹⁷⁰ Cette loi (*Promotion of Alliance between Small and Medium Enterprises Act*) fut abrogée en 1995.

constate que quand les grandes entreprises connaissent une augmentation, les petites-moyennes subissent plutôt une baisse.

En premier lieu, il convient d’observer l’écart entre les performances des grandes entreprises (GE désormais) et celles des PME, plus précisément la disparité de leurs productivités et de leurs compétitivités. C’est d’abord quant à la création de valeur ajoutée que le fossé entre les deux groupes d’entreprises est remarquable. Dans le domaine de l’industrie manufacturière, la moyenne de la valeur ajoutée créée par une PME a diminué de 1,9 % à 0,6 % par rapport à celle d’une GE, entre 1980 et 2014 (graphique VI-3, ligne bleue). L’indicateur le plus précis est ici la valeur ajoutée créée par salarié, qui prend en considération la taille des entreprises. Quant à cet indicateur, l’écart entre les deux groupes devient aussi de plus en plus important depuis la fin des années 1980, à savoir après la période de la « Prospérité des Trois Bas » (voir chapitre I). Ayant atteint 54 % en 1988, le ratio de la valeur ajoutée par salarié d’une PME par rapport à celle d’un salarié d’une GE n’a cessé de tomber depuis, jusqu’à 27 % en 2010 (graphique VI-3, ligne rouge). De cette disparité qui s’accroît en matière de productivité, il résulte que l’économie nationale risque d’être déterminée par certaines grandes entreprises, phénomène de grave concentration de la puissance économique.

Graphique VI-3. Évolution de l’écart de la valeur ajoutée entre GEs et PME

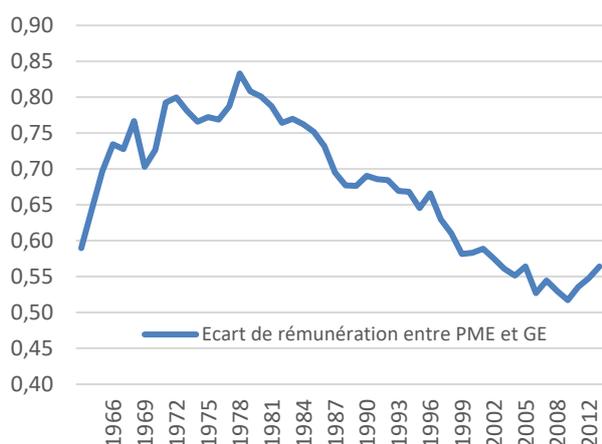


Source: Statistique de Small and Medium Business Administration

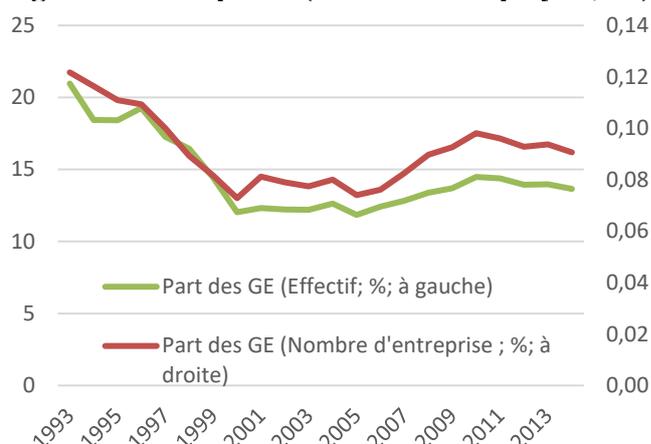
En deuxième lieu, le nombre des grandes entreprises de plus de 300 salariés ne s’établit qu’autour de 0,1 % de l’ensemble des entreprises du pays, et ces entreprises n’embauchent qu’environ 14 % du total des salariés, en dépit de leurs importantes performances (graphique VI-5). Inversement, ce sont, à 99,9 %, de PME que relèvent 86 % des salariés coréens. Cette différence s’articule avec un écart salarial important entre les sociétés. En effet, la rémunération annuelle moyenne d’un salarié d’une PME n’est que la moitié (environ 55 %) de celle d’un salarié d’une GE. De plus, alors que la part des GE et la part de leurs employés sont demeurées stables depuis 2000, l’inégalité des salaires entre ces

deux groupes n'a cessé de s'aggraver depuis le début des années 80 (graphique VI-4). Le fait que cette tendance se poursuive n'est pas sans lien avec le fait que l'inégalité des revenus soit en pleine croissance au niveau social, et cela montre en même temps l'importance du rôle de distributeur que peut avoir une certaine politique industrielle, ceci bien avant que le rôle de redistribution d'une politique budgétaire puisse intervenir. C'est pourquoi la plupart des gouvernements n'ont cessé d'insister sur la promotion des petites-moyennes entreprises depuis 1981, et surtout à partir de la crise de 1997.

Graphique VI-4. Évolution de l'écart de rémunération entre PME et GE



Graphique VI-5. Évolution de la part des grandes entreprises (nombre et employés ; %)



Note : Le Graphique VI-4 concerne les domaines des industries minière et manufacturière, et le graphique VI-5 l'ensemble. Le graphique VI-4 montre l'évolution de rémunération dans les PME en ratio de celle des grandes entreprises (la rémunération dans une grande entreprise étant égale à 1).

Source : KOSIS (*Korean Statistical Information Service*)

2. La concentration du pouvoir économique dans la région métropolitaine

Deuxièmement, quant à la disparité entre les régions, elle se manifeste par la concentration économique sur la région métropolitaine. En effet, en juin 2020, plus de 50 % de la population (26 millions) se concentrent dans cette zone (Séoul et les régions voisines), dont la superficie ne s'élève pourtant qu'à 11,8 % du territoire national (11 851 km²). Si l'on compare sur cette question la France, seuls 19 % de sa population (12,1 millions, soit moins de la moitié des Coréens de la région de Séoul) habitent l'Île-de-France, dont la superficie s'élève à 2,2 % du territoire (12 012 km², soit une superficie quasiment identique à celle de la région de Séoul). Certes, la densité de population dans les zones métropolitaines est relativement forte pour la plupart des pays. Pourtant un tel degré de surpeuplement ne peut que provoquer plusieurs problèmes sociaux.

Concernant ces problèmes, de nombreuses études portant sur la protection sociale ont pointé la question de l'inégalité du service de *welfare* fourni entre les régions, en soulignant les différences entre régions causées par les structures démographiques ou l'inégalité des capacités financières (Cho Y.-h.,

2001 ; Hwang J.-k., 2005 ; An Y.-j., 2014 ; Kim & Kim, 2015 ; Choi Young, 2015 ; Ham Y.-j. *et al.* 2018). Or l'origine la plus fondamentale de cette inégalité dans le service de protection sociale se trouve dans la disparité du pouvoir économique entre les régions. De plus, cet écart régional est lié aux politiques économiques, notamment industrielles, mises en œuvre à partir de l'époque de l'industrialisation nationale par l'État. Notamment, la concentration de la population sur cette région a été initiée par les politiques industrielles étatiques, concentrées sur la région métropolitaine et sur l'axe autoroutier Gyeongbu *경부* reliant Séoul à Busan. Le régime politique, centralisateur, a encore accéléré ce mouvement en faisant converger vers cette région les administrations et les institutions publiques, ainsi que les sièges des grandes entreprises (Lee Joo-ok, 2013 ; Byun Ch.-h., 2013).

Plus précisément, la réponse gouvernementale à ce problème remonte loin, puisqu'elle date de 1964, à savoir du tout début de cette industrialisation: les « mesures contre la concentration démographique vers les grandes villes *대도시인구집중 방지대책* ». Ces mesures sont néanmoins restées peu effectives, du fait, tout d'abord, que puisque la concentration démographique dans la région métropolitaine n'était pas alors si grave, elles étaient plutôt préventives, à l'imitation de ce qui était pratiqué en France et en Grande-Bretagne et, en deuxième lieu, que l'un des objectifs de ces mesures était alors aussi d'assurer la sécurité nationale vis-à-vis la Corée du Nord, avant les années 1980. Dans les années 1970, le gouvernement Park Chung-hee met activement en œuvre des « dispositifs pour disperser la population des grandes villes *대도시 인구분산책* ». En 1982, le pays se dote de fonds juridiquement destinés à ralentir la concentration économique sur la capitale en établissant la loi « *Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act 수도권 정비계획법* ». Toutefois, à l'inverse de l'effet escompté, ces dispositifs n'aboutissent qu'à renforcer encore l'expansion de la surface de Séoul et le développement des villes voisines de Séoul (Roh *et al.*, 1998).

Au travers des épreuves de la crise asiatique de 1997 et de la crise financière de 2008-2009, le pays est parvenu à desserrer ou même à supprimer l'étreinte des diverses réglementations qui avaient jusque-là limité ou contenu la construction ou l'agrandissement des sites industriels dans cette région. Ainsi, le gouvernement Kim Dae-jung commence à supprimer les limitations de la zone verte (*green belt*) afin de stimuler les investissements des entreprises, et à lever partiellement la réglementation concernant l'emplacement des industries de pointe, pour promouvoir les entreprises *start-up*. Bien que le gouvernement Roh Moo-hyun ait, pour la première fois, placé le « développement équilibré du territoire » au cœur de ses politiques industrielles, il désigne néanmoins le quartier Songdo à Incheon¹⁷¹ comme « Zone d'économie libre (*Free Economy Zone*) », libre de toute réglementation, et il autorise également les entreprises étrangères (relevant des 25 secteurs de technologies de pointe) et les grandes

¹⁷¹ C'est une ville à l'ouest de Séoul, où se trouve l'aéroport international.

entreprises domestiques (relevant des 8 secteurs de pointe) à s'installer dans la région métropolitaine. Certes, son principe initial en vue d'un développement équilibré était « développer les régions d'abord, déréglementer partiellement la région métropolitaine après », mais le problème est que tandis que l'effet d'une déréglementation est instantané, celui d'une politique de décentralisation et de déconcentration prend, lui, un certain temps, et encore seulement si cette politique est maintenue longtemps (Byun *et al.*, 2011). Cependant, le gouvernement Lee Myung-bak se lança dans une politique tout à fait à l'inverse en voulant répondre à la crise de 2008-2009. Afin de créer un environnement économique favorable à l'activité des entreprises, il supprima considérablement la réglementation pour permettre aux entreprises de se déplacer dans les zones industrielles de la région métropolitaine, où de s'y agrandir à leur gré¹⁷². Le système de régulation qui limitait la quantité totale des usines dans cette région fut ainsi de facto annihilé.

Tout cela fait que si 47 % du PIB et 42 % de la population au travail, à savoir la moitié de toute l'activité économique du pays, se concentraient déjà sur la région métropolitaine en 1989, ce degré de concentration s'était accru encore pour culminer respectivement à 52 % et 50 % en 2018 (voir le graphique VI-6). Cela signifie que la population active a continué à se déplacer vers cette région, pour se stabiliser autour de 50 %, mais l'évolution de ces deux indicateurs laisse entendre une tendance à la baisse de la productivité pour cette région. En outre, cette concentration démographique est plus ou moins liée à la spéculation qui règne dans le marché immobilier, ainsi qu'à une concurrence excessive dans plusieurs domaines, tels que l'éducation, le petit commerce, etc. Finalement, Séoul est la région où l'inégalité des revenus est la plus importante, si l'on excepte Ulsan et Séjong, qui sont des régions urbaines¹⁷³.

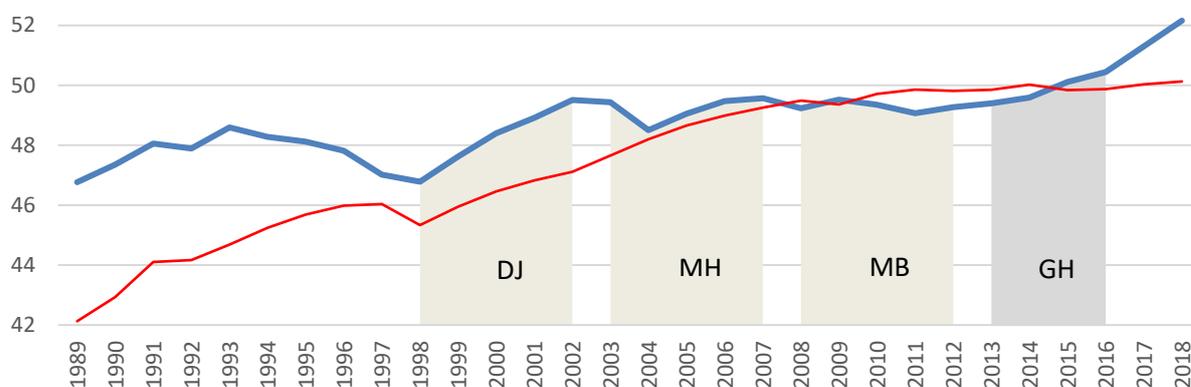
Certes, l'origine de ce phénomène de concentration dans la région ne se réduit pas aux conséquences des politiques mentionnées ci-dessus, puisqu'il peut y avoir différents facteurs socio-économiques en jeu. On peut néanmoins constater une étroite corrélation entre eux, via les politiques industrielles suivies. On peut en outre, dans les politiques en question, distinguer deux types de mesures : les mesures visant à restreindre l'implantation des usines, des établissements scolaires, et des autres structures susceptibles d'entraîner un déplacement de population vers cette région ; les politiques tentant de déplacer les équipements de production ou les établissements publics vers d'autres régions du pays, ou d'inciter à y investir à nouveau pour promouvoir une nouvelle industrie. Si les premières

¹⁷² Pour certaines régions voisines de Séoul (zone où la croissance est sous contrôle *성장관리권역*), cette activité concernant l'emplacement des usines a été entièrement autorisée même hors de zones industrielles.

¹⁷³ En effet, tandis que le rapport S80/S20 (ratio entre la moyenne des revenus des 20 % de la population les plus riches et la moyenne des revenus des 20 % de la population les plus pauvres) sur les revenus bruts au niveau national était 15,9 (fois), cet indicateur à Séoul s'élevait à 18,8, après Ulsan (29,5) et Séjong (24,5), en 2015. Si l'on prend en compte la population de Séoul (10 millions, contre 1,1 million pour Ulsan, et 0,2 million pour Séjong), c'est bien Séoul qui entraîne l'inégalité majeure dans le pays.

constituent une politique régionale plus ou moins passive, les secondes sont des politiques typiquement industrielles. De ce fait, il convient d'examiner les politiques industrielles mises en œuvre depuis 1998 en prenant en compte cette question de la concentration du pouvoir économique dans cette région et les tentatives pour y remédier.

Graphique VI-6. Évolution de la concentration économique sur la région métropolitaine (%)



Note : La ligne bleue correspond à la part du PIB réalisée dans la région métropolitaine et la rouge à la part de la population active occupée qui y habite.

Source : Kostat.

En résumé, quant à la dualisation entre entreprises, il est aisé de remarquer que l'écart des performances entre entreprises s'accroît depuis l'ère de l'industrialisation, et que cet écart contribue directement à la croissance de l'inégalité des revenus sur le marché du travail. Comme nous l'avons dit ci-dessus, la stratégie d'industrialisation du pays, notamment ses politiques industrielles, permet d'expliquer le point de départ de ce phénomène. Pourtant, il est difficile de tirer au clair les raisons qui font que cet écart ne cesse de s'élargir après la crise de 1997, alors que deux gouvernements ont visiblement cherché à le réduire entre 1998 et 2007, au travers de la *restructuration des grandes entreprises*, de la *promotion des PME*s basée sur les TICs et les start-ups, et du *développement équilibré du territoire*. Deux arguments raisonnables sont possibles : soit ces politiques industrielles ont abouti à des conséquences qui sont plutôt au profit des grandes entreprises dans un environnement économique ainsi plus ouvert à la concurrence internationale ; soit les efforts tentés n'ont pas suffi à inverser cette tendance, à savoir l'inertie institutionnelle.

S'agissant de la disparité entre les régions, il importe d'examiner le lien institutionnel entre les politiques industrielles mises en œuvre depuis 1998¹⁷⁴. Bien que ne soit donc pas évidente la relation de causalité éventuelle entre les politiques industrielles suivies et ces disparités, ce sont bien finalement, malgré tout, ces politiques qui auraient pu constituer l'axe politique essentiel permettant

¹⁷⁴ En ce qui concerne ce lien, on pourrait poser une question plus fondamentale : *une structure économique centrée sur les grandes entreprises et une forte concentration économique dans une région particulière constitueraient-elles des facteurs essentiels entravant le développement d'un État social ?* Cette hypothèse nécessiterait cependant un examen approfondi, que notre étude ne peut malheureusement entreprendre.

de réduire pareille dualisation. En effet, la réduction de cette disparité régionale avait bel et bien été adoptée comme l'un des objectifs de leurs politiques industrielles par tous les gouvernements, si l'on excepte celui de Lee Myung-bak. Vu ce contexte, il convient d'aborder d'une manière plus concrète les différentes politiques industrielles menées par le gouvernement sous l'angle de cette dualisation régionale. Si nous venons de souligner certaines caractéristiques de la dualisation sociale dans ses deux dimensions, la section suivante va traiter la question de l'autonomie de l'État en termes d'analyse institutionnaliste, notamment au travers de l'évolution juridique de la loi de développement industrielle.

III — LA « LOI DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL » ET L'AUTONOMIE DE L'ÉTAT

Si la marge de l'intervention de l'État sur le domaine industriel avait été institutionnellement réduite en Corée depuis son entrée dans les organisations internationales, elle est encore restreinte par l'ouverture du marché, qui a été considérablement accélérée moyennant plusieurs Accords de libre-échange conclus depuis 2004 avec différents pays¹⁷⁵. Ainsi, la politique industrielle de la Corée est-elle mise en situation d'aboulie après la crise de 1997 ?

Les principales politiques industrielles mises en place durant la gouvernance Kim Dae-jung (1998-2002) furent la restructuration des grandes entreprises et la promotion des start-ups (*venture company*). Si la première constituait certes l'une des conditions exigées par le FMI, la dernière par contre était une politique qui manifestait bien l'autonomie et la volonté de l'État coréen en matière de politique économique. La « Loi de développement industriel *산업발전법* (1999) » constituait le fondement juridique de la politique industrielle coréenne. C'est pourquoi cette section va, en se concentrant sur la question de l'autonomie de l'État, observer l'évolution de cette loi, et sa signification.

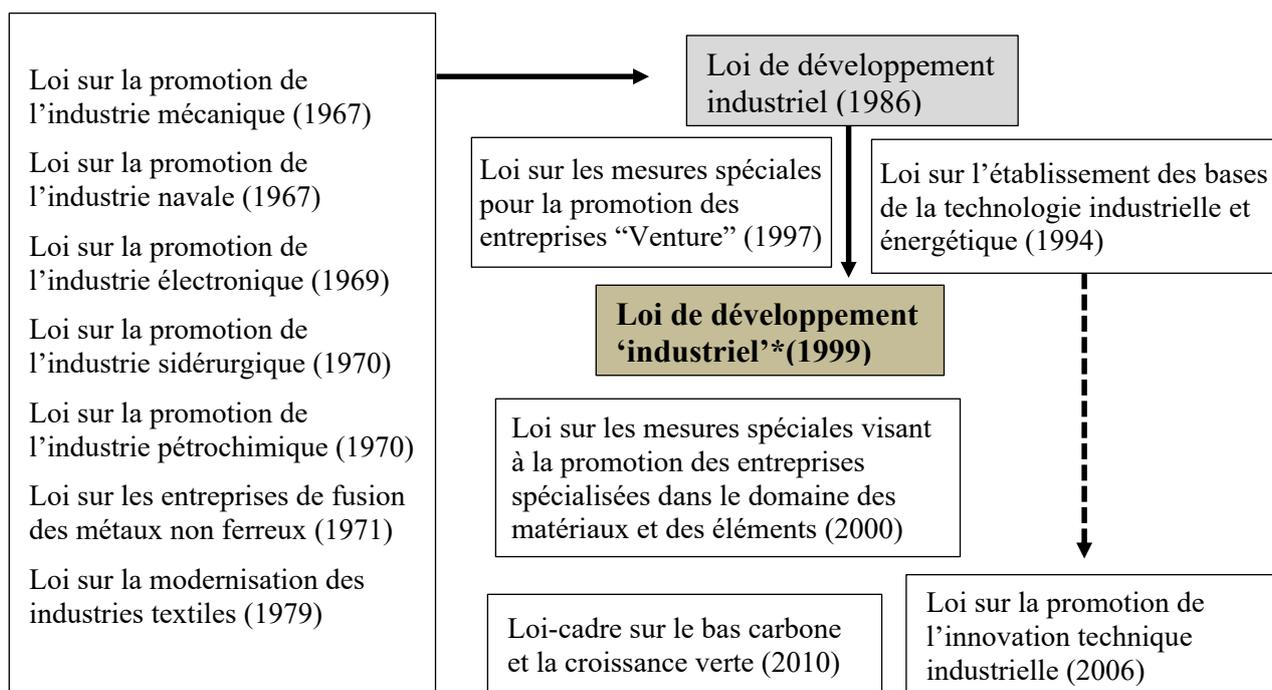
La « Loi de développement industriel *공업발전법*, (1986) », « Loi de développement de l'industrie manufacturière » littéralement, est une loi qui est très symbolique du processus de l'industrialisation à la coréenne. Auparavant, introduites de 1967 à 1979, 7 lois indépendantes avaient jusque-là fourni le cadre institutionnel des politiques industrielles menées par l'État, et elles avaient visé à promouvoir chacune une industrie manufacturière différente (voir schéma VI-1)¹⁷⁶. La « Loi de développement industriel », promulguée en 1986 et qui abrogeait ces 7 lois, avait officiellement pour but de

¹⁷⁵ En 2021, le pays maintient 16 accords de libre-échange avec 56 pays : le Chili (2004), l'Association européenne de libre-échange (4 pays, 2006), l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (10 pays, 2007), l'Union européenne (27 pays, 2011), les États-Unis (2012), etc.

¹⁷⁶ C'était des lois imitant leurs homologues japonaises (Nishino, 2006).

« rationaliser les industries », qui s'étaient en effet développées démesurément. Cependant c'était en réalité une législation qui permettait au gouvernement de prendre l'initiative d'une restructuration industrielle et de développer nouvellement certaines industries sélectionnées (Yoon D.-y., 2012). Cette loi fut finalement abolie en 1999 avec l'instauration d'une nouvelle « Loi de développement industriel »¹⁷⁷.

Schéma VI-1. Les principales lois concernant la politique industrielle sud-coréenne



* ce terme renvoie désormais à l'industrie dans son ensemble bien que le terme homologue dans la loi précédente ait signifié « industrie manufacturière ». Cependant les noms officiels de ces deux lois, en anglais, sont identiques.

Il convient ici d'expliquer deux points importants : d'une part la raison de l'*abrogation* de la loi précédente ; d'autre part l'*objectif principal* de cette nouvelle loi. En premier lieu, le « Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie, 산업자원부 », faisant un diagnostic de l'économie coréenne, pointe en 1998, dans son « compte rendu de travail »¹⁷⁸, deux problèmes structurels. Le premier est que les exportations se concentrent trop sur six branches (ou secteurs) d'industrie, à savoir : les semi-conducteurs, la sidérurgie, l'automobile, la construction navale, la pétrochimie, les autres produits mécaniques, branches qui avaient été développées durant la période '*Big push*' (industrialisation chimique-lourde) par de très grandes entreprises qui assuraient la plus grande part de la production¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Le titre initial de cette loi, proposée par le gouvernement en 1998, à savoir son nom dans le projet de loi, était « Loi pour la promotion de la technicité (élévation de niveau) de la structure industrielle ». Son nom actuel lui fut donné après passage par l'Assemblée nationale.

¹⁷⁸ Ce « rapport de travail » fut exposé au nouveau président le 19 mars 1998.

¹⁷⁹ En effet, dans le total des exportations en 1997, 51 % sont constitués par les dix premiers articles d'une liste dont sept relèvent de ces six secteurs industriels et atteignent au total 39,6%. En outre, selon ce « rapport de travail », 58 % sont produits par de grandes entreprises, contre 47 % seulement dans le cas de Taïwan en 1996.

Le deuxième problème est que les exportations, en se concentrant sur ces produits, ont eu pour conséquence durable la nécessité d'importations en biens d'équipement. La conclusion de ce rapport préconise donc le développement de nouvelles industries, autres, ainsi que de PME's capables de s'engager dans ces domaines, laissés jusque-là à l'importation.

En deuxième lieu, le gouvernement DJ a, de son côté, senti la nécessité d'une nouvelle législation, avec un fondement juridique qui lui permettrait, tout d'abord et immédiatement, de diriger cette restructuration industrielle, mais aussi, et en même temps, de répondre comme il convenait à certaines questions sociales pouvant éventuellement surgir durant ce processus : licenciements massifs, récession d'une économie régionale, etc., et enfin qui lui permettrait d'intervenir activement dans la promotion de nouvelles industries (KIET, 1998)¹⁸⁰. Ainsi, quant à la formulation de l'objectif principal de cette nouvelle Loi de développement industriel, on constate que les modifications remarquables sont liées à la *restructuration industrielle*, à la *création de nouvelles industries* (de pointe), au *développement de l'industrie régionale* et à une *aide pour les PME's*.

Cependant, si cette dernière évolution juridique signifie qu'un *changement* est bien intervenu dans la nature de la politique industrielle coréenne, une indéniable *continuité* entre ces deux lois est tout aussi significative et décisive que cet indéniable changement, et en ce sens nous devons voir dans cette dimension essentielle de continuité de cette politique, une dimension qui sera maintenue par le pays même après la crise de 1997. Il s'agit du fait que cette loi fondamentale en matière de politique industrielle confie encore et toujours au président et à son gouvernement de massifs pouvoirs discrétionnaires, tels que la sélection des secteurs industriels, la sélection des entreprises et la sélection des régions où opérer, etc., ainsi que l'élaboration de toute la réglementation afférente.

En effet, l'Article 2, qui stipule son étendue d'application, précise que « *la présente loi s'applique à l'un des types d'activités suivants prescrits par décret présidentiel* », sauf cas exceptionnels. En outre, plusieurs articles en vigueur en 2021 assurent l'autonomie de la décision du gouvernement (ou de l'organisme gouvernemental) (voir tableau VI-2). Plus précisément, ces articles peuvent être répartis en quatre catégories, selon leur caractère¹⁸¹ : 1°) 5 articles permettent au Ministre ou à un décret présidentiel de désigner les secteurs industriels ou entreprises ou personnes ; 2°) certains

¹⁸⁰ Pour ces raisons, le KIET (*Korea Institute for Industrial Economics & Trade*, 1998) propose, en janvier 1998, dans son « Rapport sur l'orientation de la politique industrielle à l'époque du FMI », d'introduire une « loi d'accélération de la restructuration industrielle ».

¹⁸¹ Ce sont les quatre catégories :

Désignation	Articles 2 (P), 19 (P, M), 21 (P), 40 (P), 48 (P)
Réalisation directe d'un projet	Articles 9 (M), 32 (G)
Établissement d'un projet	Articles 10 (M), 25 (M), 34 (M)
Support	Articles 11 (M), 12-13 (G), 19 (M), 27-28 (M), 35-37 (M)
M : Ministre de l'industrie ; G : Gouvernement ; P : Décret présidentiel	

articles confient au Ministre le droit d'établir un projet industriel ; 3°) deux articles autorisent le gouvernement ou le Ministre à réaliser directement leur projet ; Enfin, 4°) plusieurs articles leur permettent de soutenir certains secteurs ou entreprises.

Tableau VI-2. Les 20 articles garantissant l'autonomie décisionnelle gouvernementale

Chapitre	Articles
I. Règlement général	Article 2. Scope of Application
II. Promotion de la compétitivité industrielle	Article 9. Regional Promotion Projects Article 10. Formulation of Policies for Encouraging Project Specialization Article 11. Stimulation of Inter-corporate Cooperation Article 12. Promotion and Development of Managerial Resources Article 13. Support for Business Realignment
III. Fondation du développement durable	Article 19. Comprehensive Policies for Sustainable Management
IV. Restructuration de l'entreprise.	Article 21. Scope of Companies Subject to Restructuring Article 25. Formulation and Promotion of Policies to Support Corporate Restructuring
V. Amélioration en technologie industrielle et productivité / Promotion de la réduction des gaz à effet de serre	Article 27. Encouragement of Business Article 28. Support to Companies Specializing in Production Article 32. Korea Productivity Center Article 33. Financial Resources for Projects
VI. Promotion de la coopération internationale	Article 34. Policy for Promotion of International Industrial Cooperation Article 35. Operation of Consultative Body on Industrial Cooperation Article 36. Support for Private Industrial Cooperation Article 37. Utilization of Private Experts
VII. Association mutuelle	Article 40. Mutual Aid Association
VIII. Clauses supplémentaires	Article 48. Delegation or Entrustment of Authority

Source : *National Law Information Center of Korea*; « Loi de développement industriel » en vigueur en 2021.

Certes, durant l'époque de l'industrialisation, c'était via l'instrument informel dit « guidance administrative », donc par le moyen d'ordres et de directives, que le gouvernement mobilisait les entreprises et la société civile (Woo, 2007 ; Kang *et al.*, 2008 ; Ha Y.-ch., 2006). La série des lois établies dès la crise de 1997 ne fait qu'officialiser cette liberté de décision du gouvernement (Yoon D.-y., 2012). Par ailleurs, l'État montre aussi, au travers d'une loi spéciale concernant la promotion des « *Start-up* » mais aussi celle des « sociétés fabriquant matériaux et éléments » et des « industries-nouveaux moteurs de croissance », qu'il a bien la volonté de développer certains domaines ciblés (*targeting sector*) et quelques industries spécifiques.

En résumé, cette évolution de la « Loi du développement industriel » nous montre, d'une part, qu'un changement est bien intervenu dans l'objectif et dans l'orientation de la politique industrielle coréenne, mais d'autre part que reste maintenue cependant pour l'État une grande possibilité d'intervention. D'ailleurs, la restructuration des grandes entreprises et la promotion des industries TIC sont des politiques industrielles qui sont exemplaires à cet égard, en manifestant bien ces deux caractéristiques antagonistes. Ces deux politiques sont à considérer comme la preuve que persiste après

la crise de 1997, et cela même dans une situation de contrainte exercée par le FMI, l'autonomie antérieure de l'État coréen avec toute sa puissance d'intervention dans le domaine de la politique industrielle (Jang Ji-ho, 2005 ; Lee Kyung-won *et al.*, 2002 ; Lee Y.-h., 2000 ; Koo Hyun-woo, 2011). Aussi notre dernière section va examiner les politiques industrielles mises en œuvre depuis 1998 par l'État doté de cette autonomie, en les mettant en relation avec ses politiques sociales.

IV — DISSONANCE DES POLITIQUES INDUSTRIELLE, SOCIALE, ET DU TRAVAIL

Avant d'étudier ce lien institutionnel, commençons par dresser un tableau récapitulatif d'ensemble figurant les principales politiques industrielles, sociales et du travail, menées par les gouvernements successifs de 1998 à 2016 :

Tableau VI-3. Les principales politiques industrielles, sociales et du travail des gouvernements successifs depuis 1998

Kim Dae-jung (1998-2002)	Roh Moo-hyun (2003-2007)	Lee Myung-bak (2008-2012)	Prak Geun-hye (2013-2016)
Politique de protection sociale			
<i>Welfare</i> productif	<i>Welfare</i> participatif (État d'investissement social)	<i>Welfare</i> actif	<i>Welfare</i> /Emploi sur mesure
<p>Assurance sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Élargissement de l'Assurance chômage et de l'Assurance accident du travail - Unification de l'Assurance maladie - Généralisation de la Pension nationale de retraite <p>Assistance publique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réforme de la Sécurité nationale des besoins vitaux - Allocation pour les personnes âgées <p>Service social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan quinquennal pour le développement du <i>welfare</i> des handicapés. 	<p>Assistance publique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pension de vieillesse de base (기초노령연금) - Augmentation de l'allocation aux handicapés <p>Service social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement institutionnel de la Garde d'enfant - Mesures répondant à une société de « faible natalité et de vieillissement » - Création d'emplois dans le secteur du Service social - <i>Multicultural Family Support Center</i> 	<p>Assurance sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurance Soins à long terme <p>Assistance publique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pension aux handicapés <p>Service social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garde d'enfants gratuite (de 0 à 2 ans inclus) - Introduction du programme préscolaire Nuri destiné aux enfants de 5 ans. <p>Autre politique sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> Prêt étudiant (ICL) Bourses d'État sur mesure 	<p>Assistance publique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pension de base <p>Service social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Généralisation et élargissement de la garde d'enfants gratuite et du programme Nuri <p>Autre politique sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> Baisse de l'intérêt sur prêt étudiant, Extension de la subvention financière accordée pour frais d'inscription universitaire (2013)
Politique industrielle			
<ul style="list-style-type: none"> - Restructuration des <i>chaebols</i> et des industries (<i>Big Deal</i>) - Soutien aux PME - Promotion des entreprises <i>startup</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement équilibré du territoire - « 10 Industries motrices de génération d'avenir » - Extension du libre-échange (FTA) 	<ul style="list-style-type: none"> - « 22 moteurs industriels » (réduits à 17 en 2009) - « Croissance verte » Aménagement des Quatre principaux fleuves 	<ul style="list-style-type: none"> - « Économie créative » - « 19 moteurs de croissance de l'avenir » (mars 2015).
Politique du marché du travail			
<ul style="list-style-type: none"> - « Commission du développement économique et social » - Autorisation exceptionnelle de licenciement massif - Introduction du travail détaché 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction du temps du travail légal - Loi sur la protection des travailleurs non-permanents - « Stratégie nationale de l'emploi » 	<ul style="list-style-type: none"> - 70 % de taux d'emploi - EITC 	<ul style="list-style-type: none"> - 70 % de taux d'emploi - Élargissement de l'EITC

1. Crise, restructuration industrielle et modernisation du système de protection social : le gouvernement Kim Dae-Jung (1998-2002)

Le gouvernement Kim Dae-jung (désormais DJ), qui débute en 1998 sous le régime de la surveillance par le FMI, accomplit une rupture remarquable dans diverses politiques, notamment dans les politiques industrielles, du travail et sociale. Cette rupture historique, au moins en termes de fin et d'orientation, est évidente, même si l'on ne peut négliger une forte dépendance au sentier (*path dependence*) apparue au cours de leur mise en œuvre, dépendance due au phénomène d'héritage et qui manifeste des vestiges de l'époque de l'État développeur précédente. Ce point sera abordé en détail dans les sections à venir.

a) Restructuration des grandes entreprises, Flexibilisation du travail et Généralisation des assurances sociales

En contrepartie de son prêt, le FMI avait exigé des réformes structurelles dans quatre domaines : entreprises, finances, travail et secteur public. Plus précisément, il avait demandé que soit ouvert le marché financier (*capital account liberalization*), que soit libéralisé le commerce (*trade liberalization*), que soient restructurées les institutions financières et la gouvernance des entreprises (*corporate governance*), et que soit augmentée la flexibilité du marché du travail (*labor market reform*)¹⁸². Le gouvernement DJ poussa en effet fortement à une réforme des grandes entreprises, notamment des 5 premiers *chaebols*. En même temps, il obtint un accord de la part des syndicats, accord qui autorisait exceptionnellement le « licenciement massif » et l'introduction du « travail détaché », cela au terme d'une discussion au sein d'une Commission tripartite (syndicats, patronats et gouvernement ; *경제사회발전노사정위원회* « Commission du développement économique et social »). Cette commission parvint d'ailleurs à un accord sur la généralisation de l'Assurance chômage ainsi que sur l'Assurance accident du travail. Ainsi, cette série de trois accords produisant différentes réformes est, directement et indirectement, liée à la crise de 1997 et au régime de surveillance par le FMI.

Néanmoins, il ne convient pas de considérer ces dernières comme des mesures de type tout à fait néolibéral, qui seraient seulement soumises à l'ordre du marché. La raison fondamentale s'en trouve dans le fait que l'autonomie de l'État par rapport au FMI a persisté, et cela à un niveau relativement élevé, qui lui maintenait son attribut d'État développeur. Vu ce contexte, on peut remarquer quatre points importants concernant l'intention et les conséquences des réformes effectuées sous le gouvernement DJ. Le premier point est que l'objectif de la réforme économique, notamment celui de la restructuration des *chaebols*, ne se situait pas seulement dans une transition qui serait allée vers une

¹⁸² FMI, « Memorandum on the Economic Program », 3 décembre 1997

économie (ou un environnement économique, pour les entreprises) plus libérale¹⁸³, mais se situait aussi dans la *réduction du pouvoir économique* des *chaebols*. Autrement dit, cette réforme visait à limiter l'excessive concentration du pouvoir économique en un certain nombre de *chaebols*, afin d'assurer un plus grand *équilibre* avec les petites-moyennes entreprises. Le deuxième point à considérer est que cette « Commission du développement économique et social » était la tentative d'une *construction institutionnelle pour un dialogue social*, puisque cette relation triangulaire signifiait au moins le désir d'ouvrir un certain potentiel pour remédier au déséquilibre dans le rapport des forces entre travail, capital et État, déséquilibre qui avait été maintenu depuis la fondation de la République¹⁸⁴. Le troisième point à considérer est que, malgré tout, c'est bien l'autorisation du travail détaché ou intérimaire qui constituait finalement l'origine de la *dualisation* du travail et, au-delà, de la dualisation sociale. Le dernier point est que la hausse dramatique du nombre des travailleurs précaires issue de cette politique de flexibilisation du travail a affaibli le fonctionnement des assurances sociales, puisque le système d'assurance sociale coréen repose en grande partie sur les salariés *permanents*.

S'agissant de la *restructuration des grandes entreprises*, celle-ci s'est déroulée selon les « principes 5 + 3 », dont les cinq points majeurs sont : 1. « Exaltation de la transparence de management » ; 2. « Aplatissement de la garantie mutuelle des dettes au sein des filiales » ; 3. « Amélioration de la structure financière » ; 4. « Constitution de domaines-cœurs » ; 5. « Renforcement de la responsabilité de management ». Ces cinq points majeurs sont accordés dès 1998, mais ils sont ultérieurement renforcés par l'assignation de trois tâches complémentaires, à savoir : 1. « Élimination des participations croisées et des transactions internes » ; 2. « Amélioration de la gouvernance des institutions financières non bancaires, puis cessation de leur gouvernance financière »¹⁸⁵ ; et 3. « Blocage des héritages ou donations anormales », ces trois tâches étant fixées en 1999. C'est dans le cadre de ces différents objectifs que l'État demande aux 64 premiers *chaebols* de baisser leur taux d'endettement jusqu'à 200 % par rapport à leurs fonds propres. Cependant, les mesures appliquées vont différer en fonction de la taille des entreprises. Quant aux cinq premiers conglomérats, ou *chaebols*, à savoir Hyundai, Samsung, Daewoo, LG et SK, tout en reconnaissant et en garantissant leur capacité et leur autonomie, l'État leur ordonne un « échange de business (*Big deal*) » dans 8 domaines¹⁸⁶. Il s'agit de la stratégie dite « choix et concentration ».

¹⁸³ Certes, n'est pas à négliger la série de dérèglementations financières qui peuvent être définies comme des mesures néolibérales. Néanmoins, le but de la restructuration des *chaebols* consistait en effet à amoindrir leur pouvoir économique, qui n'avait cessé de s'accroître depuis la démocratisation de 1987.

¹⁸⁴ L'importance et le rôle des syndicats, en tant que partenaire social, pour le développement d'un État social a été souvent démontré par les expériences des pays européens.

¹⁸⁵ L'interruption de la gouvernance financière signifie que les capitaux industriels ne peuvent plus être engagés dans le secteur financier.

¹⁸⁶ Semi-conducteurs, Pétrochimie, Navigation aérienne, Matériel roulant ferroviaire, Équipement de production d'électricité, Raffinerie, Moteurs navals, Automobile.

Remarquons notamment que si cette restructuration avait pour objectif, s'agissant des grandes entreprises, de les concentrer sur certaines domaines spécialisés ou compétitifs au travers d'un échange de domaines et de fusions, elle visait, au niveau de l'économie nationale, à diminuer les suréquipements et le chevauchement des investissements (Jang Ji-ho, 2003). Cependant, l'intention profonde du gouvernement, en réalité, était ici de *réduire* le pouvoir économique de ces *chaebols* qui avaient été formés par les politiques gouvernementales précédentes dans le but de promouvoir certaines industries stratégiques. Ce que le gouvernement DJ voulait finalement était un réaménagement du marché afin que les différents agents économiques puissent y entrer, enfin, en une compétition plus juste (Lee Yeon-ho *et al.*, 2002).

Plus précisément, cette réforme était en effet dirigée, sous ce gouvernement DJ, par trois agents institutionnels : la Commission de Surveillance Financière (금융감독위원회: *Financial Supervisory Commission*; FSC désormais); la Commission pour l'Équité des Pratiques Commerciales (공정거래위원회: *Fair Trade Commission*; FTC désormais); le Ministère de la Planification et du Budget (기획예산처: *Ministry of Planning and Budget*)¹⁸⁷. Si la FSC s'occupait de la réforme de la structure financière des grandes entreprises, la FTC contrôlait les transactions internes et de garantie réciproque qui étaient pratiquées entre les entreprises au sein d'un même *chaebol*. Enfin, le MPB élaborait les programmes permettant de stimuler la concurrence sur le marché (Lee Yeon-ho, 2000).

Il convient surtout de se pencher sur le rôle de la FTC¹⁸⁸. Le gouvernement DJ a renforcé en 1998 le rôle du « Bureau d'enquête 조사국 » de la FTC, et ce bureau a dès lors intensivement fouillé, entre mai 1998 et décembre 2000¹⁸⁹, dans les documents des grandes entreprises, et notamment des 30 premiers chaebols, pour y rechercher d'éventuelles transactions internes déloyales, à savoir des pratiques d'aide injuste réalisées entre sociétés affiliées d'une grande entreprise¹⁹⁰. En 1999, cette commission a obtenu l'autorité juridique permettant de demander des informations sur les transactions financières (droit de consultation des comptes des entreprises¹⁹¹). Les résultats de cette enquête ont par

¹⁸⁷ C'est devenu le Ministère de la Stratégie et des Finances (기획재정부) depuis 2008

¹⁸⁸ La FTC définit le phénomène de « concentration du pouvoir économique » ainsi : « concentration d'une influence dont certains groupes d'affaires s'assurent sur le marché, à savoir influence de quelques grands monopoles ou oligopoles dominés (gouvernés) ou possédés *de facto* par un individu ou par sa famille, bref les *chaebols* » (FTC, 2001, p.300). D'ailleurs, une « Loi sur la réglementation du monopole et les transactions équitables (*Monopoly Regulation and Fair Trade Act*) », qui constituait le fondement juridique de cette commission, avait été introduite en 1980 avec le but suivant : « viser à un développement équilibré en promouvant une concurrence libre et équitable par la réglementation de la pratique des transactions injustes et des actions communes illégitimes, ainsi que par la prise de mesures préventives contre l'abus, par une entreprise, de son statut de domination du marché, et contre la concentration excessive en elle de pouvoir économique ».

¹⁸⁹ Ce bureau a été disjoint à la fin de 2005 mais ses sections ont été intégrées à d'autres bureaux. Cependant le gouvernement Moon a restauré ce bureau en 2017.

¹⁹⁰ Jusqu'à 2000, la FTC a effectué 9 enquêtes, dont 4 concernaient 5 *chaebols*.

¹⁹¹ Ce droit a été temporairement attribué à la FTC pour 2 ans et renouvelé plusieurs fois jusqu'au 31 décembre 2010.

conséquent légitimé la restructuration des entreprises et permis au gouvernement de prendre l'initiative de la réforme des *chaebols*.

Par ailleurs, la série des réformes du gouvernement reposait aussi en partie sur la « déclaration commune » du 6 février 1998. Cette déclaration tripartite, conclue entre syndicat–patronat–gouvernement, officialisait les accords concernant le plan « partager le fardeau », qui était destiné à surmonter la crise de 1997. Cet accord peut être résumé comme suit : 1. Renforcement de la protection sociale contre le chômage et la pauvreté (engagement du côté du gouvernement) ; 2. Autorisation de l'activité syndicale des enseignants (du côté du gouvernement) ; 3. Restructuration des entreprises en évitant l'abus du licenciement massif et les pratiques de travail déloyales (engagement du côté du patronat) ; 4. Acceptation du licenciement économique et Autorisation du travail détaché (engagement du côté des syndicats). Autrement dit, l'une des raisons essentielles pour lesquelles le gouvernement DJ n'a cessé de pousser à la restructuration des grandes entreprises durant tout son mandat se trouve, d'une part, dans sa volonté d'accomplir une *démocratisation économique* (경제민주화), ceci en limitant le pouvoir économique, trop concentré en un nombre restreint de conglomérats (Yeon-ho Lee *et al.*, 2002), et, d'autre part, dans l'accord de la commission tripartite qui imposait aux syndicats une *flexibilisation du travail*, flexibilisation qui devait finalement être à l'origine de la précarisation (autrement dit de la dualisation) des emplois.

Cet accord social et l'autonomie relativement forte dont l'État jouit permettent au gouvernement DJ durant la première moitié de son mandat d'effectuer de façon rapide et puissante différentes réformes socio-économiques. Ce processus relève bien d'une rupture, en ce sens que la coalition stratégique entre État et chaebols en est affaiblie. Même s'il montre également une initiative forte de la part de l'État, à savoir le caractère d'un État développeur, il ne faut pas négliger ce fait que le gouvernement DJ a cherché ainsi à installer l'ordre du marché au sens moderne, en limitant le pouvoir économique détenu par certaines grandes entreprises. Vu cette orientation, la flexibilisation du travail et la généralisation des assurances sociales ont aussi été rapidement promues.

On voit par conséquent qu'il n'est pas facile de trouver une articulation institutionnelle entre ces différentes politiques. En premier lieu, la crise et la réforme ont malgré tout ironiquement encore renforcé la position dominante des grands conglomérats dans l'économie coréenne (Leem K.-h., 2001), ce qui résulte en grande partie de la résistance de ces derniers (Jeong & Moon, 2015). En effet, s'il baisse temporairement de 1998 à 2002, le degré de concentration économique des *chaebols* ne cesse ensuite d'augmenter rapidement jusqu'en 2012, pour se stabiliser à un niveau supérieur à celui d'avant la crise de 1997 (Wi Pyeong-yang, 2018). En deuxième lieu, tandis que la généralisation des Assurances sociales était une réforme assez radicale par rapport à la lenteur de leur évolution

précédente, elle est souvent considérée comme une contrepartie plutôt minimaliste des mesures dérégulatrices. En troisième lieu, même si le syndicalisme a renforcé son statut juridique et social en devenant partenaire social, il a dû accepter les formes atypiques d'emploi. Finalement, ces différentes politiques semblent ne pas pouvoir s'expliquer sans prendre en compte une variable externe, à savoir la surveillance du FMI, et une autre variable déterminante, qui est cette crise économique sans précédent. Si ces deux variables ont permis de faire avancer dynamiquement certaines politiques du gouvernement, elles ont rendu plus difficile de les articuler au début d'une manière cohérente. En revanche, à partir du deuxième semestre de 1999, le lien institutionnel en question devient plus évident.

b) Les TIC (Sociétés *Start-ups* et *Cyber Korea 21*), la création d'emplois, le renforcement du système de Revenu minimum.

Si la restructuration avait été jugée pouvoir être la prescription à appliquer à court terme pour répondre à la crise, la politique de développement des TICs était un programme dont l'élaboration et la mise en œuvre misaient sur le relativement long terme. Par ailleurs, au sein du cadre ouvert par cette ligne directrice d'un « développement équilibré entre *chaebols* et PME », alors que le *Big Deal* et le *Workout* visaient à une réforme des grandes entreprises, et notamment des *cheabols*, la conception d'une politique de développement de sociétés *start-ups*¹⁹² visait essentiellement à une création de PME. Plus précisément, la loi *Special Measures for the Promotion of Venture Businesses*, promulguée en 1997, présente très généralement trois modes différents d'accès au statut de société *start-up* pour une petite ou moyenne entreprise, et ils correspondent respectivement à trois types de sociétés *start-up* : « *Venture capital investment company* » ; « société d'investissement en R&D » ; « société de développement d'une nouvelle technologie ». D'ailleurs, ce projet consistant à développer de petites entreprises se basant sur le développement d'une nouvelle technologie ou pratiquant la R&D n'est que l'une des diverses politiques TIC¹⁹³.

Le gouvernement DJ a fourni en effet 1920 milliards de wons (1 477 millions d'euros) à environ 8 000 entreprises en 5 ans (Jang Ji-ho, 2005). En plus de ce soutien direct apporté sous mode de prêts, les ministères et certaines institutions publiques financèrent directement les sociétés *start-ups*, surtout via différentes associations d'investissement. Grâce à la participation de certains ministères (ceux de l'Information et de la Communication ; de la Science et de la Technologie ; de la Culture et du Tourisme ; etc.), d'institutions administratives ou publiques (SMBA ; SBC (*Small and Medium Business Corporation*)), et l'ensemble du financement s'élevait en 2002 à 605, 6 milliards de wons

¹⁹² Les entreprises *start-ups* sont nommées en coréen « 벤처기업 *Bencheogieop* (*Venture Company*) », par emprunt phonétique du mot américain.

¹⁹³ D'après la catégorisation de la « *Venture Company* » telle que définie par la SMBA (*Small and Medium Business Administration*), toute société *start-up* n'est certes pas forcément une société TIC, mais le domaine d'activité de la plupart de celles-ci en relève bien effectivement.

(46,6 millions d'euros), soit 75 % des fonds totaux (SMBA, 2003). La SMBA garantit d'ailleurs des crédits à ces entreprises, qui atteignaient 39 000 milliards de wons (30 milliards d'euros) en 2001 (Lee Kyung-won *et al.*, 2002). Enfin, ont alors été mises en place différentes aides fiscales, et à titre d'exemple citons un allègement de 50 % sur l'impôt sur le revenu et sur les sociétés (*ibid.*, 2002).

Deux caractères importants rendent néanmoins ce projet assez remarquable : le premier est que l'un de ses objectifs principaux est la *création d'emplois*. Or c'est là, notons-le bien, un objectif qui apparaît ici pour la première fois dans l'histoire des politiques industrielles de la Corée ; le deuxième est que ce projet est fortement impulsé par une *volonté dont l'initiative revient à l'État*, au point que ce trait a pu faire évoquer à certains le plan d'industrialisation chimique lourde des années 70 (Jang Ji-ho, 2005). Concernant la première caractéristique, il faut en effet se souvenir, en premier lieu, que la fameuse « Loi sur le développement industriel (*Industrial Development Act*) », instaurée en 1986 pour intégrer les différentes lois visant à développer chacune une industrie, dans le but de rationaliser la structure industrielle au niveau national (pour un développement plus équilibré), *ne faisait aucunement référence à l'emploi*. En revanche, la « Loi sur le développement industriel (*Industrial Development Act*) », promulguée en 1999 pour remplacer et abroger cette précédente loi, reconnaît, et plusieurs fois, cette question. Dans l'article traitant de la création d'une nouvelle industrie (art.7), notamment, la perspective de la création d'emplois est mentionnée précisément comme l'un des premiers éléments qui doivent être pris en compte lorsqu'un ministre du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie, vise à promouvoir la création d'une nouvelle industrie. Le programme *Venture Companies* est en effet élaboré pour atteindre trois buts, dont l'un, et non le moindre, est la lutte contre le chômage, et surtout celui des chômeurs diplômés (Bac+3 et plus). Il s'était même fixé pour objectif, très précisément, la création de 400 000 emplois, moyennant environ 20 000 sociétés *start-ups*, avant 2002.

S'agissant de sa politique en matière de TIC, le pays a lancé en 1999 le programme *Cyber Korea 21*, qui visait, par l'achèvement de la réalisation d'une infrastructure informatique avant 2002, à transformer, très vite, la société en une société informatisée, dite « société de la connaissance », cela par un investissement de 21,5 milliards d'euros (28 000 milliards de wons), dont 13,3 milliards d'euros (17 300 milliards de wons) en capitaux privés¹⁹⁴. Ce programme se voulait d'ailleurs une sorte de politique de l'emploi, puisqu'on en espérait la création de nombreux nouveaux emplois par le développement des nouvelles industries fondées sur l'internet, et notamment grâce au « e-commerce », au « marché de la fourniture et de la distribution des informations », au « secteur du logiciel », ainsi qu'aux « sociétés *start-up* ». Il avait en effet pour ambition affichée de créer pas moins d'un million de nouveaux emplois avant 2002. Notons qu'il ne parvint à en générer cependant que 260 000.

¹⁹⁴ Le programme « *e-Korea Vision 2006* » a succédé à celui-ci en 2002

Malgré tous les efforts déployés par le gouvernement DJ pour créer des emplois au moyen de politiques industrielles, malgré le renforcement du système des Assurances sociales, le problème de la pauvreté et du chômage, visiblement, ne s'améliora pas. Au vu de cette situation, le président DJ annonça en juin 1999 sa volonté d'établir une loi sur la « *National Basic Living Security* 국민기초생활보장법 (Sécurité nationale des besoins vitaux); désormais NBLS », et deux mois plus tard, à savoir un an et demi après son installation, il déclara, en août 1999, que le « bien-être productif (*productive welfare*) » était sa ligne directrice quant à l'État social. Puis ce gouvernement présenta, en 2000, son projet de « réduction de la durée légale du temps de travail », qui sera finalement adopté en 2003 pour être mis en vigueur à partir de 2004, autrement dit sous son successeur.

Dans la série de ses décisions politiques on peut constater quelques faits significatifs. En premier lieu, la *volonté* ou l'intention du président a constitué un élément essentiel dans le déclenchement de cette politique sociale. Certes, quant à cette loi garantissant un niveau de vie minimum, plusieurs groupes civiques avaient déjà dans le passé demandé au Parlement de légiférer là-dessus. Ils cherchaient depuis 1998 à ce qu'elle devienne un enjeu social important (Nam Ch.-s., 2019), mais leur projet de loi en ce sens avait été finalement rejeté à l'Assemblée Nationale à la fin de 1998. Les ministères liés à l'économie lui étaient hostiles, et de nombreux économistes *mainstream* y objectaient, y voyant le risque d'une réduction de la motivation pour le travail, ainsi qu'un aléa moral et une charge financière trop lourde pour l'État (Kang Shin-wook *et al.*, 2004). Cependant, moins de 3 mois après le discours du président du 21 juin 1999, l'Assemblée Nationale adoptait cette loi, le 7 septembre 1999.

En deuxième lieu, force est de constater que ce n'est pas au début du nouveau mandat mais à force de subir les conséquences de la crise économique et de l'insuffisance des réponses du gouvernement que ce « *welfare productif* », qui était pourtant affirmé comme étant à la base de la vision de l'État social qu'avait le gouvernement DJ, voit enfin le jour concrètement et officiellement. Cela signifie qu'il avait fallu la vérification factuelle que les politiques économiques, sociales et du travail mises en place par l'État n'avaient pu suffisamment répondre aux risques sociaux qui menaçaient depuis cette crise. C'est que, en dépit de la réorientation de la politique industrielle et d'un progrès considérable du système de protection sociale, la plupart des indicateurs sociaux, sauf le taux de chômage, n'avaient cessé de se dégrader durant la période du gouvernement DJ.

En résumé, les politiques TIC du gouvernement DJ peuvent être analysées sous divers angles. Elles peuvent être considérées, d'une part, comme des preuves qui confirment la résurgence de l'État développeur (Jang Ji-ho, 2005), mais d'autre part aussi comme des expériences qui montrent l'évolution de la capacité d'innovation de l'État, avec la financiarisation et la décentralisation (Debanes, 2018). S'agissant de la question du lien institutionnel entre politiques industrielles et

sociales, ces politiques industrielles constituent bien une tentative d'harmonisation avec la série des réformes de la protection sociale. Toutefois, quelle que soit la manière dont on a tenté de réaliser ces politiques, il convient de noter qu'avec elles la politique industrielle du pays commence enfin à prendre en compte la question de l'emploi comme l'un de ses objectifs majeurs. De plus, cette déclaration d'un « *welfare* productif », et l'établissement de la loi de *NBLS*, de manière assez fulgurante en 1999, signifient bel et bien une rupture avec une longue tradition qui subordonnait toujours la politique sociale à la croissance économique.

Finalement, la plupart des politiques économiques et sociales mises en œuvre durant le gouvernement DJ étaient liées au régime imposé par le FMI. Notamment, la restructuration des grandes entreprises, l'ouverture du marché financier et la flexibilisation du marché du travail étaient des conditions exigées par le FMI en contrepartie de son prêt. Si l'on souligne ses mesures de libéralisation (déréglementation financière) et de réforme de son marché du travail, alors l'État coréen à ce moment sera naturellement défini comme un État néolibéral (Chang S.-h., 2006). Par contre, pour autant que le pays manifeste à la fois la forte volonté d'un processus de restructuration de ses entreprises et un interventionnisme pour construire une infrastructure nationale visant à développer les industries TCI et à promouvoir les start-ups, alors ces traits le feront considérer comme l'héritier d'un État développeur (Jang Ji-ho, 2005). Finalement, la nature complexe de l'ensemble se reflète dans la délicate détermination du caractère des politiques sociales du gouvernement DJ, c'est-à-dire de son État social.

Certes, la philosophie proclamée du gouvernement DJ quant à l'État social, à savoir le « *welfare* productif », le ferait classer, théoriquement, comme à base de « *workfare* », ou comme relevant d'une sorte de « modèle schumpétérien » (Lee H.-k, 2004 ; Song & Hong, 2005). En effet, sa politique de flexibilisation de l'emploi et son programme de création d'emplois publics temporaires se voulaient sa réponse principale au danger de chômage brutal de masse. La loi de *NBLS* insistait aussi sur la volonté et sur la motivation de la part des bénéficiaires. Ainsi, on pourrait schématiser l'orientation de ces différentes politiques comme suit : si le gouvernement DJ a bien tenté d'augmenter la création d'emplois temporaires dans les secteurs marchands et non-marchands en insufflant davantage de souplesse au marché du travail, il a également cherché par ailleurs à promouvoir les industries TIC qui étaient censées créer de nouveaux emplois, à long terme quant à eux. Finalement, sa politique sociale a élaboré ou réformé le système de protection social du pays en l'orientant vers un modèle basé sur l'emploi, plus précisément sur la capacité et la volonté de travailler de la part des chômeurs, en une sorte de sursaut volontariste.

Cette schématisation peut sembler assez raisonnable et pertinente. Pourtant elle pourrait aussi être taxée d'être à la fois « excessivement focalisée sur les résultats » et « *a priori* murée dans les modèles existant ». Le gouvernement DJ est le premier gouvernement qui se soit intéressé véritablement au développement de l'État social. Ce gouvernement constitue donc pour l'État social coréen l'étape de son décollage dans son histoire (Takegawa, 2009). À cette étape, la priorité se trouve dans la modernisation des systèmes de protection sociale. Même si un avion décolle vers l'Est par sa piste d'envol, sa destination finale ne se trouve pas forcément à l'Est. Ainsi, il est plutôt hâtif de définir les politiques sociales du gouvernement DJ comme celles d'un *workfare*. En termes de but et d'orientation, ses politiques industrielles et sociales furent mises en relation de complémentarité, constituant plutôt une rupture, au moins partielle, avec la tradition de l'époque de l'État développeur.

2. Nouvelle orientation de la politique industrielle et réponses aux risques sociaux traditionnels : le gouvernement Roh Moo-hyun (2003-2007)

La politique industrielle du gouvernement Roh Moo-hyun (désormais MH) est composée de trois piliers : *promotion de 10 industries comme nouveaux moteurs de la croissance ; développement équilibré du territoire ; extension du libre-échange*. Par conséquent, les dépenses en R&D augmentent très rapidement dès 2003, et atteindront le 2^{ème} rang dans le monde après Israël à partir de 2012 (4,5 % du PIB contre 4,9 % pour Israël en 2018). De plus, l'importance des exportations et importations s'accroît aussi, passant de 61 % du RNB en 2002 à 109 % en 2011¹⁹⁵. Par ailleurs, les politiques sociales du gouvernement MH se focalisent sur le renforcement des domaines de l'Assistance publique et des Services sociaux, visant à répondre pratiquement aux risques sociaux traditionnels issus du *faible taux de natalité et du vieillissement de la population*. Cependant, deviennent de plus en plus graves durant cette période de nouveaux risques sociaux, ceux provenant de la précarité des emplois et de la dualisation sociale.

C'est dans ce contexte que cette section va examiner l'articulation de ces différentes politiques économiques et sociales, en y distinguant deux périodes. Plus précisément, durant la première moitié du mandat, le gouvernement MH se consacre à promouvoir un développement équilibré du territoire ainsi que les industries qui sont considérées comme des moteurs de croissance pour le futur. Ces politiques s'accompagnent de politiques sociales visant à renforcer le système de l'Assistance publique (notamment à étendre la couverture du système du revenu minimal). En revanche, le deuxième semestre de son mandat est caractérisé par l'extension du libre-échange, promu comme une stratégie qui permettrait une *petite économie ouverte*. Durant cette période, le gouvernement se concentre sur

¹⁹⁵ RNB : Revenu national brut. Cette importance se stabilise autour de 80 % depuis 2015.

l'élargissement des services sociaux en insistant officiellement sur l'importance d'un *État d'investissement social*.

a) Le développement équilibré du territoire et la promotion de moteurs de croissance pour la génération future

La nouvelle orientation est légitimée officiellement par la « Loi spéciale sur l'équilibre du développement national (*Special Act on Balanced National Development*) », instaurée en 2003 puis concrétisée par un 1^{er} plan quinquennal (2004 - 2008) lancé en 2004. Ce premier plan quinquennal insiste sur l'*innovation* (maître mot) comme moteur du développement régional¹⁹⁶. Quant à ce qui doit donner son impulsion à cette régionalisation, ce sont principalement quatre mesures principales : Relocalisation de la capitale administrative¹⁹⁷ ; Déplacement des institutions publiques (y compris les entreprises publiques) vers les régions ; Construction de villes innovantes et spécialisées ; Revitalisation des régions sous-développées.

D'ailleurs, allant bien au-delà du paradigme standard de la croissance économique, ce plan de développement des régions est soutenu par une politique quintuple, dont les cinq axes sont : une politique de l'innovation ; une politique de l'équilibre ; une politique de l'espace ; une politique du développement qualitatif ; une politique industrielle. Toutefois, parmi ces cinq axes, c'est la politique industrielle qui est considérée comme pouvant véritablement amener la revitalisation de régions relativement sous-développées. C'est pourquoi, pour tenter de mettre en œuvre cette nouvelle politique industrielle, l'État a sélectionné 16 départements ou villes métropolitaines et leur a demandé de développer respectivement 4 secteurs stratégiques, secteurs qui ou bien correspondent déjà à des spécialités de la région ou bien sont à créer¹⁹⁸. Le gouvernement a sélectionné par ailleurs 12 clusters industriels à installer dans des régions paritaires, dont 10 sont des villes petites ou moyennes¹⁹⁹. Pour financer tout cela, le gouvernement a prévu pour ce 1^{er} plan quinquennal 6 657,2 milliards de wons (51 milliards d'euros) dont 67 % sont des dépenses d'État, et 22% sont à prendre en charge par les communautés locales, le reste (11 %) incombant à des capitaux privés.

¹⁹⁶ Par exemple, il veut installer les fondements de cette innovation au cœur des régions au travers d'un « système régional innovant », de « clusters d'innovation », d'un « déplacement des institutions publiques vers les régions », et de la « construction d'une ville innovante ».

¹⁹⁷ Notons cependant que la loi concernant ce projet fut cependant jugée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel en 2004 et remplacée en 2005 par une loi spéciale pour la « Construction d'une cité multifonctionnelle administrative nommée *Sejong* » qui permettrait d'y déplacer certains organismes administratifs et institutions publiques, exception faite de la Maison Bleue (la résidence du président), du Parlement et de certains ministères, comme le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère pour la Réunification, etc.

¹⁹⁸ Si Séoul était une ville spécialisée dans les secteurs « TIC », « Contenu numérique », « Biotechnologie », « Service d'aide financière aux entreprises », la région de Kwang-ju, ville au sud du pays, a sélectionné les domaines de l'« industrie photonique », de l'« électro-ménager informatique », des « accessoires automobiles » et du « design ».

¹⁹⁹ Ce sont des zones industrielles devant se consacrer à : R&D, formation de clusters de machines à haute technologie, industrie électronique numérique, industrie des semi-conducteurs (SamSung), secteurs liés aux écrans à cristaux liquides (LG-Phillips), etc. Parmi ces zones, trois villes (clusters) sont animées par le secteur privé.

Cependant cette politique de développement décentralisé s'est finalement soldée par un échec. L'affirmation brutale de pareil constat sera justifiée en deux temps : 1. Peut-on vraiment parler d'« échec » ? 2. Si oui, pour quelles raisons précises ?

Quant à la première question, on peut très simplement *montrer cet échec* en présentant certains indicateurs majeurs relatifs à la région métropolitaine entourant la capitale (Séoul et les régions voisines), comme le graphique VI-4 l'a bien montré ci-dessus. S'agissant de la deuxième question, à savoir celle des *causes* de cet échec, quoiqu'elle ne se situe bien sûr pas au cœur de notre étude, qui vise à définir la nature de l'articulation entre politiques industrielles et politiques sociales, nous pouvons toutefois avancer l'hypothèse que la raison essentielle semble bien se trouver dans une *impréparation institutionnelle* (Kwon O-hyeok, 2007) et dans un *manque de persévérance* dans cette politique. Autrement dit, si on peut certes invoquer un grand nombre d'obstacles, d'ordre politique et juridique, pourtant il faut dire très simplement que cette nouvelle orientation, voulue par la politique industrielle d'un premier gouvernement, ne l'a plus été par les gouvernements suivants, et qu'*elle n'a donc plus été poursuivie*.

Enfin, le gouvernement MH insiste, pour la première fois, sur la nécessité d'une harmonisation entre politiques industrielle et sociale. Ainsi, sa politique industrielle a été élaborée en s'axant sur la question de l'emploi et du développement équilibré. Si la création d'emplois était l'un des objectifs majeurs de sa politique de moteurs de croissance, sa politique de développement équilibré visait à réduire l'inégalité sociale, à remédier à la dualisation de la structure économique (grandes entreprises vs PME) et à décongestionner le pouvoir économique concentré dans la région métropolitaine. Notamment, il faut souligner que sa politique industrielle fut mise en œuvre comme l'instrument politique de sa politique de développement équilibré. Si la série des mesures prises n'a pas réussi à restreindre le phénomène de dualisation sociale et de précarisation des emplois, il convient cependant d'examiner quelles politiques sociale ce gouvernement a mis en place.

Jusqu'au milieu du mandat, les politiques sociales du gouvernement MH se concentrent sur la réforme des systèmes d'Assistance publique afin de répondre aux risques sociaux issus *du faible taux de natalité et du vieillissement de la population*. Durant cette période, l'État commence à prendre en partie sa part de responsabilité dans la garde des enfants. De plus, le but de cette réforme consiste aussi à réduire la part de la population qui n'est pas couverte par le système de protection sociale du fait de la rigueur de ce dernier (système basé sur le familialisme ou sur la responsabilité individuelle). Le gouvernement tente d'abaisser les conditions requises pour l'obtention du revenu minimum, et d'augmenter le montant de cette prestation. En effet, il a révisé la loi de *NBLS*, en 2004 et 2005, afin de diminuer le nombre de ceux qui relèvent de la catégorie disposant d'un « proche aidant » (personne

proche familialement qui a l'obligation de prendre en charge) pour la limiter aux « personnes en relation de parenté (immédiate : parents et enfants) ainsi que époux ou épouse²⁰⁰. De plus, le critère de revenus de ces proches aidants est légèrement adouci et le montant du revenu minimum assuré augmente entre 2000 et 2005 de 24 %. Par ailleurs, le gouvernement MH a en 2003 révisé la loi « *Social Welfare Services* » afin de décentraliser le fonctionnement des services sociaux vers les administrations locales.

Toutefois, on constate que ces politiques sociales se réduisent en fait à protéger une classe défavorisée et socio-économiquement vulnérable, au lieu d'élever le degré général de socialisation, qui pourrait prévenir ces risques. Autrement dit, tandis que le gouvernement étend son intervention budgétaire pour garantir des conditions de vie minimales, il ne renforce ni le fonctionnement des Assurances sociales ni la sécurité de l'emploi par des mesures qui pourraient fondamentalement prévenir ou alléger les risques sociaux, risques qui aboutissent précisément à alimenter cette vulnérabilité.

Pour résumer, en subissant la crise de 1997, la société coréenne a vu s'aggraver très rapidement les différents risques sociaux. Vu cette situation, le gouvernement MH, qui a pris ses fonctions en 2003, a dû répondre par divers moyens à ces risques sociaux, les nouveaux mais aussi les traditionnels. Durant la première moitié de son mandat, ce gouvernement a intensivement soutenu dix domaines stratégiques basés sur l'innovation. En même temps, il a partiellement réparti ces domaines de croissance afin d'assurer une politique de développement plus équilibré du territoire. Il convient surtout de rappeler que c'est ce gouvernement qui a tenté pour la première fois d'harmoniser, théoriquement au moins, politiques industrielles et politiques sociales. On notera cependant que cette complémentarité institutionnelle s'affaiblit visiblement dans la dernière période de son mandat.

b) Extension du libre-échange et État d'investissement social

La Corée a commencé en juin 2006 une négociation, officielle et concrète, avec les États-Unis pour la conclusion d'un Accord de Libre-échange (désormais FTA)²⁰¹. En 2021, le pays se trouve en relation de FTA, moyennant 17 accords, avec 57 pays : 4 pays de l'EFTA (Association européenne de libre-échange)²⁰², 10 pays de l'ASEAN (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est), 27 pays de l'Union Européenne et 5 pays d'Amérique centrale²⁰³. Parmi les 17 accords en vigueur, les négociations

²⁰⁰ Auparavant, y étaient aussi incluses les personnes en relation de « grands-parents et petits-enfants » et les « personnes en relation de fraternité qui habitent ensemble ».

²⁰¹ Les délibérations préliminaires entre les deux pays avaient déjà commencé à partir de février 2005. Les deux pays parviennent à signer un accord à la fin de juin 2007.

²⁰² L'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse.

²⁰³ Le Panama, le Honduras, le Costa Rica, le Salvador, le Nicaragua. D'ailleurs, la Corée a conclu des accords individuels avec 13 pays restants, dont le Viêt Nam et Singapour, également inclus dans l'accord conclu avec l'ASEAN.

de 7 d'entre eux ont commencé durant le gouvernement MH, notamment les accords avec les trois zones économiques (EFTA, ASEAN, EU ; 41 pays). Autrement dit, ce gouvernement a très activement impulsé une extension du libre-échange. Cette dernière politique a été considérée comme une stratégie inévitable pour une « petite économie ouverte », en lui permettant de renforcer un régime de croissance basé sur les exportations.

En fait, ce gouvernement a invoqué deux raisons pour pareille politique : d'une part, ce régime de libre-échange permettrait à la Corée, dont l'économie a toujours été axée sur les exportations, de devenir un « pays de commerce avancé 선진통상국가 », contre un régionalisme en extension croissante, ce qui lui permettrait ainsi de maintenir son taux de croissance ; d'autre part, cet accord constituerait pour le pays l'un de ses instruments politiques essentiels pour réaliser son projet de se situer *au centre de l'économie de l'Asie du Nord-Est* (동북아 경제중심 국가)²⁰⁴. De plus, le président MH mit en avant, lors d'une conférence de presse en février 2006, une *croissance par la concurrence 경쟁을 통한 성장*, autrement dit il insista sur le fait qu'il fallait exposer les entreprises à la concurrence internationale pour améliorer leurs compétences (*ibid.*). Ainsi, cette stratégie avait bien pour objectif d'obtenir des marchés globaux dans le secteur secondaire, notamment dans l'industrie manufacturière, et d'ouvrir les marchés domestiques des secteurs primaires et tertiaires.

Si c'est à partir de la troisième année de son mandat (2005) que le gouvernement MH commence les négociations pratiques pour ce FTA avec les pays de l'ASEAN, de l'Union Européenne et les États-Unis, il lance en septembre de la même année son programme « Corée Espoir 21 희망한국 21 », qui comporte des mesures globales pour le renforcement de la protection sociale. Dans ce programme, le gouvernement MH présente sa vision d'un « État d'investissement social »²⁰⁵ ainsi que des mesures concrètes se concentrant dans le domaine du « Service social ». Cette stratégie d'investissement social montre deux similitudes avec le *Welfare productif* du gouvernement DJ. La première est que c'est l'État qui décide de la direction concernant le modèle éventuel de son État social, et que la discipline académique a vivement réagi à ce dernier. La deuxième similitude est que ce modèle est élaboré en se basant sur cette réflexion que les politiques sociales mises en place auparavant n'ont pas permis une réaction adéquate aux risques sociaux croissants. Pourtant, ce qui compte ici, on va la voir, est de remarquer le lien entre État d'investissement social et extension du libre-échange.

En premier lieu, le gouvernement a tenté de s'inspirer des expériences des pays nordiques et de leur stratégie concernant la croissance et le *welfare*. En effet, l'étude de base réalisée pour l'élaboration

²⁰⁴ Source : 정책기획위원회 (Presidential Commission on Policy Planning) (2008), « 자유무역협정(FTA) 체결 확대: 더 큰 대한민국을 위한 선택 *Expansion of FTA : Choice for a Bigger Korea* », Rapport du *Gouvernement participatif* 2-13, p.1.

²⁰⁵ Même s'il avait déclaré en 2004 un plan quinquennal « *Welfare participatif* », ce plan ne présentait pas encore cette vision.

d'une application de ce modèle s'est fondée sur les cas de la Suède, du Danemark, ainsi que de l'Angleterre (MOEF, 2007). Dans les années 90, après avoir subi une crise financière, ces pays nord-européens avaient en effet procédé à une réforme de leur structure économique et à une autre de leur régime de protection sociale. Cette réforme concernait, plus précisément, l'essai d'une conversion à une économie de la connaissance, à savoir basée sur les technologies de l'information et de la communication (TIC), et elle visait, en articulation avec cette dernière, à renforcer les services sociaux, notamment l'éducation et la formation professionnelle. En constituant une complémentarité institutionnelle entre régime de croissance et système de *welfare*, la série de ces réformes formait finalement un triangle de flexisécurité : flexibilité du contrat de travail, mais allocations de chômage généreuses, et politique active de l'emploi (Boyer, 2015). De plus, il est à noter que même si le Danemark et la Norvège se sont intégrés depuis 1973 au marché de l'Union Européenne, c'est à partir de 1995 que la Finlande et la Suède ouvrent leurs marchés vis-à-vis des marchés de leurs pays voisins (12 pays), ce que l'on peut qualifier de « petite économie ouverte ».

En deuxième lieu, cette stratégie d'investissement social à la coréenne était plutôt assez proche du modèle du *workfare* (*welfare to work*) anglo-saxon. En effet, même si le gouvernement MH introduit alors l'« Assurance Soins à long terme » (2007 ; assurance sociale) et la « Pension de Vieillesse de base » (2007 ; assistance publique), ses politiques sociales se concentrent sur le développement du domaine du Service social. Selon le rapport du NEAC (2007)²⁰⁶, si les mesures mises en place pour le renforcement des services sociaux visaient à combler l'angle mort de l'Assurance sociale et de l'Assistance publique, les personnes ciblées se limitaient à la population vulnérable. Certes, ce gouvernement insistait sur l'installation d'un cercle vertueux entre *welfare* et croissance par l'investissement social, mais cet investissement n'était suffisant ni au niveau quantitatif ni au niveau qualitatif. La plupart des mesures concernant la création d'emplois visaient l'employabilité des personnes vulnérables, bref l'emploi social, et se limitaient au domaine du service social (voir tableau VI-4). Ainsi, les mesures se souciant de l'emploi ne contribuaient pas à la création d'emplois stables. Par conséquent, cette stratégie n'était en effet pas loin du modèle *workfare*.

En dernier lieu, il convient de noter deux éléments structurels caractéristiques de la socio-économie du pays, car ils rendent ces politiques fondamentalement incompatibles avec le modèle d'un État d'investissement social. Avant tout, les risques sociaux se distinguent, généralement parlant, par leur *ordre d'émergence*. De fait, ces nouveaux risques sociaux sont des risques issus de changements socio-économiques liés à la post-industrialisation (Yang J.-m., 2014). D'ailleurs, si les risques sociaux

²⁰⁶ Réalisé par 10 centres de recherche publics et les fonctionnaires concernés, validé par le NEAC, ce rapport synthétise et évalue les neuf politiques principales mises en œuvre durant le gouvernement MH (2003-2007) : politique industrielle, politique financière, politique de la logistique, politique étrangère, politique fiscale et budgétaire, politique de développement équilibré du territoire, politique immobilière, politique de la protection sociale, politique du travail.

de type traditionnel sont couverts par l'Assurance sociale (le vieillissement, le chômage, l'accident du travail et la maladie) et par l'Assistance publique (la pauvreté et les handicapés), les Services sociaux s'occupent des risques qui sont, eux, issus de l'effondrement du familialisme traditionnel (prise en charge des personnes âgées par leurs enfants, et réciproquement), des problèmes liés à l'éducation (inégalité d'opportunité, compétence professionnelle, etc.) et d'une mutation assez récente du marché du travail (précarisation des emplois) (Taylor-Gooby, 2004 ; Bonoli, 2007).

Cependant, les risques sociaux auxquels la Corée est confrontée depuis la crise de 1997 superposent les deux. Autrement dit, les risques, traditionnels et nouveaux, s'additionnent et se combinent, au point qu'il est difficile d'identifier leur enchaînement chronologique. À titre d'exemple, le bas taux de fécondité, l'inégalité des revenus et des richesses, l'instabilité et la croissance des contrats de travail atypiques, ne procèdent pas seulement des restructurations socio-économiques postérieures à la crise 1997, mais proviennent aussi d'une faiblesse des systèmes de l'Assurance sociale et de l'Assistance publique, qui perdure depuis l'époque de l'industrialisation. Cela a pour conséquence qu'il est difficile de réagir efficacement contre ces risques au moyen du développement des services sociaux sans une consolidation de la fonction des Assurances sociales ou un élargissement substantiel du rôle de l'Assistance publique.

Tableau VI-4. La stratégie d'investissement social à la coréenne

Environnement socio-économique ou risques sociaux	Objectif principal / mesures majeures
<ul style="list-style-type: none"> - Crise économique - Instabilité des emplois - Polarisation sociale - Natalité faible / vieillissement - Effondrement du familialisme traditionnel 	<ul style="list-style-type: none"> - Installation d'un cercle vertueux moyennant la réforme de la sécurité sociale et l'investissement sur le <i>welfare</i> lié au travail (<i>workfare</i>) - Création d'un emploi social destinés aux personnes à l'employabilité faible (personnes âgées, handicapés, etc.) : de 103 000 personnes en 2005 à 216 000 en 2007. - Création d'emplois dans le secteur du service social - Introduction de l'EITC (<i>Earned income tax credit</i>; décision en 2005; mise en vigueur en 2008) - <i>Social service electronic voucher</i> (2007)²⁰⁷ - Élargissement du support financier pour les établissements de garde d'enfants (crèches et écoles maternelles²⁰⁸) : de 0,12 % du PIB en 2002 à 0,4 % en 2006.

²⁰⁷ Il s'agit de bons ou coupons permettant au porteur de bénéficier de certains services sociaux si le demandeur est agréé par la collectivité locale. Ces services concernent l'aide aux personnes âgées, aux accouchées et aux nouveau-nés, l'assistance aux handicapés, les soins aux malades, etc., bref l'aide à la population vulnérable. Très simplement, il suffit au demandeur d'un tel service d'avoir l'agrément, obligatoire, de la collectivité locale quant à son droit d'utilisation du service. Il obtient alors une carte (coupon) de la banque choisie (*KB Kookmin Bank*) par le Ministère de la Santé après avoir payé sa part. Finalement, il achète le service nécessaire à l'une des organisations d'offre de ce service agréées par le Ministère de la Santé. Le Ministère de la Santé publique et du Bien-être subventionne la collectivité locale et sélectionne l'organisme (association) public ou civil. Le *Korea Health and Welfare Information Service*, Centre responsable du Ministère de la Santé, collecte toutes les informations sur ce processus et paye la part du gouvernement à la banque. Mis en vigueur surtout aux États-Unis, ce système vise à commercialiser des services concernant le bien-être et à les vendre aux populations économiquement, physiquement, ou psychologiquement faibles.

²⁰⁸ La plupart des écoles maternelles relèvent du secteur privé.

Source : NEAC (2007), résumé par l'auteur.

En résumé, le gouvernement MH a poussé de façon volontariste l'extension du libre-échange en concluant des accords de libre-échange avec plusieurs pays et zones économiques. Certes, le degré de l'ouverture de son marché ne constitue pas en lui-même pour une société un facteur essentiel pour déterminer l'indice d'inégalité de cette société (Yang J.-m., 2013 ; Kwark & Kim, 2008)²⁰⁹. Plus généralement, le régime de croissance d'un pays ne caractérise pas directement son régime de *welfare*. Car la réponse des politiques sociales constitue une variable indépendante. C'est pourquoi, même si la Corée partage la pratique d'une sorte de « petite économie ouverte » avec les pays nordiques, ainsi qu'un type d'« économie orientée par les exportations de produits de l'industrie manufacturière » avec l'Allemagne, elle garde néanmoins un régime de *welfare* autre que les leurs²¹⁰.

Il faut pourtant noter à ce sujet que s'exposer ainsi à la concurrence internationale entraîne tout naturellement une plus forte probabilité de provoquer ces risques sociaux qui sont souvent issus d'une restructuration économique ou d'une mutation du marché du travail. De ce fait, l'important se situe alors dans la manière de réagir à ces risques potentiels, et c'est cela qui détermine le régime de *welfare*. Or l'orientation des politiques sociales décidée par le gouvernement a consisté à adopter une stratégie d'État d'investissement social, qui soulignait plutôt le rôle actif à donner aux services sociaux. Comme nous l'avons constaté ci-dessus, la plupart des risques sociaux menaçants (et notamment la dualisation ou polarisation sociale) n'ont cessé de s'aggraver dans le pays. L'une des origines s'en trouve dans la caractéristique des risques sociaux auxquels cette société fait face : la superposition, et la combinaison, de problèmes traditionnels et récents.

Enfin, même si l'extension du libre-échange et l'État d'investissement social semblaient théoriquement pouvoir s'articuler complémentirement, cette articulation, à en juger par l'impact des

²⁰⁹ Bien entendu, dans une concurrence internationale qui s'intensifie, les entreprises cherchent à renforcer leur compétitivité, par la technologie et par les prix. Si la compétitivité technologique relève en général de l'investissement en R&D, la compétitivité des prix implique une réduction des coûts, qui peut être réalisée soit par une innovation dans le processus de production, soit par la délocalisation, ou bien encore par la sous-traitance. Enfin, pour minimiser les risques menaçant le marché, relativement vulnérable, du pays, il aurait fallu tout naturellement à la fois mettre au point un mécanisme permettant que se compensent de manière pertinente pertes et gains sociaux, et un filet de sécurité économique antichoc, destiné aux personnes du secteur agricole et aux PME qui dépendent de la demande intérieure. Autrement dit, sans mécanisme compensateur et sans filet de sécurité sociale, l'extension du libre-échange aura pour conséquence de consolider le rapport de hiérarchie et de dépendance imposé par les grandes entreprises aux PME, et finalement d'élargir encore la disparité concernant les performances économiques et les conditions de travail entre ces deux catégories d'entreprise.

²¹⁰ On voit que la typologie des régimes de croissance suggérée par Hassel et Palier (2018) ne s'applique pas de façon irréprochable au cas coréen. Plus précisément, il s'agit de pouvoir expliquer pourquoi les deux pays que sont l'Allemagne et la Corée ont des régimes de *welfare* très différents malgré certaines ressemblances dans leurs caractéristiques industrielles et dans leur régime de croissance. Tout ceci nécessiterait une étude plus approfondie. Cette différence se manifeste tout d'abord par la taille du secteur public : 31 % (Corée) vs 44 % (Allemagne) pour les dépenses des administrations publiques du PIB, en 2018. De plus le niveau de la socialisation des risques consacrée aux assurances sociales est lui aussi différent : 7,6 % (Corée) vs 17,3 % (Allemagne) pour le taux des cotisations sociales en % du salaire payé, en 2016.

politiques sociales notamment, a eu des conséquences peu importantes. D'ailleurs, du fait de la limitation de l'espace budgétaire (dépenses publiques de l'Administration par rapport au niveau économique) et de la faiblesse du système de protection sociale existant (degré de socialisation), les politiques sociales menées, qui se sont concentrées sur le domaine du service social, n'ont pu répondre aux différents risques sociaux. L'absence d'une politique du travail capable d'aborder au fond la question de la précarisation des emplois se trouve également avoir été l'une des origines de pareilles conséquences.

Pour reprendre l'expression imagée du *décollage d'un avion*, on peut dire que dans un régime de capitalisme *welfare* il n'y a pas seulement *diversité horizontale* mais aussi *diversité hiérarchique* (altitude). Pourtant, pour qu'un avion y vole de façon stable, il lui faut une altitude suffisante. Il en va de même pour le système de *welfare* d'un pays. Par conséquent, pour pouvoir configurer un modèle d'État social, il faut un développement d'une certaine hauteur, d'un niveau où les différents axes d'un État social (Assurance sociale, Assistance publique et Service social) peuvent fonctionner l'un par rapport à l'autre de manière complémentaire.

3. Retour au *workfare* ? le gouvernement Lee Myung-bak (2008-2012)

Le gouvernement Lee Myung-bak (désormais MB) n'a pas fait régresser, quoique conservateur, tous les systèmes ou mesures qui avaient été implantés par ses prédécesseurs, mais il ne les a pas non plus élargis. Ce gouvernement a lancé, comme ligne directrice de ses politiques sociales, le mot d'ordre d'un « *welfare* actif (능동적 복지) », ce qui est proche du « *workfare* » britannique. Pour ce gouvernement, le *welfare*, puisqu'il repose sur la croissance économique, doit donc viser à encourager les personnes faisant face à un risque social à participer mieux au marché du travail, source de prospérité (Ministre de la Santé et du Bien-être 보건복지부, 2008). Autrement dit, sa philosophie, ou sa logique, quant à l'État social reste que la croissance économique aboutit tout naturellement à la création d'emplois et qu'ainsi cette augmentation du nombre des emplois créés finit inévitablement par faire diminuer la demande de *welfare*, d'aide sociale au sens large (Choi B.-h., 2014).

C'est donc dans cette optique que le gouvernement MB propulse activement des politiques de croissance. En effet, il adopte le slogan « 7-4-7 » comme objectif final de ses politiques économiques : 7 % de taux de croissance ; 4 *man* de dollars (40 000 \$)²¹¹ de revenu par tête ; 7ème rang au niveau économique dans le monde. Concrètement, il choisit, en décembre 2008, 17 domaines ou secteurs à soutenir stratégiquement au titre de « nouveaux moteurs de croissance », contre seulement 10 pour le gouvernement précédent. Pourtant, la politique industrielle de cette période se concentre sur le secteur

²¹¹ En coréen, « 10 mille » se dit « 1 *man* (만) », le *man* valant 10 000. Ainsi 40 mille dollars s'écrit et se dit « 4 *man* de dollars »

de la construction. Il s'agit de la « Croissance verte », et notamment de l'« Aménagement des Quatre principaux fleuves » par des canaux.

Cette « Croissance verte » n'avait pourtant pas auparavant été présentée de façon détaillée durant la campagne électorale : elle était restée en fait un pur slogan, lancé à la hâte (Jin Sang-hyeon, 2013), l'*occasion faisant le larron*, pour ainsi dire²¹². Cette « Croissance verte » finit malgré tout par devenir une sorte de berceau permettant d'héberger la réalisation du « Projet d'Aménagement des Quatre principaux fleuves 4 대강 정비사업 ». C'est parce que le gouvernement a fait alors intégrer son projet fluvial, qui auparavant avait été rejeté, parmi les mesures relevant de cette « Croissance verte », en le faisant passer comme devant figurer parmi des mesures relatives aux nécessaires « précautions contre le changement climatique »²¹³. Finalement, la moitié du budget attribué au plan quinquennal de « Croissance verte », plus précisément 55 000 milliards de wons (environ 42 milliards d'euros) sur 110 000 ont été destinés pour de grands travaux publics qui n'ont, en fait, aucun lien avec l'écologie, dont 22 000 milliards de wons (20 %) sont consacrés à ces travaux de l'aménagement des Quatre rivières. Par conséquent, nous pouvons remarquer deux points significatifs. Le premier est que la politique industrielle est toujours perçue et activement menée en Corée comme une politique de croissance ou de relance. Le deuxième point concerne l'initiative de l'État, à savoir le pouvoir discrétionnaire du président qui persiste toujours dans le domaine industriel.

Par ailleurs, la politique industrielle du gouvernement MB est à lier avec ses politiques du marché du travail et de protection sociale. Pour montrer plus clairement quelle est la conception de ce gouvernement qui inspire les trois politiques appliquées dans ces domaines industriel, social et du travail, il convient de rappeler un projet que le gouvernement annonce en 2010. Le gouvernement MB lance alors sa « stratégie emploi d'État 2020 국가고용전략 2020 », qui vise à atteindre 70 % de taux d'emploi d'ici (2010) l'année 2020. Ce projet est présenté comme devant atteindre ce but moyennant quatre stratégies : des politiques économiques (notamment industrielles) favorables à la création

²¹² Pour bien saisir la situation qui avait vu émerger ce projet de « Croissance verte », il faut remonter à quelque chose qui précède le début du mandat. Ayant été PDG d'une entreprise de construction, « Hyundai Engineering & Construction », LEE Myung-bak avait annoncé, parmi nombre d'autres promesses électorales, lors de sa campagne pour l'élection présidentielle de 2007, un projet de travaux monumentaux : « *Le Grand Canal de Corée 한반도 대운하* », projet qui entendait ouvrir une voie de transport fluvial qui traverserait tout le pays en joignant deux de ses grandes rivières. Alors qu'il avait mis toute son ambition dans l'élévation du taux de croissance nationale via cet *encouragement du secteur de la construction*, le gouvernement dut cependant se résoudre à renoncer à son projet de travaux, et cela pas plus tard que dès le début de son mandat (juin 2008), en raison des très vives réactions de la société civile, et notamment des groupes écologistes. Néanmoins, on vit cette prétention reparaître 6 mois plus tard, sous le nouveau nom de « Projet d'Aménagement des Quatre principaux fleuves », tout cela conçu cette fois-ci dans le cadre de mesures dites « Croissance verte ». Ce dernier plan est donc finalement lancé en août 2008.

²¹³ En effet, le Président MB, qui avait été invité – premier président sud-coréen à l'être –, à la réunion « G8 + », qui avait lieu au Japon en juillet 2008 afin de discuter du changement climatique, déclara même que la Corée deviendrait un pays pilote dans le domaine concerné. Toujours d'après Jin Sang-hyeon (2013), le plan relatif à l'Économie verte ne fut cependant élaboré à la Maison Bleue qu'en avril 2008, et quant au projet de « Croissance verte », il se mit à végéter dès 2010, pour quasiment s'immobiliser à partir de 2013.

d'emplois (croissance →²¹⁴ emploi) ; un aménagement du marché du travail plus dynamique et plus juste (emploi → *welfare*) ; des incitations pour les personnes à employabilité vulnérable sur le marché du travail et un renforcement de la formation professionnelle (emploi → croissance) ; une réforme du système de sécurité sociale pour un système encourageant au travail (*welfare* → emploi, croissance).

S'agissant de sa politique du travail, l'idée majeure de ce projet consiste à insister sur le rôle de l'entreprise comme agent principal dans la création d'emplois. Les mesures prises vont s'orienter vers une déréglementation du marché du travail pour plus de flexibilité, en se servant pour cela du secteur public. En effet, le gouvernement MB va tenter de privatiser un certain nombre d'institutions publiques au nom de la « modernisation », durant tout son mandat²¹⁵. Bien que son programme de privatisation n'ait pu être totalement réalisé du fait d'une forte résistance, la part du nombre des emplois précaires dans les institutions publiques a fini par augmenter. Notamment, ce gouvernement démantèle en 2009 la Commission en charge des mesures contre l'emploi non-permanent du secteur public (공공부문 비정규직대책 추진위원회) ainsi que son Équipe d'exécution (실무추진단), qui avaient été fondées en 2006, sous le gouvernement MH. De même, le gouvernement parvient à suspendre jusqu'en 2011 le projet qui permettait dans une institution publique de passer du statut de salariés en CDD à celui de sous-CDI (무기계약직). De plus, il pousse la même année les entreprises publiques et les institutions publiques à embaucher, à hauteur d'au moins 10 % de leurs effectifs, des employés « à temps réduit et flexible (근로유연제) », notamment inférieur à 40 h par semaine.

S'agissant de sa politique sociale, du fait de la vision qu'il a du marché du travail, les politiques de *welfare* du gouvernement MB vont se focaliser sur le travail et sur l'éducation. À titre d'exemple, il met en œuvre en 2009 l'EITC (*Earned Income Tax Credit* : le Crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes)²¹⁶. Ce crédit d'impôt consiste à verser aux foyers de salariés dont la totalité des revenus reste inférieure à un certain seuil un certain montant de primes au-delà de l'exonération de l'impôt sur le revenu. De plus, il met en place des mesures concernant les frais pour études supérieures, telles que l'ICL (*Income Contingent Loan* : un prêt étudiant²¹⁷) en 2010, puis des « bourses d'État sur mesure (맞춤형 국가장학금) », en 2012.

²¹⁴ Le sens de la flèche est celui de « soutient ». La signification du contenu entre parenthèse est donc « croissance soutient l'emploi ».

²¹⁵ Il sélectionne 19 institutions à privatiser dont pour 5 d'entre elles l'État est prêt à vendre ses parts (participations). Cependant, seules 6 institutions publiques seront privatisées.

²¹⁶ Introduction en 2006 et entrée en vigueur en 2009. La première année, les bénéficiaires en étaient les foyers de salariés ayant au moins un enfant et dont les revenus annuels pour 2008 étaient inférieurs à 17 000 milles wons (13 077 euros), montant maximum de 1 200 milles wons (923 euros). Le seuil du revenu et le montant maximum furent de plus en plus étendus.

²¹⁷ Prêt étudiant qui permet aux étudiants de rembourser l'emprunt après avoir été embauchés.

S'agissant des mesures visant à lutter contre le risque de pauvreté, le gouvernement MB propose cinq dispositifs destinés aux ménages à faible revenu : 1. Une création d'emplois, devant atteindre 600 000 emplois, et une baisse du taux de chômage des jeunes, ceci au moyen de l'escompte d'un taux de croissance de 7% ; 2. Un allègement fiscal pour les ménages modestes ; 3. 30 % de réduction du coût de la vie pour les classes populaires ; 4. Une stabilisation du problème du logement ; 5. Une revitalisation du marché traditionnel et du domaine des micro-entreprises. Notamment, pour la troisième mesure, il décide d'alléger cinq charges de la vie quotidienne : a) le prix du pétrole, b) Les frais de communication, c) le péage, d) le tarif de l'électricité, e) les frais de l'enseignement privé (en plus de la scolarité nationale). Autrement dit, au lieu de renforcer de façon institutionnelle la sécurité sociale, ce gouvernement avait plutôt choisi de réduire différentes charges qui pesaient sur les micro-entrepreneurs et sur les classes populaires.

Malgré tout cela, cette logique de cercle vertueux entre croissance – emploi – *welfare* qu'avait voulu réaliser le gouvernement MB (2008-2012) ne s'enclencha pas. Certes, le taux de croissance moyen enregistre 3,2 % durant cette période, malgré la crise financière de 2008-2009. Néanmoins, le taux de l'emploi ne change pas. Notamment, quand le gouvernement MB avait présenté le schéma directeur de son fameux « projet d'Aménagement des Quatre principaux fleuves », c'était en prétendant qu'il aurait pour effet la création d'un nombre d'emplois s'élevant à pas moins de 338 000²¹⁸. Cependant, fort loin de là, le nombre d'emplois ainsi créés ne s'éleva qu'à 46 628 (Yoo & Park, 2013)²¹⁹. De plus, alors que la part des travailleurs non-réguliers eut tendance à diminuer depuis 2005, l'écart salarial entre salariés permanents et non-permanents augmenta sensiblement. S'élevant à 56 % en 2007, le ratio des salaires mensuels des travailleurs non-permanents par rapport aux permanents tombait à 52 % en 2012. L'indicateur de la distribution des revenus se dégrada aussi : le rapport S80/S20 augmenta de 5,38 en 2006 à 5,73 en 2011. Finalement, la tendance à la dualisation poursuivit son intensification sous la gouvernance MB.

Pour résumer, en un certain sens on peut dire que les politiques industrielles, sociales et du travail, élaborées et mises en œuvre sous la gouvernance MB furent logiquement articulées, à savoir mises en

²¹⁸ Source : Ministère du Foncier, des Transports et des Affaires maritimes (국토해양부), « 4 대강 살리기 마스터플랜 *Four Major Rivers Restoration Master plan* », 8 juin 2009.

²¹⁹ Ce chiffre est déduit en divisant le nombre des jours travaillés pendant un an par 240 jours. Il ne comporte pas les emplois qui pourraient être indirectement créés par les travaux. Il faut aussi noter que ce chiffre correspond aux emplois qui ont été « directement » créés « de 2009 à août 2011 » (la plupart des travaux ont été réalisés fin 2011, mais les finitions ont été plusieurs fois reportées, jusqu'à avril 2012, du fait de réparations). Le *Korea Employment Information Service 한국고용정보원* (KEIS, 2011) a estimé qu'il y avait 88 400 personnes employées pour la période 2009 – 2010 en utilisant un coefficient de création d'emplois. Quoi qu'il en soit, même ce second résultat reste très loin des ambitions du projet initial. De plus, toujours d'après le KEIS, 52 % des emplois créés concernaient des travailleurs seulement journaliers ou temporaires, contre 48 % correspondant à des emplois permanents. Ainsi, on remarque, une fois de plus, que le gouvernement MB, tout comme ses prédécesseurs, mettait en avant une quantité trompeuse plutôt que la qualité réelle en matière d'emploi (Jung Yi-hwan, 2010).

relation de complémentarité selon une logique néolibérale. En premier lieu, sa politique industrielle considérait bel et bien la question de l'emploi comme l'un de ses objectifs majeurs. C'était en effet dans cette optique que l'ambition de créer 340 000 nouveaux emplois avait été affichée dans l'annonce du fameux « Projet d'Aménagement des Quatre principaux fleuves ». En deuxième lieu, si ses politiques d'emploi visaient à offrir encore davantage de souplesse au marché du travail, c'était bien afin de permettre aux entreprises de créer plus facilement des emplois. Car c'est sur le rôle de l'entreprise que ce gouvernement, qui avait officiellement déclaré son penchant pour un « petit gouvernement »²²⁰, misait comme moteur de croissance et de création d'emplois.

Finalement, dans l'optique qui était la sienne, c'était la hausse du nombre des emplois qui devait être considérée comme pouvant et devant jouer pour une bonne part le rôle de système de protection sociale. Ainsi, même si ce gouvernement n'a, bien évidemment, pas fait régresser tous les systèmes de protection sociale déjà en place, il a néanmoins durant tout son mandat, de manière logiquement néolibérale, concentré tous ses efforts en matière de politique sociale sur les domaines liés au travail. D'ailleurs, c'est dans ce contexte que peut s'expliquer la passivité de ses politiques sociales : celles-ci ne visent que certains domaines (droits d'inscription universitaires), et certaines classes sociales, les plus fragiles.

4. Des politiques électoralistes : le gouvernement Park Geun-hye (2013-2016)²²¹

Si l'on voulait caractériser ou définir par ses propres mots-fétiches l'orientation des politiques économiques affichées par le gouvernement Park Geun-hye (désormais GH), on le résumerait par « démocratisation économique » et « économie créative ». Pourtant, il est malaisé de trouver un lien institutionnel entre ses politiques économiques et ses politiques sociales, du fait que les politiques économiques annoncées ne furent au fond que de superficielles promesses électoralistes. Avant tout, on note que beaucoup parmi ses nombreux programmes électoraux se virent radicalement modifiés, ou même abandonnés, après son installation à la Maison Bleue. Cela signifie que la plupart de ses politiques économiques et sociales avaient en fait été élaborées sans tenter de prendre en compte sérieusement le rapport entre ces politiques et leurs effets éventuels.

Toutefois, cette caractéristique même d'absence de prise en compte sérieuse des effets mérite d'être analysée, du fait qu'elle aussi reflète certaines caractéristiques du développement de l'État social coréen, telles qu'elles se sont révélées au fur et à mesure. Une première caractéristique de la politique

²²⁰ <http://www.korea.kr/special/policyFocusView.do?newsId=148647452&pkgId=49500339&>

²²¹ Le mandat de la Présidente Park Geun-hye aurait dû durer de février 2013 à février 2018. En raison de plusieurs scandales politiques, en décembre 2016, le Parlement adopte une motion de censure contre la Présidente, et ses fonctions sont suspendues. Finalement, conformément à la décision du Conseil constitutionnel, elle est officiellement destituée, en mars 2017.

du gouvernement GH est que même le parti conservateur a commencé à accepter activement, du moins durant la période électorale, les enjeux sociaux concernant le *welfare*. Une deuxième caractéristique est que, dans ce changement apparent, outre le fait que ces programmes purement électoralistes n'étaient, bien sûr, pas intégralement réalisables, il était même d'emblée difficile de voir une cohérence institutionnelle (*institutional consistency*). Dans notre argumentation critique concernant cette problématique, cohérence vs dissonance institutionnelles, seront abordées dans cette section, à propos de cette gouvernance, trois questions d'actualité : « Démocratisation économique vs Économie créative » ; « Taux d'emploi à 70 % vs Travail à temps partiel » ; « *Welfare* sans augmentation des impôts vs *Welfare* focalisé sur les personnes âgées et les enfants ».

a) Démocratisation économique vs Économie créative

Certes, l'origine du concept de « démocratisation économique *경제민주화* » n'était pas récente et remontait au moins à la révision de la Constitution de 1987. C'était néanmoins depuis 1998 que ce concept était appliqué à la lutte contre la dualisation économique et la bipolarisation sociale. C'est surtout en fait en passant par le vif débat de 2011, occasionné par la polémique autour de la cantine scolaire gratuite, la réduction des droits d'inscription universitaire, etc., que cette terminologie de « démocratisation économique » commence à prendre le sens d'une sorte de volonté de réduire les diverses disparités sociales (Yoo Chul-gyue, 2014). L'essentiel s'en trouve toujours résumé dans la problématique de la répartition du pouvoir économique, concentré dans certaines grandes entreprises (Lee Young-mi, 2014). Finalement, le parti conservateur (*Senouri*) décide, à partir de 2012, d'embrasser bruyamment la nouvelle cause de la « démocratisation économique » en promouvant désormais la question de l'État social comme priorité nationale. Toutefois, on va le voir, ce n'était en réalité qu'afin de se positionner avantageusement lors de l'élection présidentielle de la fin de 2012.

Tableau VI-5. Le cœur du discours d'investiture de la Présidente Park Geun-hye

Trois piliers	Stratégies majeures
Redressement économique (경제부흥)	Démocratisation économique : Ordre du marché juste, Harmonie entre grandes entreprises et PME Économie créative : techniques scientifiques + industrie + culture
Bonheur du peuple (국민행복)	Amélioration du système de l'Éducation nationale → compétence (talent) personnelle et créativité individuelle ↑
Prospérité culturelle (문화융성)	Élimination de la disparité culturelle / <i>Welfare</i> s'accompagnant de culture / création d'emplois dans les secteurs de l'économie créative

Par ailleurs, le gouvernement GH lance un autre slogan : « Économie créative (ou innovante) » pour définir sa stratégie en matière de croissance économique. La présidente conjugue les deux, et elle déclare ainsi, lors de son discours d'investiture du 25 février 2013, qu'« il faut réaliser la

démocratisation économique afin de faire s'épanouir l'*économie créative* » (tableau VI-5). Ce genre de discours est généralement composé, à très forte dose, d'une rhétorique politique assez creuse, ne présentant aucune mesure concrète. Pourtant, pareils discours sont supposés énoncer les idées ou les valeurs que le futur gouvernement veut mettre en avant dans sa future politique. C'est pourquoi il est instructif d'en repérer les axes importants. S'agissant du gouvernement GH, on peut donc y trouver les trois piliers suivants :

En résumé, on voit que le gouvernement GH a voulu ici favoriser les facteurs concernant le *welfare* en promouvant l'industrie culturelle et les petites ou moyennes entreprises spécialisées dans les secteurs TIC ou innovants. Il est remarquable que l'orientation socio-économique affichée par ce gouvernement se situait très loin de celle d'un gouvernement conservateur classique. Pourtant, la présidente GH n'ait pas tardé à déclarer, lors d'une conférence de presse, le 10 juillet 2013, c'est-à-dire seulement 4 mois et 15 jours plus tard, que l'on était presque arrivé au terme de la promulgation de la législation qui concernait l'instauration de la « démocratisation économique » promise²²². De plus, le 28 août 2013, lors d'une réunion avec les chefs des 10 premiers chaebols, elle insiste sur le fait que cette « Démocratisation économique » ne devra désormais plus restreindre l'activité des grandes entreprises. En conséquence de quoi, après avoir fait légiférer sur seulement 6 projets de loi – parmi les 35 qui concernaient le sujet – le gouvernement GH laisse entendre que renforcement de la protection sociale et « Démocratisation économique » ne peuvent plus (finalement, mais très tôt) être *compatibles* avec la – bien plus nécessaire – relance économique (Yoo Chul-gue, 2014). Finalement, le gouvernement GH mobilise en 2014 les conglomérats pour pouvoir implanter 19 « Centres innovants de l'Économie créative (창조경제 혁신센터) » dans 17 villes ou départements du pays. Ce sont 17 grandes entreprises, dont notamment Samsung, Hyundai, SK, etc. qui gèreront ces centres.

Tout ceci signifie donc finalement que la politique industrielle principale du gouvernement GH, constituée par l'« économie créative » et le « développement des 19 moteurs de croissance de l'avenir », est en réalité incompatible avec la « démocratisation de l'économie ».

b) La politique du travail : taux d'emploi à 70 % vs travail à temps partiel

Le gouvernement GH met l'accent sur trois objectifs dans sa politique du travail, résumés par : « 늘/지/오, neul-ji-o », qui sont les initiales de trois verbes : « '늘'리다 (augmenter); '지'키다 (sauvegarder); '올'리다 (améliorer) ». Ces trois objectifs sont trois principes, qui visent à *augmenter les emplois décents, à sauvegarder les emplois déjà existants et à améliorer la qualité de l'emploi*. À cette fin, le gouvernement présente plusieurs stratégies : « ancrage d'une pratique de

²²² Pressian, « 경제 민주화에서 골프 활성화 De la démocratisation économique à l'activation du Golf », 6 fev. 2015. <https://www.pressian.com/pages/articles/12379>

l'embauche en statut permanent » ; « réduction de la durée annuelle du travail effectué jusqu'au niveau de la moyenne de l'OCDE d'ici 2020 » ; « hausse du salaire minimum et renforcement de l'inspection du travail » ; « conditions rigoureuses pour un licenciement massif ». Pourtant, ce gouvernement se focalise sur le seul mot d'ordre « 70 % de taux d'emploi ».

Afin de faire atteindre ce « taux d'emploi à 70 % », le pays tente alors de multiplier les emplois, mais à temps partiel, donc des emplois destinés surtout aux femmes ; il ne cherche pas à créer des emplois de qualité chez les jeunes et les seniors. Le travail à temps partiel, où la plupart des contrats de travail sont conclus comme des CDD, représente en Corée, rappelons-le, une catégorie socio-professionnelle très précaire en termes de conditions de travail, y compris de sécurité sociale. Pareille politique de l'emploi peut être contrastée avec la politique que le gouvernement français avait mis en œuvre au début des années 1990 pour soutenir l'activité économique des femmes. La mesure française visait alors à alléger les cotisations sociales des entreprises qui embaucheraient des femmes en CDI. L'effet de la politique du gouvernement GH fut cependant peu évident. Bien que le taux d'emploi ait certes augmenté, de 64,3 % à 66,1 % durant son mandat (de 53,5 % à 56,1 % pour le taux d'emploi féminin), il enregistrait déjà dès 2009 une hausse constante.

Par ailleurs, concernant la réforme du marché du travail, le gouvernement, cette fois, réduit considérablement, ou même supprime, certains des programmes annoncés. C'est ainsi que disparaissent, et cela sans aucune explication : la « Révision de la loi sur la protection des employés à temps partiel ou à durée fixée »²²³, le « Renforcement de l'inspection spéciale contre le travail détaché illégal », la « Réglementation du licenciement massif », le « Renforcement de la sanction pour les entreprises qui ne respectent pas le salaire minimum », etc. De plus, avancent peu les programmes concernant le « Changement de statut des travailleurs non-permanents du secteur public vers un statut régulier », le « Soutien financier pour les cotisations sociales, destiné aux salariés rémunérés au salaire minimum », l'« Extension des assurances sociales aux travailleurs en contrat atypique (특수고용노동자) », etc. (Roh Joong-kee, 2014).

En résumé, la Corée reste un pays dont le taux d'emploi continue d'être inférieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE (66,8 % vs 68,7 %, en 2019) malgré un taux de chômage très bas (3,8 % vs 5,4 % en 2019). Cela signifie qu'il y a une population effectivement sans emploi mais qui n'est pas captée par la statistique. Vu cette situation, une politique active de l'emploi qui aurait pour but d'augmenter le taux d'emploi serait importante aussi comme politique sociale. Cependant, le cœur de la question continuerait de se trouver dans la *qualité* de l'emploi créé, pour un pays si exposé au risque social dû à la dualisation du marché du travail, à la disparité importante des conditions du travail entre

²²³ Act on The Protection, etc. of Fixed-Term and Part-Time Employees (기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률)

salariés permanents et précaires. Ainsi, la politique du travail du gouvernement GH révèle une articulation gravement inadéquate entre sa fin et ses moyens²²⁴.

c) La protection sociale : « Welfare sans augmentation des impôts vs Welfare focalisé sur personnes âgées et enfants »

Notons qu’il y a eu cependant un renforcement institutionnel du système de protection sociale durant le gouvernement GH. En premier lieu, quant à la « Pension de base » : le montant de cette allocation a augmenté, même si son niveau n’a pas atteint celui promis. En deuxième lieu, l’Allocation pour la garde des enfants (양육수당)²²⁵ et l’Aide financière destinée aux foyers recourant à un établissement (crèche ou école maternelle)²²⁶ ont été étendues, durant ce mandat, à tous les foyers ayant au moins un enfant de moins de 6 ans, sans tenir compte du niveau de leurs revenus, même si la promesse n’a pas été tenue que l’État prendrait à sa charge 100 % de la garde des enfants d’âge préscolaire (de la naissance à 5 ans inclus)²²⁷. En troisième lieu, bien que le gouvernement GH n’ait pas non plus réussi à tenir sa promesse de prendre à sa charge la moitié des Droits d’inscription universitaire, il a néanmoins contribué à faire baisser fortement cette charge que sont pour les ménages ces frais d’inscription, si on le compare au gouvernement MB. Différents types de bourses, notamment des bourses d’État, ont permis en 2015 de financer en moyenne 44,7 % de la totalité des frais pour les étudiants des universités privées, et 64,2 % pour ceux des universités publiques, même si la part des étudiants de ces universités privées s’élevait à 78 % du total des étudiants²²⁸.

Toutes ces mesures montrent ce fait éclairant que bien que ce gouvernement ait eu beau annoncer un *welfare* sans hausse des impôts, ses politiques de protection sociale se sont bel et bien focalisées plutôt sur les domaines de l’Assistance publique et du Service social, qui reposent totalement sur les budgets de l’administration publique. Cela veut dire que s’il n’y a pas d’augmentation naturelle des recettes fiscales par la croissance économique, alors ces dépenses doivent être financées, ou bien par

²²⁴ Ce gouvernement considérait que le but visé par ce 70 % de taux d’emploi devait en fait contribuer à la croissance économique mais pouvait tout en même temps être réalisé par cette croissance. C’est là aussi ce sur quoi misaient les gouvernements précédents (Roh Joong-kee, 2014). Ainsi, le gouvernement GH annonce un plan triennal d’« Innovation économique 경제혁신 3 개년계획 ». La présidente Park présente le but de ce plan comme « Projet 4-7-4 » : 4 % de taux de croissance ; 70 % de taux d’emploi ; 40 000 dollars de revenu par tête, ce qui rappelle énormément le « 7-4-7 » de son prédécesseur.

²²⁵ C’est une allocation réservée aux foyers qui gardent leur enfant chez eux.

²²⁶ Les crèches et les écoles maternelles sont pour la plupart privées en Corée, de sorte que les frais varient beaucoup selon les établissements.

²²⁷ Évolution du soutien financier aux foyers pour la garde des enfants, du gouvernement MB au gouvernement GH

		0 – 2 ans	3 – 4 ans	5 ans
Foyers recourant à un établissement préscolaire	2012 (MB)	Tous les foyers	70 % de foyers	Tous les foyers
	2013 (GH)	Tous les foyers	Tous les foyers	Tous les foyers
Foyers gardant à domicile	2012 (MB)	Foyers à revenu inférieur à 50 % du médian		
	2013 (GH)	Tous les foyers	Tous les foyers	Tous les foyers

²²⁸ D’après la statistique du KHEI (Korea Higher Education Research Institute)

une réduction des dépenses publiques destinées aux autres domaines, ou bien par une dette d'État. C'est pourquoi ce gouvernement lance un projet de « légalisation de l'économie souterraine » et de « hausse des revenus fiscaux rendue possible par la croissance économique » comme autant de stratégies possibles pour un meilleur *welfare* sans avoir à augmenter les impôts. Cependant, cela reste sans effet, puisque le taux de croissance économique moyen stagne alors à seulement 2,97 % entre 2013 et 2016. La dette de l'État s'accroît donc durant ce gouvernement plus rapidement que sous son prédécesseur. Finalement, cette annonce d'un « *welfare* sans augmentation des impôts » n'aura été qu'un slogan, du fait qu'il ne pouvait pas s'accorder avec les politiques sociales effectivement mises en place.

Nous pouvons dire que cette dissonance institutionnelle provient d'un irréalisme dans les promesses électoralistes. Plus précisément, il semble bien qu'il ne s'agisse plus seulement d'un manque de complémentarité institutionnelle entre politique industrielle et politique sociale, mais aussi d'une inadéquation foncière entre la fin et les moyens, dans ces politiques mises en œuvre par le gouvernement GH.

En résumé, à la différence du gouvernement précédent, et alors qu'il provenait pourtant lui aussi d'un parti politique conservateur, le gouvernement GH avait prétendu afficher au début de son mandat de grandes ambitions sociales : celle de renforcer le système de protection sociale, et celle d'améliorer les conditions de travail, notamment en s'attaquant aux problèmes de la précarité et de la trop longue durée du temps de travail. Cette feuille de route comptait sur la « démocratisation économique ». Car le défi auquel l'État social coréen continuait de se trouver toujours davantage confronté, toutes ces dernières années, était la dépoliarisation sociale : il lui fallait réduire cette dualisation sociale fortement liée à la disparité entre grandes entreprises et PME.

Ainsi, cette ambition affichée initialement, celle de renforcer l'État social, aura été finalement, à la fois très tôt et pour une grande part, contrecarrée par l'abandon de la « démocratisation économique » au début revendiquée. Ceci, du fait que ce but était en réalité incompatible, tant avec les politiques industrielles suivies – qui visaient à promouvoir l'« Économie créative » sur la base de la participation des grandes entreprises – qu'avec les politiques du travail effectivement mises en œuvre, qui se proposaient de créer bien plutôt des emplois à temps partiel que des plein-temps. Vu cette situation, le gouvernement GH s'est concentré sur les politiques familiales, sans plus tenter d'aménager le marché du travail et la structure économique.

Par conséquent, on peut dire, en un sens, que ce gouvernement n'a pas poursuivi le modèle typiquement libéral d'État social ou le type de *workfare* qui était ceux du gouvernement MB précédent. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les politiques sociales, notamment familiales, mises en œuvre

par ce gouvernement, en dépit de son idéologie politique conservatrice. Cependant, on constate, en ce qui concerne les politiques industrielles et sociales réellement mises en œuvre durant le gouvernement GH, qu'une dissonance institutionnelle qui provient de l'irréalisme imprégnant ses promesses électoralistes. Surtout, l'articulation entre ses politiques économiques et sociales repose sur l'idée que le rôle de l'État social ne vise pas à réduire les risques sociaux en eux-mêmes, mais consiste plutôt à minimiser (ou à compenser) les plus graves des pertes dues à ces risques. Il s'agit d'une idée qui domine depuis au moins 1998 et qui accorde en conséquence la plus grande priorité au problème du « faible taux de fécondité et du vieillissement de la population ».

CONCLUSION

Dans ce chapitre, si nous avons examiné les politiques industrielles mises en œuvre depuis 1998 c'était afin d'évaluer leurs conséquences ou leur impact relativement au développement de l'État social, compte tenu de la nature particulière de l'État social coréen et des caractéristiques de sa protection sociale. Premièrement, notre étude confirme qu'au vu de l'évolution de la Loi de développement industriel la Corée a continué de garder une forte autonomie de l'État (son pouvoir discrétionnaire et son initiative interventionniste) dans le domaine industriel, même à partir de l'époque où il s'est intégré à l'économie mondiale.

Deuxièmement, parmi plusieurs risques sociaux à la fois traditionnels et nouveaux, le défi social auquel la société coréenne fait face depuis la crise de 1997 est une dualisation ou bipolarisation sociale. Ce risque social provient partiellement de problèmes structurels qui sont fortement liés à son marché du travail mais aussi à son pouvoir économique, qui souffre d'une double concentration, à la fois dans des grandes entreprises et dans la seule région métropolitaine.

Troisièmement, bien que les quatre gouvernements aient tous tenté, plus ou moins, chacun à sa manière, de répondre à ces risques sociaux, ils ont tous montré la même tendance à rester passif face à la régulation du marché du travail et à limiter leurs politiques sociales aux seules questions démographiques, le taux de fécondité et le vieillissement de la population. Cette étude a ainsi examiné les politiques industrielles menées par ces quatre gouvernements dans leur lien avec leurs politiques sociales, afin de s'interroger finalement sur la problématique « complémentarité institutionnelle » / « dissonance institutionnelle » entre ces deux domaines. Sur la base d'une analyse de la nature profonde du risque social (dualisation sociale) et d'un examen de l'autonomie d'État, nous avons constaté qu'il existait entre les politiques industrielles et les politiques sociales une profonde dissonance institutionnelle. Cette dissonance s'est d'ailleurs manifestée par la réaction inadaptée des politiques de ces gouvernements face aux risques sociaux auxquels la société coréenne était confrontée

après la crise de 1997. Nous pouvons synthétiser et résumer ce que le présent chapitre a détaillé dans le Tableau VI-6.

Tableau VI-6. Les politiques industrielles majeures et leur lien avec la politique sociale

	Caractéristiques majeures des politiques industrielles et sociales	Lien institutionnel
KDJ (1998-2002)	<ul style="list-style-type: none"> - Forte initiative de l'État dans la restructuration économique et la construction des infrastructures pour TIC et <i>start-up</i> - Autorisation de formes atypiques de contrats de travail - Modernisation des systèmes de protection sociale 	<ul style="list-style-type: none"> - 1998-1999 : impossibilité de trouver un lien institutionnel - 2000-2002 : cohérence ou harmonisation entre politiques industrielles et sociales
RMH (2003-2007)	<ul style="list-style-type: none"> - Développement équilibré du territoire - Extension du libre-échange (<i>FTA</i>) - Attitude mitigée à l'égard de l'emploi précaire - État d'investissement social 	<ul style="list-style-type: none"> - Harmonisation entre politiques (développement régional et mesures luttant contre le faible taux de natalité et le vieillissement) - Dissonance institutionnelle entre <i>FTA</i> et État d'investissement social
LMB (2008-2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Politique de croissance basée sur les entreprises (<i>business friendly policies</i>) - Plus de souplesse dans le marché du travail - Politiques sociales orientées vers le modèle <i>workfare</i> 	Complémentarité institutionnelle de caractère néolibéral (de modèle <i>workfare</i>)
PGH (2013-2016)	<ul style="list-style-type: none"> - De la démocratisation économique à une croissance tirée par les grandes entreprises - Création d'emplois à temps partiel - Concentration sur les politiques familiales 	Dissonance entre fin et moyens

Nous pouvons récapituler comme suit l'évolution constatable durant cette succession de gouvernements. Premièrement, l'examen des politiques industrielles et sociales mises en œuvre durant le gouvernement DJ, montre qu'il convient d'en distinguer deux sortes : les mesures contraintes par le FMI et accordées par les partenaires sociaux, qui furent mises en œuvre durant le premier semestre de son mandat ; les dispositifs qui furent instaurés et menés avant tout de par la propre forte volonté de l'État, à partir de la fin de 1999. Les premières mesures concernent la restructuration économique, la dérèglementation du marché financier, l'acceptation du licenciement de masse et des contrats de travail atypiques, ainsi que la généralisation des assurances sociales. Quant au deuxième type de mesures, ce sont le développement des TICs et la promotion des *start-ups*, l'instauration de la loi « *National Basic Living Security* », et la mise en route d'une discussion sur la réduction du temps de travail (45h → 40h).

S'agissant des premières politiques, les contraintes, même si leur objectif principal consistait bien à lutter contre une crise économique sans précédent et à protéger les victimes de cette crise, il comportait également une demande qui était de nature idéologique de la part du FMI. Car la dérégulation financière et la flexibilisation du travail n'étaient pas en rapport avec la crise de 1997.

Ainsi, bien qu'au regard de leur but on constate une dissonance institutionnelle entre ces politiques, on ne peut omettre le facteur lié à cette restriction de nature externe (FMI). En revanche, une cohérence, et même une harmonie règnent dans la deuxième série de mesures. Plus précisément, il convient de remarquer la nouvelle « Loi de développement industriel » et la politique de promotion des TICs, qui insistent toutes deux sur la création d'emplois comme leur objectif majeur. En menant ces deux politiques industrielles, le gouvernement DJ adopte donc une vision qui contribue à un déplacement dans la valeur du *welfare* : il passe d'une conception qui relevait de la charité humaine à celle d'un droit social, par l'établissement nouveau d'une loi garantissant un revenu minimum vital pour toute la population, indépendamment de l'âge, du handicap ou du sexe.

Venant à sa suite, le gouvernement MH commence par reprendre et amplifier les politiques industrielles des TICs et des *start-ups* menées par son prédécesseur, en sélectionnant dix industries (ou secteurs) à intensivement promouvoir. Cependant, un tournant remarquable est que ce gouvernement associe à ces politiques cette vision, qui est la sienne, d'un « développement équilibré du territoire national ». L'une des contraintes fondamentales pesant sur l'État social coréen est en effet la forte concentration du pouvoir économique dans la région métropolitaine. De ce fait, la politique industrielle suivie se met en relation de complémentarité avec les mesures visant à répondre au double problème démographique « taux de fécondité et vieillissement ». Même si cette politique de développement équilibré du territoire n'ait pas produit d'effet significatif, sa vision, et surtout son accomplissement, restent d'actualité, et sont coordonnés avec des politiques sociales.

En revanche, à partir de la deuxième moitié de son mandat le gouvernement MH met en avant le FTA avec les Etats-Unis, et il lance l'« État d'investissement social » comme sa stratégie pour l'État social. L'extension du libre-échange était un choix plus ou moins inévitable pour une petite économie ouverte. En revanche, pour ce qui était de lutter contre les risques susceptibles d'être alors déclenchés par le nouvel environnement économique ainsi créé, pareille stratégie de protection sociale était plutôt irréaliste vu la vulnérabilité globale de l'État social. Il y a bien eu alors dissonance institutionnelle caractéristique entre politiques industrielle et sociale.

À la différence de ses devanciers, l'exécutif MB va mener des politiques relativement cohérentes, c'est-à-dire toutes orientées conformément à un modèle néolibéral. Ses politiques industrielles sont en effet fondamentalement établies au bénéfice des entreprises (*business friendly*), et quant à ses politiques sociales, elles se caractérisent clairement par une confiance dans le *workfare*, modèle selon lequel le *welfare* dépend et découle du travail. Tout naturellement, les politiques de marché du travail alors mises en œuvre ont donc pour objectif d'offrir davantage de souplesse au marché du travail.

Enfin, s'agissant du gouvernement GH, bien qu'il provienne lui aussi d'un parti politique conservateur, il a affiché au début de son mandat, mais pour des raisons électoralistes, de grandes ambitions sociales : développement d'une « économie créative » basée sur le progrès de la « démocratisation économique » : renforcement de la protection sociale ; amélioration de conditions de travail. Enfin, est très vite apparu un écart important, et croissant, entre promesses électorales et politiques réellement pratiquées, et cet écart n'a évidemment pas favorisé le renforcement de l'État social. L'« économie créative » soutenue par les grandes entreprises ne contribuait pas à la réduction du pouvoir économique, qui restait aux mains de ces dernières. De plus, quant à l'objectif de « porter le taux d'emploi à 70 % », il ne prenait pas en compte le problème de la précarité des emplois créés, et il encourageait les entreprises à créer des emplois à temps partiel. Il n'est pas à négliger que ses politiques familiales furent activement stimulées afin de lutter contre le faible taux de fécondité et contre la pauvreté des personnes âgées. Toutefois, les politiques industrielles et du travail de ce gouvernement ne s'accordaient pas avec ses politiques sociales.

Les résultats globaux de ce chapitre sur les politiques industrielles et sociales pratiquées en Corée au cours de ces 20 dernières années sont donc les suivants :

- Depuis la crise de 1997, la politique industrielle du pays ne subordonne plus, comme elle le faisait auparavant, les politiques sociales et du travail, à son but de « croissance économique d'abord ». Ainsi, la politique industrielle envisage elle aussi désormais la création d'emplois et le développement du territoire national comme des objectifs impératifs pour elle.
- Bien que tous ces gouvernements successifs aient semblablement insisté sur la nécessité de développer les PME afin de réduire les différents risques sociaux issus de la disparité si importante entre grandes entreprises et PME, cependant aucun n'a pu prendre de mesures efficaces susceptibles d'avoir des conséquences significatives à cet égard.
- Les politiques industrielles effectivement pratiquées ont toutes finalement continué de contribuer à intensifier un type de régime de croissance qui était traditionnel, à savoir celui d'une *croissance à la fois tirée par les exportations et basée sur les grandes entreprises*. Ce régime de croissance, en défavorisant toute incitation à un financement de la protection sociale par des entreprises exposées à une concurrence internationale encore plus acharnée, a inévitablement contribué à accélérer davantage le phénomène de la *dualisation sociale* qui rongait le pays, inégalité salariale et disparité dans la stabilité de l'emploi, écarts importants selon la taille des entreprises.
- Par conséquent, entre politiques industrielles et politiques sociales règne une dissonance, frein pour tout développement de l'État social. Cette *dissonance institutionnelle* semble

en effet bien pouvoir constituer ce que l'on peut considérer comme l'une des causes essentielles expliquant pourquoi l'État social coréen reste limité (*small*), et ceci malgré les indéniables efforts institutionnels qui ont été accomplis par l'augmentation rapide des dépenses sociales. Plus simplement, alors que la politique sociale du pays se concentrait presque seulement sur le problème démographique, la politique industrielle continuait d'avoir pour conséquence l'aggravation du phénomène de la dualisation sociale.

On a ici confirmation que la nature de l'État social d'un pays ne peut être définie par ses seules politiques sociales, c'est-à-dire seulement par son régime de protection sociale : il faut bien en effet que ces politiques sociales s'articulent à son marché du travail et à ses politiques économiques. Il apparaît évident qu'à elles seules des politiques sociales ne peuvent suffire à réduire une grave dualisation sociale, puisque celle-ci, et on le voit clairement dans le cas coréen, a en grande partie pour origine des politiques industrielles, pour la Corée celles mises en œuvre durant les années 1960-80, puis encore après la crise de 1997. L'harmonisation de ces politiques reste donc encore une tâche essentielle pour un véritable renforcement de l'État social coréen.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Notre thèse est partie de deux faits, qui ont valeur de diagnostic selon une idée largement reçue.

Depuis 1998, la Corée a instauré le renforcement de son État social comme l'un des objectifs principaux de l'État. Les cinq gouvernements qui se sont succédés depuis cette date ont tous eu comme orientation le développement de l'État social, du *welfare*, quel que soit le qualificatif qu'ils lui ont donné : *welfare* productif (1998-2002) ; *welfare* participatif (2003-2007) ; *welfare* actif (2008-2012), *welfare* sur mesure (2013-2016) ; *welfare* inclusif (2017-). En un sens, cela signifie que la politique sociale n'est plus quasi totalement subordonnée dans ce pays à la politique économique.

Malgré cette ambition et tous ces efforts, l'État social coréen reste encore faible, en termes de fonctionnement. Si l'on peut affirmer cela, ce n'est pas parce que la part des dépenses sociales du pays, par rapport à son échelle économique, est restée relativement peu importante en comparaison avec les autres pays de l'OCDE, mais c'est parce que, comme le montrent plusieurs indicateurs, la qualité de la vie s'est dégradée au cours de ces vingt dernières années. L'État social coréen n'est pas parvenu à améliorer de façon sensible les conditions de vie (inégalité des revenus, pauvreté, précarité de l'emploi, etc.). Cela signifie que le pays semble n'avoir pas su répondre comme il fallait, activement et efficacement, aux risques sociaux, et ceux-ci ont donc continué de s'aggraver rapidement depuis la crise de 1997.

I — FAITS STYLISÉS OU THÈSES MAJEURES SUR LA RÉALITÉ DE L'ÉTAT SOCIAL SUD-CORÉEN

Il était tout naturel qu'on se soit posé cette question, « pourquoi ? », pourquoi ce caractère de « *small* » ? Au fur et à mesure que l'intérêt de la société pour l'État social s'intensifiait, les recherches ont avancé, à un rythme de plus en plus soutenu. La question n'est donc plus si originale. Les réponses qu'on peut tirer d'un examen des études sur le sujet sont les suivantes :

- La part des recettes fiscales est en Corée très faible dans le domaine de la politique fiscale. Cela implique une limite au fonctionnement de la socialisation, qui constitue pourtant l'un des rôles majeurs d'un gouvernement.
- Du fait d'une politique du marché du travail visant excessivement à la flexibilisation, la stabilité des emplois s'est largement détériorée, et donc l'écart salarial entre salariés permanents et non-réguliers a grandi : il s'est produit ainsi une dualisation du marché du travail.

- La fonction de l'assurance sociale reste à un niveau très faible, excepté l'Assurance Maladie. L'une des causes principales s'en trouve dans le bas niveau des cotisations sociales, notamment des cotisations imposées à l'employeur. On y accorde peu d'importance. Si les recettes fiscales concernent globalement le domaine fiscal, les contributions sociales représentent la capacité de mutualisation des risques sociaux qui sont couverts par le système d'assurance sociale, système que la Corée a adopté comme l'un des trois axes constituant son régime de *welfare*.
- Le *Corporate welfare* et la disparité importante dans les tailles des entreprises ont aussi été invoqués. L'inégalité des employés sur le marché du travail dépend davantage de la taille de l'entreprise que du type de contrat de travail. D'ailleurs, la quantité et la qualité des services fournis à ses employés par l'entreprise (*corporate welfare*) diffèrent également selon cette taille.
- Quand on aborde cette question en regardant du côté des agents institutionnels censés affecter le régime d'un État social, on note que sont parfois pris en compte comme un facteur important la nature du syndicalisme et du régime politique (système électoral) du pays. D'après les thèses alors présentées, des syndicats organisés sur la base de l'entreprise tendraient à moins s'intéresser aux enjeux sociaux visant au développement d'un État social universel que ne le feraient des syndicats nationaux par branche d'industrie. En outre du taux de syndicalisation qui reste très faible (12 % en 2018), il convient de noter l'écart important que manifeste ce taux entre salariés réguliers et salariés non-permanents²²⁹. S'agissant du régime politique, on peut aussi noter l'idée que les responsables politiques auraient tendance à élaborer plus activement des politiques de *welfare* favorables à l'État social dans un système de « représentation proportionnelle » que dans un système de « scrutin majoritaire », comme l'est celui de Corée, malgré sa compensation proportionnelle²³⁰.
- Enfin, on peut caractériser l'État social coréen sous l'angle de l'économie politique comparative. Dans cette optique, plusieurs typologies ont insisté sur le développement du *corporate welfare* et sur la flexibilisation du marché du travail en classant l'État social de

²²⁹ Le taux de syndicalisation s'élevait à 17,1 % chez les salariés réguliers contre 2,9 % des travailleurs non-permanents en 2018. Si la plupart des syndicats sont des syndicats d'entreprise (91 % en 2018), la part des syndiqués qui relèvent de ces syndicats d'entreprise est de seulement 42 % de l'ensemble des syndiqués au niveau national. De plus, la majorité des salariés syndiqués travaillent dans une entreprise de plus de 300 salariés. En effet, En 2018, 87,5 % des salariés syndiqués travaillaient dans des entreprises ayant plus de 300 salariés. Et le taux de syndicalisation dans ces entreprises s'élevait à 50,6 % tandis que celui dans les entreprises de moins de 30 salariés n'était que de 0,1 % (*Ministry of Employment and Labor* (2019), « *The National Labor Union Organizational Status* »).

²³⁰ La Corée est en effet un pays qui a adopté un « système mixte avec compensation », selon lequel 253 députés sont élus selon un scrutin majoritaire, et 47 selon une représentation proportionnelle.

la Corée comme relevant d'un « modèle asiatique », ou bien d'un « modèle développementaliste.

II — OBJECTIF DE CE TRAVAIL – NOS RÉSULTATS PRINCIPAUX

Ces thèses présentent en effet certains facteurs essentiels pour permettre d'expliquer les différentes origines du sous-développement de l'État social coréen. Cependant, sur le plan d'une approche de l'économie politique comparative, on peut noter deux éléments à prendre en compte. Le premier est le domaine économique, notamment la structure économique et l'orientation des politiques macroéconomiques. Le deuxième élément est la dynamique de l'État social coréen pour la période postérieure à la crise de 1997. Notre thèse a donc proposé, en plus du régime de protection sociale et du régime du marché du travail, d'inclure un nouvel axe dans la recherche tentant de caractériser un régime d'État social, à savoir l'axe que constituent son régime d'économie (ou de croissance) et l'orientation de ses politiques macroéconomiques. Ce faisant, cette tentative semble, selon nous, contribuer à enrichir la recherche portant sur la diversité du « capitalisme *welfare* », mais aussi l'étude s'attachant à une variété de régime de capitalisme.

Ainsi, l'objet que notre thèse voulait examiner en profondeur était la nature des liens institutionnels configurant l'orientation des politiques économiques par rapport au but recherché par les politiques sociales. Plus précisément, afin d'expliquer l'une des origines de la petitesse de l'État social coréen, nous avons envisagé la question de savoir s'il y avait un lien de complémentarité entre ces deux politiques, qui les renforcerait l'une et l'autre, ou bien s'il n'y aurait pas, au contraire, une possible dissonance, qui affaiblirait les performances des deux. Pour clarifier ce lien, cette étude a considéré comme une « variable médiatrice » les différents risques sociaux que la société coréenne affronte depuis 1998. Par conséquent, notre étude est partie de cette hypothèse générale issue d'une interrogation sur la Corée et la prenant comme un cas particulier pour la tester : « *la nature de l'État social d'un pays ne pourrait-elle pas être caractérisée par le lien institutionnel que sa politique sociale et sa politique économique établissent ? La nature de ce lien répondrait à celle de ses risques sociaux, et se conformerait aux particularités de ces risques* ».

Nos analyses sur la relation des risques sociaux avec les trois domaines de régime de *welfare* – système de protection sociale, rapport salarial, politique macroéconomique – peuvent être résumées comme suit. Avant tout, quant au système de protection sociale, après avoir rapidement généralisé son système d'assurance sociale à partir de 1998, la Corée a concentré sa politique sociale sur le domaine de l'Assistance publique, ceci afin de lutter contre le problème démographique. Cependant, au niveau général, le faible taux de fécondité et le vieillissement de sa population ne constituent pas, par eux-

mêmes, le risque social premier, mais ils sont bien plutôt la conséquence d'autres risques sociaux et d'autres facteurs, socio-culturels et sanitaires. Bien entendu, ils peuvent devenir des risques potentiels pour une société, en ce sens qu'ils y amèneraient respectivement une diminution de la population en âge de travailler et une augmentation de la population à soutenir. Pourtant, cette focalisation constante qu'on observe en Corée sur l'évolution démographique du pays ne répondait pas au problème fondamental qui en était la source. C'est en effet la *dualisation sociale* qui constitue l'origine majeure de ce problème démographique, tout en constituant en même temps l'un des risques sociaux les plus graves menaçant la société coréenne depuis 1998.

En deuxième lieu, cette dualisation est elle-même fortement liée, d'une part à la nature du marché du travail du pays, flexibilisé rapidement à partir de la crise de 1997, d'autre part à sa structure économique, qui dépend des performances de ses grandes entreprises et de ses exportations. Même si cette caractéristique de son économie date de l'ère de l'industrialisation du pays, il faut aussi noter que les politiques économiques mises en œuvre pendant ces vingt dernières années n'ont pas su bien réagir à cette dualisation sociale en continuant de rechercher toujours la compétitivité internationale et une croissance tirée par les exportations. Finalement, on peut dire qu'entre politiques sociales et politiques économiques s'est, depuis leurs débuts, formée une dissonance institutionnelle et que c'est cette relation dysharmonieuse qui permet d'expliquer pourquoi l'État social coréen est toujours resté relativement limité.

Avant de préciser nos résultats que nos analyses ont montré dans quatre chapitres, nous pouvons les résumer dans le tableau C-1.

Tableau C-1. Résumé des résultats dégagés par nos analyses

	Protection sociale	Marché du travail
Politique sociale (du travail)	Généralisation des assurances sociales Assistance publique concentrée sur le problème démographique	Dualisation par la flexibilisation Dualisation selon la taille de l'entreprise Particularités structurelles / pratiques d'usage
	Face à la dualisation de marché du travail, la réponse des politiques de protection sociale a été réduite à la question démographique	
Politique fiscale	Six mouvements en la matière et leurs liens institutionnels avec l'État social	
	« Hausse des dépenses sociales vs Faible taux de cotisation sociale »	
	« Extension de l'importance budgétaire vs Faible part des recettes fiscales »	
« Dette d'État en augmentation vs Attachement à des Finances saines »		
La nature de l'État social coréen, notamment sa faiblesse, peut partiellement être expliquée par le lien contradictoire qui existe au sein de ses politiques (ou structures) fiscales et budgétaires		

Politique monétaire	Objectif de la politique monétaire	Processus de la prise de décision
	- Objectif traditionnel : stabilisation des prix et du marché financier - Nouvel intérêt : croissance, emploi et effets sociaux de cette politique	Analyse des procès-verbaux du MPC coréen - Éléments majeurs : prix, marché financier, croissance, exportations. - Éléments secondaires : Impact social d'une politique monétaire (inégalité, revenu et endettement des ménages, emploi)
	Alors que l'on peut observer certains changements intervenus dans le processus de la décision d'une politique monétaire, changements favorables au but de la politique sociale, l'orientation de cette politique reste largement confinée à son objectif classique	

Politique industrielle	Les principales politiques économiques et sociales et les risques sociaux		
	Politique de croissance	Politique sociale	Risque social
KIM DJ	Restructuration des <i>chaebols</i> et des industries Promotion de TCI et des entreprises <i>start-up</i>	Généralisation des assurances sociales Modernisation du système de garantie du revenu minimum	Licenciement massif
ROH MH	Extension du libre-échange Développement équilibré du territoire	Renforcement de la politique familiale Mesures luttant contre le taux de fécondité très bas et le vieillissement de la population	Pauvreté des personnes âgées Dualisation sociale Précarité des emplois Concentration du pouvoir économique sur la capitale
LEE MB	Croissance verte		
PARK GH	Économie créative		
Il a existé certes une certaine complémentarité, ou bien une dissonance entre politique industrielle et politique sociale. Néanmoins, vu la nature des risques sociaux qui pèsent la Corée, on peut dire que les politiques en question n'ont pas été efficacement articulées.			

Nous allons maintenant récapituler les résultats acquis par nos analyses. Au chapitre 3, consacré aux domaines de la protection sociale et du marché du travail, nous avons constaté trois aspects liés à la fragmentation du marché du travail. Le premier consiste dans le fait que la question des contrats de travail atypiques n'est pas seulement l'expression de l'une flexibilisation de l'emploi mais que ce type de contrat entraîne aussi un grand écart affectant plusieurs des conditions de travail et la protection sociale. Deuxième aspect, cette disparité issue de la taille de l'entreprise est tout aussi importante que celle liée au type de contrat. Dernier aspect, cette disparité entre les entreprises est fortement fondée et justifiable juridiquement : dans le Code du travail plusieurs articles ne s'appliquent en effet pas aux très petites entreprises (de moins de 5 salariés).

Face à pareille situation, à savoir une dualisation qui va s'accroissant depuis 1998, on a un système de protection sociale qui ne l'a pas regardée bien en face. Les assurances sociales ont été finalement très rapidement généralisées, mais à un niveau demeurant très faible (en termes de contributions sociales). De plus, ce système s'est développé plutôt autour de l'Assistance publique et du Service social. Cela signifie qu'il s'attachait essentiellement aux catégories sociales les plus vulnérables, surtout au problème démographique : il s'agissait de réagir contre le taux bas de natalité et contre le

vieillesse de la population. Par conséquent, même si le système des assurances sociales coréen s'occupant des risques sociaux traditionnels tels qu'accidents du travail, maladie, chômage et vieillesse, se caractérise par son faible degré de socialisation ou de mutualisation de ces risques, néanmoins le point le plus fragile de l'État social coréen se trouve, en fait, dans la disparité importante mentionnée ci-dessus, qui est génératrice de dualisation sociale, à savoir de celle des conditions de travail en fonction du type du contrat de travail et de la taille de l'entreprise. Toutefois, même si tous les gouvernements ont activement mené depuis 1998 une politique active du marché du travail pour la création d'emplois, ils n'ont mis en œuvre aucune mesure qui vise à réduire cet écart. Par conséquent, en outre d'une mesure permettant aux institutions publiques de renouveler indéfiniment le contrat de travail pour leurs salariés qui ont conclu un contrat à durée déterminée (2 ans), le domaine du travail n'a pas su répondre à cette dualisation sociale. Il s'agit bien là d'une véritable dissonance institutionnelle entre les politiques de protection sociale et les politiques du travail.

Partant de ces caractéristiques problématiques – focalisation obsessionnelle sur la démographie, faible mutualisation, dualisation du marché du travail –, l'argument de notre thèse a été que la nature de régime de *welfare* coréen était profondément affectée par deux pratiques ou traditions économiques. La première consiste à vouloir se garder de peser financièrement sur les entreprises, et la deuxième est liée à une hiérarchisation qui est très typique des entreprises du pays, hiérarchisation qui avait été d'ailleurs intentionnellement établie pour une plus grande efficacité de l'économie nationale (Cho H.-y., 2010). Afin d'examiner en profondeur ce lien institutionnel entre politiques sociales et politiques macroéconomiques, nous avons ensuite étudié dans la deuxième partie les trois différentes politiques économiques qui furent mises en œuvre à partir de 1998.

Le chapitre 4 a abordé, parmi les politiques gouvernementales, la politique fiscale et budgétaire, qui est plus directement liée au *welfare* que les autres politiques, notamment monétaire et industrielle. Ce chapitre a discerné six mouvements différents qui permettent d'expliquer à la fois le dynamisme de l'État social coréen et ses limites, car ces mouvements se contredisent. D'une part, trois mouvements apparus depuis 1998 soutiennent des politiques sociales qui visent au développement de l'État social, mais d'autre part trois contraintes institutionnelles vont chacune contre ces trois mouvements, et ceci depuis l'époque de l'industrialisation. Ces six mouvements se contrecarrent donc respectivement deux par deux.

En premier lieu, si les dépenses sociales augmentent très rapidement à partir de la crise de 1997, la part des cotisations sociales par rapport aux rémunérations brutes reste très faible. Cela confirme le résultat dégagé notre chapitre 3, à savoir l'affaiblissement du fonctionnement des assurances sociales. En même temps, ces tendances montrent que le renforcement de l'État social coréen s'est limité aux

domaines de l'Assistance publique et du Service social, qui sont financés par l'État. En deuxième lieu, l'augmentation des dépenses sociales a contribué, en partie naturellement, à l'extension du budget de l'État. Autrement dit, depuis 1998 le ratio du budget gouvernemental par rapport au PIB a continué de s'accroître. Néanmoins, cette tendance est continuellement restreinte par un taux d'imposition bas, donc par une faible part des recettes fiscales²³¹. Par conséquent, une hausse des dépenses publiques (notamment sociales) plus rapide que celle des recettes fiscales a naturellement entraîné un déficit budgétaire chronique, et donc une croissance de la dette de l'État. En dernier lieu, si la dette de l'État en Corée a rapidement augmenté depuis la crise de 1997, elle reste cependant encore très faible comparée à celle des pays de l'OCDE. Cela signifie, d'une part, que cette dette a joué le rôle d'élargir l'activité budgétaire du gouvernement et que, d'autre part, le pays a encore une disponibilité financière, grâce au bas niveau de cette dette, qui reste autour de 45 % du PIB²³². Pourtant, la Corée, surtout son Ministère de la Stratégie et des Finances, bien sûr, mais pas seulement car cela vaut pour la sphère politique en général, restent attachés à une tradition devenue obsession de « finances saines », et cela a pour effet de freiner une politique expansionniste qui, elle, pourrait favoriser un renforcement du rôle normal de socialisation réservé à l'État.

Notre conclusion est que la croissance rapide des dépenses sociales à partir de 1998 provenait pour une bonne part de la généralisation des assurances sociales, et notamment de l'augmentation des contributions sociales. De ce fait, cette hausse devait continuer pour quelques années. En revanche, toute hausse des dépenses sociales financées par le budget de l'État, notamment celles destinées à la politique familiale, est directement freinée par cette faiblesse des recettes fiscales et par cet attachement à des « finances saines ». Autrement dit, leur structure financière n'est pas un modèle qui puisse durer. Et même si ces caractéristiques de la politique fiscale coréenne peuvent impliquer partiellement, relativement à la politique sociale, complémentarité ou dissonance, néanmoins le plus manifestement essentiel pour expliquer la nature de l'État social coréen reste la foncière contradiction inhérente à son rapport avec les politiques fiscales et budgétaires.

Au chapitre 5, notre approche des politiques monétaires successives mises en œuvre avait pour objectif de vérifier quels changements étaient intervenus dans l'orientation de cette politique durant ces vingt dernières années. Pour cela, nous avons tenté de sonder objectivement quelles étaient les intentions des responsables financiers (*policy makers*). Concrètement, notre étude a voulu tenter de surmonter les limites inhérentes aux trois courants différents des études académiques et pratiques qui étaient apparus dans le domaine de la politique monétaire. Dans un premier temps, nous avons, après

²³¹ Une telle pratique fiscale remonte à la stratégie de croissance mise en place dans les années 60-70, qui visait à promouvoir une industrie à forte densité de main d'œuvre et à faire progresser une compétitivité des prix favorisant les exportations.

²³² Elle le reste, même après avoir passé par la crise sanitaire commencée en 2020.

une brève synthèse montrant leurs apports, pointé quelles étaient leurs limites dans leurs tentatives d'explorer une corrélation possible entre politique monétaire (décision du taux d'intérêt) et inégalité des revenus ou des richesses. Ensuite, nous avons souligné ce que selon certaines discussions théoriques et pratiques remettait en cause ce que devait être l'objectif traditionnel d'une politique monétaire (la stabilisation des prix et du marché financier). Cette tendance a émergé véritablement depuis la crise de 2008-2009. Enfin, notre étude a examiné les points forts et les faiblesses des études qui avaient tenté d'identifier les éléments censés déterminer la décision des responsables monétaires et qui permettaient d'anticiper leur choix. S'appuyant sur ces études précédentes, ce chapitre a essayé, au moyen d'une analyse des procès-verbaux (par *text mining*) du Conseil de la Politique Monétaire coréen, de discerner quels facteurs étaient effectivement pris en compte lors de la décision d'un taux d'intérêt, et s'il y avait une évolution notable dans ces facteurs. Y est à cette fin mesurée la fréquence d'occurrence des termes concernant le *welfare* ainsi que son évolution durant ces derniers vingt ans, dans le discours aboutissant à ces décisions du conseil.

Selon les résultats dégagés par notre analyse, dans ces décisions les autorités financières de la Corée tenaient certes compte, au moins en principe, de la situation de l'économie domestique et globale, mais surtout de la conjoncture du marché financier international. En fait, la politique monétaire du pays présente la caractéristique de prolonger la tendance traditionnelle de se vouloir en lien de complémentarité avec une stratégie de croissance économique basée sur les exportations, en veillant à la stabilisation des prix comme à celle du marché financier. Cependant, nous pouvons indéniablement observer, à partir de la crise mondiale de 2008-2009 (et plus précisément à partir de 2011), un changement, qui reste certes timide. C'est ainsi que, même sous un gouvernement conservateur, ces responsables monétaires commencent à prendre en compte, lors de leur décision d'un taux d'intérêt, certains facteurs socio-économiques : ceux liés à l'emploi, à l'endettement des ménages et à l'inégalité sociale. Cette mutation ne permet pas pour autant de parler d'un vrai lien institutionnel avec la politique sociale. Malgré tout, même si nos résultats laissent entendre que la politique monétaire décidée en Corée se situe encore loin d'une problématique d'État social en restant encore très fidèle aux buts traditionnels : « stabilité macroéconomique » et « croissance durable », on peut toutefois dire que certains changements, quoique minimes, ne sont pas tout à fait négligeables.

Notre dernier chapitre a abordé l'évolution des politiques industrielles. On voit qu'elles visent encore pour l'essentiel à la croissance. Nous avons suivi l'évolution des politiques élaborées et mises en place par les quatre gouvernements qui se sont succédés entre 1998 et 2016. Pour résumer les résultats de ce chapitre, on peut constater, s'agissant du gouvernement DJ, que la politique de promotion des TIC et des entreprises *start-up* menée pour la création d'emplois a bien été mise en relation de complémentarité avec ses politiques sociales, qui visaient à généraliser le système d'assurance sociale

et à moderniser le régime de garantie du revenu minimum, en ce sens que ces deux politiques voulaient répondre toutes deux activement aux licenciements massifs et à l'accroissement de la population pauvre. La stratégie de développement équilibré du territoire lancée ensuite par le gouvernement MH était une politique industrielle qui avait pour le but de réagir contre l'excessive concentration du pouvoir économique sur la région métropolitaine, qui générait l'un des risques sociaux majeurs pesant la société coréenne. Enfin, durant la période du gouvernement MB, politique de croissance et politique sociale ont concordé, en s'accordant bien toutes deux avec le modèle du « néolibéralisme » ou « *workfare* ». On peut parler là d'une complémentarité.

En revanche, l'extension continue du libre-échange sous le gouvernement MH, de même que l'« économie créative » tentée par le gouvernement GH, ont constitué deux exemples typiques de dissonance institutionnelle entre politique industrielle et politique sociale. Plus précisément, l'extension du libre-échange a été réalisée sans qu'on veuille à installer un mécanisme social qui aurait pu permettre de répartir les gains et les pertes occasionnés. Le gouvernement MH a bien lancé un modèle d'« État d'investissement social », mais ce modèle a fini par se contenter de renforcer le domaine du Service social. De son côté, le projet d'« économie créative » du gouvernement GH reposait principalement sur la participation des grandes entreprises. Finalement, si la plupart des politiques industrielles pratiquées au cours de ces vingt dernières années ont certes mis en avant la création d'emplois comme l'un de leurs buts, néanmoins, force est de constater qu'elles sont toujours restées en dissonance avec les politiques du travail pratiquées simultanément, qui ne fournissaient pas non plus de leur côté les efforts institutionnels nécessaires pour diminuer la précarité des emplois et la disparité des conditions de travail issue des contrats atypiques.

En résumé, s'agissant de la politique fiscale de ces gouvernements, leurs tendances, souvent, entraient en contradiction avec l'extension de l'État social, et nous les avons donc qualifiées dans notre étude de « force centrifuge » ou de « force centripète », selon le cas. Par ailleurs, on peut dire que les autorités monétaires coréennes n'ont commencé, timidement, que depuis 2011 à prendre en compte les effets sociaux d'une politique monétaire donnée, sur l'emploi, l'endettement des ménages, l'inégalité des revenus, etc. Néanmoins elles ont continué, comme par le passé, à mettre en avant leurs traditionnelles « stabilisation des prix et du marché financier », « croissance économique » et « performances des entreprises exportatrices ». Ce sont restés les buts prioritaires dans leur décision. C'est pourquoi nous pouvons dire que l'idée d'une mise en correspondance institutionnelle d'une politique sociale et d'une politique monétaire est bel et bien encore jugée comme de peu d'importance, et en réalité assez négligée. Enfin, quant à la politique industrielle, certes, il faut reconnaître que ce ne sont pas toutes les décisions prises qui étaient toutes en dissonance avec toutes les politiques sociales et du travail. Notamment, on voit bien que, sous le gouvernement MB, ces trois politiques ont été

élaborées de façon cohérente, articulées, mais ceci conformément à un modèle de type néolibéral. Cependant, quoique les autres gouvernements aient visé à un État social plus universaliste, force est de reconnaître que leurs politiques industrielles ont continué de produire, globalement, le même environnement défavorable à l'État social, et ceci pour deux raisons : elles ont continué à favoriser la précarisation des emplois, et elles ont poursuivi la stratégie d'une extension du libre-échange sans mesures compensatoires.

Pour conclure, la faiblesse de l'État social coréen ne s'explique pas seulement par le niveau de ses dépenses sociales. Ce niveau est fortement lié au taux de couverture des assurances sociales et au taux de cotisation. Il augmenterait donc si le système d'assurance sociale couvrait toute la population active (occupée, sans emploi, retraité) et si le taux de cotisation s'élevait. Cela n'impliquerait pas toutefois le renforcement de cet État social. En effet, même si les dépenses sociales n'ont cessé d'augmenter pendant ces vingt dernières années, la plupart des indicateurs concernant la qualité de la vie ne sont pas allés dans le même sens. Cela veut dire qu'il existe d'autres facteurs qui déterminent la nature de l'État social coréen, et notamment ses limites. C'est pourquoi notre thèse a prêté attention au lien institutionnel qu'il y a entre politique sociale et politique économique, ce lien étant éventuellement l'un de ces facteurs, et elle a tenté de l'examiner en prenant en compte les caractéristiques (origine et aspects) des risques sociaux auxquels est confrontée la société coréenne.

D'après nos analyses, la dissonance entre ces politiques constitue l'un des éléments permettant d'expliquer pourquoi l'État social coréen reste encore limité, malgré les efforts réalisés par tous les gouvernements successifs depuis 1998. En premier lieu, les risques sociaux sont en Corée largement liés à la nature de l'emploi, notamment à son instabilité et à la disparité importante en fonction des formes du contrat de travail et de la taille de l'entreprise. Durant cette période, la protection sociale du pays s'est en grande partie renforcée dans le domaine de la politique familiale (personnes âgées et enfants) et cela a été financé par le budget gouvernemental. Cependant, la politique budgétaire et la structure fiscale actuelles ne sont en fait pas compatibles avec cette politique sociale. Plus précisément, elles ont du mal à soutenir cette orientation de la politique sociale du fait que les recettes fiscales sont relativement faibles et que règne encore une longue tradition d'« attachement à des finances saines ». En deuxième lieu, en dépit d'un changement, timide, concernant son orientation depuis 2011, nous pouvons constater que l'objectif de la politique monétaire reste en Corée toujours ancré dans la stabilisation des prix et du marché financier, ne prenant guère en compte les effets sociaux d'une décision des autorités monétaires, notamment sur l'emploi, sur l'endettement des ménages et sur l'inégalité des revenus. Cela signifie que cette orientation joue avant tout le rôle de soutenir le régime d'une croissance orientée par les exportations. En dernier lieu, quant à la politique industrielle, si cette stratégie de croissance n'a certes consisté qu'à renforcer la compétitivité internationale de certains

secteurs industriels et de certaines grandes entreprises (*chaebols*) durant la période de l'industrialisation, néanmoins elle a commencé depuis 1998 à prendre en considération la création d'emplois comme devant désormais devenir l'un de ses buts majeurs, et à promouvoir donc les petites-moyennes entreprises dans les domaines des TICs, ainsi qu'à tenter de réaliser le projet d'un développement équilibré du territoire. Toutefois, on constate, dans tous les gouvernements excepté celui de Lee Myung-bak, que certaines des politiques industrielles suivies montrent une réelle dissonance avec les politiques sociales recherchées. Cette dissonance se manifeste par la négligence de la question de la qualité de l'emploi, par le manque d'harmonisation entre extension du libre-échange et instauration d'un système de protection sociale qui permettrait de socialiser les gains et les pertes provenant de ce nouvel environnement économique, et enfin par une stratégie industrielle qui repose encore et toujours sur la participation des grandes entreprises.

III — APPORTS ET LIMITES DE NOTRE THÈSE – SES IMPLICATIONS POLITIQUES

Cette thèse avait l'ambition d'être une *étude de cas* portant sur le cas coréen, mais née d'une interrogation plus générale : l'État social d'un pays ne pourrait-il pas être caractérisé par les liens institutionnels qui sont établis entre sa politique macroéconomique et sa politique sociale ? En s'attachant au cas coréen de façon approfondie nous espérons pouvoir contribuer finalement à une *étude comparative* plus vaste ayant l'objectif d'établir de façon renouvelée une typologie des *régimes de welfare* en ajoutant aux études précédentes les variables des politiques macroéconomiques. C'est au vu de cette ambition que les limites de notre étude peuvent assez clairement être relevées. Jusqu'où nos découvertes peuvent-elles valoir, généralement ?

En premier lieu, notre étude commençait avec pour limite intrinsèque le fait que ce n'était pas avant tout une étude comparative, c'est-à-dire rapprochant et contrastant, alors qu'elle a été inspirée par les études adoptant l'approche comparative de l'économie politique. En deuxième lieu, ses analyses sur les politiques économiques successives montrent aussi quelques limites. S'agissant du domaine spécialisé de la politique fiscale, les tendances divergentes que nous avons dégagées ne manifestent guère de lien institutionnel de dissonance avec les politiques sociales mais sont plutôt déjà dans une dynamique de d'autre-contradiction avec elles-mêmes. Quant à la politique monétaire, notre analyse comporte une limite méthodologique qu'elle ne permet pas parfaitement de saisir le changement intervenu dans l'orientation de ces politiques. Enfin, s'agissant de la politique industrielle, on constate que le régime de croissance coréen traditionnel, basé sur les exportations, a été sans discontinuité renforcé par les différentes politiques industrielles successives suivies et par les mesures qu'elles ont prises en matière de commerce durant ces vingt dernières années. Notre étude a également montré que

la disparité entre grandes entreprises et petites-moyennes entreprises avait augmenté durant cette période. Cependant, elle n'a pas réussi à établir de manière suffisante et mesurable une causalité entre ces deux phénomènes. Au niveau plus général, notre analyse ne suffit pas à généraliser un lien entre le régime de croissance tirée par les exportations et le régime de *welfare*. De ce fait, il reste à prouver si le régime économique orienté par les exportations constituerait un facteur permettant d'accélérer la dualisation de la structure économique et celle du marché du travail, donc nuisible à l'État social.

En dépit de ces importantes limites, ce que tente notre étude a sans doute le mérite théorique de porter sur un pays qui n'a pas suivi la logique constatée ailleurs quant au développement de son État social, quoiqu'il soit possible qu'elle puisse valoir pour d'autres pays asiatiques ou non membre de l'OCDE, dont l'État social ne peut lui non plus pas s'expliquer par les voies qu'on a distinguées parmi les expériences diverses réalisées par les économies avancées occidentales. Plus précisément, l'examen du lien institutionnel entre politiques économiques d'une part, et politiques de protection sociale et politique du travail de l'autre, pourrait enrichir l'étude de l'État social. En outre, du côté pratique, notre étude a une certaine originalité en ce sens que c'est du point de vue de l'État social que sont examinées les différentes politiques macroéconomiques mises en œuvre sur une longue durée, pendant vingt ans. Nos résultats montrent que même si la politique sociale n'a plus été subordonnée comme auparavant à la politique économique à partir de 1998 en Corée, néanmoins une dissonance institutionnelle persistante entre ces deux domaines a certainement joué un rôle de frein dans les tentatives de renforcement institutionnel de son État social. Finalement, on peut dire que le pays a cherché à renforcer le filet de sa protection sociale contre ses différents risques sociaux, en menant simultanément des politiques économiques qui étaient au contraire susceptibles d'aggraver ceux-ci, comme leur conséquence. Notre conclusion suggère qu'il est peu probable que l'État social coréen puisse sortir de son niveau très faible sans remédier fondamentalement au grave problème de la dualisation sociale du pays (dualisation de sa structure économique et de son marché du travail).

IV — QUELLES PERSPECTIVES POUR L'ÉTAT SOCIAL SUD-CORÉEN ?

Le gouvernement Moon Jae-in (mai 2017 – mai 2022) a lancé en 2017 une « croissance tirée par les revenus » comme nouvelle stratégie de croissance économique pour la Corée. Ce changement de direction des politiques économiques nationales signifie que le pays privilégiera la demande intérieure (consommation domestique) aussi bien que la demande extérieure (exportations). Par conséquent, commencent de nouveau à monter depuis 2017 les trois indicateurs majeurs de la répartition des revenus : le coefficient de Gini, le taux de pauvreté (dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian de la population totale) et le rapport S80/S20, qui est le ratio entre la moyenne des revenus des

20 % de la population les plus riches et la moyenne des revenus des 20 % de la population les plus pauvres. Toutefois, on ne peut pas dire que le problème fondamental et structurel de l'État social coréen, à savoir la dualisation sociale, en soit réduit.

Ce nouveau mot d'ordre d'une « croissance tirée par les revenus » pourrait-il entraîner des actions de la part du gouvernement qui pourraient marquer un tournant dans la perspective de l'État social coréen ? Il convient notamment de noter deux événements. En premier lieu, la discussion sur le « revenu de base 기본소득 » s'est généralisée, et elle s'est élargie jusqu'à la sphère politique, allant bien au-delà du domaine académique, à l'occasion du versement des « fonds d'urgence de secours pour 'catastrophes' (긴급재난지원금, *Emergency Disaster Relief Funds*) » pour lutter contre la crise sanitaire (Gimm G.-h., 2020). En deuxième lieu, le gouvernement Moon a lancé en 2020 le « Projet *Green New Deal* à la coréenne »²³³, qui expose l'orientation majeure de sa vision du développement économique de la Corée.

S'agissant du Revenu de base, le gouvernement a, par deux fois en 2020, hors les aides financières normales versées par les gouvernements locaux, versée un certain montant de soutien financier à diverses catégories de la population. La première aide a été versée à tous les foyers et elle s'élève à 1 millions de wons maximum (environ 770 euros pour un foyer de 4 personnes), tandis que la deuxième est destinée à certaines catégories particulièrement affectées par cette crise : les travailleurs indépendants, les micro-entrepreneurs, les jeunes sans emploi, etc. Cependant, avant et après le versement de la première aide financière, du 18 mai au 18 juin 2020, à savoir l'aide versée à tous les ménages indépendamment de leurs revenus, plusieurs hommes politiques et préfets avaient officiellement commencé à proposer l'introduction d'un système de Revenu de base. Ce mouvement s'est encore accéléré depuis qu'ont fait leur entrée dans l'hémicycle, à la suite de l'élection législative du 15 avril 2020, deux candidats appartenant respectivement aux deux partis politiques qui réclament précisément ce Revenu de base, en en faisant l'un de leurs objectifs principaux. S'agissant du « *Green New Deal* », qui se révèle véritablement comme la feuille de route de sa politique de croissance, le gouvernement Moon y insiste sur l'« économie numérique (*Digital New Deal*) » et sur l'« économie écologique (*Green New Deal*) ». Certes, ce genre de politiques économiques n'a guère d'originalité. Néanmoins, le projet affirme que ces deux orientations économiques reposent sur la nécessité d'un « renforcement du filet de Sécurité Sociale (사회안전망강화) » et il promet que, pour en assurer institutionnellement le fondement, l'État fera activement un investissement massif.

Alors que c'était en 1998 que la question de l'emploi avait été prise en compte pour la première fois dans le cadre d'une politique industrielle, c'est donc en 2020 que des programmes précis de

²³³ http://www.moef.go.kr/com/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=ATCH_00000000014749&fileSn=3

protection sociale sont mentionnés pour la première fois dans la feuille de route qui donne à la Corée la direction de son développement économique. Certes, ce projet est loin d'être réalisé et il se pourrait qu'il en reste au stade de l'élaboration d'une rhétorique politique. Toutefois, il est au moins à souligner que l'État commence ainsi à insister sur l'importance d'une certaine harmonisation, à savoir à reconnaître que serait souhaitable une complémentarité institutionnelle entre politique économique et politique sociale. Par-là, en effet, il reconnaît que ce ne serait pas seulement dans l'intérêt de l'État social, mais aussi dans l'intérêt du développement économique.

BIBLIOGRAPHIE

- AGLIETTA M. & A. ORLÉAN (2002), *La monnaie entre violence et confiance*, Odile Jacob.
- _____ (2015), « Réflexions sur la nature de la monnaie », in R. Boyer (*dir.*) *La Théorie de la Régulation au fil du temps : Suivre l'évolution d'un paradigme au gré des transformations des capitalismes contemporains*, p.93-99, Éditions des maisons des sciences de l'homme associées.
- AGLIETTA M. et al. (2016), *La Monnaie entre dettes et souveraineté*, Odile Jacob.
- AHN Jae-hung (2016), 복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편 The formation and reorganization of the political economy of welfare capitalism, *humanitas*
- AHN Sang-hoon *et al.* (2010), « 한국형 복지국가의 미래 전망 Future prospect of Korean Welfare State », Rapport Mission déposé au Ministère de la Stratégie et des Finances.
- AIZCORBE *et al.* (2003), « Recent changes in U.S. family finances: evidence from the 1998 and 2001 survey of consumer finances », *Federal Reserve Bulletin* 89, p.1-32.
- AIZENMAN Joshua *et al.* (2007), « International Reserves Management and Capital Mobility in a Volatile World: Policy Considerations and a Case Study of Korea », *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 21, Issue 1, p.1-15.
- ALESINA A., E. Glaeser & B. Sacerdote (2001), « Why Doesn't The US Have A European-Style Welfare State? », Discussion Paper N°1933, Harvard Institute of Economic Research.
- ALAM S. (1989), « The South Korean 'Miracle': Examining the Mix of Government and Markets », *The Journal of Developing Areas*, Vol. 23, N°2, p. 233-258.
- ALBANESI Stefania (2007), « Inflation and inequality », *Journal of Monetary Economics*, Vol.54, Issue 4, p.1088-1114.
- AMABLE B. (2000), « Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production », *Review of International Political Economy*, 7:4 Winter 2000: 645–687.
- _____ (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press.
- _____ (2009), « Diversity of capitalism and macroeconomic policy », in E. Hein, T. Niechoj, E. Stockhammer (*eds.*), *Macroeconomic Policies on Shaky Foundations-Whither Mainstream Economics?* Metropolis Verlag.
- _____ (2015), « Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism », *Journal of Institutional Economics*, Vol.12(1), p.79-103.
- _____ (2018), « La diversité des capitalismes repose sur la complémentarité et la hiérarchie des institutions », in R. Boyer (*dir.*), *La Théorie de la Régulation au fil du temps : Suivre l'évolution d'un paradigme au gré des transformations des capitalismes contemporains*, p.216-218, Éditions des maisons des sciences de l'homme associées.
- AMABLE B., BARRÉ R., BOYER R. (1997), *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Economica.

- AMABLE B. & K. AZIZI (2014), « Counter-cyclical budget policy across varieties of capitalism », *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol.30, p.1-9.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.strueco.2014.01.001>
- AMSDEN A. H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- AN Jong-seok (2017), « 조세·국민부담률 변화 과정과 평가, 시사점 Changes in Tax Burden Ratios: Evaluation and Policy Implications », *한국경제포럼 The Korean Economic Forum*, Vol.10, N°1, p.51-78.
- AN Young-jin (2014), « 사회복지정책의 분권화에 따른 지방자치단체의 사회복지재원개선방안 A Study on Improvement of Social Welfare Financial Resources of Local Governments according to the Decentralization of Social Welfare Policy », *공법학연구 Public Law Journal*, Vol.15(2), pp.53-83.
- ANWAR S. & ISLAM I. (2011), « Should Developing Countries Target Low, Single Digit Inflation to Promote Growth and Employment? », Employment Working Paper No. 87, ILO.
- AOKI M. (2013), « Historical sources of institutional trajectories in economic development: China, Japan and Korea compared », *Socio-Economic Review*, Vol.11 (2), p.233-263.
- ARAI M. & LECHEVALIER S. (2005), « L'inégalité homme-femme au cœur de la segmentation du marché du travail japonais ? », *Le Mouvement Social*, 2005/1 (N°210), p.121-152.
- ARSEGUEL A. (2012), « La protection sociale, amortisseur de la crise », *In Larrieu, J. (Ed.), Crise(s) et droit*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole.
- ASPALTER C. (2011), « The development of ideal-typical welfare regime theory », *International Social Work*, 54(6), p. 735-750.
- AVLIJAŠ S., HASSEL A. et PALIER B. (2021), « Growth Strategies and Welfare Reforms in Europe », in Hassel et Palier (ed.), *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?* Oxford University.
- BACCARO L. & PONTUSSON H. J. (2016), « Rethinking comparative political economy: the growth model perspective », *Politics & society*, Vol.44 (2), p.1-33.
- _____ (2018), « Comparative Political Economy and Varieties of Macroeconomics », MPIfG Discussion Paper 18/10.
- BAKER S.R., N. BLOOM, S.J. DAVIS (2016), « Measuring economic policy uncertainty », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.131 (4), p.1593-1636.
- BERNANKE Ben S. (2015), « Monetary policy and inequality », Brookings.
- BERNANKE, B. S., T. LAUBACH, A. S. POSEN & F.S. MISHKIN (1999), *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*, Princeton University Press.
- BIDET É. (2002), « La protection sociale en Corée du Sud : évolutions récentes et perspectives », *Revue Française des Affaires sociales*, n° 1, p.169-194.
- BILLAUDOT B. (2008), « Une théorie de l'État social », *Revue de la régulation*, mis en ligne le 30 janvier 2008.

- BIVENS J. (2015), « Inequality and Monetary Policy, Conventional and Unconventional », The Brookings Institution Falk Auditorium, *Did the Fed's Quantitative Easing Make Inequality Worse?* Washington, D.C.
- BLANCHARD O. (2012), « Monetary Policy in the Wake of the Crisis », in O. Blanchard *et al.* (eds), *In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy*, p.7-13, The MIT Press.
- BONOLI G. (2005), « The politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states », *Policy and Politics*, Vol.33, p.431-450
- _____ (2007), « Time Matters: Post industrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies », *Comparative Political Studies*, Vol.40(5), p.495-520.
- BOYER R. (1996), « The convergence hypothesis revisited: Globalization but still the century of nations? », in S. Berger & R. Dore (eds.) *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press, p. 29-59.
- _____ (2001), « Lorsque l'économiste rencontre le politique », Préface, in S. Palombarini, *La rupture du compromis social italien*, CNRS Éditions, p.5-20.
- _____ (2002), *Théorie de la régulation : 1. Les fondamentaux*, La découverte.
- _____ (2005), « How and why capitalisms differ? », *Economy and Society*, Vol.34, N°4, p.509-557.
- _____ (2006), « La Flexicurité Danoise : Quels Enseignements pour La France ? », collection du CEPREMAP, Éditions Rue d'Ulm.
- _____ (2014), « Welfare States and Institutional Complementarity: From North to South », Draft paper prepared for the UNRISD Conference New Directions in Social Policy: Alternatives from and for the Global South, 7-8 April, 2014, Geneva, Switzerland.
- _____ (2015), « How has Institutional Competitiveness Emerged out of the Complementarity between Nordic Welfare and Innovation Systems? », in S. Borrás & L. Seebrooke (eds), *Sources of National Institutional Competitiveness. Sense-making and institutional change*, Oxford University Press, P.129-147.
- BYUN Chang-heum (2013), « 박근혜 정부의 지역정책의 방향과 수도권 관리정책의 과제 The Direction of Regional Policy and Policy Issues in the Management of the Seoul Metropolitan Area in Park Geun-hye Government », *Conference on the Problems and Countermeasures of Deregulation in the Seoul Metropolitan Area*.
- BYUN Yong-hwan, Ryu Jong-hyun, Jun Tae-young (2011), « 수도권 규제완화에 대한 관찰과 함의 The Review and Undertone of the Deregulation over the Capital Region », *지역사회학 Korean Regional Sociology*, Vol.13 (1), N°22, p.149-184.
- CAHEN L. (1953), « Évolution de la population active en France depuis cent ans d'après les dénombrements quinquennaux ». In: *Études et conjoncture - Union française / Économie française*, 8-9^e année, n°3, p. 230-288.

- CARLIN W. & D. SOSKICE (2009), « German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Economy Institutions » *Socio-Economic Review*, Vol.7 (1), p.67-99.
- CARPENTER Seth B. & William M. Rodgers III (2004), « Labor Market Impacts of Monetary Policy », *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.23, N°4, p.813-830.
- CASTEL R. (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale : Une chronique du salariat*, Fayard.
- _____ (2000), « La propriété sociale », Transcription d'une conférence donnée dans le cadre de l'Université de tous les savoirs (UTS), le 3 mai 2000.
- _____ (2009), *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Seuil.
- CHANG Eui-tae (2011), « 2008 글로벌금융위기의 충격과 우리나라 외환보유고의 위기 대비 효과 Global Financial Crisis in 2008 and the Effectiveness of Korea's Foreign Exchange Reserves as Self-insurance », *국제경제연구 Kukje Kyungje Yongu*, Vol.17, No.1, p.1-19.
- CHANG Ha-joon (1993), « The political economy of industrial policy in Korea », *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 17, Issue 2, p.131-157.
- _____ (2006), *The East Asian Development Experience: The miracle, the Crisis and the Future*, Third World Network.
- CHANG Ha-joon *et al.* (1998), « Interpreting the Korean crisis: financial liberalization, industrial policy, corporate governance », *Cambridge Journal of Economics*, N°22, p.735-746.
- CHANG Ha-joon & P. EVANS (2005), « The role of institutions in economic change », In: *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*, p.99-129.
- CHANG Ha-sung (2015), *왜 분노해야 하는가: 분배의 실패가 만든 한국의 불평등, 한국 자본주의의 2 Capitalism in Korea II*, 헤이박스.
- CHANG Ji-yeun (2012), « 사회보험 사각지대와 이중노동시장의 제도화 », Chang Ji-yeun *et al.* *사회보험 사각지대 해소방안*, 한국노동연구원 KLI.
- CHANG Sang-hwan (2006), « 1990년대 자본축적과 국가의 역할 L'accumulation des capitaux dans les années 90 et le rôle de l'État », in Institute for Social Sciences of Gyeongsang National University (ed.) *한국 자본주의의 축적체제 변화: 1987-2003 Change of Accumulation Regime in Korea: 1987-2003*, Hanul.
- CHANG Sin-cheol (2008), *OECD의 한국 노동법 모니터링: 시작에서 종료까지 Monitoring sur la Lois de Travail coréen par l'OCDE: du début à la fin*, KLI.
- CHANG Woo-hyun (2020), « Does Subcontracting Pay for SMEs? Case of Korea », Working Paper, 2020. « 대기업-중소기업 간 하도급 관계를 고려한 중소기업의 성과 실증분석 및 정책적 함의 », *재정포럼 Public Finance Forum*, N°292, Octobre 2020, p.6-31.
- CHAUDHURI S. (1996), « Government and Economic Development in South Korea, 1961-79 », *Social Scientist*, Vol. 24, No.11/12, p. 18-35
- CHEON Byung-you & JEONG Jun-ho (2016), « 자산과 소득불평등의 총수요효과와 성장체제 The Aggregate Demand Effects of Assets and Personal Income Distribution and Growth Regime in Korea », *사회과학연구*, Vol.55, No.1, p.263-303.

- CHEONG Kwang-soo (2001), « Economic Crisis and Income Inequality in Korea », *Asian Economic Journal*, Vol.15, N°1, p.39-60.
- CHO Hee-yeon (2010), 동원된 근대화: 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성 Modernisation mobilisée: duplicité socio-politique du régime Park Chung-hee, 후마니타스.
- CHO Heung-sik (2016), « 박근혜 정부 복지정책 평가와 과제: 증세 없는 복지의 허구성 An Evaluation and Tasks for Welfare policy of Park Geunhye Government », 제10회 정책심포지엄 The 10th Policy Symposium, 박근혜 정부 정책 평가와 과제I Evaluation and Challenge of Park GeunHye Gouvernement Policies, 지식협동조합 좋은나라.
- CHO Young-chul (2007), *금융세계화와 한국경제의 진로: 민주적 시장경제의 길 La Globalisation financière et la voie de l'économie sud-coréenne: le chemin de l'économie du marché démocratique*, 후마니타스 Humanitas.
- CHO Young-hoon (2001), “지방분권화와 복지수준의 지역간 격차 - 지방자치제도 도입 이후 서울시와 4대 광역시를 중심으로 Decentralization and the Regional Inequalities in Social Welfare Provision in Korea”, *사회보장연구 Korean Social Security Studies*, Vol. 17(2). pp.1-19.
- _____ (2002), « 생산적 복지론과 한국 복지국가의 미래 », in Kim Yeonmyung *et al.* (ed), *한국복지국가 성격 논쟁 I Debates on the Korean Welfare State Regime Character I*, 인간과 복지, p.81-108.
- _____ (2009), « 자유주의 복지유형으로서의 한국 복지국가: 민영보험의 상대적 발달을 중심으로 », in Chung Moo-kwon (eds) *한국복지국가 성격 논쟁 II Debates on the Korean Welfare State Regime Character II*, p.867-887, Seoul: 인간과 복지 Human & Welfare.
- CHOI Byung-ho (2014), « 우리나라 복지정책의 변천과 과제 The Past and Future of Korea's Social Welfare Policy », *예산정책연구 Journal of Budget and Policy*, Vol.3, N°1, p.89-129.
- CHOI Gi-chun (2003), « 세계화와 복지국가 변화의 다양성 Mondialisation et Diversité de l'évolution d'Etat social », *사회경제평론 The Review of Social & Economic Studies*, N°21, Hanul.
- CHOI Ho-sang (2006), « 주택시장 불안과 금리 Instabilité du marché de logement et Taux d'intérêt », SERI 경제 포커스, N°116, Samsung Economic Research Institute.
- CHOI Jae-sung (2010), « 이명박(MB)정부의 사회복지정책 특성과 과제: ‘친기업 보수우익’에서 ‘친서민 중도실용’? Issues and Tasks of Social Welfare Policy at President Lee Myung-bak Administration: from business friendly conservative right wing to low class friendly center-pragmatism? », *한국사회복지조사연구 Korean Journal of Social Welfare Research*, Vol. 25, pp.1-29.
- CHOI Jang-jip (1990), *Labor and the Authoritarian State: Labor Unions in South Korean Manufacturing Industries, 1961-1980*, University of Hawaii Press.
- CHOI Kyun (1992), 한국기업복지의 사회경제적 성격 A Study on the Socio-Economic Character of the Company Welfare, Seoul National University. PhD Thesis.
- CHOI Young (2015). “재정분권과 사회복지서비스의 지역 간 불평등 Fiscal Decentralization and Regional Disparity in Social Welfare Service Expenditures”, *한국지역사회복지학 Korea Association Of Community Welfare Studies*, Vol.55, pp.31-59.
- CHOI Young-jun (2013), « Developmentalism and Productivism in East Asian Welfare Regimes » in

- Misa Izuhara (ed.) *Handbook on East Asian Social Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- CHOI Young-jun *et al.* (2016), « 복지국가연구의 과거 현재 그리고 미래 Passé, Présent et Future de l'Étude de l'État social », *정부학연구 (Journal of Governmental Studies)*, Vol.22 No.3, p.29-66.
- CHOO Hak-chung (1979), *한국의 소득분배와 결정요인 (상) Distribution des revenus de la Corée et ses éléments déterminants Vol.1*, KDI.
- CHU Yin-wah (2014), « La reconstitution de l'alliance développementaliste en Corée du Sud et à Taïwan », *Critique internationale*, N°63, p.41-58.
- CHUNG Moo-kwon (2002), « 김대중 정부의 복지개혁과 한국 복지제도의 성격 논쟁에 대하여: 발전주의 유산과 복지개혁의 한계 Kim Dae-jung government's welfare reform and debate about the nature of the Korean welfare system », in Kim Yeon-myung *et al.* (ed), *한국복지국가 성격 논쟁 I Debates on the Korean Welfare State Regime Character I*, 인간과 복지, p.385-448.
- _____ (2006), « The Korean Developmental Welfare Regime: In Search of a New Regime Type in East Asia », *Journal of Social Policy and Labor Studies*. Vol.16, p.149~171.
- CLEMENTS B., S. GUPTA, et M. NOZAKI (2011), « What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs? », IMF Staff Discussion Note, SND11/15, IMF.
- COIBION O., Y. GORODNICHENKO, L. KUENG, J. SILVIA (2017), « Innocent Bystanders? Monetary policy and inequality », *Journal of Monetary Economics*, Vol.88, p.70-89.
- COLLOMBET C. (2013), « Les systèmes de protection sociale européens face à la crise : entre ajustements paramétriques et mutations structurelles », *Informations sociales*, 2013/6 (n° 180), p.72-81. DOI: 10.3917/inso.180.0072.
- COOPER Richard N. (1994), « Fiscal Policy in Korea », in S. Haggard *et al.*(ed.), *Macroeconomic policy and adjustment in Korea, 1970-1990*, Harvard University Press.
- CROWE C. & E. E. Meade (2007), « The Evolution of Central Bank Governance around the World », *Journal of Economic Perspectives*, Vol.21, N°4, p.69-90.
- DARES (2016), « La syndicalisation en France », *Dares Analyses*, N°25 mai 2016.
- DEN HAAN W., M. Ellison, E. Ilzetki, M. McMahon, R. Reis (2017), « The future of central bank independence: Results of the CFM-CEPR Survey », The CAGE Background Briefing Series, N°75.
- DEBANES P. (2018), *La Financiarisation de l'Économie sud-coréenne depuis 1997 : Analyse du changement de Régime d'accumulation*, THÈSE DE DOCTORAT de l'Université de recherche Paris Sciences et Lettres, EHESS.
- DEBANES P. & LECHEVALIER S. (2014), « La résurgence du concept d'État développeur : quelle réalité empirique pour quel renouveau théorique ? », *Critique internationale*, N°63, p.9-18.
- DEYO F. C. (1989), *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*, Berkeley: University of California Press.

- DOEPKE M. & M. SCHNEIDER (2006), « Inflation and the Redistribution of Nominal Wealth », *Journal of Political Economy*, Vol. 114, N°6, p.1069-1097.
- DOEPKE M. & V. SELEZNEVA (2015), « Distributional Effects of Monetary Policy », The Brookings Institution Falk Auditorium, *Did the Fed's Quantitative Easing Make Inequality Worse?* Washington, D.C.
- DOSTAL J. M. (2010), « The Developmental Welfare State and Social Policy: Shifting From Basic to Universal Social Protection », *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol.25, No.3, p.147-172.
- EARDLEY T. *et al.* (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Volume I. Synthesis Report, Volume II. Country Reports*, Department of Social Security Research Report No. 46, London: HMSO.
- EBBINGHAUS B. (2012), « Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy? », Draft Paper presented at European Social Policy Analysis Network, ESPAnet Conference, Edinburgh, UK, September 6-8, 2012.
- EBBINGHAUS B. & P. Manow (2001), « Introduction: Studying varieties of welfare capitalism », in: *Comparing Welfare Capitalism: Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA*, Routledge, p.1-24.
- EICHHORST W. & MARX P. (2012), « Whatever Works: Dualization and the Service Economy in Bismarckian Welfare States », In Emmenegger P. *et al.* (eds) *The Age of Dualization*, Oxford University Press.
- EMMENEGGER P., S. Häusermann, B. Palier, M. Seeleib-Kaiser (2012), *The Age of Dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*, Oxford University Press.
- EPSTEIN G. (2007a), « Central banks as agents of employment creation », in J.A. Ocampo & Jomo K.S., (eds.), *Towards Full and Decent Employment*, London and New York: Zed Books, pp. 92-122.
- _____ (2007b), « Central banks, inflation targeting and employment creation », *Economic and Labour Market Papers*, ILO.
- _____ (2007c), « Central Banks as Agents of Economic Development », in Ha-joon CHANG, (eds.), *Institutional Change and Economic Development*, United Nations University Press.
- EROSA Andrés & Gustavo VENTURA (2002), « On inflation as a regressive consumption tax », *Journal of Monetary Economics*, Vol.49, Issue 4, p.761-795.
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- _____ (1997), « Hybrid or unique? : The Japanese welfare state between Europe and America ». *Journal of European Social Policy*, 7(3), p. 179-189.
- _____ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press
- ESTÉVEZ-ABE M. (2008), *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*, Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- ESTÉVEZ-ABE M. *et al.* (2016), « Beyond familialism: Recalibrating family, state and market in

- Southern Europe and East Asia », *Journal of European Social Policy*, Vol.26 (4), p.301-313.
- ESTÉVEZ-ABE M., T. Iversen, D. Soskice (2001), « Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State », in P.A. Hall & D. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, p.143-183.
- EUN Soo-mi (2012), « 한국의 사내하도급: 현황과 대안 », *월간노동리뷰 Monthly Labor Review*, Janvier 2012, p.85-94, KLI.
- EUROSTAT (2012), *Statistiques européennes sur les accidents du travail (SEAT): Résumé de la méthodologie*, Eurostat Methodologies & Working papers, Commission Européen.
- EVANS J. (2007), « TUAC 입장에서 본 OECD 모니터링 종료와 한국의 향후 과제 Fin de Monitoring de l'OCDE au point de vue de TUAC et future de la Corée », *국제노동브리프 International Labor Brief*, Vol.5, N°8, KLI.
- EVANS P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- EVERAERE C. (2012), « Flexibilité appliquée aux ressources humaines : compatibilités et contradictions », *Revue française de gestion*, 2012/2 N° 221, p.13-32.
- FERRERA M. (2016), « Resemblances that matter: Lessons from the comparison between Southern Europe and East Asia », *Journal of European Social Policy*, Vol. 26(4), p.374-383.
- FLORA P. & J. ALBER (1981), « Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe », in Flora et Heidenheimer (ed.), *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick H.J.
- FMI (2019), « Republic of Korea: Selected Issues », IMF Country Report No. 19/133.
- FONTENOT K, J. SEMEGA, M. KOLLAR (2018), « Income and Poverty in the United States: 2017 », *Current Population Reports*, p.60-263.
- FRASER N. (2016), « Contradictions of capital and care », *New Left review*.
- FREEMAN R. B. & J. L. Medoff (1984), *What Do Unions Do?*, New York: Basic Books.
- FURMAN J. et Joseph E. Stiglitz (1998), « Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia », *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 28, Issue 2, The Brookings Institution.
- GAUTIÉ J. (2003), « Marché du travail et protection sociale : quelles voies pour l'après-fordisme ? », *Esprit*, N°299 (11), p.78-115.
- GEORGE V. & P. WILDING (1994), *Welfare and Ideology*, Harvester Wheatsheaf.
- GIMM Gong-hoe, « 긴급재난지원금은 기본소득의 마중물인가? : 기본소득(론)의 과거, 현재, 미래 Is the Emergency Disaster Relief Funds a harbinger of basic income?: The role of basic income in its history », *마르크스주의 연구 Marxism*, Vol.17(3), p.106-131.
- GOODMAN R. & I. PENG (1996), « The East Asian welfare states: peripatetic learning, adaptive

- change, and nation-building », in Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, p.192-224.
- GOODMAN R. & G. White (1998), « Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model ». In R. Goodman, G. White & H. J. Kwon (Eds.), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, London: Routledge.
- GOUGH I. (2004), « East Asia: the limits of productivist regimes », *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, p.169-201, Cambridge University Press.
- GOUGH I., T. Eardley, J. Bradshaw, J. Ditch & P. Whiteford (1997), « Social Assistance in OECD Countries », *Journal of European Social Policy*, Vol.7 (1), p.17-43.
- GROSH M. et al. (2008), *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Washington, DC: World Bank.
- HA Yong-chul (2006), *후발 산업화와 국가의 동학: 탈관료화와 강성국가의 공동화 Late industrialization and the dynamics of the strong state in South Korea: debureaucratization and Hollowing out*, Seoul: Seoul University Press.
- HAGGARD S. (1994), « Macroeconomic policy through the First Oil Shock 1970-1975 », in S. Haggard et al.(ed.), *Macroeconomic policy and adjustment in Korea, 1970-1990*, Harvard University Press.
- _____ (2015), « The developmental state is dead: long live the developmental state ! » In J. Mahoney & K. Thelen (eds.), *Advances in comparative-historical analysis*, Cambridge University Press, p.39-66.
- HAGGARD S. & R. R. Kaufman (2008), *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton University Press.
- HALL P. A. & D. Soskice (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press,
- HALL P. A. (2018), « How Growth Strategies Evolve in the Developed Democracies », Prepared for a book to be edited by Anke Hassel and Bruno Palier on *Growth and Welfare Reforms in Global Capitalism: How Growth Regimes Evolve*.
- HAM Young-jin et al. (2018), 지방화의 진전과 복지격차: 전달체계 여건을 중심으로 Localization and Welfare Disparity Focusing on the Service Delivery System, Rapport. 2018-09, 한국보건사회연구원 Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHASA).
- HAMZA B. (2018), « Media coverage and ECB policy-making: Evidence from an augmented Taylor rule », *Journal of Macroeconomics*, Vol.57, p.26-38.
- HAN Sang-geun (2002), « 생산적 복지 정책과 공공고용서비스의 역할 변화 Productive Welfare Policies and Changing role of Public Employment Services », *직업능력개발연구*, Vol. 5, N°1, 한국직업능력개발원 (KRIVET).
- HASSEL A. (2014), « The Paradox of Liberalization – Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy », *British Journal of Industrial Relations*, Vol.52(1), p. 57-81.

- HASSEL A. & B. Palier (2018), « Growth Regimes and Welfare State Reforms », 25th International Conference of Europeanists, Council for European Studies (CES).
- _____ (2021), *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?* Oxford University Press
- HEMERIJCK A. (2013), *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- HOBSON B., A. Orloff, M. Daly, S. Michel, F. Williams (2015), « Revisioning Gender, an Introduction », *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Vol.22 (4), p.495-512, <https://doi.org/10.1093/sp/jxv042>.
- HOLLIDAY I. (2000), « Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia », *Political Studies*, Vol.48 (4), p.708-723.
- HOLLINGSWORTH R. J. & R. Boyer (1997), « Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production », in Hollingsworth, R. J. & Boyer, R.(eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Capitalist Institutions*, Cambridge University Press, pp.1-47.
- HONG Jang-pyo (2014), « 한국의 노동소득분배율 변동이 총수요에 미치는 영향: 임금주도 성장모델의 적용 가능성 The Effect of Changes in the Labor Share of Income on the Aggregate Demand in Korea: Application for Wage-led Growth Model », *사회경제평론*, Vol.43, p.101-138.
- HONG Min-ki (2015), « 최상위 소득 비중의 장기 추세(1958~2013년) Top Incomes In Korea (1958-2013) », *경제발전연구 Journal of Korean Economic Development*, 21(4), p.1-34.
- HONG Tae-hee (2009), « 한국경제에서 성장과 분배 : 바두리·마글린 모형을 중심으로 Growth and Distribution : An Empirical Result for South Korea by Using Bhaduri and Marglin Model », *질서경제저널 Ordo Economics Journal*, Vol.12, No.3, p.43-61.
- HORT Sven E. O. & S. KUHNLE (2000), « The coming of East and South-East Asian welfare states », *Journal of European Social Policy*, Vol.10 (2), p.162-184.
- HUDSON J. & S. KÜHNER (2009), « Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries », *Journal of European Social Policy*, 19 (1), p.34-46
- HURST E. (2015), « Regional Heterogeneity and Monetary Policy », The Brookings Institution Falk Auditorium, *Did the Fed's Quantitative Easing Make Inequality Worse?* Washington, D.C.
- HWANG Jong-kyu (2005), 지방정부 복지수요와 공급간의 격차에 관한 연구: 경상북도 23개 시·군을 중심으로 An Analysis of The Gap Between Demands and Supplies of Welfare Policy in Local Governments, *한국지방자치학회보 Journal of local government studies*, Vol.17(4), p.165-185.
- HWANG Yeon-soo (2003), « 이중곡가제의 평가 Évaluation du système du double prix du riz », *한국 농업구조의 변화와 발전 Changes and Development of Agricultural Structure in Korea*, 한국농촌경제연구원 KREI.
- HYUN Jin-kwon & LIM Byung-in (2005), « The Financial Crisis and Income Distribution in Korea: The Role of Income Tax Policy », *The Journal of the Korean Economy*, Vol.6, N°1, p.51-65.
- IEO (2003), « The IMF and recent capital account crises: Indonesia, Korea, Brazil », Evaluation Report of Independent Evaluation Office, IMF.

- ILO (2012), *Republic of Korea: Development of National Employment Policies through Two Economic Crises*, International Labour Office, Geneva, Switzerland.
- IM Yong-bin (2019), « 고령층 (60세 이상) 노동시장의 특징과 경제활동의 변화 », *노동리뷰 Labor Review*, N°175, KLI, p.74-90.
- IVERSEN T. et A. Wren (1998), « Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy », *World Politics*, Vol.50, N°4, p. 507-546.
- IVERSEN T. & D. Soskice (2006), « New Macroeconomics and Political Science », *Annual Review of Political Science*, Vol.9, p.425-53.
- _____ (2010), « Real Exchange Rates and Competitiveness: The Political Economy of Skill Formation, Wage Compression, and Electoral Systems », *American Political Science Review*, Vol.104 (3), p.601-23.
- _____ (2012), « Modern Capitalism and the Advanced Nation State », In N. Bermeo & J. Pontusson (eds.) *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*, p.35-64, New York: Russell Sage.
- JANG Ji-ho (2003), « 김대중 정부의 대기업 구조조정정책 연구: 역사적 제도주의의 적용 Big Business Restructuring Policy under the Kim Dae Jung Government: Based on Historical Institutionalism », *한국정책학회보 Korean Policy Studies Review*, Vol. 12(2), pp.89-111.
- _____ (2005), « 김대중 정부의 벤처기업 지원정책에 관한 고찰: 산업정책의 부활인가 혹은 ‘촉매적’ 정부의 새로운 역할인가 Venture Business Policy under the Kim Dae Jung Government: Resurrection of Old Industrial Policy or Catalytic Role of Government? », *한국행정학회보 Korean Public Administration Review*, Vol.39(3), p.21-41.
- JEONG Hyeok (2017), « 한국의 소득불평등 구조의 실증적 이해와 포용적 성장전략 Empirical Understanding of Income Inequality Structure and Inclusive Growth Strategy in Korea », in Sookyung Hwang *et al.*, *소득분배와 경제성장 Income distribution and economic growth*, 경제·인문사회연구회 National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences.
- JEONG Sang-jun (2017), « 임금주도 수요체제와 가계부채: 한국경제의 SVAR 분석 Wage-led Demand Regime and Household Debt in Korea: SVAR Analysis », *사회경제평론*, Vol.52, p.153~186.
- JEONG Se-eun (2015), « The Korean economy and its tax system at a crossroads », *Colloque international: Recherche & Régulation 2015*, Paris, 10-12 Juin 2015.
- JEONG Su-bin et Moon Myong-jae (2015), « 외환위기와 재벌개혁정책: 1997년 외환위기와 김대중 정부의 재벌개혁정책을 중심으로 Foreign Currency Crisis and Big Conglomerate Reform Policy in Korea: 1997 Foreign Currency Crisis and Big Conglomerate Reform Policy by the Kim Dae Jung Administration », *현대사회와 행정 Modern Society and Public Administration*, Vol.25(3), p.55-76.
- JESSOP B. (1993), « Toward a Schumpeterian Welfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, Vol.40(1), p.7-39.

- JIN Sang-hyeon (2013), « 이명박 정부 ‘저탄소 녹색성장’ 국정기조의 경로의존성 The Path Dependency of Low Carbon Green Growth Policy in MB administration », *한국행정논집 Korean Public Administration Quarterly*, 25(4), p.1049-1075.
- JOHNSON C. (1987), « Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan », in Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press, p.136-164.
- JONES C. (1993), « The Pacific Challenge: Confucian Welfare States », in C. Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge.
- JOO Sang-yong (2013), « 노동소득분배율 변동이 내수에 미치는 영향 The Effects of Labor Income Shares on Domestic Demand », *경제발전연구 Journal of Korean Economic Development*, Vol.19 No.2, p. 151-182.
- _____ (2018), « 소득불평등 지표 변동 원인에 대한 거시적 분석 l’analyse macroscopique sur l’origine de l’évolution des indicateurs concernant l’inégalité des revenus », *노동리뷰 Labor review*, N°161, KLI.
- JUNG Yi-hwan (2010), « 현 정부 고용정책 평가: ‘국가고용전략’ 을 중심으로 Évaluation de la politique de l’emploi du gouvernement actuel: autour de ‘stratégie emploi d’État’ », *고용위기 시대의 대안 고용 전략 Stratégie d’emploi alternative à l’époque de la crise de l’emploi*, p.126-139, KCTU.
- _____ (2013), *한국 고용체제론 Korean Employment Regime*, 후마니타스 Humanitas.
- JUNG Yui-ryong et al. (2012), « 복지와 재정건전성의 관계분석: OECD 국가들의 사회투자형 복지지출을 중심으로 », *한국행정학보 Korean Public Administration Review*, 46(3), p.147-171(25 pages).
- KALINOWSKI T. & V. HLASNY (2017), « Can a comparative capitalism: approach explain fiscal policy activism? », *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol.40 (3), p.376-412, DOI: 10.1080/01603477.2016.1273068.
- KANG Kwang-ha et al. (2008), *한국 고도성장기의 정책결정체계 - 경제기획원과 정책추진기구 -*, KDI.
- KANG Seong-hoon (2001), « Globalization and Income Inequality in Korea: An Overview », FDI, Human Capital and Education in Developing Countries Technical Meeting, OECD Development Centre
- KANG Seong-tae (2014), « 비공식 고용과 노동법 Informal Employment and Labour Law », *노동법연구 Labor Law Review*, N°36, p.147-178.
- KANG Shin-wook (2018), « 최근 소득불평등의 추이와 특징 Trend and Characteristic of Recent Income Inequality », *노동리뷰 Labor Review*, N°161, p.45-54, KLI.
- KANG Shin-wook et al. (2004), *국민기초생활보장법 제정과정 분석*, 연구보고서 Rapport 2004-29, KIHASA.
- KANG Sung-jin, Chung Yong-woon, Sohn Sang-hak (2013), « The Effects of Monetary Policy on Individual Welfares », *Korea and the World Economy*, Vol.14, N°1, p.1-29.

- KANG Young-uck (2008), *Adaptive Implementation of the Five-Year Economic Development Plans*, Korea Knowledge Sharing Program, Ministry of Strategy and Finance & KDI School of Public Policy and Management.
- KASZA Gregory J. (2006), *One World of Welfare. Japan in comparative perspective*, Cornell University Press.
- KIES (2011), *정부정책이 고용에 미치는 영향에 대한 분석 및 평가 시리즈(VI): 국토해양부 소관 4대강사업*, 한국고용정보원(KEIS).
- KIET (1998), *IMF 시대 경제환경 변화와 산업정책 방향, La Mutation de l'environnement économique à l'époque du FMI et la direction de la politique industrielle*, KIET.
- KIHASA (2014), « 경제·산업구조와 발전주의 모델: 경제·산업구조 양극화의 기원 », *한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가 Developing a Korea-Specific Welfare State Model*, 연구보고서 Rapport 2014-28.
- KIM Bok-soon (2019), « 최근 비정규직 고용과 근로조건 변화: 2018년 8월 「경제활동인구조사 부가조사」를 중심으로 (L'emploi irrégulier et la mutation de la condition de travail: une étude sur le 「Supplementary Results of the Economically Active Population Survey」 de 2018) », *노동리뷰 Labor Review*, N°166, p.107-131, KLI.
- KIM Chi-wook (2016), « 금융위기 전염론에 대한 비판적 고찰: 2008년 한국의 경제 거버넌스를 중심으로 Critique sur la théorie d'une contagion de la crise financière : la gouvernance économique de la Corée en 2008 », *국가전략*, Vol.22, N°2, p.121-151, 세종연구소.
- KIM Choong-soo (1994), « Wage policy and labor market development », in S. Haggard *et al.(ed.)*, *Macroeconomic policy and adjustment in Korea, 1970-1990*, Harvard University Press.
- KIM Dae-mo & Kook-shin AHN (1987), *Korea's Income Distribution, Its Determinants, and People's Consciousness about Distribution Problem*, Seoul: Chung-ang University Press.
- KIM Gin-il (2013), « 소규모 개방경제에서 소득분배가 성장에 미치는 영향: 칼레츠키안 모형을 이용한 실증분석 Distribution and Growth in a Small Open Economy: Empirical Research Using the Kaleckian Model », *사회경제평론*, Vol.43, p.119-137.
- KIM Hae-ran (2006), « Être salarié âgé dans une société en mutation : le cas de la Corée dans une perspective comparée », une thèse, Université Paris V - RENE DESCARTES.
- KIM Jin-il (2013), « 소규모 개방경제에서 소득분배가 성장에 미치는 영향: 칼레츠키안 모형을 이용한 실증분석 Distribution and Growth in a Small Open Economy: Empirical Research Using the Kaleckian Model », *사회경제평론 The Review of Social & Economic Studies*, N°42, p.119-137.
- KIM Joo-hoon et Lee Sang-hyop (2009), « Restructuring Small and Medium-Size Enterprises in the Age of Globalization », Korea Development Institute.
- KIM Jung-han *et al.* (2004), « 기업복지의 실태와 정책과제 », *정책연구 2004-08*, KLI
- KIM Jung-hyun & Kim Ka-hee (2015), « 지역복지 자원의 현황과 과제: 사회복지 이용시설 분포의 영향 요인 분석을 중심으로 A Regional Analysis for Distribution of Social Welfare Facilities », *한국사회복지행정학 Journal of Korean social welfare administration*, 17(4), pp.1-23.

- KIM Kyung-soo *et al.* (2018), « 우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향 Causes and Economic Impact of Low Birthrates in Korea », *경제현안분석 94 호 Analysis of Economic Issues N°97*, 국회예산정책처 National Assembly Budget Office.
- KIM Me-gon *et al.* (2017), « 포용적 복지국가 비전과 정책방향 Inclusive Welfare State Vision and Policy Direction », *Rapport politique*, KIHASA & Ministère de la Santé et du Bien-être social.
- KIM Nak-nyeon (1999), « 1960년대 한국의 공업화와 그 특징 l'industrialisation coréenne et ses caractéristiques dans les années 60 », *1960년대 한국의 공업화와 경제구조 L'industrialisation et la structure économique des années 60 en Corée*, 백산서당.
- _____ (2018), « 한국의 소득집중도: update, 1933-2016 Top Income Shares in Korea: The Update, 1933-2016 », *한국경제포럼 Korean Economic Forum*, Vol.11, N°1, p.1-32.
- KIM Pil-ho (2010), « The East Asian welfare state debate and surrogate social policy: an exploratory study on Japan and South Korea », *Socio-Economic Review*, Vol. 8, p.411-435
- KIM Sang-bae (2019), « Une approche historique de l'État social coréen sous l'angle de son économie politique », *Revue de la régulation [En ligne]*, N°25.
- KIM Su-jeong & Chan-seob Nam (2015), « ‘서민’은 복지확대를 지지하는가?: 비계급성과 비일관성 명제를 넘어서 Does “Seo-min” support for the expansion of welfare state? : Beyond the thesis of the insignificance of class difference and the inconsistency in the welfare attitude », *사회복지연구 Korean Journal of Social Welfare Studies*, Vol. 46(4), p.351~374.
- KIM Yeong-soon & Eu-gene Yeo (2011), « 한국인의 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로 Koreans welfare attitude - Focusing on the inconsistency and insignificance of class difference in welfare attitude », *경제와 사회 Economy and Society*, p.211-240, 비판사회학회 The Association Of Korean Researchers On Industrial Society.
- KIM Yeon-myung (2002), « 김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서 Kim Dae-jung government's social welfare policies: beyond the neoliberalism », in Kim Yeon-myung *et al.* (ed), *한국복지국가 성격 논쟁 I Debates on the Korean Welfare State Regime Character I*, 인간과 복지, p.109-141.
- _____ (2004), « 동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형 비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성 Re-examination of East-Asian Welfare Regime: Methodological Problems in Comparing Welfare Regimes and the Possibilities of Identifying East-Asian Welfare Regime », *사회복지정책*, Vol. 20, N°0, p.133-154.
- _____ (2008), « Beyond East Asian welfare productivism in South Korea », *Policy & Politics*, 36(1), p.109-125.
- _____ (2011), « 동아시아 사회복지의 예외성? 동아시아 사회복지의 최근 변화와 전망 Still Welfare Exceptionalism in East Asia? - Review and Prospect for the Recent Welfare Developments in East Asian Countries », *아세아연구 (Asia Study)*, N°143, p.7-21.
- _____ (2013), « 한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로 (Characteristics and Prospect for the Korean Welfare State: Focusing on Comparison with Southern European Welfare Regime) », *한국사회복지조사연구 Korean Journal of Social Welfare Research*, Vol. 36, p.27-59.
- KIM Yoo-sun (2003), « 기업의 비정규직 사용 결정요인 Determinants of Firm's Use of Nonstandard

Workforce », *노동정책연구*, KLI, Vol.3, N°3, p.27-47.

- KIM Young-bum (2002), « 한국 복지국가의 유형화에 대한 비판적 검토: 제도의 미성숙성과 그에 따른 한계를 중심으로 A Critical Review of the Categorization of Korean Welfare State », in Kim Yeon-myung *et al.* (ed), *한국복지국가 성격 논쟁 I Debates on the Korean Welfare State Regime Character I*, 인간과 복지, p.329-350.
- KIM Yun-shik (2007), 정부의 농산물 구매형태가 생산에 미치는 영향 Effects of Government Purchase Policy on Production: Application to Korea Rice Industry, *농업경제연구*, Vol.48, No.3, p.109-128, 한국농업경제학회.
- KO Hye-jin (2018), « How Does a Welfare State achieves Fiscal Sustainability? A Study of the Impact of Tax Equity », in J. Iwin-Garzyńska (ed.) *Taxes and Taxation Trends*, IntechOpen.
- KOO Hagen (2001), *Korean Workers: The culture and politics of class formation*, Cornell University Press.
- _____ (2007), « The Changing Faces of Inequality in South Korea in the Age of Globalization », *Korean Studies*, Vol.31, p.1-18.
- KOO Hyun-woo (2011), “세계화, 신자유주의, 그리고 제도론적 함의: 김대중 정부의 경제개혁을 중심으로 The Globalization, the New Liberalism, and the Institutional Implications: Focused on Economic Reform of Kim Dae Jung Government”, *국정관리연구 Journal of governance studies*, Vol.6 (2), pp.33-74.
- KORPI W. & J. PALME (1998), « The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries », *American Sociological Review*, Vol. 63, No.5, p. 661-687.
- KU In-hoe, « 한국의 빈곤, 왜 감소하지 않는가? - 1990년대 이후 빈곤 추이의 분석 Poverty in Korea, Why It Remains High? Analysis of the Trend in Poverty since the 1990s », *한국사회복지학 Korean journal of social welfare*, Vol.56(4), p.57-78.
- KUM Jong-Ye & Hyunsub Kum (2017), « 증세와 복지확대에 대한 태도: 세금부담 인식을 중심으로 Tax perception matters: Preferences for welfare policy expansion with tax increase », *한국행정학보 Korean Public Administration Review*, Vol.51(1), p.1-29, 한국행정학회 The Korean Association For Public Administration.
- KWACK Sung-yeung & Young-sun LEE (2017), The Distribution and Polarization of income in Korea, 1965-2005: A Historical Analysis, *Journal of Economic Development*, Vol.32, N°2, p.1-40.
- KWARK Noh-sun & Kim Sun-ha (2008), « 소득분배 결정요인 연구: FTA 효과 및 Kuznets 곡선 검증 Derminants of Income Distribution: Effect of Free Trade Agreement and Kuznets Curve », *국제경제연구 Kukje Kyungje Yongu*, Vol.14(2), p.77-100.
- KWON O-hyeok (2007), « 참여정부 지역산업정책의 평가와 문제점 분석 An evaluation on the Recent Regional Industrial Policies of Korean Government and Analysis of the Problems », *경제와사회 Economy and Society*, Vol.9, p.10-38.
- KWON Huck-ju (1997), « Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Systems », *Journal of Social Policy*, Vol.26, Issue 4, p. 467-484.

- _____ (2002), « Welfare reform and future challenges in the Republic of Korea: Beyond the developmental welfare state? », *International Social Security Review*, Vol.55, N°4, p.23-38.
- _____ (2005), « Transforming the Developmental Welfare State in East Asia », *Development and Change*, Vol.36(3), p.477-497.
- KWON Soon-won *et al.* (1992), *분배불균등의 실태와 주요 정책과제*, Seoul: KDI.
- LAMLA M. & J.-E. STURM (2013), « Interest rate expectations in the media and central bank communication », KOF Working Papers, No.334, KOF Swiss Economic Institute.
- LAMLA M. & S. M. LEIN (2015), « Information Rigidities, Inflation Perceptions, and The Media: Lessons from the Euro Cash Changeover », *Economic Inquiry*, Vol.53 (1), p.9-22.
- LAURENT O. (2014), « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », *Civitas Europa*, 2014/2 (N°33), p.11-32, DOI : 10.3917/civit.033.0011.
- LAVOIE M. (1996), « Monetary Policy in an Economy with Endogenous Credit Money », In E. Nell & G. Deleplace (eds.), *Money in Motion*, London: Macmillan, p.532-545.
- _____ (2004), *L'économie postkeynésienne*, La Découverte.
- _____ (2014), *Post-Keynesian Economics: New Foundations*, Edward Elgar.
- LAVOIE M. & E. Stockhammer (2013), *Wage-led Growth An Equitable Strategy for Economic Recovery*, Palgrave Macmillan.
- LECHEVALIER S., P. Debanes et Won-kyu Shin (2019), « Financialization and industrial policies in Japan and Korea: Evolving institutional complementarities and loss of state capabilities », *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol.48, p.69-85.
- LEDOIT Olivier (2009), « The Redistributive Effects of Monetary Policy », ECON - Working Papers, N°44, University of Zurich.
- LEE Byung-hee (2012), « 비공식 고용의 규모와 실태 Réalité et étendue de l'emploi informel », in LEE *et al.* (ed.), *비공식 취업 연구 Etude sur l'emploi informel*, KLI.
- LEE Hye-kyung (1993), « 한국의 소득보장제도: 압축성장의 한계와 탈도구화의 과제 Limits of the Telescoped Growth and Income Security Policies in Korea », *연세사회복지연구(Yonsei social welfare review)*, Vol.1, p.63-92.
- _____ (1999), « Globalization and the emerging welfare state – the experience of South Korea », *International Journal of Social Welfare*, Vol. 8 (1), p.23-37.
- _____ (2004), “Welfare Reforms in Post-Crisis Korea: Dilemmas and Choices”, *Social Policy and Society*, Vol. 3(3), p.291-299.
- LEE Jong-chan (2000), « 한국 의료의 '바이오크라시'를 위하여 Pour la Biocratie du système médical coréen », *한국 의료 대논쟁 Grand Débat sur le système medical coréen*, 소나무.
- LEE Joo-ok (2013), « 수도권 규제 완화의 문제점과 발전방향에 관한 연구 A Study on the Problems and Direction of Deregulation in the Seoul Metropolitan Area », Master's Thesis in Korea University.

- LEE Jung-woo & Sung-hyun HWANG (1998), « 한국의 소득문제 : 현황 문제점과 정책방향 The Problems of Income Distribution and Related Policy Issues in Korea », *KDI 정책연구*, Vol. I + II, N°20, P.154-230, KDI.
- LEE Kwang-chan (2009), *국민건강보장쟁취사 Histoire de la lutte pour la garantie de la santé nationale*, 양서원.
- LEE Kyung-won *et al.* (2002), « IT 벤처정책의 평가와 추진방향 Évaluation sur la politique de Venture TIC et Direction de promotion », *정보통신정책 ISSUE*, Vol. 14 (5), pp.1-71.
- LEE Seung-yoon Sophia (2011), « The Evolution of Welfare Production Regimes in East Asia: A Comparative Study of Korea, Japan, and Taiwan », *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 26, No. 1 (2011), p. 49-75.
- _____ (2011a), *Labour Market Risks and Institutional Determinants An International Comparative Study of Institutions and Non-standard Employment with a Focus on East Asia*, Thesis, Linacre College Department of Social Policy and Intervention, University Of Oxford.
- LEE Tae-soo (2008), « 민주화 이후 복지정책의 변화와 과제 The Change and the Tasks of the Welfare Policy After the Democratization Era », *사회경제평론*, No.30, p. 129-156.
- LEE Woo-jin (2018), « 포용적 성장과 사회정책 연구 A Study of Inclusive Growth and Social Policy », Rapport Mission déposé au Ministre de la Santé et du Bien-être.
- LEE Yeon-ho (2000), « 김대중정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례 The Kim Dae-jung Government's Economic Reform and Limitations in the Rise of the Neo-Liberal State », *한국정치학회보 Korean Political Science Review*, Vol.33(4), pp.287-307.
- LEE Yeon-ho *et al.* (2002), « 한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계 The Rise of the Regulatory State and Government-Business Relations in South Korea », *한국정치학회보 Korean Political Science Review*, Vol. 36(3), pp.199-222.
- LEE Young-mi (2014), « 박근혜 정부의 국정운영기조의 형성과 변화 : 경제민주화와 창조경제 이슈를 중심으로 한 네트워크 분석 The Formation and Changes in Core National Agenda of the Park Geun-hye Administration: Text Network Analysis on Economic Democracy and Creative Economy », *한국정책과학학회보 Korean policy sciences review*, Vol.18(1), p.1-28.
- LEEM Kyung-hoon (2001), « Back to the Future: The Politics of Economic Reform under the Kim Dae-Jung Presidency », *Journal of East Asian Studies*, Vol.1(1), p.53-90.
- LEIBFRIED S. (1991), *Towards an European welfare state? on integrating poverty regimes in the European Community*, Zentrum für Sozialpolitik.
- LEITNER S. (2003), « Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective », *European Societies*, Vol.5 (4), p.353-75.
- LIM Chong-yul *et al.* (2006), « 근로기준법 적용범위의 합리화 방안 연구 Research on Application Scope Rationalization of Labor Standards Act », Rapport déposé au Ministère du travail.
- LINDBECK A. (1997), « Full Employment and the Welfare State », *The American Economist*, Vol.41,

No.1, pp. 3-14.

- LØDEMEL I. & SCHULTE B. (1992), « Social assistance: a part of social security or the Poor Law in new disguise? », article présenté à la conférence de *Social Security Fifty Years after Beveridge*, University of York.
- MACDONALD J. S. & Y. Saillard (1986), « La privatisation du système de soins britannique depuis 1979 », *Sciences Sociales et Santé*, Vol.4(1), p. 9-43.
- MAHONEY J. & K. Thelen (2009), « A Theory of Gradual Institutional Change », in: *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, p.1-37.
- _____ (2010), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, Cambridge University Press.
- MANOW P. (2009), « Electoral rules, class coalitions and welfare state regimes, or how to explain Esping-Andersen with Stein Rokkan », *Socio-Economic Review*, N°7, p.101-121.
- MERRIEN F. -X. (2005), « États providence en devenir, devenir des États providence », *Vie Sociale*, N°10, p.203-215.
- _____ (2007), *L'État providence*, 5e édition, Presses Universitaires de France.
- MERRIEN F. -X. et al. (2005), *L'État social : une perspective internationale*, Armand Colin.
- Ministère de la Santé et du Bien-être social (2003), *Livre blanc du Ministère de la Santé et du Bien-être social 보건복지백서*, 2003
- _____ (2008), « 기회, 배려를 위한 능동적 복지 2008년 실천계획 Action Plan 2008 for Active Welfare ». Business Report.
- MIYAMOTO Taro (2003), « Dynamics of the Japanese Welfare State in Comparative Perspective: Between 'Three Worlds' and the Developmental State », *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol.2, No.2, p.12-24.
- MOEF (2007), « 한국형 사회투자국가모델 형성을 위한 기초연구 Etude de base pour la formation d'un modèle de l'État d'investissement social à la coréenne », Ministry of Finance and Economy.
- MOON Jin-young (2009), « 빈곤레짐에 관한 연구 A study on poverty regime », in Chung Moo-kwon (eds) *한국복지국가 성격 논쟁 II Debates on the Korean Welfare State Regime Character II*, p.867-887, Seoul: 인간과 복지 Human & Welfare.
- MOON Palyong et SUL Kwang-Eon (1995), « 농업정책과 농업발전 Politique agricole et développement agricole », in CHA DongSe & KwangSeok KIM (ed.), *한국경제 반세기 : 역사적 평가와 21세기 비전 The Korean Economy 1945-1995 : Performance and Vision for the 21st Century*, p.475-523, KDI.
- MORENO-DODSON B et B. Essama-Nssah (2012), « Fiscal Policy for Growth and Social Welfare », in B. Moreno-Dodson (dir.) *Is Fiscal Policy the Answer? A Developing Country Perspective*, Washington, DC: World Bank.
- NAM Chan-seob (2002), « 경제위기 이후 복지개혁의 성격: 구상, 귀결, 복지국가체제에의 함의 The nature of welfare reform after the economic crisis », in Kim Yeon-myung et al. (ed), *한국복지국가 성격 논쟁 I Debates on the Korean Welfare State Regime Character I*, 인간과

복지, p.143-174.

- _____ (2019), « 국민기초생활보장법 제정 20년과 시민사회의 역할 Twenty Years of National Basic Living Security Act and the Role of Civil Society », *보건복지포럼 Health and Welfare Policy Forum*, Vol. 275, p.21-31, KIHASA.
- NEAC (2007), *참여정부 경제정책의 평가 및 향후 과제 Evaluation of MH government economic policies and future tasks*, National Economic Advisory Council.
- NISHINO Junya (2006), « 한국의 산업정책 변화와 일본으로부터의 학습: 1960~70 년대를 중심으로 Transformation of South Korean industrial policy : learning from Japan, with focus on 1960~1970s », Thèse soutenue à l'Université Yonsei.
- NOLAN A., K. de Backer, D. Pilat (2011), *Fostering new sources of growth – Is there a role for “industrial” policy in the 21st century?* DSTI/IND/AH (2011), OCDE.
- OCDE (2018a), « La contribution de la négociation collective au bon fonctionnement du marché du travail », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ed68-fr>.
- _____ (2018), *Working Better with Age: Korea, Ageing and Employment Policies*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264208261-en>.
- _____ (2019), « Faire face au monde du travail de demain : ce que peut faire la négociation collective », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019 : L'avenir du travail*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b7e9e205-fr>.
- OESCH D. (2010), « What explains high unemployment among low-skilled workers? », *European Journal of Industrial Relations*, 16(1), p.39-55.
- OH Dong-yoon (2015), « 제조 중소기업의 혁신을 위한 정책과제 고찰 A Study of Policy Implementation for Innovation in Manufacturing SMEs », *질서경제저널 Ordo Economic Journal*, 18(2), p.135-155.
- OH Dong-yoon et KIM Sang-kee (2019), « 중소기업 중심경제와 중소기업 정책 혁신 SME-led Economic Growth and Innovation of SME Policy », *질서경제저널 Ordo Economics Journal*, Vol.22 No.3, 사단법인 한국질서경제학회 Korea Ordo Economics Association, p.65-84.
- OLIVIER L. (2014), « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », *Civitas Europa*, 2014/2, N° 33, p.11-32.
- ONARAN Ö. & E. Stockhammer (2005), « Two Different Export-Oriented Growth Strategies: Accumulation and Distribution in Turkey and South Korea », *Emerging Markets Finance and Trade*, Vol.41(1), p. 65-89.
- ONARAN Ö. & G. Galanis (2014), « Income Distribution and Growth: A Global Model », *Environment and Planning A*, Vol.46(10), p. 2489-2513.
- OSTRY Jonathan D., A. BERG, C. G. TSANGARIDES (2014), « Redistribution, Inequality, and Growth », IMF Staff Discussion Note, SDN14/02, IMF.
- PALIER B. (2005), « Vers un État d'investissement social : Pistes pour une redéfinition de la protection sociale », *Informations sociales*, vol. 128, no. 8, 2005, p. 118-128.

- _____ (2018), « Stratégies de croissance et État providence », in C. Hay et A. Smith (*dir.*), *Dictionnaire d'Économie politique*, Presses de Sciences Po.
- PALIER B. & THELEN K. (2010), « Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany », *Politics & Society*, Vol.38 (1), p.119-148.
- _____ (2012), “Dualization and institutional complementarities”, in P. EMMENEGGER *et al.* (*ed.*) *The Age of Dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*, Oxford.
- PALIER B. & ROUSSEL R. (2016), « Avant-propos », *Stratégies de croissance, emploi et protection sociale, Revue française des affaires sociales*, N°1, La Documentation française, p.9-34.
- PARK Jong-kyu (2014), « 위기이후 (Post-Crisis) 시대의 한국은행의 역할 (le rôle de la Banque de Corée à l'époque de post-crise) », *한국경제포럼*, Vol. 7, N°1, P.121-136.
- PARK Ki-young, Lee Young-joon, Kim Soo-hyon (2019), « Deciphering Monetary Policy Board Minutes through Text Mining Approach: The Case of Korea », BOK Working Paper N°2019-1, Bank of Korea.
- PARK Myung-joon (2018), « 노사정위 이후의 사회적 대화 Dialogue social après la Commission de développement économique et social », *노동리뷰 Labor Review*, N°164, p.75-91.
- PICOT G. (2021), « Cross-National Variation in Growth Models: Three Sources of Extra Demand », in Hassel & Palier (*ed.*), *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?*, Oxford University Press.
- PENG Ito (2012), « Economic dualization in Japan and South Korea », in P. Emmenegger *et al.* (*ed.*) *The Age of Dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*, Oxford.
- PENG I. & J. WONG (2010), « East Asia », in Francis G. Castles (*ed.*), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.
- PIERSON P. (2001), « Introduction: Investigating the Welfare State at Century's End », in: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, p.1-14.
- _____ (2004), *Politics in time: History, institutions, and social analysis*, Princeton University Press.
- _____ (2011). “The welfare state over the very long run”, Working papers of the ZeS, University of Bremen, Centre for Social Policy Research.
- PIRIE I. (2006), « Economic crisis and the construction of a neo-liberal regulatory regime in Korea », *Competition & Change*, Vol.10, No.1, p.49-71.
- POLANYI K. (1957), *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*, Beacon.
- POWELL M.A. & KIM Ki-tae (2014), « The ‘Chameleon’ Korean Welfare Regime », *Social Policy & Administration*, Vol.48, N°6, p.626-646.
- RADELET S. & J. Sachs (1998), « The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects », *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 29, Issue 1, The Brookings Institution.

- RAMAUX C. (2008), « Stabilité des emplois et État social : Quels enjeux théoriques ? », Synthèses des travaux, Université de Paris 1 – Panthéon – Sorbonne.
- _____ (2012), *L'État social : pour sortir du chaos néolibéral*, Mille et une nuit.
- REZAI Armon (2014), « Cycles of demand and distribution and monetary policy in the U.S. economy », *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 36, No. 2, p.231-250.
- RO Sung-tae (1994), « Korean Monetary Policy », in S. Haggard *et al.*(ed.), *Macroeconomic policy and adjustment in Korea, 1970-1990*, Harvard University Press.
- ROCHON L.-P. & M. SETTERFIELD (2007), « Interest rates, income distribution, and monetary policy dominance: Post Keynesians and the 'fair rate' of interest », *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 30, No. 1, p.13-42.
- ROH Joong-kee (2014), « 박근혜 정부 노동정책에 관한 비판적 고찰 A Critical Study on the Labour Policy of Park Geun-Hye Government », *경제와 사회 Economy and Society*, N°103, p.54-82(29 pages), 비판사회학회 The Association of Korean Researchers on Industrial Society.
- ROH Kee-sung *et al.* (1998), « 수도권 정책의 평가와 기본방향 Evaluation and Basic Direction of Seoul Metropolitan Policies », KDI.
- ROMER C. D. & ROMER D. H. (1999), « Monetary Policy and the Well-Being of the Poor », *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, First Quarter 1999, p.21-49.
- RUDRA Nita (2008), *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?*, New York: Cambridge University Press.
- SARACENO C. (1997), « Family Change, Family Policies and the Restructuring of Welfare », in OECD (ed.) *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*, Social Policy Studies n°21, p.81-100, Paris: OECD.
- _____ (2016), « Varieties of familialism: Comparing four southern European and East Asian welfare regimes », *Journal of European Social Policy*, Vol. 26(4), p.314-326.
- SEHOVIC D. (2015), « The impact of the great recession on monetary and fiscal policy in developed market economics », *Business Systems Research*, Vol.6(1), p.56-71.
- SEO Sang-mok (1981), « 빈곤의 실태와 영세민대책 Poverty and measures for the poor », KDI.
- SEOK Jae-eun (2015), « 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성 Introduction of Korean Basic Pension and Equity of Intergenerational Transfer », *보건사회연구 Health and Social Welfare Review*, Vol.35(2), p.64-99.
- SEONG Gyeong-ryung (2002), « 민주주의의 공고화와 복지국가의 발전 affermissement de la démocratie et développement de l'État social », in Yeonmyung Kim *et al.* (ed), *한국복지국가 성격 논쟁 I Debates on the Korean Welfare State Regime Character I*, 인간과 복지, p.487-523.
- SHIN Dong-myeon (2006), « 한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성 The Elective Affinities of production Regime and Welfare Regime in Korea », *한국정치학회보 Korean Political Science Review*, N°40 (1), p.115-138.
- SHIN Dong-myeon et Choi Young-jun (2012), « 복지국가 트릴레마 양상의 변화: 퍼지셋 이상형

- 분석의 적용 Revisiting the trilemma of modern welfare states -Application of the fuzzy-set ideal type analysis », *한국사회정책 Korea Social Policy Review*, 19(3), p.119-147.
- SHIN Young-jeon (2010), « 건강보험통합 쟁취사 histoire de l'obtention de l'Assurance Maladie unifiée », *복지동향*, Juillet, No. 141. People's Solidarity for Participatory Democracy.
- SHIN Yong-sang (2006), « 소득양극화가 통화정책 방향에 주는 시사점 Implications of income polarization in the direction of monetary policy », *주간 금융브리프 Weekly Financial Brief*, Vol.15, N°43, p.3-7, 한국금융연구원 Korea Institute of Finance.
- SHON Byong-don (2016), « 집단간 복지태도의 차이 결정요인: 복지확대 및 증세에 대한 찬성·반대를 중심으로 Determinants of Group Differences in Attitudes Toward Welfare Expansion and Tax Increases in Korea », *보건사회연구 Health and Social Welfare Review*, Vol.36(4), p.5-34, KIHASA.
- SINGH A. (1998), « Financial crisis in East Asia: “The end of the Asian model?” », Issues in Development Discussion Paper, no.24, Geneva: International Labour Office.
- SONG Ho-keun (1993), « 한국의 복지정책 형식적 기업복지의 이론적 기반 Politics of Social Welfare: Theoretical Approach to Korea's Formal Company Welfarism », *한국사회학 Korean Journal of Sociology*, Vol.26, p.83-115.
- _____ (2003), « The birth of a welfare state in Korea: the unfinished symphony of democratization and globalization », *Journal of East Asian Studies*, Vol.3, No.3, p.405-432.
- SONG Ho-keun & Hong Kyung-zoon (2005), “Globalization and Social Policy in South Korea”, In Miguel Glatzer & Dietrich Rueschemeyer (ed.) *Globalization and the Future of the Welfare State*, University of Pittsburgh Press.
- SONG Sang-yun (2018), « 기업규모간 임금격차 원인 분석 An Analysis of Wage Differential According to Firm Size », Working Paper, BOK 경제연구 2018-33, Bank of Korea.
- SOSKICE D. (2007), « Macroeconomics and Varieties of Capitalism », In B. Hancke, M. Rhodes, et M. Thatcher (eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradiction, and Complementarities in the European Economy*. Oxford University Press, 2007, pp. 89-121.
- STIGLITZ Joseph E. (1993), « The Role of the State in Financial Markets », World Bank Research Observer, Annual Conference on Development Economics Supplement, p.19-61.
- _____ (2015), « Fed policy, Inequality & Equality of Opportunity », Roosevelt Institute.
- STOCKHAMMER E. (2012), « Financialization, Income Distribution and the Crisis », *Investigación Económica*, Vol.71(279), p.39-70.
- STOCKHAMMER E. & R. Wildauer (2016), « Debt-driven growth? Wealth, distribution and demand in OECD countries », *Cambridge Journal of Economics*, Vol.40, p.1609-1634.
- STORZ C., AMABLE B., CASPER S. & LECHEVALIER S. (2013), « Bringing Asia into the Comparative Capitalism Perspective », *Socio-Economic Review*, Vol.11 (2), p.217-232.
- STREECK W. & K. Thelen (2005), « Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies », in: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, p.1-39.

- SUH Young-kyung, Seong Kwan-jin, Kim Dong-woo (2011), « 원/달러 환율변동성이 큰 배경과 시사점 The background and implications of high won/dollar fx rate volatility », BOK 경제브리프 Economy Brief, Bank of Korea.
- SUPIOT A. (2013), *Grandeur et misère de l'État social*, Collège de France / Fayard.
- SUZUKI M. (2013), « Japan's structural reform in the age of economic globalization: the politics of coordination and miscoordination ». In: Magara, Dans H., Sacchi, S.(Eds.), *The Politics of Structural Reforms: Social and Industrial Policy Change in Italy and Japan*, Edward Elgar Publishing.
- _____ (2014), « L'hybridation néolibérale de l'État développeur japonais », *Critique internationale*, N°63, p.19-39.
- TAKEGAWA S. (2005), « Japan's Welfare-State Regime: Welfare Politics, Provider and Regulator », *Development and Society*, Vol.34, N°2, p. 169~190.
- _____ (2009), « International Circumstances as Factors in Building a Welfare State: Welfare Regimes in Europe, Japan and Korea », *International Journal of Japanese Sociology*, Vol.18(1), p.79-96.
- TAYLOR L. (1998), « Capital Market Crises: Liberalisation, Fixed Exchange Rates and Market-Driven Destabilisation », *Cambridge Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 22(6), p.663-76.
- TAYLOR-GOOPY P. (2004), « New risks and social change », In P. Taylor-Gooby (Ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, p.1-27.
- THELEN K. (2004), *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge University Press.
- THÉRET B. (2011), « The Place of National Systems of Social Protection and Political Representation in Socio-Economic Regulation: A Morphogenetic Structuralist View on Institutional Change in Comparative Perspective with Special References to Japan and France », *Evolutionary and Institutional Economics Review*, Vol.7, N°2, p.177-208.
- THURBON E. (2014), « L'État développeur : défense du concept », *Critique internationale*, N°63, p.59-75.
- _____ (2016), *Developmental Mindset: The Revival of Financial Activism in South Korea*, Cornell University Press.
- VIS B. (2007), « States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985–2002 », *Policy & Politics*, Vol.35(1), p.105-22.
- WADE R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
- WALTER A. & X. ZHANG (2012), *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity, and Change*, Oxford: Oxford University Press.
- WI Pyeong-yang (2018), « 재벌로의 경제력집중: 그 동태적 변화와 정책적 시사점 Concentration of

Economic power by the Chaebols: The Dynamic Changes and Policy Implication », 경제개혁리포트 Economic Reform Report, 2018-02, 경제개혁연구소 Economic Reform Research Institute.

WILLIAMSON Stephen D. (2008), « Monetary policy and distribution », *Journal of Monetary Economics*, Vol.55, Issue 6, p.1038-1053.

WITT M. A. & G. REDDING (2013), « Asian Business Systems: Institutional Comparison, Clusters, and Implications for Varieties of Capitalism and Business Systems Theory », *Socio-Economic Review*, Vol.11 (2), p.265-300.

WONG Joseph (2004), « The adaptive developmental state in East Asia », *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4(3), p.345-362.

WOO Hae-bong (2015), « 국민연금의 노후소득보장 효과 전망과 정책과제 Future Prospect of Old-Age Income Security and Policy Implications », *보건복지포럼*, N°224, p.26-36.

WOO Meredith Jung-En (2007), « The Rule of Law, Legal Traditions, and Economic Growth: The East Asian Example », In Ha-joon Chang (ed.), *Institutional Change and Economic Development*, p.157-174, New York: United Nations University Press.

WOO Myung-sook (2011), « 한국 복지국가의 이론화와 점진적 변화 이론의 기여_한국의 작은 복지국가 경로의 이해 Theorization of Korea's Welfare State and the Incremental Change of Institution Perspective: Understanding the Pathway to Korea's Small Welfare State », *한국사회정책 Korea Social Policy Review*, 18(4), p.135-173.

World Bank (1993), *The East Asian Miracle: economic growth and public policy*, A World Bank policy research report. New York : Oxford University Press.

_____ (2016), “Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality”, Washington, DC: World Bank

_____ (2017), “Riding the Wave: An East Asian Miracle for the 21st Century”, World Bank East Asia and Pacific Regional Reports, Washington, DC: World Bank.

YANG Jae-jin (2004), « 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석 (Skill Formation and the Origin of the Korean Welfare System: A Reinterpretation of the Authoritarian Industrialization Period 1962-1986) », *한국정치학회보(Korean Political Science Review)*, Vol.38, N°5, p.85-103.

_____ (2007), « 유신체제하 복지연금제도의 형성과 시행유보에 관한 재고찰 The Policymaking Process of the National Welfare Pension Scheme Revisited », *한국거버넌스학회보 Korean Governance Review*, Vol.14, N°1, p.87-108.

_____ (2008), « 한국 복지정책 60 년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성 60 ans de la politique sociale coréenne: formation du régime développementaliste et nécessité de sa transformation », *한국행정학보*, Vol. 42, N° 2, p.327~349.

_____ (2017), *The Political Economy of the Welfare State in South Korea*, Cambridge university press.

YANG Jong-min (2013), « 시장개방에 따른 사회적 위험을 해결하기 위한 국가의 복지지출 구성과 경제적 성과 : 1980-2007 년 OECD 19 개국을 중심으로 Welfare Policy for Solving the

Social Risk Caused by Market Openness and Its Economic Performance in 19 OECD Countries, 1980-2007 », *한국사회학 Korean Journal of Sociology*, Vol.47(1), p.107-147.

(2014), « Welfare States' Policy Response to New Social Risk: Sequence Analysis for Welfare Policy », *Development and Society*, Vol.43 (2), p.269-296.

YEO Eu-gene (2019), « 한국의 노인빈곤과 노후소득보장 Old-Age Poverty and Old-Age Income Security in Korea », *보건복지 ISSUE & FOCUS*, N°364 (2019-07), KIHASA.

YEO Eu-gene *et al.* (2014), 한국형 복지모형 구축 -한국의 특수성과 한국형 복지국가 Developing a Korea-Specific Welfare State Model, 연구보고서 Rapport de Recherche 2014-28, KIHASA.

YEO Eu-gene *et al.* (2016), 한국형 복지모형 구축 - 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표 *Designing a Korean Welfare State Model: A Comparison of Welfare Regimes*, 연구보고서 Rapport de Recherche 2016-54, KIHASA.

YOO Chul-Gyue (2014), « 노동 없는 창조경제, 민주화되지 못한 경제 민주화: 박근혜 정부의 경제 정책 Economic Policy of President Geun-Hye Parks Administration - Economic Democratization, Creative Economy and Labor Policy », *시민과세계 Citizen&the World*, N°24, p.66-83.

YOO Seung-hoon & Park Doo-ho (2013), “4대강 살리기 사업의 지역경제 파급효과 The Effects of the Four Major Rivers Restoration Project on Regional Economy”, *한국습지학회지 Journal of Wetlands Researh*, Vol.15(2), pp.159-164.

YOON Dae-yeob (2012), « 제도적 재량권과 산업정책의 정치: 1997년 외환위기 이후 산업관련 법제의 변화를 중심으로 Institutional Discretionary Power and the Politics of Industrial Policy: Industrial Legislations after the Financial Crisis in 1997 », *한국정치연구 Journal of Korean Politics*, Vol. 21 (2), pp.195-221.

YOON Sang-woo (2009), « 외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화 국가의 성격변화와 정책대응을 중심으로 Internalizing Neoliberal Globalization in Korea - A Case for Developmental Neoliberalization », *경제와사회 Economy and Society*, 2009.9, p.40-68.

ZHANG X. & R. WHITLEY (2013), « Changing Macro-structural Varieties of East Asian Capitalism », *Socio-Economic Review*, Vol.11 (2), p.301-336.

ZIMMERMANN B. (2006), « Changes in work and social protection: France, Germany and Europe », *International Social Security Review*, Vol. 59 (4), p.29-45.