



institut universitaire  
graduate institute  
d'études du développement  
of development studies

# Etudes courtes

Développement et crise en Corée  
du Sud (1961-1998)

Dimensions sociales  
d'une révolution industrielle inachevée

Philippe REGNIER

Etudes courtes n° 1



ÉTUDES COURTES  
n° 1

DÉVELOPPEMENT ET CRISE  
EN CORÉE DU SUD (1961-1998)

Dimensions sociales  
d'une révolution industrielle inachevée

*Philippe Régnier*

© IUED, février 1999

FS 12.-

INSTITUT UNIVERSITAIRE D'ÉTUDES DU DÉVELOPPEMENT  
Service des publications  
Case postale 136 – CH-1211 GENÈVE 21  
<http://www.iued.unige.ch> – [publications@iued.unige.ch](mailto:publications@iued.unige.ch)



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>PREMIERE PARTIE – LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LA COREE MODERNE : UNE REVOLUTION INDUSTRIELLE ?</b>	<b>7</b>
<b>Histoire du développement de la Corée : une brève rétrospective</b>	<b>7</b>
<b>La « révolution industrielle » sud-coréenne comme réaction à des chocs de modernisation d'une rare intensité</b>	<b>9</b>
<b>La « révolution industrielle » sud-coréenne conduite par un Etat-développeur dominant</b>	<b>10</b>
<b>L'encadrement et le contrôle du changement social au service prioritaire du développement économique</b>	<b>12</b>
Le choix stratégique initial de la stabilisation politique et sociale	12
Tentatives de légitimation du pouvoir politique par le développement économique et le changement social immédiat : des succès incontestables	12
Dictature et contestation sociale : des difficultés non moins réelles	13
<b>Développement économique, changement social et amorce de démocratisation politique</b>	<b>14</b>
Développement économique et changement social	14
Changement social et problèmes en suspens	15
Mouvement initial de démocratisation	16
<b>DEUXIEME PARTIE – AJUSTEMENT STRUCTUREL ET CRISE SOCIALE (1997-1998)</b>	<b>17</b>
<b>Les réalisations en matière de politique sociale jusque dans les années 90</b>	<b>18</b>
Politique de l'emploi	18
Politique salariale	19
Développement d'un système de protection sociale	20
Système d'assurance santé	22
Politique de retraite	24
Assurance chômage	24
Politique sociale en matière d'éducation	25
Politique du logement	25
Femmes et politique sociale	26
<b>Les limites et les échecs des tentatives de démocratisation sous Kim Young-sam (1992-1997)</b>	<b>26</b>
Essai d'amplification de la démocratisation politique et sociale depuis 1992	26
Regards sur les enjeux socio-économiques avant la crise	27

<b>Les conséquences sociales immédiates de la crise de 1997-1998</b>	<b>28</b>
La crise financière provoque le changement politique (octobre-décembre 1997)	28
La montée vertigineuse du chômage	29
Autres aspects sociaux de la crise	30
<b>Traitemennt social de la crise</b>	<b>31</b>
Crédibilité politique et sociale du président	31
La marge de manœuvre du nouveau pouvoir : la crise comme levier de changement ?	32
Le diagnostic controversé des responsabilités internes et externes de la crise : ouverture accrue ou repli néonationaliste de la Corée ?	33
La gravité relative de la crise coréenne : test ultime sur le chemin de la maturation d'une société industrielle ?	35
<b>CONCLUSION</b>	<b>37</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE</b>	<b>39</b>

## INTRODUCTION

A tort ou à raison, la perception de la Corée du Sud la plus répandue en Occident, avant même la crise de 1997-1998, renvoie à l'image d'un pays ayant réussi son développement économique, mais à un coût social élevé, jugé exorbitant par certains observateurs supposés informés. Par exemple, durant les quinze dernières années, bon nombre d'organisations patronales et syndicales de l'OCDE (Organisation de développement et de coopération économiques) ont accusé les firmes coréennes de s'être imposées sur le marché international en sacrifiant tout progrès salarial et social, et en maintenant des relations industrielles archaïques et autoritaires.

La crise financière asiatique est venue brutalement ébranler la confiance dans le prétendu modèle de développement coréen, tant loué hier encore par les agences financières internationales, et dont voulaient s'inspirer plusieurs voisins de la Corée, et non des moindres, comme la Chine ou la Russie<sup>1</sup>. Le programme d'ajustement structurel, décidé au début de 1998 par le nouveau président sud-coréen en accord avec le FMI, ne ferait, aux yeux de ses détracteurs, que privilégier le retour de la croissance économique à tout prix. Il aurait pour conséquence immédiate, à coût de restructurations industrielles et de licenciements massifs, l'exacerbation du « désert social » préexistant<sup>2</sup>.

Cette étude tente de replacer le débat sur le développement ou non-développement social sud-coréen dans un contexte historique et sociopolitique remontant aux origines du décollage économique des années 60-70, en soulignant les spécificités du mode de développement intervenu depuis lors. Ainsi, contrairement à une certaine pensée dominante ayant prévalu jusqu'au seuil de la crise asiatique, cette étude soutient que les spécificités du développement sud-coréen n'ont probablement jamais été dupliquées ailleurs, à l'Est (économies en

<sup>1</sup> BANQUE MONDIALE, *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, Washington D.C., Oxford University Press, 1993 ; CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement), *Rapport annuel*, Genève, 1996 ; CNUCED, *East Asian Development : Lessons for a New Global Environment, A Study Series, Project sponsored by the Government of Japan*, 1996. Consulter également à titre d'exemples au sein d'une bibliographie très abondante sur le sujet : AMSDEN, Alice, *Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press, 1989 ; BOUTEILLER, Eric et FOUQUIN, M., *Le développement économique de l'Asie orientale*, Paris, La Découverte, 1995 ; CAMROUX, David et DOMENACH, J.-L., *L'Asie retrouvée*, Paris, Seuil, 1997 ; GODEMENT, François, *La renaissance de l'Asie*, Paris, Odile Jacob, 1993 ; HONG, Wontack, « Export-Oriented Growth of Korea : A Possible Path to Advanced Economy », *International Economic Journal*, vol. 4, no. 2, Summer 1990, pp. 97-118 ; KANG, T.W., *Is Korea the Next Japan ? Understanding the Structure, Strategy, and Tactics of America's Next Competitor*, New York, Macmillan, 1989 ; LASSERRE, Philippe et SCHUTTE, H., *Stratégies pour l'Asie-Pacifique : se préparer au siècle du Pacifique*, Paris, Dunod, 1996 ; MASUYAMA, Seiichi and others (eds), *Industrial Policies in East Asia, Singapore and Tokyo*, ISEAS (Institute of South-East Asian Studies) and Nomura Research Institute, The Tokyo Club Foundation for Global Studies, 1997 ; NAISBITT, John, *Megatrends Asia : The Eight Asian Megatrends that Are Changing the World*, London, Brealey, 1995 ; PAULET, Jean-Pierre et MOR, I., *L'Asie et la croissance*, Paris, Ellipses, 1996 ; ROHWER, Jim, *Asia Rising*, Singapore, Heinemann, 1995 ; SONG, Byung-nak, *The Rise of the Korean Economy*, Hong Kong, Oxford University Press, 1990 ; VOGEL, Ezra F., *The Four Little Dragons : The Spread of Industrialization in East Asia*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.

<sup>2</sup> LEE, Chung H., *La transformation économique de la Corée du Sud. Leçons pour les économies en transition*, Paris, OCDE, Centre de développement, 1995, 53 p. ; LEE, Chung H. and YAMAZAWA, I. (eds), *The Economic Development of Japan and Korea : A Parallel with Lessons*, New York, Praeger, 1990 ; WESTPHAL, Larry E., « Industrial Policy in an Export-Propelled Economy : Lessons from South Korea's Experience », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, no. 3, Summer 1990, pp. 41-59.

transition) ou au Sud (économies en développement). La Corée n'aurait jamais dû être érigée en modèle, et encore moins en donneuse potentielle de leçons.

Afin de jeter un regard critique mais nuancé sur l'histoire sociale du développement coréen, avant la crise et depuis, cette étude tente de démontrer les hypothèses suivantes :

- il n'est pas certain que la nouvelle dictature militaire sud-coréenne, issue du coup d'État de 1961, ait présidé à la mise en place d'un régime autoritaire de type classique (analogue à la dictature précédente), ayant fait dès le départ l'impasse sur le développement social et les droits au mieux-être du plus grand nombre ;
- il n'est pas davantage acquis que le développement rapide, et même à « marche forcée » jusqu'à l'assassinat du président Park (1979), ait sacrifié systématiquement tout progrès social ;
- enfin, et bien qu'il soit encore très difficile de mesurer avec un recul suffisant toutes les implications de la crise de 1997-1998, il n'est pas évident *a priori* que l'ajustement structurel tenté par le gouvernement issu du scrutin de décembre 1997 implique une destruction orchestrée de l'emploi et des acquis sociaux gagnés laborieusement durant les trois décennies antérieures.

En bref, cette étude nourrit une double ambition. Démontrer d'abord que la Corée du Sud a été capable d'enclencher à partir de 1961 une véritable révolution industrielle, dans un contexte historique certes différent de l'Europe ou du Japon du XIX<sup>e</sup> siècle, mais reposant néanmoins sur un nouveau type de contrat social « à la coréenne ». Démontrer ensuite que la résolution de la crise de 1997-1998 passe par la redéfinition de ce contrat, comme le propose d'ailleurs le nouveau président Kim Dae-jung, issu pour la première fois de l'opposition.

## **PREMIÈRE PARTIE – LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA CORÉE MODERNE : UNE RÉVOLUTION INDUSTRIELLE ?**

Les sciences sociales ne se satisfont pas de certaines définitions traditionnelles de la révolution industrielle, reposant pour l'essentiel sur l'évolution des sciences et des techniques. « Les apports des sciences économiques, [...] ceux de l'histoire des groupes sociaux et de leurs mentalités, ceux de la sociologie ont rendu les historiens à la fois plus habiles et plus circonspects dans le maniement de la notion de révolution industrielle. »<sup>3</sup>

On se reportera aux nombreux ouvrages traitant des révolutions anglaise, française et japonaise au cours des deux siècles passés pour se convaincre, si besoin est, que la révolution industrielle est un objet d'étude éminemment interdisciplinaire, dans la mesure où elle constitue un phénomène autant politique et social qu'économique et technique. Dans les trois pays cités, la révolution dite industrielle coïncide d'ailleurs avec des processus révolutionnaires dans le champ sociopolitique et même militaro-sécuritaire.

La première partie de cette étude se base sur l'hypothèse que l'histoire des premières années de la jeune République de Corée (1945-1960) réunit tous les ingrédients d'une crise structurelle et conjoncturelle conduisant à une révolution sociopolitique, d'inspiration « jeune militaire », utilisant le levier du coup d'Etat de 1961. Cette révolution est immédiatement suivie par le lancement d'une révolution industrielle (couvrant au moins la période 1961-1979, et même 1979-1987), destinée – à l'image du Japon un siècle plus tôt – à rattraper le niveau de développement de l'Occident et à relever les multiples défis du monde communiste voisin (Corée du Nord, Chine, URSS).

En d'autres termes, l'auteur suggère que le développement spectaculaire de la Corée s'inscrit d'une part dans un contexte de changement sociopolitique assez radical dès 1961, et d'autre part en conformité avec un nouveau dessein de transformation à la fois économique et sociale, aussi profonde et rapide que possible.

### **Histoire du développement de la Corée : une brève rétrospective**

C'est dans un environnement géostratégique et sociopolitique très particulier (occupation japonaise et Guerre mondiale, puis guerres froide et chaude des années 40 et 50), et non en vertu d'un quelconque modèle de développement préétabli ou téléguidé des Etats-Unis, que se sont inscrits le décollage puis le développement, souvent spectaculaire, de la Corée.

Ni les Nations Unies, ni le moindre économiste à l'époque n'ont d'ailleurs parié, au départ, sur le potentiel de développement de ce morceau de péninsule dépourvu de ressources naturelles et ravagé par la guerre et la division de son territoire. On a trop souvent tendance à oublier que l'expérience coréenne, contrairement aux autres pays nouvellement industrialisés d'Asie, nous renvoie d'abord à celle d'un pays du tiers-monde non seulement très pauvre, mais

---

<sup>3</sup> RIOUX, Jean-Pierre, *La révolution industrielle (1780-1880)*, Paris, Seuil, 1971.

également créé de toutes pièces, et devant être reconstruit au terme d'une guerre fratricide effroyable (guerre de Corée, 1950-1953).

En l'espace de trois à quatre décennies, les deux visages successifs de la Corée du Sud offrent un contraste saisissant.

La Corée des années 50 est classée parmi les pays les plus pauvres du monde, situation aggravée par les destructions énormes de la guerre qui a coûté la vie à 1,5 million de Coréens (environ un tué par famille). En 1959, elle se relève même moins rapidement que sa rivale, la Corée du Nord, qui vit son « âge d'or » de l'industrialisation lourde « à la soviétique ». La première dictature pro-américaine du président Syngman Rhee est un désastre tant politique qu'économique et social : 60% de la population sud-coréenne vit encore en dessous du seuil de pauvreté et plus du tiers est en situation de chômage ou de sous-emploi chronique.

Trente-sept ans plus tard, en 1996, la Corée est devenue la 14<sup>e</sup> puissance commerciale du monde, leader même dans certains secteurs comme la sidérurgie ou la construction navale. Elle a rattrapé le revenu par tête des pays d'Europe du Sud, et nourrit l'ambition de se ranger dans le club des pays les plus avancés en devenant la même année la deuxième nation asiatique membre de l'OCDE. Le chômage y est quasi inexistant (2,8%) et le pays importe même de la main-d'œuvre étrangère. Le salaire dans le monde ouvrier se situe au niveau du salaire minimum en France. Dans le domaine social, on compte 885 personnes par médecin (France : 332 ; Japon : 583), et plus de la moitié des Coréens sont propriétaires de logements neufs (plus spacieux qu'à Tokyo) après une dizaine d'années de mariage en moyenne.

La société coréenne s'est donc radicalement transformée. Le développement économique, généralisé à l'ensemble du territoire ou à peu près, a été à l'origine de changements sociaux très profonds sans interruption depuis les années 60. Ces changements ont nourri dès la fin des années 70 des transformations politiques d'intensité grandissante. Après l'assassinat en 1979 du président Park, père de la nouvelle dictature militaire et de la révolution industrielle depuis 1960, l'autorité musclée et souvent violente de son successeur, le général Chun, ne cessera d'être contestée politiquement par des forces sociales montantes (monde étudiant, monde ouvrier, Eglises) soutenues à l'étranger. Dès l'arrivée au pouvoir en 1987 d'un troisième militaire, le général Roh Tae-woo, celui-ci présidera aux premiers actes certes encore timides mais concrets de démocratisation politique et sociale comme première redistribution des fruits de la croissance économique rapide, à peine ralentie durant la brève récession de 1983-1985. Le phénomène redoublera d'intensité avec l'élection à la présidence en 1992 d'un premier civil, Kim Young-sam, puis fin 1997 avec celle de Kim Dae-jung, le plus fameux opposant à la dictature des militaires, que le président Park avait tenté plusieurs fois d'éliminer.

En dépit d'un coût social élevé et de résistances politiques non moins évidentes, l'une des meilleures tentatives de légitimation du pouvoir autoritaire des présidents Park et Chun est d'avoir réussi non seulement à industrialiser le pays, mais aussi à éléver rapidement le niveau de vie général d'une population encore misérable en 1960.

Dans un premier temps (1961-1975), c'est un Etat militaro-industriel largement autonome conduit par de jeunes militaires, chassant les vieilles élites aristocrato-foncières, soutenues implicitement par une société à prédominance

encore largement rurale, et bénéficiant de soutiens extérieurs solides (Etats-Unis, Japon), qui a été le principal artisan du développement<sup>4</sup>.

C'est seulement à partir des années 75-85 que le nombre des acteurs s'est élargi sur la scène sociopolitique, s'articulant avec une diversification progressive du tissu social. Ce double phénomène contribue depuis 1987 à un rééquilibrage graduel des rapports de force au sein de la société. Une forme de démocratisation « à la coréenne » est en gestation. Elle a atteint, avec l'élection du président Kim (1992-1997), un seuil de non-retour, sans avoir encore trouvé tous ses points d'ancrage et de stabilisation durable.

### La « révolution industrielle » sud-coréenne comme réaction à des chocs de modernisation d'une rare intensité

Tout comme le Japon d'avant Meiji ou la Chine d'avant Sun Yat Sen, le royaume « ermite » coréen était devenu à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle un grand malade. Malade de son incapacité à transformer ou à adapter la société aristocratique et confucéenne face à la montée en puissance militaro-industrielle et modernisatrice du Japon et de l'Occident.

La révolution de 1961, de nature précisément militaro-industrielle, constitue une réaction d'abord nationaliste à une série de chocs de modernisation, pour ne pas dire d'électrochocs à répétition depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>. Issu du mouvement des jeunes officiers réformistes (mouvement *chonggun*), le major-général Park était l'adversaire aussi bien du nouveau premier ministre démocrate Chang Myon (juillet 1960-mai 1961) que des grandes familles coréennes (aristocratie foncière) et de l'élite militaire traditionnelle fortement corrompues (large détournement de l'aide américaine à leur profit)<sup>6</sup>. Le coup d'Etat du 16 mai 1961 se veut une rupture avec l'ordre sociopolitique ancien, une révolution économique et sociale à la campagne et à la ville (pour endiguer la menace communiste), et une restauration nationaliste de l'identité coréenne et de la grandeur du passé précolonial.

La construction du nouvel Etat coréen et de son appareil militaro-industriel a été rendue possible non seulement, dans le domaine économique, par l'introduction forcée d'un nouveau système de production dominant, intensif et modernisateur (industrialisation « à la japonaise » avec le soutien américain, puis japonais également), mais aussi et surtout par un train de réformes sociopolitiques radicales, musclées et parfois violentes. Ces réformes ont bouleversé la société coréenne traditionnelle, héritée des royaumes précoloniaux, et la société préindustrielle,

<sup>4</sup> KIM, Yun-hwan, *The Role of the Government in the Export Expansion in the Republic of Korea : A Revisit*, Manila, Asian Development Bank, EDRC Report Series no. 61, February 1994 ; WADE, Robert, *Governing the Market : Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

<sup>5</sup> Il s'agit de la colonisation japonaise, la Seconde Guerre mondiale, l'occupation et la division de la péninsule, les guerres froide puis chaude entre les deux Corées, les pertes humaines et destructions considérables, l'indépendance politique sous tutelle américaine au Sud, les grandes difficultés de la reconstruction, l'échec du régime dictatorial de Syngman Rhee, l'instabilité grave durant le bref intermède démocratique de 1959-1961, la menace de la Corée du Nord s'industrialisant et s'armant très rapidement à l'époque.

<sup>6</sup> L'élection présidentielle du 15 mars 1960 avait reporté au pouvoir le président Rhee dans un climat de fraudes électoralas généralisées suivies de manifestations étudiantes incessantes malgré une répression sanglante. Sous la pression américaine, le président s'exile aux Etats-Unis en avril, le vice-président Lee Ki-bung se suicide. De nouvelles élections démocratiques, les premières jamais organisées, portent au pouvoir en juillet un nouveau président, Yun Po-son, aux pouvoirs fortement amoindris, et un premier ministre, Chang Myon.

héritée de la colonisation japonaise (1910-1945) et du régime autocratique et fortement corrompu de Syngman Rhee (1949-59). Contrairement à la plupart des dictatures militaires « classiques », le coup d'Etat de 1961 a joué la carte de la rupture avec l'ordre politique et social précédent au service d'un seul enjeu : rattraper le niveau de développement du Japon et de l'Occident et annihiler du même coup tout risque d'insécurité et de déstabilisation d'inspiration communiste nord-coréenne.

Dans le discours, mais aussi dans l'action, le nouveau régime s'est s'appuyé sur une recomposition brutale et rapide des rapports de pouvoir entre les anciens et nouveaux acteurs de la société coréenne de l'époque. La construction d'un « nouvel ordre » sociopolitique a cherché dès ses débuts à instrumentaliser politiquement la menace communiste interne et externe, et à légitimer aussi la confiscation au moins temporaire de tout libre arbitre individuel ou collectif. Priorité a été donnée à la stabilité politique au service exclusif du développement de l'économie et de l'amélioration des conditions de base de la vie quotidienne.

### **La « révolution industrielle » sud-coréenne conduite par un Etat-développeur dominant**

Confronté à un pays très pauvre, le nouveau régime s'appuie sur la construction d'un Etat bureaucratique fortement centralisé (tradition coréenne) mais d'un nouveau type : sa mission modernisatrice est de rattraper l'Occident et le Japon, et de battre du même coup la Corée du Nord en continuant la guerre désormais sur le terrain économique et social, et donc idéologique et stratégique. L'organisation de l'Etat comme acteur dominant est non seulement militaire, mais de type léniniste, au moins dans sa structure et ses instruments : édification d'un vaste appareil militaro-industriel, planification « colbertiste » de l'économie, contrôle d'une société enrégimentée au service de l'industrialisation à marche forcée, répression de toute velléité contestatrice au nom de la stabilité sociale et politique à tout prix.

A l'intérieur du pays, le nouvel Etat peut d'autant mieux s'ériger en acteur autonome et dominant de la modernisation que les autres forces sociales sont encore embryonnaires ou absentes de l'échiquier national<sup>7</sup>. La vieille aristocratie foncière et militaire est mise à l'écart. La bourgeoisie industrielle est quasi inexistante : les entrepreneurs sont rares, surtout dans l'industrie manufacturière, et le capital a été englouti dans la guerre et l'effort de reconstruction. La classe ouvrière est encore peu nombreuse et la classe moyenne n'est pas encore née. Face aux masses paysannes, le milieu urbain de type préindustriel (intellectuels, ouvriers, cadres, techniciens, étudiants, Eglises et partis politiques) est encore réduit et mal organisé. Le nouveau pouvoir (jeunes militaires et jeunes retraités de l'armée) place les siens à la tête de l'Etat, de l'armée et de la police, et d'un noyau dur de conglomérats militaro-industriels monopolistiques (les fameux *chaebols*). Il procède à une série de nationalisations visant tantôt les grandes familles corrompues de l'ancien régime, tantôt des secteurs clés de l'économie, y compris le secteur bancaire. Il mobilise les masses rurales en assurant enfin la sécurité et la stabilité du pays, et en procédant à une réforme agraire inspirée des modèles japonais et

---

<sup>7</sup> RÉGNIER, Philippe, « Changement social, démocratisation et enjeux de sécurité extérieure en Corée du Sud et à Taïwan », *Revue internationale de politique comparée*, septembre 1995, vol. 2, n° 2, pp. 319-342 ; « International Security, Political Enlargement and Democratization : The Cases of South Korea and Taiwan » in Michèle Schmiegelow (ed), *Democracy in Asia*, Frankfurt/New York, Campus Verlag and St Martin's Press, 1997, pp. 339-364.

taiwanais, et capable de stimuler à la fois la modernisation de l'agriculture et la demande de produits industriels<sup>8</sup>.

A l'extérieur du pays, la nouvelle stratégie coréenne d'industrialisation exportatrice correspond étroitement aux intérêts commerciaux et financiers dominants des Etats-Unis et du Japon. Elle permet une insertion rapide de la Corée dans le système capitaliste de production et d'échanges des pays de l'OCDE et bien au-delà, qui connaît son âge d'or dans les années 60-80.

Dans un premier temps (années 60-70), c'est donc un appareil d'Etat militaro-industriel largement autonome qui a été l'artisan du décollage économique<sup>9</sup>. Cette autonomie a été garantie par le soutien implicite de la base de la société lasse du régime précédent. Elle a également bénéficié de soutiens extérieurs (Etats-Unis, Japon) souhaitant se débarrasser de l'ancienne dictature de Syngman Rhee sans risquer de voir la Corée du Sud sombrer dans une dangereuse instabilité comme en 1959-1960<sup>10</sup>.

C'est seulement à partir des années 80 que le développement économique et la transformation sociale concomitante ont engendré un début de diversification des acteurs sociopolitiques. A côté des élites bureaucratiques ou industrielles proches du régime est née une nouvelle classe d'entrepreneurs privés et de nouveaux riches. Le prolétariat du secteur manufacturier a commencé à reculer en nombre au profit des employés du tertiaire et les classes moyennes sont devenues plus importantes que la classe ouvrière. Toutes ces nouvelles catégories sociales ont exprimé des exigences croissantes et variées vis-à-vis du pouvoir politique<sup>11</sup>.

Ce phénomène a contribué à un rééquilibrage très graduel des rapports de force économiques, sociaux et politiques. Il s'est traduit par des percées à la fois sociales et politiques de plus en plus spectaculaires vers la démocratisation en 1987, 1992 et finalement 1997. L'élection présidentielle en 1987, pour la première fois au suffrage universel, en faveur de Roh Tae-woo a marqué le début de réformes sociales (hausses massives des salaires, dépénalisation du droit de grève...). Celle en 1992 d'un premier civil, le président Kim Young-sam, a conduit à la dénonciation publique et pénale des exactions de la dictature des militaires et a franchi un seuil de démocratisation rendant peu vraisemblable le retour aux pratiques autoritaires du passé. En décembre 1997, l'élection-surprise du président Kim Dae-jung, leader charismatique de l'opposition farouche à la dictature du passé et proche des puissants milieux syndicaux, a ouvert une nouvelle ère dans la vie politique et sociale, la priorité étant de résorber la crise économique et financière (voir deuxième partie de cette étude).

---

<sup>8</sup> LANZAROTTI, Mario, *La Corée du Sud : une sortie du sous-développement*, Paris, PUF, 1992, pp. 109-138.

<sup>9</sup> CHAPONNIÈRE, Jean-Raphaël, *La Corée du Sud : un nouveau pays industriel*, Paris, La Documentation Française, Notes et Etudes documentaires, n° 4667-4668, mai 1982, pp. 19-97.

<sup>10</sup> STEINBERG, David I., *The Republic of Korea : Economic Transformation and Social Change*, Boulder, Westview Press, 1989, pp. 50-55.

<sup>11</sup> ROBISON, Richard and GOODMAN, D.S.G., « The New Rich in Asia : Economic Development, Social Status and Political Consciousness » in RICHARDS and GOODMAN (eds), *The New Rich in Asia*, London, Routledge, 1996, pp. 1-18 ; SUNOO, Harold Hakwon, *Où va la Corée du Sud ? Economie d'une dictature et enjeux démocratiques*, Paris, Publisud, 1988, pp. 70-156.

## **L'encadrement et le contrôle du changement social au service prioritaire du développement économique**

### **Le choix stratégique initial de la stabilisation politique et sociale**

L'objectif initial a été de garantir dès les lendemains du coup d'Etat de 1960 la stabilité politique et sociale du pays, au prix d'une mobilisation nationale autoritairement organisée et encadrée en faveur du décollage économique aussi rapide et visible que possible. Ce décollage devait être capable d'enrayer du même coup la crise structurelle de la fin des années 50, l'instabilité politique et sociale, et le risque latent mais réel de subversion communiste ou, pire encore, d'attaque militaire (Corée du Nord).

L'Etat-entrepreneur, soutenu par des appuis technologiques et financiers substantiels des Etats-Unis et du Japon, s'est substitué à la quasi-absence de capital privé, notamment dans les secteurs industriels jugés stratégiques (chimie, construction navale, métallurgie, sidérurgie). La modernisation de l'agriculture et la transformation du monde rural ont été l'un des moteurs de l'industrialisation et de l'urbanisation, et ont engendré de vastes transferts de main-d'œuvre et d'épargne vers la ville et l'usine<sup>12</sup>. L'explosion urbaine, la prolétarisation rapide, l'éveil syndical et la politisation des masses (guerre froide), le gonflement de la population scolaire et étudiante (accès généralisé à l'éducation), la contestation latente des Eglises ont été étroitement contrôlés.

### **Tentatives de légitimation du pouvoir politique par le développement économique et le changement social immédiat : des succès incontestables**

La stratégie de développement a misé à la fois sur une valorisation graduelle du marché intérieur (substitution aux importations) et de la demande extérieure (exportations). Sur le plan interne, il s'agissait naturellement de trouver des débouchés à la production industrielle naissante, mais aussi de satisfaire les besoins de base les plus criants d'une population pauvre, afin de barrer du même coup la route à tout risque d'instabilité sociale et/ou de subversion communiste. Dès la fin des années 60, les Coréens purent se procurer à bas prix une nourriture suffisante et plus diversifiée, des vêtements et des chaussures (industries légères à forte concentration de main-d'œuvre), puis accéder au logement, à l'équipement ménager de base, et à quelques articles de consommation durable. Un système d'épargne plus ou moins contraignant fut mis en place de telle sorte que l'ardeur au travail puisse être canalisée par l'Etat vers l'investissement dans l'appareil de production. On a privilégié le déploiement d'une haute fonction publique puissante et nombreuse, et surtout la diversification exponentielle des conglomérats (*chaebols*), le tout avec une certaine brutalité liée à un mode d'industrialisation et d'urbanisation souvent « sauvage ».

Cependant, le discours mais aussi l'action du nouvel Etat ont été soucieux d'assurer une certaine équité sociale par des efforts tangibles de redistribution (surtout collective) des gains de la croissance. Le régime a tenu ses promesses initiales en étant capable de satisfaire rapidement, par le décollage de l'économie, les droits sociaux les plus fondamentaux auxquels aspiraient les masses : droit à la sécurité, droit à la nourriture, droit au travail, droit au logement, droit à la santé, droit à l'éducation. A titre d'exemple, le chômage et le sous-emploi très élevés en 1960 avaient pratiquement disparu lors de l'assassinat du président Park en 1979, et

---

<sup>12</sup> LANZAROTTI, *op. cit.*

la Corée a même commencé à importer de la main-d'œuvre étrangère dès les années 80. Autre exemple, celui de l'éducation, avec le développement systématique de l'enseignement primaire et secondaire, des universités et de la formation professionnelle, ainsi que des instituts de recherche et développement.

Par contre, le régime a tardé à reconnaître des droits jugés plus individuels. Il a cherché pendant deux décennies au moins (années 60 et 70) à maintenir des coûts de production aussi bas que possible afin de favoriser l'industrialisation par la remontée de filières exportatrices, d'abord intensives en main-d'œuvre puis progressivement en capital et en technologie plus avancée. Les exportations ont rapporté les devises nécessaires au remboursement d'un lourd endettement extérieur finançant l'industrialisation (achats de technologies sous licence).

Aussi longtemps que l'insertion internationale compétitive des industries initiales (confection et textiles, cuirs et chaussures, électronique légère, plastiques) dépendait largement d'une main-d'œuvre disciplinée et peu rémunérée, les conditions de travail, de salaire (en particulier des femmes), de protection sociale et de retraite sont restées assez déplorables. L'autoritarisme du fonctionnaire et de l'entrepreneur (le plus souvent anciens militaires eux-mêmes), se légitimant derrière un nationalisme et un anticomunisme forcenés, ont muselé toute velléité de contestation. Les libertés syndicales sont restées lettre morte : hormis la mise en place d'un syndicalisme d'entreprise proche du pouvoir, tout autre mouvement social a été le plus souvent assimilé au trouble de l'ordre public, et ce d'autant que des explosions de contestation violente, réprimées de manière sanglante, ont mêlé étudiants et ouvriers sous les régimes de Park et Chun. Les leaders syndicaux les plus activistes ont pu être isolés ou emprisonnés en vertu des lois exceptionnelles sur la sécurité nationale et la lutte antisubversive. Même encore à la fin des années 80, l'ouverture à Séoul d'un premier institut indépendant d'études des relations industrielles a été considéré comme passablement suspect<sup>13</sup>.

On peut dire que le niveau de vie économique et social moyen des Coréens, parti de très bas, s'est considérablement amélioré. Il n'a pas profité exclusivement aux élites nouvelles occupant le pouvoir, mais a touché la très large majorité de la population et a réduit, au moins dans un premier temps, les énormes écarts sociaux et la corruption endémique constatée avant et après la Guerre de Corée.

### **Dictature et contestation sociale : des difficultés non moins réelles**

Contrairement à d'autres pays d'Asie nouvellement industrialisés, l'opposition politique embryonnaire, déjà pourchassée sous l'ancien régime, était présente sur l'échiquier coréen dès le début des années 60 (Eglises, milieux intellectuels, étudiants). Mise hors la loi à plusieurs reprises sous la dictature militaire, en vertu des lois sur la sécurité nationale, elle n'a jamais capitulé, mais s'est au contraire nourrie des nombreux excès violents du pouvoir des militaires. La prolétarisation des masses paysannes a souvent été vécue comme un traumatisme, et ce d'autant que les conditions de travail dans la grande industrie furent très dures, voire inhumaines. C'est moins l'absence de libertés individuelles syndicales et politiques, valeurs occidentales encore peu familières pour les Coréens, que la violence de l'autoritarisme et de la répression qui a provoqué, dès les années 70, une

---

<sup>13</sup> BELLO, Walden and ROSENFELD, S., *Dragons in Distress : Asia's Miracle Economies in Crisis*, San Francisco, Institute for Food and Development Policy, 1990, pp. 17-46 ; DEYO, Frederic C., « State and Labor : Modes of Political Exclusion in East Asian Development » in DEYO, F.C. (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, pp. 182-201 ; DEYO, Frederic C., *Beneath the Miracle : Labor Subordination in the New Asian Industrialism*, Berkeley, University of California Press, 1989, pp. 51-167.

radicalisation croissante des mouvements étudiants et ouvriers (massacre de Kwangju, printemps 1980), et la multiplication de grèves, et ce jusqu'à la fin du règne contesté du général-président Chun.

A partir de 1987, le sort du monde ouvrier a commencé enfin à s'améliorer, et l'émergence de classes moyennes a transféré progressivement la contestation de l'usine, du campus et de la rue à l'espace du débat et de l'action politique se démocratisant graduellement. Il est intéressant de relever que plus de 75% des Coréens interrogés au milieu des années 90, y compris dans le milieu ouvrier des grands groupes industriels, se déclaraient comme appartenant à la classe moyenne<sup>14</sup>.

La contestation sociale ne trouve d'ailleurs pas sa seule explication dans une sorte d'industrialisation « sauvage » du pays. L'émotivité sociale et politique des Coréens doit être également replacée dans le contexte très particulier d'une nation meurtrie par une guerre fratricide puis par la division idéologique et territoriale imposée par la guerre froide. La dictature militaire a cherché à maîtriser ces contraintes extérieures, exceptionnelles dans la vie d'une nation mais durables dans le cas coréen, tout en les utilisant pour mieux légitimer son pouvoir directif et sa stratégie autoritaire d'industrialisation au pas de course.

L'ensemble de ces circonstances très particulières ne pouvait susciter un consensus absolu dans le corps social. Pourtant, une large majorité semble s'être pliée, dans un ordre tout confucéen, aux injonctions du nouveau pouvoir. Avaient-ils d'ailleurs d'autre choix face au pouvoir militaire et en vivant au quotidien la pauvreté et la vulnérabilité de leur jeune république ? Les manifestations ouvrières et étudiantes, quoique fréquentes et visibles par leur intensité violente, ont en tout temps impliqué à peine quelques dizaines de milliers de personnes concentrées à Séoul et dans quelques autres grandes villes industrielles et universitaires.

La population a soutenu implicitement, sinon explicitement, le nouveau pouvoir militaire, tout au moins dans ses débuts, dans la mesure où il commençait à donner des réponses aux problèmes économiques et sociaux les plus urgents et réveillait le sentiment d'appartenance nationale et même la fierté nationaliste de l'âme coréenne, qui perdure de la décolonisation en 1945 jusqu'à aujourd'hui.

## Développement économique, changement social et amorce de démocratisation politique

### Développement économique et changement social

Il suffit de lire les rapports du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) sur le développement humain pour se convaincre que le développement économique a permis une élévation rapide et générale du niveau de vie des Coréens, lié à des investissements substantiels dans l'infrastructure sociale (éducation, santé, logement, transports...) et, plus récemment, à une augmentation significative des salaires et des prestations sociales. Ce dernier point est explicité dans la deuxième partie de cette étude.

---

<sup>14</sup> COTTON, James and KIM, Hyung-a van Leest, « The New Rich and the New Middle Class in South Korea : The Rise and Fall of the "Golf Republic" » in ROBISON, Richard and GOODMAN, D.S.G. (eds), *op. cit.*, pp. 185-206 ; HART, Dennis, « The Industrialization of Culture and Class Formation : The Case of South Korea's Emerging Middle Class », *Asian Profile*, April 1993, vol. 21, no. 2, pp. 113-123.

Comme énoncé plus haut, le développement économique a été source de diversification rapide du tissu social, pour ne pas dire d'une révolution de la société semblable aux effets de la révolution industrielle européenne ou japonaise, mais dans un espace de temps nettement plus court. Durant la période du décollage industriel, un prolétariat urbain nombreux s'est substitué à la population excédentaire des campagnes (réformes agraires et développement rural). Les années 80-90 ont donné naissance à un tissu social encore plus diversifié : « cols bleus », techniciens supérieurs, ingénieurs, professions libérales et tertiaires, fonctionnaires, médecins, enseignants. La composition des élites dirigeantes s'est également élargie. Aux cadres de l'armée et grands commis de l'Etat s'est graduellement ajouté et / ou substitué, selon les secteurs, un noyau de plus en plus large d'entrepreneurs, de gestionnaires, de techniciens et de scientifiques de haut niveau : ceux des conglomérats industriels et de leurs innombrables filiales, ceux du secteur tertiaire, ceux de petites et moyennes entreprises émergentes. La communauté des milieux d'affaires étrangers, représentant diverses sociétés transnationales asiatiques et occidentales, s'est également étoffée depuis quinze ans (secteurs des technologies avancées, services, déréglementation du marché intérieur), même si la Corée du Sud a peu recouru à l'investissement direct en comparaison avec les autres nouveaux pays industrialisés d'Asie orientale.

L'élévation considérable du niveau d'éducation et de formation professionnelle a contribué à ce processus de diversification mais aussi de « conscientisation » sociale, y compris au contact direct des Etats-Unis et du Japon (dizaines de milliers d'étudiants coréens), des entreprises étrangères, et de l'armée américaine, elle-même entreprise géante présente sur le sol coréen. Les Eglises, notamment chrétiennes, les écoles et universités privées d'obédiences diverses, les organisations non gouvernementales coréennes et étrangères ont été et demeurent aussi des acteurs non négligeables dans cette évolution.

### **Changement social et problèmes en suspens**

La double brutalité du changement social, c'est-à-dire celle orchestrée par le régime militaire d'une part, mais aussi celle engendrée naturellement par le processus d'industrialisation d'autre part, n'a pas provoqué, au sein de la population ou de l'opposition politique et syndicale, de mise en cause spontanée et généralisée de ce type de révolution industrielle. Elle a suscité par contre une critique grandissante de ses modalités autoritaires de mise en œuvre, de ses dérapages écologiques, humains et sociaux, voire même de ses crimes sanglants jusqu'aux débuts des années 80. En traduisant devant la plus haute cour de l'Etat les deux généraux et ex-présidents Chun et Roh, le président Kim Young-sam a finalement permis le jugement spectaculaire et la condamnation officielle des diverses exactions du passé gravées dans la mémoire collective.

Le bilan de l'action sociale doit donc être nuancé. A côté du progrès incontestable des premières décennies, il restait au moins jusqu'aux débuts de la décennie actuelle encore beaucoup à faire dans le domaine de l'équité salariale (discrimination des femmes, rémunération du travail réel et des heures supplémentaires...), de la généralisation de la protection sociale (assurances sociales, droit aux congés, droits parentaux, droit à la retraite...), de l'amélioration des conditions de travail (sécurité, environnement, exercice de l'autorité et de la participation aux décisions...) et du libre exercice des droits syndicaux.

Que dire aussi du creusement visible des écarts sociaux entre les plus riches et le reste de la population, même si le niveau de vie de cette dernière s'est amélioré considérablement et sans interruption jusqu'à la crise de 1997-1998 ? L'enrichissement démesuré de la frange supérieure de l'élite financière, industrielle,

mais aussi gouvernementale et politique, au fil de la croissance accélérée depuis les années 80 ne résulte pas seulement d'une concentration excessive du capital et du pouvoir. La collusion entre certains milieux d'affaires et la haute administration et une corruption à grande échelle, révélée par la multiplication de scandales politico-financiers ces dernières années, sont également responsables. Elles sont d'ailleurs partiellement au moins à l'origine de la crise actuelle (comme on pourra l'observer dans la deuxième partie de cette étude).

### **Mouvement initial de démocratisation**

L'arrivée au pouvoir du général Roh Tae-woo, assez démocratiquement élu fin 1987, pour la première fois dans l'histoire de la République de Corée, a déjà constitué un événement de taille en lui-même. Sous une pression sociale considérable, le nouveau président a manifesté une volonté de rupture avec l'autoritarisme et les pratiques violentes de ses deux prédécesseurs Park et Chun.

La mise en œuvre d'un début de démocratisation a suscité d'énormes espoirs. L'année 1988 a battu tous les records de grève et d'agitation sociale. Le monde du travail a obtenu un doublement des salaires étalé sur quatre ans, et le début d'une réelle politique de protection sociale. Lois et décrets ont été abrogés en matière de répression et d'emprisonnement arbitraires, et l'opposition, y compris syndicale, a pu enfin s'exprimer plus librement.

## **DEUXIÈME PARTIE – AJUSTEMENT STRUCTUREL ET CRISE SOCIALE (1997-1998)**

Nous avons tenté de démontrer dans la première partie qu'il y a bien eu révolution industrielle en Corée du Sud à partir de 1961, et ce dans le sens économique et sociopolitique du terme.

Nous partons maintenant de l'hypothèse que toute révolution, y compris industrielle, est une rupture temporelle plus ou moins brutale et brève dans l'histoire de vie d'une société. Elle enclenche un processus de changement d'abord intense, puis plus graduel et plus lent, avant de s'essouffler ou de retourner au moins partiellement à l'ordre ancien. A l'image de toute entreprise humaine, la révolution semble devoir rester par définition inachevée. Elle n'est jamais complètement terminée et nous ne disposons que d'outils approximatifs, teintés de subjectivité en fonction des valeurs référentielles de chacun, pour évaluer son degré d'achèvement.

Dans le cas sud-coréen, la société a d'abord vécu, dès les lendemains du coup d'Etat de 1961, une thérapie de choc provoquant des bouleversements économiques et sociopolitiques de grande intensité et souvent d'une non moins grande brutalité, notamment dans la subordination du nouveau prolétariat industriel. Comme on l'a observé dans la première partie de cette étude, ce processus de changement très rapide a révélé une double identité : celle d'une amélioration radicale, substantielle (quantitativement puis peu à peu qualitativement) et à prétention égalitariste du niveau de vie de la population ; et celle de l'encadrement non moins radical, autoritaire et répressif des relations sociales et des libertés civiles, politiques et syndicales.

Sous la dictature et même jusqu'à la fin des années 80, la littérature coréenne a naturellement insisté davantage sur les réalisations sociales du régime, tandis que les Occidentaux ont en majorité opté pour une critique sévère de ses exactions envers le monde étudiant et ouvrier. On se hasarde ici sur un chemin encore peu et mal étudié, et qu'il faudra probablement reprendre lorsque de nouvelles lumières auront pu être faites sur le régime militaire de 1961-1987. Malgré la relative pauvreté des sources d'informations, y compris durant le séjour de recherche de l'auteur le plus récent (juin 1998), l'hypothèse retenue vise à démontrer qu'il y a eu une certaine politique de progrès social, avant et surtout après le changement politique de 1987. Entre 1992 et 1997 (présidence de Kim Young-sam), la politique sociale a continué à se structurer au fil d'une croissance forte et ininterrompue, et même si des problèmes socio-économiques croissants et porteurs de crise potentielle ont occupé l'avant-scène, et freiné ou empêché de nouvelles percées sociales ambitieuses.

L'adhésion en 1996 à l'OCDE a certainement décerné ipso facto à la Corée un label social proche de la moyenne des autres Etats membres. Mais on a rapidement vu les limites, avec la tentative avortée de mise en œuvre d'une nouvelle législation visant à flexibiliser le travail au début de 1997.

Quant à l'analyse des effets sociaux de la crise financière asiatique, qui est venue frapper de plein fouet la Corée du Sud à partir du dernier trimestre de 1997, on doit prendre les quelques précautions d'usage face à un phénomène aussi récent et continuant à s'amplifier en été et en automne 1998. Tout en ne disposant pas du recul nécessaire pour porter un jugement aussi équilibré que possible, on se hasardera néanmoins là aussi à formuler deux hypothèses :

- le coût économique mais aussi social très élevé de l'ajustement structurel décidé en février 1998, et placé sous le contrôle du FMI (Fonds monétaire international), pourrait s'avérer fort indigeste, voire inacceptable dans le cadre psychologique teinté de néonationalisme coréen ;
- le coût d'opportunité de la crise, qui a déjà conduit à l'arrivée au pouvoir du leader de l'opposition dès décembre 1997, doit se transformer dans l'urgence en réformes économiques et sociales en vertu d'une nouvelle alchimie sociopolitique énoncée par le président Kim Dae-jung mais difficile à fabriquer.

## **Les réalisations en matière de politique sociale jusque dans les années 90**

Comme argumenté dans la première partie de cette étude, il y a bien eu développement et changement social substantiel en Corée depuis les années 70. Mais qu'en est-il de la politique sociale au sens où l'entendent les autres pays membres de l'OCDE ? La Corée est-elle, sur ce plan-là, restée longtemps le désert social que prétendent ses détracteurs les plus virulents ?

### **Politique de l'emploi**

La politique de l'emploi a été l'une des priorités du régime depuis 1961, et ce non seulement pour résorber le chômage et le sous-emploi structurels initiaux (environ 30% de la population active), mais aussi pour endiguer durablement le défi du communisme nord-coréen garantissant l'emploi pour tous. Le droit à l'emploi a été affirmé haut et fort par le général Park afin de se légitimer socialement en contraste avec ses prédecesseurs. Conjointement avec l'obligation d'un long service militaire pour les hommes (deux à trois ans), il a été érigé en facteur de cohésion nationale, de stabilisation homogène de la société et de fierté individuelle, cette dernière étant renforcée par la pratique sociopaternaliste de l'emploi garanti à vie – notamment dans le secteur public et les conglomérats industriels<sup>15</sup>. Dès la seconde moitié des années 70, le plein emploi a été atteint et le chômage est demeuré aux alentours de 2 à 2,5% jusqu'en 1996-1997. Rapidement, la Corée a même importé de la main-d'œuvre asiatique et exporté certaines de ses propres ressources humaines, par exemple dans le secteur de la construction au Moyen-Orient et au Maghreb. Fin 1996, 62% des grandes entreprises exportatrices déclaraient leur moindre performance en raison d'une pénurie relative de main-d'œuvre moyennement ou hautement qualifiée.

Au fur et à mesure de la remontée des filières technologiques vers des secteurs de plus en plus intensifs en capital, et de moins en moins en main-d'œuvre, la question s'est posée de savoir comment l'Etat devait intervenir dans des secteurs industriels en déclin, dans lesquels il avait investi au moment du décollage de l'économie<sup>16</sup>. Les planificateurs avaient anticipé le déclin de certains secteurs au profit de nouvelles branches d'activités (automobile, électronique, machine-outil, chimie), qu'ils ont d'ailleurs encouragées. Les destructions de postes de travail dans les charbonnages et la sidérurgie de base, dans la construction navale et surtout

<sup>15</sup> JANELLI, Robert L. and YIM, D., *Making Capitalism : The Social and Cultural Construction of a South Korean Conglomerate*, Stanford, Stanford University Press, 1993.

<sup>16</sup> KIM, Ji-hong, « Korea : Market Adjustment in Declining Industries, Government Assistance in Troubled Industries » in PATRICK, Hugh and MEISSNER, L. (eds), *Pacific Basin Industries in Distress : Structural Adjustment and Trade Policies in Nine Industrialized Economies*, New York, Columbia University Press, 1991, chapter 8, pp. 357-417 ; LEIPZIGER, Danny M., « Industrial Restructuring in Korea », *World Development*, January 1988, vol. 16, pp. 121-135.

dans le textile devaient être compensées par la création de nouveaux emplois ailleurs. Ce type d'ajustement du marché du travail s'est effectué avec peu d'intervention sociale directe de l'Etat, mais sans non plus laisser opérer tout à fait librement les forces du marché intérieur et extérieur.

Sur le plan macro- et microéconomique, les pouvoirs publics sont parvenus de manière assez flexible et pragmatique, mais le plus souvent autoritaire et directive, à tantôt retarder, tantôt accélérer la restructuration d'un secteur entier ou de telle ou telle grande entreprise. Recherchant en permanence des niches de production en termes d'avantages comparatifs internationaux, ils ont pour cela pratiqué une politique d'industrialisation et de remontée des filières technologiques en s'appuyant sur une manipulation ciblée, habile et souple d'instruments d'ouverture et de fermeture commerciale et financière sur le marché intérieur<sup>17</sup>. A titre d'exemple, le gouvernement n'a pas hésité à laisser disparaître nombre d'entreprises petites et moyennes et à favoriser soit le regroupement de plus grandes entreprises, soit la concentration accrue des *chaebols*<sup>18</sup>. Autre exemple, le programme public de rationalisation de l'industrie navale de 1983-1985 a laissé financièrement survivre, par une politique de crédit sélectif, 17 entreprises sur 63 et a défini de nouveaux objectifs de production pour la seconde moitié des années 80. En agissant de la sorte, l'Etat a évité simultanément une crise sociale et politique intérieure trop brutale, et une crise extérieure qui aurait pu déboucher sur une perte de confiance de ses bailleurs de fonds internationaux<sup>19</sup>.

## Politique salariale

Jusqu'en 1975, les salaires réels ont progressé beaucoup plus lentement que la productivité de la main-d'œuvre, notamment en raison de l'afflux de ressources humaines des campagnes. En 1976-1978, l'offre et la demande d'emplois ont commencé à s'ajuster. Les autorités ont mis en place une politique d'augmentation graduelle du salaire minimum conforme à la stratégie industrielle de promotion des secteurs à plus forte concentration en capital et en technologie. Après des mesures de stabilisation des salaires et des prix en 1979-1981 destinées à endiguer les effets inflationnistes de la seconde crise pétrolière mondiale, les rémunérations en termes réels ont doublé entre 1981 et 1988.

Jusqu'en 1996-1997, et contrairement à ce qu'on pense savoir de la Corée en Europe, le niveau des revenus a approché celui de l'Espagne. Surtout depuis les débuts de la démocratisation politique et sociale en 1987-1988, la main-d'œuvre s'est vue de mieux en mieux payée pour atteindre environ 60% du salaire moyen en France<sup>20</sup>. Aux lendemains de l'élection du président Roh Tae-woo, et sur toile de fond de grandes grèves revendicatrices, la hausse annuelle des salaires a atteint 11% entre 1987 et 1991. Cette politique a été rendue possible par la combinaison de

<sup>17</sup> CHAPONNIÈRE, Jean-Raphaël, « Le circuit intégré du Sud-Est asiatique », in MAURER, J.-L. et RÉGNIER, P., *La nouvelle Asie industrielle*, Genève, PUF, 1989, pp. 179-185 ; WADE, 1990, *op. cit.*, chapter 5, pp. 113-158.

<sup>18</sup> RÉGNIER, Philippe, « Politiques de promotion des petites et moyennes entreprises dans les nouvelles économies industrialisées d'Asie », in OCDE, *Nouveaux partenaires économiques. Economies d'Asie et pays d'Europe centrale et orientale*, Paris, 1994, pp. 117-140. Consulter aussi dans la même publication de l'OCDE : KIM, Kihwan et LEE, C., « Les politiques d'ajustement structurel et le développement de la Corée », pp. 91-116 ; PARK, Yung-chul, « La politique coréenne dans le secteur financier depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale », pp. 151-164.

<sup>19</sup> LEIPZIGER, Danny M., *Korea : Managing the Industrial Transition*, Washington D.C, World Bank, Country Study, 1987, vol. 2, pp. 131-147.

<sup>20</sup> DOMENACH, Jean-Luc, *L'Asie en danger*, Paris, Fayard, 1998, p. 60.

plusieurs paramètres favorables : le retour à une croissance forte et ininterrompue dès la moitié des années 80, le réaménagement de la parité monétaire dollar américain/yen japonais (accord de Plaza) et le net recul de l'endettement extérieur s'accompagnant d'une modification des avantages comparatifs des produits coréens à l'exportation. Ainsi, comme dans les autres nouveaux pays industrialisés asiatiques, les autorités ont pratiqué une politique d'augmentation significative des salaires afin d'accélérer l'abandon des secteurs industriels à forte concentration de main-d'œuvre et leur délocalisation en Asie du Sud-Est et en Chine, au profit de filières technologiques plus avancées valorisant un niveau de qualification des ressources humaines, et donc de rémunération, nettement plus élevé.

Cependant, dès 1989, la politique de rattrapage massif des salaires a commencé à ralentir (4% en moyenne par an en 1989-1995), sans que les autorités parviennent à l'endiguer totalement suite à l'arrivée d'un premier président civil, lui-même ancien leader de l'opposition, à partir de 1992. C'est alors que s'est opéré un décrochage de la productivité et des termes de l'échange, et donc une perte de compétitivité des produits coréens. On a pu constater un décalage croissant entre les coûts domestiques de production et les gains de compétitivité de nouveaux concurrents comme la Chine (dévaluation compétitive du yuan en 1994) et d'autres pays émergents d'Asie et d'ailleurs<sup>21</sup>. Entre 1995 et 1996, la croissance annuelle a chuté de 9% à 6,7% et selon une enquête de HSBC James Capel Asia Ltd en octobre 1996, près de 60% des grandes entreprises annonçaient des plans de réduction des coûts de production et d'amélioration de leur productivité. Selon une autre étude à la même époque par Jardine Fleming Securities Ltd, la productivité sud-coréenne a progressé de 100,9% en 1985-1995 (3<sup>e</sup> rang des économies émergentes d'Asie orientale derrière Singapour et Hong Kong), mais a été considérablement handicapée par une augmentation de 165,2% de son coût unitaire de main-d'œuvre pondéré par des indicateurs de performance commerciale et monétaire (*trade-weighted exchange rate basis*) plaçant la Corée derrière la plupart de ses concurrents régionaux (Singapour : -28,5% ; Hong Kong : -16,5% ; Indonésie : -12,6% ; Thaïlande : +17,2% ; Malaisie : +21,7% ; Taïwan : +66%).

## Développement d'un système de protection sociale

Contrairement à la politique salariale, c'est dans le domaine de la protection sociale que la Corée est restée longtemps en retard par rapport aux pays de l'OCDE. Sans qu'il y accorde la priorité, on doit néanmoins souligner que le régime sud-coréen a reconnu assez tôt que la croissance économique et l'amélioration rapide du niveau de vie ne signifiaient pas automatiquement une amélioration du bien-être pour tous les segments de la population.

Un programme d'assistance sociale a été mis sur pied dès 1960-1963 mais en termes initiaux extrêmement modestes au regard du sous-développement chronique du pays, et ce jusqu'aux succès de la première phase de la stratégie de développement. Celle-ci a rendu possible l'adoption en 1973 de la première National Welfare Pension Law applicable début 1976. Durant les quinze premières années suivant le coup d'Etat de 1961, la politique sociale s'est limitée à

- un programme de protection-santé et de pension-vieillesse pour les fonctionnaires et les militaires ;

---

<sup>21</sup> « Asian Economic Survey 1996-97: A Pause for Breath ? », *The Asian Wall Street Weekly*, 28 October 1996, pp. 1b-6b ; « Economies : Future Shock, Asia's Hard-charging Tiger Economies Are Going through Their Worst Slump in Years », *Far Eastern Economic Review*, 31 October 1996, pp. 54-60 ; « Time for a Reality Check in Asia : As the Miracle Economies Slowdown, Their Hidden Problems Start to Appear », *Business Week*, 2 December 1996, pp. 41-47.

- un programme de pension-vieillesse pour les enseignants de l'école privée ;
- un programme de protection des accidents en milieu industriel ;
- un programme pilote de couverture médicale en milieu ouvrier ciblé dans quelques entreprises.

On estimait en 1973 à 5,3% du PNB (produit national brut) les dépenses de sécurité sociale au Japon contre 3% en Malaisie, 1,2% à Taïwan et seulement 0,97% en Corée. Par comparaison avec un PNB de 4930 milliards de wons à l'époque (1 USD = 485 wons), 48 milliards de wons étaient consacrés à la santé publique, à l'assistance sociale, à l'assurance accidents et maladie, et à la protection des blessés de guerre et anciens combattants. Un quart seulement de ces dépenses s'appliquaient à des salariés du secteur privé, signifiant en clair que seul le secteur public était partiellement couvert jusqu'au milieu des années 70.

Durant les vingt premières années de la révolution industrielle, les dépenses publiques dans le domaine social sont restées très en retrait par rapport aux mesures de promotion économique. Elles ont même légèrement reculé entre 1963 et 1980 (de 21,5% à 20,7% du total budgétaire), et sont toujours restées très inférieures à la pratique d'autres pays en développement (année 1978, Brésil : 51,5% ; Mexique : 45,6% ; Malaisie : 33,2% ; Turquie : 27,6%) mais similaires aux principaux concurrents (Taïwan : 20%). Si on exclut l'éducation, la différence est encore plus spectaculaire, soit 45,3% pour le Brésil et seulement 6,9% pour la Corée.

L'absence d'une protection sociale publique ou volontaire plus ambitieuse ne s'explique pas entièrement par la négligence ou l'indifférence d'un Etat autoritaire supposé sacrifier, aux yeux de nombreux Occidentaux, le social au profit de la croissance économique à tout prix.

Elle reflète d'abord une valeur éthique confucéenne demeurée importante dans la société coréenne, et en vertu de laquelle le fils aîné a le devoir de s'occuper de ses parents et de la famille élargie. Même si ce trait de civilisation s'est partiellement estompé au fil de l'industrialisation et de l'urbanisation du pays, l'étude des revenus des ménages montre que l'épargne privée est restée trop faible dans les années 70 pour permettre une couverture sociale privée d'un niveau suffisant. Les sociétés d'aide mutuelle et les coopératives ont pu fournir un palliatif à un éventail restreint de sociétaires se limitant aux agriculteurs, aux pêcheurs et aux enseignants<sup>22</sup>. Elle reflète ensuite un niveau très élevé de dépenses militaires au regard de la situation géostratégique de la péninsule coréenne tout entière.

En fait, le rythme de développement de la sécurité sociale en Corée a plus ou moins suivi celui de sa révolution industrielle. Historiquement, on se souvient que l'Allemagne bismarckienne a promulgué une première loi sur l'assurance maladie en 1883, suivie par une loi sur les personnes âgées et handicapées en 1889, une loi sur le conjoint survivant en 1911 et finalement une loi sur le chômage en 1927. La Grande-Bretagne a procédé d'une manière analogue (1911 : loi sur l'assurance santé, les handicaps et le chômage ; 1925 : loi sur la vieillesse et le conjoint survivant ; 1945 : loi sur le service national de santé).

Dans le cas coréen, le système de santé s'est mis en place également par étapes, à la mesure du développement économique et de la maturation de l'industrialisation : programme national d'assurance médicale en 1977 ; programme national d'assurance vieillesse dans le secteur privé en 1988 ; programme d'assurance chômage en 1995. C'est à partir du 4<sup>e</sup> plan quinquennal (1977-1981) que le gouvernement a commencé à reconnaître que la croissance ne pouvait pas

---

<sup>22</sup> PARK, Chong-kee, *Social Security in Korea : An Approach to Socio-Economic Development*, Seoul, Korea Development Institute, 1975, pp. 26-35.

s'ancrer durablement dans la société sans une redistribution économique et sociale de ses fruits à tous les segments de la population.

#### **Social Security Programs and Institutions, 1995**

<b>Program</b>	<b>Year started</b>	<b>Persons covered (1,000)</b>	<b>Expenditure (billion won)</b>	<b>Administrative Organization</b>
<b>Social Insurance</b>				
Medical	1977	44,016	3,494	NFMI* and KMIC**
Pension Civil Service	1960	956	1,935	Civil Servants Pension Corp.
Pension Military	1963	152	765	Ministry of National Defense
Pension Priv. Schools	1975	181	330	Pvt School Teachers Pension C
Pension National Pension	1988	7,257	555	National Pension Corp.
Industrial Accidents	1964	7,908	1,109	Korea Labor Welfare Corp.
Unemployment	1995	4,164	—	Ministry of Labor
<b>Public Assistance</b>				Ministry of Health and Welfare (MHW)
Livehood Protection	1961	1,755	1,772	
Medical Assistance	1977	1,740	—	
<b>Welfare Services</b>	1970	77	1,145	Ministry of Health and Welfare (MHW)

*Source :* PARK, Chong-kee, *Social Security and Economic Development in Korea*, Seoul, Korea Institute for Health and Social Affairs, 1997, p. 48.

\*NFMI : National Federation of Medical Insurance (for industry employees and self-employed workers).

\*\*KMIC : Korea Medical Insurance Corporation (for civil servants and private teachers).

#### **Système d'assurance santé**

Comme dans les autres nouveaux pays industrialisés asiatiques, la durée moyenne de vie dépasse aujourd'hui largement les 70 ans (hommes : 68 ; femmes : 76). Cette observation atteste à la fois de l'augmentation du niveau de vie et d'une forte amélioration des conditions sanitaires, qui doit plus à l'effort privé qu'à des politiques publiques proactives. Néanmoins, il serait faux d'affirmer que l'Etat a totalement négligé ce secteur clé de toute politique sociale.

Compter sur les seules capacités familiales et privées pour assurer la santé de tous n'est pas réaliste dans un pays où le revenu par habitant restait encore très faible dans les années 70, et conduisait à des inégalités flagrantes de traitement médical entre les riches (anciens et nouveaux) et les plus modestes. La nécessité

impérieuse d'un système national de santé a été reconnue officiellement en décembre 1976 (4<sup>e</sup> plan quinquennal) avec la première législation sur l'assistance médicale aux plus pauvres et sur l'assurance médicale nationale pour le reste de la population. Ce système d'assurance maladie divise la population en deux catégories :

- toutes les entreprises de plus de 500 salariés doivent fournir une couverture médicale à leurs employés et leur famille directe ;
- tous les autres Coréens sont contraints de souscrire au régime de protection médicale assuré par les services locaux de santé de leur ville.

En 1979-1980, le système national a été étendu aux entreprises de 10 à 500 salariés, aux fonctionnaires, aux enseignants (écoles publiques et privées) ainsi qu'aux familles de militaires. De manière générale, tout employé doit s'acquitter d'une cotisation s'échelonnant sur 3 à 8% de son salaire brut (selon le niveau de rémunération), retenue à la source par l'employeur, qui prend lui-même en charge la moitié de son coût. L'Etat subventionne uniquement les coûts administratifs et de gestion du système ; 60% des frais médicaux et 30% des frais hospitaliers sont ainsi remboursés, le reste demeurant à la charge du patient<sup>23</sup>.

Entre 1977 et 1981, la part de la population couverte par l'assurance maladie a augmenté de 8,8% à 30%<sup>24</sup>, mais l'engagement de l'Etat est resté à un niveau très bas (1% du budget) comparé aux dépenses publiques massives en faveur de l'économie. De la sorte, une part importante de la protection maladie est demeurée entre les mains des ménages, et les inégalités sociales ont été peu ou mal résorbées, notamment pour des employés des petites entreprises, du monde rural et de l'autoemploi<sup>25</sup>. Le système national a encouragé un développement rapide des infrastructures de santé, mais celui-ci s'est concentré dans un premier temps sur les pôles urbains (90% des établissements et 87% du personnel pour seulement 50% de la population). Par exemple, 57% de tous les assurés résidaient en 1981 à Séoul et Pusan, les deux premières villes du pays pesant seulement 31% de la population totale.

C'est seulement dans les années 80 que les autorités ont cherché à développer un programme médical de base à grande échelle en milieu rural, destiné à réduire progressivement d'énormes disparités régionales. Durant cette même période, on a commencé à réfléchir sur la façon de concentrer les ressources dispersées des 184 caisses d'assurance maladie existantes et de rationaliser le système national (486 combinaisons possibles pour les assurés).

En 1995-1996, on estimait que le système national de santé coréen était plus développé qu'aux Etats-Unis, même s'il continuait à reposer essentiellement sur les épaules des ménages et des employeurs, et fort peu de l'Etat. Environ la moitié des dépenses médicales et hospitalières était couverte par ce système, et un projet de restructuration ou de fusion des caisses maladie urbaines (en surplus financier) et rurales (en déficit) était envisagé.

Mais le problème prioritaire jusqu'à la veille de la crise de 1997-1998 est resté concentré sur les 40% de la population encore dépourvue de protection sociale.

---

<sup>23</sup> CLARKSON, Graham, *Health Care Services in Korea with Particular Emphasis on the Medical Insurance Program*, Seoul, Korea Development Institute and National Health Secretariat, 1980, cité par PARK, Chong-kee, 1997, *op. cit.*, p. 84.

<sup>24</sup> Source : Ministry of Health and Social Affairs, Seoul, 1983.

<sup>25</sup> MASON, Edward and others, *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Harvard University Press, 1980, cité par PARK, Chong-kee, 1997, *op. cit.*, p. 89.

## Politique de retraite

La loi sur les conditions de travail, amendée en 1976, contient les premières dispositions obligeant les entreprises de plus de 15 salariés à verser à tout employé licencié ou partant à la retraite au minimum un mois de salaire par année travaillée. Mais ces dispositions sont restées peu et mal appliquées, avec d'énormes différences selon les secteurs d'activités et les tailles des entreprises<sup>26</sup>. Il n'est pas rare que de petites entreprises garantissent tout juste le minimum, alors que les banques ou certains conglomérats offrent des programmes de retraite assez confortables.

Mis à part les programmes spécifiques de retraite élaborés dès les années 60-70 en faveur des fonctionnaires, des enseignants et des militaires, il faut attendre le 31 décembre 1986 pour que soit adopté un système national de retraite ou NPS (National Pension System), avec entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988. Ce système est rendu obligatoire pour toutes les entreprises privées de plus de cinq employés (volontaire pour les petites entreprises) et pour tous les indépendants en milieu rural, y compris les agriculteurs (volontaire pour les indépendants en milieu urbain). L'âge de la retraite est fixé à 60 ans et le paiement d'une pension requiert vingt ans de cotisation au minimum (vingt-cinq ans au Japon et à Taïwan, trente ans en Argentine, trente-cinq ans en Allemagne). Le niveau de cotisation, fixé à 6% du salaire mensuel (employeur : 3% ; employé : 3%), reste encore modeste comparé à l'Argentine (11%), à l'Allemagne (9,3%), au Japon (8,25%), mais est proche du niveau américain (6,2%). Il s'applique à 45 classes de revenus mensuels entre zéro et un plafond maximum de 3'600'000 wons, pour un salaire mensuel moyen défini en 1995 à 1'200'000 wons par le Ministère du travail.

Entre 1988 et 1995, le nombre d'individus affiliés au NPS est passé de 4,4 à 7,3 millions (soit 35,6 % de la population active ou 16% de la population totale), ce qui se situe à un niveau encore modeste. A titre de comparaison, l'équivalent japonais du NPS couvrait 27% de la population totale en 1995<sup>27</sup>.

## Assurance chômage

Le chômage et le sous-emploi ont été résorbés, comme énoncé plus haut, dès les années 70. En situation de plein emploi, et même de pénurie de personnel, on comptait environ 300'000 travailleurs étrangers (dont la moitié non enregistrés) en 1995-1996. De manière générale, les dispositions légales prévoient depuis juillet 1995 que les entreprises de plus de 30 employés cotisent à une assurance chômage. Les indemnités sont équivalentes à 50% du dernier salaire et à un mois par année travaillée, soit en fonction de l'âge quatre à six mois maximum, et le bénéfice de l'assurance maladie pendant un an. Il n'existe pas d'indemnité chômage pour les jeunes en début de carrière.

Dans la pratique, le filet social reste faible. Seuls les conglomérats industriels et les banques offrent jusqu'à une année d'indemnité après licenciement, d'ailleurs assez rare dans le contexte coréen d'emploi à vie (et ce jusqu'à la crise de 1997-1998). Il n'est pas rare que des petites et moyennes entreprises n'offrent aucune compensation, ou un mois au plus<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Voir indications statistiques in PARK, Chong-kee, 1975, *op.cit.*, pp. 42-43.

<sup>27</sup> PARK, Chong-kee, 1997, *op. cit.*, chapter 3, pp. 49-69 et nombreuses références en bibliographie pp. 200-212.

<sup>28</sup> Interview de CHO, Chang-ho, journaliste, MBC Radio News, Séoul, 26 juin 1998.

## **Politique sociale en matière d'éducation**

La priorité donnée à l'éducation découle à la fois de la culture confucéenne (importance et respect du savoir) et de l'action du nouveau régime dès 1961-1963.

Durant les années 60-70, l'essentiel des dépenses publiques à but social a été alloué à l'éducation, soit 14,9% du budget national en 1980 (et 5,8% pour le reste), c'est-à-dire environ 3% du PNB. Durant cette période, le gouvernement a financé plus de la moitié des coûts de construction et de fonctionnement des nouvelles écoles, le reste étant assumé par les ménages et d'autres sources privées. Très tôt, il a également assuré une protection sociale des enseignants. L'effort a surtout porté sur l'enseignement primaire obligatoire généralisé, en partant du concept que l'industrie naissante avait besoin de ressources humaines possédant une bonne éducation de base.

Par contre, l'école secondaire et l'université, d'ailleurs le plus souvent privées et s'inspirant du modèle américain, reposent fortement sur les ménages, les Eglises et divers mouvements socio-associatifs. En 1998, on estimait le coût moyen de scolarisation secondaire d'un enfant à environ 600 francs suisses par an, soit la moitié du salaire d'un ouvrier qualifié (1,2 million de wons = environ 1200 francs). Cela signifie que les familles les plus modestes doivent faire beaucoup de sacrifices pour éduquer leurs enfants, ce qu'elles consentent le plus souvent, y compris avec l'aide d'un deuxième salaire du conjoint et avec le soutien de la famille élargie, notamment des grands-parents<sup>29</sup>. Quant aux universités, elles sont privées pour la plupart, très sélectives et onéreuses en particulier pour les trois plus prestigieuses à Séoul. Elles attirent cependant des flux nombreux d'étudiants, notamment des nouvelles classes moyennes, sans compter les quelques dizaines de milliers de jeunes Coréens poursuivant des études, le plus souvent scientifiques, entre autres aux Etats-Unis, au Japon et en Australie.

## **Politique du logement**

La politique publique du logement est restée l'un des parents pauvres de la politique sociale, surtout si on la compare à un autre NPI (nouveau pays industrialisé) asiatique comme Singapour. Au début des années 80, le rôle direct et indirect de l'Etat contribuait à environ 30% de l'offre totale de logement, et peu d'effort a été consacré au logement à bas loyer. Il a été souvent relayé par certains *chaebols*, dont le bâtiment et la construction ont constitué l'un des secteurs d'activités prioritaires en Corée comme à l'étranger.

Une politique du logement plus ambitieuse s'est heurtée à divers obstacles comme la faible disponibilité de prêts hypothécaires auprès des banques (servant d'autres priorités économiques nationales), le coût élevé du loyer de l'argent, et la spéculation foncière et immobilière en milieu urbain. Ce troisième obstacle s'est accentué dans les années 80-90, même si l'augmentation rapide des salaires et d'autres avantages (politique sociale des *chaebols*) a permis à une fraction plus large de la population d'accéder au logement.

---

<sup>29</sup> Interview de CHO, Chang-ho, cité plus haut.

## **Femmes et politique sociale**

La culture coréenne et le milieu socioprofessionnel sont restés largement dominés par la gent masculine jusqu'à aujourd'hui. On peut observer de nombreuses discriminations familiales et sociales vis-à-vis des femmes, qu'on retrouve également au Japon voisin. Ces discriminations se situent moins dans le système éducatif actuel que dans le monde du travail, au sein duquel les jeunes femmes ont été massivement intégrées au cours de l'industrialisation, notamment dans certains secteurs (textile, confection, chaussures, électronique de consommation...), mais à des niveaux de salaire le plus souvent faibles et très en dessous de ceux des hommes.

Jusque dans les années 90, ces écarts de rémunération sont restés un problème à la fois réel mais aussi mal connu dans un pays enregistrant encore très peu de mouvements féminins visibles et revendicatifs, mais des problèmes relationnels homme-femme assez prononcés (alcoolisme par exemple). Cette situation est d'autant plus délicate que les femmes s'arrêtent souvent de travailler durant les jeunes années de leurs enfants, avant de reprendre ultérieurement une occupation professionnelle. Le travail féminin à domicile est également assez répandu dans certaines branches industrielles.

## **Les limites et les échecs des tentatives de démocratisation sous Kim Young-sam (1992-1997)**

### **Essai d'amplification de la démocratisation politique et sociale depuis 1992**

Kim Young-sam est devenu en février 1993, avec 42% des suffrages, le premier président civil du pays. Afin de se démarquer de la vieille garde de l'ancien parti gouvernemental, avec lequel il avait fusionné son propre parti d'opposition au début de 1990, et de répondre à une forte pression sociale, notamment des classes moyennes, ses premières réformes ont été des tentatives de coups d'éclat. Des mesures immédiates et souvent spectaculaires de lutte contre la corruption ont conduit à l'arrestation ou au limogeage de hauts fonctionnaires, de militaires et de politiciens. La police secrète a été abrogée et le coup d'Etat du président Chun (1979) déclaré illégal. Moins d'un an après son élection, le président Kim est devenu extrêmement populaire (80% d'opinion favorable).

La lutte s'est amplifiée contre la corruption (opération d'identification des transactions boursières, immobilières et financières) et a atteint un degré de visibilité médiatique avec la poursuite judiciaire, l'emprisonnement et la condamnation des deux anciens présidents Chun (peine de mort commuée en prison à vie) et Roh (dix-sept ans de prison). Le pouvoir exorbitant des conglomérats a été dénoncé publiquement par le plus haut personnage de l'Etat. Il a cherché à les mettre davantage en situation de concurrence internationale en adoptant des mesures de libéralisation économique et de meilleure transparence financière susceptibles à la fois de dynamiser l'activité et de profiter au consommateur. Une certaine attention a été prêtée à l'amélioration des conditions de travail (notamment la sécurité) et de vie dans les grands pôles urbains (infrastructures, transports, pollution) et la généralisation possible du système de protection sociale a été mise à l'étude.

## **Regards sur les enjeux socio-économiques avant la crise**

Selon la plupart des prévisions en 1996-1997, y compris celles des institutions de Bretton Woods, la croissance de l'économie coréenne semblait devoir se poursuivre, laisser entrevoir une marge de manœuvre face à une demande sociale restant très forte, et envisager à terme une éventuelle réunification avec la Corée du Nord, frappée par une crise structurelle de plus en plus patente. Or, en y regardant de plus près, on doit bien reconnaître qu'un certain nombre de difficultés sont venues ternir le mandat du président Kim, et ce avant même le déclenchement de la crise financière asiatique, en Thaïlande (juillet 1997), puis en Corée.

Le président Kim a su confirmer en début de mandat la première vague de démocratisation du pays entamée en 1987-1988, mais sans prendre de risque. Au-delà de son changement de discours et de ses coups d'éclat symboliques, ses ambitions n'ont pas porté sur une transformation en profondeur des modes de fonctionnement des institutions, de l'appareil économique et des rapports sociaux. Kim Young-sam est resté un personnage de transition, trop proche du système politique coréen de ses prédécesseurs, et manquant du courage et de l'intelligence politique pour engager des changements profonds dans un système économique et politique fortement bureaucratisé et clientéliste sous la domination de conglomérats géants devenus peu efficaces et trop proches du pouvoir. Sous la couverture d'une croissance économique restant soutenue et ne l'obligeant pas à engager de réformes significatives, la présidence a multiplié les erreurs et les faux pas en 1995-1997.

### *Les premières difficultés économiques et sociales*

Les bases de l'économie coréenne semblaient encore solides en 1996-1997 (croissance forte, surplus budgétaire, épargne, réserves monétaires...). Cependant, un net ralentissement de l'activité s'est fait sentir dès 1996 (recul à 7% du taux de croissance contre 9% en 1995, creusement du déficit commercial, déséquilibre croissant de la balance courante, reprise de l'endettement...), mais a été interprété comme un phénomène purement conjoncturel.

Le gouvernement a alors cherché à accélérer la dérégulation de l'économie<sup>30</sup>. L'accent a été placé sur la libéralisation accrue des marchés financiers et sur un début de flexibilisation du marché du travail. Afin de faciliter certaines restructurations industrielles sans remettre en cause le monopole des syndicats d'entreprises proches du régime, le parti gouvernemental a même tenté au début de 1997 de faire adopter une nouvelle législation destinée à flexibiliser les relations industrielles, fortement combattue par les syndicats et vivement critiquée par l'OCDE. Devant cette levée de boucliers, la réforme a été ajournée.

### *Redistribution inadéquate des fruits de la croissance et creusement des inégalités*

Comme pour la plupart des autres économies émergentes d'Asie orientale, tout diagnostic du « modèle » coréen avant la crise financière de 1997-1998 aurait dû dénoncer non pas les insuffisances conjoncturelles de la croissance économique, mais ses faiblesses structurelles. Contrairement aux objectifs égalitaristes du régime dictatorial à ses débuts (années 60-70) et aux premiers discours du président Kim Young-sam lui-même, l'élite gouvernementale et ses alliés, grands barons des banques et des conglomérats industriels, se sont arrogé au fil du développement spectaculaire des années 80-90 l'essentiel de ses bénéfices. Ils ont donc laissé se creuser, sans y prendre garde, des inégalités sociales de plus en plus flagrantes.

---

<sup>30</sup> LEE, Young-sae, « The Globalization of Korea : Prospects, Problems and Policy » in *Korea's Economy* 1997, Washington, Korea Economic Institute of America, 1997, p. 37.

Dans le domaine économico-financier, le clivage est devenu béant entre les *chaebols*, proches du pouvoir, et les autres catégories d'entreprises, notamment les PME (petites et moyennes entreprises) pourtant responsables de plus de 70% de l'emploi total. Dans le domaine social, le clivage a été de plus en plus marqué entre, d'une part, le sommet de la pyramide (nouvelles élites économiques et financières, nouveaux riches, classe moyenne supérieure), et, d'autre part, sa large base, c'est-à-dire l'écrasante majorité de la population vivant modestement de très longues journées de travail et de dépenses frugales afin d'épargner au maximum (accès à l'éducation et au logement).

## Les conséquences sociales immédiates de la crise de 1997-1998

### La crise financière provoque le changement politique (octobre-décembre 1997)

Durant le premier semestre 1997, l'opinion publique avait déjà largement perdu confiance dans le sens politique et la capacité de « gouvernance » du président Kim. Les renflouements douteux de grandes entreprises en faillite et les scandales politiques se sont multipliés en 1995-1997 sur la toile de fond d'une spéculation immobilière et financière effrénée. Au lieu de chercher à l'endiguer, le gouvernement a adopté « réformette » sur « réformette » jusqu'à l'été 1997<sup>31</sup>. Avant même les débuts de la crise financière en Thaïlande, le président avait perdu toute crédibilité personnelle suite aux poursuites judiciaires pour corruption contre son propre fils, qui en d'autres lieux auraient probablement obligé un président à se démettre<sup>32</sup>. A la veille d'une nouvelle élection présidentielle (décembre), à laquelle il s'était engagé à ne pas participer, Kim Young-sam a préféré rester aux commandes d'un navire mal armé pour affronter la tempête.

La rapidité de la contagion de la crise financière de Bangkok à Séoul a pris au dépourvu les autorités coréennes. La négociation dès novembre 1997 d'un premier plan de rééchelonnement de la dette coréenne (57 milliards de dollars) n'est pas parvenue à masquer la gravité de la crise, la quasi-vacance du pouvoir (dernier discours et excuses nationales télévisées du président Kim) et l'opposition de toute la classe politique au type d'ajustement structurel prôné par le FMI<sup>33</sup>. Le marasme politico-économique préexistant et surtout la crise non anticipée par le pouvoir ont fait basculer une courte majorité des électeurs en faveur non pas de l'opposition, mais d'un véritable changement. Après son échec aux trois élections présidentielles antérieures, Kim Dae-jung a accédé à la fonction suprême le 18 décembre 1997<sup>34</sup>.

Fort de son aura d'opposant historique à l'ancienne dictature militaire, tant à l'intérieur du pays – notamment auprès des milieux syndicaux – qu'à l'extérieur et

<sup>31</sup> CLIFFORD, Mark L., « Kim Young-sam : Failed Reformer », in *Troubled Tiger : Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, New York, Sharpe, 1998, pp. 332-337.

<sup>32</sup> KIM, Byong-seob, « Corruption and Anti-Corruption Policies in Korea », *Korea Journal*, Spring 1998, vol. 39, no. 1, pp. 46-69 ; POMERLEAU, R., « Korea's Fight against Corruption : A Blueprint for National Integrity », *Korean Review of Public Administration*, 1997, vol. 2, no. 1, pp. 39-67.

<sup>33</sup> South Korea, « IMF INK \$ 57 bil. Bailout Loan Plan », *Economic Report Weekly*, January 1998, pp. 33-40. Le premier plan du FMI est jugé inadapté à la situation coréenne ; voir discussion à la fin de cette étude.

<sup>34</sup> « La crise financière asiatique pèse sur l'élection présidentielle en Corée du Sud », *Le Monde*, 16 décembre 1997 ; « Now, Rule », *Far Eastern Economic Review*, January 1998, pp. 14-16 ; Service coréen d'information à l'étranger, « Le parcours d'un homme de courage et de conviction : Kim Dae-jung, président », Séoul, février 1988, 30 p. ; KANG, Won-taek, « Ideology and Voting Behaviour in the 1997 Presidential Election », *Korea Focus*, March-April 1998, vol. 6, no. 2, pp. 21-34 ; SCHUMAN, Michael and CHO, Namju, « Longtime Dissident Kim Dae-jung Wins the Presidency », *Asian Wall Street Weekly*, 22 December 1997, p. 2.

surtout aux Etats-Unis, qui lui ont assuré une protection bienveillante et constante, le nouveau président s'est révélé dès les premiers jours un leader charismatique<sup>35</sup>. Il a su percevoir les dimensions réelles de la crise et susciter une prise de conscience nationale des conséquences et des sacrifices incontournables à court et à moyen terme<sup>36</sup>. Il est parvenu en quelques semaines à capitaliser sur l'effet-surprise de son élection et à utiliser la crise comme un levier lui permettant de jouer un rôle d'arbitre entre le monde de la grande industrie et le monde du travail, devant faire l'un comme l'autre des concessions majeures en faveur de restructurations radicales du système économique et social<sup>37</sup>. Dans ce contexte, il n'était pas trop difficile de dénoncer l'échec de son prédécesseur, d'obtenir de Washington la renégociation du premier plan du FMI, et d'en préparer un nouveau mieux équilibré, adopté dès le 2 février 1998 (24 milliards de dollars)<sup>38</sup>. Les conglomérats et les grandes banques se sont engagés à proposer rapidement des réformes drastiques de leur gestion, et les syndicats ont accepté en échange le principe du licenciement pour raison économique et un plan d'accompagnement social<sup>39</sup>.

Restait alors à parcourir le chemin le plus difficile, c'est-à-dire la mise en œuvre concrète de ces réformes non seulement très ambitieuses, mais devant aussi s'adapter à une conjoncture économique interne et externe continuant à se détériorer de mois en mois, et provoquant une crise sociale sans précédent depuis les années 50.

### **La montée vertigineuse du chômage**

L'accord tripartite de février 1998 a mis fin au principe sacro-saint de l'emploi à vie, notamment au sein des *chaebols* et autres grandes entreprises, et a introduit la possibilité de licenciements négociés entre les partenaires sociaux et le Ministère du travail avec un préavis de soixante jours<sup>40</sup>. Le chômage et le sous-emploi sont en train de devenir une donnée structurelle dans un pays qui n'y est ni socialement ni psychologiquement préparé, comparé à la plupart des pays européens par exemple. Partant d'une situation de quasi-plein-emploi, les chômeurs déclarés sont passés de 600'000 fin 1997 à 1,6 million en avril 1998. L'accroissement est plus rapide que toutes les projections, et l'on s'attend à 2,5 millions de chômeurs (10% des actifs) en 1999 si le taux de croissance, estimé à -6% ou -7% en 1998, peut être ramené à +1%<sup>41</sup>.

Ce sont les entreprises travaillant pour le marché intérieur qui ont le plus détruit d'emplois, voyant leur activité se contracter en moyenne deux fois plus que le PIB (produit intérieur brut). De très nombreuses PME ont déjà disparu ou sont au

<sup>35</sup> « True Economic Leadership in Korea », *The Korea Economic Weekly*, 26 Jan.-2 Feb. 1998.

<sup>36</sup> « I have suffered all my life, but after being briefed I realized that our economy is in such bad shape that we could go bankrupt tomorrow. » (Kim Dae-jung, discours du 22 décembre 1997.)

<sup>37</sup> RA, Jong-yil, « Political Tasks Facing Kim Dae-jung Administration », *Korea Focus*, January-February 1998, vol. 6, no. 1, pp. 1-7.

<sup>38</sup> « The Economic Environment and Business Strategies in the "IMF Era" », *The Korea Economic Weekly*, 26 Jan.-2 Feb. 1998.

<sup>39</sup> AHN, Byung-joon, « Prospects for Korea under the IMF and Kim Dae-jung », *Korea Focus*, May-June 1998, vol. 6, no. 3, pp. 1-17 ; CHUNG, Jeh-won, « IMF Syndrome : Where Is Korean Society Heading ? », *Korea Focus*, March-April 1998, vol. 6, no. 2, pp. 52-58.

<sup>40</sup> « Licenciements : enfin le feu vert », *Le Courrier de la Corée*, 7 février 1998, pp. 4-5.

<sup>41</sup> CHAPONNIÈRE, Jean-Raphaël, « La montée du chômage », Ambassade de France, *Commentaire hebdomadaire sur l'ajustement en Asie*, Séoul, juin 1998.

bord du gouffre, notamment faute d'accès à des liquidités financières<sup>42</sup>. De leur côté, les exportateurs n'ont pas recruté, au regard du recul sensible de la demande sur les marchés de la région affectés par la crise, la chute du yen et la récession japonaise<sup>43</sup>. Le chômage touche davantage les salariés les moins qualifiés, mais dans la conjoncture actuelle, ceux-ci ont plus de possibilités de retrouver un emploi que les plus qualifiés<sup>44</sup>.

Tout en rejoignant des chiffres assez habituels dans un contexte européen, cette poussée du chômage pose une menace sur la stabilité de la Corée, dont l'histoire sociale a été volatile et souvent violente sous la dictature militaire.

Les principaux soucis à court terme sont de quatre ordres :

- Les conglomérats n'ont pas encore commencé à se restructurer et pourraient licencier jusqu'à 20% de leur effectif (340'000 salariés). Le gouvernement a annoncé en juin une première liste de 55 entreprises non viables, parmi lesquelles 20 filiales de *chaebols*<sup>45</sup>. De dures confrontations sociales sont à craindre, comme les six semaines de paralysie du premier constructeur automobile, Hyundai, en juillet-août 1998 débouchant sur 272 licenciements au lieu des 2000 ou 3000 annoncés avant le conflit.
- L'aggravation de la crise laisse présager des phénomènes de chômage de longue durée, frappant certaines classes d'âge et de personnel plus que d'autres.
- Il faut compter avec une population active mal préparée psychologiquement à affronter l'insécurité de l'emploi, non seulement après plusieurs décennies de croissance ininterrompue, mais aussi dans le cadre du système d'emploi à vie plus ou moins garanti, comme au Japon, et qui prévaut dans les grandes entreprises.
- Enfin, l'instabilité sociale et l'éventualité de manifestations syndicales violentes (comme en mai 1998) menacent de décourager les investisseurs étrangers, au moment précis où le gouvernement fait appel à eux pour la reprise d'entreprises en difficulté.

### Autres aspects sociaux de la crise

Durant les premiers mois, la crise a surtout frappé les classes moyennes en amputant brusquement leur capacité de consommation intérieure, de type urbain et déjà occidentalisé. Leur épargne en dollars permettant d'envoyer au moins l'un des enfants étudier aux Etats-Unis (environ 30'000 en 1996) et de voyager (1,5 million de touristes coréens en 1996) a fondu au rythme de la dégringolade du won. En l'espace de quelques semaines, on a assisté par exemple à une vente panique de

---

<sup>42</sup> « South Korea : Small Businesses Shoulder Bulk of Country's Debt Woes », *Asian Wall Street Journal Weekly*, 20 July 1998, p. 2.

<sup>43</sup> « Korean Banks Seen Heading for New Crisis », *Asian Wall Street Journal Weekly*, 18 May 1998 ; « Japanese Tepid on Korean Deals », *The Nikkei Weekly*, 1 June 1998 ; « Plunge of Yen Raises Fears of New Shock for South Korea », *International Herald Tribune*, 10 June 1998.

<sup>44</sup> « Les diplômés face à la crise », *Le Courrier de la Corée*, 18 avril 1998, pp. 22-26.

<sup>45</sup> « Remaking Korea Incorporated », *Far Eastern Economic Review*, 30 April 1998, pp. 10-13 ; « 55 entreprises vont être liquidées », *Le Courrier de la Corée*, 20 juin 1998, pp. 4-6 ; « Banks to Force 55 Companies to Close by Curbing Loans », *Asian Wall Street Journal Weekly*, 22 June 1998, p. 6.

voitures de haut de gamme ou de la deuxième voiture de la famille, et au rappel de milliers d'étudiants à l'étranger<sup>46</sup>.

A partir du printemps 1998, la récession intérieure mais aussi l'approfondissement de la crise asiatique, y compris chez le grand concurrent et partenaire économique japonais, ont commencé à mordre davantage dans le paysage économique et social<sup>47</sup>. Le chômage s'est accru à une vitesse exponentielle, en frappant surtout du personnel peu qualifié et donc dans des couches modestes de la population active, également les moins préparées psychologiquement à comprendre les origines de la crise et à perdre leur emploi. Les femmes sont aussi beaucoup plus nettement touchées que les hommes<sup>48</sup>. La presse nationale et locale rapporte une multiplication de situations familiales et personnelles dramatiques, y compris la réapparition d'abandons d'enfants et des cas non isolés de suicides d'ouvriers ne pouvant supporter de se retrouver sans travail<sup>49</sup>. En Corée, les paramètres du profil du chômeur sont plus complexes encore qu'en Europe dans la mesure où l'emploi est aussi une question de statut, d'honneur et de fierté dans une société fortement collective, homogène et hiérarchisée.

Le chômage accentue déjà certains déséquilibres régionaux ou locaux. Ainsi, certaines villes de province sont très touchées en raison de leur tissu mono-industriel (entreprises sous-traitantes dans un seul secteur). D'autres pourraient l'être un jour prochain lorsque des sites de production des *chaebols* devront être réduits ou fermés. On voit même se produire un phénomène inattendu : après avoir été le théâtre d'un exode rural massif pendant des décennies, la Corée voit se dessiner un mouvement inverse<sup>50</sup>.

Même si on ne dispose pas encore de données statistiques précises, on peut craindre également un recul sensible des dépenses sociales des ménages dans plusieurs domaines essentiels comme la santé et l'éducation. On sait par exemple que la consommation d'une nourriture plus riche et diversifiée, y compris chez les enfants, est en net recul.

Que dire enfin de l'assurance maladie et des autres types de cotisations sociales versées paritairement par les employeurs et les salariés ? Elles ne couvraient déjà que 60 à 70% des actifs avant la crise, et des centaines d'entreprises ferment leurs portes chaque semaine depuis mars-avril 1998.

## Traitements sociaux de la crise

### Crédibilité politique et sociale du président

L'arrivée au pouvoir du président Kim Dae-jung a provoqué un choc démocratique et social positif. La crédibilité et la proximité du président vis-à-vis des syndicats ont permis d'institutionnaliser, pour la première fois dans l'histoire moderne du pays, un véritable dialogue entre partenaires sociaux lors de la

<sup>46</sup> « Average South Koreans Bear Economy Burden », *International Herald Tribune*, 6 May 1998 ; « Ecarts de revenus : le retour aux années 1980 », *Le Courrier de la Corée*, 6 juin 1998, pp. 13-14 ; « Les revenus de citadins en baisse », *Le Courrier de la Corée*, 13 juin 1998, pp. 23-24.

<sup>47</sup> « Industrial Base on Verge of Collapse », *The Korean Times*, 26 June 1998, front page.

<sup>48</sup> « L'augmentation du chômage féminin reflète une partialité profondément enracinée », *Le Courrier de la Corée*, 4 juillet 1998, pp. 7-8.

<sup>49</sup> « Chômage. Le spectre de la fracture sociale », *Le Courrier de la Corée*, 28 mars 1998, pp. 4-12.

<sup>50</sup> « Bankruptcies Devastate Korea's Company Towns », *International Herald Tribune*, 1 Jan. 1998 ; « Retour à la terre », *Le Courrier de la Corée*, 2 mai 1998, pp. 23-24.

première table ronde de février 1998. L'une des priorités du nouveau gouvernement réside donc dans le maintien durable d'un climat de négociation et de consensus social. Il s'agit de répartir les coûts de la crise et de ses solutions envisagées de manière aussi équitable que possible, dans l'action concrète, mais aussi dans la perception de la justice sociale par l'opinion publique. Avant la grande grève chez Hyundai de l'été 1998, on se dirigeait vers la réunion d'une deuxième table ronde afin de tenter de répondre socialement à l'aggravation de la crise économique<sup>51</sup>.

Dans un pays encore mal développé du point de vue social, et face à l'absence soudaine de liquidités financières, tant publiques que privées, une autre priorité est de savoir comment tenir les promesses gouvernementales en matière de protection des chômeurs. Depuis février 1998, le président s'est engagé à tisser très rapidement un filet social en ciblant les chômeurs les plus vulnérables, c'est-à-dire ceux ne bénéficiant d'aucune assurance chômage avant leur licenciement. Cette question pose un problème crucial non seulement de mobilisation de ressources financières en plein milieu de la crise, mais aussi de la capacité de l'administration publique d'identifier et de sélectionner les plus nécessiteux. Dans le domaine budgétaire, il faut procéder à des coupes et à des choix, et même les alliés américains soufflent le chaud et le froid : ils réservent un accueil triomphal à Kim Dae-jung tout en acceptant mal ses réductions sensibles dans les dépenses militaires<sup>52</sup>.

Le filet social implique également la mise en place de structures de formation et de réinsertion des chômeurs. Or, l'Etat n'est pas préparé à ce type de défi, et les milieux d'affaires ne sont pas encore parvenus à énoncer des priorités claires en termes de restructurations industrielles.

### **La marge de manœuvre du nouveau pouvoir : la crise comme levier de changement ?**

Sans doute peut-on considérer que l'arrivée démocratique au pouvoir du leader de l'opposition est intervenue au bon moment, soit juste après la première vague spectaculaire de la crise financière et après l'échec du gouvernement Kim Young-sam, et juste avant la deuxième phase d'approfondissement de la crise. Le moment est historique, car personne d'autre que Kim Dae-jung n'est mieux placé politiquement et socialement pour pouvoir construire « à la coréenne », et sous la pression de la crise, le triangle supposé vertueux du dialogue entre l'Etat, les entrepreneurs et les syndicats.

La marge de manœuvre du nouveau pouvoir est étroite mais réelle<sup>53</sup>. Sur sa gauche, il est parvenu, au moins dans un premier temps, à reconnaître le pouvoir syndical tout en le maîtrisant, dans un pays où une majorité des travailleurs ne sont pas syndiqués et sont souvent hostiles à l'intransigeance de certains leaders syndicaux. Sur sa droite, sa courte victoire électorale donne d'emblée des garanties implicites aux élites de l'armée, de la bureaucratie et des *chaebols*. Afin de vaincre le « Grand National Party » du président sortant, Kim Dae-jung et son « National Congress for New Politics » ont dû faire alliance avec l'un des anciens candidats aux présidentielles de 1987, Kim Jong-pil, président du petit parti droitier minoritaire « United Liberal Democrats ». Or, Kim Jong-pil n'est autre qu'un des anciens

<sup>51</sup> « L'accord avec les syndicats sera maintenu », *Le Courier de la Corée*, 2 mai 1998, pp. 20-21 ; « L'OIT félicite la Corée pour la ratification de quatre nouvelles conventions du travail » et « Séoul prépare une 2<sup>e</sup> réunion tripartite », *Le Courier de la Corée*, 9 mai 1998, p. 9 et pp. 11-12.

<sup>52</sup> « The US-South Korean Partnership Needs Adjusting », *International Herald Tribune*, 21 Jan. 1998 ; « Seoul Gets a Two-Pronged US Warning against Cutbacks », *IHT*, 23 Jan. 1998.

<sup>53</sup> « South Korea : Reality Check », *Far Eastern Economic Review*, 12 March 1998, pp. 18-19.

ennemis de Kim Dae-jung. Il est le fondateur et ancien chef des services de renseignement, sous la dictature du général Park, et était premier ministre au moment du fameux enlèvement et de la tentative d'assassinat de Kim Dae-jung en 1973 par la KCIA (Korean Central Intelligence Agency)<sup>54</sup>.

La recherche d'un consensus politique aussi large que possible profite clairement au président, comme en témoignent plusieurs élections partielles et locales en 1998 qui ont mis en déroute l'ancien parti majoritaire de Kim Young-sam. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer les obstacles restant à franchir. D'abord, des résistances évidentes parmi les milieux d'affaires : en dépit de premières restructurations dans le secteur bancaire imposées par le gouvernement, les *chaebols* traînent les pieds et tardent à s'autoréformer. Ensuite, des résistances tout aussi préoccupantes se manifestent au sein de l'appareil de l'Etat, notamment entre le nouveau personnel politique de la présidence (n'appartenant pas à l'establishment séoulien habituel) et la haute fonction publique fortement bureaucratisée, centralisée et hiérarchisée dans les ministères sectoriels précisément chargés de mettre en œuvre les réformes. Enfin, des résistances syndicales, plus ou moins représentatives de l'état de l'opinion face à l'aggravation de la crise, se cristallisent au sein des plus gros conglomérats qui se préparent à des premières vagues de licenciements.

#### *Vers la fin de l'été 1998, où en est la réforme ?*

Face à l'ampleur de la crise, on ne discerne pourtant pas d'alternative au chemin choisi par Kim Dae-jung. Comme la Thaïlande, la Corée démocratique semble mieux armée pour surmonter politiquement et socialement la crise que des pays encore semi-autoritaires comme l'Indonésie ou la Malaisie. Plus encore qu'en Thaïlande, la Corée dispose aujourd'hui d'un leader incontestablement charismatique susceptible d'injecter à la fois un dialogue social inconnu jusqu'alors, une vision de l'avenir et une détermination à l'action radicale, dans un climat d'autodiscipline dont les Coréens ont fait preuve à plusieurs reprises face à l'adversité de leur histoire<sup>55</sup>.

#### **Le diagnostic controversé des responsabilités internes et externes de la crise : ouverture accrue ou repli néonationaliste de la Corée ?**

Comme en Malaisie mais pour des raisons en partie différentes, un débat assez virulent s'est engagé à Séoul sur les origines de la crise financière de 1997.

Les uns soulignent les origines externes de la crise et les effets dévastateurs de contagion et de panique de la crise thaïlandaise sur les marchés financiers des économies émergentes, y compris les plus avancées comme la Corée. Ils rejettent tout ajustement structurel de type latino-américain des années 80, non approprié à un pays dont les indicateurs macroéconomiques restaient largement favorables jusqu'à la mi-1997 (croissance forte, inflation faible, plein emploi, surplus budgétaire, épargne élevée, déficit courant maîtrisable, réserves monétaires de 30 milliards de dollars). De nombreuses voix s'élèvent contre la politique restrictive du crédit et la contraction budgétaire comme principaux accélérateurs des licenciements, des réductions de salaire et de la forte diminution du niveau de vie<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> « La CIA coréenne impliquée dans l'enlèvement de Kim Dae-jung en 1973 », *Le Monde*, 21 janvier 1998 ; « How Ronald Reagan Saved Kim Dae-jung », *International Herald Tribune*, 23 Jan. 1998.

<sup>55</sup> « Kim Pushes Profit-Sharing Plan », *The Korea Times*, 11 July 1998, front page.

<sup>56</sup> « Les excès de la campagne d'austérité », *Le Courrier de la Corée*, 31 janvier 1998, pp. 19-20 ; « Le remède du FMI se révèle inefficace », *Le Courrier de la Corée*, 13 juin 1998, pp. 24-25. On peut

Tout en prêtant allégeance au FMI, le nouveau président s'est empressé de dénoncer les termes inappropriés du premier plan de sauvetage financier de son prédécesseur pour en négocier un second en février 1998, ciblé sur l'endettement privé (et non public), sur la restructuration du secteur bancaire et des *chaebols* et sur le financement d'un filet social.

D'autres opinions se concentrent sur les facteurs explicatifs internes de la crise. Dans un mouvement de fierté nationale bien coréenne, mal préparées à reconnaître les vulnérabilités économiques et sociopolitiques du pays, elles tendent à accuser, non sans raison, la faillite de Kim Young-sam et à réclamer la poursuite pénale de l'ancienne équipe présidentielle pour mauvaise gestion et corruption ayant précipité la crise entre l'été et l'hiver 1997. Jusqu'à présent, le président Kim Dae-jung s'en est tenu à une attitude prudente. Il s'est contenté de nommer une commission d'enquête présidée par un juriste fameux (en droits de l'homme), Han Seung-hun, mais a refusé toute chasse aux sorcières susceptible de nuire à la cohésion nationale indispensable pour affronter la crise<sup>57</sup>.

Ce diagnostic controversé sur la nature « importée » ou non de la crise débouche aujourd'hui sur deux types de réaction assez diamétralement opposés. Le nouveau président et son équipe, le premier ministre et son gouvernement dans une moindre mesure, certains milieux d'affaires (mais de loin pas tous) pratiquent une politique d'ouverture accrue du pays afin d'accélérer la réforme en liaison avec la globalisation croissante des marchés extérieurs. L'importance du commerce international et de la promotion des exportations en conformité avec les règles de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) est réaffirmée haut et fort pour obtenir un soutien durable des pays de l'OCDE dans le règlement de la crise. L'ouverture du marché des capitaux et la nouvelle législation d'attraction de l'investissement étranger direct témoignent d'une volonté de rupture avec une politique industrielle restée jusqu'à présent fortement protectionniste<sup>58</sup>.

Les résistances à l'ouverture sont loin de se limiter au monde syndical. Dans un pays sociologiquement homogène et très nationaliste, peu ouvert sur le monde, se défiant de l'étranger (guerres et division de la péninsule) et comptant sur ses propres forces pour rattraper le Japon et l'Occident, la crise actuelle débouche sur des tendances néonationalistes et des velléités de fermeture au moins temporaire du marché intérieur. Un segment substantiel du monde du travail mais aussi des élites (armée, haute fonction publique, capitaines des *chaebols*) associe la politique actuelle d'ouverture tous azimuts à la « braderie » du pays en faveur des entreprises multinationales et à une mise sous tutelle inadmissible par l'étranger<sup>59</sup>. Les mesures

---

consulter aussi : PALMA, Gabriel, *Whatever Happened to Latin America's Savings ? Comparing Latin American and East Asian Savings Performances*, Geneva, UNCTAD/CNUCED, Study no. 6, March 1996, Project on East Asian Development : Lessons for a New Global Environment.

<sup>57</sup> « La Commission d'audit et de vérification mène l'enquête », *Le Courrier de la Corée*, 7 février 1998, pp. 21-22.

<sup>58</sup> « South Korea : Unlocking the Citadel », *Far Eastern Economic Review*, 26 March 1998, pp. 10-12 ; « South Korea to Sell Off Stakes in 11 Companies », *International Herald Tribune*, 4-5 July 1998 ; « Le président et le patronat sont d'accord pour accélérer les transferts d'entreprises », *Le Courrier de la Corée*, 11 juillet 1998, pp. 5-8 ; « Le constructeur d'automobiles coréen Kia mis aux enchères », *Le Monde*, 16 juillet 1998. Jusqu'à présent, la Corée avait peu recouru à l'investissement étranger direct comme moteur de son industrialisation, préférant s'endetter en achetant de manière sélective des licences et du savoir-faire. Désormais, les étrangers sont autorisés à détenir une part majoritaire dans le capital des entreprises, y compris des conglomérats. C'est ainsi que General Motors semble s'intéresser à tel ou tel *chaebol* automobile en difficulté et que Siemens lorgne un géant coréen de l'électronique.

<sup>59</sup> « Entreprises, le projet de loi provoque des inquiétudes. Les fusions et acquisitions ouvertes aux étrangers », *Le Courrier de la Corée*, 7 février 1998, pp. 8-10 ; « Funds May Elude Korea » et « Hostility

de libéralisation accrue sont loin de se traduire en actions concrètes sur le terrain : les consommateurs boycottent certains produits importés, les entrepreneurs freinent ou cherchent à empêcher des rachats étrangers, etc. C'est pourquoi le gouvernement a sommé les cinq premiers conglomérats du pays à présenter des plans de restructuration au plus tard le 15 décembre prochain<sup>60</sup>.

Il n'est donc pas certain que la pensée dominante préconisant la flexibilisation et la globalisation de l'économie coréenne l'emporte. La crise actuelle pose des problèmes échappant à la pure logique du marché. Face à des structures économiques tournées au moins autant sur le marché intérieur que sur l'étranger, et en présence d'une culture et d'une société encore peu internationalisées en profondeur (on prête ce commentaire même au Japon voisin), la crise révèle un visage plus agressif du capitalisme mondial. Elle place l'ensemble de la société devant des changements que celle-ci souhaite tantôt différer, tantôt ne pas assumer.

### **La gravité relative de la crise coréenne : test ultime sur le chemin de la maturation d'une société industrielle ?**

Première interprétation, la crise pourrait n'être qu'une crise passagère de croissance, comme au milieu des années 80. Le gouvernement actuel reconnaît pour l'instant que la récession sera très dure en 1998 (-7% au moins) et qu'il faudra procéder à des ajustements sur deux à trois ans avant de pouvoir rebondir. Une partie de la solution passe par le prix social que l'opinion sera disposée à payer pour réaliser l'ajustement de l'économie. La fin du dur conflit social chez Hyundai, le 24 août 1998, a débouché sur un accord minimaliste très difficilement négocié. Il démontre de la part des partenaires sociaux une capacité d'adaptation à la crise plus lente que souhaitée.

Deuxième interprétation, la crise constituerait une sorte de révélateur purement circonstanciel d'une crise économique et sociopolitique structurelle préexistante. Il faudrait revoir la stratégie d'industrialisation autoritaire et bureaucratique, dont les succès passés ne peuvent plus seuls garantir la compétitivité coréenne sur les marchés globaux du XXI<sup>e</sup> siècle.

Troisième interprétation, la Corée, tout en étant encore sous le choc naturel d'une crise soudaine et brutale, ne ferait que rejoindre la situation macroéconomique et sociale de la plupart des économies de l'OCDE (Australie, Union européenne et même Japon plus récemment). Quand bien même le taux de chômage coréen atteindrait 10% au début de 1999, il serait encore en deçà de la situation du marché de l'emploi en France, en Italie, en Espagne, et même en Allemagne !

Même si elle ne dispose pas d'un filet de protection sociale comparable à la moyenne européenne, la Corée du Sud semble devoir faire converger désormais bien davantage ses structures de « gouvernance » à la fois économique et sociale avec celles de ses principaux partenaires. A la faveur de la crise, c'est donc une nouvelle page de l'histoire économique et sociale sud-coréenne qui s'ouvre pour tenter de relever les nouveaux défis de l'ère postindustrielle.

---

May Deter Funds », *Asian Wall Street Journal*, 2 March 1998 ; « Les grandes entreprises internationales à l'assaut du marché coréen », *Le Courrier de la Corée*, 2 mai 1998, pp. 9-11.

<sup>60</sup> Hyundai, Samsung, Daewoo, LG Group, SK Global.



## CONCLUSION

La première partie de cette étude a tenté de démontrer que la Corée du Sud a vécu une véritable révolution industrielle, dans un contexte semi-autoritaire semblable à d'autres précédents historiques dans le monde, notamment au XIX<sup>e</sup> siècle. Comme dans d'autres pays aujourd'hui industrialisés, c'est bien un changement sociopolitique radical en début de processus (années 60) qui a engendré un nouveau mode de production. Le succès de la stratégie d'industrialisation a généré des progrès sociaux individuels et surtout collectifs considérables, tantôt spontanés, tantôt imposés avec une certaine brutalité. En Corée comme ailleurs, la révolution industrielle ne s'est pas réalisée sans coût social élevé. Aux Coréens de décider, au moins rétrospectivement, si le prix en valait la peine, ou si certaines violences auraient pu être évitées tout en parvenant aux mêmes résultats matériels. Les relations sociales auraient alors suivi un chemin moins conflictuel, surtout entre 1979 et 1987, c'est-à-dire avant les débuts de la démocratisation.

Tout en disposant d'un recul insuffisant par rapport aux événements liés à la crise (1997-1998), la deuxième partie de cette étude a tenté de démontrer que la révolution industrielle sud-coréenne avait débouché, durant sa phase de maturation (années 80-90), sur la mise en place d'éléments embryonnaires mais concrets de politique sociale, et ce jusqu'à la veille de la crise. Cette dernière, de nature initialement financière, s'est généralisée et a provoqué, dès fin 1997, un changement politique majeur, lui-même porteur potentiel de réforme économique et sociale. Mais il est encore prématuré de pouvoir mesurer l'amplitude des restructurations industrielles et des arbitrages sociaux auxquels la société coréenne est susceptible de consentir face aux défis reconnus ou non de la récession.

La crise actuelle semble donc révélatrice d'une révolution industrielle non seulement inachevée, mais en partie dépassée par de nouveaux enjeux postindustriels. La révolution industrielle a permis le développement économique et le changement social, porteurs à leur tour de démocratisation politique entre 1987 et 1997. Un cycle complet s'est donc achevé en 1997 avec l'élection à la présidence du leader de l'opposition. La crise pourrait bien servir de levier pour faire entrer la Corée du Sud dans un nouveau type de régime socio-économique à mi-chemin entre la libéralisation et la régulation. Mais aucun pays de l'OCDE n'a encore réussi à formuler les contours précis et stables de ce régime au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle.

La Corée va devoir définir une nouvelle forme de « gouvernance » animée par trois acteurs majeurs (l'Etat, l'entreprise et la société civile) de nature et de force inégales. Cette « gouvernance » reste à inventer bien au-delà du premier accord tripartite de février 1998.



## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- AMSDEN, Alice, *Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press, 1989.
- CHAPONNIÈRE, Jean-Raphaël, *La République de Corée : un nouveau pays industriel*, Paris, La Documentation Française, Notes et Etudes documentaires, 1982.
- CHO, Lee-jay, *Korea's Political Economy : An Institutional Perspective*, Boulder, Westview Press, 1994.
- CHOI, Ho-chin, *The Economic History of Korea : From Earliest Times to 1945*, Seoul, Sekyung Press, 1988 (third edition).
- CHUNG, H. Lee (ed.), *The Economic Development of Japan and Korea*, New York, Praeger, 1990.
- CLIFFORD, Mark L., *Troubled Tiger : Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, New York, Sharpe, 1998 (revised edition).
- CUMINGS, Bruce, *Korea's Place in the Sun*, New York, W.W. Norton, 1997.
- HAMILTON, Clive, *Capitalist Industrialization in Korea*, Boulder, Westview Press, 1986.
- KIM, Kwank-suk and ROEMER, Michael, *Growth and Structural Transformation : Studies in the Modernisation of the Republic of Korea (1948–1975)*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- LANZAROTTI, Mario, *La Corée du Sud : une sortie du sous-développement*, Paris, IEDES, Presses Universitaires de France, coll. Tiers Monde, 1992.
- MICHELL, Tony, *From a Developing to a New Industrialised Country : The Republic of Korea, 1961–1982*, Geneva, International Labour Office, Employment Adjustment and Industrialization no. 6, 1988.
- MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMY, *Korea's Economy Reinvented : Strategy Details and Progress*, Ministry of Finance and Economy, June 1998.
- SONG, Byung-Nak, *The Rise of the Korean Economy*, Hong Kong, Oxford University Press, 1990.
- STEINBERG, David I., *The Republic of Korea : Economic Transformation and Social Change*, Boulder, Westview Press, 1989.