

2. Perspectives économiques et politique macroéconomique

La Corée se remet progressivement de la récession du premier semestre 2003. La croissance de la production, à 11 pour cent en taux annuel désaisonnalisé au quatrième trimestre 2003, semble être le signe d'un redressement marqué de l'activité. Cependant, l'important décalage observé entre des exportations en pleine expansion et une demande intérieure encore sans vigueur, avec une consommation privée toujours en baisse, indique que la reprise n'est pas encore généralisée. En revanche, le marché du travail est assez tendu, avec un taux de chômage peu élevé et une forte progression des salaires. Ces signaux contradictoires font qu'il est particulièrement difficile de prévoir la trajectoire de la reprise et les mesures macroéconomiques appropriées. Le présent chapitre expose d'abord les prévisions à court terme avant d'aborder les politiques macroéconomiques. La deuxième section est consacrée à l'examen de l'action monétaire et des questions connexes que sont la politique de taux de change et le marché de l'immobilier. Les questions de politique budgétaire, notamment celle des pensions, font l'objet de la troisième section, tandis que la quatrième porte sur les moyens d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, dans le prolongement du chapitre spécial de l'*Étude économique de la Corée* de 2003.

Perspectives économiques

La Corée sort peu à peu d'une récession économique provoquée par un manque de dynamisme de la demande intérieure, malgré une vigoureuse expansion des exportations. Celles-ci ont progressé de 16 pour cent en volume en 2003, en grande partie grâce à la Chine, qui est devenue le principal partenaire commercial de la Corée. Les exportations coréennes à destination de la Chine se développent à un taux de près de 50 pour cent d'une année sur l'autre en dollars. La baisse du taux de change effectif en 2003 a eu un effet positif. Cependant, la forte croissance des exportations n'a pas pu empêcher une contraction tant de la consommation privée que de l'investissement en machines et outillage en 2003 (tableau 2.1). La dualité de l'expansion trouve son reflet dans l'écart entre le taux de croissance de la production manufacturière (5 pour cent) et celui du secteur

Tableau 2.1. **Perspectives économiques**¹
 Pourcentage de variation, prix constants de 1995

	Part du PIB en 2000 ³	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Demande et production							
Consommation privée	53.9	8.4	4.9	7.9	-1.4	2.5	5.0
Consommation publique	12.1	1.6	4.9	6.0	3.7	3.0	3.0
Formation brute de capital fixe	31.1	12.2	-0.2	6.6	3.6	4.7	5.7
Demande intérieure finale	97.1	8.7	3.1	7.3	0.8	3.2	5.0
Formation de stocks ²	0.0	-0.2	0.1	-0.2	-0.7	0.0	0.0
Demande intérieure totale	97.0	8.5	3.2	7.1	0.0	3.3	5.0
Exportations de biens et services	40.9	19.1	-2.7	13.3	15.7	18.0	14.0
Importations de biens et services	37.7	20.1	-4.2	15.2	9.7	14.0	13.5
Solde extérieur ²	3.2	0.2	0.5	-0.3	2.8	2.6	1.3
PIB	100.0	8.5	3.8	7.0	3.1	5.6	5.9
Prix							
Indice implicite des prix du PIB		0.7	3.5	2.9	2.3	2.0	2.3
Indice implicite des prix de la consommation privée		4.7	4.8	2.8	3.4	3.2	3.2
Indice des prix à la consommation		2.3	4.1	2.7	3.6	3.2	3.2
Marché du travail							
Croissance de l'emploi		4.3	2.0	2.8	-0.1	1.7	1.2
Taux d'activité ⁴		61.0	61.3	61.9	61.4	61.7	61.7
Salaire moyen		8.0	5.1	11.2	9.2	6.0	7.0
Taux de chômage		4.1	3.8	3.1	3.4	3.3	3.0
Balance des paiements							
Compte des opérations courantes (milliards de \$US)		12.2	8.0	5.4	12.3	14.7	16.5
En pourcentage du PIB		2.4	1.7	1.0	2.0	2.2	2.3

1. Ces prévisions sont identiques à celles présentées dans le n° 75 des *Perspectives économiques* de l'OCDE (juin 2004).

2. Contribution à la croissance du PIB.

3. La somme des différents postes ci-dessus n'est pas égale à 100 pour cent en raison d'un écart statistique équivalent à -2 pour cent du PIB.

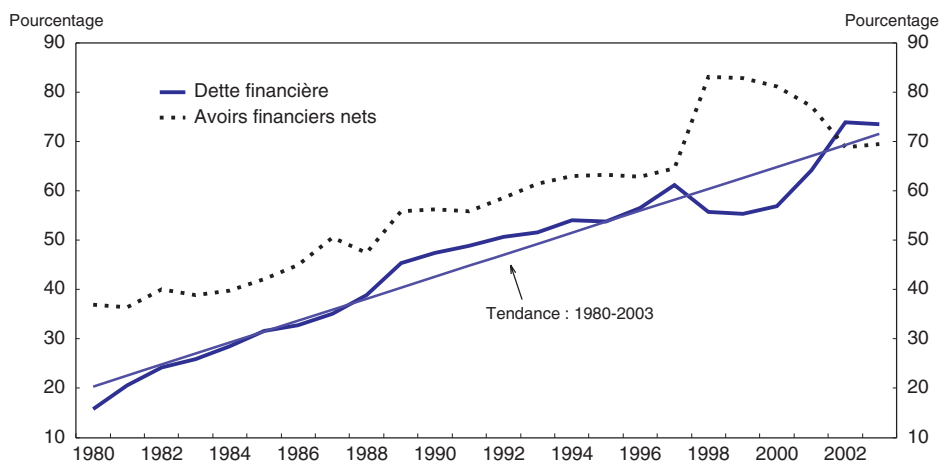
4. Population active en pourcentage de la population d'âge actif de 15 ans et plus.

Source : OCDE.

des services (2 pour cent), résultat qui a eu des conséquences défavorables pour l'emploi, en recul pour la première fois depuis la crise de 1998. Avec une récession au premier semestre 2003, l'expansion de la production sur l'ensemble de l'année s'est ralentie à 3.1 pour cent, taux le plus faible depuis la crise.

Si la vigoureuse croissance des exportations ne s'est pas traduite jusqu'à présent par une reprise durable de la demande intérieure, c'est en partie en raison de chocs externes tels que le problème nucléaire avec la Corée du Nord, qui ont sapé la confiance. Toutefois, la principale raison a été la fin de l'explosion de

Graphique 2.1. **Avoirs et engagements financiers des ménages**
En pourcentage du PIB¹



1. Pour le « secteur individuel », dans les données du compte de flux financiers de la Banque de Corée.
Source : Banque de Corée.

la consommation privée, due à plusieurs facteurs. *En premier lieu*, la hausse prononcée de l'endettement des ménages, qui est passé de 56 pour cent du PIB en 1998 à 74 pour cent en 2002, a été suivie d'une période de restriction (graphique 2.1). *En second lieu*, les problèmes des sociétés de cartes de crédit, dans le sillage du triplement du taux d'impayés, qui a atteint 14 pour cent à la fin de 2003, les a amenés à réduire le crédit au secteur des ménages (voir le chapitre 4). La demande intérieure a subi aussi les effets négatifs de chocs intérieurs, notamment l'agitation sociale et le scandale comptable de SK Global en 2003, qui ont accentué la perte de confiance tant des ménages que des entreprises.

L'accélération continue de la croissance des exportations – à 38 pour cent d'une année sur l'autre, en dollars, au premier trimestre 2004 – va sans doute ranimer la demande intérieure en 2004. L'investissement en machines et outillage est déjà redevenu positif au dernier trimestre 2003 et il devrait s'accélérer en 2004. Cependant, le rebond de la consommation sera peut-être peu marqué, pour plusieurs raisons. *Premièrement*, malgré le repli de la consommation privée en 2003, le niveau d'endettement des ménages est encore légèrement supérieur à sa tendance sur longue période (graphique 2.1). *Deuxièmement*, les problèmes que connaît actuellement le secteur des cartes de crédit pourraient conduire à une nouvelle réduction du crédit aux ménages. *Troisièmement*, la confiance des consommateurs s'est affaiblie ces tout derniers mois. *Quatrièmement*, dans le cadre du Pacte social pour la création d'emplois signé en février 2004, la principale confédération syndicale a accepté une

stabilité des rémunérations pour les travailleurs à hauts salaires au cours des deux prochaines années (voir chapitre 3).

En résumé, la forte expansion continue des exportations dans le contexte de l'accroissement des échanges mondiaux et d'un léger redressement de la demande intérieure pourrait porter le taux de croissance dans la fourchette de 5 à 6 pour cent en 2004 et 2005. Avec une reprise tirée par les exportations, il est possible que l'excédent de balance courante se maintienne aux alentours de 2 pour cent du PIB en 2004 et 2005. Le redémarrage de l'activité va sans doute résorber rapidement le sous-emploi résiduel sur le marché du travail, où le taux de chômage est déjà bas, à 3.4 pour cent (en taux désaisonnalisé) au premier trimestre 2004. Le niveau relativement peu élevé du chômage aide peut-être aussi à expliquer la hausse encore forte des salaires – 9 pour cent en 2003 contre 11 pour cent en 2002 – même si cette progression reflète l'importance des primes, liées aux bénéficiaires de l'année précédente, dans la rémunération des salariés¹. Cela a contribué à une augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre de 6.8 et 5.8 pour cent respectivement en 2002 et 2003. Jusqu'à présent, la mesure sous-jacente de la hausse des prix à la consommation, qui ne tient pas compte des combustibles dérivés du pétrole et des produits agricoles non céréaliers, se maintient aux environs de 2¾ pour cent, près du milieu de la fourchette fixée par la Banque de Corée pour l'inflation à moyen terme.

Il y a toutefois des risques attachés aux prévisions d'expansion pour 2004 et 2005, en particulier une incertitude au sujet de la consommation privée, du fait du niveau toujours faible de la confiance des ménages. Avec leur niveau d'endettement encore élevé, les ménages risquent d'épargner davantage afin d'améliorer leur situation financière. Un second risque est celui d'un ralentissement de la demande extérieure, en particulier en Chine, principal moteur de la croissance des exportations.

Politique monétaire et de taux de change

Le nouveau cadre de l'action monétaire

La révision de la Loi sur la Banque de Corée en 2004 a modifié sensiblement le cadre de l'action monétaire, comme recommandé dans les précédentes *Études* sur la Corée. *En premier lieu*, l'objectif annuel d'inflation a été remplacé par un objectif à moyen terme, comme c'est la norme dans les pays de l'OCDE qui fixent des objectifs en matière d'inflation. Par moyen terme, il faut entendre trois ans. Cette réforme a été décidée du fait que les modifications apportées à la politique monétaire n'ont d'effet sur l'économie réelle qu'après un décalage important, le délai d'impact sur l'inflation étant encore plus long². Par conséquent, pour tenter d'atteindre un objectif annuel d'inflation, il faut une politique monétaire plus mordante, ce qui peut accentuer les fluctuations dans l'écono-

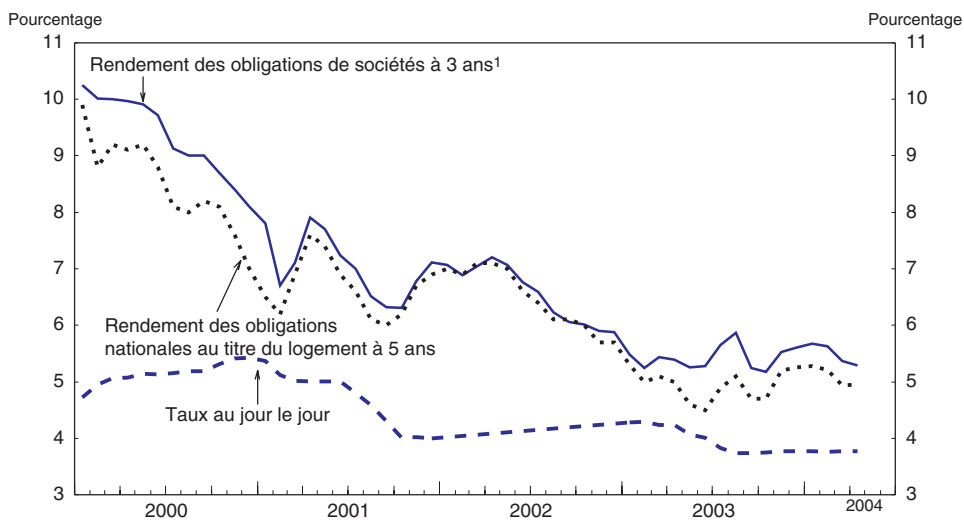
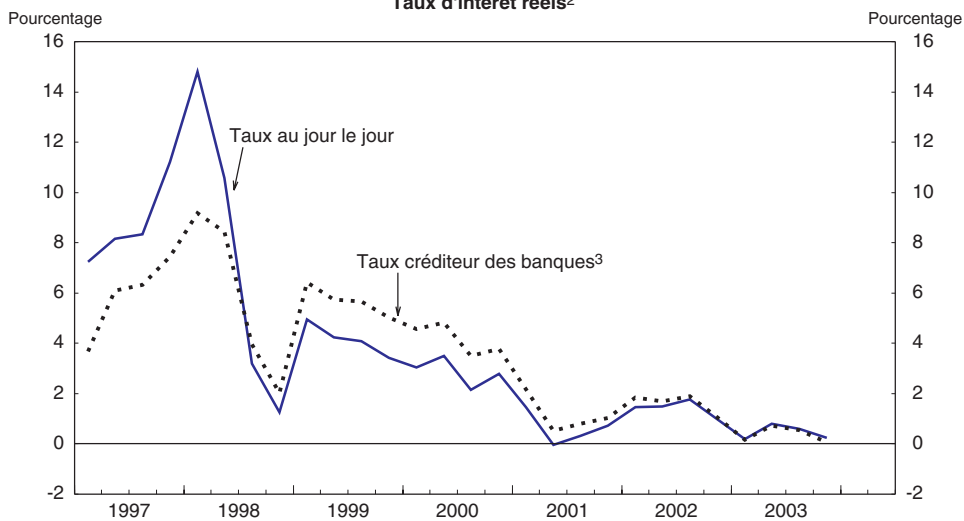
mie réelle et sur les marchés de capitaux. *En second lieu*, l'indépendance de la banque centrale a été renforcée du fait du remplacement d'un des membres extérieurs siégeant au Comité de politique monétaire par le gouverneur adjoint de la Banque de Corée. En outre, le budget de la banque centrale n'a plus besoin de l'approbation préalable du gouvernement, même si les révisions des salaires et des prestations restent soumises à l'approbation du ministère de l'Économie et des Finances.

Les conditions monétaires restent souples du fait que la banque centrale laisse le taux d'intérêt directeur à court terme à un niveau exceptionnellement bas de 3.75 pour cent depuis juillet 2003 (graphique 2.2). Corrigé de l'inflation, le taux à court terme est tombé à près de zéro au dernier trimestre 2003. L'effet de ces baisses de taux d'intérêt est renforcé par le repli du taux de change (graphique 2.3). Contrairement à celui de beaucoup de grandes monnaies, le taux du won par rapport au dollar a été relativement stable en 2003. Par conséquent, à la fin de 2003 le won s'était déprécié de 10 et 16 pour cent respectivement vis-à-vis du yen et de l'euro par rapport aux niveaux observés un an plus tôt. En termes effectifs (par rapport à 41 importants partenaires commerciaux de la Corée), la monnaie coréenne a baissé de 6 pour cent au cours de la même période. Cette baisse a été en partie compensée par une légère appréciation au premier trimestre 2004.

La Banque de Corée a réussi à maintenir l'inflation sous-jacente dans les limites de sa fourchette annuelle depuis 2000 (graphique 2.4). Dans le nouveau cadre, la politique monétaire est censée permettre d'atteindre un taux d'inflation de base de 2.5 à 3.5 pour cent sur le moyen terme. Il est à craindre que la hausse des prix du pétrole et des matières premières n'ait un effet notable sur l'inflation. De fait, les prix à la production, au début de 2004, augmentaient à un taux de 4½ pour cent, le plus élevé depuis cinq ans, ce qui pourrait faire grimper l'IPC au-dessus du taux de 2.9 pour cent prévu pour 2004 par la banque centrale. Face à cette situation, le gouvernement a récemment décidé de geler les prix des services publics – notamment les tarifs du téléphone, de l'électricité et des autres services d'utilité publique – au premier semestre 2004 et il a demandé aux collectivités locales de prendre des mesures analogues. De plus, il prévoit d'abaisser les tarifs des télécommunications mobiles et les prix des produits pharmaceutiques en juin. Cependant, une menace plus sérieuse pour l'inflation pourrait venir de la pression de la demande à mesure que la reprise s'accélère car le sous-emploi des ressources dans l'économie sera résorbé. Au cours de la reprise, par conséquent, il faudra peut-être que les taux d'intérêt réels remontent de leur niveau actuel, proche de zéro, si l'on veut atteindre l'objectif d'inflation fixé par la banque centrale, même si cela a un effet défavorable sur le secteur des ménages, lourdement endetté. C'est toutefois l'évolution du taux de change qui déterminera en partie la hausse appropriée des taux d'intérêt.

Graphique 2.2. Taux d'intérêt

Taux nominaux

Taux d'intérêt réels²

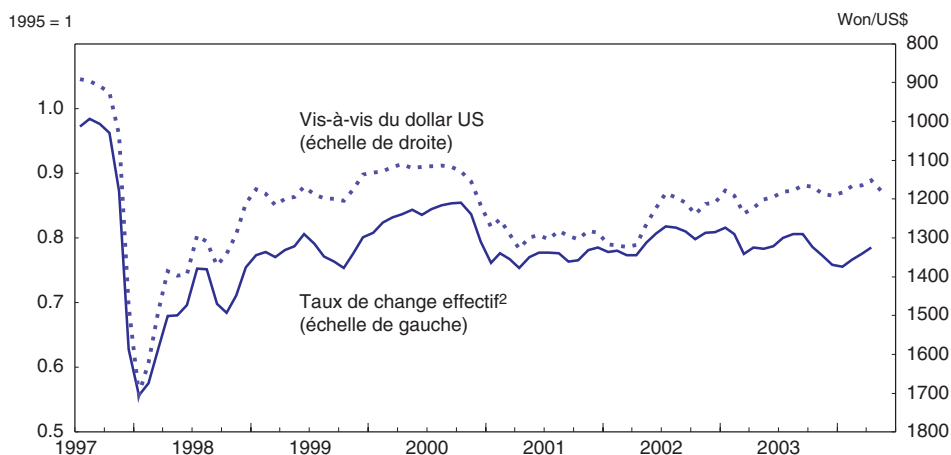
1. Notation A+ jusqu'en septembre 2000, notation AA- depuis octobre 2000.

2. Ajustés en fonction de la variation en glissement annuel de l'indice des prix à la consommation.

3. Taux des dépôts à moins de six mois.

Source : Banque de Corée.

Graphique 2.3. Taux de change¹



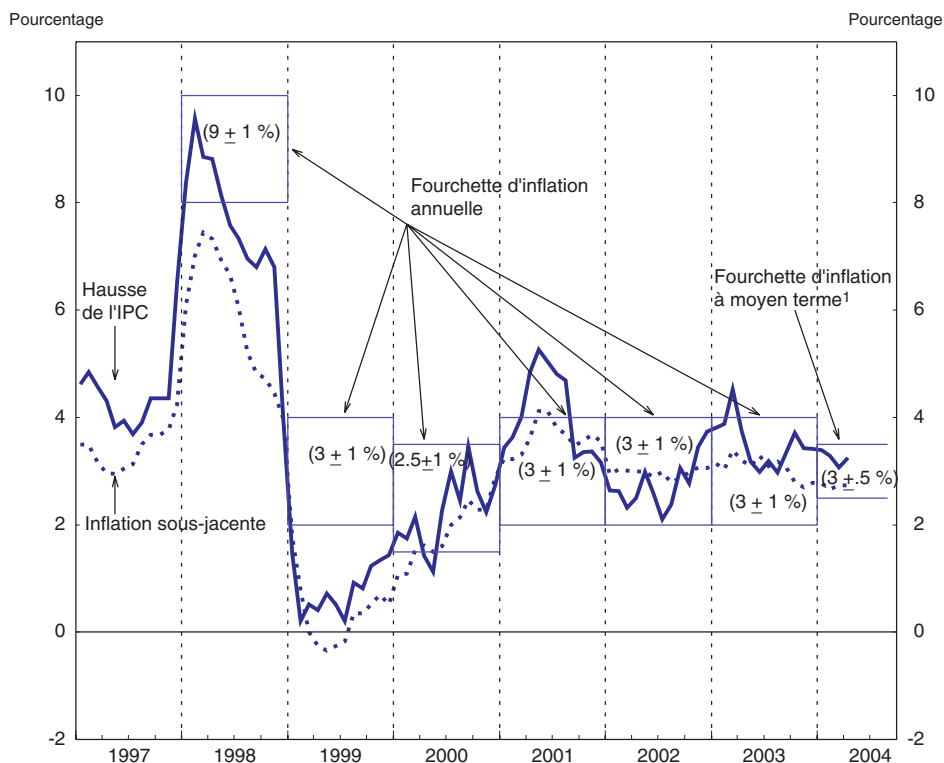
- 1. Une hausse indique une appréciation du won.
 - 2. Calculé par rapport à quarante et un partenaires commerciaux.
- Source : OCDE.

Politique de taux de change

Avec une hausse de 34 milliards de dollars en 2003, les réserves de devises de la Corée s'établissent à 155 milliards de dollars (graphique 2.5), deuxième niveau le plus élevé dans la zone OCDE. Elles représentent donc maintenant près du triple de la dette extérieure à court terme, contrairement à 1997, où elles étaient bien moins importantes. S'il est vrai que des niveaux de réserves plus élevés réduisent généralement la vulnérabilité en cas de crise, il n'y a guère lieu de continuer d'en accumuler dans cette perspective. L'augmentation marquée des réserves en 2003, qui dépassent largement l'excédent combiné des comptes des opérations courantes et en capital de la Corée, reflète en partie l'intervention faite sur les marchés des changes en vue d'améliorer la stabilité du taux de change. Il y a cependant des risques considérables avec une politique d'intervention, dont l'efficacité est généralement limitée, sauf dans le très court terme. Par ailleurs, une intervention stérilisée nécessite l'émission d'obligations de péremption des changes et d'obligations de stabilisation monétaire. Le taux d'intérêt payé sur ces obligations est généralement supérieur à celui versé sur les instruments libellés dans les grandes monnaies de réserve.

Même si un ralentissement de l'accumulation de devises peut accroître la pression à la hausse sur le won et, finalement, freiner la croissance des exportations, cela serait compensé par certains effets positifs. *Premièrement*, une

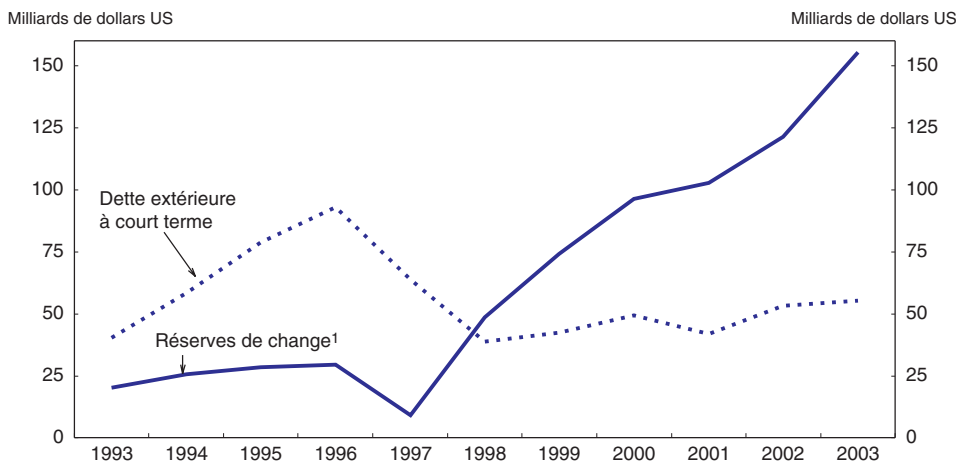
Graphique 2.4. Objectifs d'inflation et résultats
Pourcentages de variation en glissement annuel



1. En 2004, la Banque de Corée a adopté un objectif à moyen terme.
Source : Banque de Corée.

monnaie plus forte améliorerait le revenu des ménages et des entreprises. *Deuxièmement*, cela réduirait la charge de la dette extérieure du secteur des entreprises qui, à 70 milliards de dollars en 2003 (12 pour cent du PIB) est encore considérable. *Troisièmement*, une monnaie plus forte pourrait aider à relancer l'investissement en abaissant le prix des biens d'équipement étrangers. *Quatrièmement*, une appréciation progressive de la monnaie entraîne peut-être des coûts d'ajustement moindres que si l'intervention visant à la stabilisation est suivie d'une appréciation marquée. En résumé, un ralentissement de l'accumulation de réserves pourrait favoriser une expansion plus équilibrée dans le moyen terme.

Graphique 2.5. Réerves de change et dette extérieure à court terme



1. Réerves utilisables uniquement, c'est-à-dire à l'exclusion des dépôts illiquides dans des banques coréennes à l'étranger.

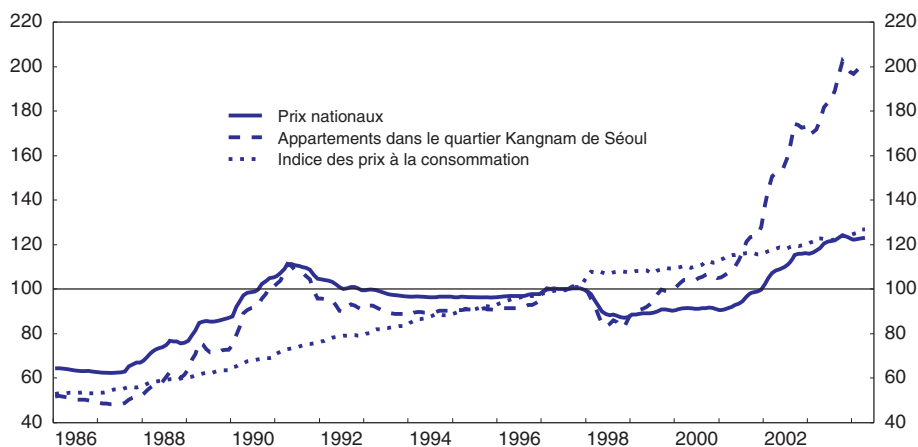
Source : Banque de Corée.

Considérations relatives au marché de l'immobilier

Le maintien des taux d'intérêt à des niveaux peu élevés a aussi contribué à faire monter les prix de l'immobilier ces dernières années. La cherté du terrain a un certain nombre de conséquences défavorables, notamment des distorsions dans la répartition de la richesse, des coûts de logement élevés par rapport au revenu, un manque d'infrastructure sociale et une perte de compétitivité internationale pour les entreprises. Par ailleurs, la hausse des prix immobiliers a sans doute contribué à l'envolée de la consommation privée en valorisant le nantissement des ménages et, partant, en augmentant leur capacité d'emprunt. Du fait des conséquences pour la stabilité des prix, l'évolution des prix de l'immobilier est devenue un facteur qui influe sur les décisions de politique monétaire, non seulement en Corée mais aussi dans les autres pays de l'OCDE qui connaissent un fort renchérissement du logement. La lutte contre la flambée des prix de l'immobilier a servi d'argument dans le passé pour justifier une politique monétaire plus restrictive en Corée.

Cependant, la hausse des prix immobiliers en Corée peut être attribuée à un certain nombre d'autres facteurs, tels que les politiques de limitation de l'utilisation du terrain, qui ont pour effet d'en restreindre l'offre effective, et le taux peu élevé des impôts sur la propriété immobilière. De plus, l'envolée des prix du logement observée ces quelques dernières années correspond, pour partie, à un rattrapage de la baisse enregistrée après la crise (graphique 2.6). Sur une période

Graphique 2.6. Évolution des prix du logement
1997 = 100



Source : Kookmin Bank.

plus longue, le niveau des prix du logement dans l'ensemble du pays a suivi l'indice des prix à la consommation. L'aspect peut-être le plus important est que la récente tendance haussière diffère des épisodes précédents car elle est fortement concentrée dans la région de la capitale, à Kangnam en particulier, une zone du sud de Séoul.

La flambée des prix du logement semble avoir été, temporairement du moins, contenue, la récente modération des variations de prix étant plus marquée que ne le laissaient prévoir les seuls facteurs saisonniers. Le manque de vigueur de l'activité intérieure et le ralentissement de l'expansion du crédit aux ménages y ont sans doute été pour quelque chose. En outre, les mesures gouvernementales destinées à accroître l'offre de logements et à décourager la spéculation ont aidé à rétablir la stabilité. Après un certain nombre de mesures ad hoc prises ces dernières années, en octobre 2003 le gouvernement a annoncé un train complet de mesures³. Il sera toutefois difficile de maintenir la stabilité sur les marchés de l'immobilier du fait de la concentration de la population dans la région de la capitale, qui provoque une pénurie de logements⁴. Le projet de déplacement de la capitale de Séoul vers le centre du pays pourrait atténuer la concentration de l'activité dans la région de la capitale (chapitre 5). Il faudrait cependant que l'action gouvernementale vise, au-delà du maintien de la stabilité, à encourager une utilisation efficace des terrains et à supprimer les réglementations qui tendent à restreindre l'activité écono-

mique. En résumé, vu le caractère localisé de la hausse des prix de l'immobilier, une réaction de la politique monétaire ne semble pas nécessaire pour le moment.

Orientation de la politique budgétaire

Cette section examine brièvement l'orientation de la politique budgétaire en 2003 et ses effets sur la dette publique. Après avoir passé en revue les indicateurs de l'orientation budgétaire pour 2004, on examinera les pressions à moyen terme qui s'exercent sur les dépenses du fait de l'incidence du vieillissement de la population sur les dépenses au titre des pensions.

La politique budgétaire a-t-elle aidé à stabiliser l'économie en 2003 ?

L'effet de l'action budgétaire sur l'activité économique en Corée a été relativement peu marqué, en raison de la taille réduite du secteur public et du fait que le développement du filet de sécurité sociale en est encore à ses débuts. Par conséquent, les stabilisateurs automatiques semblent avoir joué un rôle mineur. Au cours de la seconde moitié de 2003, deux collectifs budgétaires ont augmenté les dépenses publiques totales de 6½ pour cent⁵, un peu plus que l'augmentation de 5½ pour cent du PIB nominal. Cependant, les recettes publiques se sont accrues plus vite encore, de 8 pour cent, par suite notamment d'une augmentation des rentrées d'impôts sur les sociétés.

La mesure globale du solde du budget consolidé, qui fait apparaître une diminution de l'excédent, revenu de 3.3 pour cent du PIB en 2002 à 1.1 pour cent en 2003, semblerait indiquer une orientation expansionniste (tableau 2.2). Toutefois, la dégradation a été imputable à des facteurs spéciaux. Le plus important a été la décision de remplacer par des obligations publiques les emprunts garantis par l'État servant à financer la restructuration du secteur financier (voir le chapitre 4). Entre 2003 et 2006, 49 000 milliards de wons (6.8 pour cent du PIB) de cette dette seront incorporés dans le budget. La première tranche de 13 000 milliards de wons en 2003 a réduit le solde budgétaire de 1.8 point de PIB. Un second facteur spécial a été le produit des privatisations. La vente de Korea Telecom en 2002 a rapporté l'équivalent de 1 pour cent du PIB. La diminution des recettes de privatisation en 2003 a contribué pour 0.8 point à l'érosion de l'excédent budgétaire. En résumé, deux facteurs spéciaux – les coûts de restructuration du secteur financier et la privatisation de Korea Telecom – expliquent pour une grande part la contraction de 2¼ points de l'excédent. Hors coûts de restructuration du secteur financier et recettes de la privatisation, l'excédent budgétaire est passé de 2.3 à 2.7 pour cent du PIB en 2003, ce qui signifie que l'effet imputable au secteur public a été légèrement restrictif.

Tableau 2.2. **Budget consolidé de l'État**
Milliers de milliards de wons¹

	1998	1999	2000	2001		2002		2003		2004
	Résultat			Budget initial ²	Résultat ³	Budget initial ²	Résultat ³	Budget initial ²	Résultat ³	Budget initial ²
A. Total										
Recettes	96.7	107.9	135.8	142.1	144.0	154.4	158.7	171.9	172.2	185.3
Croissance (pourcentage)	-2.6	11.6	25.9	4.6	6.1	8.7	10.2	11.3	8.5	7.8
Pourcentage du PIB	20.0	20.4	23.5	22.8	23.1	22.6	23.2	23.8	23.9	23.9
Dépenses	115.4	121.0	129.3	142.5	136.8	148.4	136.0	165.3	164.1	178.2
Croissance (pourcentage)	15.1	4.9	6.9	5.4	5.8	4.1	1.3	11.4	20.7	7.8
Pourcentage du PIB	23.8	22.9	22.3	22.9	22.0	21.7	19.9	22.9	22.8	22.9
Solde	-18.7	-13.1	6.5	-0.4	7.2	6.0	22.7	6.6	8.1	7.1
Pourcentage du PIB	-3.9	-2.5	1.1	-0.1	1.2	0.9	3.3	0.9	1.1	0.9
<i>dont :</i>										
Solde sécurité sociale	6.0	7.3	12.5	13.2	15.4	14.4	17.6	19.4	19.6	22.5
Pourcentage du PIB	1.2	1.4	2.2	2.1	2.5	2.1	2.6	2.7	2.7	2.9
Recettes de privatisation	0.3	3.3	0.0	3.0	3.7	5.4	6.7	1.6	1.3	-
Pourcentage du PIB	0.1	0.6	0.0	0.5	0.6	0.8	1.0	0.2	0.2	-
Coûts de restructuration du secteur financier	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.0	13.0	12.0
Pourcentage du PIB	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8	1.8	1.5
B. Autres mesures du solde										
Hors sécurité sociale	-24.8	-20.4	-6.0	-13.0	-8.2	-8.4	5.1	-12.8	-11.5	-15.5
Pourcentage du PIB	-5.1	-3.9	-1.0	-2.1	-1.3	-1.2	0.7	-1.8	-1.6	-2.0
Hors coûts de restructuration du secteur financier et recettes de privatisation	-19.5	-16.4	6.5	-3.4	3.5	0.6	16.0	18.3	20.8	19.1
Pourcentage du PIB	-4.1	-3.1	1.1	-0.6	0.6	0.1	2.3	2.5	2.7	2.4
Hors sécurité sociale, privatisation et coûts de restructuration du secteur financier	-25.1	23.8	-6.0	-16.1	-11.9	-13.8	-1.6	-1.4	0.2	-3.5
Pourcentage du PIB	-5.2	4.5	-1.0	-2.6	-1.9	-2.0	-0.2	-0.2	0.0	-0.4
Pour mémoire										
Dépenses ajustées ⁴	116.2	124.3	129.3	145.5	140.5	153.8	142.7	153.9	151.9	166.2
Croissance (pourcentage)	15.9	7.0	4.0	4.2	8.7	5.7	1.6	0.1	6.4	8.0

1. Dans l'optique SFP. À l'inclusion des entreprises publiques, mais à l'exclusion des collectivités locales.

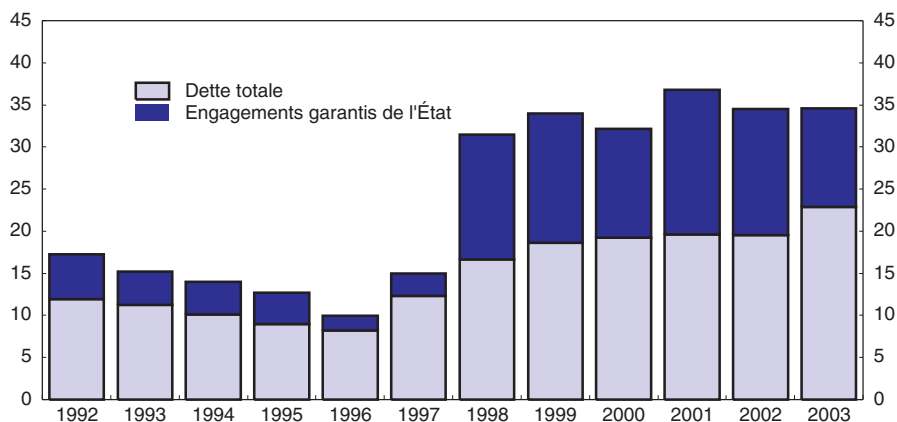
2. Taux de croissance par rapport au budget initial de l'année précédente.

3. Taux de croissance par rapport au résultat de l'année précédente.

4. À l'exclusion des coûts de restructuration du secteur financier et des recettes de privatisation, qui sont assimilés à des besoins de financement dans la méthodologie des Statistiques de finances publiques (SFP).

Source : Ministère de la Planification et du Budget.

Graphique 2.7. **Dette publique brute et engagements garantis**
En pourcentage du PIB¹



1. La dette intra-gouvernementale est déduite à partir de 1997.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

Tableau 2.3. **Dette publique brute et garanties de l'État**
Milliards de millions de wons, en fin d'année

	1997	Pourcentage du PIB	2000	2001	2002	2003	Pourcentage du PIB
Dette totale (A + B - C)	60.3	12.3	111.4	122.1	133.6	165.7	23.0
A. Administration centrale	50.5	10.3	100.9	113.1	126.6	158.8	22.0
Emprunts	18.5	3.8	21.9	22.5	20.7	15.8	2.2
Intérieurs	3.2	0.7	1.9	2.1	2.3	3.2	0.3
Extérieurs	15.3	3.1	20.0	20.4	18.4	12.6	1.7
Obligations	28.6	5.8	76.3	87.8	103.1	140.6	19.5
Trésor	6.3	1.3	42.6	50.9	55.6	81.5	11.3
Devises	4.2	0.9	13.5	14.1	20.7	28.5	4.0
Secteur céréalier	5.1	1.0	2.5	2.1	1.1	0.6	0.1
Logement	13.0	2.6	17.8	20.6	25.7	30.1	4.2
Ratification de contrats	3.4	0.7	2.7	2.8	2.8	2.4	0.3
B. Collectivités locales	15.1	3.1	22.3	21.3	19.5	18.4	2.6
C. Dette intergouvernementale	5.3	1.1	11.9	12.3	12.5	11.6	1.6
Garanties de l'État¹	13.0	2.6	74.6	106.8	102.5	80.6	11.2
Garanties sur emprunts	2.2	0.4	6.2	9.2	7.0	3.2	0.4
Intérieurs	0.7	0.1	2.4	5.8	5.3	1.7	0.2
Extérieurs	1.5	0.3	3.8	3.4	1.7	1.5	0.2
Garanties sur obligations	10.9	2.2	68.4	97.5	95.4	77.4	10.7
Dont émissions pour la restructuration du secteur financier	7.0	1.4	68.2	97.4	95.3	77.4	10.7
Dette totale plus garanties	73.3	14.9	186.0	228.9	236.1	246.3	34.1

1. Administration centrale uniquement.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

L'indicateur budgétaire préféré du gouvernement ne tient pas compte de l'excédent de la sécurité sociale puisqu'il est censé couvrir les dépenses futures au titre des pensions. Selon cet indicateur, et correction faite des deux facteurs spéciaux susmentionnés, le budget consolidé (présenté au bas de la partie B du tableau 2.2) a été en équilibre en 2003, pour la première fois depuis la crise de 1997. L'effacement du léger déficit de $\frac{1}{4}$ pour cent du PIB en 2002, dans le contexte du ralentissement marqué de la croissance économique, laisse aussi penser que l'orientation de la politique budgétaire en 2003 a été restrictive.

Cette orientation de l'action budgétaire a maintenu le montant total de la dette brute des administrations publiques (y compris les collectivités locales) et de la dette garantie par l'État aux alentours de 34 pour cent du PIB en 2003 (graphique 2.7). Même ce montant global représente moins de la moitié de la moyenne de la dette publique brute dans la zone OCDE, qui s'établit à 74 pour cent du PIB. La dette brute de la Corée a bien augmenté un peu – passant de 19.5 pour cent du PIB en 2002 à 23.0 pour cent en 2003 (tableau 2.3) – mais cette hausse a été compensée, comme on l'a vu plus haut, par la diminution de la dette garantie par l'État dans le cadre de la restructuration du secteur financier. Entre temps, l'État a accumulé un stock considérable d'actifs, faisant de la Corée l'un des trois seuls pays de l'OCDE, avec la Norvège et la Finlande, où l'État est un créancier net.

L'orientation budgétaire en 2004

Pour 2004, l'orientation du budget initial paraît être neutre. La croissance des dépenses consolidées de l'administration centrale, compte non tenu des coûts de restructuration du secteur financier et des recettes de la privatisation, est fixée à 8 pour cent, ce qui correspond à peu près à la progression attendue du PIB nominal (tableau 2.2). Les plus fortes augmentations de dépenses sont prévues pour l'investissement en R-D, dans le cadre de l'objectif consistant à porter ces dépenses à 5 pour cent des dépenses publiques totales, et pour les dépenses de protection sociale, au titre de la mise en place du filet de sécurité sociale (tableau 2.4). Les dépenses totales sont contenues par des diminutions sensibles pour les affaires étrangères et la réunification, la promotion des exportations et les petites et moyennes entreprises, l'environnement et l'infrastructure sociale et le logement. L'accroissement des dépenses sera contrebalancé par une hausse de 8 pour cent des recettes publiques, tirée par une forte progression prévisible des cotisations de sécurité sociale (tableau 2.5). Cependant, ces chiffres ne tiennent pas compte des plans annoncés en mars 2004, visant à stimuler la consommation en allégeant temporairement les droits d'accise afin d'encourager les achats de voitures et d'appareils ménagers et en réduisant les taxes sur les nouvelles entreprises afin de favoriser la création d'emplois.

Tableau 2.4. **Dépenses de l'administration centrale**
Milliers de milliards de wons¹

	2002	Pourcentage d'augmen- tation	2003 ³	Pourcentage d'augmen- tation	2004	Pour- centage d'augmen- tation
Éducation	22.5	12.5	24.9	9.6	26.4	5.9
Salaires de la fonction publique	20.8	9.9	22.6	8.6	24.3	7.1
Défense nationale	16.4	6.5	17.5	6.7	18.9	8.1
Infrastructure sociale et logement	16.0	7.5	18.3	14.3	17.3	-5.4
Agriculture et pêche	10.0	1.0	10.4	4.0	10.6	1.5
Protection sociale	10.0	22.7	11.1	11.0	12.1	8.4
Paiements d'intérêts ²	1.8	-11.6	1.8	-1.3	1.8	3.3
Investissements de R-D						
dans la science et la technologie	5.0	16.1	5.6	12	6.1	8.5
Promotion des exportations et des PME	3.6	10.1	3.9	8.3	3.6	-7.6
Environnement	2.9	8.5	3.3	13.8	3.1	-6.3
Technologies de l'information	1.6	9.7	1.7	4.4	1.7	1.0
Culture, tourisme et sports	1.4	12.5	1.4	2.0	1.5	3.2
Affaires étrangères et réunification	0.8	4.6	0.7	-16.8	0.6	-13.2

1. Y compris les budgets initiaux du compte général et des comptes spéciaux.

2. Non compris les versements d'intérêts sur les obligations garanties par l'État émises pour financer la restructuration du secteur financier.

3. Y compris les budgets supplémentaires.

Source : Ministère de la Planification et du Budget.

L'incidence du vieillissement démographique sur les dépenses publiques

Les familles restent la principale source de soutien des personnes âgées en Corée. Cependant, l'urbanisation accrue, la taille réduite des familles, l'évolution du rôle des femmes et un allongement marqué de l'espérance de vie ont eu des effets notables sur le système de soutien traditionnel. Une autre forme de soutien pour les personnes âgées est l'« indemnité de retraite » forfaitaire que les entreprises versent aux salariés réguliers à leur départ. Toutefois, un tiers seulement de la population active bénéficie de cette indemnité qui, de surcroît, sert souvent à des fins autres que l'épargne-retraite. Afin d'assurer une source de revenu plus sûre pour la retraite, le Régime national de retraite, en partie capitalisé, a été créé en 1988 et commencera de verser des pensions régulières en 2008. Le Régime national de retraite promet un taux de remplacement de 60 pour cent pour les travailleurs totalisant 40 années de cotisations et qui gagnaient le salaire moyen. Cependant, comme le taux de cotisation actuel est fixé à 9 pour cent, le Régime national de retraite sera largement déficitaire à partir de 2030, ce qui épuisera la Caisse nationale de retraite d'ici à 2047.

Tableau 2.5. **Recettes publiques consolidées**
Milliers de milliards de wons

	Budget initial 2002	Résultat 2002	Pourcentage de variation ¹	Budget initial 2003	Résultat 2003	Pourcentage de variation ²	Budget initial 2004	Pourcentage de variation ³
Recettes fiscales totales	103.7	104.0	7.9	113.8	114.7	10.3	122.1	6.8
Revenus, bénéfiques et gains en capital	36.3	38.4	7.3	41.8	46.4	20.8	45.6	8.3
Impôt sur le revenu	20.1	19.2	2.6	20.2	20.8	8.3	22.0	8.2
Impôt sur les sociétés	16.1	19.2	11.5	21.6	25.6	33.3	23.6	8.5
Impôts sur la propriété	3.2	2.9	0.0	3.3	2.9	0.0	3.0	-10.0
Impôts sur les biens et services ⁴	49.2	48.0	8.8	52.8	50.9	6.0	57.3	7.9
Droits de douane	7.3	6.6	10.6	7.2	6.8	3.0	7.5	4.0
Autres	7.7	8.0	6.3	8.7	7.7	-3.8	8.8	1.1
Cotisations de sécurité sociale	18.2	19.7	11.2	20.9	20.7	5.1	24.8	15.7
Recettes non fiscales	30.9	33.5	12.2	35.8	35.4	5.7	37.0	3.2
Recettes en capital	1.7	1.5	13.3	1.5	1.4	-6.7	1.4	-7.1
Recettes totales	154.4	158.7	9.3	172.0	172.2	8.5	185.3	7.2
Pourcentage du PIB	22.6	23.2		23.8	23.9		23.8	

1. Par rapport au résultat du budget 2001.

2. Par rapport au résultat du budget 2002.

3. Par rapport au budget initial 2003.

4. Y compris la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe sur les alcools, l'impôt spécial sur la consommation et la taxe sur les transports.

Source : Ministère de la Planification et du Budget.

Le vieillissement de la population étant plus rapide que dans les autres pays, l'alourdissement prévisible des dépenses au titre des pensions au cours des décennies à venir sera l'un des plus importants de la zone de l'OCDE. Néanmoins, le niveau de dépenses qui en résultera sera encore inférieur à ce qu'il est actuellement dans certains autres pays de l'OCDE. Pour assurer la viabilité à long terme du Régime national de retraite, il faut doubler les cotisations, réduire de moitié les prestations ou agir sur les deux leviers à la fois. La loi oblige le gouvernement à examiner la viabilité du Régime national de retraite tous les cinq ans. À la suite de l'examen de 2003, le gouvernement a proposé de ramener le taux de remplacement de 60 à 50 pour cent en 2008, tout en préservant les droits acquis avant la réforme. Le taux de cotisation serait majoré de 1.38 point tous les cinq ans à partir de 2010, pour atteindre 15.9 pour cent en 2030. Cela assurerait la viabilité financière – définie par un fonds de réserve suffisant pour couvrir deux années de prestations – jusqu'en 2070. L'Assemblée nationale n'a cependant pas approuvé cette proposition de réforme.

Après deux années de discussions au sein de la Commission tripartite, le gouvernement a aussi présenté un projet de loi visant à mettre en place un système de plans de retraite d'entreprise. Les principaux éléments du système proposé sont les suivants :

- Les prestations seront équivalentes à celles versées au titre de l'indemnité de retraite, soit un mois de salaire par année d'emploi.
- La décision de conserver l'indemnité de retraite ou d'opter pour le plan de retraite d'entreprise appartiendra aux travailleurs et à la direction des différentes entreprises, même si des incitations fiscales encouragent à adopter le plan de retraite d'entreprise.
- La décision sur la question de savoir s'il doit s'agir d'un régime à prestations définies ou d'un régime à cotisations définies appartiendra à chaque entreprise.
- La pension sera établie sur la base de comptes individuels, de sorte qu'elle sera transférable pour les travailleurs changeant d'entreprise.
- La couverture de l'indemnité de retraite, qui est actuellement limitée aux travailleurs réguliers dans les entreprises comptant au moins cinq salariés, sera progressivement étendue à toutes les entreprises et aux travailleurs temporaires. Le système de plans de retraite d'entreprise deviendrait donc potentiellement accessible à tous les salariés.
- Les employeurs et les prestataires de pensions de retraite seront responsables du bon fonctionnement des fonds de réserve pour les pensions, dont le contrôle sera confié à un organisme spécial comme le Service de surveillance financière.

Cependant, faute d'un consensus, la mise en place du nouveau système a été différée. Les chefs d'entreprise s'opposent à l'extension du système aux petites entreprises et préfèrent un système de cotisations définies, tandis que les travailleurs sont favorables à un système de prestations définies.

Réforme des systèmes budgétaire et fiscal

Bien que la prudence en matière budgétaire soit une tradition en Corée, qui évite généralement les déficits budgétaires et maintient la dette publique en proportion du PIB à l'un des niveaux les plus bas parmi les pays de l'OCDE, l'accroissement attendu de la demande de dépenses par suite du vieillissement de la population et du coût de la coopération avec la Corée du Nord nécessite de nouvelles améliorations dans l'efficacité des dépenses publiques. Le vaste examen consacré à cette question dans l'*Étude* 2003 a débouché sur un ensemble complet de recommandations d'action en vue d'améliorer la gestion des dépenses publiques. La présente section suit le progrès récent de la réforme des dépenses publiques, en centrant l'analyse sur le système budgétaire. Même avec un système amélioré de dépenses publiques, il faudra des recettes publiques accrues pour couvrir des dépenses plus élevées. Il importe donc d'éliminer les distorsions du système fiscal avant que des recettes publiques plus importantes n'accroissent notablement les pertes sèches. L'état d'avancement de la réforme fiscale, qui constitue le thème spécial de l'*Étude* 2000, est brièvement examiné à la fin de cette section.

Améliorer le système de dépenses publiques

L'un des principaux défauts du système existant est le manque de hiérarchisation stratégique dans l'affectation des ressources budgétaires. Du fait de l'absence de lien fort entre le programme budgétaire à moyen terme et le processus de budgétisation annuelle, mais aussi de l'approche ascendante fondée sur les demandes des ministères techniques, le processus d'élaboration du budget porte généralement sur une seule année, d'où la faible hiérarchisation de l'affectation des ressources. Il y a eu cependant du progrès dans le renforcement du cadre à moyen terme avec l'élaboration du premier programme budgétaire à moyen terme, qui couvrait la période 1999-2003. Un nouveau programme à moyen terme pour les années 2004-2008 sera finalisé après discussions au Conseil des ministres en juin et juillet 2004 (tableau 2.6). Ce programme différera du premier dans la mesure où il comportera des prévisions d'objectifs budgétaires et sera lié à un processus de budgétisation de haut en bas, approche déjà mise en place pour quatre organismes publics en 2004. Le nouveau programme servira de ligne directrice pour les demandes budgétaires en 2005. Cependant, l'efficacité d'un programme à moyen terme réside surtout dans sa capacité de rendre obligatoire le processus de budgétisation.

Tableau 2.6. **Modifications du cadre budgétaire à moyen terme**

	Plan budgétaire à moyen terme 1999-2003	Plan national de gestion budgétaire 2004-2008
Champ d'application :	Budget, l'accent étant mis sur le compte général	Budget consolidé, à l'inclusion des fonds publics
Objectif :	Fixer les grandes orientations	Présenter les objectifs quantitatifs à moyen terme, les orientations générales, les plans détaillés d'allocation des ressources
Effectivité :	Sert uniquement de référence	Pris en compte dans la formulation du budget et des plans de gestion des fonds publics
Méthode :	Centré sur le ministère de la Planification et du Budget	Large participation des parties intéressées, y compris les ministères concernés
Annonce publique :	Utilisé à titre d'information interne	Annoncé publiquement à la presse après avoir été présenté au Conseil des ministres
Révisions :	Révisé uniquement si nécessaire	Actualisé chaque année

Source : Ministère de la Planification et du Budget.

sation annuelle, ce qui reste incertain dans le nouveau programme. À partir de juin, le programme sera actualisé pour la période 2005-2009 et servira pour l'élaboration du budget 2006.

Gestion fondée sur la performance et responsabilité quant aux résultats

Outre le recours accru à un programme budgétaire à moyen terme, la souplesse de gestion dont les ministères disposent pour la budgétisation est aussi renforcée par la mise en place d'un système de gestion fondé sur la performance et par la création d'organismes gestionnaires. En 2003, 22 des 54 organismes publics avaient été choisis pour conduire des projets expérimentaux de budgétisation en fonction de la performance. Ces organismes sont tenus d'appliquer cette méthode à tous leurs projets budgétaires d'ici à la fin de 2004. Les résultats d'évaluation fondés sur les indices de performance doivent être effectivement liés à la gestion budgétaire à partir de 2005. Les autres organismes publics ont aussi l'obligation d'adopter des systèmes de gestion fondés sur la performance d'ici à 2005. Afin d'accroître la souplesse de gestion dans la fourniture de services publics, le gouvernement a créé 23 organismes gestionnaires en 2001 dans des domaines où l'ouverture à la concurrence est censée améliorer l'efficacité. En

contrepartie de leur indépendance d'action, les organismes gestionnaires sont responsables de leurs résultats. Selon les évaluations réalisées par des experts extérieurs, la mise en place du système d'organismes gestionnaires a conduit à une meilleure performance de ces organismes, en particulier en accroissant les recettes auto-générées, en permettant des économies budgétaires et en assurant des services publics de plus haute qualité et une satisfaction accrue des clients⁶.

Une plus grande autonomie dans la mise en œuvre du budget devrait s'accompagner d'une plus grande responsabilité quant aux résultats, avec des examens systématiques des dépenses *ex ante*, intermédiaires et *ex post* et des contrôles systématiques de l'efficacité de l'utilisation des ressources. En ce qui concerne l'évaluation *ex ante* des projets, la création en 1999 d'un organisme indépendant chargé de mener des études de faisabilité préalables pour les grands projets d'investissement public représente un progrès majeur. Le fait d'avoir assigné ce rôle au Centre de gestion des investissements publics, qui fait partie de l'Institut pour le développement de la Corée, assure l'objectivité des études de faisabilité, contrairement au passé, où elles étaient conduites par les ministères responsables des projets. Sur les 153 projets examinés en 2003, 78 ont été suspendus (tableau 2.7), ce qui a permis une économie budgétaire estimée à 55 000 milliards de wons (8 pour cent du PIB). Étant donné l'efficacité de cette méthode pour éliminer les projets d'investissement qui ont un coût excessif, il faudrait l'étendre à d'autres domaines tels que la R-D et les grands achats. S'agissant des examens intermédiaires des dépenses pour les projets en cours, le « système de gestion budgétaire avec plafonnement des dépenses par projet » mis en place en 1994 pour les projets pluriannuels n'a pas aidé immédiatement à limiter l'augmentation des coûts en milieu de projet. Afin de contraindre plus efficacement les coûts à un plafond par projet, un certain nombre de mesures ont été prises en 1999, notamment la création d'un organisme public (le Bureau de ges-

Tableau 2.7. **Études préalables de faisabilité pour les projets d'investissement public**
Milliers de milliards de wons

	Total projets d'investissement public		Projets retenus pour contrôle par le PIMA ¹		Projets d'investissement refusés	
	Nombre de dossiers	Frais estimés	Nombre de dossiers	Frais estimés	Nombre de dossiers	Frais estimés
1999	19	26.7	12	6.9	7	19.8
2000	30	13.9	15	6.0	15	7.9
2001	41	19.8	14	6.4	27	13.3
2002	30	16.6	13	6.2	17	10.4
2003	33	21.5	21	17.5	12	4.0
Total	153	98.4	75	43.0	78	55.4

1. Public Investment Management Centre, rattaché à l'Institut coréen du développement.

Source : Ministère de la Planification et du Budget (2002).

Tableau 2.8. **Examens intermédiaires des dépenses**
Milliers de milliards de wons

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de projets	70	104	194	196	169	236	306
Augmentation requise du coût par rapport au plan initial	5.2	19.1	15.4	5.5	1.7	2.7	2.0
En pourcentage du coût total	20.2	28.0	19.3	7.4	3.8	3.7	2.8
Ajustement approuvé du coût	2.6	8.5	6.9	2.6	0.1	0.2	0.1
En pourcentage du coût total	10.0	12.5	8.6	3.4	0.3	0.2	0.1

Source : Ministère de la Planification et du Budget.

tion budgétaire) exclusivement chargé du plafonnement des dépenses au titre des projets, l'obligation de recueillir la signature des différentes personnes participant aux projets, et les inspections destinées à vérifier les salaires et les prix unitaires. Ces mesures ont réduit notablement l'écart entre l'affectation de crédits budgétaires *ex ante* et les dépenses *ex post* (tableau 2.8).

Par contre, la mise en place d'examens systématiques *ex post* des projets et de contrôles de l'efficacité de l'utilisation des ressources n'en est encore qu'à un stade peu avancé. Le gouvernement vient de commencer d'élaborer des techniques d'évaluation *ex post* pour des domaines spéciaux comme la R-D, la formation professionnelle et les entreprises publiques. Bien que la Cour des comptes tente aussi d'étendre son champ d'action en se concentrant davantage sur les contrôles de performance *ex post*, les contraintes liées aux ressources humaines l'ont empêchée de le faire. Toutefois, la Cour des comptes a récemment intensifié ses efforts pour accroître ses ressources humaines.

Améliorer la transparence

La transparence du système budgétaire a été encore accrue. Comme indiqué dans les précédentes *Études*, la structure du budget de la Corée est très morcelée et cloisonnée du fait du grand nombre de comptes spéciaux et de fonds publics qui existent en dehors du compte général. Cela réduit considérablement la transparence du système budgétaire et affaiblit le contrôle des dépenses publiques. Les comptes spéciaux et les fonds publics sont gérés de façon indépendante et leur financement, qui nécessite des transferts financiers compliqués entre les uns et les autres, est lié à des taxes dont le produit est réservé à cet effet et qui sont appelées « quasi-impôts » (redevances et cotisations qui ne sont pas imposées par la législation fiscale). Par ailleurs, les fonds extrabudgétaires, dont bon nombre sont en dehors du budget national, interviennent dans des activités quasi budgétaires comme la restructuration du secteur financier, ce qui complique encore la gestion des finances publiques globales. Un pas important

dans ce domaine a été marqué par la décision de soumettre les fonds publics à l'approbation du Parlement à partir du processus budgétaire de 2003. Un certain nombre de fonds extrabudgétaires, à l'exclusion de ceux qui sont liés à des activités financières, ont aussi été consolidés et transformés en fonds publics, de sorte qu'ils sont désormais assujettis aux mêmes réglementations et disciplines budgétaires. Le pouvoir d'augmentation discrétionnaire des dépenses d'un fonds public par le ministre responsable, sans le consentement de l'Assemblée nationale, a été ramené de 50 à 30 pour cent.

Le gouvernement a consolidé ou supprimé les fonds publics dont les objectifs se chevauchaient ou étaient déjà atteints. Le nombre de ces fonds a été, par conséquent, ramené de 75 en 1997 à 55, dont neuf fonds financiers extrabudgétaires, en 2004. Un élément clé de la consolidation des fonds publics a été la mise en place d'examens complets de leurs activités à partir de 1999. Ces examens sont conduits par une Équipe d'évaluation du fonctionnement des fonds composée de 40 spécialistes privés et les résultats sont notifiés au Conseil des ministres, qui les soumet lui-même à l'Assemblée nationale. Les fonds publics doivent aussi avoir des normes et procédures de suivi comparables à celles qui existent pour le budget national, comme les programmes de financement trimestriels, les rapports d'activité, les études préalables de faisabilité et la budgétisation dans le cadre de plafonds par projet. Par ailleurs, les projets de création de nouveaux fonds publics seront soumis à des investigations approfondies. Alors que les fonds publics ont diminué, le nombre de comptes spéciaux est resté constant (environ 22), la consolidation ou la suppression de certains de ces comptes ayant été compensée par la création de nouveaux. Le gouvernement envisage d'établir une loi visant à rendre plus strictes les conditions requises pour la création de nouveaux comptes spéciaux.

Améliorer l'efficience du secteur public au sens large

Étant donné le rôle important que jouent les entreprises publiques, le gouvernement a consenti un effort important afin d'en améliorer l'efficience et de mettre en place des mécanismes de responsabilisation. Un des moyens utilisés a été la réforme du cadre réglementaire dans les secteurs de réseaux bénéficiant de monopoles publics afin de faire jouer davantage la concurrence (voir chapitre 5). Une autre stratégie adoptée est la privatisation ; en 2002, l'État avait vendu 8 des 11 entreprises publiques recensées dans le plan de 1998 et la privatisation par étapes se poursuit pour les trois entreprises restantes (la Compagnie coréenne d'électricité, la Compagnie coréenne du gaz et la Compagnie coréenne de chauffage urbain). En même temps, l'État envisageait de se défaire des 82 filiales des 18 entreprises publiques, hormis cinq qui relèvent nécessairement du secteur public, comme c'est le cas l'énergie nucléaire. En décembre 2002, 50 de ces filiales avaient été restructurées et 16 liquidées ou fusionnées, tandis que 11 restaient

invendues faut d'acheteurs valables. Un obstacle majeur à la privatisation est la préoccupation que suscitent la sécurité des services publics et les possibles conséquences pour l'emploi, qui ont été à l'origine de manifestations des syndicats. Afin d'améliorer l'efficacité des entreprises publiques, certaines de leurs activités ont été déléguées au secteur privé suivant le plan d'innovation en matière de gestion adopté en 1998. Le nombre de ces cas s'élevait à 289 au milieu de 2002. Les problèmes de gouvernance des entreprises publiques se sont aussi atténués du fait que celles-ci sont désormais tenues de produire des états financiers et des rapports d'audit, tandis que les paiements de primes sont liés aux évaluations de performance en matière de gestion conduites par une commission du ministère de la Planification et du Budget.

Malgré les efforts déployés pour accélérer la décentralisation budgétaire et la délégation de pouvoirs aux collectivités locales, des structures d'incitation mal conçues dans les transferts de l'administration centrale aux administrations locales et des responsabilités mal définies en matière de dépenses et de financement entre les différents niveaux d'administration ont été source d'inefficacité dans les dépenses et l'affectation des ressources. Ces problèmes sont liés aux règles complexes de répartition des transferts de péréquation et à la dépendance continue à l'égard des dotations conditionnelles, qui faussent les incitations des collectivités locales. Cette dépendance résulte de l'absence de règles claires concernant le cofinancement et la prestation de services entre les administrations centrale et locales. Le projet de réforme qu'examine actuellement la commission présidentielle créée en avril 2003 prévoit :

- La délégation générale de fonctions aux collectivités locales.
- L'octroi d'une plus grande autonomie aux collectivités locales en matière de gestion budgétaire et d'expansion de leurs ressources.
- La réduction des dotations conditionnelles (subventions nationales du Trésor), qui seront remplacées en partie par des transferts fiscaux généraux (part locale de l'impôt), lesquels seront simplifiés.
- L'amélioration de la responsabilisation des collectivités locales par le renforcement du système d'évaluation de la gestion budgétaire locale.

Améliorer le système fiscal

Le gouvernement a mis en œuvre des mesures visant à élargir l'assiette fiscale et à favoriser une affectation efficace des ressources. Afin d'améliorer l'imposition des travailleurs indépendants, la méthode d'évaluation du revenu a été radicalement modifiée en 2002 avec l'obligation faite au contribuable de fournir la preuve des déductions fiscales, et un nouveau système d'émission de reçus pour les paiements en espèces sera mis en place en 2005. Le gouvernement a aussi élargi la base d'imposition des sociétés en réduisant ou en simplifiant les

incitations fiscales jugées inefficaces, dont bon nombre concernent les petites et moyennes entreprises (PME). À titre d'exemple, la déductibilité fiscale des réserves pour investissement dont bénéficiaient les PME a été supprimée, tandis que le ratio de crédit d'impôt pour les PME a été ramené de 30 à 15 pour cent de l'assiette fiscale et la période d'admissibilité a été raccourcie. L'assiette fiscale de la TVA a été notablement étendue par une réduction des exemptions. L'abaissement du seuil d'application du régime fiscal simplifié pour les petites entreprises a réduit la proportion d'entreprises couvertes par ce système, qui est revenue de 90 pour cent en 2001 à 46 pour cent en 2003.

Le gouvernement a ramené le nombre d'incitations fiscales de 269 à 254 en 2003. Néanmoins, les dépenses fiscales totales, notamment les exemptions et les déductions, ont augmenté de 15 pour cent en 2003 (tableau 2.9). Cette augmentation est principalement imputable aux incitations offertes aux PME, à l'investissement et à la R-D. En 2004, le gouvernement a créé de nouvelles incitations destinées à stimuler l'économie. En particulier, le taux de déduction pour l'impôt sur les sociétés applicable aux nouvelles entreprises embauchant des salariés supplémentaires sera relevé, le minimum étant fixé à 50 pour cent et le maximum à 100 pour cent en juillet.

En 2003, le gouvernement a annoncé un projet visant à réformer l'impôt sur la propriété immobilière, qui se compose de taxes distinctes sur les bâtiments et sur les terrains (tableau 2.10). La base d'imposition pour ces deux taxes étant fixée à environ 30 pour cent seulement de la valeur marchande, le taux d'imposition effectif n'est que de 0.16 pour cent (Cho et Sung, 2003). En outre, l'impôt est régressif car il est corrigé en fonction de la taille du bâtiment et non de la valeur marchande. Dans le nouveau projet, le taux d'imposition effectif sera accru du fait que la base d'imposition sera portée au niveau de la totalité de la valeur mar-

Tableau 2.9. Évolution des dépenses fiscales

Milliards de wons

	2000	2001	2002	2003 ¹	Accroissement (pourcentage)
Dépenses fiscales (A)	13 282.4	13 729.8	14 726.1	16 883.0	14.6
Impôts directs	9 514.7	9 718.3	10 167.6	11 726.1	15.3
Impôts indirects	3 629.3	3 902.5	4 432.3	5 044.0	13.8
Droits de douane	138.4	109.0	126.2	112.9	-10.5
Recettes fiscales connexes (B)	83 221.4	88 602.0	96 408.6	107 220.1	11.2
A/(A + B) en pourcentage	13.8	13.4	13.3	13.6	

1. Prévision.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

Tableau 2.10. Modifications de l'impôt sur la propriété immobilière

	2003	2004	2005
Bâtiments			
Assiette	Coût de construction type (170 000 wons/m ²) Corrigée en fonction de la taille	Coût de construction type (180 000 wons/m ²) Corrigée en fonction de la valeur vénale ¹	Valeur vénale type ¹ (460 000 wons/m ²)
Taux d'imposition Imposition	Entre 0.3 et 7 pour cent Perçu sur chaque bâtiment		Taux réduits Instauration d'une taxe immobilière globale
Terrains			
Assiette	« Ratio d'application » de 36.1 pour cent sur la valeur vénale type ²	Relèvement du « ratio d'application » de plus de 3 points de pourcentage	50 pour cent de la valeur vénale type ² (mise en œuvre dans le cadre d'une loi)
Taux d'imposition Imposition	Entre 0.2 et 5 pour cent Taxe foncière globale		Instauration d'une taxe immobilière globale

1. Enquête de l'Administration fiscale nationale.

2. Enquête du ministère de la Construction et des Transports.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie et ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique.

chande, tandis que, pour les terrains, elle sera portée à 50 pour cent. Par ailleurs, le système d'ajustement en fonction de la taille sera supprimé. Enfin, à partir de 2005, les biens immobiliers d'une personne seront imposés de façon globale.

La réduction du nombre de comptes spéciaux et de fonds publics dans le budget de l'État oblige à supprimer les impôts affectés à des utilisations particulières et divers quasi-impôts. Quatre impôts dont le produit était réservé (spiritueux, transports, éducation et développement rural) ont rapporté près de 10 000 milliards de wons (10 pour cent des recettes fiscales totales) en 2002. Le gouvernement a reporté à 2004 la suppression prévue des impôts affectés à des fins spéciales pour les comptes spéciaux destinés aux transports et au développement rural, étant donné la difficulté de trouver des sources de recettes de remplacement en cette période de faible croissance économique. Ces deux impôts ont été prolongés pour trois et dix ans respectivement. La loi fondamentale de 2001 sur les quasi-impôts exige que soient clairement indiquées l'autorité chargée du recouvrement du quasi-impôt et la fin à laquelle l'impôt est affecté. Par ailleurs, la loi s'est traduite par la consolidation de 12 quasi-impôts et a imposé des restrictions à la création de nouveaux impôts de ce type. Néanmoins, le nombre de quasi-impôts est passé de 95 à 1999 à 102 en 2002, et les recettes correspondantes ont augmenté de 82 pour cent au cours de cette période⁷.

Évaluation générale et nouvelles mesures possibles

L'économie se redresse sous l'impulsion de la demande extérieure. La reprise a été facilitée par des conditions monétaires souples, puisque la banque centrale a ramené en juillet 2003 le taux d'intérêt directeur à court terme à un niveau bas par rapport au passé et que le taux de change effectif a baissé dans un contexte de rapide accumulation de réserves en devises. Par contre, l'orientation de la politique budgétaire a été restrictive en 2003.

Avec le redémarrage de l'activité en 2004, la politique budgétaire devrait rester neutre cette année. Une fois achevée l'incorporation des coûts de restructuration du secteur financier dans le budget, en 2006, les autorités devraient chercher à obtenir un budget en équilibre, compte non tenu de l'excédent de la sécurité sociale, au cours du cycle d'activité. En ce qui concerne la politique monétaire, il faudra probablement réduire la stimulation monétaire au cours du cycle économique afin de maintenir l'inflation dans la fourchette de 2.5-3.5 pour cent fixée pour le moyen terme. Cependant, le degré nécessaire de relèvement des taux d'intérêt dépendra, dans une certaine mesure, de l'évolution du taux de change. Eu égard aux coûts et aux risques de l'intervention, il n'y a pas lieu de poursuivre l'accumulation de réserves en devises, maintenant que les réserves représentent près du triple de la dette extérieure à court terme. Même si cela crée une légère pression à la hausse sur le taux de change, il y aura sans doute des effets positifs compensatoires. L'un dans l'autre, cela pourrait favoriser une expansion plus équilibrée dans le moyen terme.

Le vieillissement rapide de la population représente la plus grande menace pour la viabilité budgétaire dans le moyen terme. La Corée a la possibilité d'opérer une réforme radicale des pensions avant que le Régime national de retraite ne commence de verser des prestations régulières en 2008. La réforme devrait viser à assurer la viabilité du Régime national de retraite tout en renforçant le rôle de l'épargne-retraite privée. *Premièrement*, il faudrait assurer l'équilibre entre les prestations et les cotisations du Régime national de retraite, principalement en abaissant le taux de remplacement, du fait des effets négatifs qu'ont sur le marché du travail des taux de cotisation élevés. *Deuxièmement*, il faudrait étendre la couverture effective du Régime national de retraite, puisqu'un quart des personnes qui doivent actuellement cotiser au Régime ne le font pas. *Troisièmement*, le système de prestations sociales devrait être étendu afin de limiter la pauvreté parmi les personnes âgées jusqu'à ce que le Régime national de retraite commence de payer des pensions complètes. *Quatrièmement*, il faut s'attaquer aux déséquilibres financiers des régimes de pensions professionnelles du secteur public, qui sont déjà en déficit, tout en introduisant la transférabilité des pensions. *Cinquièmement*, il faudrait mettre en œuvre le projet de transformation du système d'indemnités de retraite, qui n'est généralement pas capitalisé par les entreprises, en un système de plan de retraite d'entreprise. La réussite de cette

réforme dépendra toutefois d'une surveillance prudentielle adéquate des régimes de retraite privés.

L'accroissement des dépenses dû au vieillissement de la population et à la mise en place du système de protection sociale, ainsi que le coût incertain de la coopération économique avec la Corée du Nord (encadré 2.1), rendent impérative une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques et des régimes fiscaux. Dans le domaine fiscal, les mesures visant à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la TVA, ainsi qu'à majorer le taux d'imposition effectif sur l'immobilier, sont judicieuses. Priorité devrait être donnée à la réduction des généreux allègements et crédits d'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui font que plus de la moitié des personnes qui touchent un revenu ne paient pas d'impôt à ce titre.

Si la Corée a déjà fait des progrès dans l'amélioration de son système de dépenses publiques, la mise en œuvre des meilleures pratiques nécessite une accélération de la réforme visant à renforcer l'efficacité et la transparence. Compte tenu du caractère indicatif du cadre budgétaire à moyen terme existant, il faut le lier encore davantage au processus budgétaire annuel. La faiblesse du système d'examen *ex post* des dépenses et de contrôle de la performance semble indiquer la nécessité d'établir un cadre institutionnel efficace pour évaluer la performance, en particulier en renforçant les pouvoirs de la Cour des comptes. Les fonds publics et les comptes spéciaux devraient être plus largement consolidés, à partir d'évaluations plus rigoureuses. Il faut aussi contrôler plus étroitement la création de fonds et de comptes nouveaux. Il faudrait par ailleurs restreindre encore la capacité du ministre responsable d'augmenter les dépenses d'un fonds public sans le consentement de l'Assemblée nationale, cette marge d'augmentation étant de 30 pour cent à l'heure actuelle. Les impôts affectés et les quasi-impôts devraient être réduits. Afin d'améliorer la gouvernance des entreprises publiques, il faut renforcer les mécanismes généraux de responsabilisation en adoptant des systèmes de rapports axés davantage sur la production, au moyen de mécanismes d'évaluation des coûts par activité et d'un renforcement des dispositifs de contrôle. Le gouvernement devrait poursuivre l'effort de décentralisation budgétaire en améliorant le cadre incitatif des transferts de l'administration centrale aux collectivités locales, tout en accroissant l'autonomie et la souplesse de gestion de ces dernières.

Encadré 2.1. **Coopération économique entre la Corée du Nord et la Corée du Sud**

L'économie nord-coréenne a connu une croissance estimée à 1-2 pour cent en 2003, sa cinquième année consécutive d'expansion, malgré des pénuries persistantes de denrées alimentaires et d'énergie. De fait, ce pays enregistre chaque année un déficit alimentaire estimé à environ 2 millions de tonnes depuis les années 90. De plus, on estime que la production manufacturière est inférieure d'un cinquième à son niveau de 1995. Les réformes économiques mises en œuvre au Nord continuent de transférer le pouvoir du centre vers les directeurs d'usines et les autorités municipales, ce qui aide à réduire le recours à la planification centrale.

Les échanges liés à des accords d'ouvroison, concentrés dans le secteur textile, ont stimulé les échanges entre le Nord et le Sud. Les échanges dans les deux sens se sont accrus de 13 pour cent en 2003 pour atteindre 724 millions de dollars, les échanges commerciaux représentant un peu plus de la moitié du total. Les projets conjoints, comme le site touristique du Mont Geumgang, et l'aide humanitaire ont représenté le reste. Par exemple, le Sud a fourni au Nord 0.3 million de tonnes d'engrais et 0.4 million de tonnes de denrées alimentaires en 2003. En ce qui concerne les échanges commerciaux, les textiles et les produits agricoles ont représenté environ quatre cinquièmes des importations du Sud en provenance du Nord, tandis que les textiles et les produits électroniques constituent les principales exportations à destination du Nord. L'expansion des échanges ces dernières années ferait du Sud le deuxième partenaire commercial de la Corée du Nord, représentant un tiers du total de ses échanges. Cependant, pour la Corée du Sud, les échanges avec le Nord ne dépassent pas 0.2 pour cent de ses échanges internationaux. Selon le Bureau statistique national de la Corée du Sud, l'économie sud-coréenne équivaut à 28 fois celle de la Corée du Nord.

La huitième réunion sur la coopération économique inter-coréenne tenue en mars 2004 a été centrée sur le développement d'un parc industriel pour les entreprises de Corée du Sud à Kaesong, un peu au nord de la frontière. Ce projet présente de l'intérêt pour les entreprises sud-coréennes, du fait des bas salaires (57 dollars par mois) qui seront payés aux travailleurs nord-coréens dans la zone. Cependant, de nombreux problèmes juridiques et d'infrastructure, notamment le transport et la fourniture de l'électricité, restent à régler avant que le parc industriel attire des investisseurs. Au second semestre 2004, il est prévu que quelque 3.3 millions de mètres carrés seront mis à la disposition des entreprises sud-coréennes. Les liaisons routières et ferroviaires jusqu'à Kaesong, financées par le gouvernement sud-coréen, sont censées être terminées cette année, tandis que l'infrastructure dans le périmètre de la zone industrielle est mise en place par Hyundai. La zone couvrira finalement 66 millions de mètres carrés, les logements pour les travailleurs nord-coréens occupant plus de la moitié de la superficie totale. L'emplacement favorable du site de Kaesong aidera peut-être à faire de ce projet une plus grande réussite que les précédentes tentatives de création de zones économiques spéciales en Corée du Nord, qui sont situées dans des zones reculées. En attendant, les travaux de construction de la ligne de chemin de fer Séoul-Sinuiju et de la ligne de Donghae, sur la côte orientale, avancent et les essais sont prévus cette année. Les liaisons de transport directes aideront à surmonter le coût élevé et l'inconvénient des échanges indirects passant par des pays tiers.

Notes

1. Les chiffres des salaires sont peut-être surestimés du fait que l'enquête est limitée aux entreprises employant plus de cinq salariés et aux travailleurs réguliers. Étant donné le nombre croissant de travailleurs non réguliers, qui sont moins bien payés, il est possible que la hausse effective des salaires soit un peu moins marquée. Il est évident, toutefois, que la progression des salaires ne s'est que légèrement ralentie en 2003 malgré la récession économique.
2. On estime qu'une modification du taux de l'argent au jour le jour commence à influencer sur la production deux trimestres plus tard, ne produisant son effet maximum qu'au bout de quatre à six trimestres (Kim, 2000). En ce qui concerne l'inflation, on estime que l'impact se fait sentir à partir du troisième trimestre, mais il n'est à son maximum que huit ou neuf trimestres plus tard.
3. Les principales mesures sont les suivantes : 1) développer l'offre de logements en construisant de nouvelles villes au nord de Séoul ; 2) offrir de meilleures possibilités de placement financier ; 3) alourdir la fiscalité sur les plus-values en capital et sur la propriété immobilière et 4) renforcer d'autres réglementations telles que les contrôles fiscaux et les limitations concernant le transfert de droits au lotissement.
4. Le « ratio d'offre de logements » – rapport du nombre de logements au nombre de ménages – est passé de 86 pour cent sur l'ensemble du territoire en 1995 à 101 pour cent en 2002. À Séoul, par contre, malgré une hausse ces dernières années, il n'est que de 82 pour cent.
5. Ce chiffre ne tient pas compte du coût de l'incorporation dans le budget de 2003 des emprunts garantis par l'État et de l'incidence de la privatisation, qui est considérée comme un besoin de financement dans la mesure SFP du budget de l'État.
6. Rapport de la Commission d'évaluation des organismes gestionnaires en 2002, cité dans Ministère de la Planification et du Budget (2002).
7. Cette augmentation est due à la création de nouveaux paiements non fiscaux tels que le Fonds pour le secteur de l'électricité et une surtaxe sur l'utilisation d'eau.