

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

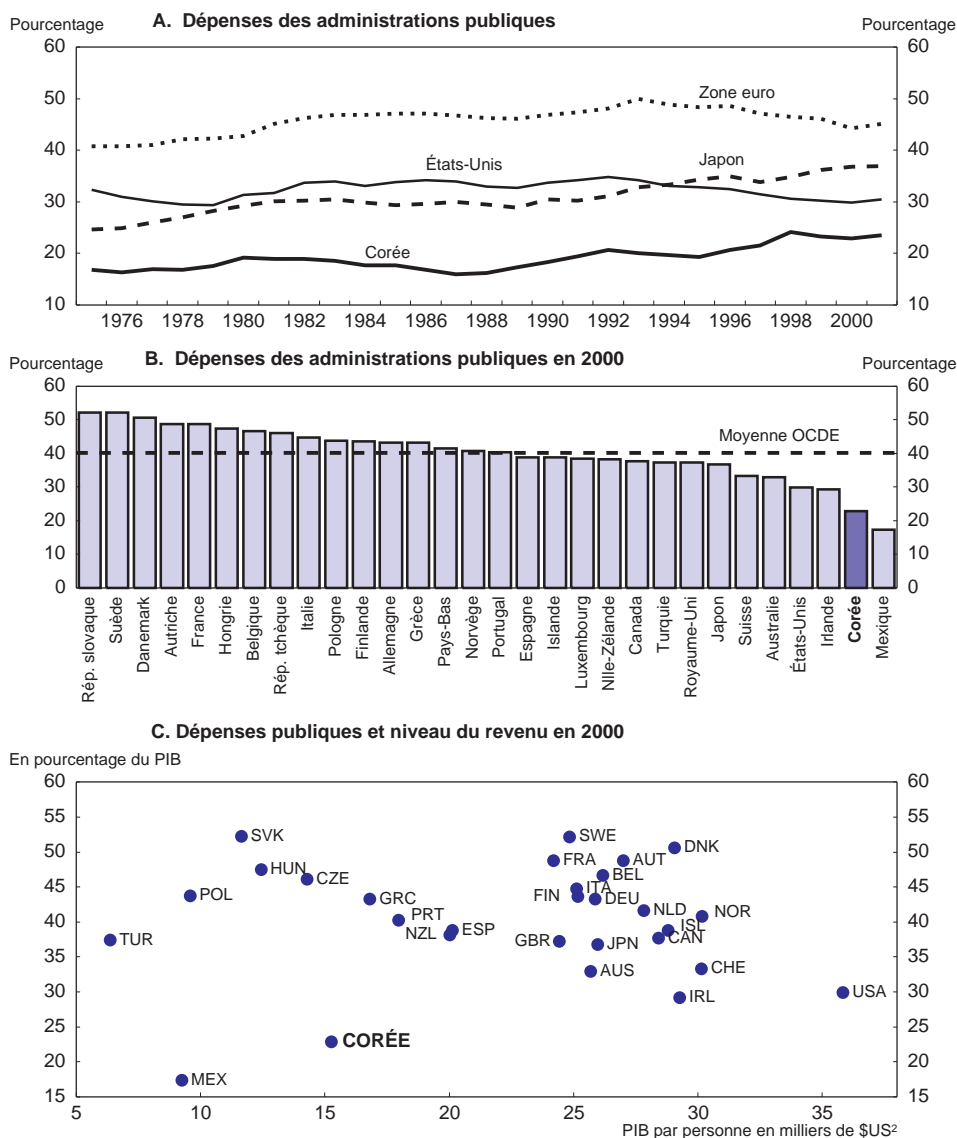
Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

III. Réformer le système de dépenses publiques

La Corée pratique traditionnellement la prudence budgétaire : son déficit est relativement faible et sa dette publique peu élevée. En termes bruts, l'endettement public est de l'ordre de 22 pour cent du PIB, ce qui est bien inférieur à la moyenne de 74 pour cent pour la zone de l'OCDE. La Corée a également l'un des taux les plus faibles de dépenses publiques par rapport au PIB (graphique 23). Le niveau des dépenses publiques tient également au fait que le système de protection sociale n'a pas encore atteint son régime de croisière et que les services publics sont relativement peu développés. Néanmoins, de fortes pressions s'exercent sur les finances publiques coréennes dans le sens d'un accroissement des dépenses. *Premièrement*, le vieillissement de la population devrait être extrêmement rapide en Corée, ce qui viendra gonfler la demande de plus fortes dépenses pour les retraites et la santé. *Deuxièmement*, le filet de sécurité sociale mis en place par l'État s'élargira à mesure que la protection sociale traditionnelle de source familiale perdra de son importance. *Troisièmement*, la Corée devra se préparer aux dépenses liées à la coopération avec le Nord et à une éventuelle réunification. Face à ces défis, il faudra remédier aux carences structurelles de la gestion du budget et des dépenses publiques. Le dispositif de gestion des dépenses publiques est parvenu à maintenir une discipline budgétaire globale, mais il n'est pas adapté à une allocation efficiente des ressources et à une utilisation optimale des deniers publics. En outre, il sera de plus en plus difficile de préserver la discipline budgétaire avec les instruments traditionnels, car la part des dépenses non discrétionnaires dans le budget de l'État augmentera du fait des pressions qui s'exerceront sur les dépenses.

S'appuyant sur les chapitres spéciaux de *l'Étude économique de la Corée* consacrés au système fiscal (2000) et au vieillissement de la population (2001), le présent chapitre fera le point sur les grandes questions qui ont trait à une plus grande efficacité des dépenses publiques et il recensera les principales possibilités d'action dans ce domaine⁴⁸. Après avoir passé en revue l'évolution des dépenses et ses principaux facteurs, on mettra en lumière les spécificités de la Corée. Puis on s'attachera aux principaux défis : améliorer le système de gestion du budget et des dépenses, renforcer l'efficience des services publics et les mécanismes de responsabilisation qui s'y rattachent, et accroître l'efficacité des

Graphique 23. **Dépenses publiques : comparaison internationale¹**
En pourcentage du PIB



1. Les dépenses publiques sont définies comme la somme des dépenses courantes et des dépenses d'équipement nettes. Les données sont établies d'après SCN93/SEC95.

2. Données converties à l'aide des taux de change à parité de pouvoir d'achat.

Source : OCDE.

dépenses publiques sous l'angle d'une amélioration des relations budgétaires entre les différentes administrations publiques. On proposera en conclusion un programme de réformes.

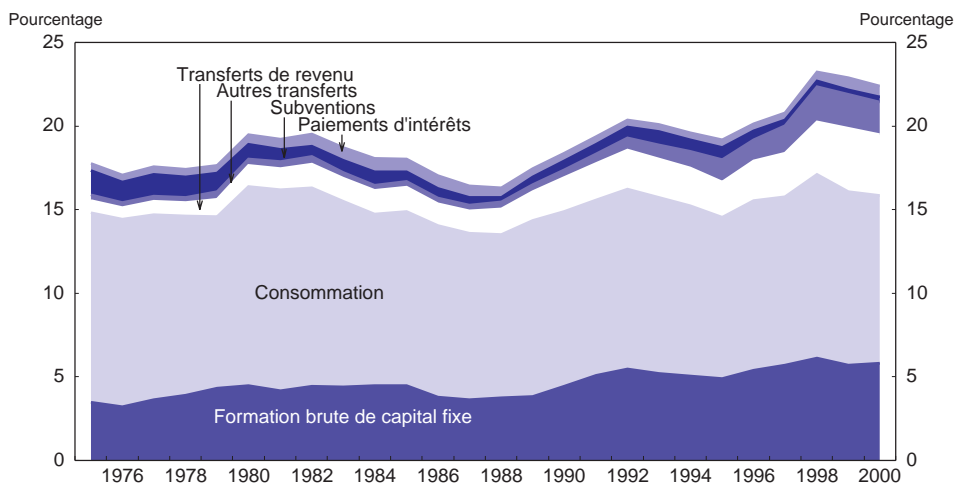
Principaux déterminants des dépenses publiques

Caractéristiques des dépenses publiques

Les dépenses publiques sont relativement faibles en Corée en proportion du PIB et leur composition diffère de celle observée dans les autres pays de l'OCDE. Sur la base des comptes nationaux et dans l'optique des administrations publiques, les dépenses publiques totales atteignent 23 pour cent du PIB, proportion la plus faible dans la zone de l'OCDE si l'on fait exception du Mexique (graphique 23). Certes, le niveau de développement économique de la Corée y est pour quelque chose, mais la Grèce, le Portugal et plusieurs pays d'Europe centrale à revenu comparable ou plus faible ont un niveau de dépenses bien plus élevé (partie C). Le faible niveau de dépenses observé actuellement tient en partie à l'assainissement budgétaire du milieu des années 80, mais il traduit également certaines tendances à plus long terme. Traditionnellement, la politique budgétaire vise à promouvoir la stabilité macroéconomique et à maximiser l'épargne publique pour financer l'investissement en infrastructures publiques, les entreprises publiques et les crédits à certains secteurs. Dans les années 60 à 70, une série de comptes et de fonds spéciaux ont été créés pour financer les investissements et prêts publics. De nouveaux impôts ont été instaurés pour obtenir les recettes nécessaires. Sous l'effet de ces investissements et prêts publics massifs, les dépenses publiques sont passées à 19 pour cent du PIB au début des années 80 (graphique 24) ; d'où un déficit budgétaire qui a atteint en moyenne 3 pour cent du PIB environ (en données établies selon le système de statistiques des finances publiques) dans les années 70 et a culminé à 4,5 pour cent du PIB en 1981. Le gonflement du déficit a déclenché une politique active d'assainissement budgétaire, qui a abouti à un excédent du budget à la fin des années 80. Depuis lors, le gouvernement a mené une politique budgétaire très prudente ; d'où le faible niveau actuel de la dette publique et de la charge d'intérêts en pourcentage du PIB.

Si l'on ventile les dépenses publiques par catégorie économique, on constate qu'elles sont très différentes de celles de la plupart des autres pays (tableau 18). Trois principaux facteurs expliquent tout particulièrement le niveau relativement faible des dépenses en Corée. *Premièrement*, les transferts de revenus sont limités du fait que le système de protection sociale n'est pas très développé. A 3,6 pour cent du PIB, ces dépenses atteignent seulement le quart de la moyenne pour l'OCDE, tout en étant supérieures à celles du Mexique. *Deuxièmement*, la consommation publique, de l'ordre de 10 pour cent du PIB, est bien inférieure à la moyenne OCDE (17 pour cent). *Troisièmement*, l'endettement public

Graphique 24. **Évolution des dépenses des administrations publiques**
En pourcentage du PIB



Source : OCDE.

relativement peu élevé se traduit par une faible charge d'intérêts en proportion du PIB. En revanche, l'investissement public est très élevé, les dépenses nettes en capital dépassant 8 pour cent du PIB.

Le faible niveau des transferts de revenus a limité la croissance des dépenses publiques

Le faible niveau des transferts de revenus, même s'il est en hausse, tient au fait que le système public de sécurité sociale est encore peu développé en Corée (graphique 25)⁴⁹. Mais cela est partiellement compensé par de fortes dépenses sociales à financement privé, obligatoires ou volontaires (tableau 19). La proportion de ces dépenses privées est du reste la plus élevée de la zone de l'OCDE. Cela est dû, dans une large mesure, à l'indemnité de retraite que les entreprises sont tenues de verser de par la loi et aux prestations sociales volontaires comme les allocations familiales qu'accordent un grand nombre d'employeurs⁵⁰. Malgré tout, les dépenses sociales totales, publiques et privées, n'atteignent que 8 pour cent du PIB, contre 15 pour cent au Japon et 20 pour cent ou plus dans tous les autres pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données. Il n'en reste pas moins que le niveau des aides de source familiale, surtout au profit des personnes âgées, est probablement plus élevé en Corée que dans les autres pays.

Tableau 18. **Dépenses des administrations publiques par catégorie économique**
Pourcentage du PIB en 2001

	Transferts de revenu	Subventions	Paiements d'intérêts	Consommation	Dépenses d'équipement nettes	Dépenses totales
Corée (2000)	3.6	0.3	0.7	10.1	8.3	23.0
Australie	8.9	1.2	2.2	17.9	2.6	32.8
Autriche	18.6	2.6	3.8	19.1	5.5	49.7
Belgique	14.4	1.6	6.6	21.7	2.2	46.5
Canada	11.0	1.5	6.7	18.7	0.2	38.0
République tchèque	13.2	3.1	1.0	21.0	9.0	47.3
Danemark	17.0	2.0	4.1	25.5	2.1	50.7
Finlande	12.5	1.5	2.7	21.0	6.6	44.3
France	17.8	1.2	3.2	23.3	3.3	48.8
Allemagne	18.9	1.6	3.3	19.0	3.0	45.7
Grèce	15.9	0.2	6.2	15.5	4.3	42.1
Hongrie	11.9	5.1	4.9	21.0	6.1	49.1
Islande	4.2	1.8	3.7	23.6	6.4	39.6
Irlande	9.1	0.8	1.5	13.8	5.0	30.0
Italie	16.7	1.1	6.4	18.5	3.8	46.4
Japon (2000)	10.0	0.9	3.3	16.8	6.0	37.0
Luxembourg	14.9	1.7	0.3	17.3	4.4	38.6
Mexique (2000)	1.7	0.3	3.6	11.1	5.3	21.8
Pays-Bas	11.6	1.5	3.5	23.2	2.2	42.0
Nouvelle-Zélande (1997)	12.7	0.3	3.1	18.6	3.4	38.2
Norvège	13.8	2.2	1.8	20.3	3.2	41.2
Pologne (2000)	17.5	0.9	4.0	15.5	4.3	42.3
Portugal	12.5	1.4	3.1	20.7	4.4	42.0
Espagne	12.2	1.1	3.1	17.5	3.6	37.5
Suède	18.5	1.5	3.4	26.7	2.2	52.2
Suisse (2000)	11.5	1.7	2.0	13.7	4.2	33.2
Royaume-Uni		0.5	2.4	19.4	2.2	38.2
États-Unis	13.7	0.5	3.4	15.1	0.9	31.2
Zone euro ¹	16.5	1.4	4.0	19.9	3.4	45.2
OCDE ¹ total	12.4	0.9	3.5	17.1	2.9	36.9

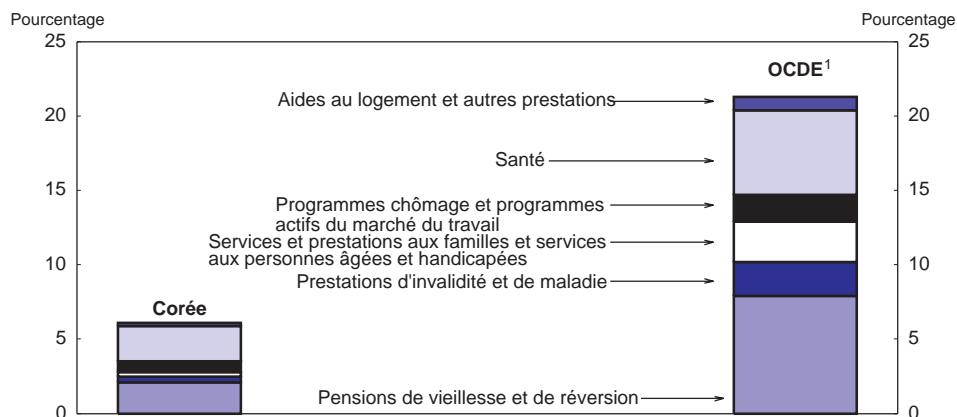
1. Moyenne pondérée.

Source : OCDE.

*La faible dimension du secteur public a également limité la consommation
des administrations publiques*

La consommation publique est bien inférieure à la moyenne pour l'OCDE, du fait de la faible taille du secteur public. L'emploi dans le secteur public est

Graphique 25. **Ventilation des dépenses sociales à financement public**
En pourcentage du PIB



1. Moyenne non pondérée de 29 pays.
Source : OCDE.

relativement modeste par rapport à d'autres pays, puisqu'il représente moins de 5 pour cent de l'emploi total (tableau 20). De plus, il s'est contracté de 7 pour cent entre 1997 et 2001. Par ailleurs, l'État contrôle étroitement la masse salariale dans le secteur public, bien qu'elle se soit nettement gonflée ces dernières années dans le but d'aligner en 2004 les rémunérations des fonctionnaires sur celles des salariés comparables du secteur privé. De surcroît, la forte participation financière du secteur privé pour un grand nombre de services publics limite les dépenses publiques. C'est ainsi que les dépenses publiques pour l'enseignement sont inférieures à la moyenne de la zone de l'OCDE, mais qu'au total les dépenses publiques et privées atteignent 7 pour cent du PIB, l'un des niveaux les plus élevés dans les pays membres (graphique 26)⁵¹. Dans le secteur de la santé, les dépenses privées représentent en outre près de la moitié des dépenses totales, comme aux États-Unis et au Mexique.

Si l'on ventile les dépenses publiques par fonction, on constate aussi des différences très marquées par rapport aux autres pays de l'OCDE (tableau 21). Outre le faible niveau de la protection sociale de source publique évoquée précédemment, les dépenses pour la défense, qui atteignent environ 3 pour cent du PIB, sont deux fois supérieures à la moyenne OCDE. Les dépenses liées à l'économie, comme celles pour les infrastructures de transport, l'agriculture et le logement, sont également bien supérieures à la moyenne.

Tableau 19. **Dépenses sociales dans les pays de l'OCDE**
Pourcentage du PIB en 1997¹

	Publiques	Privées			Totales	Part (%)	
		Obligatoires	Volontaires	Totales		Public	Privé
Corée	4.3	2.4	1.8	4.2	8.4	50.7	49.3
Australie	17.4	1.1	3.2	4.3	21.7	80.2	19.8
Autriche	25.4	0.8	0.8	1.6	27.0	94.1	5.9
Belgique	27.2	1.5	0.9	2.4	29.5	92.0	8.0
Canada	17.9	0.0	4.2	4.2	22.1	81.1	18.9
République tchèque	19.4	0.0	0.0	0.0	19.4	100.0	0.0
Danemark	30.7	0.4	0.9	1.3	32.0	96.0	4.0
Finlande	28.7	0.1	1.1	1.2	30.0	95.8	4.2
Allemagne	26.4	1.2	1.0	2.2	28.6	92.3	7.7
Irlande	17.6	0.0	1.6	1.6	19.2	91.6	8.4
Italie	26.4	1.3	0.1	1.4	27.8	94.8	5.2
Japon	14.0	0.5	0.4	0.9	14.9	94.0	6.0
Pays-Bas	24.2	0.7	4.2	4.9	29.1	83.1	16.9
Nouvelle-Zélande	20.7	0.0	0.5	0.5	21.3	97.6	2.4
Norvège	26.1	1.1	0.0	1.1	27.2	96.1	3.9
Suède	31.8	0.4	2.6	3.0	34.8	91.4	8.6
Suisse	22.4	4.8	1.1	5.9	28.3	79.2	20.8
Royaume-Uni	21.2	0.4	3.4	3.8	24.9	85.0	15.0
États-Unis	14.7	0.4	7.8	8.2	22.9	64.3	35.7
Moyenne des pays ci-dessus	21.9	0.9	1.9	2.8	24.7	87.3	12.7

1. Les dépenses sociales comprennent les éléments suivants : prestations monétaires de vieillesse ; prestations monétaires d'invalidité ; prestations pour accident du travail et maladie professionnelle ; prestations de maladie ; services aux personnes âgées et handicapées ; prestations de survie ; prestations monétaires familiales ; services aux familles ; politiques actives du marché du travail ; indemnisation du chômage ; prestations de logement ; dépenses de santé publiques ; autres dépenses, notamment les prestations monétaires aux personnes à bas revenus.

Source : Adema (2001) et OCDE, *Panorama de la société* 2001.

Les pressions qui s'exerceront sur les dépenses à moyen et long terme

Les pressions sur les dépenses devraient s'intensifier en Corée. L'un des principaux facteurs à cet égard est le programme de 157 000 milliards de wons (27 pour cent du PIB) pour la restructuration du secteur financier. Les deux tiers de ce montant ont été financés au moyen d'obligations garanties par l'État et émises par deux organismes extrabudgétaires. En conséquence, ces dépenses n'ont pas été encore prises en compte dans celles du secteur public, sauf pour les intérêts des obligations. Cela a néanmoins entraîné une forte hausse de la dette garantie par l'État. Comme on l'a vu au chapitre II, la dette sera transformée, à hauteur de 49 000 milliards de wons, en obligations publiques à partir de 2003, ce qui alourdira nettement la dette publique et portera la charge d'intérêts aux environs de ½ pour cent du PIB.

Tableau 20. **L'emploi dans le secteur public : comparaison internationale¹**
 Pourcentage de l'emploi total

	1990	1995	1997	1999	2001
Corée²	4.5	4.4	4.4	4.3	4.1
Australie	22.0	19.3	17.5	16.6	16.2
Canada	20.3	19.8	18.4	17.3	16.9
République tchèque	n.d.	n.d.	15.2	15.2	12.3
Finlande	23.3	24.8	25.0	23.5	23.0
France	n.d.	n.d.	20.2	20.0	n.d.
Allemagne	n.d.	12.8	12.4	11.6	n.d.
Hongrie	n.d.	n.d.	22.8	21.3	20.7
Irlande ²	17.3	17.1	16.1	14.6	14.9
Italie	n.d.	n.d.	15.5	15.2	n.d.
Nouvelle-Zélande	n.d.	13.4	12.6	13.1	12.5
Espagne	13.9	15.4	15.2	14.4	13.4
États-Unis	15.0	14.9	14.6	14.5	n.d.

1. L'emploi public concerne le secteur des administrations publiques à l'exclusion de l'administration de la sécurité sociale et des entreprises publiques.

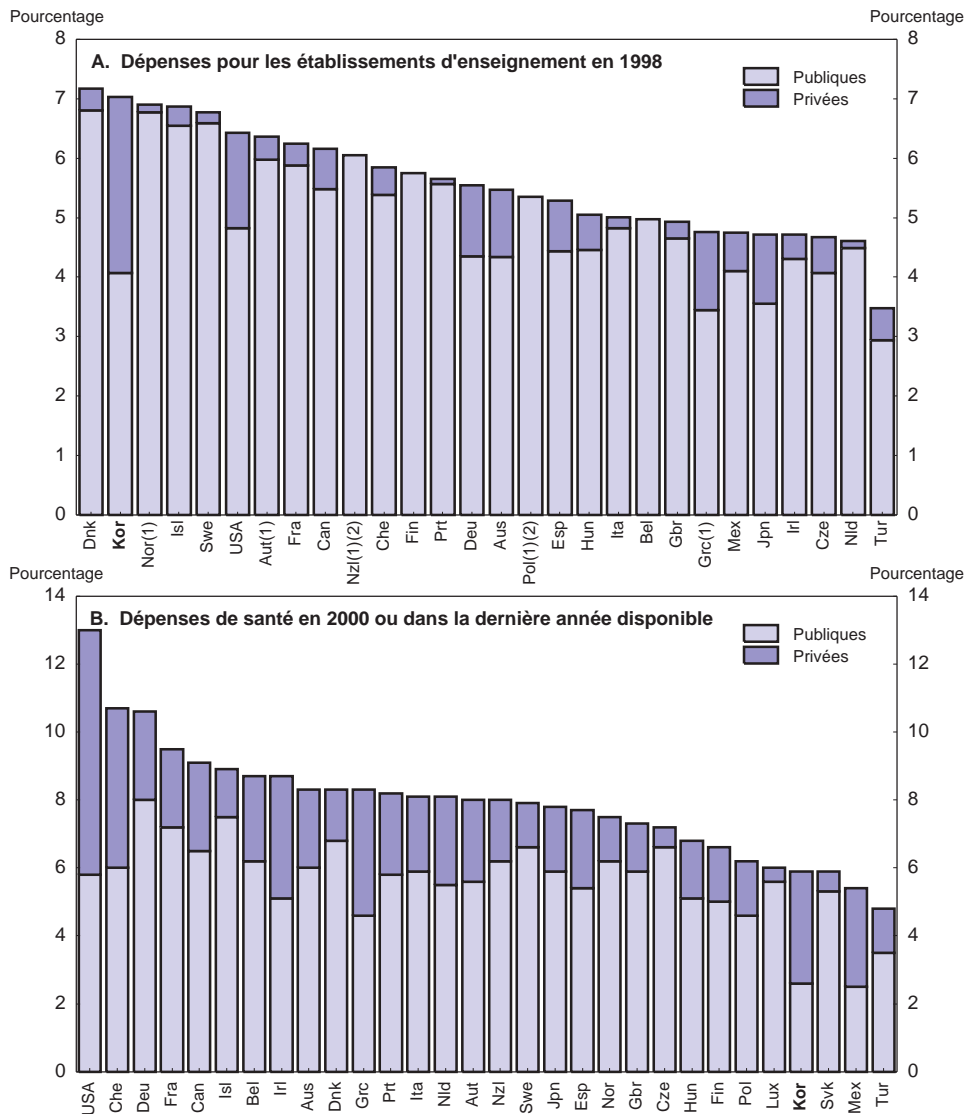
2. Emploi dans le secteur public en équivalent temps plein.

Source : OCDE.

Les pressions dans le sens de l'accroissement des dépenses seront également plus vives du fait de l'élargissement du système de sécurité sociale. Les dépenses de protection sociale ont augmenté à la suite de la crise financière de 1997, pour faire face à la nette aggravation du chômage et étendre le dispositif de protection sociale⁵² (tableau 22). En particulier, afin de garantir un niveau minimum de subsistance, le gouvernement a mis en place le système de « bien-être productif », les prestations sociales en vertu du Programme de préservation des conditions fondamentales d'existence devenant un droit pour les personnes pouvant en bénéficier et n'étant plus seulement accordées en fonction des financements disponibles. A l'heure actuelle, 3 pour cent environ de la population perçoivent ces prestations. De plus, les fortes aides budgétaires pour l'assurance-maladie et pour les régimes de retraite des fonctionnaires et des militaires, lourdement déficitaires, devraient encore s'accroître. Sous l'effet de ces pressions à moyen terme, il sera plus difficile de gérer avec souplesse les finances publiques, car la proportion des dépenses obligatoires augmentera encore. L'expérience d'un grand nombre de pays de l'OCDE montre que des pressions de l'ordre de celles auxquelles la Corée se trouve confrontée peuvent gonfler considérablement les dépenses⁵³.

A plus long terme, les pressions sur les dépenses s'intensifieront probablement du fait du vieillissement de la population et des contraintes corrélatives qui pèseront sur les dépenses sociales, en particulier pour les retraites, la santé

Graphique 26. **Dépenses d'éducation et de santé dans les pays de l'OCDE**
En pourcentage du PIB



1. Subventions publiques incluses dans les fonds privés.
 2. Dépenses publiques uniquement.
 Source : Éco-santé OCDE et OCDE, *Regards sur l'éducation* 2001.

Tableau 21. **Ventilation des dépenses publiques primaires, par fonction**
Pourcentage du PIB en 2000¹

	Défense	Services publics généraux	Ordre public et sécurité	Éducation	Santé	Protection sociale	Affaires économiques
Corée							
1990	3.9	2.5	1.2	3.4	1.7	2.5	3.8
1998	3.1	3.2	1.5	4.1	2.4	3.9	5.6
Autriche	1.0	8.0	1.5	6.0	8.0	21.2	4.4
Belgique	1.2	9.7	1.6	6.1	6.5	17.2	4.3
Canada	1.2	8.0	2.1	6.2	6.5	13.4	3.5
Danemark	1.6	4.4	0.9	8.0	5.1	23.4	3.8
Finlande	1.5	6.1	1.4	6.3	5.8	20.5	4.8
Allemagne	1.2	3.9	1.6	4.3	6.3	21.9	4.2
Grèce	3.3	10.0	1.1	4.2	3.9	19.6	0.2
Islande	0	2.0	1.4	5.8	7.0	8.1	5.7
Irlande	0.8	4.6	1.4	4.0	5.4	6.6	6.9
Italie	1.2	9.6	2.0	4.9	5.9	17.7	2.6
Japon	1.0	2.9	1.5	4.2	6.2	10.7	4.7
Luxembourg	0.3	4.5	0.9	4.6	4.2	17.2	4.4
Pays-Bas	1.5	8.5	1.4	4.7	4.0	17.4	4.4
Norvège	1.9	4.8	0.8	5.7	6.6	15.6	3.8
Portugal	1.7	6.4	2.0	6.9	6.4	13.0	5.8
Suède	2.2	10.2	1.3	6.9	6.3	24.5	4.0
Royaume-Uni	2.8	2.0	2.2	4.5	5.5	15.2	2.5
États-Unis	3.3	4.2	1.9	4.8	5.0	6.5	1.9
Moyenne des pays ci-dessus	1.6	6.1	1.5	5.4	5.8	16.1	4.0

1. Les données concernent 2001 pour la Belgique, 1999 pour le Canada, le Portugal et le Royaume-Uni, et 1998 pour l'Islande.

Source : OCDE.

et les services connexes aux personnes. Après le Mexique et la Turquie, la Corée a la population la plus jeune dans la zone de l'OCDE, mais sa population vieillira plus rapidement. Comme on l'a vu dans l'Étude de 2001, la hausse des dépenses de retraite en proportion du PIB devrait être parmi les plus fortes dans la zone de l'OCDE au cours des cinquante prochaines années, ces dépenses passant de 2.4 pour cent du PIB à 10.5 pour cent avec le dispositif actuel. S'il est vrai qu'une réforme du système de retraite est cruciale pour limiter l'impact des dépenses publiques, une hausse de ces dépenses paraît, quoi qu'il en soit, inévitable.

De plus, la Corée se trouve confrontée à l'incertitude du coût de la coopération avec la Corée du Nord, dont les réformes économiques exigeront

Tableau 22. **Dépenses publiques pour la protection sociale**
Milliards de wons

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Assurance-chômage	170	1 191	1 697	1 135	1 730	2 101
Assurance-salaire	–	16	39	46	77	93
Soutien au titre du coût de la vie	950	1 137	1 782	2 399	3 326	3 470
Assurance-accidents du travail	156	1 451	1 274	1 456	1 789	1 902
Assurance-maladie nationale ¹	5 813	6 884	7 921	9 032	13 245	13 331
Régime national de retraite ²	1 500	2 426	3 891	1 588	1 569	2 261
Autres	160	1 817	3 923	1 853	1 258	821
Emplois temporaires dans le secteur public	–	1 044	2 493	1 321	675	523
Formation professionnelle	160	203	292	256	277	206
Prêts au titre du coût de la vie	–	570	1 138	276	356	92
Total	10 148	14 921	20 526	17 509	22 993	23 980
Pourcentage du PIB	2.2	3.4	4.3	3.4	4.2	4.0
<i>Pour mémoire :</i>						
Dépenses liées au marché du travail ³	329	3 024	5 658	3 033	3 064	3 016
Pourcentage du PIB	0.1	0.7	1.2	0.6	0.6	0.5

1. Paiements pour traitement médical.

2. Paiements de retraites.

3. A l'inclusion de : assurance-chômage, assurance-salaire, emplois temporaires dans le secteur public, formation professionnelle et prêts au titre du coût de la vie.

Source : Ministère de la Planification et du Budget.

davantage d'aides. L'expérience de l'Allemagne montre que l'éventuelle unification avec la Corée du Nord pèsera lourdement sur les finances publiques de la Corée. Par ailleurs, ce coût devrait être nettement plus élevé qu'en Allemagne, parce que la population nord-coréenne représente une plus forte proportion de la population totale que la population de l'est de l'Allemagne par rapport à l'ensemble de la population allemande et que l'écart de revenu entre les deux parties de la Corée est plus marqué qu'il ne l'était en Allemagne.

Ces pressions sur les dépenses nécessiteront un alourdissement de la fiscalité, l'une des plus faibles de la zone de l'OCDE, les recettes totales ne représentant que 22½ pour cent du PIB. Mais vu les effets négatifs d'une hausse des impôts sur la croissance, une politique prudente sera de rigueur. Comme le préconisait l'*Étude* de 2000, il faut en priorité élargir les bases d'imposition et rationaliser la structure fiscale, d'une extrême complexité. Mais ce qui est encore plus fondamental, c'est de dépenser de façon optimale l'argent public. Plus de transparence dans la gestion des dépenses publiques, telle est également l'une des grandes préoccupations de l'opinion publique et des investisseurs internationaux.

Budgétisation et gestion des dépenses publiques

L'efficacité de la budgétisation et de la gestion des dépenses publiques sera cruciale pour faire face aux pressions futures qui s'exerceront sur les dépenses et pour améliorer l'efficacité de celles-ci. Un ensemble de réformes ont été lancées dans les années 80 et 90 pour rendre les dépenses publiques plus efficaces. Néanmoins, le gouvernement entré en fonctions en 1998 a considéré qu'il subsistait de graves problèmes dans la gestion des dépenses publiques et il a entrepris une série de réformes pour la modernisation des procédures administratives et budgétaires. On a beaucoup progressé, mais le rythme du changement a été inégal d'un secteur à l'autre et il faut élaborer une stratégie globale. On examinera dans cette section le dispositif institutionnel de budgétisation et de gestion des dépenses publiques, les progrès des réformes et les principales faiblesses auxquelles la Corée devra remédier pour relever les défis futurs.

Aperçu du système budgétaire : le cadre institutionnel

La Corée est un État unitaire avec un gouvernement central et deux niveaux d'administration locale : il y a 16 administrations locales « de niveau supérieur » pour 7 villes métropolitaines et 9 provinces, et 232 administrations locales « de niveau inférieur » pour les villes (Shi), les arrondissements (Gun) et les districts (Gu). Les dépenses des collectivités locales, y compris les transferts de l'administration centrale, représentent environ 40 pour cent des dépenses totales. Malgré tout, la notion d'administration publique n'est toujours pas utilisée pour l'examen de la politique budgétaire et des dépenses publiques. Le budget consolidé de l'État, établi selon les critères des statistiques des finances publiques – et qui est le principal indicateur budgétaire en Corée – ne couvre que le budget de l'administration centrale.

Structure et portée du budget

Le budget de la Corée manque de transparence parce qu'il est très morcelé et que les recettes affectées jouent un trop grand rôle. Le budget national soumis à l'Assemblée nationale pour 2003 comportait un compte général, 22 comptes spéciaux et 47 fonds publics (tableau 23). Le compte général couvre la moitié environ des dépenses publiques consolidées de l'administration centrale. La profusion de comptes spéciaux et de fonds publics est l'héritage des mesures économiques des années 60 et 70, lorsqu'on a créé tout un ensemble d'impôts affectés – atteignant près de 15 pour cent des recettes fiscales totales de l'administration centrale (environ 3 pour cent du PIB) – et des « quasi-impôts »⁵⁴ pour financer les investissements et les prêts publics en vue d'objectifs spécifiques de politique économique. Ces comptes et fonds ont chacun un budget et sont gérés de façon autonome, mais il existe entre eux un dispositif très complexe de transferts financiers, ce qui nuit à la transparence et à la reddition de comptes.

Tableau 23. **Structure du budget consolidé**

	Nombre (en 2002)	Dépenses en 2001 (milliers de milliards de wons)	Principales sources de recettes	Lien entre la source des recettes et les dépenses
Compte général	1	72.3	Recettes fiscales	Aucun lien
Comptes spéciaux ¹	22	38.1	Impôt affecté ; transfert à partir du compte général et des fonds publics	Lien manifeste
Fonds publics	47	26.0	Contributions obligatoires ; transfert à partir d'autres comptes et fonds	Lien manifeste

1. Y compris quatre comptes spéciaux d'entreprises publiques.

Source : Ministère de la Planification et du Budget et Koh (2000).

L'une des principales réformes budgétaires récentes a consisté à intégrer au budget national les fonds publics, de manière à les soumettre à un contrôle parlementaire⁵⁵. Comme on l'a vu dans les *Études économiques* de 2000 et 2001, le fait que ces fonds étaient exclus du budget annuel constituait l'une des faiblesses majeures du système budgétaire. Outre cette intégration au budget, le ministre responsable ne peut plus augmenter les dépenses – sans l'autorisation de l'Assemblée nationale – que de 30 pour cent au lieu de 50 pour cent. Cette réforme améliorera donc grandement la transparence et la reddition de comptes⁵⁶. Néanmoins, le pouvoir que conservent les ministres d'augmenter les dépenses jusqu'à 30 pour cent sans l'autorisation de l'Assemblée nationale limite le contrôle effectif⁵⁷. De plus, il subsiste plusieurs fonds qui, tout en exerçant des activités quasi budgétaires (voir ci-dessus), demeurent exclus du budget national. Au niveau de l'administration centrale, on compte dix fonds « financiers » extra-budgétaires. L'assurance-maladie nationale reste également en dehors du budget, alors que tous les autres organismes de sécurité sociale y sont intégrés en tant que fonds publics. Enfin, il existe environ 2 000 fonds extrabudgétaires créés par les collectivités locales, pour lesquels très peu d'informations sont rendues publiques.

Le budget national est établi dans l'optique des statistiques des finances publiques et c'est également sur cette base que son exécution est contrôlée. Mais, du fait de son champ d'application incomplet et des méthodes qu'il met en œuvre, le budget consolidé des administrations publiques ne peut jouer le rôle qui est censé lui être assigné de principal instrument de gestion budgétaire globale. *Premièrement*, les comptes dans l'optique des statistiques de finances publiques ne couvrent pas les collectivités locales, ce qui fait obstacle à une planification et à un contrôle budgétaires au niveau des administrations publiques. *Deuxièmement*, la budgétisation se fait dans l'optique des paiements, ce

qui ne donne pas une image fidèle de l'impact des activités de l'État sur sa situation financière globale et rend difficile le suivi de la viabilité à long terme⁵⁸. Les autorités s'efforcent de remédier à ces deux problèmes. Elles envisagent d'intégrer les collectivités locales au budget consolidé à partir de 2003 et de passer en 2005 au plus tard de la comptabilité actuelle dans l'optique des paiements à une comptabilité d'exercice, réforme qui est conforme à la dernière mise à jour des normes des statistiques des finances publiques⁵⁹. Il est important de gérer la politique budgétaire dans l'optique des administrations publiques.

Procédure budgétaire

Le budget national est préparé par l'exécutif, qui fixe l'orientation budgétaire globale et établit les prévisions macroéconomiques sur lesquelles il repose. Il est ensuite soumis à l'Assemblée nationale pour adoption. Au sein de l'exécutif, le ministère de la Planification et du Budget joue un rôle pilote dans la formulation du budget, sa gestion et son exécution. Toutefois, la gestion et le contrôle budgétaires sont partagés avec deux autres ministères, le ministère des Finances et de l'Économie, qui prépare les perspectives économiques et les prévisions de recettes, et le ministère de l'Administration publique et de l'Intérieur, chargé des questions qui ont trait au financement et à l'administration des collectivités locales. Le ministère de la Planification et du Budget engage la procédure de formulation du budget et négocie avec les ministères et agences sectoriels leurs programmes respectifs, avant de soumettre le projet de budget à l'Assemblée nationale pour adoption (voir l'encadré 3).

Ni la Constitution, ni la loi n'imposent à l'administration centrale des règles budgétaires précises concernant les dépenses, le déficit ou d'autres objectifs budgétaires. La tradition de gestion budgétaire prudente tient probablement à l'attitude financière conservatrice qui prévaut aussi bien dans l'administration que chez les administrés. De plus, le fait que les pouvoirs de formulation et d'exécution du budget soient concentrés dans un seul ministère puissant a contribué à une stricte discipline budgétaire de la part des ministères et agences sectoriels⁶⁰. En outre, les budgets sont établis sur la base de prévisions de recettes délibérément très prudentes ; d'où une tendance à des plus-values de recettes (graphique 27). Du côté des dépenses, les ministères sectoriels considèrent généralement que les crédits constituent un plafond de dépenses et les dépassements sont donc rares, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays de l'OCDE. Le cadre institutionnel a été toutefois sensiblement modifié avec la mise en place d'un gouvernement de coalition et la démocratisation politique, ce qui se traduit par une plus forte pression dans le sens d'un accroissement des dépenses pour certains secteurs (Koh, 2000). L'absence d'un cadre solide de contrôle global dans ce nouvel environnement, se conjuguant aux pressions qui s'exerceront à l'avenir sur les dépenses, pourrait compromettre la discipline budgétaire d'ensemble.

Encadré 3. La procédure budgétaire en Corée

Formulation du budget. La préparation du budget débute en mars, lorsque le ministère de la Planification et du Budget transmet les *Lignes directrices pour l'établissement du budget*, après approbation par le Conseil des ministres, aux ministères et agences sectoriels. Ces lignes directrices contiennent les prévisions concernant les agrégats budgétaires de l'exercice à venir, les priorités de dépenses et des directives plus détaillées relatives aux demandes budgétaires. Après négociation entre les parties concernées, notamment avec les ministres et les partis politiques ainsi qu'avec les provinces et les communes (lors de la réunion de coordination budgétaire), le budget est approuvé par le Conseil des ministres et le président, puis soumis à l'Assemblée nationale le 2 octobre au plus tard. Les fonds publics soumettent leurs budgets à l'Assemblée nationale le 12 octobre au plus tard.

Adoption du budget. Le projet de budget est d'abord examiné par la Commission spéciale du budget et des comptes publics de l'Assemblée nationale, permanente depuis 2000. Après délibération au sein de la sous-commission chargée des ajustements, le budget est approuvé par la Commission spéciale en session plénière le 2 décembre au plus tard. Après approbation par le Conseil des ministres, le budget national est rendu public. L'Assemblée nationale ne peut modifier le projet de budget que dans certaines limites. Elle ne peut en particulier augmenter le budget ou introduire un nouveau poste budgétaire sans le consentement du gouvernement. Dans la pratique, l'Assemblée nationale adopte le budget tel qu'il a été soumis par le gouvernement en n'y apportant que des modifications mineures, car la plupart des négociations politiques interviennent au stade de l'établissement du budget. Le rôle de l'Assemblée nationale a été renforcé, puisque depuis 2002 les fonds publics font l'objet d'un contrôle parlementaire. Le fait que tous les fonds publics soient créés par le législateur peut faciliter leur surveillance par l'Assemblée nationale. Néanmoins, il faut améliorer les moyens d'analyse dont dispose le législateur dans ce domaine.

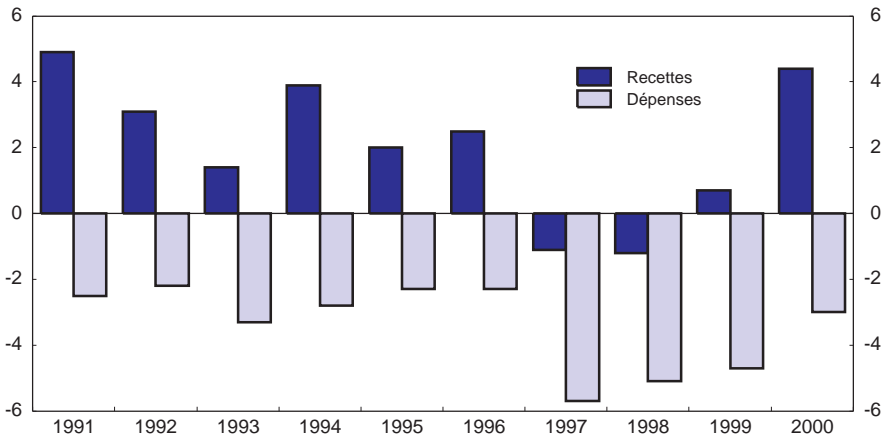
Exécution et contrôle du budget. L'exécution du budget de l'administration centrale en cours d'année est contrôlée dans le cadre de la répartition des crédits budgétaires effectuée par le ministère de la Planification et du Budget et c'est le Bureau de la trésorerie du ministère des Finances et de l'Économie qui alloue les sommes nécessaires. Le plan trimestriel de financement et d'exécution, établi par le ministère de la Planification et du Budget et approuvé par le président, est transmis à chaque organisme administratif. En cours d'année, le calendrier des dépenses peut être modifié en fonction de la situation conjoncturelle. La Commission pour la gestion de l'exécution du budget, de création récente, s'emploie à améliorer l'exécution du budget. De plus, un dispositif permanent d'exécution budgétaire a été mis en place pour 300 grands projets publics. Le ministère des Finances et de l'Économie établit les statistiques financières pour le budget consolidé avec un mois de décalage. Ces statistiques peuvent être consultées sur Internet.

Encadré 3. La procédure budgétaire en Corée (suite)

Clôture du budget. Le budget est clos lorsque l'Assemblée nationale approuve le rapport sur le règlement du budget. La Commission de vérification et d'inspection examine les comptes définitifs de recettes et de dépenses de l'État, qui sont établis par le ministère des Finances et de l'Économie, puis les transmet à l'Assemblée nationale dans les 9 mois à compter de la fin de l'année. Toutefois, l'examen du règlement du budget par l'Assemblée nationale n'a généralement que peu d'impact sur le budget de l'année suivante. En effet, le délai est bref entre la clôture du budget de l'année précédente et l'examen du nouveau projet de budget. Le gouvernement entend remédier à ce problème en avançant la date à laquelle est soumis le rapport sur le règlement du budget.

Graphique 27. Dépassement des recettes et des dépenses

Résultats moins prévisions budgétaires en pourcentage des données budgétaires¹



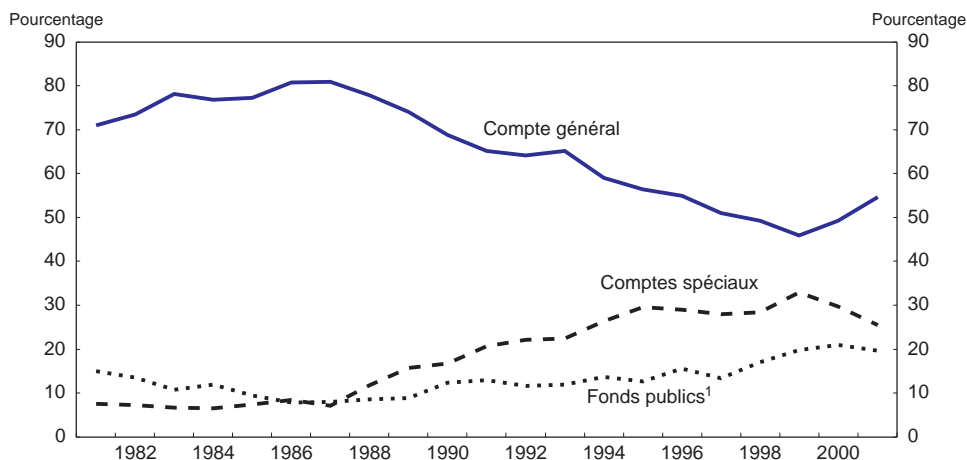
1. Les données concernent le compte général.
Source : Board of Audit and Inspection.

Remédier aux faiblesses du système budgétaire

Le morcellement de la structure budgétaire demeure une faiblesse fondamentale

L'extrême fragmentation de la structure budgétaire nuit à la cohérence de la politique budgétaire. Les comptes spéciaux et les fonds publics offrent certes l'avantage d'assurer des sources stables de financement et une certaine

Graphique 28. **Dépenses publiques, par type de compte**
En pourcentage des dépenses de l'administration centrale



1. Dix nouveaux fonds ont été ajoutés à la catégorie des fonds publics en 2000.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

souplesse opérationnelle aux ministères sectoriels, mais les inconvénients l'emportent, surtout parce que ces comptes et fonds représentent une forte proportion du budget total et que cette proportion a constamment augmenté jusqu'à une période récente (graphique 28). *Premièrement*, la profusion de comptes et fonds publics, dont les ressources sont très largement affectés, affaiblit la planification budgétaire, parce que les autorités budgétaires ne maîtrisent guère une fraction substantielle des dépenses publiques. En conséquence, la planification budgétaire et l'examen par le Parlement sont essentiellement centrés sur le compte général, ce qui nuit à l'efficience allocative, car une forte proportion des ressources budgétaires ne peuvent être redéployées en fonction des nouvelles priorités stratégiques⁶¹. *Deuxièmement*, puisque la plupart de ces comptes et fonds n'ont pas une durée de validité limitée, certains d'entre eux ne répondent plus aux objectifs initiaux. En outre, on constate de nombreux chevauchements entre les activités financées par le compte général, les comptes spéciaux et les fonds publics. Il s'est néanmoins révélé difficile d'intégrer les comptes spéciaux et les fonds publics. Des progrès ont été accomplis dans le regroupement ou la suppression de certains fonds publics, mais de nouveaux fonds ont continué d'être créés⁶².

Les ressources budgétaires ne sont pas suffisamment réparties en fonction des priorités stratégiques

L'un des principaux traits de la formulation du budget est l'absence de nette hiérarchisation des priorités dans la répartition des ressources budgétaires. Les lignes directrices budgétaires annuelles du ministère de la Planification et du Budget manquent de vision stratégique et ne s'appuient pas sur une déclaration de politique générale apparente et contraignante. Elles fixent uniquement des objectifs indicatifs de dépenses, généralement peu respectés⁶³. La formulation du budget se caractérise donc essentiellement par une démarche ascendante. Les ministères sectoriels demandent des ressources et le ministère de la Planification et du Budget examine ces demandes, compare leurs mérites respectifs et fixe les dépenses pour plus de 2 200 postes de crédits⁶⁴. Les ministères sectoriels formulant des demandes initiales excessives, le ministère de la Planification et du Budget se trouve contraint de consacrer trop de temps et d'efforts à une analyse budgétaire détaillée.

La budgétisation annuelle n'est pas expressément reliée au cadre budgétaire à moyen terme

La procédure budgétaire actuelle a un caractère essentiellement annuel. A partir des années 80, l'autorité budgétaire a établi des plans à moyen terme, mais ceux-ci étaient uniquement à usage interne. Après la crise financière, on a davantage mis l'accent sur la planification budgétaire à moyen terme. En 1999, le gouvernement a rendu public un plan budgétaire à moyen terme comportant des prévisions des agrégats budgétaires et définissant les priorités entre 12 grandes catégories de dépenses pour la période allant de 1999 à 2002 ; ce plan a été révisé par la suite (John M. Kim, 2001). Néanmoins, le plan budgétaire à moyen terme demeure essentiellement indicatif et, dans la pratique, il n'y a pas véritablement de liens entre ce plan et la procédure budgétaire annuelle. A l'heure actuelle, les documents budgétaires contiennent des données qui portent principalement sur l'exercice budgétaire. En plus de la maîtrise globale des dépenses, la mise en place d'un cadre à moyen terme est également importante pour favoriser une répartition efficiente des dépenses, en particulier dans le cas des projets de capital social, qui ne portent leurs fruits généralement qu'après plusieurs années (voir l'encadré 4).

Malgré une plus grande transparence, les faiblesses dans certains domaines pourraient faire courir un risque budgétaire

Les autorités coréennes se sont employées à améliorer la transparence budgétaire. En plus de la réforme budgétaire qui a intégré les fonds publics au budget national et de la diffusion à bref délai, sur Internet, des comptes consolidés établis selon les normes des statistiques des finances publiques, le

Encadré 4. Pour une plus grande efficacité des investissements publics en infrastructures

L'absence de perspective pluriannuelle de la procédure budgétaire se traduit souvent, dans un grand nombre de pays, par des solutions de continuité et des inefficiences dans l'investissement public. Les effets négatifs pourraient être très marqués en Corée puisque, on l'a vu précédemment, la part de l'investissement public dans le PIB y est la plus forte de la zone de l'OCDE, du fait en partie du niveau élevé des dépenses en capital social*. En 2001, les dépenses pour la construction d'équipements en capital social ont représenté environ 15 pour cent du budget de l'administration centrale. Ces dernières années, des critiques ont été formulées concernant le manque de hiérarchisation stratégique et de transparence de la budgétisation des dépenses en capital, responsable de l'inefficacité de plusieurs grands projets dans ce domaine.

Une budgétisation pluriannuelle approuvée par l'Assemblée nationale améliorerait l'efficacité et l'efficacité des investissements en capital social : les priorités stratégiques seraient mieux hiérarchisées, la transparence serait plus grande et une plus stricte discipline budgétaire s'exercerait. Le dispositif budgétaire actuel permet les *dépenses pluriannuelles* de manière à assurer un financement stable des grands projets par autorisation de l'Assemblée nationale pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, mais cet instrument n'a guère été utilisé dans la pratique, sauf pour les projets routiers nationaux. En 2001, moins de 3 pour cent du budget national faisaient l'objet de la procédure de dépenses pluriannuelles. Les ministères préfèrent utiliser le *régime d'autorisation des projets à long terme*, qui rend également possibles les crédits pluriannuels, mais exige uniquement l'autorisation du ministère de la Planification et du Budget en cas de modification du projet initial ou du coût total de construction. Ce régime ne garantit pas néanmoins un financement stable, parce que le coût total n'a pas été approuvé par l'Assemblée nationale.

Un cadre à moyen terme devra se conjuguer à une évaluation publique transparente, *a priori* et *a posteriori*, si l'on veut parvenir à une allocation plus efficace des ressources. Une réforme importante a été la mise en place d'études préliminaires de faisabilité, pour renforcer l'évaluation *a priori*. Depuis 1999, le Centre de gestion des investissements publics a réalisé des études préliminaires de faisabilité pour tous les nouveaux projets d'investissements publics d'un montant supérieur à 50 milliards de won (42 millions de dollars). Il a publié une série de manuels d'évaluation pour les routes, les chemins de fer, les aéroports, les ports et les équipements culturels. Dans la plupart de ces études, l'investissement public est évalué dans une perspective à la fois sociale et économique. Entre 1999 et 2001, le Centre a examiné 90 projets, dont 49 ont été écartés.

* Les autorités budgétaires classent dans cette catégorie du capital social les équipements de transport (routes, chemins de fer, métros, aéroports et ports), les barrages polyvalents, la maîtrise de l'eau, l'irrigation et les complexes industriels.

Système national d'information budgétaire a été créé en 2002 dans le cadre du projet d'administration électronique, dont on attend plus d'efficacité et de transparence de la part de l'administration budgétaire. Malgré ces progrès, de nouvelles améliorations s'imposent pour plus gérer les risques budgétaires.

L'utilisation des fonds extrabudgétaires à des fins quasi budgétaires complique toujours la gestion d'ensemble des finances publiques, comme on l'a indiqué dans les *Études* de 2000 et 2001. Actuellement, dix fonds publics entrent dans la catégorie des fonds « financiers » et restent donc en dehors du budget. Ils peuvent néanmoins avoir d'importantes répercussions sur la situation des finances publiques, car un éventuel déficit devra en définitive être pris en compte dans le budget. A titre d'exemple, la restructuration du secteur financier a été financée dans une large mesure par deux fonds extrabudgétaires. Si, en général, on gagne ainsi en flexibilité, c'est au détriment de la transparence budgétaire, et on peut y voir un moyen de contourner la procédure budgétaire normale et le contrôle parlementaire ; d'où divers problèmes d'aléa moral. Les autres fonds « financiers » extrabudgétaires sont essentiellement des organismes de garantie de crédit, qui exercent des activités quasi budgétaires. Par exemple, le Fonds de garantie des crédits et le Fonds de garantie des crédits pour la technologie, fortement subventionnés par des transferts du budget, accordent des garanties de prêts aux petites et moyennes entreprises à faible surface financière⁶⁵. Ces fonds sont gérés par des organismes non gouvernementaux, qui sont responsables des questions de personnel internes, des modifications organisationnelles, du développement des activités et de l'octroi des garanties. En revanche, les budgets des fonds, la planification opérationnelle, la nomination et la destitution des membres du conseil d'administration doivent être approuvés par les ministères compétents, de façon que les activités des fonds soient conformes aux dispositions légales pertinentes. Pour une gestion prudente des risques budgétaires, il conviendra donc d'aligner le régime de transparence de ces fonds sur celui des fonds publics.

La procédure budgétaire pourrait être également plus transparente à d'autres égards si les documents soumis à l'Assemblée nationale étaient plus complets :

- Les documents budgétaires n'exposent pas les principaux risques budgétaires ou ne les quantifient pas. Il est rendu compte à l'Assemblée nationale, chaque année, du volume total des garanties publiques, mais les engagements probables susceptibles de découler de ces garanties ne sont pas évalués. Les garanties ayant fortement augmenté depuis la crise financière, il s'agit là d'une sérieuse lacune.
- Les dépenses fiscales, qui atteignaient 2,3 pour cent du PIB en 2000 (tableau 24), ont souvent servi de substitut aux dépenses directes. En 1999, le gouvernement a commencé de rendre compte à

Tableau 24. **Dépenses fiscales, par finalité**
Milliards de wons

	1999	2000
Soutien aux salariés et aux agriculteurs	6 279	6 651
Épargne	2 745	2 832
Salariés	1 296	1 629
Agriculteurs et pêcheurs	2 087	2 191
Développement économique	2 571	4 246
PME	190	826
Incitation à l'investissement	464	1 074
R-D	428	979
Investissement public	518	500
Secteur financier	168	274
Restructuration	300	439
Développement régional	203	155
Protection sociale	1 326	1 741
Éducation, culture et santé	303	333
Environnement	153	201
Sécurité sociale	818	1 165
Logement	53	43
Défense	381	486
Administration publique générale	109	128
Autres	26	30
Total	10 542	13 282
Pourcentage du PIB	2.2	2.5

Note : Les données de 1999 comprennent les impôts directs, tandis que les données de 2000 comprennent les impôts directs et indirects.

Source : Ministère des Finances et de l'économie.

l'Assemblée nationale des dépenses fiscales liées aux impôts directs, puis il a pris en compte les impôts indirects en 2000 et les droits de douane en 2001. Mais les dépenses fiscales sont évaluées *a posteriori* et non *a priori*. Du fait de leur exclusion des documents budgétaires, les dépenses fiscales ne sont pas soumises au même degré d'examen que les dépenses directes, ce qui complique les arbitrages pour la fixation des priorités de dépenses.

- Les documents budgétaires ne contiennent pas d'informations claires sur le cadre macroéconomique des prévisions budgétaires et sur les principales hypothèses retenues pour estimer les agrégats budgétaires.

Les faiblesses du dispositif actuel du point de vue de la discipline budgétaire ont retenu de plus en plus l'attention après la crise de 1997. Un accord s'est dégagé sur le fait qu'il serait difficile de maîtriser la croissance des dépenses

sans mécanismes adéquats de contrôle du budget et des dépenses obligeant le gouvernement à respecter des objectifs précis et certaines priorités dans les dépenses. Pour mettre en place ces mécanismes, un projet de loi de responsabilité budgétaire a été soumis à l'Assemblée nationale en juin 2001. Il comportait cinq dispositions principales. *Premièrement*, le gouvernement devrait soumettre à l'Assemblée nationale un plan budgétaire triennal comportant des objectifs de solde budgétaire consolidé et d'endettement public. *Deuxièmement*, les budgets supplémentaires seraient limités aux situations d'urgence. *Troisièmement*, tout excédent budgétaire serait affecté prioritairement à la réduction de la dette publique. *Quatrièmement*, toute proposition entraînant un accroissement des dépenses publiques ou une diminution des recettes devait être assortie de mesures compensant son impact financier négatif. *Cinquièmement*, il convient de créer une Commission de gestion de la dette nationale faisant rapport au ministère de la Planification et du Budget⁶⁶. Une bonne occasion a été manquée lorsque ce projet de loi de responsabilité budgétaire n'a pas été adopté ; cet échec tient essentiellement à l'impossibilité de trouver un accord au sein du Parlement sur le point de savoir s'il fallait ou non inclure la dette garantie par l'État dans la définition de la dette nationale.

Mise en place de mécanismes d'incitation et de responsabilisation pour les performances ou résultats

Le système budgétaire traditionnel, qui se caractérise essentiellement par une budgétisation et un contrôle poste par poste, ne permet pas d'obtenir une efficacité opérationnelle maximale. Le dispositif d'exécution du budget s'attache essentiellement aux règles juridiques et procédurales, au lieu de mettre l'accent sur les résultats. La responsabilité des organismes dépensiers ne va pas au-delà du maintien des dépenses pour leurs ressources dans les limites des crédits budgétaires ; d'où des possibilités très restreintes de transfert de crédits. Certes, ces contraintes sont importantes pour le contrôle budgétaire, mais on a ainsi négligé la fourniture efficace des services ou la prise en compte des résultats.

Il faut mettre en place des procédures plus souples tout en prenant en compte davantage les résultats...

Des réformes sont intervenues récemment pour ménager une plus grande souplesse de gestion dans la budgétisation et l'exécution du budget. *Premièrement*, les ministères et agences sectoriels ont davantage d'autonomie et de latitude pour gérer une proportion croissante de leurs budgets relevant de la catégorie des coûts généraux de fonctionnement⁶⁷. *Deuxièmement*, le gouvernement a lancé des projets pilotes de budgétisation axée sur les résultats⁶⁸, afin d'améliorer l'efficacité des services publics. Au départ, 16 organismes ont été sélectionnés

pour ce programme en 2000 et 23 autres l'ont été en 2001 et 2002. *Troisièmement*, le gouvernement a mis en place des « agences exécutives » de façon à laisser à certains organismes une souplesse de gestion tout en les tenant pour responsables de leurs résultats. En 2001, il y avait 23 agences exécutives dotées d'une plus grande flexibilité pour la gestion de leur budget⁶⁹. Le ministère de la Planification et du Budget a également augmenté le nombre et le volume des crédits forfaitaires, gérés dans le détail par le ministère sectoriel⁷⁰. Mais le nombre de ces crédits a été ramené de 49 en 2001 à 31 en 2002, en partie devant les objections soulevées par l'Assemblée nationale, qui reprochait à ce système un manque de transparence et une reddition de comptes insuffisante.

... d'où la nécessité de renforcer la responsabilité à l'égard des résultats

Du fait des initiatives qui ont été prises dans le sens d'une plus grande souplesse de gestion et d'une budgétisation davantage axée sur les performances, il est essentiel de renforcer la responsabilité à l'égard des résultats. Toutefois, le système coréen de gestion des dépenses publiques ne prévoit pas d'évaluations régulières et systématiques du degré d'optimisation des ressources. Des mesures ont été prises pour améliorer l'évaluation des programmes et des activités, mais les examens et évaluations systématiques des dépenses *a priori*, en cours d'exécution et *a posteriori* restent limités⁷¹. La classification budgétaire en termes de ressources, se conjuguant au manque d'indicateurs de performances, rend difficile l'évaluation des résultats.

En vertu de la Constitution c'est à la Commission de vérification et d'inspection, organisme indépendant relevant du président, qu'il incombe d'améliorer les performances et d'assurer la responsabilité des instances gouvernementales et des autres organismes du secteur public. La Commission de vérification et d'inspection mettait traditionnellement l'accent sur le contrôle financier ; elle s'attache maintenant davantage au contrôle des résultats. A l'heure actuelle, elle réalise chaque année 70 à 80 audits de performances, contre 200 à 250 contrôles généraux. Mais elle a éprouvé des difficultés à élargir son champ d'action aux audits de performances, car ses ressources en temps et ses moyens en personnel sont davantage conçus dans l'optique d'un contrôle du respect des obligations législatives et réglementaires. Trois autres organismes interviennent dans l'évaluation des performances : le Service de coordination des politiques du gouvernement, qui relève du Service du Premier ministre et évalue les politiques gouvernementales, le ministère de la Planification et du Budget, qui est chargé des projets pilotes de budgétisation axée sur les résultats, et le ministère de l'Administration publique et de l'Intérieur, qui s'est vu confier le dispositif d'agences exécutives. Toutefois, ces organismes collaborent peu lors de leurs évaluations et il reste à mettre en place un cadre institutionnel efficace de coordination (Jay-Hyung Kim, 2002).

Rendre plus efficaces les dépenses publiques : autres aspects

Faire jouer la concurrence et les mécanismes du marché dans les services à financement public

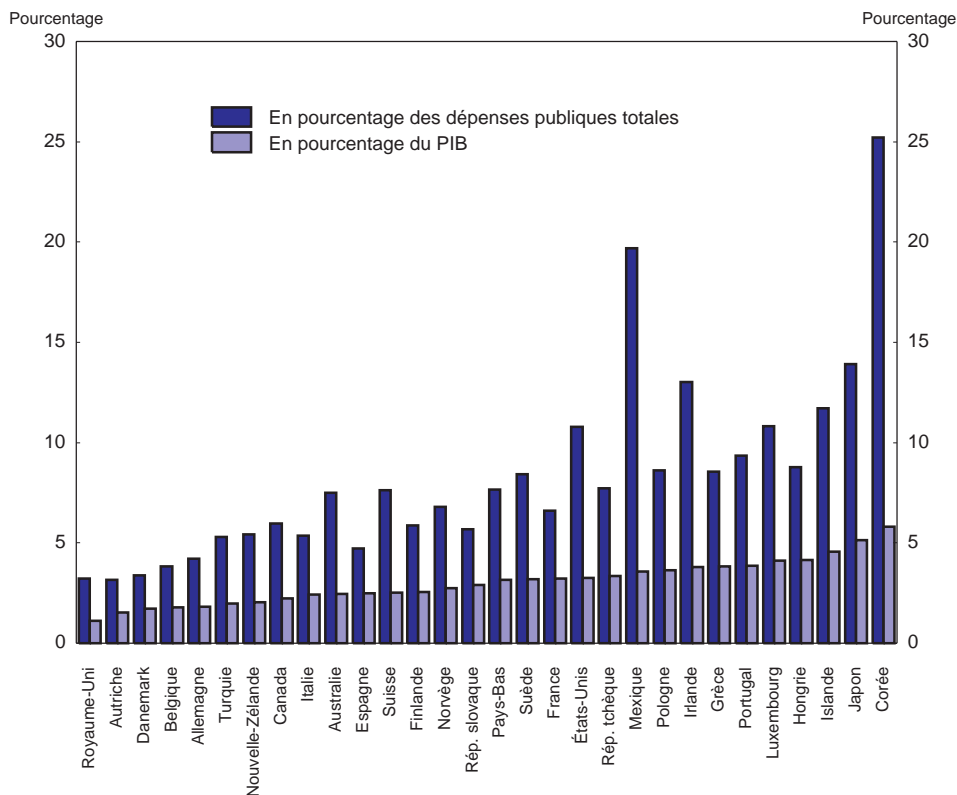
Un grand nombre de pays ont introduit dans le secteur public des mécanismes de marché pour accroître la concurrence et l'efficacité dans les services à financement public (Lundsgaard, 2000). La Corée a elle aussi agi dans ce sens, surtout depuis la crise de 1997. Le gouvernement recourt davantage à l'externalisation et aux appels d'offres pour améliorer la prestation de services, en particulier pour les fonctions logistiques comme le nettoyage et l'entretien des bâtiments et matériels. Cette action obéit en partie au souci de recentrer le secteur public sur ses activités de base⁷². Les collectivités locales ont également été encouragées à passer en revue leurs activités et à sélectionner celles pouvant être externalisées. Cette externalisation de certaines fonctions des collectivités locales a eu lieu le plus souvent dans le cas de certains équipements sociaux et de l'entretien des bâtiments publics. L'expérience acquise à ce jour montre que des économies ont pu être réalisées dans les domaines où la concurrence entre fournisseurs est bien établie. En revanche, en l'absence de concurrence, le coût total a eu tendance à augmenter. Au niveau des collectivités locales, en particulier, le recours limité aux appels d'offres a empêché de tirer pleinement parti de cette nouvelle démarche (Lee et Suh, 2000).

Les autorités s'efforcent d'externaliser la réalisation des projets d'infrastructures

Le gouvernement s'est également lancé dans une stratégie d'optimisation des investissements en infrastructures publiques par sous-traitance au secteur privé⁷³. Comme on l'a vu précédemment, la Corée à l'un des niveaux les plus élevés d'investissements publics, à la fois en proportion du PIB et en proportion des dépenses publiques totales (graphique 29). Le gouvernement a adopté en 1994 un Programme de participation privée aux infrastructures, mais cette participation du secteur privé ne s'est pas développée, notamment à cause de perspectives de faible rentabilité, d'une répartition peu claire des risques entre les pouvoirs publics et le secteur privé et d'une concurrence limitée entre les partenaires potentiels. Sous l'effet des contraintes financières dues à la crise de 1997, une initiative a été prise en 1999 pour remédier à ces problèmes. On a en particulier renforcé les incitations financières des investisseurs privés – notamment en leur garantissant des recettes minimales d'exploitation –, institutionnalisé le droit de rachat et levé le plafond de garantie de crédit de 10 milliards à 100 milliards de won⁷⁴. En 2002, 31 projets avaient été achevés dans le cadre du Programme de participation du secteur privé aux infrastructures et 98 projets étaient en cours d'exécution ou de négociation. En 2001, la participation du secteur privé à la construction de routes, voies ferroviaires et ports représentait entre 3 à 5 pour cent de l'investissement total en infrastructures.

Graphique 29. Les investissements des administrations publiques dans les pays de l'OCDE

2000



Source : OCDE.

Le Programme de participation privée aux infrastructures (PPI) n'en est qu'à ses débuts. Il devra s'inspirer des meilleures pratiques internationales pour éviter un certain nombre d'écueils. En vérité, les résultats dans les autres pays de l'OCDE n'ont pas toujours été positifs et on ne sait pas très bien dans quelle mesure ces programmes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé permettent d'économiser les deniers publics et/ou accroissent l'efficacité et satisfont davantage les administrés. La participation du secteur privé implique souvent de multiples formes d'aides publiques, notamment des prêts bonifiés, des prises de participation, des prêts directs par les banques et d'autres organismes de financement ainsi que des garanties expresses ou implicites. Par

conséquent, le PPI gonflera probablement les engagements directs et conditionnels de l'État et exigera de nouvelles modalités de gestion des dépenses extrabudgétaires. Pour réduire le risque budgétaire, il faudra sélectionner prudemment les projets et intensifier la concurrence. Il est également indispensable de s'appuyer sur un dispositif réglementaire transparent et crédible incitant à la réduction des coûts, et également sur une procédure efficace de passation des marchés. Le gouvernement a déployé de réels efforts dans ce sens, en mettant en place un système d'études préliminaires de faisabilité (voir l'encadré 4), en sélectionnant les partenaires privés par mise en concurrence et en établissant un cadre de responsabilité pour les participants privés. L'expérience acquise dans d'autres pays montre que la plupart des gains d'efficacité découlent de l'exposition permanente des sous-traitants potentiels à la concurrence, et non de l'appel d'offres lui-même. Il faudra donc déployer des efforts continus pour organiser le processus d'appel d'offres et de sous-traitance de manière à réduire la dépendance du gouvernement à l'égard de la franchise en place ou du titulaire de la concession. Les contrats axés sur les performances pourraient être aussi un moyen de ménager plus de souplesse et de responsabiliser davantage les partenaires (Oak *et al.*, 2000).

La Corée a également expérimenté d'autres formes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, notamment la création d'entreprises communes dans lesquelles l'État prend une participation minoritaire au capital. Un certain nombre de collectivités locales ont constitué des sociétés mixtes de ce type pour les investissements dans le secteur de la construction. Cette structure peut avoir l'avantage de favoriser l'innovation et d'introduire les techniques de gestion du secteur privé, tout en conférant une optique de service public à un organisme qui n'existerait pas sans la participation du secteur public. Or, ces sociétés mixtes ont souvent connu des difficultés en Corée à cause de plans d'entreprise déficients et de carences de gestion. En 2001, 18 des 33 sociétés mixtes étaient en déficit et la plupart des autres accusaient une faible rentabilité. Ces performances décevantes, auxquelles il faut ajouter la difficulté de mettre fin aux activités de ces entreprises, invitent à la prudence lorsqu'il s'agit de créer des partenariats de ce type. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre qu'on risque ainsi d'imposer un fardeau au contribuable⁷⁵.

La concurrence entre les prestataires de services financés par les pouvoirs publics est limitée dans l'enseignement secondaire...

La concurrence est très limitée pour certains services à financement public, notamment dans l'enseignement secondaire. L'enseignement secondaire est dispensé en Corée par des établissements publics, mais aussi par des établissements privés essentiellement à financement public. Cette façon de sous-traiter l'enseignement au secteur privé est considérée dans un grand nombre de pays de

Tableau 25. **Lycées publics et privés : comparaison**
En 1999

	Nombre d'établissements (part en pourcentage)	Nombre d'élèves (part en pourcentage)	Nombre d'élèves par enseignant	Dépenses par élève (en milliers de wons)
Lycée public général	48	41	20.6	2 782
Lycée privé général	52	59	23.6	1 677
Lycée public professionnel	58	48	17.9	–
Lycée privé professionnel	42	52	22.7	–

Source : Korea Educational Statistical Yearbook.

l'OCDE comme un moyen efficace d'assurer les services d'enseignement à moindre coût. Dans ces pays, les pouvoirs publics financent la majeure partie du coût de l'enseignement, mais laissent au secteur privé la gestion des établissements, afin d'élargir les possibilités de formation sans créer d'obstacles à la participation des élèves de familles à bas revenu (OCDE, 2002b). Toutefois, en Corée, le choix de l'établissement par l'élève et les parents est strictement limité, même pour l'enseignement secondaire non obligatoire du deuxième cycle, étant donné que l'affectation des élèves aux établissements scolaires se fait par tirage au sort. La concurrence entre établissements est également très restreinte, car les établissements privés sont soumis aux mêmes réglementations que les établissements publics, ce qui leur laisse peu d'autonomie en ce qui concerne la gestion, les programmes, l'organisation des cours et le recrutement et la rémunération des enseignants. On a ainsi abouti à la situation suivante : les conditions d'enseignement dans les établissements secondaires privés, où sont inscrits plus de la moitié des élèves, sont moins bonnes que dans les établissements secondaires publics⁷⁶ (tableau 25). Cette politique a été mise en place dans un souci d'équité, mais le manque de concurrence entre les prestataires et l'absence de choix de l'établissement ont sensiblement limité les gains qu'on pouvait attendre de ce mode de financement et de prestation des services (voir le chapitre IV). Le gouvernement étudie les moyens de faire jouer davantage la concurrence et d'introduire plus de diversité ; à cet effet, il a autorisé les expériences pilotes de « lycées privés indépendants », ce qui devrait contribuer à une plus grande efficacité des dépenses publiques dans le secteur de l'enseignement.

... mais il faut mettre en balance l'impératif d'efficacité et les objectifs d'équité dans les secteurs à forte participation financière de l'utilisateur

La participation financière de l'utilisateur peut être un moyen de réduire une demande excessive pour certains services à financement public, en sensibilisant les ménages au coût. Même si l'on ne dispose pas de données comparables d'un pays à

l'autre, il apparaît que les redevances d'utilisation sont largement pratiquées en Corée. Il faudra cependant mettre sérieusement en balance les avantages de cette solution fondée sur les mécanismes du marché et ses effets redistributifs indésirables. En particulier, le niveau élevé de la participation financière du patient dans le secteur de la santé soulève des problèmes d'équité pour l'accès des ménages à faible revenu. La forte part du financement privé tient à l'existence d'un ticket modérateur élevé, alors qu'aux États-Unis c'est le régime d'assurance-maladie privé qui explique cette situation (OCDE, 2002d). La forte participation financière du patient, de même que les tarifs élevés des services non assurés et la pratique largement répandue des dépassements d'honoraires, font que les personnes à bas revenu ne peuvent avoir financièrement accès à certains soins. Le Programme d'aide médicale, filet de sécurité pour les plus déshérités, s'est développé, mais il ne couvre actuellement que 4 pour cent de la population, de sorte qu'un grand nombre d'individus sont relativement peu protégés. L'accès aux soins a subi également les effets négatifs de la hausse rapide des coûts et de la priorité relativement faible accordée aux soins primaires. On peut donc penser que, malgré une forte participation financière du secteur privé, il faudrait mettre en place des mécanismes institutionnels adéquats pour maîtriser les coûts et faciliter l'accès des titulaires de bas revenus (Yang, 2001). En outre, l'administration centrale et les collectivités locales pourraient aider davantage les centres publics de santé afin d'améliorer l'accès et de renforcer les services préventifs de base, essentiellement au profit des bas revenus.

Dans l'enseignement supérieur coréen, la participation financière des étudiants est également élevée, ce qui peut se justifier étant donné qu'à ce niveau d'enseignement le rendement privé est supérieur au rendement social. Mais il se pose en Corée un problème d'équité, car les ménages à bas revenu ne peuvent guère emprunter. Bien que près de 80 pour cent des dépenses des établissements d'enseignement supérieur soient financées par des sources privées, le niveau des aides pour paiement des frais de scolarité est bien plus faible que dans les autres pays de l'OCDE, la Corée faisant ainsi figure d'exception (tableau 26). On pourrait remédier à ce problème en développant les bourses ou les prêts aidés ou soumis à un critère de revenu, ce type de mesure étant largement utilisé dans les autres pays de l'OCDE (Blöndal *et al.*, 2002). Il faudra mettre en balance toute nouvelle mesure augmentant la participation financière des étudiants dans l'enseignement supérieur et l'impératif d'équité qui doit prévaloir en faveur des bas revenus.

Problèmes de gouvernance des entreprises publiques et du secteur public élargi

La délégation de pouvoirs à des organismes extrabudgétaires comme les entreprises à capitaux publics et d'autres entités à financement public, en dehors du secteur public traditionnel, offre la possibilité d'impliquer les administrés dans la prestation des services publics et les décisions qui s'y rapportent. Or, il

Tableau 26. Participation financière privée et subventions publiques dans l'enseignement supérieur

	Dépenses privées ¹ (part des dépenses totales)	Bourses/autres subventions aux ménages	Prêts pour études	Total
		(En pourcentage des dépenses publiques totales au titre de l'éducation)		
Corée	78.0	2.4	6.4	8.8
Australie	46.5	14.6	17.7	32.3
Canada	38.3	12.2	6.4	18.6
France	12.0	8.0	a	8.0
Allemagne	8.2	10.1	1.9	12.0
Irlande	22.6	14.8	n	14.8
Italie	13.5	16.9	n	16.9
Mexique	25.5	2.8	2.9	5.7
Pays-Bas	20.3	18.4	6.2	24.6
Espagne	22.6	9.3	n	9.3
Royaume-Uni	26.1	23.1	13.3	36.4
États-Unis	53.1	11.1	8.1	19.2

a = sans objet parce que la catégorie n'existe pas.

n = négligeable ou nul.

1. Hors subventions aux établissements d'enseignement reçues de sources publiques.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2002.

faut aussi – ce qui soulève des difficultés – préserver l'intérêt public grâce à des mécanismes adéquats de reddition de comptes. De fait, on reproche souvent à ces organismes, en Corée, un manque de transparence et une application laxiste des réglementations. Il est essentiel de s'attaquer aux problèmes de gouvernance de ces organismes, car leurs performances ont de lourdes conséquences pour les finances publiques. Par exemple, les fonds gérés par la Caisse nationale de retraite, qui représentent actuellement 14 pour cent du PIB, pourraient finalement atteindre 100 pour cent du PIB (chapitre II). De plus, les résultats de la Société nationale d'assurance-maladie ont un impact sensible sur le budget national, puisqu'il faut s'attendre à une nette augmentation de la subvention de l'État (voir l'encadré 5). Une surveillance et une gouvernance efficaces du secteur public élargi auront d'autant plus d'importance avec les mesures qui ont été prises récemment dans le sens d'une délégation des pouvoirs de gestion *via* le dispositif d'« agences exécutives » mentionné précédemment.

Le gouvernement a commencé de s'attaquer aux problèmes de gouvernance des entreprises publiques et du secteur public élargi⁷⁷, conscient des difficultés que soulève l'administration à distance sur le plan de la responsabilité et du contrôle. Le ministère de la Planification et du Budget a créé à cet effet la Commission des opérations du secteur institutionnel (organisme à financement

Encadré 5. La maîtrise des dépenses dans le secteur de la santé

L'un des principaux enjeux à long terme dans presque tous les pays de l'OCDE, y compris la Corée, est l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses publiques de santé et de prise en charge de longue durée (voir l'*Étude économique de la Corée* de 2001). Il faut également veiller à satisfaire la demande croissante de soins de qualité du fait de l'amélioration des revenus, tout en assurant un accès plus équitable aux soins.

La Corée a beaucoup progressé dans la fourniture de services de santé de base à un coût relativement faible. En 2000, elle a dépensé 5.9 pour cent de son PIB pour la santé, proportion la plus faible dans la zone de l'OCDE après la Turquie et le Mexique. En outre, la part du secteur public dans ces dépenses – 44 pour cent – est la plus faible après celle des États-Unis, essentiellement en raison de la forte participation financière des patients. Le système de santé repose principalement sur une fourniture privée des services et sur un financement mixte public/privé. Les soins de santé sont financés essentiellement par les cotisations obligatoires d'assurance et la participation financière des patients. Les prestataires de services sont généralement rémunérés à l'acte. Deux grandes initiatives ont été prises ces dernières années : le regroupement des assureurs en un seul organisme payeur (réforme d'intégration) et la séparation de la prescription de soins par le médecin et de la distribution des médicaments par le pharmacien (réforme de séparation). La première réforme s'est traduite par une intégration administrative totale, mais l'intégration financière a comporté deux volets, l'un pour les salariés et l'autre pour les travailleurs indépendants. A la suite de la réforme de séparation en 2000, le déficit de l'assurance-maladie nationale est passé de 1 000 milliards de wons à 2 400 milliards en 2001. La situation financière de l'assurance-maladie nationale se dégrade depuis le milieu des années 90 à cause notamment des faibles taux de cotisation, mais la réforme de séparation a contribué à aggraver le déficit, car elle s'est doublée de trois hausses successives des honoraires médicaux décidées par les pouvoirs publics en 2001 après de longues grèves des médecins. Le déficit croissant de l'assurance-maladie nationale a contraint le gouvernement à porter à quelque 2 500 milliards de wons en 2001 le soutien budgétaire à la branche travailleurs indépendants de l'assurance-maladie nationale.

Le ministère de la Santé et de la Protection sociale a rendu public en 2001 un plan destiné à stabiliser la situation financière de l'assurance-maladie nationale et à faire en sorte que le Fonds de réserve soit excédentaire en 2006. Ce plan comprend un ensemble de mesures ayant pour but d'augmenter les recettes et de freiner la croissance des dépenses. En ce qui concerne les recettes, il prévoit un relèvement annuel de 9 pour cent du taux de cotisation jusqu'en 2006 et une plus forte subvention de l'État au régime des travailleurs indépendants. Pour financer cette subvention budgétaire, le gouvernement a fortement majoré en 2002 le « prélèvement santé » frappant le tabac, ce qui a encore développé en Corée une quasi-fiscalité déjà très utilisée. Du côté des dépenses, les mesures consistent en particulier à augmenter la participation financière du patient, à instaurer des mécanismes plus stricts pour détecter la fraude de la part des prestataires de services et à rationaliser le système de paiement.

Encadré 5. La maîtrise des dépenses dans le secteur de la santé (suite)

Vu l'alourdissement des dépenses de santé publiques et privées, il faudrait en priorité veiller à utiliser les financements de façon optimale sur le plan de la qualité, de l'équité, de l'efficacité et de la productivité. Il conviendrait tout particulièrement d'améliorer la gouvernance du système de santé, et notamment de la Société d'assurance-maladie et des prestataires de services médicaux, dans une optique de responsabilisation et de transparence. Des actions concertées seront également nécessaires pour obtenir un meilleur rapport coût/efficacité dans l'utilisation des ressources en améliorant les incitations des prestataires de services. A cet égard, il faudrait poursuivre le récent programme pilote de paiement mixte des médecins et des hôpitaux et évaluer soigneusement ses résultats, comme il est indiqué dans l'examen du système de santé coréen réalisé en 2002 par l'OCDE.

public), chargée de procéder à une évaluation des performances de gestion. Si les résultats de l'organisme concerné sont bons, des primes doivent être accordées à leurs salariés. Les entreprises publiques et les organismes à financement public doivent rendre publics leurs états financiers et leurs rapports d'audit ; ils sont également tenus de faire appel à un certain nombre d'administrateurs externes. En octobre 2002, le gouvernement a soumis à l'Assemblée nationale un projet de loi-cadre sur la gestion des organismes parapublics, avec pour objectif de renforcer la souplesse de gestion et la responsabilité de ces organismes. La médiocrité des mécanismes de contrôle des fonds publics et des fonds extrabudgétaires a retenu l'attention. En 1999, le ministère de la Planification et du Budget a mis en place un Groupe d'évaluation de la gestion des fonds publics (comprenant des experts du secteur privé) et une Commission d'évaluation de la politique à l'égard des fonds publics. Ce groupe établit un rapport annuel examinant les pratiques de gestion des fonds publics et des fonds extrabudgétaires. Les principaux problèmes recensés dans ces rapports sont le manque de transparence, l'expertise insuffisante des gestionnaires, l'inefficacité dans la gestion des actifs et une surveillance déficiente de la part des ministères de tutelle. En ce qui concerne plus spécialement les fonds extrabudgétaires, les garanties publiques implicites ont tendance à créer des problèmes d'aléa moral et à déresponsabiliser ainsi les gestionnaires.

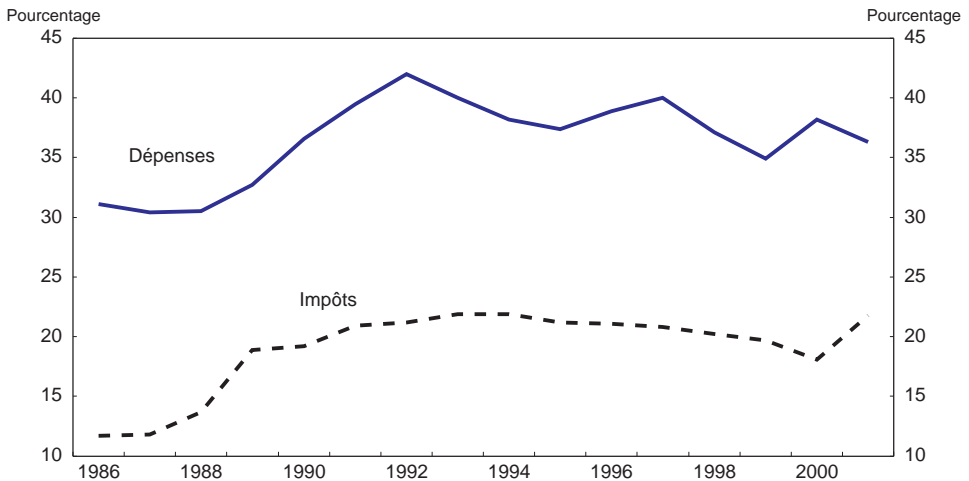
L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que plusieurs conditions sont nécessaires pour la bonne gouvernance d'organismes publics diversifiés (OCDE, 2002a). Le facteur le plus important est la transparence dans la gouvernance des organismes autonomes, notamment en ce qui concerne les nominations, les rémunérations et les mécanismes généraux de reddition de comptes. La plupart des pays de l'OCDE ont commencé à mettre en œuvre, au moyen d'une

évaluation des coûts par activité, des procédures de reddition de comptes axées sur la production et même sur les résultats, et certains d'entre eux ont commencé d'appliquer à leurs organismes autonomes des contrats pluriannuels et des dispositifs de surveillance. Très souvent, les instances nationales de vérification des comptes publics et le Parlement jouent un grand rôle dans la surveillance de ces organismes.

Améliorer l'efficacité des dépenses des collectivités infranationales

Depuis la fin des années 80, la Corée prend des mesures de décentralisation de son administration publique. L'un des principaux objectifs dans ce domaine est d'ordre politique : faire revivre et élargir la démocratie et l'autonomie locales, disparues dans les années 60 et 70. En 1988, une modification de la *loi sur l'autonomie locale* et la *loi sur les finances locales* ont instauré une décentralisation budgétaire au profit des collectivités locales et leur ont attribué davantage de pouvoirs. A l'heure actuelle, la part des collectivités locales dans les dépenses publiques totales oscille entre 35 et 40 pour cent (graphique 30)⁷⁸, niveau supérieur à celle observée dans des pays unitaires comme la France ou l'Irlande, mais moindre qu'en République fédérale d'Allemagne et aux États-Unis ou dans les pays nordiques (unitaires). La part des impôts nationaux qui revient aux collectivités locales est

Graphique 30. Part des collectivités locales dans les dépenses et les impôts
En pourcentage du total national



Source : Ministère de l'Administration publique et de l'Intérieur.

montée à 20 pour cent au début des années 90. Les collectivités locales ont également accru leurs recettes en recourant davantage aux redevances et droits d'utilisation. Dotées de plus larges prérogatives en matière de dépenses et de recettes, les collectivités locales devraient être à même de mettre en place des services publics répondant mieux aux besoins locaux et aux préférences de leurs administrés. La décentralisation a toutefois créé de nouveaux problèmes et de nouvelles tensions, notamment en suscitant un sentiment de gaspillage et d'inefficacité dans les dépenses des collectivités locales, au détriment du développement national ou régional. Certains de ces problèmes ne sont que des défauts de jeunesse, mais d'autres tiennent à des carences des relations budgétaires actuelles entre les divers niveaux d'administration, pour lesquelles il faut trouver un juste équilibre entre l'autonomie et la responsabilité des collectivités locales.

Devant cette insatisfaction face à la décentralisation, l'administration centrale a maintenu un contrôle étroit des budgets des collectivités locales, qu'on peut juger quelque peu paradoxal. En vertu de la *loi sur l'autonomie locale* et de la *loi sur les finances locales*, les collectivités locales doivent établir leur budget en équilibre. De plus, en vertu du *système d'autorisation des emprunts des collectivités locales*, tous les emprunts des collectivités locales doivent être approuvés par l'administration centrale, ce qui garantit des pratiques financières prudentes à l'échelon local⁷⁹. Depuis 1996, les collectivités locales font également l'objet d'examens financiers de la part de l'administration centrale. En outre, elles n'ont plus en charge l'évaluation des performances des entreprises publiques locales, désormais assurée par l'administration centrale.

Les moyens budgétaires des collectivités locales sont néanmoins très variables. Par exemple, le rapport entre les dépenses publiques financées localement et les dépenses publiques locales totales est supérieur à 94 pour cent dans le cas de l'Administration métropolitaine de Séoul, alors qu'il est inférieur à 50 pour cent pour plus de 80 pour cent (194 sur 248) des collectivités locales (tableau 27). Dans une forte proportion, l'insuffisance des financements est corrigée par des transferts de l'administration centrale, prenant la forme d'un partage des recettes fiscales et de subventions (voir l'encadré 6). Divers problèmes se posent néanmoins pour ces deux méthodes de financement :

- Le système de partage de l'impôt, dénommé « *part locale de l'impôt* », est conçu pour remédier aux déséquilibres budgétaires horizontaux et verticaux. Sa fonction de péréquation n'a cependant guère été efficace pour corriger les déséquilibres horizontaux, en particulier entre les villes et entre les districts d'une même ville (Sung-II Lim, 2002). La clé de répartition est très complexe et ni les collectivités locales ni le public ne sont informés du mode de calcul. De plus, la répartition de la part locale de l'impôt *spéciale*, qui doit être utilisée en cas d'imprévus, a tendance à laisser une grande latitude à l'administration centrale⁸⁰.

Tableau 27. **Indépendance financière des collectivités locales**
En 2000

Ratio d'indépendance financière ¹	Total	Pourcentage	Villes métropolitaines et provinces	Villes	Comtés	Districts autonomes
Moins de 10 %	5	2	–	–	5	–
10-30 %	101	41	4	21	72	4
30-50 %	88	35	4	22	10	52
50-70 %	30	12	2	16	4	8
70-90 %	19	8	5	12	–	2
90 % et plus	5	2	1	1	–	3
Total	248	100	16	72	91	69

1. Le ratio d'indépendance financière s'obtient en divisant les recettes locales fiscales et non fiscales par les dépenses locales.

Source : OCDE (2001c).

- Les dotations conditionnelles, dénommées « *subventions nationales du Trésor* », ont des finalités très précises ; elles ne ménagent guère de latitude aux collectivités locales et comportent des coûts administratifs élevés (OCDE, 2001c)⁸¹. En principe, les dotations conditionnelles doivent refléter les externalités et objectifs à caractère national qui, en l'absence de ces dotations, ne seraient pas pris en compte par les collectivités locales. Néanmoins, il ressort d'une étude qu'un cinquième seulement des 344 projets financés par les subventions nationales du Trésor présentait cette caractéristique (Junghun Kim, 2000). Par ailleurs, les mécanismes d'abondement applicables aux dotations conditionnelles imposent des charges financières aux collectivités rurales les plus pauvres, fortement tributaires de ces dotations pour leurs recettes⁸².

Les pouvoirs des différents niveaux d'administration en matière de dépenses et de financement paraissent en outre mal définis. La décentralisation s'est traduite par l'attribution de nouvelles compétences au niveau local⁸³. On constate en particulier que les collectivités locales assument de plus en plus les missions de protection sociale. Toutefois, les fonctions des collectivités locales n'ont pas été bien définies et on observe pour les compétences en matière de dépenses et de financement de larges recouvrements entre les différents niveaux d'administration⁸⁴. Cela tient en partie à des textes législatifs et réglementaires flous dans ce domaine⁸⁵, mais le fait est également que les collectivités locales de niveau supérieur ont souvent rétrocédé aux collectivités locales de niveau inférieur des fonctions qui leur avaient été transférées par l'administration centrale ; d'où des responsabilités mal définies.

Encadré 6. **Financement des collectivités locales**

Les dépenses des collectivités locales sont financées par les recettes locales et par des transferts entre niveaux d'administration (tableau 28). Les recettes locales sont à la fois fiscales et non fiscales. De plus, les collectivités locales peuvent se financer par l'émission d'obligations. Les transferts entre niveaux d'administration comprennent le partage des impôts (*part locale de l'impôt*), les dotations conditionnelles (*subventions nationales du Trésor*) et les subventions d'équipement de définition plus large (*fonds locaux de transfert*).

Recettes fiscales : Les recettes fiscales locales proviennent de 17 impôts, ceux sur la propriété représentant les trois cinquièmes du total. L'administration centrale fixe les règles d'établissement et les taux des impôts sur la propriété, ce qui ne laisse dans la pratique qu'une faible latitude aux collectivités locales. Mais le « système de taux flexible » permet à celles-ci de moduler le taux d'imposition fixé par l'administration centrale (la majoration ne pouvant être supérieure à 50 pour cent) pour les impôts locaux, dont la taxe de résidence et la taxe sur le tabac. Toutefois, les collectivités locales ont rarement usé de cette possibilité pour accroître leurs recettes fiscales.

Recettes non fiscales : Les collectivités locales dégagent des recettes de leurs participations dans des sociétés à but lucratif et dans l'exploitation de ces sociétés, ainsi que des entreprises publiques locales et des opérations d'aménagement foncier ; elles perçoivent également des redevances et droits.

Partage de l'impôt : La *part locale de l'impôt* est un système de répartition verticale de l'impôt visant à remédier aux disparités verticales et horizontales du point de vue des possibilités fiscales des collectivités locales et de leurs besoins. Un pourcentage fixe (15 pour cent) des recettes fiscales nationales totales est attribué aux collectivités locales. La formule de péréquation entre les collectivités locales repose sur la notion d'« insuffisance budgétaire normalisée », différence entre les besoins budgétaires normalisés et les recettes budgétaires normalisées. Les besoins budgétaires normalisés sont calculés selon une formule complexe prenant en compte les caractéristiques démographiques, géographiques, sociales et économiques. Les recettes budgétaires normalisées sont calculées selon une formule plus simple, prenant la plupart du temps en compte 80 pour cent des recettes fiscales effectives et des recettes non fiscales courantes de la collectivité locale, ce qui peut ne pas inciter les collectivités locales à accroître leurs recettes. Les 10/11èmes du montant total constituent un transfert général, régi par les critères normaux, mais une faible fraction (1/11^e), dénommée « *part locale de l'impôt spécial* » est affectée et rappelle davantage la dotation conditionnelle.

Dotations conditionnelles : Les *subventions nationales du Trésor*, dotations d'abondement, sont attribuées aux collectivités locales pour des projets précis. Elles sont accordées conformément aux priorités nationales pour chaque secteur économique, en fonction d'une évaluation annuelle des besoins locaux par l'administration centrale. En 2001, les subventions nationales du Trésor ont représenté 45 pour cent de l'ensemble des transferts de l'administration centrale et 13 pour cent des recettes totales des collectivités locales.

Encadré 6. **Financement des collectivités locales** (suite)

Dotations conditionnelles d'équipement : Le *fonds local de transfert* est un instrument intermédiaire entre le partage de l'impôt et la dotation conditionnelle ; il est souvent dénommé « dotation globale » en Corée parce qu'il a des objectifs relativement larges. Il a été mis en place en 1991 pour favoriser l'investissement local en infrastructures et il est financé par une quote-part de certains impôts nationaux. A l'heure actuelle, la totalité de la taxe sur les alcools, 15.3 pour cent de la taxe spéciale sur l'agriculture et 14.2 pour cent de la taxe sur les transports sont transférés aux collectivités locales *via* ce fonds. Ces financements peuvent être utilisés pour l'entretien des routes (70 pour cent), le développement de l'agriculture et de la pêche, le traitement de l'eau, le développement régional et l'éducation des jeunes.

Autres financements : Il existe deux dispositifs de péréquation fiscale entre les collectivités locales de niveau supérieur et celles de niveau inférieur, qui sont similaires au système de la part locale de l'impôt. Ces deux dispositifs ont pour but de compenser les disparités horizontales entre les districts autonomes des villes métropolitaines (*partage des recettes des villes métropolitaines*) et entre les villes ou arrondissements (*fonds de péréquation budgétaire*). Enfin, la *subvention locale* est une dotation conditionnelle du niveau supérieur d'administration au niveau inférieur.

Tableau 28. **Transferts budgétaires entre les niveaux d'administration**
Milliards de wons en 2002

Transferts budgétaires inter-administrations		Montant	Pourcentage des recettes locales totales	Type	Contribution proportionnelle	Affectés ¹
Du niveau central au niveau local	Part locale de l'impôt	10 307	15.3	Global	Non	Oui
	Subventions nationales du Trésor	13 045	19.4	Conditionnel	Oui	Non
	Fonds local de transfert	4 574	6.8	Conditionnel	Oui	Oui
Entre collectivités locales	MCRS ²	1 968	2.9	Global	Non	Oui
	Subvention locale	3 406	5.1	Conditionnel	Oui	Non
	Fonds de péréquation budgétaire	1 480	2.2	Global	Non	–

1. Indique si le mécanisme de subvention est lié à des recettes fiscales spécifiques.

2. MCRS = Metropolitan City Revenue Sharing (partage des recettes des villes métropolitaines).

Source : Sung-Il Lim (2002).

En revanche, les compétences des collectivités locales n'ont pas été élargies dans le secteur de l'enseignement. Bien que le système éducatif coréen se caractérise par d'excellentes performances lors des tests internationaux normalisés (chapitre IV), il suscite dans la population un large sentiment d'insatisfaction, pour deux raisons : le nombre excessif d'élèves par classe à tous les niveaux d'enseignement et l'insuffisance des équipements. Le financement de l'enseignement est très largement tributaire de l'administration centrale ; il représente d'ailleurs 20 pour cent du budget de l'administration centrale. En 2002, les aides de l'administration centrale à l'enseignement au niveau local atteignaient les trois quarts des budgets des collectivités locales pour l'enseignement. L'enseignement est administré spécifiquement par des Conseils éducatifs mis en place par les collectivités locales de niveau supérieur, qui reçoivent 13 pour cent des recettes fiscales nationales totales, ce qui garantit leur indépendance par rapport au budget général des collectivités locales. En conséquence, les collectivités locales de niveau inférieur exercent peu de compétences dans le domaine de l'enseignement et ne sont guère incitées à investir dans les équipements éducatifs. De plus, si une collectivité locale investit davantage dans l'enseignement, il en résulte généralement une diminution des dotations globales de l'administration centrale pour l'enseignement, ce mécanisme entravant un accroissement global de l'investissement scolaire au niveau local. Récemment, l'administration centrale a pris certaines mesures pour encourager l'investissement de la part des collectivités locales de niveau inférieur⁸⁶. Néanmoins, des réformes plus profondes sont nécessaires pour accroître sensiblement la participation des collectivités locales ; il faudra pour cela renforcer leurs compétences financières et administratives dans ce domaine.

Réformes à mettre en œuvre

Les sections précédentes permettent de penser qu'il existe une marge considérable d'amélioration de la gestion des dépenses publiques de Corée. Compte tenu des futures tensions en matière de dépenses, il est essentiel pour la Corée de lancer désormais un programme complet de réformes en vue de mettre en place un système efficace de gestion des dépenses publiques. Cette réforme doit viser à assurer la viabilité budgétaire et à renforcer la transparence, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques. Les principaux éléments de ce programme doivent consister à gérer les finances publiques en recourant à un cadrage des dépenses à moyen terme et en introduisant des instruments modernes de gestion publique pour amener le secteur public à rendre des comptes sur ses résultats et à assouplir son fonctionnement. Les mesures de réforme doivent être mises en œuvre simultanément de façon transparente pour susciter l'adhésion de l'opinion. On trouvera ci-après le plan de marche d'un tel programme, des recommandations spécifiques à l'intention des pouvoirs publics étant résumées dans l'encadré 7.

Assurer la viabilité budgétaire

Assurer la viabilité budgétaire suppose que le gouvernement inscrive l'ensemble de ses priorités en matière de budget, de fiscalité et de dépenses dans un cadre à moyen terme. Le recours à un dispositif budgétaire annuel n'apporte pas aux pouvoirs publics toute la discipline et l'ancrage qu'il convient. Si l'on y ajoute l'absence de règles budgétaires formelles, cela risque de porter gravement préjudice à la rigueur budgétaire à l'heure où la Corée va affronter des tensions sur le front des dépenses. L'un des éléments déterminants consiste donc à adopter un cadrage des dépenses à moyen terme (CDMT) dans lequel pourront être prises des décisions politiques annuelles. Les mesures récentes visant à présenter des plans budgétaires à moyen terme vont dans le bon sens, mais les autorités vont désormais devoir passer à un processus explicite de planification budgétaire pluriannuelle à moyen terme. Le fait d'inscrire le processus budgétaire annuel dans un CDMT devrait renforcer la discipline budgétaire en faisant apparaître le coût minimum de maintien des dispositions existantes et les conséquences à moyen terme des décisions prises pour les budgets suivants et en permettant à l'opinion de bien mesurer l'attachement du gouvernement à la discipline budgétaire. Parallèlement, le gouvernement doit aussi envisager d'adopter une approche « macroéconomique » de la formulation du budget dans laquelle les responsables du budget fixent des plafonds globaux de dépenses à caractère contraignant au début du processus et répartissent les enveloppes correspondantes entre les différents ministères dépensiers en fonction de priorités stratégiques. Cela devrait permettre dans une large mesure au ministère de la Planification et du Budget de ne plus se préoccuper du détail de l'affectation des crédits budgétaires à chaque ministère pour reporter son attention sur la formulation de conseils stratégiques sur les priorités de dépenses à l'intention des ministères. Cela permettra en outre à chaque ministère dépensier de répartir librement ses ressources entre ses différents organes et programmes dans le cadre d'une véritable contrainte budgétaire à moyen terme. Une approche macroéconomique de la planification budgétaire, ainsi qu'un CDMT, améliorerait sensiblement la capacité du gouvernement à assurer une maîtrise globale des finances publiques et à répartir les ressources en fonction des priorités stratégiques à moyen terme.

L'adoption d'un CDMT passe par l'élaboration d'une planification budgétaire pluriannuelle glissante sur trois ou quatre ans, assise sur des prévisions macroéconomiques à moyen terme, des estimations du coût des programmes en cours et des conséquences financières des changements de politique. La mise en place d'un CDMT suppose donc un renforcement du processus de prévision macroéconomique. Dans ce contexte, il importera d'améliorer la coopération entre les principaux ministères, notamment celui de la Planification et du Budget et celui de l'Économie et des Finances durant ce processus de prévision. Il importe en outre que les hypothèses sous-tendant les prévisions macroéconomiques figurent dans les documents budgétaires. L'expérience des pays de l'OCDE tend à montrer que la

réussite d'un CDMT nécessite une forte volonté politique. A cet égard, il faudrait promulguer une loi s'inspirant du Projet de loi de responsabilité budgétaire pour asseoir la maîtrise des dépenses publiques et assurer la viabilité, l'efficacité et l'efficience de la politique budgétaire. Parallèlement au CDMT, le gouvernement pourrait aussi envisager de préparer des prévisions budgétaires à long terme à un horizon de 30 à 40 ans pour prendre en compte l'impact du vieillissement et d'autres changements démographiques.

Compléter le dispositif budgétaire et en renforcer la transparence

Les réformes visant à assurer la viabilité budgétaire devraient s'accompagner de mesures visant à faire du budget le principal instrument de maîtrise et de gestion des finances publiques dans leur ensemble, ce qui suppose de compléter le dispositif budgétaire et d'en renforcer la transparence (OECD, 2000c). L'une des réformes prioritaires dans ce domaine doit consister à consolider les comptes spéciaux et les fonds publics de façon à en réduire radicalement le nombre ainsi que la part dans les dépenses. Les comptes et fonds dont les fonctions se recoupent doivent être fusionnés, tandis que ceux qui ne répondent plus à leurs objectifs initiaux doivent être supprimés. Cette réduction suppose cependant une réforme du système fiscal visant à supprimer l'affectation des impôts et divers quasi impôts, comme le recommandait l'*Étude 2000*. Pour les fonds publics restants, leur administration doit être modernisée tout en informant mieux le public et en renforçant le dispositif d'évaluation de ces fonds. Le contrôle des dépenses des fonds publics doit aussi être resserré, en partie en réduisant de nouveau la proportion (actuellement de 30 pour cent) dans laquelle les ministres peuvent accroître leurs dépenses sans approbation préalable de l'Assemblée nationale. La création de tout nouveau compte spécial ou fonds public doit être soumise à des critères stricts en l'accompagnant de clauses de caducité automatique. Parallèlement, il convient d'élargir le champ d'application du budget en intégrant dans la loi de finances les fonds hors budget et d'autres dépenses, notamment celles de l'assurance-maladie nationale.

Le champ couvert par les documents budgétaires devrait aussi être plus complet et transparent. En tant que principal instrument de contrôle budgétaire, ils devraient contenir des informations complètes sur les activités du gouvernement, notamment les opérations quasi budgétaires, les dépenses fiscales, les garanties publiques et tous autres engagements éventuels et risques budgétaires correspondants. Une couverture aussi complète faciliterait la formulation de la politique budgétaire et l'étude, aussi bien au sein du gouvernement qu'à l'Assemblée nationale, d'instruments budgétaires de rechange. L'amélioration de la transparence budgétaire suppose aussi que la planification et la gestion budgétaires reposent sur des statistiques fiables et à jour sur l'administration publique. Le projet actuel visant à couvrir les collectivités locales dans les statistiques consolidées des finances publiques en 2003 marque une amélioration

sensible, mais il devrait s'accompagner de la publication plus fréquente et en temps utile d'informations budgétaires consolidées à l'échelle de l'administration publique. Il convient de respecter l'objectif consistant à passer à une comptabilité d'exercice d'ici 2005 au plus tard, car la méthode actuelle de comptabilité de caisse donne une idée fautive de la situation. Enfin, la transparence suppose aussi de fournir au grand public des informations fiables sur les intentions budgétaires des autorités, leurs prévisions et leurs résultats.

Passer à une gestion publique plus souple et plus soucieuse de ses résultats

Le renforcement, au niveau de l'État et des collectivités locales ainsi que dans les organismes du secteur public, des incitations à améliorer la prestation de services doit être au cœur de la réforme. Les efforts actuels visant à accroître la flexibilité et l'autonomie des ministères fonctionnels et des organismes publics doivent être poursuivis. L'expérience des pays de l'OCDE montre que ménager aux organismes dépensiers une certaine souplesse dans l'utilisation de leurs ressources tout en les amenant à rendre des comptes sur leurs résultats, peut apporter des gains d'efficacités significatifs. L'adoption d'un CDMT et d'une approche budgétaire macroéconomique devrait être utile à cet égard en apportant aux ministères dépensiers plus de souplesse dans la réaffectation de leurs ressources dans le cadre de leur enveloppe de dépenses à moyen terme. La Corée peut tirer parti de l'expérience des pays de l'OCDE en abandonnant son système traditionnel de gestion et de planification budgétaires fondée sur l'utilisation des facteurs au profit d'une démarche soucieuse des produits et résultats. Cela étant, les pays ont adopté des voies différentes quant à la réforme de leur secteur public, avec des résultats variables. Il faudra donc que la Corée trouve une voie compatible avec sa situation politique et gouvernementale. En ce sens, l'expérience récente des projets pilotes sur la planification budgétaire axée sur les performances et un système d'organismes exécutifs doit donner lieu à un bilan systématique de façon à en tirer des leçons pour approfondir et étendre les réformes. Mais des progrès en la matière supposent l'élaboration d'indicateurs de performance mesurables qui sont essentiels pour assurer la responsabilité financière des instances publiques.

La réduction du nombre de postes budgétaires permettrait une réorganisation du budget autour des programmes et des activités. Une telle démarche élargirait pour les ministères dépensiers la possibilité d'ajuster leurs dépenses à l'évolution de la situation et de prendre plus librement leurs décisions opérationnelles. Une réorganisation de la nomenclature budgétaire, de telle façon que les domaines d'application des programmes correspondent aux responsabilités en matière de gestion, devrait renforcer la transparence du dispositif et permettre la fixation de plafonds de dépenses et d'objectifs de résultats efficaces. Une classification des dépenses par activité et programme permettrait en outre de définir des indicateurs de résultats au niveau convenable.

Renforcement du dispositif de reddition des comptes

Les efforts visant à amener les instances publiques à rendre plus de comptes sur leurs performances doivent accompagner le passage à une planification et une gestion budgétaires plus souple et soucieuse de résultats. Il convient d'accorder plus d'importance à l'élaboration de contrôles efficaces de la rentabilité de l'investissement et aux évaluations systématiques des programmes et projets. La Corée peut s'appuyer sur l'expérience d'autres pays de l'OCDE qui ont eu recours à divers instruments pour assurer la reddition de comptes sur les performances (OCDE, 1997). Il s'agit par exemple de l'évaluation des programmes (Australie), des rapports annuels vérifiés sous l'angle de la fiabilité des états financiers et des comptes rendus de résultats (Suède) et de documents cadres et objectifs de performance visant à concentrer l'attention des responsables sur les objectifs essentiels et les résultats correspondants (Royaume-Uni). Le passage de la conformité aux règles à la responsabilisation vis-à-vis des résultats n'est cependant pas chose facile et il faut s'assurer que les fonctions essentielles de contrôle n'en souffrent pas. En effet, la reddition traditionnelle de comptes fondée sur le respect des textes et procédures reste un élément important de la gestion sans lequel le passage à une nouvelle étape peut présenter des risques considérables (Schick, 1998). La gouvernance fondée sur des règles va rester utile dans les domaines où il est difficile d'introduire de nouveaux instruments de gestion et de planification budgétaires.

Dans le contexte institutionnel coréen, le renforcement du rôle et de la capacité de la Commission de vérification et d'inspection aussi bien en ce qui concerne le contrôle traditionnel que le contrôle des performances et de la rentabilité des investissements au niveau de l'État et des collectivités locales, pourrait être particulièrement déterminant pour le renforcement du cadre général de reddition des comptes. Parallèlement, les efforts actuels visant à renforcer les évaluations *ex ante* doivent s'accompagner d'évaluations systématiques *ex post* des programmes et mesures. De plus, il convient de mieux tirer parti des informations retirées des évaluations *ex post* et des conclusions des opérations de contrôle pour la formulation de la politique et les procédures budgétaires. Il serait par ailleurs particulièrement utile d'entreprendre progressivement des études de fond sur les principaux secteurs d'intervention des pouvoirs publics. Cela permettrait non seulement de rationaliser l'utilisation des comptes spéciaux et des fonds publics, mais aussi de remédier aux inefficiences et aux rigidités budgétaires actuelles résultant des intérêts particuliers des ministères dépensiers. Enfin, il faut intensifier les efforts actuels visant à étendre le dispositif de reddition des comptes aux sociétés publiques et plus généralement au secteur public.

Développer le rôle des mécanismes de marché dans les services financés sur fonds publics

Développer le rôle des mécanismes de marché pourrait stimuler l'efficacité des services financés sur fonds publics. Les ministères et organismes

publics devraient avoir plus recours à l'étalonnage, qui pourrait constituer un instrument utile d'amélioration de la rentabilité des investissements en définissant des objectifs de performance en référence aux pratiques exemplaires mises en évidence dans des organismes publics ou privés comparables. Le gouvernement pourrait aussi envisager de recourir plus largement à des instruments de marché comme les contrats internes, les coupons et la facturation des services aux utilisateurs : l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que cela peut se faire sans porter préjudice à d'autres objectifs de l'action des pouvoirs publics, notamment les objectifs d'équité. Toutefois, la pleine exploitation des avantages d'une approche de type « marché » dépend en partie de l'intensité des pressions concurrentielles. Plus précisément, on devra développer la concurrence dans le processus d'externalisation de fonctions publiques et la participation privée à la construction des infrastructures. Il convient aussi d'amplifier les efforts actuels pour renforcer la concurrence dans l'administration publique.

Donner plus d'efficacité à la décentralisation

Le processus en cours de décentralisation budgétaire et de délégation de pouvoirs offre une occasion d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Donner plus d'efficacité à la décentralisation est donc un élément déterminant de la réforme. Fondamentalement, le changement dans ce domaine doit aller dans le sens d'une autonomie et d'une flexibilité plus grandes, tout en renforçant la responsabilité des collectivités locales. Il convient d'améliorer l'édifice des relations budgétaires entre administrations de façon à inciter les collectivités locales à se montrer plus efficaces et à rendre plus de comptes en matière de dépenses publiques. Les règles d'attribution de transferts de péréquation de l'État au profit des collectivités locales doivent être améliorées pour devenir le principal instrument d'équité horizontale entre les différents niveaux de compétence. La part conditionnelle de ces transferts doit être réduite au minimum tandis que les critères d'attribution doivent devenir plus clairs et plus objectifs. Il faut réduire fortement l'utilisation de petites dotations conditionnelles en les intégrant dans les dotations plus générales, comme l'envisage le gouvernement. Cette réforme doit s'accompagner d'une limitation de la part des dotations conditionnelles dans les transferts de l'État. Pour les dotations conditionnelles restantes, il importe de renforcer l'évaluation des résultats des projets financés par cette voie. Parallèlement aux réformes évoquées précédemment au niveau de l'État, il convient également de mettre en œuvre une gestion et une planification budgétaires soucieuses de résultats au niveau des collectivités locales.

L'effort de réforme dans ce domaine doit aussi comporter un réexamen de la répartition des responsabilités en matière de dépenses et de financement entre les différents niveaux de l'administration publique, en différenciant ces responsabilités. Il convient d'accorder plus d'importance au principe selon lequel

Encadré 7. Synthèse des recommandations

Assurer la viabilité budgétaire

- Adopter un cadrage des dépenses à moyen terme à l'aune duquel seront évalués les besoins budgétaires annuels.
- Renforcer le processus de prévisions macroéconomiques servant de référence au budget.

Compléter le dispositif budgétaire et le rendre plus transparent

- Consolider les comptes spéciaux et fonds publics de façon à en réduire fortement le nombre et la part dans les dépenses.
- Intégrer les fonds hors budget dans la loi de finances.
- Étendre le champ couvert par les documents budgétaires et en accroître la transparence.
- Produire des statistiques fiables et à jour sur l'administration publique qui couvrent les collectivités locales et reposent sur une comptabilité d'exercice. Fournir des informations convenables sur les intentions budgétaires des autorités, leurs prévisions et leurs résultats.

Passer à une gestion publique plus souple et plus soucieuse de ses résultats

- Inciter l'État et les collectivités locales à améliorer leurs prestations de services publics et à rendre plus de comptes.
- Élaborer des indicateurs de performance pour faciliter une gestion et une planification budgétaires soucieuses de résultats.
- Réduire le nombre de postes budgétaires pour mieux recentrer l'attention sur les programmes et activités.

Renforcer le dispositif de reddition des comptes

- Mettre en place un dispositif institutionnel efficace pour accroître le nombre et l'utilité des contrôles de performance, notamment en développant le rôle et les capacités de la Commission de vérification et d'inspection en matière de contrôle de rentabilité des investissements.
- Mieux intégrer les informations retirées des évaluations *ex post* et des conclusions d'audits dans le processus budgétaire.
- Accélérer les efforts actuels pour renforcer la gouvernance du secteur public au sens plus large.

Encadré 7. Synthèse des recommandations (suite)

Développer le rôle des mécanismes de marché dans les services financés sur fonds publics

- Encourager la concurrence et développer les signaux du marché, notamment en recourant à l'étalement, aux contrats internes, à l'externalisation, aux coupons et à la facturation des services aux utilisateurs, sans porter préjudice aux objectifs de la politique sociale.
- Introduire plus de concurrence dans le second cycle de l'enseignement secondaire.

Donner plus d'efficacité à la décentralisation

- Renforcer l'autonomie et la flexibilité des collectivités locales tout en les amenant à rendre plus de comptes.
- Réformer le régime des transferts budgétaires entre les différents niveaux de l'administration publique en améliorant la fonction de péréquation de la Part locale de l'impôt et en rendant les règles de péréquation plus claires et plus objectives, ainsi qu'en réduisant radicalement le recours aux dotations conditionnelles. L'évaluation des résultats des projets financés par ces dotations doit être améliorée.
- Moderniser les normes de communication financière et élaborer des indicateurs de performances pour les collectivités locales.

les fonctions doivent être attribuées d'après des critères de compétence pour la prestation des services. Dans les domaines dans lesquels les responsabilités continueront d'être partagées, il faudra améliorer la coopération en définissant des objectifs et des règles claires pour le cofinancement et la prestation des services. Parmi les autres mesures devant amener les collectivités locales à rendre plus de comptes et à assumer leurs responsabilités budgétaires, on retiendra l'adoption de normes de communication financière plus contraignantes, avec une comptabilité d'exercice et la diffusion des résultats dans le public. Les efforts déployés depuis 1996 par le gouvernement pour développer les exercices de vérification financière des différentes collectivités locales doivent être complétés par l'élaboration de nouvelles normes et références locales, notamment des indicateurs en matière de services d'infrastructure, de santé et d'enseignement. Il sera essentiel de se doter de normes et d'indicateurs convenables pour assurer un véritable suivi des résultats des collectivités locales.

Notes

1. Selon la Fédération coréenne de banques, le problème est concentré sur les cartes de crédit, avec un taux d'impayés de 7.4 pour cent. Par contre, le taux d'impayés pour les crédits bancaires n'était que de 1 pour cent.
2. Selon une estimation, une hausse de 10 pour cent des prix des actions fait progresser la consommation privée de 0.6 pour cent dans un délai de trois à six mois. (Kim et Moon, 2001).
3. D'après une étude récente (Shim, 2001), la corrélation étroite entre les cours des actions et la consommation depuis la crise reflète l'aptitude accrue des cours boursiers à dénoter le flux de revenus futur des consommateurs.
4. Les taux de la taxe sur les voitures, les climatiseurs et la bijouterie ont été réduits, tandis que les appareils ménagers électroniques ont été exonérés. Cette taxe a pour but de favoriser les économies d'énergie et de réduire la consommation ostentatoire.
5. Le ministère de la Construction et des Transports a mis en place le système de « lotissement » pour l'affectation des logements neufs. Lorsqu'un projet de construction de logements est annoncé, ceux qui ne possèdent pas de logement ont le droit de faire une demande s'ils remplissent d'autres conditions, notamment disposer d'une épargne suffisante. Les gagnants sont tirés au sort. Après la crise financière, ce système a été modifié afin de relancer le marché du logement. *En premier lieu*, les prix du lotissement, qui étaient auparavant plafonnés, ont été libérés en 1999. *En second lieu*, le droit au lotissement, dont le prix est inférieur au prix du logement fini sur le marché, peut maintenant être cédé, ce qui permet aux spéculateurs d'acheter et de revendre ces droits. *En troisième lieu*, en 2002, ceux qui avaient déjà acheté des logements dans le cadre de ce système ont été autorisés à faire de nouvelles demandes. *Enfin*, l'obligation d'ouvrir des comptes spéciaux dans des banques pour avoir le droit de faire une demande a été assouplie.
6. Par contre, la construction non résidentielle est restée sans vigueur, en baisse au premier semestre 2002 après une faible hausse de 3 pour cent en 2001.
7. L'investissement en machines et outillage représente environ deux tiers de l'investissement des entreprises, qui est défini comme étant l'investissement total moins l'investissement résidentiel et l'investissement public.
8. La date butoir fixée pour l'application du nouveau dispositif dépend de la taille de l'entreprise. A titre d'exemple, les entreprises de plus de 1 000 salariés devront mettre en œuvre le nouveau système d'ici à juillet 2003, mais celles de plus de 20 salariés n'auront pas à le faire avant juillet 2007. Les entreprises de moins de 20 salariés auront jusqu'à fin 2010 pour se mettre en règle.
9. Dans le système *chonsei*, le locataire donne au propriétaire une somme forfaitaire, équivalant généralement à 60-70 pour cent du coût du logement. Les intérêts reçus

sur cette somme forfaitaire procurent un revenu au propriétaire pendant deux ans, après quoi la somme forfaitaire est restituée au locataire. Le « loyer » ainsi généré dépend du montant de la somme forfaitaire et des taux d'intérêt.

10. L'indice des prix se caractérise par un coefficient de pondération relativement faible pour les appartements, qui ont été à l'origine des récentes hausses de prix. De fait, pour les loyers de type *chonsei*, les appartements ont un poids de 28 pour cent dans l'indice de prix contre 57 pour cent dans l'indice Kookmin Bank.
11. Si la contribution globale des coûts du logement – y compris les loyers mensuels et autres charges – est prise en compte, elle représente 0.8 point d'inflation, soit un tiers du total.
12. Le coefficient de risque appliqué aux prêts aux ménages a été relevé, ce qui force les banques à détenir des réserves plus importantes. Par exemple, les réserves pour sinistres à régler requises pour les prêts immobiliers « normaux » passent de 0.75 à 1 pour cent. De plus, sept banques ont été épinglées pour avoir surévalué le nantissement de ménages demandant des prêts.
13. L'estimation de la croissance des marchés d'exportation repose sur une moyenne pondérée de la croissance des importations en volume sur les marchés de la Corée. Les poids sont déterminés par la part du pays considéré dans les exportations de la Corée. Cette progression est prévue dans les *Perspectives économiques de l'OCDE* (n° 72) publiées en décembre 2002.
14. Les prévisions de l'OCDE reposent sur l'hypothèse de taux de change inchangés, sauf dans le cas de certains pays à forte inflation.
15. Bien que la Banque centrale ait désormais opté pour une politique fondée sur les taux d'intérêt, elle continue de suivre l'évolution des agrégats monétaires, notamment M3, jugés liés aux anticipations inflationnistes.
16. Drew (2001) a analysé l'intérêt d'adopter un objectif à moyen terme dans le cas de la Nouvelle-Zélande.
17. Une étude de 1992 de la Banque mondiale plaçait d'ailleurs la Corée à l'avant-dernier rang de 72 pays classés en fonction de la plus ou moins grande indépendance de leur banque centrale (Cukierman, Webb et Neyapti, 1992).
18. « Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Republic of Korea, Fiscal Transparency » (Washington, DC : Fonds monétaire international, 23 janvier 2001).
19. En 2001, les prêts aux PME ont progressé de 16 000 milliards de wons (3 pour cent du PIB), tandis que ceux aux grandes entreprises ont reculé. Cette tendance s'est poursuivie en 2002, où les prêts se sont accrus de 99 000 milliards de wons, somme sur laquelle 37 000 milliards de wons sont allés aux PME tandis que la part des grandes entreprises n'a pas varié. En décembre 2002, les PME avaient reçu 192 000 milliards de wons sous forme de prêts d'institutions financières, ce qui représentait plus des quatre cinquièmes des prêts totaux de ces institutions aux entreprises.
20. Selon ce système, le taux de change était déterminé à l'intérieur d'une certaine fourchette par rapport à la moyenne pondérée des taux de change de la veille.
21. A la fin de mars 2002, Moody a relevé la note de la Corée de Baa2 à A3 ; un peu plus tard, Fitch et S&P ont relevé la cote de la Corée, de BBB+ à A au mois de juin pour le premier, et de BBB+ à A- au mois de juillet pour le second.
22. Aucune mesure n'a semble-t-il été prise pour maintenir la parité du won et du yen (Moon, 2002).

23. Avec le système SFP utilisé en Corée, les recettes produites par les opérations de privatisation menées pour des raisons politiques sont inscrites au poste « capacité de financement », ce qui gonfle l'excédent public. Le produit des privatisations a totalisé 24 100 milliards de wons depuis 1998, dont 14 500 milliards de wons sont passés dans le budget.
24. De plus, le produit des privatisations n'est pas considéré comme une partie des recettes publiques dans le système de comptabilité nationale de 1993.
25. Les cinq caisses de sécurité sociale sont la Caisse nationale de retraite, le Fonds de pension des enseignants, le Fonds d'indemnisation des accidents du travail, la Caisse d'assurance-chômage et le Fonds du mérite national. La Caisse nationale de retraite représente 90 pour cent du total.
26. On peut faire valoir que l'augmentation des cotisations des travailleurs indépendants au Régime national de retraite est dans une certaine mesure volontaire. En 2000, 11,8 millions de personnes – un peu plus de la moitié du nombre de salariés – cotisaient au Régime national de retraite. Environ le quart des personnes ayant un emploi – travailleurs familiaux, personnes couvertes par les systèmes professionnels publics, personnes âgées de plus de 60 ans ou de moins de 18 ans – ne sont pas couvertes par le Régime national de retraite. Un dernier quart des personnes occupant un emploi – essentiellement les travailleurs indépendants – ne cotisaient donc pas. La décision d'un nombre croissant de travailleurs indépendants de cotiser témoigne de leur volonté d'épargner en vue de la retraite en réunissant les conditions requises pour percevoir une pension du Régime national de retraite, pension dont le niveau est partiellement fonction des cotisations individuelles.
27. Les dépenses totales, y compris les budgets supplémentaires, devaient s'établir à 147 200 milliards de wons, soit une progression de 14 pour cent par rapport aux résultats de 2000, année elle aussi marquée par des dépenses sensiblement inférieures aux prévisions. Par rapport au budget initial de 2000, le budget initial de 2001 prévoyait une augmentation de 5,4 pour cent des dépenses. Le gouvernement a adopté deux budgets supplémentaires en 2001, dont un après les attentats du 11 septembre aux États-Unis qui a gonflé les dépenses de 1 600 milliards de wons.
28. L'objectif est de faire en sorte que le prix du gazole passe de 54 pour cent du prix de l'essence en 2001 à 75 pour cent d'ici 2006, et de porter pendant la même période le prix du GPL de 30 à 60 pour cent du prix de l'essence.
29. Étant donné que l'excédent de la sécurité sociale est estimé à 3 pour cent aussi bien en 2002 qu'en 2003, le prendre ou non en compte ne modifie pas l'ampleur de l'assainissement.
30. Par rapport au budget initial de 2002, l'accroissement des dépenses en 2003 n'est que de 1,4 pour cent.
31. Si les dépenses financées au moyen de cartes de crédit sont supérieures à 10 pour cent du revenu, 20 pour cent de ce montant peuvent être déduits de l'impôt sur le revenu. De plus, les factures des cartes de crédit font l'objet d'une loterie afin d'encourager l'utilisation de ce mode de paiement.
32. En 2001, ce Centre a reçu en moyenne 4 417 appels par jour.
33. Les réductions des plus-values réalisées lors d'un changement d'activité, du déplacement d'une usine et du transfert d'actifs immobiliers dans le cadre de la restructuration ont été supprimées. De plus, il a été mis fin à la réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés pour changement d'activité.

34. Dans le passé, toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires était inférieur à 48 millions de wons étaient autorisées à acquitter la TVA sur la base du chiffre d'affaires. Avec le nouveau système, les entreprises de certaines branches, telles que les entreprises manufacturières, extractives et immobilières, sont traitées comme des contribuables ordinaires quel que soit le montant de leur chiffre d'affaire.
35. Pour une description beaucoup plus complète des politiques et des enjeux en matière de revenu de retraite, voir OCDE (2001).
36. Une autre tranche de 12 pour cent des personnes âgées a droit à des versements complémentaires équivalant à 3 pour cent environ du salaire moyen.
37. Ce chiffre ne tient pas compte des personnes âgées qui perçoivent la pension publique militaire ou la prestation de vieillesse.
38. En 1996, un peu plus de 25 pour cent des personnes âgées avaient un revenu inférieur à la moitié du revenu médian des ménages, alors que cette proportion était de 10 pour cent pour la population dans son ensemble ; voir Kwon (1999).
39. Tandis que le taux de remplacement pour un travailleur à revenu moyen est de 60 pour cent, il s'élève à 90 pour cent pour un travailleur dont les gains représentent la moitié du revenu moyen.
40. Sur les 21.1 millions de personnes employées en 2000, près de 5 millions étaient exemptées du Régime national de retraite. Il s'agit des personnes couvertes par les régimes publics de pension professionnelle (1.1 million) des travailleurs familiaux (1.9 million), des personnes de plus de 60 ans (1.7 million) et des personnes de moins de 18 ans (0.2 million).
41. Les travailleurs qui ont bénéficié d'exemptions doivent cotiser à une date ultérieure pour couvrir les périodes correspondantes.
42. Au cours des trois prochaines décennies, les dépenses publiques de retraite devraient croître à raison de 5 points de PIB et celles des régimes de retraite professionnelle de 3 points. Les dépenses en soins de santé liées à l'âge exerceront probablement des pressions accrues sur les budgets publics, tandis que les coûts potentiels de la réunification sont élevés, mais incertains.
43. Selon les estimations officielles, le régime actuel exigerait des cotisations de 19 pour cent pour parvenir à l'équilibre avec un taux de remplacement de 60 pour cent.
44. Au cours de la période 1998-2001, le taux de rendement des actifs investis a été inférieur au taux moyen du marché, principalement à cause de l'ampleur des concours à l'État. Le taux moyen de rendement des investissements sur la période 1988-2001 a été estimé à 9.87 pour cent. Ce chiffre correspondait à des rendements de 9.32 pour cent pour les dépôts dans le secteur public et de 10.78 pour cent dans le secteur financier. Le dépôt obligatoire dans un organisme d'État a été supprimé en 2001. En 2002, 26 pour cent des prêts du Régime national de retraite étaient accordés aux pouvoirs publics, ces crédits devant être remboursés avant 2005.
45. Le financement externe complet n'est pratiqué que par 8 pour cent des sociétés, tandis que 19 pour cent d'entre elles assurent un financement uniquement interne (Choi, 2000). A la suite de la crise, environ un quart des travailleurs ayant droit à l'indemnité ont déclaré qu'ils ne l'avaient pas perçue (Phang, 2001). En conséquence, le gouvernement a mis sur pied un fonds de garantie des salaires afin d'indemniser partiellement les travailleurs dont les employeurs n'avaient pas honoré leurs obligations.

46. En 2000, le gouvernement a réformé le système d'imposition des retraites (OCDE, 2001) dans l'optique dite EET. Les réformes visent à remplacer la taxation des cotisations par la taxation des prestations, mais d'importantes déductions d'impôts sont accordées.
47. On a constaté qu'une faible inflation a pour effet positif de réduire les taux d'intérêt réels et d'encourager l'investissement tout en tempérant l'instabilité de la croissance de la production. De plus, de faibles niveaux d'inflation tendent à atténuer l'instabilité de l'inflation, avec les coûts d'efficience qui en sont le corollaire.
48. Pour un aperçu des questions concernant la gestion des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE, voir Atkinson et Van den Noord (2001).
49. La mise en place du système de sécurité sociale s'explique par un élargissement des grandes priorités à la protection sociale et à la croissance économique. C'est ainsi qu'ont été créés un système national de retraite en 1988, une assurance-maladie nationale en 1992 et un régime d'assurance-chômage en 1995. Si le niveau des dépenses publiques à caractère social est faible actuellement, c'est parce que le système de retraite n'a pas atteint son régime de croisière en n'ayant encore que peu de bénéficiaires.
50. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses sociales publiques sont plus faibles en net (après impôt) qu'en brut (avant impôt), car l'État a tendance à récupérer plus d'argent par la taxation des revenus de transfert de source publique que la valeur des avantages fiscaux accordés à des fins sociales. En revanche, on estime que les dépenses sociales publiques nettes sont plus élevées en Corée et aux États-Unis. En 1997, les dépenses sociales publiques nettes représentaient en Corée 4.6 pour cent du PIB, contre 4.4 pour cent pour les dépenses sociales publiques brutes (Adema, 2001).
51. Si l'on ajoute les dépenses privées pour l'éducation extra-scolaire (qui représentent 5 pour cent du revenu total des ménages), les dépenses de la Corée au titre de l'éducation sont sans doute les plus élevées au monde.
52. Pour venir en aide aux chômeurs, les autorités ont élargi l'assurance-chômage, créé des emplois temporaires dans le secteur public, offert davantage de possibilités de formation professionnelle et mis en place un « Programme temporaire de protection des conditions de vie ».
53. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la mise en place des programmes et services de politique sociale et leur élargissement, de même que l'alourdissement de la charge d'intérêts, ont abouti à une hausse persistante des dépenses des administrations publiques jusqu'aux années 80. Pour un examen de l'évolution des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE, voir Tanzi et Schuknecht (2000) ainsi que Atkinson et van den Noord (2001).
54. On entend par « quasi-impôts » tout un ensemble de droits, redevances et cotisations qui ne résultent pas de la législation fiscale. On estime que cette parafiscalité représente environ 1 pour cent du PIB (voir le chapitre II).
55. En vertu des modifications de décembre 2001 de la *loi sur la gestion des fonds*, les fonds publics seront soumis à approbation parlementaire à partir du budget de 2003. Cette réforme va également transformer un certain nombre de fonds « extrabudgétaires » en fonds publics.
56. Jusqu'au budget 2002, le montant total des dépenses publiques sur une base consolidée était inconnu lors de l'adoption du budget.
57. Seul est requis l'agrément du ministère de la Planification et du Budget.

58. La comptabilité dans l'optique des paiements ne s'attache guère aux engagements financiers, parce que les dettes et les recettes ne sont comptabilisées que pour l'exercice au cours duquel elles sont réalisées.
59. Deux des principales caractéristiques des nouvelles normes des statistiques des finances publiques définies par le FMI sont la comptabilisation sur la base des droits constatés et l'harmonisation avec le SCN (1993). Avec l'adoption de ces nouvelles normes, les comptes établis selon les statistiques des finances publiques seront ainsi plus proches des comptes SCN (voir l'annexe I).
60. Dans les années 70 et 80, la Commission de planification économique a joué un rôle central dans la formulation et l'exécution du budget ainsi que dans la préparation et la mise en œuvre des plans de développement économique. Au début des années 90, cette commission et le ministère des Finances ont été regroupés pour former le ministère des Finances et de l'Économie, qui a exercé sur le budget le même pouvoir centralisateur.
61. Cela explique pourquoi le budget initial rendu public chaque année par le ministère de la Planification et du Budget jusqu'en 2002 n'a concerné que le compte général et un compte spécial, le compte spécial de financement budgétaire. Pour le budget 2003, le ministère de la Planification et du Budget a pris uniquement en considération le compte général.
62. Entre 1999 et 2002, 19 fonds ont été supprimés et 14 ont été regroupés en 6 fonds. Mais, durant la même période, on a vu se créer 10 nouveaux fonds.
63. Par exemple, les lignes directrices pour le budget de 2003 demandaient aux ministères de limiter leurs demandes budgétaires en ne dépassant pas une croissance de 10 pour cent par rapport au budget de 2002. En fait, les demandes budgétaires totales représentaient une augmentation de 26 pour cent.
64. Il s'agit du nombre de postes détaillés (*Se-Hang*) mentionnés dans la loi sur le budget et les comptes publics. Mais, dans la pratique, le ministère de la Planification et du Budget négocie avec les ministères sectoriels pour plus de 6 000 postes (*Se-Se-Hang*).
65. Le Fonds de garantie des crédits a également été utilisé pour garantir des prêts accordés aux ménages à faible revenu créant une entreprise après la crise financière de 1997.
66. De plus, le budget devrait donner des informations sur le coût des activités quasi-budgétaires, en vue d'une plus grande transparence, et également sur les passifs conditionnels, avec indication du coût attendu et des bénéficiaires probables.
67. Le report des crédits de fonctionnement a été fixé à hauteur de 5 pour cent en 1999, dans le but de limiter les dépenses excessives en fin d'année.
68. En Corée, on entend par « budgétisation axée sur les résultats » le fait de demander aux ministères ou agences qui participent aux projets pilotes d'établir et de soumettre des « plans de performances » qui précisent les stratégies mises en œuvre, les objectifs poursuivis et les indicateurs retenus. Le ministère de la Planification et du Budget, en charge de ces projets, peut utiliser ces informations pour le budget de l'exercice suivant de ces ministères ou agences.
69. Toutefois, dans la pratique, ces agences ont bénéficié d'une souplesse et d'une autonomie limitées par rapport à celles d'autres pays ayant adopté ce système, comme le Royaume-Uni.

70. Le nombre de ces comptes a été porté de 18 en 1997 à 49 en 2001, ce qui a fait passer le montant des dépenses concernées de 4 200 milliards de wons à 9 300 milliards. En 2002, le volume de ces comptes est tombé à 4 300 milliards.
71. L'une des principales améliorations dans le sens de l'évaluation *a priori* est la mise en place d'études de préféabilité pour les grands projets de construction (voir l'encadré 4).
72. Selon le gouvernement coréen, entre 1998 et 2002, 76 domaines d'activité ont été externalisés, en plus de 209 activités des entreprises publiques et organismes à financement public.
73. L'un des éléments à cet égard a été la privatisation d'entreprises publiques (voir le chapitre II).
74. En outre, ce programme rend possible tous les types de participation (construction-exploitation-transfert, construction-transfert-exploitation et construction-exploitation-propriété), les projets ouverts à la participation d'entreprises privées devant par ailleurs faire l'objet d'une étude de faisabilité. Le Centre coréen pour les investissements privés en infrastructures a été également créé pour appuyer cette mesure.
75. L'échec du Millennium Dome au Royaume-Uni illustre bien ces problèmes (OCDE, 2001b). Au Japon, les collectivités locales ont créé plus de 4 000 sociétés mixtes dont la plupart sont lourdement déficitaires.
76. Les sources de financement des établissements privés sont les frais de scolarité, les subventions publiques couvrant l'insuffisance de financement pour les rémunérations et les coûts de fonctionnement ainsi que les ressources provenant des fondations scolaires. Dans la pratique, les établissements privés sont fortement tributaires des subventions publiques, les dotations des fondations scolaires restant très limitées, car ces fondations n'ont généralement que de faibles moyens financiers.
77. Le secteur public élargi comprend tous les organismes qui font partie de l'administration nationale et des collectivités locales et qui jouissent d'une certaine autonomie et/ou d'une certaine indépendance par rapport au ministère de tutelle et/ou qui sont soumis totalement ou partiellement aux règles de gestion et aux règles financières établies par un ministère verticalement intégré. Les problèmes de gouvernance du secteur public élargi ont un caractère systémique dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2002a).
78. Ce chiffre exclut l'enseignement, qui reste dissocié du budget général des collectivités locales en Corée. Si l'on inclut l'enseignement, la proportion atteint 50 pour cent environ.
79. Les collectivités locales ne peuvent emprunter que pour les projets d'infrastructures, les secours en cas de catastrophe et certains équipements sociaux. Des plafonds sont fixés pour l'endettement et les moins-values de recettes par rapport à l'exercice précédent. En 2001, l'endettement des collectivités locales était de 17 800 milliards de wons (3.3 pour cent du PIB).
80. Toutefois, une formule générale de répartition est indiquée dans la loi.
81. Le grand nombre des ministères centraux (19 en 1999) participant au système de subventionnement, de même que le manque de coordination interministérielle, nuisent aussi à l'efficacité de ce dispositif.
82. Le taux moyen d'abondement (par l'administration centrale) est d'environ 60 pour cent. La proportion des dotations conditionnelles est la plus forte pour les arrondissements (gun), où ces dotations représentent près de 30 pour cent des recettes totales. D'où une lourde charge financière pour ces collectivités locales, les plus pauvres.

83. Entre 1991 et 1998, l'administration centrale a transféré au niveau local 2 008 fonctions publiques sur un total de 12 978. En 1998, le gouvernement nouvellement élu a mis en place la Commission présidentielle de promotion de la décentralisation, qui a transféré aux collectivités locales 493 autres fonctions entre 1999 et 2001.
84. Le chevauchement des compétences en matière de dépenses et de financement pose également problème dans d'autres pays de l'OCDE, par exemple la Suisse, l'Italie, l'Allemagne et la Grèce.
85. La *loi sur l'autonomie locale*, attribue 87 fonctions communes aux collectivités locales de niveau supérieur et inférieur. Ces fonctions communes représentent 28 pour cent des fonctions des collectivités de niveau supérieur et 25 pour cent de celles des collectivités de niveau inférieur (Hong, 1998).
86. Par exemple, le règlement concernant les investissements des collectivités locales de niveau inférieur dans l'enseignement – qui exigeait pour ces investissements l'autorisation préalable de la collectivité locale de niveau supérieur – a été assoupli. L'administration centrale a également autorisé les collectivités locales de niveau inférieur à moduler le taux de la taxe pour l'éducation, et elle ne prend pas en compte les montants qui en résultent pour la définition des recettes locales qui sert au calcul des transferts aux collectivités locales.
87. Les réformes dans le quatrième secteur – le secteur public – ont été analysées dans le chapitre précédent.
88. Les administrateurs extérieurs doivent représenter un quart des membres du conseil dans les sociétés cotées et la moitié dans les sociétés cotées ayant plus de 200 milliards de wons d'actifs.
89. L'étude en question (Black, Jang et Kim, 2002) a construit un indice global des pratiques de gouvernement d'entreprise dans 540 sociétés sur la base des éléments suivants : *i*) droits des actionnaires ; *ii*) conseils d'administration ; *iii*) administrateurs externes ; et *iv*) diffusion d'informations et transparence. D'après cette étude, l'augmentation de 10 points de l'indice, qui est gradué de 0 à 100, fait grimper de 7 pour cent la valeur comptable du capital-actions ordinaire.
90. Les entreprises sont tenues « d'épuiser tous les moyens disponibles pour éviter » les licenciements et de notifier les représentants des travailleurs au moins 60 jours avant toute mise à pied. Durant cette période, la direction doit tenir des discussions avec les travailleurs en vue d'éviter les licenciements. En outre, il est demandé aux entreprises d'établir des procédures équitables et raisonnables pour choisir les salariés à licencier. Ces dispositions ressemblent à celles existant dans les pays où la protection de l'emploi est forte. Les licenciements doivent être signalés au gouvernement s'ils dépassent un certain seuil.
91. Dans une Étude de février 2002, 21.5 pour cent des entreprises ne prévoyaient pas d'embaucher des travailleurs en 2002. Plus de la moitié de ces entreprises ont cité des problèmes de sureffectifs, dus essentiellement aux problèmes posés par la réduction de leurs effectifs existants. Voir *Korea Business Review*, mai 2002, page 38.
92. La nouvelle loi a été critiquée pour avoir rendu plus difficile et non moins difficile la réduction des effectifs (Dae Il Kim, 2002). Sung-Hee Jwa, président du Korea Economic Research Institute, qui est associé à la Fédération des industries coréennes a écrit ce qui suit : « Il est toujours extrêmement difficile de réaliser des licenciements dans la pratique » (Jwa, 2001).

93. Ce chiffre comprend les personnes sous contrat de durée déterminée, celles n'ayant pas de contrat de durée déterminée et dont l'emploi ne devrait pas être maintenu pour des raisons indépendantes de leur volonté, les travailleurs des agences d'intérim et les travailleurs à la demande.
94. Dans une enquête sur les raisons de l'embauche de travailleurs non réguliers (*Korea Business Review*, mai 2002, p. 38), 32 pour cent des employeurs ont cité la nécessité de pourvoir des postes vacants du fait de l'augmentation du volume de travail. Cette réponse implique qu'ils ont du mal à licencier des travailleurs réguliers durant les périodes de diminution du volume de l'activité. Vingt-trois autres pour cent des employeurs ont cité le nombre croissant d'emplois simples et répétitifs du fait de l'informatisation et de l'automatisation. Dix-sept autres pour cent des employeurs ont fait état de dépenses sociales excessives au titre des salariés réguliers et 13 pour cent ont noté le coût de la mise à pied de ces travailleurs.
95. D'après le Médiateur de l'investissement, près d'un quart des plaintes des entreprises étrangères durant la première moitié de 2002 concernait des problèmes relatifs aux relations du travail.
96. L'État est parfois intervenu dans les conflits du travail dans les grandes entreprises, car ces conflits peuvent avoir un impact important sur les petites entreprises qui approvisionnent les grandes (Dae Il Kim, 2002).
97. Environ les quatre cinquièmes ont été financés par le système d'assurance-emploi qui reçoit des contributions des employeurs et des salariés, le reste des financements venant du compte général du budget.
98. D'après le président du Korea Labour Institute (Lee *et al.*, 2001) : « ... plusieurs programmes de formation qui étaient peu réglementés et ne faisaient pas l'objet d'un suivi et d'une inspection appropriés ont engendré un aléa moral chez certains établissements de formation et certains stagiaires. Des établissements de formation non qualifiés ont profité des programmes de formation pour fournir des cours "bidon" afin de recevoir des remboursements de l'État, ce qui a limité ainsi leur efficacité... Peu d'attention a été apportée également à l'évolution des besoins du marché du travail ou aux besoins des participants potentiels. Les établissements de formation ont eu tendance à se contenter de fournir les mêmes programmes de formation d'année en année. Dans ces conditions, certains programmes n'ont pas beaucoup contribué au ré-emploi des stagiaires. »
99. Près d'un tiers des salariés – travailleurs journaliers, salariés de plus de 65 ans, travailleurs à temps partiel et fonctionnaires civils et enseignants – ne sont légalement pas couverts par l'assurance-chômage, introduite en 1995.
100. Par exemple, Federation of Korean Industries, « Business Support for Japan-Korea FTA », 8 janvier 2002.
101. L'une des priorités de la Corée dans les négociations de Doha est de préciser et de renforcer les règles en matière d'antidumping, qui expliquent 106 des 128 mesures imposées aux exportations coréennes à la fin de 2002. En revanche, la Corée a relativement peu utilisé cet instrument, seulement 11 droits antidumping étant en vigueur à l'heure actuelle.
102. Les douze secteurs en question sont les suivants : 1) services aux entreprises ; 2) services de communication ; 3) services de construction et services d'ingénierie connexes ; 4) services de distribution ; 5) services d'éducation ; 6) services concernant

- l'environnement ; 7) services financiers ; 8) services de santé et services sociaux ; 9) services relatifs au tourisme et aux voyages ; 10) services récréatifs, culturels et sportifs ; 11) services de transports ; et 12) autres services.
103. Dans la terminologie de l'OMC, la Corée est largement ouverte pour ce qui est du mode 3 – présence commerciale – mais moins ouverte pour ce qui est du mode 1 (fourniture transfrontalière).
 104. L'IDE a représenté moins de 10 pour cent des entrées de capitaux sur la période 1962 à 1992. Durant les cinq années qui ont précédé la crise, les entrées d'IDE ont représenté moins de 1 pour cent de la formation totale de capital fixe.
 105. Les investisseurs étrangers ont droit à une exemption complète de l'impôt sur le revenu des sociétés durant les sept premières années après avoir réalisé un bénéfice et une réduction de 5 pour cent les trois années suivantes. En outre, ils sont exemptés de l'impôt sur la taxe de cession, de l'impôt sur la propriété et de l'impôt foncier global durant les cinq premières années après la réalisation d'un profit et bénéficient d'une réduction de 50 pour cent les trois années suivantes.
 106. En 2001, 428 des 430 plaintes déposées auprès du Médiateur par des entreprises étrangères installées en Corée ont été résolues.
 107. D'après un sondage de la Kookman Bank, 23.6 pour cent des personnes de 40 ans interrogées ont cité l'éducation de leurs enfants comme le critère le plus important, suivi des transports et de la taille et du type de logement. Pour les personnes de 30 ans – part en diminution dans la population – les critères les plus importants ont été les transports, la taille et le type de logement et l'éducation de leurs enfants, dans cet ordre.
 108. Cette approche a été adoptée à la fin des années 80 avec la construction de cinq nouvelles villes – Bundang, Ilsan, Jungdong, Pyungchon et Sanbon – qui ont une population totale de 1.2 million.
 109. Les prix du marché sont utilisés pour les particuliers possédant plus de trois maisons ou des maisons « luxueuses ». Ce dernier critère a été élargi en abaissant le seuil à partir duquel une maison peut être considéré comme luxueuse.
 110. Les coûts de construction de référence ont été fixés à 165 000 wons le mètre carré en 2002. Un ajustement de 2 à 10 pour cent est ajouté à la valeur d'imposition pour les appartements évalués à plus de 300 millions de wons.
 111. Ces estimations ont été établies par Roh (1997) et Yoon *et al.* (1998). Elles sont compatibles avec le programme de l'État de septembre 2002, dans lequel les taux d'imposition effectifs donnés en exemples pour les différentes régions de Séoul variaient entre 0.052 et 0.2 pour cent.
 112. Dans l'exemple utilisé dans le programme de septembre 2002, le taux était de 0.052 pour cent pour un appartement à Séoul et de 0.195 pour cent à Yongin.
 113. La gratuité des études au niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire, qui n'était jusque là effective que dans les zones rurales et excentrées, sera progressivement étendue à tout le territoire entre 2002 et 2004.
 114. Le tirage au sort a été instauré pour les établissements du premier cycle de l'enseignement secondaire en 1969 et pour ceux du second cycle en 1974.
 115. Il existe bien des « écoles privées », mais en réalité elles sont assujetties aux mêmes règles et réglementations que les établissements publics et perçoivent aussi certains financements publics (tableau 24).

116. Ce chiffre est tiré de l'Enquête auprès des ménages urbains. Il s'agit probablement d'une sous-estimation, car les paiements aux enseignants individuels ne sont sans doute pas totalement pris en compte.
117. Ainsi, en 2001 la mise en place d'une rémunération fondée sur le mérite pour les enseignants a été bloquée de fait par le syndicat des enseignants, qui a redistribué entre tous les enseignants la fraction des salaires liée au mérite (Kim et Lee, 2002).
118. On peut en conclure que le financement central aux universités privées se situe entre 18 et 25 pour cent des dépenses publiques totales en faveur des universités, alors même que les établissements privés comptent 3.5 fois plus d'étudiants.
119. Les PME peuvent opter pour un crédit d'impôt égal à 15 pour cent des dépenses de R-D au cours de chaque exercice.
120. En Corée, la définition d'une PME varie d'un secteur à l'autre. Dans le secteur manufacturier, elle inclut les entreprises de moins de 300 salariés dont le capital libéré ne dépasse pas 8 milliards de wons (la limite est fixée à 3 milliards dans les industries extractives, la construction et les transports). Dans le secteur des services, l'effectif maximum d'une PME varie entre 30 et 300 salariés suivant la branche, et les ventes annuelles entre 2 et 30 milliards de wons. Enfin, dans le secteur primaire, les PME sont définies comme des entreprises ayant un effectif maximum de 50 à 200 salariés et des ventes annuelles de 5 à 20 milliards de wons.
121. Cette section s'inspire de Baygan (2003) « Venture Capital Policy Review: Korea », STI *Working Papers*, 2003/02, OCDE, Paris.
122. Toutefois, l'importance des organismes de retraite est susceptible de croître après la décision prise en 2001 d'autoriser le Régime national de retraite à investir dans des FCR.
123. Depuis 1999, les investisseurs providentiels sont autorisés à déduire 20 pour cent de leurs investissements de leur impôt sur le revenu. Les entreprises et les investisseurs institutionnels apportant des capitaux aux SCR et aux FCR sont autorisés à déduire 15 pour cent de leurs investissements de leur assiette fiscale consolidée au titre de l'impôt sur le revenu. De plus, les plus-values des particuliers investissant dans des SCR et des FCR sont exonérées d'impôt. Enfin, les SCR et les FCR bénéficient eux-mêmes d'un régime fiscal préférentiel.
124. Toutes les PME, y compris des entreprises à risque élevé, bénéficient d'une réduction de 50 pour cent de l'impôt sur les revenus ou sur les sociétés durant les six premières années dès lors qu'elles dégagent des bénéfices. Parmi les autres avantages fiscaux, il convient de citer une réduction de 50 pour cent des impôts immobiliers au cours des cinq années suivant la création et l'exonération des taxes locales d'acquisition et d'enregistrement pour les actifs acquis au cours des deux premières années.
125. Estimation de *Business Korea*, août 2001.
126. Il en est résulté une baisse de 18 pour cent du coût des appels d'une ligne fixe vers un mobile, le gain pour les consommateurs étant estimé à 677 milliards de wons.
127. Le ministère de l'Information et des Communications envisage de remplacer le système d'agrément actuel par un système de notification réservée en vertu duquel les modifications de prix seraient automatiquement approuvées si le ministère ne s'y opposait pas dans un délai déterminé.
128. Une troisième question – celle du revenu de retraite durable – est étudiée au chapitre II.

129. Durant les années 90, le taux de motorisation a quadruplé, et depuis le début des années 80 il a été multiplié quasiment par 20.
130. Les concentrations de particules sont également affectées par les pluies de sable jaune provenant de l'étranger. Ces questions transfrontalières commencent à être traitées au niveau régional. La résolution de ce problème particulier exigerait un vaste effort de reboisement en Chine.
131. Après la création de stations de surveillance au milieu des années 90, le nombre d'avertissements relatifs à l'ozone est passé de 24 en 1997 à 52 en 2000.
132. Cette estimation provient d'une étude spéciale utilisant les données de 1999 sur le coût social de la pollution atmosphérique, réalisée pour le ministère de l'Environnement par l'Institut coréen de l'environnement. L'augmentation de la mortalité représente la plus grande partie des coûts sociaux de la pollution atmosphérique, la perte d'une vie étant évaluée à quelque 500 000 dollars.
133. Les limites d'émission sont fixées dans la législation nationale, mais elles peuvent varier suivant le contexte local. Voir OCDE (1999a) pour une description du système de permis.
134. En septembre 2002 ont été mis en place des accords volontaires, en vertu desquels les entreprises sont exemptées de contrôles si elles acceptent de fixer des normes d'émission plus rigoureuses et de prendre des mesures pour les respecter. Bien que cet objectif soit louable, dans la situation actuelle caractérisée par la faiblesse de la surveillance ce système risque de compromettre les efforts en vue d'abaisser les niveaux d'émission.
135. Les émissions de dioxine, notamment dans les cendres volantes, constituent un réel problème (Cho *et al.*, 1999, Soo, 2001). Le gouvernement a l'intention de ratifier la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, mais il faudra dans ce contexte élaborer une stratégie nationale en vue de surveiller et de réduire les émissions de ces substances, et notamment de dioxine.
136. Selon ce dispositif, des permis négociables pour des quantités limitées d'émissions de particules, d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils seront attribués aux principaux émetteurs responsables de sources ponctuelles et aux entreprises qui gèrent un important parc de véhicules. La première étape de ce processus consistera à créer un système de mesures précis pour les émissions de sources ponctuelles.
137. En 1998, le secteur des transports a produit 84 pour cent de la pollution atmosphérique à Séoul, contre 55 pour cent en 1991. Les caractéristiques topographiques de la ville rendent plus difficile la lutte contre la pollution par l'ozone.
138. Les véhicules à moteur diesel, principalement les autobus et les camions, contribuent pour plus de la moitié à la pollution. Les propriétaires de ces véhicules acquittent une redevance annuelle (quelque 60 dollars en moyenne) fixée en fonction des émissions, de l'âge du véhicule et de la région.
139. Actuellement, la norme de teneur en soufre est de 130 parties par million (ppm) pour l'essence et de 430 ppm pour le gazole (AIE, 2002). L'UE prévoit de ramener la teneur en soufre des carburants à 50 ppm à partir de 2005 et à 10 ppm à partir de 2011.
140. Les normes coréennes actuelles sont équivalentes aux normes EURO III et US LEV et couvrent un éventail comparable de polluants – monoxyde de carbone, oxydes d'azote, particules et COV. Mais les conditions exigées des véhicules diesel sont moins strictes en Corée (Jeong, 2002). Les normes applicables aux véhicules diesel

seront conformes aux normes EURO III en 2003, à l'exception des voitures particulières, pour lesquelles les réglementations sont similaires à la norme US LEV (Jeong, 2001).

141. L'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis a entrepris des études sur ce point.
142. Les autobus au gaz naturel comprimé sont exonérés de taxes d'achat, et la taxe sur le gaz naturel comprimé est inférieure à la taxe sur le gazole (M.K. Lee, 2001).
143. Les rapports coûts-efficacité de l'utilisation de filtres perfectionnés et de gaz naturel comprimé ont été évalués pour la Californie dans Sierra Research (2000).
144. Le Bureau de recherche sur les transports (2002) indique qu'une tarification routière généralisée serait l'un des moyens les plus rentables de réduire la congestion de la circulation et les émissions polluantes.
145. A la différence des autres pays de l'OCDE, en Corée les déchets sont classés dans deux grandes catégories uniquement – ordures ménagères et déchets industriels. Les déchets industriels comprennent les déchets généraux et les déchets spéciaux (dangereux). Durant les années 90, la méthode de mesure des ordures ménagères et des déchets industriels a été modifiée, ce qui peut avoir pour effet de surestimer la réduction des deux catégories de déchets. Toutefois, les tendances ne semblent pas affectées par ces modifications.
146. D'autres mesures ont contribué à la diminution du volume des ordures ménagères, notamment l'interdiction des combustibles solides pour le chauffage dans certaines zones urbaines, et les restrictions visant l'utilisation d'emballages jetables.
147. La population s'est vivement opposée à la création de nouvelles décharges et a en outre contrarié l'exploitation des décharges existantes en limitant les types de déchets et en s'efforçant d'empêcher l'arrivée de déchets d'autres régions. En raison des odeurs incommodantes, les déchets alimentaires ont été interdits sur la décharge Kimpo à Séoul et cette interdiction doit être généralisée d'ici à 2005.
148. Les émissions de dioxine en provenance des incinérateurs, principalement des unités de petite taille et anciennes, ont suscité des inquiétudes à plusieurs reprises. Le remplacement de ces incinérateurs permettrait d'atténuer le problème. Les émissions de dioxine dues à l'incinération d'ordures ménagères dans de petits incinérateurs peu perfectionnés, dépourvus de systèmes de réduction de la pollution atmosphérique, sont 7 000 fois plus élevées que dans les incinérateurs modernes dotés de systèmes de dépollution élaborés. Pour les déchets dangereux, l'écart se mesure par un facteur de près de 50 000 (UNEP, 2001).
149. A Séoul, les résidents perçoivent 7 pour cent de la redevance pour les déchets d'origine locale et 10 pour cent des redevances pour les déchets provenant d'autres districts.

Bibliographie

- Adema, Willem (2001),
« Net Social Expenditure », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 52, DEELSA/ELSA/WD(2001)5.
- Aden, J., A. Kyu-Hong, et M. Rock (1999),
« What is Driving the Pollution Abatement Expenditure Behavior of Manufacturing Plants in Korea? », *World Development*, vol. 27.
- Ahn, M-S. (200X),
« Korean CNG Bus Program: The Environmental Benefits », ministère de l'Environnement.
- Atkinson, Paul et Paul Van den Noord (2001),
« Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 285, février.
- Bahk, Byong Won (2002),
« Corporate Governance in Korea: Past, Present and Future », document présenté à la troisième Conférence Corée-OCDE.
- Banque mondiale (2000),
« Republic of Korea: The Korean Pension System at a Crossroads », *Report No. 20404-KO*.
- Black, Bernard, Hasung Jang et Woochan Kim (2002),
« Does Corporate Governance Matter? Evidence from the Korean Market », KDI School of Public Policy and Management Working Paper 02-04, mai.
- Blöndal, Sveinbjörn, Simon Field et Nathalie Girouard (2002),
« Investment in Human Capital through Post-Compulsory Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 333.
- Cheong, Inkyo (2001),
Economic Effects of Korea-Japan FTA and Policy Implications for Korea, Korea Institute for International Economic Policy.
- Cho, T.W., Y.H. Kim, D.W. Chung, S.K. Shin, J.K. Kim, C.H. Park, D.I. Kim, S.R. Kim, M.H. Yoon, S.S. Choi et J.S. Huh (1999),
« A Study on the Characteristics of Harmful Substances in Bottom Ash and Fly Ash from MSWIs », *Report of NIER*, vol. 21.
- Cukierman, A., S. Webb et B. Neyapti (1992),
« Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes », *The World Bank Economic Review*.

- Dang, Thai-Thanh, Paolo Antolin et Howard Oxley (2001),
« Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 305.
- Drew, Aaron (2001),
« Lessons from Inflation Targeting in New Zealand », Central Bank of Chile Working Papers No. 113, novembre.
- Fédération des industries coréennes (2002),
« The issue of a five-day workweek and the problems that it poses », Working paper ECO 2002-10, Séoul (en coréen).
- Fornero, E. et O. Castellino (2001),
« The Reform of the Italian Social Security System », *Centre for Research on Pensions and Welfare Policies*.
- Han, Chin Hee *et al.* (2002),
« Prospects for the Korean economy's potential growth rate: 2003 to 2012 », document ronéoté, Korea Development Institute (en coréen).
- Hong, Joon Hyun (1998),
« Redistributing the Overlapped Functions between Upper-tier and Lower-tier Local Governments in Korea », *Reforming the Public Sector*, vol. III, Korea Institute of Public Finance, Séoul.
- Jeon, T.B. (2001),
« Air Quality Management Policy in Korea », ministère de l'Environnement.
- Jeong, Y. (2001),
« The trend of exhaust emissions standard and diesel particulate filter trap technology for diesel powered vehicles », Busan Engine International Symposium 2001.
- Jwa, Sung-Hee (2001),
A New Paradigm For Korea's Economic Development, Palgrave.
- Kang, S.H. et B.H. Lee (2001),
« Evaluating the Training for the Unemployed in Korea », dans Funkoo Park *et al.* (dir. pub.).
- Kim, Byung Hwa et So-Sang Moon (2001),
« Stock Market and Consumption: the Case of Korea », *Economic Papers*, Banque de Corée, vol. 4, n° 2.
- Kim, Byung Hwa et Hyun Joon Lim (2002),
« Long-Term Determinants and Projection of Consumption in Korea », *Economic Papers*, Banque de Corée, vol. 5, n° 1.
- Kim, Dae Il (2001),
« The Korean Labor Market: The Crisis and After », dans *Korean Crisis and Recovery*, sous la direction de David Coe et Se-Jik Kim, Fonds monétaire international et Korea Institute for International Economic Policy.
- Kim, Jay-Hyung (2002),
« The quality of public expenditure – Challenges and solutions in results focussed management in the public sector », document présenté à un atelier les 11-12 février 2002, OCDE, Paris.
- Kim, John M. (2001),
« Réaffectation des ressources – Harmoniser priorités politiques et dotations budgétaires : Corée » *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 2.

- Kim, Junghun (2000),
« A Study on Specific Grants », Korea Institute of Public Finance.
- Kim, Pan S. (2002),
« Renforcer le lien entre la rémunération et la performance dans l'administration : étude de cas de la Corée », document présenté lors du colloque de haut niveau co-organisé par l'OCDE et l'Allemagne : Régir la performance du secteur public, 13-14 mars, Berlin.
- Kim, Sun-woong et Ju-Ho Lee (2002),
« Promoting Innovation: the Role of Education », Korea's Economy 2002 (vol. 18), Korea Economic Institute, Washington.
- Kim, Yang Woo (2002),
« Optimal Horizons for Inflation Targeting in Korea », *Economic Papers*, Banque de Corée, vol. 5, n° 1.
- KLI (2001),
Elabor News No. 2, décembre (www.kli.re.kr/english/labornews/02/subtrends.html).
- Koh, Young-Sun (2000),
« Budget Structure, Budget Process, and Fiscal Consolidation in Korea », Korea Development Institute, avril.
- Lee, Chang-Kyun et Suh Jeong-Seop (2000),
Contracting Out Local Government Services in Korea, Korea Research Institute for Local Administration, Séoul.
- Lee, Chang Yong et Yoon Je Cho (1995),
Estimates of Fiscal Policy Stance and Fiscal Management in Korea, Korean Institute of Public Finance, Séoul.
- Lee, M.K. (2001),
« Overview of Energy Subsidies and a Reform Plan of Energy Tax System in South Korea », Centre de collaboration sur l'énergie et l'environnement du PNUE.
- Lee, W.D. *et al.* (2001),
« Assessing the Role of Korean Employment Insurance and Work Injury Insurance as a Social Safety Net », paper prepared for the International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience, Korea Labor Institute, Séoul, septembre.
- Lim, Sung-Il (2002),
« Reform of the Intergovernmental Fiscal Transfer System in a Changing World – the Case of Korea », paper presented at KALF 2002 Conference: Intergovernmental Fiscal Relations in a Globalising World, 13-14 septembre, 2002, Séoul.
- Lim, Won-hyuk (2001),
« The Korean Corporate Sector in the Post-Crisis Period: A Brief Overview of Risks and Accomplishments », document ronéoté, Korea Development Institute, Séoul.
- Lundsgaard, J. (2000),
« Competition and Efficiency in Publicly Funded Services », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 331, Paris.
- Martin, J.P. et D. Grubb (2002),
« What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labour market policies », *Swedish Economic Policy Review* (à paraître).

- Mishkin, Frederic et Klaus Schmidt-Hebbel (2001),
« One Decade of Inflation Targeting in the World: What Do We Know and What Do We Need To Know? », National Bureau of Economic Research Working Paper 8397, juillet.
- Na, S. *et al.* (2001),
« Efficiency of resource distribution between the central government and local government », Asia-Pacific Economic Association.
- OCDE (1997),
Budgétisation moderne, Paris.
- OCDE (1998),
« Les systèmes de chèques-services et leur rôle dans la prestation de services publics », PUMA/SBO(98)7/FINAL.
- OCDE (1999),
Environmental Requirements for Industrial Permitting: Case Study on the Iron and Steel Sector, Paris.
- OCDE (2000a),
La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration, Paris.
- OCDE (2000b),
Études économiques de l'OCDE : Japon, Paris.
- OCDE (2000c),
Études économiques de l'OCDE : Corée, Paris.
- OCDE (2001d),
Études économiques de l'OCDE : Corée, Paris.
- OCDE (2001e),
Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (2001f),
Examens territoriaux de l'OCDE – Corée, Paris.
- OCDE (2002a),
« La budgétisation dans une perspective à long terme », PUMA(2002)9.
- OCDE (2002b),
Les autres visages de la gouvernance publique – Agences, autorités administratives et établissements publics, Paris.
- OCDE (2002c),
Regards sur l'éducation, Paris.
- OCDE (2002d),
« Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE », PUMA.
- OCDE (2002e),
« Étude du système de santé coréen », Paris.
- Oak, Dong-Suk (1997),
« The public Sector in Korea: Coverage, Measurement and Classification », Korea Institute of Public Finance.
- Oak, Dong-Suk, Sang-Ho Lee et Hyun-Ah Kim (2000),
« Tasks to Improve Private Sector Participation After the Enactment of the Act on Private Capital Investment », Korea Research Institute of Construction Industry, Séoul.

- Phang, H. et D.H. Kim (2001),
« Policy Options for Income Support and Active Labor Market Programs: A Synthesis of the Korea Experience », paper prepared for the World Bank Conference on Labour Market Policies : Its implications to East and Southeast Asia, Korea Labor Institute.
- PNUD (1998),
Rapport sur le développement humain.
- PNUE (2001),
Standardized Toolkit for Identification and Quantification of Dioxin and Furan Releases, Genève.
- Samsung Economic Research Institute (2001),
« Recent labour market trends », *Korean Economic Trends*, décembre 2001.
- Schick, A. (1998),
« Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms », *The World Bank Research Observer*, vol.13, n° 1.
- Seoul Green Vision 21 (<http://smg.metro.seoul.kr :9000/>).
- Sierra Research (2000),
« A Comparative Analysis of the Feasibility and Cost of Compliance with Potential Future Emission Standards for Heavy-Duty Vehicles Using Diesel or Natural Gas », Report No. SR00-02-02.
- Soo, L.D (2001),
« Anti-incineration movements and paths towards alternatives in Korea », paper prepared for Waste Not Asia 2001.
- Tanzi, Vito et L. Schuknecht (2000),
Public Spending in the 20th Century, Cambridge University Press.
- Transportation Research Board (2002),
The Congestion Mitigation and Air Quality Improvement Program: Assessing 10 Years of Experience, National Academy Press, Washington, DC.
- USEPA (2000),
Regulatory Impact Analysis: Heavy-Duty Engine and Vehicles Standards and Highway Diesel Fuel Sulfur Control Requirements.
- Yong, Bong-min (2001),
« Health Insurance and the Growth of the Private Health Sector in the Republic of Korea », WBI Working Papers, Banque mondiale.
- Yoon, Bong-Min (2001),
« Introduction to Mandatory Old-age Public Pension System in Korea », International Workshop on Korean Pension Reform in Transition, Hong-Kong, Chine 2001.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Évolution récente et perspectives	25
Une reprise tirée par la consommation privée	26
Reprise de l'investissement dans le secteur de la construction et hausse des prix de l'immobilier	32
Faiblesse de l'investissement en machines et outillage et atonie des exportations	34
Évolution du marché du travail et de l'inflation	42
Perspectives économiques	48
II. Politiques monétaire et budgétaire	55
Politiques monétaire et de change	56
Politique budgétaire	67
III. Réformer le système de dépenses publiques	89
Principaux déterminants des dépenses publiques	91
Budgétisation et gestion des dépenses publiques	100
Rendre plus efficaces les dépenses publiques : autres aspects	112
Réformes à mettre en œuvre	125
IV. Réformes structurelles nécessaires pour maintenir une forte croissance	133
Achever le programme de restructuration économique introduit au lendemain de la crise	134
Promotion de l'ouverture internationale	159
Le marché foncier	170
Bâtir une économie fondée sur le savoir	174
Évaluation des progrès de la réforme structurelle	191
Le développement durable en Corée	192
Notes	208
Bibliographie	221
<i>Annexes</i>	
I. Indicateurs des performances budgétaires	226
II. Politique de la concurrence	230
III. Chronologie économique	232

Encadrés

1. Le secteur des technologies de l'information et des communications	39
2. Coopération économique entre la Corée du Nord et la Corée du Sud	85
3. La procédure budgétaire en Corée	103
4. Pour une plus grande efficacité des investissements publics en infrastructures	107
5. La maîtrise des dépenses dans le secteur de la santé	118
6. Financement des collectivités locales	123
7. Synthèse des recommandations	131
8. Vue d'ensemble des progrès des réformes structurelles	135
9. Baisse du pourcentage des travailleurs réguliers	153
10. Intégration des préoccupations d'environnement dans la politique gouvernementale	194

Tableaux

1. Utilisation des cartes de crédit	28
2. Patrimoine et dette des ménages : comparaison internationale	31
3. Croissance économique	32
4. Indicateurs de résultats pour le secteur manufacturier	35
5. Difficultés financières dans le secteur des entreprises	37
6. Balance des paiements	41
7. Évolution du marché du travail	44
8. Perspectives à court terme	50
9. Taux de croissance potentielle de la Corée	52
10. Ciblage de l'inflation dans les pays de l'OCDE	62
11. Indépendance des Banques centrales	64
12. Budget consolidé de l'administration centrale	68
13. Le programme de privatisation de 1998	69
14. Recettes publiques consolidées	71
15. Endettement brut et garanties de l'État	73
16. Dépenses de l'administration centrale	75
17. Indicateurs de performance : revenus de retraite durables	79
18. Dépenses des administrations publiques par catégorie économique	93
19. Dépenses sociales dans les pays de l'OCDE	95
20. L'emploi dans le secteur public : comparaison internationale	96
21. Ventilation des dépenses publiques primaires, par fonction	98
22. Dépenses publiques pour la protection sociale	99
23. Structure du budget consolidé	101
24. Dépenses fiscales, par finalité	109
25. Lycées publics et privés : comparaison	115
26. Participation financière privée et subventions publiques dans l'enseignement supérieur	117
27. Indépendance financière des collectivités locales	122
28. Transferts budgétaires entre les niveaux d'administration	124
29. Les grands groupes d'entreprises	145
30. Indicateurs de la rentabilité des banques	147
31. Programme de restructuration du secteur financier	148
32. Part de l'État dans le capital des banques commerciales	150
33. Salaire minimum	152
34. Travailleurs non réguliers en Corée	154
35. Programmes de formation pour les chômeurs	157

36.	Couverture du système d'assurance-emploi	158
37.	Subventions à l'emploi	159
38.	Présence commerciale des institutions financières étrangères en Corée	162
39.	Taille des exploitations agricoles	165
40.	Politiques mises en œuvre pour stabiliser le marché de l'immobilier	173
41.	Taux d'inscription et de passage	175
42.	Dépenses de R-D	181
43.	Programmes d'aide aux petites et moyennes entreprises	184
44.	Garanties de crédit en faveur des petites et moyennes entreprises	185
45.	Jeunes entreprises à risque	189
46.	Indicateurs de performance : pollution atmosphérique	197
47.	Indicateurs de performance : déchets	203
48.	Traitement des déchets	205

Annexes

A1.	Différentes mesures de l'orientation de la politique budgétaire	226
A2.	Dépenses publiques consolidées par composante	227
A3.	Projet d'assainissement du marché	230

Graphiques

1.	Contributions à la croissance	26
2.	Croissance du crédit bancaire	27
3.	Prix des actions et consommation privée	29
4.	Taux d'épargne des ménages	30
5.	Actifs financiers et dette des ménages	31
6.	Évolution du marché de l'immobilier	33
7.	État d'esprit des chefs d'entreprise	36
8.	Indicateurs de la compétitivité	38
9.	Évolution dans le secteur des technologies de l'information et des communications	40
10.	Position créditrice nette et réserves de change de la Corée	43
11.	Tendances du marché du travail	46
12.	Évolution des prix à la consommation	47
13.	Taux d'intérêt	55
14.	Inflation : objectifs et résultats	57
15.	Taux d'intérêt réels	58
16.	Croissance des agrégats monétaires	59
17.	Courbe des rendements	60
18.	Taux de change	66
19.	Dette brute et engagements garantis de l'État	72
20.	Distribution du revenu des ménages âgés	80
21.	Ratios de dépendance économique des personnes âgées	81
22.	Évolution prévue du Régime national de retraite	82
23.	Dépenses publiques : comparaison internationale	90
24.	Évolution des dépenses des administrations publiques	92
25.	Ventilation des dépenses sociales à financement public	94
26.	Dépenses d'éducation et de santé dans les pays de l'OCDE	97
27.	Dépassement des recettes et des dépenses	104
28.	Dépenses publiques, par type de compte	105
29.	Les investissements des administrations publiques dans les pays de l'OCDE	113
30.	Part des collectivités locales dans les dépenses et les impôts	120

31. Niveaux relatifs de revenu en Corée et dans la zone OCDE	133
32. Échanges commerciaux en Asie du Nord-Est	161
33. Estimations du soutien à la production et transferts à l'agriculture	164
34. Entrées d'investissements directs étrangers	166
35. Stock d'investissements directs en provenance de l'étranger	168
36. Tendances des prix sur le marché de l'immobilier	171
37. Résultats scolaires et dépenses par élève	175
38. Dépenses publiques au titre de l'éducation	176
39. Nombre d'élèves par enseignant	177
40. Capital-risque	186
41. Investissement coréen en capital-risque, par secteur	187
42. Indicateurs de performance : pollution atmosphérique	196
43. Concentrations des polluants atmosphériques dans les principales villes des pays de l'OCDE	198
44. Pollution atmosphérique : contrôles et taux de contravention	199
45. Évolution du traitement des déchets	202
46. Coûts du recyclage en Corée	206

STATISTIQUES DE BASE DE LA CORÉE

LE PAYS

Superficie totale (milliers de km ²)	100	Villes principales, 2001 (en millions d'habitants) :	
Superficie agricole (milliers de km ²)	14	Séoul	10.3
Forêts (milliers de km ²)	65	Pusan	3.8
		Taegu	2.5
		Inch'on	2.6

LA POPULATION

Population, 2001 (en millions)	48.3	Population active civile, 2001 (en millions)	22.4
Densité au km ² , 2001	48.5	Emploi :	21.7
Taux de variation annuel de la population, 2001	0.7	Agriculture, sylviculture, pêche	1.8
		Industrie	4.2
		Construction	1.8
		Services	13.9

LA PRODUCTION

PIB, 2001 (mille milliards de wons)	545.0	Origine du PIB, 2001 (en pourcentage du total) :	
PIB par habitant (en dollars)	8 900	Agriculture	4.4
Investissement brut, 2001 (mille milliards de wons)	147.5	Industrie	33.4
En pourcentage du PIB	27.1	Construction	8.2
Par habitant (en dollars)	2 420	Services	54.0

L'ÉTAT

Consommation publique, 2001 (en pourcentage du PIB)	10.4	Composition de l'Assemblée nationale : Février 2003	<u>Nombre de sièges</u>
Recettes courantes de l'administration Centrale, base consolidée, en 2001 (en pourcentage du PIB)	26.4	The Grand National Party	151
Solde financier de l'administration centrale, base consolidée, en 2001 (en pourcentage du PIB)	1.3	The Millennium Democratic Party	103
		Autres	18
			<u>272</u>

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens, 2001, fab (en pourcentage du PIB)	35.6	Importations de biens, 2001, caf (en pourcentage du PIB)	37.2
Principaux produits exportés (en pourcentage des exportations totales) :		Principaux produits importés (en pourcentage des importations totales) :	
Produits d'industrie légère	17.5	Biens manufacturés	11.8
Produits d'industrie lourde	74.1	Combustibles minéraux, lubrifiants	51.0
Produits électroniques	31.5	Machines et matériel de transport	15.1
Voitures	7.6	Autres	37.2

LA MONNAIE

Unité monétaire : won		Unités monétaires par dollar, moyenne journalière :	
		2000	1 131
		2001	1 291
		2002	1 251

Note : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

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

•

La situation économique et les politiques de la Corée ont été évaluées par le Comité le 16 janvier 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 6 février 2003.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall Jones, Yongchun Baek, Young-Sook Nam et Douglas Sutherland sous la direction de Yutaka Imai.

•

L'Étude précédente de la Corée a été publiée en septembre 2001.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Korea 2003

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2003-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2004), « Réformer le système de dépenses publiques », dans *OECD Economic Surveys: Korea 2003*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2003-5-fr

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

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

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