

## ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS

*L'économie coréenne poursuit son redressement, mais à un rythme plus modéré...*

Après la crise financière de 1997-1998, la Corée a rétabli rapidement la situation, bien qu'elle ait connu là sa plus forte récession de la période de l'après-guerre. Au creux de la vague, la production avait été réduite de 6.8 pour cent et le taux de chômage avait triplé. Vers la fin du second semestre de 1998, de nombreux indicateurs signalaient une amélioration. La relance s'est amorcée en 1999 et au premier semestre de l'an 2000, en partie grâce aux réformes structurelles et aux flux de capitaux étrangers. Toutefois, un ralentissement se fait sentir aujourd'hui, dû à l'impact de l'augmentation des prix du pétrole, de la consolidation budgétaire et des inquiétudes que suscite la restructuration des entreprises. Ces inquiétudes ont contribué à faire chuter de 45 pour cent l'indice des valeurs boursières depuis le début de l'an 2000. Les pouvoirs publics ont lancé un deuxième programme de restructuration du secteur financier et ont débloqué à cette fin 40 000 milliards de wons de crédits publics. Une nouvelle réforme du secteur financier et du secteur de l'entreprise dans l'optique du marché s'impose, si l'on veut entretenir le mouvement de relance amorcé après la crise de 1997.

*...alors que la fracture sociale s'amplifie et que les disparités régionales restent importantes .*

Bien que les inégalités soient moins marquées en Corée que dans d'autres pays, la crise, la hausse du chômage et le recul des salaires ont frappé de plein fouet les ménages. La dispersion excessive des revenus élevés pose toujours problème, de même que l'accentuation du fossé entre les riches et les pauvres et l'effritement de la classe moyenne. Le ratio entre les effectifs du quintile supérieur des salaires et celui du quintile inférieur a progressé, passant de 4.5, en 1997, à 5.3, au troisième trimestre de 1999. À côté de l'écart traditionnel entre milieu rural et milieu urbain, on voit apparaître dans les villes un nouveau schéma de la pauvreté. La crise a davantage sensibilisé la population à l'idée que le développement

économique ne saurait être durable en l'absence de mesures sociales.

*La région de la Capitale conserve son rôle prédominant dans les activités économiques majeures.*

Les disparités régionales et l'équilibre du développement régional devraient rester des points prioritaires à l'ordre du jour des pouvoirs publics pour la période qui vient. La trajectoire économique suivie par la Corée a favorisé une concentration marquée de l'activité économique dans un nombre restreint de secteurs géographiques, définis par le corridor Séoul-Busan et le littoral sud-est. Cette surconcentration a entraîné des coûts d'agglomération ainsi que de graves problèmes urbains. Même si l'équilibre territorial est un objectif clairement posé en Corée, la structure territoriale extrêmement polarisée et le dépeuplement permanent des provinces rurales n'ont guère évolué. Le rôle dominant de la région de la Capitale dans l'économie s'est encore affirmé après la crise. Une déréglementation accentuée et la concentration des entreprises du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) à Séoul sont susceptibles d'encourager un nouveau regroupement des principales fonctions économiques dans la région de la Capitale. Celle-ci accueille, à elle seule, 101 439 entreprises (56.1% du total), suivie de Busan et Incheon. La réussite économique s'est construite autour de la croissance d'entreprises nationales protégées par un mur de réglementations. Cependant, l'investissement étranger direct (IED) a pris de l'importance au cours de la dernière décennie, surtout depuis la crise. L'investissement étranger se concentre à hauteur de 70 pour cent dans la région de Séoul.

*Il existe, à l'évidence, des différences de conditions de vie entre territoires, mais la qualité de vie doit être améliorée en milieu urbain comme en milieu rural...*

Étant donné que l'action publique a privilégié exclusivement le développement industriel dans un nombre restreint de zones, les investissements destinés à améliorer la qualité de vie ont été négligés dans les premiers temps, même si les conditions de base ont enregistré une amélioration notable. Il existe toujours un écart marqué entre milieu rural et milieu urbain du point de vue de la qualité de vie. Toutefois, une amélioration s'impose en milieu urbain comme en milieu rural : en milieu urbain, l'arrivée permanente de nouveaux flux de population nécessite des investissements supplémentaires et l'environnement se dégrade sérieusement ; dans les provinces rurales, l'effort de modernisation sur des

points comme la distribution de l'eau, les égouts, la qualité des logements, etc., doit être considéré comme prioritaire.e

*Le pays a connu une évolution sociale spectaculaire.*

Dans tout le pays, les liens sociaux et familiaux traditionnels s'affaiblissent en raison de l'augmentation du nombre des familles monoparentales, du travail des femmes à l'extérieur du foyer en milieu urbain et de l'isolement de la population âgée, particulièrement dans les communes rurales. On s'attend pour les décennies à venir à un taux modéré de croissance démographique, mais le pourcentage des personnes âgées va progresser, notamment en milieu rural, quoique de manière moins marquée que dans les autres pays Membres de l'OCDE. La mutation sociale spectaculaire qui touche l'ensemble du pays exige une approche territoriale globale, notamment à l'échelon des collectivités locales.

*Une nouvelle approche s'impose qui devra s'appuyer sur un paradigme autre que l'opposition traditionnelle entre le centre et la périphérie.*

Pour relever ces défis, il conviendra de recourir à une stratégie bien conçue tenant compte des évolutions en matière de développement territorial. L'opposition ancienne entre le centre et la périphérie, qui a eu son utilité dans de nombreux pays de l'OCDE au cours des années 1970 et 1980, ne permet pas de rendre compte intégralement du problème territorial auquel la Corée se trouve aujourd'hui confrontée. La périphérie englobe désormais les grandes zones rurales en difficulté, les grandes villes et les zones industrielles anciennes, devenues désormais des secteurs de deuxième ordre. L'aggravation des problèmes sociaux dans les grandes villes et l'accélération de l'urbanisation attirent l'attention sur la question de la gouvernance métropolitaine. Une nouvelle approche s'impose donc en matière de développement territorial.

*Pour traiter le problème des disparités régionales, le développement de statistiques infranationales serait un premier pas très utile.*

Le développement et le suivi des statistiques au niveau infranational est la condition première d'un traitement efficace des disparités régionales. Actuellement, les statistiques nationales ne rendent pas compte précisément des dimensions des disparités régionales. Étant donné l'existence de disparités interrégionales et intrarégionales, il convient

d' étoffer les bases de données au niveau des collectivités territoriales. Les données relatives aux unités administratives de rang inférieur facilitent les simulations et les analyses fines qui permettent de définir un cadre de coopération au palier supérieur. Le cadre statistique est un outil puissant qui permet de redéfinir les unités administratives de manière à donner une image précise de l'organisation de la société. L'intégration locale des activités de résidence, de production et de loisir peut être évaluée en fonction des rapports économiques et sociaux. On est ainsi amené à adopter une approche expérimentale par rapport aux régions fonctionnelles, approche qui permet sans doute de mieux réagir aux problèmes spatiaux à l'échelle des différents paliers territoriaux.

*Il faut élaborer le cadre institutionnel d'une coordination intersectorielle pour renforcer la coordination horizontale et verticale...*

L'élaboration du cadre institutionnel est la seconde condition indispensable d'une stratégie territoriale globale pour la Corée. Jusqu'à présent, l'objectif national en matière de développement territorial est concrétisé par le Plan global de développement national (PGDN), qui couvre tout un éventail de mesures sectorielles et dont l'élaboration a fait l'objet d'un long processus de coordination interministérielle. Le PGDN peut être considéré comme une approche globale du développement territorial. Il devra toutefois être affiné si l'on veut assurer le lien entre les problèmes du développement territorial et le développement social et économique. On n'est pas parvenu jusqu'ici à intégrer les mesures intéressant le milieu urbain et le milieu rural, à coordonner les mesures matérielles et immatérielles ou à rapprocher la politique spatiale des mesures financières. Si l'on veut accentuer la coordination horizontale et verticale, la solution passe peut-être par l'attribution de la fonction de coordination à un organisme unique dépendant des services du Premier ministre. Il a été créée en Corée, sous l'égide de la Maison Bleue, un groupe de travail temporaire pour la coordination intersectorielle dans l'optique d'un développement territorial équilibré. Une instance permanente serait toutefois nécessaire pour assurer un développement territorial à long terme, à l'horizon de la décennie. Cela motiverait les ministères et les autorités locales et offrirait la possibilité d'améliorer la communication intersectorielle. Il importe de préciser la vision du développement territorial

et les domaines assignés à la coordination intersectorielle si l'on veut aboutir à un résultat.

*...mais aussi les partenariats à l'échelon local.*

Pour permettre un développement à l'échelon territorial et encourager le partenariat régional, on pourrait sans doute prévoir dans chaque province une instance de développement territorial, qui collaborerait avec l'instance de coordination centrale précitée ainsi qu'avec les autorités de la province. Sa fonction essentielle serait de promouvoir l'entreprise à l'échelon local par le biais de différentes formules d'aide et de facilitation et par une offre d'information et de formation. Il s'agirait d'une instance à guichet unique qui travaillerait en liaison étroite avec les autorités locales et le secteur privé local. Son personnel pourrait être recruté aussi bien dans le secteur non gouvernemental que dans l'administration centrale ou locale.

*Par-delà cette action de réorganisation, il conviendrait de redynamiser les échanges de ressources humaines et la formation.*

Par-delà cet effort de réorganisation, il conviendrait d'encourager activement les échanges verticaux et horizontaux de ressources humaines. En Corée, il existe déjà cadre permettant les détachements temporaires d'un ministère à l'autre, mais celui-ci est rarement utilisé. Les échanges réguliers de ressources humaines entre les autorités centrales et locales et entre les secteurs publics et privés contribuent à créer un réseau humain de caractère quasi institutionnel. La formation est l'autre clé de voûte, notamment pour les responsables locaux, si l'on veut rendre ceux-ci mieux à même de penser leur action en termes globaux. La coordination intersectorielle à l'échelon central prendra du temps, mais elle devra s'inspirer de l'action locale visant à intégrer les mesures correspondantes. Si les autorités locales accordent l'attention qu'elles méritent aux mesures d'aide proposées par le pouvoir central, elles seront en mesure d'intégrer les mesures sectorielles pour résoudre de manière plus systématique les problèmes posés par le développement régional. Le développement territorial exige désormais des connaissances spécialisées dans des domaines tels que l'évaluation de l'impact sur l'environnement, la gestion et l'audit environnementaux, le financement privé ou les nouvelles formes de propriété et d'actifs financiers. Dans l'optique d'une coordination harmonieuse avec les acteurs non gouvernementaux, il convient de promouvoir l'instauration de rapports

collégiaux favorisant une communication entre partenaires de même rang. Les compétences et les connaissances indispensables en matière de développement territorial demandent à être systématisées.

*Il faut redéfinir l'objectif des mesures sectorielles et le rendre solidaire de la vision du développement spatial.*

Comme d'autres pays, la Corée, a adopté dans sa politique du développement territorial toute une série de mesures sectorielles allant de l'aide aux régions en difficulté au développement des infrastructures en passant par les plans d'aménagement et la politique du logement. Compte tenu du nouveau cadre institutionnel, il convient de revoir l'objectif des mesures sectorielles et de le rapprocher du PGDN et autres conceptions de l'aménagement.

*À cet égard, il importe de coordonner les mesures destinées aux régions en difficulté.*

À cet égard, il importe d'instaurer un lien institutionnel, entre les conceptions de l'aménagement, comme celle du PGDN, et les mesures d'aide destinées aux régions en difficulté. L'aide aux régions relève pour l'essentiel de trois ministères, qui, très souvent, s'adressent séparément aux mêmes bénéficiaires : il s'agit du ministère de la Construction et des Transports (MCT) dont dépendent le dispositif Zone de développement spécial (ZDS) et les Secteurs de développement assisté (SDA) ; du ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur (MFPI), qui gère les mesures d'aide aux régions en difficulté ; et du ministère de l'Agriculture et des Forêts (MAF), qui administre la politique agricole. Leur intervention est susceptible d'être considérée par les autorités locales comme une aide financière globale détachée de toute vision d'aménagement, si le choix des bénéficiaires n'intègre pas de critères de localisation et de facteurs géographiques. Il importe de solidariser de manière précise les mesures d'aide financières du PGDN des autres visions de l'aménagement. On peut songer également à examiner ponctuellement les possibilités de coordination intersectorielle entre ces trois ministères.

*Un changement d'orientation s'impose en matière de politique foncière dans le contexte du développement territorial.*

La politique foncière a été longtemps dictée par les fluctuations du prix des terrains et des propriétés. Cette orientation unique a cédé la place récemment à un ensemble d'objectifs plus diffus. Un changement de cap s'impose en matière de politique foncière. En matière de terrains et de

propriétés bâties, il convient d'adopter une ligne d'action qui tienne compte des conséquences de la mondialisation. Dans l'optique d'un recours accru au schéma d'aménagement, il est prévu une réforme institutionnelle majeure et un texte de loi qui devait entrer en vigueur en janvier 2002. Cependant, il reste néanmoins à mettre en place un système d'aménagement intéressant à la fois le milieu urbain, notamment les franges urbaines, et les régions agricoles. Il convient de mettre l'accent sur les liens entre la politique foncière et la conception de l'espace.

*Il faut aussi une approche globale à l'échelon local pour améliorer la qualité de vie, notamment en milieu rural.*

La politique du logement est un autre élément décisif du développement spatial vu sous l'angle de la qualité de vie. En Corée, l'action publique a privilégié pendant longtemps la création de logements, alors qu'elle se préoccupe aujourd'hui de proposer d'autres prestations liées aux besoins des résidents sur l'ensemble de leur cycle de vie. C'est aux autorités locales que devraient normalement revenir l'essentiel des compétences correspondantes. Il convient d'améliorer les conditions de vie en milieu rural en développant l'infrastructure sociale et le logement de manière à satisfaire à la fois les besoins des résidents actuels et la demande éventuelle de la population non rurale qui souhaiterait séjourner ou vivre en milieu rural. Les carences en matière de qualité de vie incitent encore davantage la population rurale à aller s'installer dans les régions urbaines, ce qui contribue en retour à la détérioration des conditions de vie. Il faut mettre un terme à ce cercle vicieux. Il se trouve de surcroît que les provinces rurales sont susceptibles d'offrir une meilleure qualité de vie que les régions urbaines : les citadins sont de plus en plus aux prises avec les nuisances, comme les embouteillages, et le milieu rural est en mesure de leur proposer un cadre d'accueil ou un cadre de vie riche en aménités naturelles, en spécialités locales et en traditions culturelles. Les subventions agricoles actuelles ne permettront toutefois pas d'améliorer efficacement la qualité de vie en milieu rural.

*En outre, il faut ajuster le cadre de développement des infrastructures pour faciliter globalement le développement spatial.*

Le développement des infrastructures se doit d'évoluer et de passer du modèle centralisé actuel à un cadre nouveau privilégiant l'initiative locale et la participation privée. Les autorités coréennes

accordent une grande importance au développement global du capital public, qui passe par la mise en place de grandes infrastructures comme les axes de transport, les barrages, etc. L'investissement en infrastructures tient une place relativement importante dans le PIB coréen et la demande d'investissement, qui se diversifie, porte désormais sur les conditions de vie et le bien-être social ou sur l'accès à la future société du savoir. Le manque de fonds peut avoir des conséquences graves. Il faut donc ajuster le cadre de développement des infrastructures ainsi que la répartition sectorielle des ressources financières, si l'on veut faciliter le développement spatial global. L'autorité centrale se doit d'encourager une mise en œuvre flexible des projets des autorités locales en simplifiant considérablement les règlements et processus administratifs.

*La politique économique régionale privilégie les PME et la création d'entreprises, mais dans ce domaine, elle n'insiste pas assez sur l'éducation.*

Un changement de cap s'impose également pour l'action publique en matière de développement économique. Jusqu'ici, la politique économique régionale a privilégié les pôles de croissance et l'expansion par les grandes entreprises. Toutefois, un changement d'orientation est envisagé. On se montre de plus en plus sensible au rôle majeur des PME dans la création d'emplois et de richesses et une série de dispositifs d'aide aux petites entreprises a été mise en place dans le domaine de la gestion, du développement technologique, du marketing, de la formation et de l'exportation sous l'égide d'agences pour les PME comme l'Administration pour les petites entreprises (APE) ou la Corporation pour les petites et moyennes industries (CPMI). Diverses initiatives ont permis l'instauration d'un climat plus favorable à l'entreprise, notamment à la création d'entreprises par les jeunes. Malgré tout, on ne s'est guère intéressé jusqu'ici à la dimension régionale de la création d'entreprises et à la situation locale de l'entreprise. Les dispositifs comme les pépinières, les parcs scientifiques et les centres de services gagnent certes du terrain, mais dans les établissements d'enseignement on ne trouve toujours pas de programmes consacrés à l'entreprise, notamment au niveau prétertiaire. Les autorités régionales pourraient jouer un rôle plus actif sur ce point en lançant des campagnes dans les médias pour mettre en évidence les solidarités entre l'identité régionale, la



prise de risque et la création d'entreprises.

*L'action publique ne cible pas le rapprochement des petites entreprises non rattachées à un chaebol...*

La coopération interentreprises est un autre point qui mérite l'attention de l'autorité centrale. Le caractère relativement pauvre de la coopération horizontale entre petites entreprises indépendantes en Corée s'explique peut-être par un déficit de capital social. Comme le soulignent de nombreux sociologues, la prime dont bénéficie la valeur d'échange par rapport à la valeur d'usage, les comportements de recherche de rente de situation et l'individualisme confortent la méfiance et accroissent les coûts transactionnels. Liés à une attitude «dirigiste», ces principes font obstacle à une coopération et à une activité en réseau. On a cependant vu apparaître des districts industriels. Il s'en est créé plusieurs dans les années 1970 autour des filiales des grands groupes. Ces districts industriels «satellites» étaient conçus par le gouvernement qui les accompagnait d'un ensemble d'incitations financières et de mesures actives de relocalisation. Il s'ensuit que ces districts restent très différents des districts industriels traditionnels de l'Europe ou des États-Unis. Ils opèrent par le biais de sous-traitants captifs et n'ont pas d'ancrage local. La plupart sont intégrés dans le réseau de la firme mère, dont le siège central se trouve généralement à Séoul. Un tel schéma de développement a certes valu la prospérité à de nombreuses provinces, mais il a également rendu les économies régionales plus sensibles aux chocs, étant donné leur forte orientation vers la production de masse, leur manque de souplesse et leur haut degré de spécialisation. La restructuration et la réorganisation actuelles des *chaebols* et la vague d'IDE donnent la possibilité de moderniser le système de rapports verticaux et de créer des liens régionaux. Il est essentiel, en l'occurrence, d'encourager les PME à améliorer leur capacité d'activité en réseau, de spécialisation et de diversification et de faciliter l'apparition d'intégrateurs et de prestataires de services à l'échelon intermédiaire. Les systèmes de courtage du type de celui qu'a instauré le Danemark voici quelques années sont susceptibles de faciliter l'apparition d'agglomérations latentes de petites entreprises.

*La cristallisation du potentiel local d'innovation et la formation des responsables locaux peuvent aider à décentraliser l'action publique en matière de science et de technologie et à en accroître l'efficience...*

Le renforcement des réseaux s'inscrit généralement dans le cadre d'une action globale visant à favoriser l'échange de savoir et le développement des activités fondées sur une compétence. L'action publique s'assigne comme objectif de faciliter le passage de l'économie coréenne à un système de production tourné vers l'innovation et la «désintégration». Le pouvoir central s'efforce de faire progresser le budget de la recherche à un rythme supérieur au taux de croissance national. La part de l'investissement public dans la R-D reste toutefois relativement modeste (27%) et il importe d'accroître le caractère incitatif du financement public. La création de centres de recherche régionaux et l'aide à la création de consortiums de laboratoires universitaires/industriels/publics représentent une première étape pour l'activation de plate-formes technologiques dans les régions et la correction des carences systémiques du marché. Une reconfiguration de la recherche universitaire en fonction des priorités technologiques est également indispensable.

*Il faut poursuivre la mise en œuvre du plan stratégique au niveau régional ...*

L'existence d'un cadre d'action publique permettrait aux autorités locales et régionales de jouer plus facilement leur rôle de soutien au système régional d'innovation. Les premières mesures publiques intéressant la R-D remontent aux années 1980, mais ce cadre fait toujours défaut en Corée. En 1999, le ministère de la Science et de la Technologie a remédié à cette lacune en lançant un plan quinquennal et en créant une commission pour la promotion de la science et de la technologie régionales. Il s'agit là d'une initiative heureuse, mais il faut maintenant mettre en place des sous-commissions chargées de proposer un plan d'évaluation des points forts et des faiblesses de chaque région et de formuler des recommandations. Cela permettrait de mieux équilibrer l'aide aux universités et aux entreprises, à la recherche fondamentale et aux sciences appliquées, ainsi qu'aux programmes d'innovation importants ou modestes. L'aide devrait être modulée en fonction des situations régionales et de l'état du développement.

*... et le respect des besoins locaux est décisif, notamment pour la formation professionnelle.*

Si l'on veut donner un caractère durable aux interventions intéressant les activités fondées sur le savoir, il conviendra en outre de consentir un effort particulier dans le domaine de la formation professionnelle

pour améliorer les compétences de la population active et satisfaire la demande des entreprises, en particulier des petites entreprises. Dans le cadre du système de l'Assurance-emploi le dispositif mis en place en 1995 donne des résultats encourageants. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'incitation à la formation professionnelle* en 1999 a transformé le système centralisé précédemment instauré par le gouvernement en un système dirigé par le secteur privé. L'ouverture du marché de la formation au secteur privé a jeté les bases qui permettront de pourvoir aux besoins variés en formation de la société du savoir. La faible participation des travailleurs des PME reste toutefois préoccupante, surtout dans les régions moins développées. Il convient de donner la priorité aux besoins régionaux, et de s'attacher notamment à résorber les disparités régionales, en donnant aux organisations locales et régionales le soutien nécessaire.

*Les objectifs sociaux actuels doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique à moyen et long termes.*

La formation assure certes une bonne protection contre le risque de chômage, mais il faut également prendre en compte l'impact des chocs imprévus. A cet égard, la crise de 1997 a entraîné une prise de conscience du fait que le développement économique ne saurait être socialement durable sans une intervention publique. Des mesures sociales majeures ont été prises à la fin des années 1980 et le filet de protection sociale en est à sa phase initiale. L'action est bien orientée et a été relancée grâce à l'extension de la couverture assurée par le dispositif de retraite à l'assurance-emploi et à la sécurité sociale. De nouvelles mesures de lutte contre le chômage mettent l'accent sur les chantiers publics et la formation professionnelle. Le dispositif social ambitieux mis en place après la crise a inévitablement accru la charge financière et l'on entend parfois dire qu'une progression des dépenses sociales serait de nature à faire augmenter le poids de la dette publique et à ralentir l'économie. Même si les dépenses au titre des personnes âgées sont plus faibles que dans les pays développés du fait que la proportion de personnes âgées dans la population coréenne est notablement plus réduite, la part des dépenses sociales dans le PIB reste très inférieure aux normes de l'OCDE. Compte tenu des disparités territoriales, les objectifs sociaux que se fixent les pouvoirs publics devraient s'inscrire dans le moyen ou le long terme. La pauvreté urbaine mériterait davantage

d'attention et d'initiatives. Il conviendrait d'encourager la rénovation des universités régionales et de s'intéresser tout particulièrement à leur spécialisation, qui doit correspondre aux besoins et aux atouts économiques de la région où elles se trouvent.

*Les problèmes régionaux sont apparemment variés et les mesures de politique sociale doivent être modulées à l'échelon infranational.*

La politique sociale actuelle est, pour l'essentiel, formulée par les autorités centrales et financée par le budget public, alors que les autorités locales sont responsables de sa mise en œuvre. Les disparités sociales entre les zones métropolitaines et les provinces, mais aussi à l'intérieur même des zones urbaines, prouvent que le schéma de la pauvreté et du chômage varie à l'échelon territorial. Les régions n'ont donc apparemment pas toutes les mêmes problèmes et les mesures publiques doivent répondre aux besoins infranationaux. Les autorités locales sont souvent plus à même de repérer les problèmes sociaux et de prévoir une formule de protection sociale qui réponde aux demandes des collectivités locales. Elles ont la possibilité de créer des contacts entre les agences administratives, les hôpitaux et les centres d'aide sociale accueillant les personnes âgées ou les handicapés. Les collectivités locales sont également en mesure de s'intéresser au capital social par le biais de l'enseignement et de la formation. Il leur faut collaborer étroitement avec les ONG et le secteur privé qui sont d'importants fournisseurs de prestations sociales. Les collectivités locales devraient avoir plus souvent la possibilité de discuter la politique sociale nationale et de participer à son élaboration, pour que leurs besoins soient mieux pris en compte.

*La Corée a connu un remarquable processus de décentralisation ...*

La participation des autorités infranationales à l'élaboration de l'action publique a néanmoins beaucoup progressé au cours de la décennie écoulée. Grâce à la révision complète de la *Loi sur l'autonomie locale* de 1988, la reconstitution des assemblées locales en 1990 et la dévolution de compétences à l'échelon local, la Corée a connu un processus remarquable de décentralisation. Aujourd'hui, l'échelon local assume 25% environ des fonctions publiques. Compte tenu du travail important d'affinement qui se poursuit à l'échelon national, les autorités locales vont sans doute devoir assumer encore davantage de responsabilités, notamment

dans le domaine des infrastructures matérielles et du développement économique (diffusion des technologies, promotion de l'entreprise, etc.). Les gouvernements futurs pourraient bien s'aviser de donner aux provinces un rôle décisif dans le développement régional. Toute nouvelle décentralisation s'accompagne nécessairement d'un transfert de ressources humaines et financières.

*... mais il faudrait désormais se placer dans l'optique du partenariat.*

Toutefois, la position du gouvernement central n'est pas tout à fait à la hauteur des ambitions décentralisatrices manifestées par la *Loi sur l'autonomie locale*. Les rapports entre l'administration centrale et les autorités locales restent dans une large mesure «verticaux». Il faudrait donc voir comment transformer la culture administrative qui accompagne la réforme des institutions. Un rééquilibrage de l'autonomie locale et de la mise en œuvre de la ligne publique, qui passe nécessairement par le pouvoir central, servirait les intérêts des deux parties. Des procédures de coopération fondées sur le partenariat renforçant le rôle stratégique du pouvoir central pourraient utilement se substituer à la formule actuelle de contrôle strict. Il conviendrait de mettre en place des groupes ou des commissions mixtes chargés de formuler des recommandations sur la décentralisation, la politique du développement, les partenariats entre les secteurs public et privé, ainsi que les domaines connexes. Les deux paliers de l'administration ont sans doute avantage à axer leur activité de suivi sur la performance et la qualité des services publics plutôt que sur les prescriptions procédurales et juridiques. Ils ont la possibilité de mettre en place des instances techniques communes possédant les compétences nécessaires pour suivre et évaluer la performance des autorités locales selon des méthodes décidées d'un commun accord.

*Il faut encourager la collaboration horizontale et les régions fonctionnelles.*

Compte tenu de leurs nouvelles responsabilités, les autorités locales, les municipalités et les provinces auraient sans doute intérêt à coopérer par-delà les frontières administratives et à créer des régions fonctionnelles. Les associations spontanées sur la base d'une fonction pourraient se substituer aux regroupements de communes urbaines et rurales qui ont été instaurés en 1995 et dont le fonctionnement s'est révélé délicat.

À cet égard, il conviendrait d'adapter le cadre prévu en matière de coopération horizontale, notamment les partenariats de communes rurales et urbaines dans les grandes zones métropolitaines. Cela passe par un examen critique des transferts de compétences, qui ne sont pas censés avoir d'effets dissuasifs sur les coopérations horizontales spontanées. Le pouvoir central pourrait prévoir des incitations financières pour créer des régions fonctionnelles, conformément à la pratique d'autres pays de l'OCDE.

*Il conviendrait  
d'aménager le cadre  
institutionnel du  
financement local...*

Si l'on veut améliorer la flexibilité financière du pouvoir local, il conviendra d'envisager un certain nombre d'aménagements aussi bien en ce qui concerne la structure du transfert financier vertical que la fiscalité locale. Même si l'échelon local intervient de plus en plus dans son propre financement, les autorités locales restent souvent très fortement tributaires des transferts publics. Étant donné que près des deux tiers de ces transferts sont affectés et que l'utilisation des crédits affectés est dans la plupart des cas rigoureusement spécifiée, les autorités locales éprouvent des difficultés à trouver des formules adaptées à leurs besoins. En vertu du dispositif institutionnel, les autorités locales coréennes ont un accès protégé à une source de financement par le biais de la «Part locale», qui est un pourcentage fixe de la recette nationale de l'impôt. En l'an 2000, cette part est passée de 13.5 à 15 pour cent, l'objectif étant de compenser l'augmentation récente des responsabilités confiées aux autorités locales. Compte tenu de l'importance des disparités régionales, la péréquation fiscale que permet la «Part locale» est importante. Toutefois la fraction de cette dotation qui est assujettie à conditions devrait être réduite, et la transparence du mécanisme d'attribution améliorée par l'énumération précise des critères.

*...et une réforme de la  
dotation publique  
s'impose.*

Les crédits de transfert aident les autorités locales à assumer les responsabilités ou les tâches considérées comme relevant de l'intérêt national. Cette formule, qui assure les autorités locales d'une dotation financière satisfaisante, n'en est pas moins préjudiciable à la flexibilité locale. Elle diffuse en effet une culture de la dépendance et impose au pouvoir central une lourde charge administrative. Les pouvoirs publics

cherchent actuellement à regrouper la pléthore de dotations spécifiques mineures et à mettre en place une dotation globale polyvalente. Cela permettrait aux autorités locales d'opter pour des formules plus efficaces, personnalisées et conviviales dans le secteur des infrastructures. Compte tenu de la réduction du nombre des lignes de crédit, cela permettrait également de diminuer les charges administratives de l'échelon central.

*Il faut envisager à long terme de donner aux autorités locales la possibilité de fixer elles-mêmes le barème de l'impôt ou de créer des majorations flexibles (portage) sur les impôts nationaux.*

La répartition des impôts et taxes entre les différents paliers de l'administration est parfaitement définie, ce qui évite les conflits de compétence sur le partage des recettes. Mais la fiscalité locale est susceptible de faire peser une contrainte sur le développement local. Dans la mesure où l'assiette et le barème de l'impôt relèvent presque exclusivement du pouvoir central, les autorités locales ont du mal à trouver les financements nécessaires pour leurs objectifs de développement. La taxe foncière locale est d'un niveau très élevé par comparaison avec les autres pays de l'OCDE et avec les autres impôts locaux ; elle est de nature à créer des distorsions, voire à aggraver les disparités régionales. Une structure fiscale locale plus équilibrée et plus flexible ferait progresser l'autonomie locale.

*En résumé, le défi territorial, de nature global, implique un aménagement du dispositif institutionnel.*

Au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, la population de la péninsule coréenne s'est multipliée par 3.5 environ et la Corée du Sud a vu sa population tripler pendant la période de l'après-guerre ; il en a résulté des transformations spatiales et territoriales notables, accompagnées d'importantes évolutions sociales dans un contexte de miracle économique. L'exode rural massif vers les villes, notamment vers la région de la Capitale, s'est poursuivi. Le développement territorial de la Corée depuis l'après-guerre coïncide avec l'action menée pour répondre matériellement à ces évolutions démographiques par la mise en place d'infrastructures et de sites industriels. Le territoire de la Corée a donc connu une transformation, une urbanisation et une polarisation spectaculaires. Étant donné l'ampleur et l'extrême rapidité de la croissance économique et de l'urbanisation, la polarisation territoriale et les disparités régionales perdurent et les aspects immatériels de la politique territoriale sont relativement moins bien développés. Ce sont

ces aspects immatériels qui vont se poser comme le problème majeur dans un avenir proche, au même titre que les nouveaux rapports entre l'échelon central et les échelons infranationaux. Le cadre de la gouvernance territoriale a été revu de fond en comble au cours de la décennie écoulée, l'administration a été démocratisée et l'on a réinstauré l'autonomie locale. Le cadre institutionnel étant établi, il convient désormais de passer à la phase suivante et de s'attaquer au prochain défi. La stratégie, revue et corrigée, du développement économique commence à prendre en compte les impératifs de la société du savoir. Les TIC constituent un facteur nouveau qui exerce une influence notable sur le développement territorial. Elles sont susceptibles d'encourager la redynamisation des régions rurales, mais elles pourraient également accélérer l'afflux de population à Séoul. Dans les 20 années à venir, la population va croître à un rythme modéré, même si l'on s'attend à un vieillissement rapide, surtout en milieu rural. Le déclin de l'agriculture et de la pêche va se poursuivre, avec des conséquences spatiales considérables pour le développement territorial durable. Il convient donc de revoir à nouveau le dispositif institutionnel, d'élaborer une vision territoriale à long terme dans le contexte d'une conjoncture politique et économique internationale très évolutive et d'y inclure le développement transfrontalier, l'intégration sociale, les reconversions industrielles et les coûts entraînés par le traitement des problèmes territoriaux. Cela nécessite d'instaurer entre les différents paliers de l'administration une formule de partenariat qui soit transparente, efficace, interactive et fondée sur la collaboration.