

Développement économique et social en République de Corée: Processus, institutions et acteurs

Comment ce pays a-t-il fait pour se relever en si peu de temps de la guerre de Corée, tel le phœnix qui renaît de ses cendres, pour devenir le “miracle des Han”? Quelles conclusions et quelles leçons les pays faisant face aux défis de développement peuvent-ils tirer de l’expérience coréenne en ce début du XXIe siècle?

Du pays déchiré par la guerre et tributaire de l’aide au miracle économique

En 1945, la République de Corée était un pays pauvre, essentiellement agricole, qui ne pouvait subvenir à ses besoins alimentaires. Outre l’instabilité politique causée par l’affrontement avec le Nord, qui a abouti à la guerre de Corée (1951-1953), la pauvreté, très répandue, était un terreau d’instabilité sociale. La guerre a détruit le peu d’infrastructure économique qui existait, a encore abaissé le niveau de vie et accentué la dépendance à l’aide internationale, en particulier liée aux besoins d’urgence. Les dons de vivres et d’engrais en provenance des États-Unis constituaient la plus grande part de l’aide internationale reçue entre 1945 et 1965. Les dons et l’assistance technique, principalement pour l’infrastructure physique et institutionnelle de l’agriculture et du développement rural, ont eu la priorité jusque vers 1965, époque à laquelle l’aide internationale, en particulier la part des capitaux étrangers qui provenait des États-Unis, a commencé à décroître et où a été lancée une politique d’industrialisation intensive axée sur les exportations.

Entre 1965 et 1989, au moment où l’aide extérieure sous forme de dons baissait fortement, en termes absolus comme en termes relatifs, le PIB par habitant progressait au rythme d’environ 7,2 % en moyenne par an. L’inégalité des revenus et les taux de pauvreté ont considérablement reculé, la Corée dépassant par ces résultats la plupart des pays à revenu intermédiaire. Au début des années 1980, l’aide, qui atteignait 9,3 % en 1960, alors l’un des niveaux les plus élevés au monde, avait été ramenée à 0,6 % du PIB. La République de Corée a quitté la catégorie des pays emprunteurs de la Banque mondiale en 1995, et est devenue membre du CAD de l’OCDE en 2010.

Rendre la coopération internationale au développement efficace: Leçons à retenir de la République de Corée

En 2011-2012, l’UNRISD et l’Agence coréenne pour la coopération internationale (KOICA) ont travaillé sur un projet de recherche commun, Rendre la coopération internationale au développement efficace: Leçons à retenir de la République de Corée, pour éclairer d’un jour nouveau l’expérience de développement de la République de Corée, et réfléchir à ce que cette expérience peut apprendre aux pays faisant face aux défis de développement en ce début du XXIe siècle.

Le projet a consisté à examiner la manière dont les politiques étrangères, d’aide et autres, et les politiques nationales, les processus, institutions et acteurs nationaux se sont conjugués pour aboutir au développement économique, politique et social du pays. Le projet s’est particulièrement intéressé aux résultats obtenus sur les plans de la croissance économique, de la démocratisation et de la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Les conclusions de ce travail de recherche ont aidé à positionner la République de Corée comme acteur international émergent au sein du CAD de l’OCDE et du G20. Parce qu’elle met en évidence des facteurs qui remettent en question les interprétations données jusqu’à présent de l’expérience de développement coréenne, l’analyse peut inspirer et éclairer les bailleurs de fonds tout comme les bénéficiaires d’aide internationale.

La synergie des politiques sociales de redistribution des terres et d'investissement dans le capital humain a jeté les bases du changement structurel et de la croissance économique

En 1945, plus de 80 % des exploitants agricoles en République de Corée payaient des fermages usuraires. Ces graves inégalités entre les exploitations agricoles étaient une importante cause de pauvreté et de troubles sociaux. Les terres dont les propriétaires étaient des Japonais et de grands propriétaires fonciers coréens ont été redistribuées par deux réformes agraires mises en œuvre par le gouvernement militaire des États-Unis en Corée (1945-1948) et le gouvernement Rhee (1948-1960), dont les objectifs politiques et économiques étaient de prévenir les troubles sociaux et d'accroître la productivité agricole. Sous le gouvernement Rhee, 74 % des terres visées par la réforme ont été redistribuées. Le gouvernement les a acquises et a indemnisé les propriétaires par des obligations gouvernementales dont la valeur était inférieure à la valeur marchande des terres. La réforme a donc eu un puissant effet de redistribution des richesses. La montée de l'instabilité budgétaire et l'inflation en hausse ont encore réduit la valeur des obligations. La proportion des familles propriétaires de tout ou partie des terres qu'elles cultivaient a fait un bond, puisque de 48,4 % en 1945, elle est passée à plus de 90 % après la réforme agraire des années 1950.

En plus de la redistribution des richesses, la réforme agraire du gouvernement Rhee a eu aussi pour effet d'encourager l'investissement dans la formation

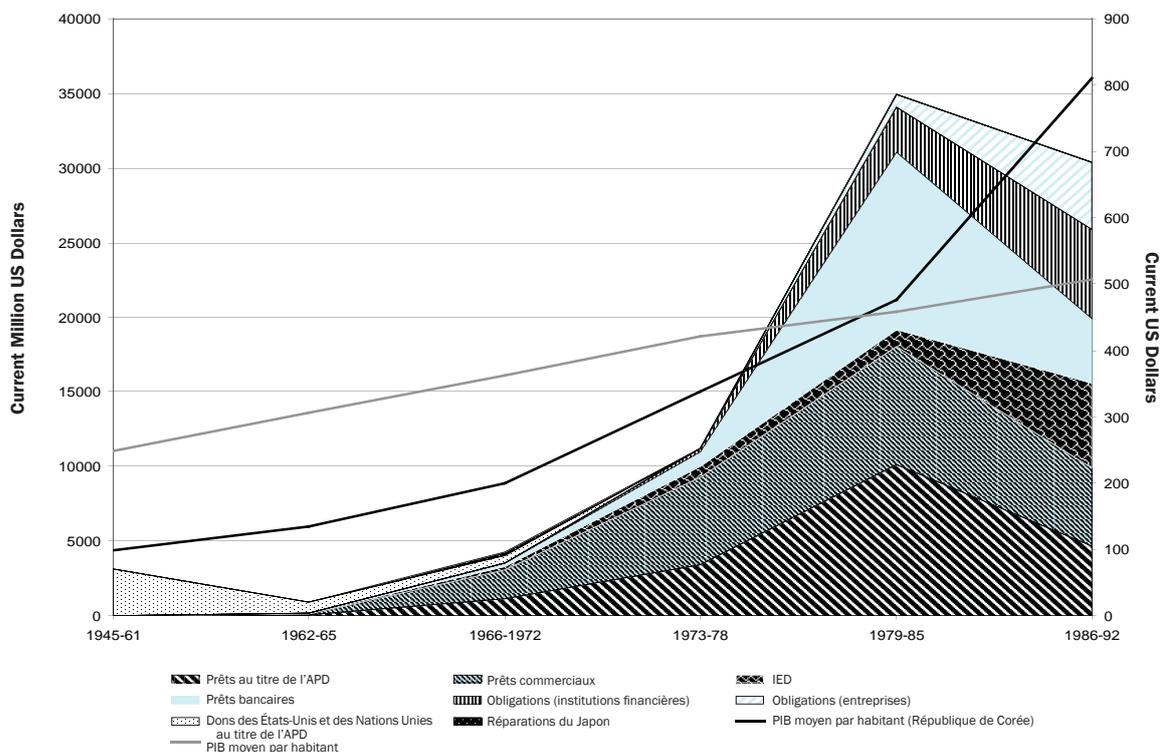
du capital humain. Elle l'a fait en donnant le choix aux propriétaires fonciers: ceux-ci pouvaient soit recevoir des obligations en échange de leurs terres, soit les mettre à profit en y établissant des écoles privées. En conséquence, la proportion des écoles secondaires privées, qui était de 20 % des écoles secondaires en 1945, atteignait 42 % en 1957, et la plupart se trouvaient en zones rurales.

En même temps, d'autres mesures ont été prises pour améliorer l'accès des enfants à l'école dans les zones rurales. Le gouvernement consacrait un budget important à l'éducation pour permettre la construction d'écoles primaires en zones rurales et à l'éducation et à la formation des enseignants qu'il envoyait dans les campagnes, mais aussi dans les zones urbaines. Grâce à l'augmentation du nombre des écoles privées, dont la plupart comprenaient des classes dans les cycles du primaire et du secondaire, les élèves ont pu réussir leur passage du primaire vers le secondaire. Le relèvement du niveau d'instruction dans les zones rurales a contribué de manière non négligeable à pourvoir en travailleurs éduqués et qualifiés les industries à forte intensité de main-d'œuvre qui travaillaient pour l'exportation dans les années 1960 (Document de Yi, Cocoman, Rhee et Chung).

La conditionnalité de l'aide et un manque de vision en matière de développement a freiné l'investissement dans les secteurs productifs

Le gouvernement Rhee (1948-1960) s'est employé à maximiser le volume de l'aide plutôt qu'à l'investir de manière productive. Mais l'aide était

Apport de capitaux étrangers et PIB par habitant



Sources: Chung-yum Kim (2011). *From Despair to Hope*, Korea Development Institute, Seoul; and Groningen Growth and Development Centre (2012), Total Economy Database, www.rug.nl/feb/Onderzoek/Onderzoekscentra/GGDC/data/tes

assortie d'un certain nombre de conditions. Selon le fonds de contrepartie créé à l'initiative des États-Unis, qui était conçu comme un mécanisme de stabilisation des prix, le gouvernement devait se doter de réserves en monnaie locale d'un montant correspondant à celui de l'aide fournie en nature. De 1945 à 1961, n'ayant ni source importante de devises, ni plan à long terme pour investir dans des secteurs productifs, le gouvernement a fixé des taux de change artificiellement élevés et des prix bas en monnaie locale pour les biens importés par le biais de l'aide. Ceci devait permettre d'accroître le pouvoir d'achat du fonds de contrepartie, ce malgré les réclamations des bailleurs de fonds à une dévaluation de la monnaie coréenne. Ceci a engendré des montées inflationnistes, ainsi qu'une incertitude sur les prix et le taux de change, ce qui a réduit l'efficacité des incitations à investir sur le long terme. De plus, le pouvoir d'affecter et d'utiliser l'aide internationale était concentré entre les mains du président et d'une petite élite qui n'avaient pas de projet national de développement. Dans ces circonstances, la corruption gagna du terrain tant au sein du gouvernement que du monde des entreprises, plus intéressés par les activités d'influence que par les rendements que pouvaient rapporter des placements réels.

Avec des plans de développement dirigés par l'État, l'aide internationale a été affectée à des investissements productifs

À partir de 1962, les politiques qui régissent le budget, les taux de change, l'inflation, l'emploi, l'industrie, l'éducation et la technologie ont été intégrées dans des plans quinquennaux de développement économique. Il s'agissait de planifier à long terme et de manière centralisée la mobilisation, l'affectation et l'utilisation des ressources à investir dans la production et en particulier dans un secteur d'exportation compétitif. L'aide internationale, et d'autres ressources externes et internes ont été regroupées pour exécuter les projets prévus dans les plans économiques.

Au début du premier mandat de M. Park en 1963, l'engagement des États-Unis en faveur de la sécurité faiblissait et leurs dons en nature et en espèces étaient progressivement remplacés par des prêts. Au lieu de chercher à maximiser la valeur de l'aide internationale, le gouvernement Park l'a investie en priorité dans la production. Il a pris des mesures pour réduire le taux d'inflation afin de ne rien perdre de la valeur des sommes investies dans l'industrialisation. Le taux de change était fixé pour rendre l'industrie compétitive, en particulier les secteurs tournés vers l'exportation. Le gouvernement Park a activement diversifié les sources d'aide pour réunir les investissements nécessaires, et a apporté un soutien administratif au secteur privé dans le but d'attirer des ressources extérieures. Parfois, des industriels négociaient avec des bailleurs de fonds étrangers au nom du gouvernement. Celui-ci, bon stratège, laissait s'exprimer l'opposition aux exigences et aux conditions des donateurs, ou même l'encourageait, afin d'obtenir des résultats plus favorables dans les négociations (document de Yi, Cocoman, Rhee et Chung).

Les entreprises publiques ont joué un rôle crucial dans l'investissement, l'emploi et la croissance

À partir des années 1960, le gouvernement s'est appliqué, par ses politiques macroéconomiques, commerciales et industrielles, à protéger et à promouvoir les entreprises publiques, quelle que soit leur taille. En concentrant l'aide internationale et d'autres ressources sur l'industrie nationale, en appliquant des règles et des lois strictes pour protéger et promouvoir le contenu local, et en encourageant activement les petites et moyennes entreprises, le gouvernement a créé des conditions propices à l'accumulation de savoir-faire nationaux, de capacités managériales et de compétences techniques dans l'appareil de production. Très tributaires des avantages visibles et invisibles de ce soutien, les entreprises publiques ont préféré créer des emplois et des recettes dans leur pays plutôt qu'à l'étranger. Leur dépendance à l'égard du soutien des institutions publiques a aussi réduit les fuites de capitaux et l'exode des cerveaux. Les politiques tendant à promouvoir le contenu local des produits et des services pendant la période de développement de l'industrie lourde et des industries chimiques dans les années 1970 ont eu pour corollaire le développement de PME spécialisées dans la fourniture de pièces détachées aux grandes entreprises (document d'Amsden).

L'alignement des mécanismes de formation et d'utilisation du capital humain sur l'industrialisation a été crucial pour la création d'emplois et la croissance économique

Le gouvernement a systématiquement coordonné ses politiques de formation, d'accumulation et d'utilisation du capital humain pour répondre aux



Photo: UN Photo/Grant McLean

Au lendemain de la guerre en Corée: des jeunes se réchauffant autour d'un feu dans les ruines de Séoul, 1950.

besoins de main-d'œuvre et de qualifications des industries cibles et atteindre les objectifs des plans de développement économique.

Pendant la période d'industrialisation intensive, dans les années 1960 et 1970 en particulier, l'État a été au centre de l'innovation, de l'adoption et de la diffusion des savoirs et des techniques, à la fois via les instituts publics de recherche et développement, et par un soutien indirect et direct aux instituts de recherche et développement et aux industries du secteur privé. Il a ainsi renforcé la capacité des individus et des organisations à absorber et à diffuser les savoirs théoriques et pratiques dans de nombreuses disciplines, et a aidé à traduire ce savoir en un "savoir-produire".

Pour établir un lien direct entre l'éducation et le développement technologique, le gouvernement a planifié et réglementé la formation professionnelle dans les programmes scolaires, et rendu obligatoire la formation sur le tas dans les usines, pour inculquer les connaissances et les qualifications faisant défaut. Des quotas ont été établis pour les étudiants et les professeurs dans les universités, pour que les diplômés sortants répondent aux besoins des principales industries. Nombre d'institutions publiques ou bénéficiant de soutiens publics ont été créées également, dont le KIST (Institut coréen pour l'industrie et la science, fondé en 1966) et le KAIST (Institut supérieur de Corée pour les sciences et techniques, créé en 1971). Dans les années 1970, ils ont joué un rôle majeur dans le développement



Photo by UN Photo/PB

Accroître la production agricole: un aide chimiste pesant des échantillons au laboratoire de l'Unité pour la fertilité des sols, 1964.

des technologies de pointe pour les industries clés des secteurs public et privé tels que l'acier, les produits chimiques et l'électronique. Le gouvernement a recruté directement le personnel de ces institutions, offrant des conditions de travail propres à attirer universitaires et techniciens.

La démarche de l'État est remarquable à deux titres. Il convient d'abord de relever son rôle de bailleur. Bien que ne représentant que 0,5 % du PIB jusque vers 1975, la recherche et développement était assurée à plus de 80 % par des instituts publics. Ensuite, la coordination par le gouvernement de la recherche et développement, de l'éducation, de la formation, notamment professionnelle, et des investissements publics dans les industries clés, qui a eu pour effet de relier l'éducation, la technologie et l'industrialisation dans divers secteurs, a créé des synergies facilitant le développement économique (document de Kim).

L'industrialisation est allée de pair avec une redistribution en faveur des zones rurales

Contrairement à l'idée très répandue qui veut que le développement agricole précède le développement industriel ou en soit une condition, le développement rural en République de Corée a suivi le décollage des industries manufacturières d'exportation à forte intensité de main-d'œuvre.

Le Saemaul Undong (Mouvement Nouveau Village) a été lancé par le gouvernement en 1970, à un moment où les populations rurales souffraient encore d'un manque d'équipement et de services, alors que les citoyens voyaient leurs moyens d'existence s'améliorer rapidement. Le Saemaul Undong est devenu un programme national de développement rural et le symbole d'un développement participatif guidé par le gouvernement. Bien que la pauvreté soit encore très répandue dans les années 1970, l'extrême pauvreté a sensiblement reculé et l'infrastructure rurale s'est beaucoup améliorée.

Le succès du Saemaul Undong comme programme de développement rural a reposé sur diverses politiques complémentaires destinées à redistribuer les richesses et les revenus vers les zones rurales, et à faire entrer la main-d'œuvre rurale au service de la production.

Parmi ces politiques, il faut citer la réforme agraire, le système de crédit rural, planifié et régi par les autorités centrales, et les services d'annulation de la dette privée, ainsi que le développement des industries liées à l'agriculture comme celles des engrais, des machines agricoles et des variétés de riz à haut rendement. Ces politiques ont axé des ressources, extérieures et nationales (telles que l'aide et les recettes fiscales provenant des industries d'exportation), sur des zones rurales plutôt que sur des zones urbaines. L'écart des revenus entre zones rurales et zones urbaines était presque comblé avant la fin des années 1970 (document de Douglass).

Un partenariat unique entre le public et le privé pour l'éducation et la santé

En République de Corée, l'État dirigeait les ressources vers les zones prioritaires et soumettait à des règles savamment conçues l'utilisation de la propriété privée et les services rendus par des organismes privés à des fins publiques: le partenariat entre le public et le privé obéissait à des intérêts publics plutôt qu'à des intérêts privés.

À part les frais de l'enseignement universitaire, il n'y a pas de différence sensible entre les services publics et privés d'éducation et de santé pour ce qui est de la qualité et du coût de ces services pour les utilisateurs. C'est un phénomène intéressant dans le contexte des débats sur la qualité et l'accessibilité économique des services sociaux, qui tendent à opposer le public au privé comme s'il fallait choisir entre les deux.

L'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire sont essentiellement publics et le deuxième cycle du secondaire et l'enseignement supérieur sont majoritairement privés. Depuis 1945, les écoles publiques ont dispensé l'enseignement primaire à plus de 98 % des élèves. Pour l'enseignement secondaire du premier cycle, la proportion des élèves des écoles publiques est passée de 55 % en 1965 à 81 % en 2005. En revanche, environ la moitié des élèves de l'enseignement secondaire du deuxième cycle et plus de 80 % des étudiants dans l'enseignement supérieur sont dans des établissements privés.

Dans le domaine de l'éducation, le gouvernement a dirigé les ressources publiques vers l'enseignement primaire obligatoire dans les années 1960 et vers le premier cycle de l'enseignement secondaire dans les années 1980. Il a encouragé simultanément les investissements privés dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement tertiaire en garantissant les droits de propriété des investisseurs et en versant d'importantes subventions. Au début des années 2000, les subventions de l'État représentaient environ 76 % du budget annuel total pour les écoles secondaires du premier cycle et 54 % pour les écoles secondaires du deuxième cycle. La gestion des établissements privés était réglementée dans le détail: la réglementation portait notamment sur les contingents annuels d'admission, le montant maximum autorisé pour les frais d'enseignement, le nombre et le contenu des cours, les conditions à remplir pour les diplômes de fin d'étude et les qualifications des enseignants, ce qui avait pour effet d'égaliser les coûts et la qualité entre l'enseignement public et l'enseignement privé.

Étant donné la dépendance à l'égard des subventions du gouvernement, les propriétaires d'écoles privées pouvaient soit se conformer aux politiques et à la réglementation de l'État, soit financer leur activité avec les subventions et les frais d'enseignement facturés, et moins investir. Le choix de la première solution qu'a fait la grande majorité d'entre eux est le résultat de la fermeté avec laquelle l'État a imposé

son contrôle, ses lois et ses réglementations, ainsi que d'une société civile active et organisée.

Dans le domaine de la santé, en 2010, 88,2 % du total des lits se trouvaient dans des établissements à but lucratif, contre 41,8 % en 1962. En 1989, l'assurance maladie nationale, placée sous le contrôle du gouvernement, a été étendue à toute la population. Le gouvernement a fait en sorte d'établir une relation harmonieuse entre les établissements de santé publics et privés, le rôle premier de l'État étant celui d'autorité de surveillance plutôt que de prestataire de services. Diverses politiques publiques telles que des mesures d'exemption fiscale et des subventions ont servi à canaliser les investissements privés vers la santé. En même temps, des incitations telles que l'exemption du service militaire ont été utilisées pour attirer le personnel médical dans les hôpitaux et centres de santé publics. Le soutien apporté par la puissance publique aux prestataires de services privés et publics a contribué à une expansion progressive des services et du personnel de santé.

L'État n'a jamais contrôlé le secteur de la santé aussi étroitement que celui de l'éducation. Le rôle premier d'autorité de surveillance joué par le gouvernement et la puissante organisation des hôpitaux privés et du personnel médical ont donné naissance à un système de santé marqué par des contradictions: une assurance maladie "universelle", mais un ensemble relativement limité de prestations couvertes et une forte contribution des assurés aux dépenses (33,8



Photo by UN Photo/PB

Étendre les services de santé publique: une mère enregistrant son bébé au dispensaire pour mères et enfants du Centre de santé de Séoul, 1964

% en 2010); des dépenses de santé représentant un faible pourcentage du PIB (6,5 % en 2009); une technologie médicale de pointe disponible à un large public et des dépenses faibles pour la prévention des maladies, l'assainissement et l'administration de la santé publique (document de Yi).

Les politiques qui ont été à l'origine du développement florissant du pays ont affaibli l'autoritarisme et semé les germes de la démocratie

Comme l'a fait remarquer Amartya Sen, il n'existe aucune preuve tangible que les politiques à l'origine du développement florissant d'un pays soient incompatibles avec une plus grande démocratie, ou qu'elles aient besoin de l'autoritarisme pour se maintenir.

Un certain nombre des politiques mises en œuvre par des régimes autoritaires qui se sont succédé en République de Corée avaient pour résultat d'encourager la démocratisation. Parmi ces politiques on peut citer : l'instruction de la population active grâce à des politiques menées dans les domaines de l'éducation et de la formation du capital humain; le renforcement des organisations rurales par des politiques de développement rural; la participation des organisations de la société civile à la prestation des services sociaux; et la défense des intérêts et la protection sociale des travailleurs par des syndicats et des organisations professionnelles.

Les inégalités entre hommes et femmes, séquelles sociales de la trajectoire de développement

La dimension du genre dans l'expérience de développement de la République de Corée met en évidence divers compromis entre les politiques de production, de réduction de la pauvreté et de reproduction. La politique de planification familiale menée auprès des femmes – l'un des principaux éléments de la politique menée par le régime autoritaire pour juguler la croissance démographique et accroître l'offre de main-d'œuvre féminine entre les années 1960 et 1980 – a atteint son but puisqu'elle a réussi à réduire le taux de fécondité. Cependant, dans l'ensemble, elle n'a pas su renforcer la position des

du travail entre hommes et femmes. La littérature sur le rôle des femmes dans le développement coréen a porté principalement sur le secteur manufacturier alors que les femmes ont été actives dans le secteur primaire, dans lequel elles dominaient dans les années 1960 et 1970, et ont joué un rôle important dans la prestation des services sociaux et les projets de développement rural. Dans ces rôles, elles ont assumé la double charge du travail et de la famille. Cette double charge, lié au fait que les femmes sont dans l'ensemble identifiées à la sphère de la reproduction, et la faiblesse persistante des salaires qui leur sont versés (des 29 pays de l'OCDE, c'est en Corée que la différence salariale entre hommes et femmes est la plus marquée) entretiennent la forte inégalité qui continue de régner entre hommes et femmes en République de Corée (document de Lee).

La dégradation de l'environnement résulte d'un échec des politiques et non d'une absence de politiques

Les politiques qui ont assuré l'industrialisation et la croissance économique de la République de Corée ne se sont pas accompagnées de mesures efficaces de protection de l'environnement. En fait, l'élan imprimé à l'industrialisation dans les années 1960 et 1970 n'a fait qu'aggraver la dégradation de l'environnement causée par la guerre et la pauvreté dans les années 1940 et 1950.

Les politiques environnementales ont connu quatre phases. Au cours de la première phase, des années 1960 aux années 1980, la protection de l'environnement jouait un rôle secondaire par rapport aux politiques de développement industriel. Ce fut la phase des restrictions ex post, celle où un régime autoritaire assumait le commandement et le contrôle des opérations.



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20984

