

**LA QUALITE DES DEPENSES PUBLIQUES : DEFIS A RELEVER ET SOLUTIONS A
ENVISAGER DANS LA GESTION CENTREE SUR LES RESULTATS DU SECTEUR
PUBLIC COREEN
PAR
JAY-HYUNG KIM***

1. Impératifs de changement

La crise financière qui a frappé la Corée au deuxième semestre 1997 a eu un effet dévastateur sur l'économie coréenne et a déclenché la plus grande récession de l'après-guerre en Corée. Oscillant avant la crise dans une fourchette comprise entre 5 et 10%, la croissance du PIB en termes réels a chuté en 1998 et atteint une valeur négative de -5.8%. Une autre conséquence de la crise a été l'augmentation du chômage dont le taux est passé de 2% avant la crise à 4% en 1998 pour rester à ce niveau jusqu'en 2000.

Pour s'attaquer aux causes profondes de la crise et relancer l'économie, le gouvernement coréen a pris des mesures audacieuses et décisives ouvrant la voie à de vastes réformes structurelles. Celles-ci concernent essentiellement quatre secteurs : le système financier, le secteur des entreprises, l'emploi et le secteur public. Le programme de restructuration mis en œuvre dans les trois premiers secteurs a nécessité un soutien budgétaire important de la part des pouvoirs publics. Le secteur public n'a pas seulement endossé une grande partie de la charge liée à la restructuration des autres secteurs mais, en tant que secteur assurant une part considérable de l'activité économique, il a été amené à se restructurer lui-même.

Les réformes du budget et du secteur public ont été principalement orientées vers l'adoption de stratégies managériales faisant davantage appel aux mécanismes de marché dans la perspective d'une plus grande efficacité et transparence. Un effort est réalisé actuellement pour développer les techniques orientées vers les performances et assurer que la gestion des dépenses publiques repose effectivement sur le principe de « la budgétisation axée sur les résultats ». Le nouvel objectif assigné à la gestion budgétaire n'est pas de contrôler les intrants mais de contrôler la production ou le résultat des dépenses. Un trait caractéristique de la gestion des performances a été d'imposer l'idée que des tests pilotes et des évaluations *ex ante* soient réalisés avant l'approbation des nouveaux projets. Par ailleurs, une procédure de contrôle systématique a été mise en place pour assurer que les utilisations de fonds étaient soumises à un contrôle et une évaluation permanents. Enfin, l'élaboration du budget a été simplifiée du fait de la réduction du nombre de comptes et de fonds publics spécifiques. Ces regroupements ont permis d'améliorer les techniques de gestion.

*. Centre de gestion des investissements publics, Institut coréen du développement.

La Corée se situe encore dans la phase initiale de l'instauration d'un système de gestion et de budgétisation centré sur les résultats. Cependant, le ministère de la Planification et du Budget a mis en œuvre ces dernières années une politique d'intégration du contrôle qualité (*ex ante* intermédiaire et *ex post*) dans la gestion des dépenses publiques. Après une présentation succincte du dispositif traditionnel de gestion des performances qui existe en Corée depuis plusieurs décennies, le présent rapport examinera les mesures prises actuellement. Dans la perspective de l'élaboration d'un système de gestion moderne fondé sur les résultats, l'expérience acquise par les principaux pays Membres de l'OCDE constitue un atout appréciable.

2. Aperçu historique

2.1. *L'inefficacité du dispositif institutionnel en place avant la crise économique de 1997*

Il existait en Corée depuis plusieurs décennies des dispositifs de gestion des performances sans qu'un concept « de gestion ou de budgétisation fondée sur les résultats » ait été clairement défini. La gestion des performances s'est développée dans deux directions : les techniques « d'évaluation des performances » et les techniques « de contrôle et d'inspection ». L'organisation institutionnelle dans le domaine de « l'évaluation des performances » a donné lieu à de nombreux réaménagements. Dans les années 70, le cabinet du Premier Ministre a été chargé de la mise en place d'un système d'évaluation et le Premier Ministre devait présenter au Président un rapport sur les résultats de la mise en œuvre des principales politiques adoptées par le Conseil des Ministres. En 1981, cette mission d'analyse et d'évaluation a été confiée au Bureau de l'analyse des performances au sein du Conseil de la planification économique, service ministériel de premier plan dans le domaine économique. En même temps, la Commission chargée de l'évaluation de la gestion des performances des organismes publics a été rattachée au Conseil de la planification économique présidé par le Secrétaire d'Etat à la planification économique. Au début de l'année 1995, la fonction d'évaluation des performances du Conseil de planification économique a été transférée au Service de coordination de l'administration rattaché au cabinet du Premier Ministre à la suite d'une nouvelle réorganisation des services centraux. Depuis cette date, cette entité est chargée de l'inspection et de l'évaluation des grandes mesures adoptées dans le domaine économique et social et des programmes mis en œuvre par les ministères techniques.

La fonction « d'évaluation des performances » correspondait à un système global permettant d'assurer approximativement non seulement l'examen, l'analyse et l'évaluation de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures gouvernementales mais aussi la coordination du traitement approprié des résultats d'évaluation des organismes publics. L'évaluation des performances vise également à garantir la prise en compte des résultats dans l'exécution des tâches confiées aux organismes publics. Toutefois, le dispositif en place s'est révélé inefficace en l'absence d'un concept précis de l'objet de l'évaluation et en l'absence de méthodes et d'instruments spécifiques permettant d'évaluer les politiques poursuivies. D'autres obstacles tels que le caractère sensible des politiques ou l'indifférence des organismes publics ont accentué les difficultés. Aucun organisme public ne souhaitait voir ses problèmes exposés au grand jour.

Institution suprême du contrôle et de l'inspection conformément à la Constitution, le Conseil national du contrôle et de l'inspection a été créé en 1948 et placé sous l'autorité du Président pour effectuer des audits de l'administration centrale, des administrations locales, des organismes publics ainsi que d'autres entités. Le Conseil a mis l'accent sur l'efficacité et la transparence des fonctions d'audit et

d'inspection assurées par ses propres services ou dans le cadre d'un audit indépendant ou d'une inspection indépendante. Il a contribué à trouver un équilibre entre ces deux fonctions essentielles, la vérification des comptes publics et l'inspection qui concerne le respect des obligations propres à chaque organisme public.

Bien que la finalité ultime de l'audit et de l'inspection soit d'analyser l'efficacité de la gestion publique et de l'action gouvernementale, le Conseil national du contrôle et de l'inspection n'a pas instauré de cadre d'évaluation spécifique portant sur les aspects majeurs de l'action gouvernementale. La mission du Conseil se limite à la réalisation d'audits comptables et juridiques et ne prévoit pas d'évaluation globale des politiques et programmes mis en œuvre.

2.2. Les nouvelles mesures adoptées après la crise économique

À la suite de l'élection présidentielle de décembre 1997, le gouvernement actuel est arrivé au pouvoir et a pris de nouvelles mesures concernant le système de gestion centré sur les résultats. Le gouvernement a créé plusieurs commissions chargées de mettre en œuvre des réformes novatrices. Une commission spéciale faisant rapport directement au Président, la Commission de la planification et du budget, a été instaurée au début de 1998 et chargée de conduire la procédure budgétaire et de statuer en dernier ressort sur les décisions budgétaires relevant du pouvoir exécutif. Elle a été chargée également de définir l'orientation du programme de réformes du secteur public. Au milieu de l'année 1999, la Commission de la planification et du budget a été rattachée au ministère de la Planification et du Budget ainsi que l'Office national du budget qui était rattaché au ministère des Finances et de l'Économie.

Le Bureau de la réforme administrative au sein de la Commission de la planification et du budget a joué un rôle important dans la restructuration des services centraux et des organismes publics ou financés par des fonds publics. Ce mouvement de réforme en profondeur de l'administration a suscité un grand intérêt pour l'évaluation des performances parmi les organismes publics, en particulier. Un des changements observés est l'effort de plus en plus soutenu pour parvenir à une prise en compte des résultats d'évaluation dans les processus post-budgétaires. Cependant, l'intégration des résultats d'évaluation dans les processus budgétaires n'est pas une réalité à ce jour. À la place, un examen systématique effectué par le ministère de la Planification et du Budget a été instauré pour garantir la continuité du suivi et de l'évaluation des dépenses publiques.

Chargé de l'évaluation et de la mesure des performances, le Bureau de la gestion budgétaire a été créé dernièrement au sein du ministère de la Planification et du Budget pour remplir cette fonction. Ce dernier a introduit le budget établi sur la base des performances dans 16 organismes pilotes pour l'élaboration du budget 2000 et a prévu de l'étendre à un plus grand nombre d'organismes en 2002. Le Bureau de la gestion budgétaire est également chargé de l'inspection lors de la mise en œuvre de vastes projets publics à long terme. L'idée est que l'inspection facilite la recherche de solutions aux problèmes posés tandis que les résultats peuvent constituer des informations utiles pour l'élaboration de budget. Pour compléter les évaluations *ex ante* des projets d'investissement, des études de faisabilité préliminaires sont réalisées pour les projets nationaux de grande envergure par le ministère de la Planification et du Budget avec l'aide de l'Institut coréen du développement. Un dispositif d'incitations financières a été mis en place également pour contribuer à rendre la gestion budgétaire plus efficace. Ce nouveau dispositif prévoit le versement d'une prime de 20 millions de wons coréens (US\$16 000 environ) aux personnes ayant contribué à la réalisation d'économies sur les dépenses ou à l'accroissement des recettes.

3. Gestion des performances à l'aide de nouveaux outils

Les nouvelles mesures adoptées en matière de gestion des performances par le ministère de la Planification et du Budget ont introduit quatre instruments : a) la budgétisation axée sur les performances ; b) l'inspection à l'achèvement des travaux ; c) les études de faisabilité préliminaires ; et d) le versement de primes pour la réalisation d'économies sur les dépenses ou l'accroissement des recettes. En 2000, certains organismes publics ont appliqué pour la première fois la budgétisation axée sur les performances et une étude portant sur différents programmes et projets a été lancée en 2001. Les études de faisabilité préliminaires ont commencé à être réalisées en 1999 et le versement de primes incitant à faire des économies sur les dépenses a été institué en 1998.

3.1. Budgétisation axée sur les performances

Orientations : Le ministère de la Planification et du Budget a introduit le budget axé sur les performances dans 16 organismes pilotes à compter de l'exercice 2000. Dans le cadre des études pilotes, chaque organisme choisi doit mesurer ses performances de manière systématique à l'aide des instruments suivants : un projet stratégique, des prévisions de performances et un rapport sur les performances. Le ministère de la Planification et du Budget et les organismes concernés doivent fournir des informations sur les résultats qui sont prises en compte pour l'élaboration du budget et la gestion organisationnelle.

Projets pilotes : Certaines particularités du secteur public telles que l'absence d'expérience dans la gestion des performances ou la difficulté de mesurer les performances ont été prises en considération et 16 organismes parmi lesquels le Bureau du développement rural rattaché au ministère de l'Agriculture et des Forêts et le Bureau chargé de la fourniture d'eau et du traitement des eaux usées rattaché au ministère de l'Environnement ont été sélectionnés pour la réalisation de projets pilotes en 2000. Les prévisions de performances de ces organismes ont été rendues publiques en mai. En 2001, 12 organismes ont complété la liste, parmi lesquels le Service des marchés publics et le Service des forêts. Leurs prévisions de performances ont été publiées en juin et les rapports sur les performances de l'exercice précédent ont été analysés et évalués en septembre. Le rapport sur les performances du Bureau du développement rural a été choisi comme modèle. En 2002, 11 organismes se sont ajoutés à la liste qui totalisait 39 organismes.

Contenu des prévisions de performances et du rapport sur les performances : Les prévisions de performances de chaque organisme doivent préciser la mission de ce dernier conformément à la législation en vigueur ; définir ses objectifs stratégiques à moyen terme (entre trois et cinq ans) ; définir des objectifs de performances tels que des objectifs à un an dans la perspective d'atteindre les objectifs stratégiques fixés ; définir des indicateurs de performance précis, objectifs et quantifiés et les méthodes de mesure utilisées ; faire des propositions liées à la stratégie et au projet telles que la mesure des politiques ou les méthodes utilisées pour établir des prévisions annuelles ; et enfin établir le budget correspondant aux objectifs fixés en indiquant son montant total. Le rapport sur les performances doit mentionner les principaux résultats réalisés, les objectifs de performances non réalisés et les raisons qui expliquent ces écarts ainsi que le calendrier prévu pour remplir les objectifs de performance non encore réalisés.

Exemple 1 : Le premier cas pilote de prévisions de performances a été celui du Bureau du développement rural en 2000. Conformément à la loi, la mission de ce bureau est de mettre en place les infrastructures nécessaires à la production agricole et d'améliorer la qualité de vie dans les zones

rurales. Le bureau a défini cinq objectifs stratégiques, parmi lesquels la garantie d'une stabilisation de l'activité agricole. Un des objectifs de performances dans la perspective d'une stabilisation de l'activité agricole est de réduire les dommages causés par les inondations en créant un dispositif de prévention des inondations. Pour évaluer la réalisation de cet objectif, l'organisme propose d'utiliser comme indicateur de performance le rapport de la superficie de la zone protégée par le dispositif de drainage sur la superficie de la zone à protéger conformément à l'objectif fixé. Le poste du budget correspondant à l'objectif de performance s'élève à US\$167 millions environ. D'après le rapport sur les performances publié en novembre 2001, le nouveau dispositif de drainage couvre une superficie supplémentaire de 9 000 hectares alors que la superficie à protéger jusqu'en 2009 était de 235 000 hectares. Le pourcentage des travaux réalisés a progressé par conséquent de 4% comme prévu. Le rapport préconise la poursuite du projet jusqu'à son terme et son déroulement comme prévu. Dans le rapport sur les performances, deux objectifs de performances non réalisés sont mentionnés. L'un concerne le faible niveau des ressources tirées du secteur des loisirs, celles-ci constituant un objectif visant à accroître le revenu des habitants des zones rurales. Le rapport précise qu'en raison de la récession qui a suivi la crise économique le secteur privé hésite à investir dans le secteur des loisirs. Cette tendance a eu pour conséquence une réduction de US\$3.5 millions du poste correspondant dans le budget 2001.

Exemple 2 : Les prévisions du Bureau des politiques technologiques rattaché au ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie constituent un autre cas de prévisions de performances établies en 2000. Les prévisions de performances mentionnent que l'objectif final du bureau est de renforcer les capacités d'innovation technologique en vue de favoriser la transition vers une structure industrielle adaptée à l'économie fondée sur le savoir. Par ailleurs, le développement des infrastructures technologiques, qui est l'un des objectifs stratégiques, a conduit à définir trois objectifs de performances dont l'un concerne la formation de techniciens. Le bureau a proposé que le nombre d'entreprises bénéficiant des formations soit l'un des neuf indicateurs de performance utilisés. US\$9.7 millions ont été affectés à la réalisation de cet objectif de performance. D'après le rapport sur les performances de 2001, le nombre d'entreprises qui a bénéficié des formations est passé de 17 à 25, soit une progression de 8%, et l'objectif a été pleinement réalisé. Le bureau a prévu de mettre en œuvre un projet identique et de taille comparable pour développer les infrastructures technologiques dans le domaine des technologies de l'information et de la biologie, en particulier. En revanche, l'objectif de performance fixé concernant les applications industrielles découlant d'inventions technologiques n'a pas été atteint. L'explication est que les taux d'intérêt étaient trop élevés et que ces applications exigeaient une garantie d'un montant trop important pour les PME, principale cible des mesures de financement du programme. En 2001, le bureau a modifié les conditions d'obtention de prêts, les taux d'intérêt ont été réduits et les exigences en matière de garantie assouplies.

Exemple 3 : Le Bureau de la propriété intellectuelle est notre troisième exemple. Cet organisme fait partie des projets pilotes depuis 2001. Son premier rapport sur les performances n'était pas encore publié au moment que cet article a été rédigé. Il a pour mission conformément aux dispositions légales d'encourager les activités visant à créer, protéger ou utiliser les technologies récemment inventées. Trois types d'objectifs stratégiques ont été définis, l'un porte sur les politiques avancées en matière de droits de la propriété industrielle dans la perspective d'une économie fondée sur le savoir. Un objectif de performances relatif aux politiques avancées en matière de droits de la propriété industrielle est le renforcement des services d'information industrielle. Deux indicateurs de performance proposés sont le nombre de consultations du site Internet du Service d'information technique sur les brevets et le nombre de visiteurs aux salons de l'investissement dans les technologies brevetées et la distribution de produits. L'importance du budget correspondant à cet objectif de performance est de l'ordre de US\$16 millions.

Les trois exemples cités montrent que même si le ministère de la Planification et du Budget a instauré le budget axé sur les performances dans les organismes pilotes, leurs objectifs de résultats ne figurent pas systématiquement dans leur présentation de budget. Ce n'est éventuellement le cas que si les objectifs sur les produits permettent d'effectuer des mesures précises. Par ailleurs, ce document n'indique pas, en général, de quelle manière les produits contribuent à réaliser les résultats attendus. Il n'existe, à ce jour, aucun lien direct entre les objectifs définis en termes de produits ou de résultats et le budget global de l'administration.

3.2. *Inspection à l'achèvement des travaux*

Orientations : Le ministère de la Planification et du Budget reconnaît que le contrôle réalisé à l'achèvement de la mise en œuvre de projets publics de grande dimension nécessite une analyse des résultats ou pose sinon des problèmes qui ont été soulevés par l'Assemblée nationale et le Conseil national de l'audit et l'inspection. Ces inspections devraient contribuer à résoudre les problèmes posés et leurs résultats fourniraient des informations utilisées pour l'établissement du budget de l'exercice suivant. En 2001, le ministère de la Planification et du Budget a sélectionné 20 programmes et projets publics importants pour lesquels une analyse systématique paraissait nécessaire. Il s'agissait en particulier d'un programme de logements sociaux, d'un programme indépendant de formation professionnelle, d'un programme de traitement médical préventif, d'un programme concernant un fonds régional de garantie, d'un projet de création de centres de recherche régionaux, d'un projet de réaménagement d'espaces verts en vue d'améliorer l'environnement dans des zones résidentielles, un projet de construction de centres d'innovation technologique, un projet d'aménagement de complexe agro-industriel, entre autres. En 2002, 30 nouveaux programmes et projets allaient être sélectionnés pour des missions d'inspection.

Equipes chargées de l'inspection : En 2001, les 20 projets ont été répartis entre 11 services en fonction de leur spécialité et de la similitude des contrôles à effectuer et 11 équipes ont été mises en place dans les services créés au ministère de la Planification et du Budget. Un responsable a été nommé à la tête de chaque service et a été chargé de définir les modalités de fonctionnement de son équipe. En principe, chaque équipe comprend un directeur adjoint du ministère de la Planification et du Budget, un responsable du ministère technique concerné et un ou deux spécialistes issus du secteur privé, de l'enseignement supérieur ou d'ONG. L'organisation et l'activité de l'équipe sont définies librement, en majeure partie, par le responsable de l'équipe. Les équipes sont chargées de la conduite de l'inspection de chaque projet et de l'élaboration des rapports d'inspection. Le ministère de la Planification et du Budget a indiqué que les conclusions du rapport final seraient prises en compte dans le budget 2002.

Techniques d'inspection : Au lieu de proposer une orientation abstraite des politiques à long terme, la démarche adoptée dans ces inspections a été de privilégier l'obtention d'informations détaillées sur les projets sélectionnés pouvant jouer un rôle important dans l'élaboration du budget 2002. La procédure d'inspection comporte plusieurs étapes. La première concerne l'étude minutieuse du projet en question. Pour répondre à la finalité et à l'orientation de l'inspection, l'équipe chargée de l'inspection doit avoir une connaissance approfondie du projet, en particulier de son contexte, de ses spécificités et des performances antérieures. Les avis formulés par des institutions telles que l'Assemblée nationale, le Conseil national du contrôle et de l'inspection ou les ONG s'appuient sur les documents et rapports établis par les organismes ou les ministères concernés à la suite d'inspections réalisées sur le site. La deuxième étape est consacrée à l'étude des projets des ministères techniques et de l'exécution des budgets à l'appui de documents et de visites sur le site. Cette étape peut inclure l'envoi de

questionnaires aux ministères techniques ou une visite. Le rapport final est élaboré à l'appui des avis rassemblés de spécialistes et de clients des projets, puis il fait l'objet de discussions entre le Bureau de la gestion budgétaire, le Bureau du budget et l'équipe d'inspection. Enfin, l'équipe d'inspection formule les conclusions de la mission d'inspection dans un rapport final soumis au Bureau du budget du ministère de la Planification et du Budget ainsi qu'au ministère chargé du projet. Toute la procédure peut prendre environ cinq mois, de mars à juillet, en général.

Résultats : Les mesures de suivi recommandées dans le rapport final répondent en général à deux objectifs : efficacité budgétaire et améliorations institutionnelles. Une des recommandations formulées dans le rapport 2001 en matière d'efficacité budgétaire était que les projets d'amélioration de l'environnement des zones résidentielles se concentrent durant l'exercice sur l'achèvement des travaux dans les quartiers existants. Le rapport a également conseillé que le volume des projets de réaménagement d'espaces verts soit revu à la baisse en 2002 compte tenu de la réduction du volume total des projets à long terme. Outre les améliorations relatives à l'efficacité budgétaire, les mesures apportant des améliorations sur le plan institutionnel revêtent également une grande importance. Pour déterminer si ces mesures ont été appliquées ou non, il convient de consulter les ministères techniques concernés. Le rapport 2001 proposait que le pourcentage des subventions publiques dans les projets de réaménagement d'espaces verts soit ramené de 80 à 70%. En ce qui concerne le projet de fonds régional de garantie, il suggérait un rééquilibrage des taux de subventionnement entre l'administration centrale et les autorités locales. Le rapport d'inspection formule parfois des propositions de modification de la réglementation en vigueur ou d'intégration du projet en question dans le dispositif en place, si nécessaire. Dans ce cas, les ministères techniques doivent approfondir les études sur lesquelles ces recommandations sont fondées. En ce qui concerne les projets d'amélioration de l'environnement des zones résidentielles, le rapport a suggéré l'adoption d'une loi sur l'amélioration de l'environnement dans les zones résidentielles qui permettrait de supprimer le subventionnement des projets après 2004.

3.3. *Études de faisabilité préliminaires*

Orientations : L'amélioration du dispositif d'évaluation *ex ante* a également une grande importance pour la qualité des dépenses publiques. Depuis 1999, le ministère de la Planification et du Budget réalise des études de faisabilité préliminaires en vue d'accroître l'efficacité des décisions prises concernant les grands projets d'investissements publics sur toute la durée du cycle du projet qui se compose des phases de conception, de mise au point, de mise en œuvre, d'évaluation, etc. Les pouvoirs publics s'intéressent avant tout à l'amélioration des méthodes d'évaluation *ex ante* dans la phase d'élaboration grâce à l'utilisation d'analyses coûts-avantages et d'analyses multi-critères. Les directives sur les études de faisabilité préliminaires visent à optimiser la productivité économique grâce à la sélection de projets d'investissements publics de grande envergure répondant à des priorités définies de manière transparente et objective. Dans le cadre de la nouvelle procédure, le Centre de gestion des investissements publics rattaché à l'Institut du développement de la Corée a été créé par le ministère de la Planification et du Budget pour conduire les recherches nécessaires et assurer la gestion opérationnelle des études de faisabilité préliminaires.

Méthodes : Conformément à l'amendement de la Loi sur le budget et la comptabilité de 1999, la réalisation de grands projets de construction d'un coût total estimé supérieur à 50 milliards de wons coréens (environ US\$40 millions) doit inclure les phases suivantes : étude de faisabilité préliminaire, étude de faisabilité détaillée, ingénierie de base, ingénierie détaillée, acquisition des droits de passage et réalisation des travaux. Alors que la conduite de l'étude de faisabilité détaillée et des étapes

suivantes est assurée par les ministères techniques le ministère de la Planification et du Budget est chargé de mener la première étape de la procédure qui est l'étude de faisabilité préliminaire. Celle-ci est conduite par une équipe de recherche pluridisciplinaire mise en place par le Centre de gestion des investissements publics et composée en général d'économistes, de spécialistes des transports et d'ingénieurs en génie civil. Le regroupement de spécialistes issus de domaines et d'organismes différents offre une diversité de points de vue bénéfique pour l'évaluation et améliore la transparence et l'objectivité des décisions prises. La réalisation d'études de faisabilité préliminaires nécessite de mettre en place un cadre d'évaluation type. Le Centre de gestion des investissements publics a publié plusieurs manuels d'évaluation pour les projets d'infrastructures routières, ferroviaires, d'aéroports ou de ports maritimes depuis 1999. L'analyse coûts-avantages est l'élément central du cadre d'évaluation présenté dans les manuels. L'étude de faisabilité préliminaire comprend toutefois deux volets, l'un porte sur « l'analyse économique » fondée sur l'approche coûts-avantages et l'autre concerne « l'analyse des politiques mises en œuvre » répondant à des problèmes de société difficiles à quantifier. L'évaluation globale d'un projet est réalisée à partir des conclusions de « l'analyse économique » et de « l'analyse des politiques poursuivies ». La méthode de la hiérarchie multi-critères et l'approche de la prise de décision à critères multiples sont utilisées dans la synthèse des résultats d'analyse et la prise de décision globale sur les projets. Complétant les manuels et les directives publiés par le Centre de gestion des investissements publics, des manuels sur les études de faisabilité détaillées sont élaborés sous la direction des ministères techniques.

Résultats : Sur la base de l'étude de faisabilité préliminaire, seuls certains types de projets évalués capables de remplir les critères d'investissement peuvent être approuvés et mis en œuvre. Entre 1999 et 2001, 41 projets sur 90 ont été acceptés à la suite de la réalisation d'une évaluation sur la base d'une étude de faisabilité préliminaire. C'est l'une des expériences les plus remarquables de la gestion publique en Corée. Avant l'instauration de l'étude de faisabilité préliminaire, les études de faisabilité étaient réalisées par les ministères techniques et la quasi-totalité des projets était acceptée. La nouvelle procédure appliquée principalement aux grands projets de construction pourrait être étendue à d'autres domaines tels que les programmes de subventionnement et de financement.

3.4. Primes incitant les économies sur les dépenses ou les augmentations de recettes

Orientations : Pour encourager l'effort accompli par certains agents de leur propre initiative pour réaliser des économies sur les dépenses ou accroître les recettes, le ministère de la Planification et du Budget a mis au point en 1998 un système d'incitations financières. Le dispositif comprend deux opérations : premièrement, le versement de primes aux agents qui, par leur initiative ou leur effort, ont contribué à la réduction des dépenses ou à l'accroissement des recettes et deuxièmement, la réduction proportionnelle à l'économie réalisée du poste correspondant dans le budget de l'exercice suivant. Chaque année, la Commission d'attribution des primes présidée par le vice-ministre de la Planification et du Budget se réunit pour examiner les résultats de chaque ministère technique et attribuer les primes. Depuis 2001, des primes peuvent également être attribuées aux personnes du secteur privé qui proposent d'excellentes solutions pour réaliser des économies sur les dépenses ou accroître les recettes.

Méthode : Des primes sont attribuées dans quatre types de cas : les réductions de personnel, les économies réalisées sur les dépenses courantes, les économies réalisées sur les dépenses liées à un projet ou un programme économique et les augmentations de recettes. Dans le cas d'une réduction d'effectif, la prime versée peut être égale à la diminution correspondante des frais de personnel sur un an. En cas d'économies réalisées sur des dépenses de fonctionnement ou le coût d'un projet ou d'un

programme, le plafond de la prime versée peut aller jusqu'à 10% et 50% de l'économie réalisée, respectivement. L'écart important entre le plafond des primes versées en cas de réduction de dépenses courantes et de réduction de dépenses liées à un projet ou un programme s'explique par la difficulté de réduire les dépenses courantes. En aucun cas, la prime versée par agent ne peut dépasser 20 millions de wons (environ US\$16 000). La mesure qui s'ensuit est une réduction du budget de l'exercice suivant qui est égale à la diminution des frais de personnel découlant de la baisse d'effectif ou à 30% des économies réalisées sur les dépenses courantes ou au montant total des économies réalisées sur les dépenses liées aux principaux projets ou programmes concernés.

Résultats : En 1998, neuf organismes (12 dossiers) ont obtenu des primes et celles-ci se sont élevées à 4.3 milliards de wons (US\$3.4 millions environ) pour un montant total d'économies réalisées sur des dépenses et d'augmentations de recettes de 12.7 milliards de wons (US\$10.2 millions environ). En 1999, 18 organismes (281 dossiers) ont permis de réaliser une économie sur le budget de 1 848.7 milliards de wons (US\$1.5 milliard environ) et le montant total des primes versées s'est élevé à 11.1 milliards de wons (US\$8.9 millions). Dans un souci d'équité en raison du caractère technique de la sélection, des spécialistes des domaines concernés font partie du Comité de sélection depuis 1999. En 2000, les économies réalisées sur le budget ont atteint 1 400 milliards de wons (US\$1.1 milliard environ), elles ont été le fruit des initiatives de 16 organismes (305 dossiers) et le montant des primes versées a été de 7.4 milliards de wons (US\$5.9 millions environ). En 2001, 11 organismes ont économisé 1 030 milliards de wons (US\$820 millions environ) et obtenu des primes pour un montant de 2.2 milliards de wons (US\$1.8 million environ).

Exemples : En 2001, le ministère de l'Information et de la Communication a lancé un nouveau type de timbre sur lequel figure la photo ou le logo de l'expéditeur. L'utilisateur peut choisir d'utiliser un timbre personnalisé avec sa photo ou son logo au lieu d'un timbre classique. Cette invention a permis de réaliser depuis avril 2001 un chiffre d'affaires de 2.5 milliards de wons (US\$2 millions) qui a largement compensé le recul de la vente de timbres imputable à l'utilisation accrue d'Internet et du courrier électronique ; une nouvelle tendance à collectionner les timbres est apparue, activité qui comptait de nombreux amateurs dans le passé. L'auteur de cette invention a reçu une prime de 20 millions de wons (US\$16 000 environ) correspondant au plafond par bénéficiaire. Un autre exemple de prime concerne les travaux de dragage du port d'Ulsan. Le ministère des Affaires maritimes et de la Pêche a économisé 16.1 milliards de wons (US\$12.9 millions environ) grâce à l'utilisation d'une technologie plus avancée. Cette nouvelle technologie, la *Hopper Method*, se distingue par son excellence tant sur le plan technique qu'économique ou environnemental. Le recours à cette méthode a permis d'économiser 40% des dépenses prévues. Les primes versées aux quatre agents qui ont contribué à l'invention de cette nouvelle technologie, se sont élevées au total à 18 millions de wons (US\$14 000 environ).

4. Présentation d'un rapport à l'Assemblée Nationale et élargissement des opérations à l'ensemble de l'administration

En Corée, l'amélioration de la qualité de la mise en œuvre des politiques et de la fourniture des services est au centre de la gestion des performances mais la législation ne contient aucune obligation de reddition de compte à l'Assemblée nationale. Les résultats d'évaluation des performances ne sont pas présentés systématiquement à l'Assemblée nationale mais sur une base *ad hoc*. Aucune disposition ne requiert que le ministère de la Planification et du Budget soumette un rapport sur les résultats d'évaluation à l'Assemblée nationale. Le Conseil national du contrôle et de l'inspection rend compte de son activité au Président directement et pas à l'Assemblée nationale. Cependant, chaque ministère

ou organisme concerné a été encouragé à revoir ses indicateurs pour qu'ils soient en relation avec les objectifs de performance mentionnés dans les prévisions ainsi qu'à faire figurer ces informations dans son rapport annuel. La gestion des performances est considérée essentiellement comme un instrument qui permet au pouvoir exécutif d'améliorer la qualité de l'information sur les politiques menées ce qui montre que les documents ne sont pas spécialement destinés à l'Assemblée nationale. Cette dernière s'intéresse actuellement à la question et certains de ses membres ont demandé des informations sur la gestion des performances aux organismes concernés. Toutefois, une modification de la Loi sur le Budget et la Comptabilité est à l'étude et devrait obliger le ministère de la Planification et du Budget à remettre un rapport annuel sur l'évaluation des performances des principaux programmes et projets à l'Assemblée nationale. L'examen des rapports annuels sur les performances par le corps législatif devrait accroître l'importance accordée à la gestion budgétaire axée sur les résultats.

La gestion et l'évaluation des performances concerne essentiellement certains organismes rattachés à l'administration centrale mais ne s'applique pas à l'administration dans son ensemble. Les questions transversales ne font pas l'objet d'évaluations mais certains ministères sont évalués à travers les organismes qui leur sont rattachés. Cette situation est principalement liée au fait que le système d'évaluation des performances n'incite guère les organismes à s'intéresser aux questions interministérielles. Certaines autorités locales ont adopté la gestion des performances mais son application dans la plupart des cas n'est pas aussi poussée que dans les ministères centraux.

5. Réponse aux besoins du citoyen et courrier électronique

Un objectif majeur de la gestion des performances est d'apporter des changements tangibles et appréciables pour l'utilisateur ou la collectivité. La priorité est donnée à la réduction des sureffectifs et des lourdeurs administratives dans les services publics à tous les niveaux. La transparence est primordiale pour que la réforme du secteur public jouisse de la confiance du public. Dans cette optique, le gouvernement coréen tente d'élargir l'obligation de publier des informations sur les performances et prévoit la mise en place d'un indice des services publics sur la base des mesures effectuées par l'administration et le public en tant que consommateur. Pour améliorer la qualité des services publics, des chartes du citoyen ont été définies pour certaines entreprises et organismes publics. Des normes de qualité de service ont été établies en 1999 pour 19 entreprises publiques et 10 organismes pilotes, parmi lesquels des services de santé, de police, le métro, le service des passeports, etc.

Pour répondre à l'exigence du gouvernement électronique fondé sur le savoir qui est d'accroître la satisfaction des usagers et l'efficacité de l'administration en se concentrant sur les tâches essentielles, le gouvernement a privilégié l'utilisation des technologies de l'information, en attribuant un compte e-mail à chaque agent, en créant un système de gestion de l'information qui délivre des autorisations électroniques pour les fonctions administratives et un système de guichet unique et de service continu qui utilise les technologies de l'information. Pour améliorer la transparence et l'efficacité des procédures de marchés publics dans les entreprises publiques, sept d'entre elles qui traitent des opérations importantes comme la Société coréenne d'électricité ou la société coréenne Telecom ont mis en place leur propre système électronique de passation de marchés publics.

Si elle bénéficie de la participation du citoyen, la réforme de la gestion des performances sera plus efficace. Les pouvoirs publics veulent encourager une plus grande participation du citoyen à l'élaboration de l'agenda, la mise en œuvre et l'évaluation de la réforme.

6. Enseignements tirés et problèmes soulevés

La gestion des performances dans le domaine de l'action publique n'a pas été très efficace en Corée, en particulier dans la période qui a précédé la crise économique de 1997. Après la crise économique, les pouvoirs publics ont procédé à une refonte institutionnelle de la gestion axée sur les résultats et de l'évaluation. Les pratiques expérimentales liées à la budgétisation axée sur les performances, à l'inspection à l'achèvement des travaux, aux études de faisabilité préliminaires et au versement de primes pour récompenser la réalisation d'économies sur les dépenses ou les augmentations de recettes par le ministère de la Planification et du Budget sont de bons exemples des nouvelles mesures mises en œuvre. Il reste différents domaines où il est possible d'améliorer l'efficacité de la gestion des performances des politiques et des programmes.

6.1. *Incohérence des directives concernant l'application des évaluations*

La définition de l'évaluation est différente selon les organisations gouvernementales chargées d'évaluer l'action des pouvoirs publics en Corée. Il existe, bien qu'elle soit très limitée, une convergence de vue entre le ministère de la Planification et du Budget et les ministères techniques sur la définition et le rôle de l'évaluation, mais à ce jour aucun concept précis n'a été développé ni mis en pratique concernant l'évaluation de l'action publique. Cette situation crée un certain flou au niveau conceptuel et pratique sur ce qui doit faire l'objet de l'évaluation. Concrètement, le ministère de la Planification et du Budget est chargé de l'évaluation des politiques, en général, et les ministères techniques ou des organismes publics conduisent des évaluations techniques ou expérimentales des programmes ou projets ; en revanche, rares sont les évaluations de politiques, programmes ou projets menées par le Conseil national du contrôle et de l'inspection.

L'évaluation des politiques et des programmes ne semble pas obéir à une logique bien précise. Toutefois, il faut tenir compte du fait que le choix des techniques d'évaluation est imposé par le type de l'évaluation réalisée. Néanmoins, il semble qu'on ait tendance à se cantonner à des méthodes et des techniques élémentaires d'évaluation analytique, choisies sur une base ad hoc. Il est nécessaire d'élaborer des directives plus spécifiques sur les approches et les techniques d'évaluation des politiques, des programmes ou des projets. Il convient de définir plus précisément et de mesurer la production et les résultats des politiques, des programmes ou des projets.

6.2. *Absence de collaboration*

Il semble que les principales institutions chargées de l'évaluation des performances, le ministère de la Planification et du Budget, les ministères techniques et le Conseil national d'audit et d'inspection n'aient pas établi de relation de travail entre elles, et que chacune réalise ses propres évaluations des politiques. Bien que les fonctions qui leur sont attribuées soient différentes sur certains points, il reste des domaines où leurs activités se chevauchent dans la mesure où les évaluations et les audits des politiques, programmes ou projets ne sont pas véritablement indépendantes les unes des autres. L'absence de collaboration entre les institutions conduit à une inefficacité dans le domaine de l'évaluation.

Il n'existe pas d'échange régulier d'informations sur les résultats d'évaluation entre les autorités concernées de même niveau hiérarchique dans l'administration. Aucun échange systématique d'informations concernant l'évaluation, le contrôle ou l'inspection, en particulier, n'a été mis en place entre les organismes publics. Les services chargés du contrôle interne, de l'inspection et de l'évaluation interne n'entretiennent de relations qu'avec les institutions qui les supervisent.

6.3. Spécialisation et formation inadéquate du personnel

Dans tous les organismes publics, le personnel qui est chargé de la gestion des performances n'est pas suffisamment spécialisé. La politique de recrutement actuelle permet d'engager du personnel conscient des tâches et obligations à remplir mais elle n'est pas en mesure de recruter des personnes ayant une connaissance approfondie de la gestion des performances et de l'évaluation des politiques. Concrètement, les responsables qui ne sont pas vraiment des spécialistes de l'évaluation des politiques ont tendance à assumer des fonctions d'exécution. Dans ces conditions il ne faut guère s'attendre à ce que les évaluations soient efficaces.

6.4. Responsabilité mal définie

Toutes les institutions impliquées dans l'évaluation et l'audit des performances – le ministère de la Planification et du Budget, les ministères techniques et le Conseil national du contrôle et de l'inspection – sont confrontées à un problème de responsabilité.

Les ministères techniques doivent présenter un rapport sur leurs produits en annexe du budget qu'ils soumettent au ministre de la Planification et du Budget mais il n'existe pas de lien direct entre les informations contenues dans ce rapport et le budget. De plus, les ministères techniques ne sont soumis à aucune obligation de rendre compte de leur activité à l'Assemblée nationale. Le Conseil national du contrôle et de l'inspection qui ne remplit qu'un rôle de conseiller auprès du Président n'est pas un organisme d'audit et d'inspection indépendant. Il ne doit pas rendre compte de son activité à l'Assemblée nationale mais au Président. Il est susceptible, du fait de ses relations étroites avec le Président, d'effectuer lui-même les contrôles et les évaluations au lieu de recourir à des audits indépendants ayant un caractère juridictionnel. Par ailleurs, le Conseil ne dispose d'aucun pouvoir pour faire appliquer ses propositions après l'évaluation.

Le ministère de la Planification et du Budget pose aussi un problème de responsabilité. Il est chargé de l'élaboration du budget et de sa mise en œuvre dans la phase initiale. Il n'est donc pas le mieux placé pour conduire l'évaluation des résultats de l'élaboration et de l'exécution du budget qu'il a effectuée lui-même. Étant donné que selon le dernier projet d'amendement de la Loi sur le budget et la comptabilité, les rapports annuels sur la gestion des performances devraient être présentés à l'Assemblée nationale la responsabilité du ministère de la Planification et du Budget envers l'Assemblée devrait être renforcée à l'avenir.

6.5. Manque d'efficacité des propositions mises en œuvre après l'évaluation

Comme il a déjà été mentionné, les recommandations mises en œuvre après l'évaluation par le ministère de la Planification et du Budget, le ou les ministères techniques concernés ou le Conseil national du contrôle et de l'inspection se révèlent souvent inefficaces dans leurs effets sur le processus budgétaire des ministères concernés. Puisque l'application des recommandations formulées dans l'évaluation n'est pas contraignante l'analyse des résultats en la matière a toutes les chances de se limiter à une procédure de routine au plan politique ou administratif.

Cependant, dernièrement certaines propositions mises en œuvre par le ministère de la Planification et du Budget à la suite d'évaluations se sont révélées efficaces dans le seul domaine de l'application de nouveaux outils d'évaluation comme l'élaboration de budget centrée sur les performances, l'inspection à l'achèvement des travaux, les études de faisabilité préliminaires, le versement de primes pour les économies réalisées sur les dépenses.

7. Défis à relever

Comme l'indique le présent document, le Gouvernement coréen ne s'est véritablement lancé dans la réforme de la gestion des performances et de la procédure budgétaire que depuis peu de temps. L'adhésion à « une nouvelle culture de la gestion des performances et de l'évaluation » en Corée ainsi que la conception et l'instauration d'un dispositif budgétaire axé sur les résultats constituent le principal défi à relever.

Il convient de concentrer l'effort sur trois grands domaines : *a)* la mise en place de projets pilotes de budgétisation centrée sur les performances intégrés à un système global de suivi des performances ; *b)* le développement d'évaluations de performances avancées et spécialisées dans les ministères techniques ; et *c)* le recentrage de l'activité d'audit du Conseil national du contrôle et de l'inspection sur les évaluations de programmes au détriment des audits comptables. Aucune de ces actions n'est simple à réaliser et exigera un effort soutenu pendant de nombreuses années. Le faible d'intérêt que manifeste les ministères techniques pour le suivi des performances et l'évaluation de programmes pose un problème particulier.

Actuellement, l'effort porte principalement sur le deuxième type d'action, à savoir encourager les ministères techniques à utiliser les meilleures pratiques dans le domaine de la gestion des performances. Dans ce but, nous élaborons actuellement une stratégie d'évaluation globale comparable à celle de grands pays Membres de l'OCDE. Dans cette action, le ministère de la Planification et du Budget jouera un rôle important puisqu'il mettra en place les structures de la gestion des performances à l'échelle de l'administration centrale, établira des directives pour les services centraux et les organismes publics, assurera un contrôle qualité des évaluations et instituera un retour d'informations sur les résultats dans le cycle budgétaire.

En même temps, nous veillons à ne pas « imposer » trop de réformes aux ministères techniques. Au niveau des produits finals ou des résultats, la gestion des performances ne peut être la plus efficace possible, en particulier en ce qui concerne les évaluations de programmes, que si les ministères techniques les acceptent et utilisent librement. Le défi consiste à trouver un juste équilibre entre donner une impulsion suffisante et limiter au maximum la résistance des ministères techniques.