

Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Corée

MONOGRAPHIE

Patrick Dubarle



Datar

Cette publication de la collection *Travaux en ligne* s'inscrit dans une réflexion plus large menée par la DATAR en 2009-2010 sur « Les politiques et pratiques d'aménagement du territoire dans 8 pays ».

Ce chantier a permis d'explorer les configurations territoriales et les stratégies de pays innovants ou performants dont la connaissance fait sens par rapport aux enjeux d'évolution et d'adaptation du modèle français. La réflexion a été concentrée sur trois thèmes prioritaires (attractivité et compétitivité, métropolisation et développement durable) considérés comme structurants pour l'aménagement du territoire aujourd'hui, et ce, à des échelles ou dans des contextes extrêmement variables. Chacun de ces thèmes a été analysé à la lumière des objectifs assignés par les politiques publiques nationales, de l'organisation territoriale et des outils d'aménagement et de développement mis en œuvre. Pour chaque pays, ont été identifiées *in fine* des pratiques significatives pour l'aménagement du territoire français.

Les études ont été réalisées avec l'appui :

- d'un comité de pilotage associant :

Michel Foucher, géographe et diplomate, professeur à l'ENS (Ulm) et directeur de la formation à l'IHEDN,

Florian Muzard, chargé de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

Paul-Henri Schipper, chargé de mission au ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)

Anne-Marie Zigmant, chargée de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

Marc Guigon, chargé de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, a assuré la coordination de la mission en Chine.

- et deux équipes de consultants :

□ *DPT (association de trois experts de l'aménagement du territoire)*

Peter Treuner (Allemagne)

Yves Paris (Espagne, Hongrie)

Jean-François Drevet (Hongrie, Suède)

□ *AEIDL (association européenne pour l'information sur le développement local) dont les experts ont tous travaillé pour l'OCDE*

Patrick Dubarle (Brésil, Corée)

Jean-Pierre Pellegrin (Brésil, Etats-Unis)

Frédéric Langer (Chine)

La coordination a été effectuée par Katalin Kolosy.

On trouvera dans la collection Travaux en ligne, sept des huit monographies réalisées. Celle relative aux « Pratiques d'aménagement du territoire en Chine » a été publiée à la Documentation française, en février 2011, dans la collection Travaux de la DATAR (N°13).

On notera qu'un séminaire *Prospective Info* « L'aménagement du territoire à l'international » s'est tenu le 24 novembre 2010 pour valoriser ces différentes études. Les actes sont disponibles sur le portail de l'aménagement du territoire : www.territoires.gouv.fr rubrique Prospective Info.

Cette étude ne représente pas nécessairement les positions officielles de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Elle n'engage que son ou ses auteur(s).

Délégation interministérielle à l'aménagement
du territoire et à l'attractivité régionale

8, rue de Penthièvre - 75 800 Paris Cedex 08
prospective@datar.gouv.fr | 01 40 65 12 34

Responsable des publications scientifiques :
Stéphane Cordobes

Coordination éditoriale :
Karine Hurel, Florian Muzard, Camille Rognant

Création graphique : Matthieu Renard
Couverture : Gaël chardon - CreativeCommons, 2008
Réalisation maquette : Datar - Equipe Prospective & études

RÉSUMÉ // 6

CHAPITRE 1 // 10

- 1.1 Introduction / 11
- 1.2 Cadre d'intervention / 12
- 1.3 Organisation du territoire / 16
- 1.4 Le plan de relance / 18
- 1.5 Conclusions / 19

CHAPITRE 2 : ATTRACTIVITÉ, COMPÉTITIVITÉ // 20

- 2.1 Capital étranger et zones franches / 22
- 2.2 Renforcer la R&D / 22
- 2.3 Promouvoir les *clusters* et les RIS / 25
- 2.4 Le capital humain / 26
- 2.5 Nouvelles directions pour la politique d'innovation régionale / 26
- 2.6 Conclusions / 27

CHAPITRE 3 : LE DÉVELOPPEMENT DURABLE // 30

- 3.1 L'État de l'environnement / 31
- 3.2 Environnement et développement / 32
- 3.3 La croissance verte / 33
- 3.4 Conclusions / 34

CHAPITRE 4 : QUESTIONS MÉTROPOLITAINES // 36

3.5 Le rôle de la *Korea Land Corporation* (KLC) / 38

4.2 Régénération et modernisation urbaine / 39

4.3 La gouvernance urbaine / 40

4.4 Coopération inter-métropolitaine et interrégionale / 41

4.5 Conclusions / 42

CHAPITRE 5 PRATIQUES SIGNIFICATIVES // 44

5.1 Très haut débit et informatisation de la société et des régions / 45

5.2 Les agences régionales d'innovation / 46

5.3 Le projet NURI (*New University for Regional Innovation*) / 46

5.4 Création de villes nouvelles : le cas de Songdo / 47

CONCLUSIONS // 48

ANNEXES // 52

RÉSUMÉ

La Corée a souvent été citée en exemple non seulement pour sa très forte dynamique de croissance depuis les années 60 (Le PIB par tête depuis cette période a été multiplié par plus de 100 et le pays est devenu la 13^{ème} puissance économique de la planète) mais aussi pour sa capacité à rebondir dans les périodes de bas de cycle.

Cette résilience ou réactivité devrait lui permettre de passer sans trop d'encombres la récession internationale présente. Il reste que le pays est maintenant confronté à un environnement plus difficile et plus compétitif. Les salaires ont cru rapidement, la croissance de la productivité de la main d'œuvre est insuffisante et le renforcement de ses positions sur les segments et secteurs de production où il est dominant s'avère ardu.

Le pays doit en effet changer son modèle de croissance jusque là fondé sur les productions de masse notamment sur les segments de faible ou moyenne valeur ajoutée et l'absorption de technologies élaborées à l'étranger. Concurrencée par le Japon et les pays les plus avancés de l'OCDE sur les technologies de pointe et les pays à bas coût comme la Chine sur les produits plus traditionnels, la Corée est maintenant contrainte d'accentuer son effort de R&D et de miser sur le savoir et la créativité.

Le pays fait face à des questions récurrentes :

- Le maintien de disparités territoriales et la concentration géographique des revenus et de la richesse dans la région

capitale (Gyeonggi province) ;

- Après la crise de 1997, la re-polarisation du développement sur Séoul et le corridor de Gyeongbu – Axe Séoul/Busan et la désindustrialisation de certaines grandes villes ;
- Les inégalités de revenus entre zones urbaines et rurales, amplifiées par la politique de stimulation des exportations ;
- Le degré de responsabilité encore faible des autorités locales, en dépit des progrès accomplis depuis la Loi sur l'Autonomie locale de 1988.

Le gouvernement s'est efforcé de traiter ces questions par une série de mesures de maîtrise de la croissance de Séoul et en misant sur une politique favorisant les pôles de croissance autres que la capitale. Il a aussi eu recours aux zonages, mais n'a pas, pour l'heure, réussi à endiguer la surconcentration qui affecte la région de la capitale qui s'accompagne d'externalités négatives : engorgement, pollution, disparités de revenus. Les pouvoirs publics ne semblent pas pour autant abandonner les mesures de relocalisation des institutions publiques, mais plutôt les étaler dans le temps. Les restrictions apportées à l'installation des établissements industriels dans la région capitale laissent quant à elles la place au renforcement des incitations au départ. La revitalisation des zones rurales donne la priorité au développement endogène et à la mise à profit du potentiel local.

En matière de politique technologique, l'accent est clairement mis dans la période récente sur la dimension territoriale

avec une focalisation particulière sur la dynamisation des *clusters* et les systèmes régionaux d'innovation. Dans ce contexte, les universités sont considérées comme des agents du développement régional, mais ce rôle est encore loin d'être exercé pleinement, surtout dans les régions hors capitale.

Enfin les efforts des autorités centrales pour promouvoir le développement des régions sont à apprécier dans le cadre d'un processus de décentralisation et de libéralisation de long terme qui s'accroît. Les pouvoirs locaux assument de plus en plus de responsabilités qu'ils financent : administration locale, collecte des ordures, aide sociale, promotion de l'industrie, développement local. Sur un certain nombre de domaines (par exemple affaires sociales, PME, travaux publics), la division des tâches n'est pas claire. Les pouvoirs locaux estiment que les activités des agences centrales empiètent sur leurs prérogatives. Ils sont aussi d'avis que les transferts de compétences vers les échelons inférieurs sont trop lents.

RÉPONSE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE TERRITORIALE

Même si le rééquilibrage territorial ne figure plus dans les premières priorités du gouvernement dans les circonstances actuelles, plusieurs politiques gardent une importance majeure :

La politique de compétitivité territoriale

Le gouvernement a engagé de nombreux programmes pour mieux asseoir son développement sur l'économie du savoir. Des investissements lourds ont été consentis pour assurer l'accès des entreprises et des citoyens aux technologies de l'information et au haut débit (la Corée est parmi les premiers pays du monde pour la part de la population possédant un ordinateur ou connectée à internet). La Corée est en outre passée du 16^{ème} rang pour les publications scientifiques en 2000 au 13^{ème} rang en 2003 (France : 7^{ème} rang).

Le développement technologique de l'économie accuse néanmoins un certain nombre de retards : (i) la qualité de la recherche publique est encore insuffisante ; (ii) la productivité de la R&D à l'université est peu élevée et les liens université /industrie plutôt faibles ; (iii) les grandes firmes diffusent l'innovation verticalement plutôt qu'horizontalement (vers les PME) ; (iv) l'inégalité territoriale en matière d'enseignement supérieur provoque un exode des cerveaux vers la capitale qui exacerbe les disparités régionales.

Pour résoudre ces problèmes, le gouvernement a affiné sa politique régionale d'innovation dans les dernières années, en soutenant la création de parcs scientifiques (les nouveaux parcs sont néanmoins plus petits que les précédents). Un plan de 5 ans pour favoriser l'essor des *clusters* a été mis en place dans 5 régions, puis étendu à 13 autres dans le cadre de l'*Industrial Cluster Activation Act* de 2002) et prolongé après 2003. L'innovation est aussi promue via le développement des zones spéciales et la création d'incubateurs locaux. Des agences régionales d'innovation avec une représentation tripartite (industrie, université, administration publique) commencent à voir le jour dans les régions (par exemple à Busan). La dimension régionale s'affirme enfin dans l'Enseignement supérieur avec le lancement du programme NURI (*New University for Regional Innovation*). Ce programme concerne 112 universités (hors de Séoul) et 111 projets pour une dépense de 1,5 Milliard de \$ en 2008.

Le développement durable

Le thème a gagné en importance dans la liste des priorités. En février 2009, la nouvelle administration a lancé un programme de croissance verte (*Green New Deal*). Il s'agit de renforcer la compétitivité de la Corée dans le domaine des industries vertes et créer des emplois. Le plan vise aussi à augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique du pays, d'accélérer la production de voitures propres, de « verdir » les logements et d'amplifier la lutte contre le changement climatique.

L'environnement reste cependant un domaine où la Corée n'occupe pas les premières places du classement dans la zone OCDE. En matière d'émission de gaz à effet de serre, de consommation d'énergie fossile ou de matériaux lourds, le pays est mal placé. Par ailleurs les investissements (notamment locaux) en matière de gestion de l'eau et d'élimination des déchets semblent insuffisants. Les municipalités sont souvent de trop petite taille pour traiter ces questions avec efficacité. En outre, le développement rural fait encore trop peu de place à la valorisation des aménités. Dans le domaine agricole, la politique de subvention à l'utilisation des engrais est toujours en vigueur.

Un certain nombre de grands projets de développement prennent toutefois de plus en plus en compte les contraintes écologiques. C'est le cas des projets de rénovation urbaine. Dans d'autres cas, les controverses sont fortes. On peut mentionner à ce propos le projet de Saemangum près de Kunsan (Region Cheonbukdo). Il s'agit, dans un estuaire de la côte Ouest, grâce notamment à une zone franche économique, de faire éclore sur un polder de 400 km², complexes industriels et cités d'habitation, plantations agricoles, zones naturelles et équipements de loisir. Près de 1,5 milliard d'euros ont déjà été dépensés. Le projet devrait coûter au total 3 milliards. L'endiguement de

l'estuaire est considéré par les associations écologiques comme fortement réducteur de la biodiversité et elles y sont opposées.

Autour des villes, des ceintures vertes ont été mise en place (*green belt*), aussi dénommées *Development Restricted Areas*. L'objectif est de rendre les cités plus agréables pour les habitants, de contrôler l'étalement urbain et de fournir des zones de loisirs pour la population. Comme l'a montré l'exemple de Séoul, les résultats sont mitigés et la capitale s'est étendue au-delà de la ceinture verte, aggravant les problèmes de transport. Dans certains cas, les ceintures vertes ont été abandonnées. Dans d'autres, les réglementations ont été récemment affaiblies, ce qui en limite l'impact.

Les questions métropolitaines

L'objectif est de faire de quelques villes, et surtout de Séoul, des plateformes et des carrefours (*hubs*) du nord-est asiatique. La ville de Séoul concentre 23% du PIB de la nation. Sa compétitivité repose sur sa capacité à concentrer le capital humain (60% des chercheurs du pays), à investir dans la R&D (plus de 3% du PIB local) et dans de nombreux clusters. Elle souffre cependant d'un afflux continu de population et de sévères problèmes de congestion et de pollution (impliquant des pertes de 1 à 2% du PIB d'après certaines études). Son attractivité internationale dépend aussi de ses efforts à réduire la pollution et la congestion ainsi que de sa capacité à exploiter ses aménités culturelles et naturelles. Une politique de rénovation urbaine (relativement décentralisée) commence à être mise en place, notamment avec le projet de restauration du district de Cheonggyecheon (impliquant notamment la destruction d'une autoroute).

La construction d'un grand Séoul se profile avec la création de la ville nouvelle de Songdo à 60 km de la capitale. L'ensemble en construction sur un vaste domaine « poldérisé » devrait s'affirmer comme une cité des sciences, du savoir et des technologies de pointe. Il comprend des complexes résidentiels, une université et une zone franche. La ville devrait accueillir 250 000 habitants en 2020. Cet ensemble pourrait constituer avec Incheon (troisième ville du pays) et Séoul (17 millions), une mégalopole du futur. Ces investissements devraient favoriser la compétitivité du

pays mais aussi rendre plus difficile l'effort de rééquilibrage territorial engagé.

L'effort de régénération urbaine s'appuie aussi sur un renforcement des autres grandes villes. A Busan, la stratégie se fonde sur l'extension du port et sa transformation en un méga-port pour containers, le développement de la zone franche et l'essor de plusieurs *clusters*. La coopération avec les villes voisines d'Ulsan et de Gyeongnam pourrait aider à développer le potentiel de la région sud-est et atteindre une masse critique. Des incitations au travers d'une réforme du système de subventions intergouvernementales pourraient permettre de vaincre les résistances à la coopération. A Daejeon, l'action gouvernementale consiste à créer une ville scientifique avec 28 centres de recherche publique et 27 laboratoires privés, regroupant 15 000 chercheurs et personnel de R&D.

Conclusions

La Corée a une longue expérience en matière d'aménagement du territoire, héritée notamment des nécessités pour le pays depuis plusieurs décennies d'organiser un développement urbain très rapide. Dans ce contexte, elle a fait montre d'une aptitude particulière pour utiliser à bon escient les nouveaux concepts de politique régionale, en tirer le meilleur parti et moderniser son approche. Si ces politiques n'ont pas toujours réussi, elles sont restées marquantes par le pragmatisme et l'absence de tabou avec lesquels elles ont été conduites, ainsi que par la détermination des gouvernements de les mener à bien.

On peut retenir de la stratégie coréenne :

- la nécessité de lier les actions de planification urbaine et les mesures visant à promouvoir la compétitivité des villes ;
- l'importance d'engager des budgets conséquents sur les systèmes régionaux d'innovation et les *clusters* et corrélativement de bannir le saupoudrage ;
- l'intérêt de mobiliser l'enseignement supérieur au service du développement régional et de renforcer les infrastructures de recherche locales et les moyens de communications (haut débit) ;
- la nécessité d'axer clairement les plans de relance sur l'innovation, les technologies vertes et la formation du capital humain.

CADRE GÉNÉRAL

1.1 INTRODUCTION

La Corée, depuis les années 60, a connu une trajectoire de croissance exponentielle, de toute évidence la plus rapide des pays de l'OCDE. Le PIB par tête pendant cette période a été multiplié par plus de 100. En particulier entre 1966 et 1996, le revenu par tête a cru en moyenne de 6,8% par an. Le 'Pays du Matin Calme' est devenu la 13^{ème} puissance économique de la planète.

Bien que sévèrement affectée par la crise de 1998 (appelé crise du FMI dans le pays), l'économie a ensuite puissamment rebondi. Néanmoins, elle fait maintenant face à un environnement plus difficile et plus compétitif. Les salaires ont cru rapidement dans les dernières années. Même si elle est encore souvent qualifiée de pays émergent, la Corée est concurrencée par le Japon et les pays les plus avancés de l'OCDE sur les technologies de pointe, et par les pays à bas coût comme la Chine sur les produits plus traditionnels.

Dans le même temps, le pays est confronté à des questions récurrentes :

- Le maintien de disparités territoriales et la concentration géographique des revenus et de la richesse dans la région capitale (Gyeonggi province) ;
- Après la crise de 1997, la 're-polarisation' du développement sur Séoul et le corridor de Gyeongbu –

Axe Séoul/Busan - (mutation vers les activités de service et conversion vers le *hightech*) et la désindustrialisation de certaines grandes villes ;

- Les inégalités de revenus entre zones urbaines et rurales, amplifiées par la politique de stimulation des exportations. La pauvreté se maintient à 8-10% dans les provinces de Chungnam et Chungbuk (sud du pays). Elle n'est que de 2% en zones urbaines métropolitaines ;

- Le degré de responsabilité relativement limité des autorités locales, en dépit des progrès accomplis depuis la Loi sur l'Autonomie locale de 1988.

Le gouvernement s'est efforcé de traiter ces questions par une série de mesures de maîtrise de la croissance de Séoul et par des mesures de développement des autres régions. D'autres initiatives, comme celles ayant trait à l'utilisation des sols et au logement, ont des répercussions territoriales et il faut aussi les prendre en compte dans une analyse de politique régionale, de même que le développement des infrastructures matérielles, notamment dans le cadre de l'effort de préservation de l'environnement.

Une attention particulière doit, de plus, être portée à la politique technologique. Si dans les deux dernières décennies, celle-ci s'est d'abord exprimée au moyen de mesures sectorielles, un tournant a été pris à partir des années 2000. L'accent est clairement mis dans la période récente sur la dimension territoriale avec une focalisation

particulière sur la dynamisation des *clusters* et les systèmes régionaux d'innovation.

Les interactions avec le système d'éducation deviennent aussi une préoccupation des politiques de compétitivité régionale, maintenant sur le devant de la scène.

Ces évolutions sont à considérer dans le cadre d'un processus de décentralisation et de libéralisation à long terme, qui s'accroît. Il reste que la structure pyramidale prévaut toujours et que les collectivités locales dépendent encore fortement de l'administration centrale qui ne les traite pas vraiment comme des entités juridiques indépendantes. Les partenariats verticaux et horizontaux restent difficiles à mettre en place. La conception et les performances de la politique territoriale continuent de s'en ressentir.

1.2 CADRE D'INTERVENTION

En Corée, la politique d'aménagement du territoire porte les marques de la période de reconstruction, tout en reflétant des traditions culturelles anciennes (*Dynastie Chosun*). Elle est caractérisée par :

- a) une forte implication des pouvoirs publics (un État entrepreneur) ;
- b) un accent sur l'aménagement spatial et les infrastructures physiques ;
- c) un biais en faveur de la politique des pôles de croissance ;
- d) l'inscription dans un cadre de planification et la mise en œuvre d'une vision constructiviste.

Le développement territorial a été mis en place dès la fin des années 50 à partir d'un certain nombre de lois (loi sur



Source : http://search.korea.net:8080/general/2008_fact_en.pdf - page 16

la planification urbaine, loi sur la programmation globale du développement national). Une fois les dommages de guerre réparés, le gouvernement Park lance un programme de développement à l'échelle du pays tout entier. L'État est l'acteur majeur de la reconstruction et l'administration locale est dirigée directement de Séoul jusqu'à la fin des années 80. Pendant les deux dernières décennies, l'État continue de se considérer comme l'animateur du rattrapage (voir encadré n°1) même si le pays a maintenant un niveau de développement qui le classe dans les nations émergentes et à forte dynamique de croissance.

La philosophie du développement régional garde aussi des ancrages anciens. Elle perdure en restant concentrée sur les programmes d'aménagement foncier, l'amélioration des systèmes de transport et de communication entre les principaux centres, ainsi que le renforcement des approvisionnements en ressources élémentaires (eau, énergie)¹. Elle traduit une vision quantitativiste du développement, souvent exprimée en km d'autoroute, tonnage de capacités portuaires, m³ d'eau disponible ou km² de zones industrielles.

Encadré n°1 : Reconstruction et rattrapage (1953-2000)

Après la fin de la deuxième guerre mondiale et surtout la fin de la guerre de Corée (1950-1953), le pays est dévasté et les infrastructures détruites. Les villes manquent de logement et ne sont pas prêtes à faire face à une croissance démographique rapide. La mise en place de plan d'urbanisme est une nécessité. Le gouvernement lance parallèlement dans les années 60 une réforme agraire et réalise des investissements massifs dans les infrastructures, modernisant les ports et construisant des centrales électriques. Les priorités, accordées jusqu'alors à la stabilité économique et au développement industriel fondé sur la substitution aux importations, sont modifiées pour orienter la stratégie vers les marchés extérieurs et les exportations. L'objectif est de transformer une économie assistée en une économie manufacturière orientée vers l'extérieur. Les raffineries et les cimenteries sont installées dans les villes portuaires et les industries à forte intensité de main-d'œuvre s'implantent pour la plupart dans les grandes villes. Urbanisation et industrialisation se soutiennent mutuellement. Dans la phase suivante, le gouvernement prépare le premier plan global de développement national (1972-1981) axé sur le développement d'une large base industrielle. L'accent est mis sur l'industrie lourde : sidérurgie, automobile, construction navale, chimie, électronique et métaux non ferreux. Dans le même temps, les « *Chaebols* », entreprises familiales, concentrent de plus en plus le pouvoir économique et contrôlent ces grands secteurs

¹ La Corée est ainsi marquée par la longue présence japonaise dans le pays. La culture japonaise conçoit en effet la politique territoriale au travers du prisme des infrastructures et de l'aménagement des sols. Le ministère des transports dans ce pays a été fusionné avec la « Land Agency » et il a la haute main sur l'aménagement du territoire.

industriels. Le développement des industries lourdes et de la chimie atteint son apogée au milieu des années 80. Les hausses de salaires, l'appréciation du won (monnaie nationale) et l'apparition de nouvelles barrières commerciales sur les marchés internationaux rendent plus difficile la poursuite du modèle de développement fondé sur les exportations de produits à faible coût de main d'œuvre. La Corée réoriente alors sa politique industrielle en favorisant les activités à forte intensité technologique et en s'appuyant davantage sur les mécanismes de marché plutôt que sur l'intervention de l'État. Le nouveau paradigme qui se fait jour au début des années 2000 s'appuie sur l'investissement étranger, la stimulation de l'innovation et l'exploitation du savoir.

En matière de politique régionale, le gouvernement coréen a suivi ces 40 dernières années une politique de développement à base de pôles de croissance. Pour alléger les pressions sur Séoul et doper la croissance, 12 pôles sont sélectionnés² en plus des trois grandes métropoles de Daejeon, Gwangju et Daegu. Il s'agit alors, dans ces villes, d'accorder une attention particulière à l'offre de services. L'essor des industries lourdes est en particulier construit à partir d'un petit nombre de zones industrielles, du moins dans un premier temps. Cette politique sera recentrée ultérieurement en se focalisant sur les *clusters* régionaux.

Pendant toute cette période, le recours à la planification spatiale a été constant. A la différence de la plupart des pays membres de l'OCDE, l'objectif national de la politique territoriale a en effet été synthétisé dès les années 70 dans le plan global de développement national, le PGDN, lequel présente une vision matérielle à long terme du territoire. Ce plan est le fruit d'une coordination interministérielle et approuvé en Conseil des Ministres. Il fixe les objectifs à long terme concernant la répartition de la population et des industries, la fourniture d'infrastructures, la gestion des ressources naturelles et la préservation de l'environnement.

Contrairement au premier plan, qui privilégiait exclusivement le développement industriel, l'objectif national pour le second PGDN (1982 -1991) et l'amélioration des conditions de vie favorisent explicitement le développement régional équilibré et la décentralisation démographique. Le troisième plan, quant à lui, tient compte des résultats mitigés du précédent, en particulier l'impuissance à réduire la concentration sur la région de Séoul. Il met particulièrement l'accent sur le développement décentralisé des régions en retard et leur qualité de vie, l'utilisation efficace des sols ainsi que sur le développement des relations entre les deux Corées. Il s'agit en particulier de conforter l'expansion des centres industriels le long de la côte ouest et de créer des districts de promotion du développement.

Si l'on distingue dans cette genèse et ces tendances des similarités avec l'aménagement à la française

² Parmi ces centres de croissance il y a notamment les villes de Chuncheon, Jeonju, Mokpo, Andong, Jinju et Jeju.

(accent sur l'urbanisation – les métropoles d'équilibres, effort de développement des régions en impliquant les grandes entreprises, peu de cas accordé aux PME et au développement local, pôles de croissance, planification territoriale), on note aussi des spécificités coréennes, notamment l'exceptionnelle rapidité du rattrapage entrepris (le développement fondé sur la région capitale ou le « Miracle de la Han river »), la faible implication des pouvoirs locaux ou le peu d'attention porté à l'environnement, du moins jusqu'au début du XXI^{ème} siècle.

Zonages

Si cette approche ne s'est pas démentie tout au long de la période de croissance rapide du pays, elle rencontre maintenant certaines limites. 45,5% de la population totale du pays habite actuellement dans la région capitale (cette part n'était que de 7,7% en 1955), alors qu'elle n'occupe que 11,8% de la superficie nationale. Par ailleurs, Séoul concentre au début des années 2000, 47,1% du PIB national et 62,7% des investissements en R&D. La plupart des agences publiques (85%) sont installées dans la capitale ainsi que l'écrasante majorité des quartiers généraux des principaux conglomérats et grandes entreprises industrielles (95% pour les 100 premières firmes).

Cette surconcentration conduit à une détérioration des aménités publiques, favorise le développement des pollutions et encourage la prolifération des goulets d'étranglement. La fracture sociale s'est aussi amplifiée, car la ville attire les plus qualifiés et les meilleurs talents. Les disparités régionales montrent une forte résilience, voire s'accroissent.

Cette polarisation très ancienne sur Séoul et sa région a suscité des politiques de rééquilibrage de la part des gouvernements (Voir Encadré n°2). Sous l'administration Roh Moo Hyun (le gouvernement au pouvoir de 2003 à 2007), le développement régional équilibré a d'ailleurs constitué le mot d'ordre central de la politique territoriale.

Encadré n° 2 : L'aménagement des sols en Corée

Il remonte aux années 70, lorsque le gouvernement a pris conscience des effets pervers de la surconcentration urbaine. A cette époque a été établi le Plan National d'Aménagement et de gestion des sols (PNAGS). Il divisait le territoire en 10 zones, simplifiées ultérieurement en 5 zones. Le PNAGS est le plan de référence, sauf en ce qui concerne la région de la capitale, régie par la Loi sur la Planification de la gestion de la croissance de la région capitale. Les 5 zones sont la zone urbaine (13,5%), la zone quasi-urbaine (1%), la zone quasi-agricole (26%), la zone agricole (48,3%) et la zone de protection de l'environnement naturel (11,2%). Les deux premières sont destinées au développement tandis que les deux dernières doivent être protégées. La zone quasi-agricole relève des deux catégories.

La loi sur la planification de la gestion de la croissance de la région de la Capitale a été promulguée en 1982 dans le but de répartir de manière plus homogène la population et les activités économiques. La région a été alors subdivisée en cinq sous-régions. La loi a pour objectifs de (i) contrôler la construction d'installations qui favorisent l'augmentation de la population ; (ii) de réguler le développement dans les zones à forte densité de population ; (iii) de construire des immeubles pour reloger la population dans les banlieues. Les restrictions imposées par cette loi prévalent sur tout autre aménagement autorisé par d'autres lois. En 1994, un amendement a ajouté une taxe sur les embouteillages et un contingent à l'implantation d'industries manufacturières. Le zonage a été simplifié et considérablement réduit avec une zone à contrôle de la surpopulation (17,8% de la superficie), une zone à croissance contrôlée (49,5%) et les zones de protection de la nature (32,7%).

Source OCDE

Les stratégies mises en place ont été qualifiées de stratégies 3 D (*Dispersion, Decentralisation, Division of spatial function*). La dispersion vise notamment à « étaler » les fonctions managériales centrales en les relocalisant partiellement hors de Séoul. La décentralisation consiste, suivant les termes du gouvernement, à améliorer le « mécanisme de gouvernement monopolistique des Autorités centrales pour donner plus de souplesse de fonctionnement aux collectivités locales ». La division spatiale équivaut à spécialiser le capital industriel dans les grandes villes régionales.

Dans ce cadre les divers gouvernements ont expérimenté divers instruments de maîtrise de la croissance de la capitale, notamment fondés sur le zonage (voir Encadré 2) :

- a) la relocalisation administrative et la délocalisation au sein de la région capitale (voir Encadré n°3)

- b) le programme de délocalisation des universités de Séoul. Depuis les années 70 une douzaine d'universités ont installé leurs établissements au delà des frontières de la région capitale, mais toutes ces implantations, sauf une, sont à moins de 150 km de Séoul³.

- c) une politique de restriction des établissements et équipements industriels qui font augmenter la population. Les restrictions sur le développement physique ont toutefois été modifiées en 1994 et la construction d'usines est désormais admise dans les limites fixées par chaque municipalité ou comté.⁴

- d) La délocalisation des établissements de production. Ces mesures consistent en des avantages fiscaux importants pour les entreprises désireuses de se réimplanter hors de

³ La population étudiante de la région capitale est passée de 46% du total en 1980 à 32,3% en 1995.

⁴ Les très grands investissements (par exemple les immeubles de bureaux de plus de 25.000 m² sont conditionnés par le versement d'une taxe sur les embouteillages égale à 10% du coût de la construction.

la région capitale : allègements fiscaux et/ou exonérations, possibilités d'emprunts, etc.

La stratégie a aussi été mise en œuvre en initiant un programme de revitalisation pour les zones déprimées. Ces zones sont délimitées au moyen de critères socio-démographiques, industriels, économiques et financiers. L'application de ces critères a conduit à sélectionner 70 des 232 municipalités et comtés du pays, notamment dans la région montagneuse de Bekdudaegan, les zones côtières du Sud-Ouest et les îles. Le « Compte spécial du Développement régional équilibré » a financé des programmes de développement dans ces régions notamment en matière de développement du patrimoine, de tourisme culturel, de marketing territorial et de formation.⁵ Le gouvernement a aussi identifié des zones économiques spéciales qui bénéficient d'exemption de réglementations (souvent en matière foncière.) Aucun financement n'est accordé par le gouvernement central pour ces zones, et les collectivités locales qui veulent participer au programme doivent elles mêmes fournir les fonds supplémentaires nécessaires. En mars 2007, 72 zones spéciales avaient été instaurées au cours de 10 programmations successives du SZEC (*Special Economic Zone Committee*) et 295 exemptions accordées.

Ces différents programmes ont en outre initié certains cas de revitalisation. Ils ont favorisé la délibération, la planification et les coopérations, et permis l'émergence de nouveaux groupes de leaders locaux. Les municipalités ont commencé à encourager l'entrepreneuriat et à multiplier les forums et les clubs. Ces programmes, même s'ils sont moins bien dotés, ne sont pas sans similarité avec les programmes européens de type LEADER.

Ces programmes ont aussi montré que les municipalités manquaient d'experts, que les incitations pour attirer les investissements privés dans ces zones et régions étaient insuffisantes et que les collaborations à l'échelon local laissaient à désirer.

Encadré n°3 : La Relocalisation administrative

Compte tenu de l'extrême centralisation du gouvernement coréen jusqu'au début des années 90, l'effort de rééquilibrage a naturellement porté sur le déplacement en région des agences et institutions publiques. Le gouvernement a d'ailleurs depuis très longtemps développé un arsenal de mesures visant la délocalisation des services de l'État, des institutions de recherche ou d'éducation ou la construction des équipements industriels. Le mouvement le plus important a concerné 9 agences publiques en 1985, délocalisées sur Daejeon (10 000 emplois). 12 années ont été nécessaires pour clore le processus. Un autre projet important a concerné

⁵ Successivement 113 et 107 millions d'euros ont été consacrés en 2005 et 2006 à ces zones via ce compte (nouvellement créé) en échelonnant les subventions en fonction du degré de dépression.

les compagnies d'assurances et le secteur médical. Des délocalisations ont aussi eu lieu au sein de la région de la capitale. Ainsi Gwacheon, quelques 40 km au sud de la capitale, est choisie dans les années 80 pour accueillir 60 000 personnes des services de l'administration centrale et de plusieurs ministères. La relocalisation des institutions publiques a été relancée avec la loi de 2005 (*Public sector relocation plan*).

L'idée de créer une nouvelle capitale a été poursuivie pendant un temps. Lui a été substitué le concept de cité administrative multifonctionnelle (MAC). La mise en œuvre semble toutefois difficile*. Il apparaît plus certain dans l'immédiat que se concrétise une nouvelle vague de délocalisations. De nouvelles entités publiques (175 d'entre elles sur 414 toujours implantées dans le grand Séoul) pourraient ainsi quitter la zone métropolitaine capitale. Au moins 41 institutions publiques reliées à 23 agences gouvernementales et 18 centres de recherche publiques pourraient néanmoins être transférés au MAC. Le processus ne commencerait qu'en 2012 et ne serait achevé qu'en 2030. La nouvelle ville compterait alors 500 000 habitants.

*la Cour Constitutionnelle avait déclaré le projet de construction d'une nouvelle capitale non constitutionnelle en Octobre 2004.

L'organisation institutionnelle

En Corée, les commissions présidentielles jouent le rôle de réservoirs d'idées et de concepteurs des stratégies gouvernementales⁶. Des budgets spéciaux (*Special accounts*) peuvent être dégagés pour soutenir et intégrer les programmes correspondant à ces stratégies. Pour l'heure, l'administration Lee Myung Bak est ainsi pilotée par des Comités présidentiels comme ceux sur le développement régional (PCRD), la croissance verte (*Green growth*) ou la décentralisation.

La mise en œuvre de la stratégie (micro et macro) territoriale est, quant à elle, du ressort de plusieurs Ministères avec des degrés d'implication différents. Comme mentionné plus haut, le Ministère des Activités Foncières, des Transports et des Affaires Maritimes (MLTM) a une responsabilité importante en matière d'aménagement du territoire (modèle japonais). Il s'occupe notamment de la planification territoriale globale, des programmes de grande envergure

⁶ Par exemple, la Commission Présidentielle sur le Développement Régional Équilibré ou PCBND (sous l'administration précédente) était composée de 12 membres appartenant au gouvernement y compris le Ministre de l'industrie et du Commerce et celui de la Planification et du Budget, de 16 membres nommés par le Président et d'un Secrétaire. Le PCBND pilotait quatre Comités d'experts sur la Région capitale (20 personnes), le Développement régional (17 personnes), l'Innovation régionale (20 personnes) et les Opérations institutionnelles (20 personnes). Un comité d'évaluation rendait compte des performances des programmes d'exécution et des comités spéciaux avaient été créés sous l'égide de l'université nationale d'Ulsan, les organisations publiques et la création des éco-communautés. En 2007, le budget spécial du PCBND avait été assuré à hauteur de 27% par le Ministère des transports, de 22% par celui de l'Agriculture, de 14% par celui de l'Industrie et du commerce et de 7% par le ministère de l'Éducation.

et des infrastructures, du logement, des transports et de la politique foncière. Le Ministère de la Stratégie et des Finances (MOSF) parallèlement à ses fonctions classiques (macroéconomie, fiscalité), cible le développement régional équilibré. Le Ministère de l'Administration Publique et de la Sécurité (MOPAS) supervise quant à lui les relations avec les collectivités locales. La dimension régionale est encore importante pour les activités du Ministère de l'Education, de la Science et de la Technologie (MEST), du Ministère de l'Economie du savoir (MKE) et les Ministères sectoriels (Environnement, Agriculture et forêt (MIFAFF). En revanche pour des ministères comme le Ministère de la santé, du Bien-être et de la Famille (MW), du Travail (MOLAB) ou de l'Egalité des Sexes (MOGE), ce rôle est beaucoup plus indirect, à l'exception de certains programmes.

Durant la période actuelle (2009), l'action des ministères prend place dans le cadre du quatrième PGDN (2000-2020). Celui-ci divise le territoire en 10 régions et définit des orientations pour le développement ultérieur de chacune d'entre elles. Ce plan fixe quatre objectifs résumés en une formule succincte : un territoire équilibré, vert, ouvert et unifié. La référence au territoire équilibré souligne la nécessité de l'intégration régionale et du développement équilibré obtenu grâce aux efforts consentis par chaque région pour renforcer sa propre identité locale. Le territoire vert met clairement l'accent sur l'intégration du développement territorial et de la protection de l'environnement dans l'optique d'un développement national durable et d'une meilleure qualité de la vie. Le territoire ouvert renvoie à l'ouverture à la communauté mondiale. Enfin, le territoire unifié encourage la réunification paisible et l'instauration de relations de coopérations entre les deux Corées.

La réunification est d'ailleurs à concevoir dans le cadre d'une stratégie de développement pour relier les trois sphères économiques de la mer jaune, de la mer de Chine orientale et du Pacifique en faisant de la Corée un pays stratégiquement intéressant ouvrant sur le nord-est asiatique. Cette région (comprenant Chine du Nord, les deux Corées, le Japon, la Russie d'Extrême-Orient et la Mongolie) regroupe 700 millions d'habitants. Un rôle important est dévolu dans ce cadre non seulement au Ministère des Affaires Etrangères et du Commerce (MOFAT) mais aussi au Ministère de l'Unification (UNIKOREA) qui coordonne le dialogue intercoréen, la coopération humanitaire et les programmes d'éducation.

1.3 ORGANISATION DU TERRITOIRE

Le gouvernement coréen a toujours été fortement centralisé et, pendant longtemps, a imposé son autorité exclusive sur tout le pays. Une loi sur l'autonomie locale a été promulguée en 1949, mais ses dispositions en ont été suspendues en 1961 par le gouvernement militaire. Pendant les 30 ans

qui ont suivis, le Ministère de l'Intérieur assumait lui-même les fonctions des administrations locales tandis que le président nommait les chefs de l'exécutif local parmi les fonctionnaires de l'administration centrale.

La participation des Autorités infranationales à l'action publique a néanmoins beaucoup progressé au cours des deux dernières décennies (Voir encadré n°4). 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. L'échelon infranational assume plus de 25% des fonctions publiques dès le milieu des années 90.

Encadré n°4 : Organisation des administrations locales

Les administrations locales coréennes ont une structure double, constituée d'un niveau supérieur et d'un niveau inférieur. Les administrations d'échelon supérieur sont les provinces (Do), les villes spéciales (*metropolitan Si*) et Séoul. Les administrations d'échelon inférieur sont composées des villes (*Si*, unités urbaines), des Comtés (*Gun* ou unités rurales) et des districts autonomes (*Gu*, situés à l'intérieur des villes métropolitaines). Les unités locales de base –*Si*, *Gun* et *Gu*– sont par ailleurs subdivisées en trois niveaux de circonscription administratives*.

Le territoire coréen est divisé en 9 provinces (Gyeonggi, Gangwon, Chungbuk, Chungnam, Jeonbuk, Jeonnam, Gyeongbuk, Gyeongnam et Jeju) et 6 villes métropolitaines (Busan, Daegu, Incheon, Gwangju, Daejeon et Ulsan_ c'est-à-dire les villes de plus d'1 million d'habitants). Séoul a obtenu un statut unique qui la place sous l'autorité du Premier ministre. On compte par ailleurs 72 *Si* (avec une population moyenne de 254 000 hab.), 91 *Gun* (avec une population moyenne de 66.000 habitants) et 69 *Gu* (population moyenne : 343 000 habitants). Les municipalités sont donc d'une taille considérable (par comparaison : le chiffre moyen est de 1 700 personnes en France).

Les administrations locales possèdent un pouvoir législatif et exécutif. Les populations locales élisent les conseillers locaux pour un mandat de 4 ans. Les conseillers locaux se réunissent en commissions permanentes ou en commissions spéciales. Les commissions permanentes examinent et traitent les projets de loi de leurs compétences. Les commissions spéciales sont instituées à titre temporaire.

Le chef de l'exécutif local (élu) est le responsable administratif de la collectivité locale et dispose donc de pouvoirs spéciaux sur l'Assemblée locale : il peut demander le réexamen d'une décision, traiter les affaires urgentes et exécuter le budget.

Les maires et les gouverneurs sont élus pour un mandat de 4 ans (renouvelables deux fois). A noter que les maires adjoints et vice-gouverneurs en charge des fonctions techniques sont nommés par les maires et gouverneurs sur proposition du gouvernement central (MOPAS). Ces nominations ne peuvent se faire sans le consentement du gouvernement central. Dans le cas de Séoul, il y a trois maires adjoints et deux d'entre eux doivent recevoir l'adoubement du MOPAS.

La liste des compétences locales (loi de 1949) comprend : la gestion administrative de ces collectivités ; le bien-être des citoyens ; la promotion de certains secteurs économiques (agriculture, forêt, commerce), la gestion des infrastructures destinées aux citoyens (réseau routier, eau, transports locaux), le soutien à l'éducation, au sport, à la vie culturelle, la défense civile locale et la lutte contre les incendies.

*Le premier niveau est constitué par les '*dong*' , '*eup*' et '*myeon*', le deuxième par les '*tong*' et '*ri*' et le dernier par les '*bans*'. Ainsi Busan ville métropolitaine comprend 15 '*gu*' et 1 '*gun*'. Ceux-ci sont ensuite subdivisés en 2 eup, 3 *myeon*, 221 *dong*, 5.491 *tong*, 127 *ri* et 30.133 *bans*.

Source : OCDE

La position du gouvernement central n'est toutefois pas tout à fait à la hauteur de ces ambitions décentralisatrices. L'Administration centrale et les Autorités locales restent dans une large mesure verticales. Les résistances au changement ne sont pas seulement le fait des niveaux centraux. Une culture « d'appareil » influence souvent les niveaux locaux et beaucoup de municipalités continuent d'adopter des postures d'exécutants. Les agences gouvernementales exercent des rôles clé via leur annexes locales et beaucoup de ministères ont créé des administrations locales affiliées et des branches régionales pour mettre en œuvre leurs politiques régionales, en déléguant des fonctions secondaires aux municipalités : par exemple le SMBA, sous la supervision du MKE, accorde directement des soutiens aux PME et aux jeunes pousses. Les pouvoirs locaux ont demandé à plusieurs reprises que le rôle des agences soit réduit et leurs pouvoirs transférés aux niveaux locaux. Par ailleurs, un certain nombre de réformes sur des dévolutions de compétences avaient été promis par le nouveau gouvernement et il semble qu'elles n'ont toujours pas été promulguées. L'Association des pouvoirs locaux exprime d'ailleurs sa déception dans les nombreux débats en cours⁷.

La voie de la décentralisation a été néanmoins approfondie dans les dernières années. Selon une étude du KRILA (2007), les gouvernements locaux assument maintenant une pleine responsabilité pour plus de 30% des fonctions

de gouvernement. Par ailleurs, 3 à 5% de ces fonctions sont maintenant déléguées au niveau local par les pouvoirs centraux et provinciaux. Les budgets des gouvernements locaux s'élèvent à près de 100 milliards \$ (2008) et leurs dépenses ont cru beaucoup plus rapidement que celles du gouvernement central, puisqu'elles ont doublé depuis 1985 (voir encadré n°5). De même, les taxes locales sont passées de 2 à 4,4% du PIB entre 1985 et 2005, les impôts nationaux (VA, revenus) évoluant plus lentement de 14% à 15,7%. Ces taxes ne sont en général pas redistribuées. En 2004, un plan quinquennal de décentralisation a défini 47 objectifs stratégiques pour donner une nouvelle impulsion au processus.

Les instances infranationales ont maintenant la possibilité de mettre en place une police autonome indépendante de la police nationale. Celle-ci sera chargée du contrôle de la circulation automobile, de la répression des cambriolages, du contrôle de la sécurité alimentaire, et d'autres questions liées à la paix publique et à la sécurité à l'échelle régionale⁸. Par ailleurs en 2008, les superintendants de l'administration locale de l'éducation ont été pour la première fois directement élus par les résidents pour promouvoir l'autonomie locale du système d'éducation. L'annonce d'un plan à moyen terme pour décentraliser et transférer des pouvoirs des agences aux gouvernements locaux a été faite en juillet 2008. Son contenu est difficile à évaluer.

Encadré n°5 : Les finances locales

Les revenus des gouvernements locaux sont composés des taxes locales, des redevances, des transferts intergouvernementaux⁹ et des emprunts. En 2008, ces quatre catégories représentent respectivement 35%, 24%, 38% et 3% de leurs budgets totaux. Sans surprise, l'indice d'autonomie fiscale confirme la plus forte capacité fiscale des villes métropolitaines (82% en 2003) comparée aux régions (39,4%), villes (38%), comtés (16,3%) et districts (42,3%), Séoul restant au-dessus du lot (95,9%). Les taxes locales sont relativement fragmentées, fortement dépendantes des taxes foncières (et notamment des transactions) et faiblement corrélées avec la croissance locale. En dépit d'une certaine flexibilité pour ajuster les régimes fiscaux locaux et la base fiscale, les gouvernements locaux cherchent plutôt à obtenir des surcroûts de transferts intergouvernementaux lorsqu'ils veulent augmenter leur niveau de dépenses. Ces transferts comprennent les subventions nationales (conditionnelles) représentant à peu près 14% des revenus, le fonds de transfert local (un '*block grant*' pour promouvoir l'investissement physique et notamment l'entretien des routes et le système de péréquation (*local shared tax*). Malgré un renforcement de ce système, les transferts sont multipliés en un grand

⁸ La police nationale reste chargée des investigations et recherches requérant un haut niveau de technicité et de tous les problèmes de sécurité d'envergure nationale.

⁹ Pour moitié à buts spécifiques (*earmarked*) et pour moitié inconditionnel (y compris dépenses courantes et salaires).

⁷ Entretien avec le Président de DDI à Daejeon le 30 Juin 2009.

nombre de subventions spécifiques. Les obligations municipales constituent en outre un moyen de financer les infrastructures locales. Un certain nombre de villes assez fortement endettées comme Busan (financement de l'extension du métro, du nouveau port) s'efforce de rationaliser la gestion de leurs emprunts¹⁰.

La loi sur l'autonomie locale accorde de toutes manières un ensemble assez large de responsabilités aux gouvernements locaux. Ceux-ci financent directement de nombreuses activités : organisation et administration des gouvernements locaux, collecte des ordures, lutte contre la pauvreté, promotion de l'industrie, développement local (construction des routes et des écoles élémentaires). Certaines responsabilités, bien que nationales ou provinciales, sont aussi déléguées aux niveaux inférieurs. A partir de 2010, la nouvelle approche (*block grants*) assurera plus de souplesse aux gouvernements locaux et un financement plus libre de certaines dépenses (*regional gap*).

Il reste que la division des tâches entre les niveaux de gouvernements n'est pas clairement établie. Des ambiguïtés existent par exemple pour les offices locaux du gouvernement central et les provinces /métropoles en matière d'emploi, d'environnement, de construction des routes, de soutien aux PME ou de mise en œuvre des statistiques locales. Par ailleurs les partenariats entre mêmes niveaux de gouvernements sont peu développés.

1.4 LE PLAN DE RELANCE

En 1997, voyant fondre les aides étrangères, la Corée du Sud avait réagi par un plan d'austérité. La dévaluation sévère et concomitante du won s'était traduite par une hausse du coût de la vie, mais avait contribué à soutenir les exportations. A l'explosion des déficits avaient été préférées des coupes claires dans les dépenses publiques. En quelques années, Séoul avait affiché un excédent de balance des paiements qui lui avait permis de refinancer la dette et relancer la machine économique.

La situation présente est différente. L'effondrement du commerce extérieur en 2008 frappe de plein fouet une économie dont les exportations représentent 70% du PIB. Le PIB a reculé de 5,6% au quatrième trimestre 2008. Les grands groupes ne sont plus affaiblis par le surendettement. Le pays est plus riche (20.000 \$ par tête). Mais le won a

perdu 35% depuis l'été 2008 et la cohésion sociale pourrait être mise à rude épreuve. Le gouvernement met donc l'accent sur les transferts sociaux. Un million d'emplois ont disparu depuis l'été 2008. Le gouvernement a imposé un partage du travail en diminuant les salaires et les heures supplémentaires pour conserver des emplois. Autre particularité du plan de relance, la part importante des investissements 'verts' : 81% contre 59% dans l'UE, 38% en Chine et 12% aux États Unis¹¹.

La compétitivité de l'économie reste cependant forte dans de nombreux secteurs. Hyundai Motors voit certains de ses modèles progresser (ex : la Genesis) alors que la plupart des constructeurs mondiaux enregistrent de fortes baisses au début de 2009. Au plus fort de la crise, Hyundai Heavy Industries (HHI), le premier chantier naval du monde, achève sa dixième cale sèche. HHI affirme n'avoir enregistré aucune annulation de commandes dans son carnet de 351 navires. Samsung Electronics anticipe une croissance de ses parts de marché dans la télévision et l'informatique. D'autres secteurs semblent cependant plus touchés.

Dans l'actuel contexte de crise internationale, à l'instar de nombreux pays, le gouvernement a conçu un plan de relance de 15,3 milliards d'euros (environ 2% du PIB, soit le double des sommes investies en 1998). Il vise à produire 1,5% de croissance et à créer 550.000 emplois. Il porte sur des projets d'infrastructures, des crédits à taux préférentiel et de la formation. L'endettement devrait atteindre 38,5% du PIB une fois le budget supplémentaire adopté, contre 32,5% l'année dernière¹².

A l'échelon régional, notons :

a) en novembre 2008, un premier train de mesure de 2,5 milliards d'euros alloués à des projets de logistique, d'infrastructures régionales, d'entretien des rivières et de construction de réservoirs, 90% des fonds étant destinés aux régions à l'extérieur de la capitale ;

b) en décembre 2008, un nouveau paquet de mesures à base d'incitations fiscales et d'allocations prévues pour 2010, destinées à augmenter les ressources fiscales des collectivités locales¹³. Les allocations de réimplantation en régions pour les entreprises seront en outre doublées, les incitations fiscales à la relocalisation dans les nouvelles régions de développement seront aussi accrues, ainsi que la période pendant laquelle les entreprises sont éligibles aux réductions d'impôts ;

c) Le nouvel accord écologique (*Green New Deal*) annoncé en janvier 2009 est conçu comme un accélérateur de croissance, tout en favorisant l'expansion économique à faible émission de carbone. Ce plan de 28 milliards d'euros (50.000 milliards de *wons*) cible le transport vert, le logement écologique et les sources d'énergie renouvelable

¹⁰ Busan par exemple a recours à des bons forcés (Compulsory bonds). Ces obligations sont à taux fixe. Elles ne sont pas échangeables sur le marché et doivent être acquises par les consommateurs impliqués dans certains types de transactions. Deux exemples de tels bons sont les bons de développement urbain et les bons de développement régionaux. En fait le système de financement des transports urbains de Busan est très spécifique. L'Institution en charge (BUTA ou Busan Urban Transit Authority) est une agence du gouvernement central et les coûts liés au Métro sont partagés entre l'Autorité métropolitaine et le gouvernement central.

¹¹ Source : HSBC

¹² Impact sur l'innovation - rapport OCDE.

¹³ Ces mesures devraient concerner la taxe locale sur les revenus et la taxe locale sur la consommation, tandis qu'une part des revenus fiscaux locaux devrait être retournée aux régions correspondantes.

(voir plus loin).

La politique régionale ne figure cependant pas dans les premières priorités de l'administration Lee Myung Bak. En particulier, le thème des disparités territoriales a été repoussé plus loin dans l'ordre des priorités. Le développement territorial met maintenant surtout l'accent sur l'exploitation des potentialités inexploitées dans chaque région plutôt que sur la redistribution entre régions riches et régions pauvres. La Commission Présidentielle sur le développement équilibré concentre en particulier ses réflexions sur la compétitivité territoriale et les nouvelles sources de croissance locale.

CONCLUSIONS

La Corée est un pays caractérisé par son développement macrocéphale autour de la région capitale et le maintien de disparités territoriales importantes. Même si le rééquilibrage

territorial ne figure plus dans les premières priorités du gouvernement dans les circonstances actuelles, plusieurs politiques gardent une importance majeure, telles que la compétitivité territoriale, et les nouvelles sources de croissance locale, avec une focale importante sur la croissance verte, y compris parmi les mesures inscrites dans le plan de relance.

Les stratégies mises en place ont été qualifiées de stratégies 3 D (*Dispersal, Decentralisation, Division of spatial function*). Le cycle actuel de planification (2000-2020) divise le territoire en dix régions et définit des orientations pour le développement ultérieur de chacune d'entre elles. En outre, il est prévu de mettre en place une stratégie de développement pour relier les trois sphères économiques de la mer jaune, de la mer de Chine orientale et du Pacifique.

ATTRACTIVITÉ, COMPÉTITIVITÉ

Le gouvernement est conscient qu'au-delà du plan de relance, le pays doit s'engager dans un nouveau cycle de transformations structurelles. Depuis les années 70, le secteur de l'agro-pêche et des forêts est en recul constant et sa part du PIB est tombée à 5% à la fin de la décennie 90 (contre 28% en 1970). Cette évolution s'est faite parallèlement à une urbanisation croissante, en particulier le long de l'axe Gyeongbu où sont concentrés la plupart des complexes industriels. Pendant la même période, alors que s'accélérait le mouvement de tertiarisation de l'économie, la part du secteur secondaire a également continué de croître, stimulée par l'expansion des activités fondées sur le savoir. Ces activités, qui englobent non seulement les productions de pointe, mais aussi les activités hautement spécialisées dans les domaines de la finance, de l'assurance, de l'éducation et des soins de santé, représentent maintenant plus de 40% de la production du secteur privé. Étant donné que le taux de croissance de ce secteur est supérieur à la moyenne, le gouvernement se propose de renforcer sa place dans les économies nationale et régionales, afin que celles-ci aient un rythme plus soutenu et plus stable. Outre l'importance particulière qu'il porte aux PME et à l'IED, il souhaite donc améliorer les résultats de R&D dans les régions et enclencher un processus de rattrapage dans le secteur des technologies de pointe.

Une autre raison de cette priorité sur le savoir et les fonctions urbaines supérieures (*creative class*¹) est la nécessité de fonder l'expansion territoriale sur les produits et les procédés nouveaux. Jusqu'à présent, l'économie coréenne avait assis son processus de croissance sur l'absorption des technologies avancées des pays les plus compétitifs et sur la production de masse. Comme son 'avantage-coût' tend à se réduire, il lui faut incessamment passer à un modèle fondé moins sur l'imitation et l'amélioration incrémentale que sur l'innovation et les segments à haute valeur ajoutée. Ce changement de paradigme requiert un changement de la politique d'investissement et un renforcement de la présence coréenne sur des niches technologiques solides. Dans ce cadre, les autorités infranationales ont un rôle croissant à jouer pour stimuler les initiatives locales et établir les liens nécessaires avec les marchés mondiaux.

¹ D'après Florida, le capital créatif est constitué par les entrepreneurs, artistes, savants et autres professionnels très motivés qui par leurs idées et leur engagement à mener à bien leurs projets dynamise l'économie locale. Les politiques dites de trois T qui ciblent les Talents, promeuvent la Tolérance et stimule l'innovation et l'absorption des Technologies sont des vecteurs de croissance pour la création et le capital créatif. La part de la population employé dans ces activités est aux yeux de Florida un critère majeur de compétitivité territoriale. Selon lui, les Etats-Unis mènent le train avec une classe « créative » évaluée à environ 30% du total des emplois nationaux.

2.1 CAPITAL ÉTRANGER ET ZONES FRANCHES

Avant la crise économique de 1997, le taux d'investissement étranger était faible² et la Corée comptait très peu sur l'IED, même si une part importante de ses technologies de fabrication était acquise par le biais d'ententes conclues avec des entreprises domiciliées dans les pays industrialisés. La Corée fondait son succès sur la réussite des grandes entreprises locales, essentiellement les « *Chaebols* ».

Avec l'effondrement de plusieurs grands '*Chaebols*' (par exemple Daewoo)³ et les conditions imposées par le FMI pour ouvrir l'économie coréenne aux capitaux internationaux, cette politique a commencé à s'effriter. Le gouvernement a maintenant levé de nombreuses restrictions à l'IED, notamment en ouvrant 40 secteurs d'activités qui étaient auparavant fermés à la participation étrangère. Un nouveau régime de l'investissement étranger direct est venu modifier la loi sur l'IED et est entré en vigueur dès septembre 1998. La nouvelle loi abolit le fardeau des réglementations et libéralise l'IED (des accords bilatéraux sont signés avec 56 pays). Elle améliore les incitations fiscales, accroît la transparence et simplifie les procédures. Un guichet de service unique est institué pour les investisseurs potentiels. Des zones d'investissement étranger (ZIE) sont définies par les administrations locales des régions où les investisseurs potentiels veulent s'installer. Des plans pour la délimitation de ces zones sont soumis à la Commission de la Politique de l'Investissement Étranger Direct (CFDI)⁴ créée à cette époque.

Le paysage de l'IED est maintenant très différent de ce qu'il était dans les années 90. En effet la Corée du sud offre aujourd'hui de nombreux avantages fiscaux aux entreprises souhaitant investir dans le pays grâce notamment aux trois zones franches économiques que sont Busan et Jinhae (BJFEZ), Gwangyang (GFEZ) et Incheon (IFEZ), auxquelles

2 Les montants annuels atteints sont inférieurs à 2 milliards de \$ jusqu'en 1995 et donc nettement inférieurs en moyenne à 2% du PIB.

3 Même si plusieurs *Chaebols* (13 sur les 30 principaux que contenait la Corée en 1996) n'ont pas survécu à la crise de l'endettement de 1997, d'autres ont su se restructurer. Entre 1997 et 2000, le nombre des filiales de ces conglomérats est ramené de 819 à 544, mais le ratio de la dette au capital tombe de 521% en 1997 à 171% en 2001 (moins de 100% actuellement). Le groupe Samsung (Ecrans plats, téléphones portables, semi-conducteurs mais aussi BTP, chantiers navals et chimie) dont les effectifs étaient tombés à 161.000 est revenu à 254.000 salariés. Il réalise 164 milliards \$ de chiffre d'affaires, 20% des exportations du pays en 2006 et est maintenant plus rentable qu'en 1997. Hyundai Motors a perdu 50% de ses ventes en 1997 et un quart de ses effectifs, mais est maintenant devenu le 6ème producteur mondial d'automobiles. L'ensemble du groupe totalise 120.000 employés et 69 milliards de volume d'affaires. LG (160.000 employés, 71 milliards de CA en \$), compte parmi les premiers fabricants de téléphones portables. SK (chimie, télécom), quant à lui, exporte pour 10 milliards de produits pour un chiffre d'affaires de 76 milliards \$ en 2006. Les 30 premiers *Chaebols* représentent près de 15% du PIB national et tirent à nouveau la croissance de la Corée.

4 Autrefois le gouvernement central procédait directement à la sélection de ces zones.

s'ajouteront prochainement Pyeongtaek-Dangjin, Daegu-Gumi et Saemangum-Gunsan. Dans ces zones franches, les entreprises sont exonérées des droits de douane, des taxes sur la valeur ajoutée et de divers impôts indirects⁵.

Après n'avoir pendant longtemps pratiquement rien fait pour encourager l'investissement étranger, les administrations locales ont été gagnées par le vent de la réforme économique et financière qui a soufflé à compter de 1998. Les provinces et les villes ont commencé à lancer des campagnes pour attirer l'IED. Les projets se sont multipliés pour attirer les industries de pointe vers une série de parcs scientifiques et industriels que les administrations locales projettent d'établir et construisent. Ces initiatives sont appuyées par les occasions offertes aux administrations locales de prendre, dans les limites de leurs compétences, leurs propres mesures d'incitations en faveur de l'investissement étranger.

Dans la plupart des cas toutefois, la capacité d'attirer et de gérer ces investissements demeure faible. Séoul reste de loin la région la plus performante dans ce domaine avec près de 60% de tout l'IED investi en Corée en 2003⁶. L'investissement étranger atteint néanmoins des niveaux modérés dans la capitale, car il est surtout le fait du secteur des services (86,6% en 2003), notamment de la finance et des assurances, reflétant la tertiarisation de l'économie métropolitaine⁷.

2.2 RENFORCER LA R&D

Pour le gouvernement, l'investissement dans le savoir passe surtout par un effort accru en matière de recherche et développement. Deux constats appuient cette position :

- a) Même lorsqu'une politique est exclusivement fondée sur l'absorption des techniques étrangères, les investissements en R&D sont nécessaires pour procéder à l'intégration et au développement de ces techniques ;
- b) Par ailleurs, le rattrapage ne peut provenir seulement des investissements d'adaptation, car un peu partout les entreprises multinationales sont réticentes à transférer leurs technologies les plus avancées, sources de leur principal avantage comparatif.

Cette prise de conscience ancienne a suscité dès les années 80 un accroissement soutenu des dépenses de R&D en général et un gonflement rapide de la part du secteur privé en particulier (qui est passé de 32% en 1971 à 80% en 1987). Le gouvernement a été conduit à systématiser le financement de la R&D au niveau national. Il se montre aussi

5 Les dispenses et subventions permises dans ces zones sont notamment : l'exonération des impôts sur le revenu des sociétés, l'exemption des droits de location des terrains, la liberté d'entrée et de sortie des marchandises ainsi que l'autorisation de se livrer sans restriction à des activités telles que l'entreposage, la fabrication et la production.

6 Aux alentours de 4 milliards \$ entre 2000 et 2003.

7 A noter qu'entre 2001 et 2003 les Amériques représentent une part stable de l'IED d'environ 30%, les USA déclinant de 30 à 20% et l'UE progressant de 33 à 51%.

de plus en plus préoccupé par la diffusion des techniques vers les PME. Celles-ci accusent un retard par rapport aux *Chaebols* pour ce qui est de l'accroissement de leurs capacités de R&D. Plus de la moitié des PME ne se livrent à aucune activité d'innovation. La loi sur les transferts de technologie, qui met l'accent sur la commercialisation des résultats de la recherche et qui vise à accorder une aide croissante aux entreprises commerciales à risques élevés, témoigne de la volonté des pouvoirs publics coréens d'équilibrer les grands programmes.

La nécessité de renforcer la distribution territoriale des infrastructures de R&D s'est fait concomitamment ressentir. Il existe maintenant dans toutes les provinces des Centres régionaux de recherche (CRR) et des Centres d'investissement (CIT) spécialisés dans les technologies industrielles dominantes des régions d'implantation. Les 37 CRR et les 20 CIT visent notamment à améliorer les installations de recherche universitaire susceptibles de devenir des partenaires intéressants pour les PME. Ils offrent aux entreprises des régions des conseils en technologie, des séminaires ainsi que des cours de formation et ils leurs permettent d'utiliser le matériel scientifique à des fins d'essai et d'expérimentation, afin qu'ils réalisent des projets conjoints de R&D avec ces entreprises.

Dans ce contexte, le soutien de l'Etat au budget de R&D des provinces s'est intensifié. Il s'agit d'un élément critique, car dans les provinces, la R&D du secteur privé reste insuffisante. Entre 2003 et 2006, la part des régions (hors la capitale et la province de Daejon) est passée de 27 à 36,2%⁸. Les investissements concernent plus la formation et le développement technologique dans les industries stratégiques locales que les infrastructures et les équipements.

L'État central a aussi beaucoup investi pour favoriser les infrastructures physiques pour l'innovation et l'accès aux technologies de communication modernes sur tout le territoire. Le réseau de communication de haut débit a été construit pour connecter les 114 zones territoriales. Sa mise en œuvre s'est appuyée sur diverses méthodes. Les réseaux en zones commerciales très peuplées ont été construits en particulier partiellement en fibre optiques et partiellement par numérisation et accélération du débit des lignes téléphoniques, ou en construisant des boucles locales sans fil (voir Chapitre 5).

Dans chaque grande région, il existe par ailleurs des structures de valorisation des organismes publics. Chacun de ces TLO (*Transfer and Licensing Office*) est piloté par un institut de recherche. Le KIST pilote le TLO du grand Séoul, le KAIST celui de Daedok, le KITECH la région de Jungbu, le RIST celle de Yungnam et le KJSIT celui de Honam /

8 Il faut noter que la part des provinces dans les dépenses publiques totales en Science et Technologie est encore faible : 7,6% contre 40% pour l'Allemagne ou 20 % pour le Japon.

Jeju⁹. Les activités des TLO concernent le management des transferts (aide au dépôt de brevet, contrats), l'évaluation des brevets et des technologies transférables et le marketing (conventions, expositions).

Les priorités du MOST en 2007 excluent le saupoudrage et consolident la prédominance de la région capitale déjà très affirmée en matière de recherche (Tableau 1). Le Ministère prévoit ainsi de renforcer les investissements en nano-technologies (la Corée assure 5% des publications dans ce domaine contre 5,6 à la France et 16,7% à la Chine et dépose plus de brevets que la France) et en technologies de l'information et de la communication. Pour le gouvernement, il s'agit aussi d'accroître les liens de la R&D militaire, le transfert vers la R&D publique et d'accélérer les stratégies de développement en matière de biotechnologies (à noter le budget conséquent accordé par le gouvernement coréen et la province de Gyeonggi à la construction de l'Institut Pasteur de Séoul (IPK) : 214 millions d'euros)¹⁰.

Le principal institut privé est le *Samsung Advanced Institute of Technology (SAIT)* qui emploie 1.280 personnes au sud de la capitale. LG s'engage aussi dans le biomédical en diversifiant ses activités et en engageant 23% de son chiffre d'affaire dans la recherche. La diversité des activités des grands conglomérats les place en bonne position pour les recherches multidisciplinaires et pour améliorer leur maîtrise en matière de fusion de technologies.¹¹

Tableau 1 : Investissements en R&D par région (milliards de won)

	1998	2000	2002	2004	2006
GERD	11.337	13.849	17.325		27.345
Séoul-City	2.279	4.534	3.900	3.983	5.000
Busan-City	189	240	252	372	591
Daegu-City	153	191	271	258	312
Incheon-City	526	505	431	880	1.093
Gwangju-City	130	200	233	257	382
Daejon-City	1.858	1.979	2.218	2.545	3.062

9 Le KIST (Korea Institute of Science and Technology) est le plus ancien institut de recherche coréen. Il emploie près de 600 personnes et dispose d'un budget de 10 million d'euros. Il possède une branche à Saarbrücken en Allemagne. Le KAIST est une université sous tutelles du MOST. Il comprend 410 professeurs et 7.300 étudiants dont 30% de doctorants. Le KITECH (Korea Institute of Industrial Technology) fournit des services informatiques de haute qualité et des techniques de simulation pour les PME. Son siège social est situé à Cheonan. Le RIST est un centre de recherche indépendant spécialisé dans les matériaux qui a été créé par le Pohang Iron and Steel Company (POSCO).

10 En 2004, l'Etat coréen investissait 500 millions d'euros dans les biotechnologies, alors que l'Europe n'y consacrait qu'à peine 700 millions et la France seulement 50.

11 La R&D privée est concentrée dans les plus grandes entreprises, les 10 premières assurant à peu près la moitié des investissements en recherche. Samsung dépense en R&D des sommes presque équivalentes à celles que l'Etat coréen investit dans la recherche publique.

Ulsan-City	305	294	346	373	539
Gyeonghi	3.818	3.402	6.319	9.626	11.247
Gangwon	85	91	89	137	182
Chungbuk	253	219	341	508	463
Chungnam	263	470	564	664	1.165
Jeonbuk	170	135	557	245	268
Jeonnam	90	118	160	207	230
Gyeongbuk	663	617	703	996	1.554
Gyeongnam	536	827	917	1.099	1.207
Jeju	20	26	24	35	50

Source : ERAWATCH Korea Report

Malgré l'implication croissante de l'Etat (Voir encadré n°7), le développement technologique de l'économie affiche néanmoins un certain nombre de retards et d'importants déséquilibres:

i) La qualité de la recherche publique est encore insuffisante. Bien que le gouvernement apporte un financement considérable aux établissements de recherche publique (80% des dépenses publiques en R&D leur sont affectés contre 41% en Allemagne et 24% aux Etats-Unis), les retombées en termes de brevets et licences sont décevantes ;

ii) La productivité de la R&D à l'université est peu élevée¹² et les liens université/industrie plutôt faibles. L'enseignement supérieur ne capte qu'une très faible part des contrats de R&D octroyés par l'industrie (seulement 1,7% en 2003). Par ailleurs, les recherches de calibre international sont encore concentrées dans un petit nombre d'institutions souvent implantées dans la région capitale (par exemple : l'Institut de recherche Avancée en Science et *Technologie-KAIST*, *Korea University* ou l'Université Nationale de Séoul) ;

iii) Les grandes firmes diffusent l'innovation verticalement plutôt qu'horizontalement (vers les PME) ; comme les centres de décisions sont concentrés dans la région capitale, les filiales de grands groupes dans les parcs scientifiques privilégient les relations avec la capitale plutôt que les relations locales avec les firmes des territoires environnants, limitant l'impact régional des parcs scientifiques ;

iv) L'inégalité territoriale en matière d'enseignement supérieur provoque un exode des cerveaux vers la capitale qui exacerbe les disparités régionales. La ville de Séoul concentre ainsi 23% du PIB de la nation en polarisant le capital humain (elle accueille 60% des chercheurs du pays), les investissements en R&D (3,18% du PIB local) et de nombreux *clusters high tech*.

Encadré n° 6 : Performances du système national de l'innovation coréen et programmes publics

La Corée est au 6ème rang des pays de l'OCDE pour ses investissements en matière de R&D, avec près de 19,4

¹² L' université ne produit que 1% des brevets en 2001, 1,3% en 2002, 1,9% en 2003 et 1,9% en 2004, à comparer avec les 69,1% des entreprises en 2001, 70,5% en 2002, 71,9% en 2003 et 74,4% en 2004.

milliards d'Euros en 2005, soit 3% du PIB (devançant d'ailleurs la France). L'Etat fait un effort croissant dans ce domaine et y consacre 4,8% de son budget. Le Gouvernement, l'Enseignement supérieur et les Instituts de recherche Publics ne représentent cependant que 24% des dépenses. Les Instituts de recherche reçoivent 24% des fonds publics, les laboratoires nationaux 9,7% et les Universités 22,6% restant. Le secteur privé se partage les 26% restants. La Corée compte 151.000 chercheurs (leur nombre a augmenté de 63% entre 1998 et 2003¹³).

La position est moins favorable pour la recherche fondamentale. La Corée ne représente que 2,2% de la production scientifique mondiale. Sa part mondiale des citations est plus faible (1,23) mais elle est le pays qui, après la Chine, a le plus progressé en nombre de publications entre 1999 et 2004. Elle est ainsi passée du 16ème rang en 2000 au 13ème rang en 2003 (France : 7ème rang).

La Corée a aussi fait beaucoup de progrès en matière de dépôt de brevets, avec un bond de 18,8% en 2007 par rapport à l'année précédente (7.061 brevets déposés à l'OMPI) détrônant ainsi la France (6.370 demandes de brevets) de sa 4ème place.

Le gouvernement a engagé de nombreux programmes pour mieux asseoir son développement sur l'économie du savoir et des investissements lourds ont été consentis pour assurer l'accès des entreprises et des citoyens aux technologies de l'information et au haut débit (la Corée est parmi les premiers pays du monde pour la part de la population possédant un ordinateur ou connectée à Internet).

Les pouvoirs publics ne veulent pas en rester là et affichent de grandes ambitions pour le futur. Ils veulent en particulier atteindre les 5% du PIB investis dans la recherche et le développement dès 2012. Ils ont lancé en 2000 une initiative stratégique à long terme « Vision 2025 » qui articule 40 tâches et 20 recommandations, ayant pour but de guider la transition vers une économie avancée et prospère grâce au développement des capacités en science et technologie. Le plan vise (i) à transformer le régime d'innovation dirigé par le gouvernement en un système d'innovation dirigé par le secteur privé ; (ii) à améliorer l'efficacité de l'investissement national en R&D ; (iii) à transformer le régime de R&D, actuellement national, en un réseau mondial et (iv) à atteindre les objectifs de la révolution des technologies de l'information et de la biotechnologie.

Cette stratégie se décline en mettant l'accent sur la nouvelle génération des moteurs de croissance c'est-à-dire les produits biomédicaux, les écrans d'ordinateurs,

¹³ De 20% dans le monde

les semi-conducteurs, les batteries, l'automobile, les robots intelligents, la télévision numérique, les communications mobiles, les réseaux domestiques intelligents, les contenus numériques et les solutions logicielles*. Le gouvernement fournit des soutiens indirects aux activités de R&D pour le développement de ces technologies. La recherche fondamentale constitue une autre priorité puisque le gouvernement a décidé à partir de 2007 de consacrer 25% de son budget de recherche aux sciences fondamentales.

* Voir le plan national des champions nationaux lancé en Août 2003.

Source : Ambassade de France à Séoul : Fiche Curie 2007

2.3 PROMOUVOIR LES CLUSTERS ET LES RIS

Dans la plupart des pays, l'attention croissante portée aux *clusters* a conduit à repenser les politiques en faveur des entreprises régionales, en particulier celles fournissant des services collectifs. Par le passé, on préparait les sites industriels pour y faire emménager les entreprises et créer des concentrations, sans vraiment mettre en valeur les complémentarités des entreprises ou leur potentiel à travailler ensemble, et mettre en place des filières de production et des réseaux. C'est aussi le cas de la Corée qui avait focalisé sa politique industrielle sur la mise en place de complexes industriels. En 2003, on comptait d'ailleurs 525 complexes dans tous le pays, de petite ou grande taille.

Ces dernières années, la préoccupation fut de développer des '*clusters* symbiotiques', c'est-à-dire des réseaux denses qui peuvent capter et accumuler l'expertise et les qualifications et concentrer les retombées. La loi sur l'activation industrielle des *clusters* est votée fin 2002 et dans son sillage, un plan de 5 ans pour favoriser l'essor des *clusters* a été mis en place dans 4 régions, en ciblant 4 industries stratégiques, puis étendu à 9 autres régions -excepté dans la région capitale- et prolongé de 2003 à 2008 dans le cadre d'un nouveau plan national. Ce plan finance 20 projets dans le domaine HT matériaux, bio-industrie, chaussure et secteur maritime à Busan (pour 575 millions \$), 25 projets dans le domaine des robots et de la biochimie à Gyeongnam (pour 550 millions \$), 42 projets dans la mécatronique, le textile and les nouvelles technologies à Daegu (pour 350 millions \$) et 23 projets dans l'optoélectronique et l'électronique à Gwangju (pour 410 millions \$).

La séparation entre pôles de recherche et fonctions de production est particulièrement évidente dans de nombreuses villes et conduit en 2004 à la mise en place de feuilles de route pour 7 zones pilotes (Changwon, Gumi, Ulsan, Banwol, Gwangju, Wonju et Gunsan). Il s'agit de

créer des réseaux entre les universités et les industries via des coopérations pour échanger le savoir et contribuer à de nouvelles technologies. Il est convenu que la réussite du programme sur les 7 zones d'essai entraînera sa généralisation sur tout le territoire coréen. Au total, 47 mini-*clusters* avaient été constitués en 2007 rassemblant 3.018 participants dont 70% d'entreprises. (Voir tableau ci-dessous).

Tableau 2 : Nombre de mini-*clusters* et de participants

	Changwon	Gumi	Ulsan	Banwol Siwaha
Nombre de mini- <i>clusters</i>	5	9	4	13
Total	595	662	123	959
Entreprises	485	434	82	681
Universités	71	175	17	139
Centres de Recherche	28	15	11	69
Centres de soutien	11	38	13	70

	Gwanju	Wonju	Gunsan	Total
Nombre de mini- <i>clusters</i>	6	6	4	47
Total	199	405	75	3018
Entreprises	163	190	62	2097
Universités	17	175	11	605
Centres de Recherche	13	2	1	139
Centres de soutien	6	38	1	177

Source : KIET 2006

Un cas intéressant est celui de Daedok, une ville scientifique créée de toutes pièces dans les années 70 sur le modèle de Tsukuba au Japon, dans le voisinage de Daejeon. Daedok comprend maintenant 70 centres de recherche publics et privés et six universités, mais ses performances industrielles et en matière d'innovation sont restées modestes. Le gouvernement a donc institué en 2004 le Daedok Special R&D District et rebaptisé Daedok INNOPOLIS (DI) le *cluster* formé par cette concentration de firmes, d'instituts de recherche et de services d'hébergement et de commercialisation des technologies. Un fonds de 'venture capital' recevra une première dotation de 22 millions d'euros pour le financement de *startups*. Un conseil de commercialisation a été instauré et des accords signés avec des parcs étrangers pour internationaliser le district. Des objectifs très ambitieux comme la création de 3.000 entreprises *high tech* et la création d'un surcroît d'activité à hauteur de 15 milliard d'euros sont assignés au district. Le financement de courtiers semble prévu pour la promotion des *clusters*. Il semble peu réaliste de penser

que les objectifs de DI puissent être atteints à moyen terme.

De manière générale, le gouvernement est conscient de la nécessité de procéder pas à pas et de mieux asseoir les systèmes régionaux d'innovation (RIS). Pour ce faire un certain nombre d'instruments sont utilisés. 14 agences régionales d'innovation avec une représentation tripartite (industrie, université, administration publique) sont en place avec un total de 845 membres provenant des 16 provinces et villes métropolitaines¹⁴. Pour conforter les réseaux, les agences peuvent mettre en place des 'inno-cafés' ou des 'plateformes réseau' (network hubs) de façon à intensifier les interactions et les rencontres entre spécialistes régionaux. Le nombre d'utilisateurs de ces cafés a atteint 130.000 en 2005, la consultation d'information et les interactions coopératives 66.000.

Pour sensibiliser le public et les professionnels de la région aux RIS, des conventions et expositions sont organisées (avec conférences, festival de l'innovation, événements culturels, présentation de 'success stories', etc.). Il s'agit, au travers de ces fora, d'initier les villes organisatrices à l'innovation (voir aussi l'expérience EDA¹⁵ aux Etats-Unis).

2.4 LE CAPITAL HUMAIN

La dimension régionale s'affirme enfin dans l'Enseignement Supérieur avec le lancement du programme NURI (*New University for Regional Innovation*). Ce programme vise :

- à attirer et à retenir les meilleurs étudiants notamment par le biais de bourses appropriées ;
 - à améliorer les conditions d'enseignement, rehausser le niveau d'instruction de la population active et développer des programmes de perfectionnement en vue de permettre aux étudiants d'acquérir des compétences professionnelles cruciales pour la sécurité de l'emploi ;
 - nouer des partenariats productifs avec les autorités locales, les établissements de recherche, les entreprises et l'industrie et pourvoir les pôles d'activités régionaux en travailleurs qualifiés et en technologies avancées ;
 - jouer un rôle moteur dans le développement et la préservation de systèmes d'innovation régionale efficaces.
- Pour l'heure, on compte 131 projets NURI, impliquant 109 universités et établissements d'enseignement supérieur, 190.000 étudiants (environ 10% du total) et 7.484 professeurs. Le Ministère de l'Education et des Ressources Humaines a débloqué 13 milliards \$ sous forme de subventions à ces établissements. Il encourage les coopérations des universités NURI avec les entreprises dans 37 secteurs stratégiques.

Le Programme Connect (CK), mis en œuvre en 2006, assure une partie des coûts des organisations de transfert de technologie (TTO) afin de stimuler les retombées de la

¹⁴ Deux agences sont bi-provinciales : Gwangju/Jeonnam et Daegu/Gyungbuk.

¹⁵ EDA= *Economic Development Administration*

recherche universitaire et publique, dont les résultats sont assez décevants en Corée. Inspirée du modèle californien (San Diego), ce programme finance 15 équipes de coopération université/industrie dans les quatre grandes régions (au moins deux équipes par grandes régions) et 10 TTO.

2.5 NOUVELLES DIRECTIONS POUR LA POLITIQUE D'INNOVATION RÉGIONALE

L'administration Lee Myung Bak, en place depuis 2008, même si elle ne remet pas en cause la priorité accordée à la politique d'innovation régionale, ne s'inscrit pas pleinement dans le sillage des programmes précédents. Elle conteste l'efficacité de bon nombre d'entre eux et a promis de les revoir et de les rééchelonner, mais ne semble pas rompre avec l'approche précédente, caractérisée par un empilement de programmes.

Elle souhaite en particulier restructurer le programme des (11) villes innovatrices : une nouvelle catégorie de ville ou de district urbain futuriste faisant l'objet d'un transfert d'institutions publiques visant à stimuler le dynamisme et la promotion des secteurs stratégiques de la région¹⁶ (voir Tableau 3). Ce programme, inspiré par l'expérience française des pôles de compétitivité, sera reconverti et visera à la constitution de plateformes urbaines (*hub city*).

Tableau 3 : Emplacement et concept des villes innovatrices

Régions	Districts des villes suivantes	Echelle (10 000 <i>pyeong</i>)	Population	Concept
Gangwon	Wonju City	105	25 000	Vitamin City
Chungbuk	Jincheon Gun et Umsung Gun	209	39 000	Inno-Valley (IT, Venture city, formation, culture)
Jeonbuk	Jeonju City	280	30 000	Agrigon City (Sciences de la vie, Agriculture, Eco-Rural)
Gwangju Jeonnam	Naju City	229	50 000	Green Energypia (Bio, Energies renouvelables)

¹⁶ Ces villes devaient être caractérisées par un haut degré d'éducation et de culture et des conditions optimales de résidence. Il était prévu de les doter d'un district d'innovation et d'un centre de soutien à l'innovation. Il s'agissait aussi de les spécialiser dans des domaines précis et de définir un concept particulier pour leur développement. Ces zones urbaines sont souvent des quartiers ou des districts dans le voisinage de villes existantes.

Gyeongbuk	Gimcheon City	105	25 000	Inno-Valley City (IT, Education, culture, env.)
Gyeongnam	Jinju City	126	40 000	Inno-River City (Soutien aux entreprises, eco City)
Jeju	Seogwipo City	34,5	5 000	Training Polis (Echanges int., loisirs, tourisme)
Busan	Yeong-do	65,1		Capitale maritime du 21 ^{ème} siècle
Daegu	Dong-gu	133	35 000	Brain City
Ulsan	Jung-gu	84	25/35 000	Energy Polis

Le programme des cités entrepreneuriales quant à lui sera axé sur la promotion de la croissance auto-entretenu (*self-sustained*), le soutien aux développeurs et aux entreprises locales¹⁷. La politique de l'innovation régionale est aussi à réinterpréter en s'appuyant sur un mode de spécialisation régionale moins rigide que par le passé. On s'en tient maintenant à une politique avec trois composantes soulignant :

- L'espace où l'on vit et travaille, c'est-à-dire 163 marchés locaux du travail (*Daily Living Spheres*); cette approche micro-régionale et communautaire regroupe des initiatives pour améliorer la qualité de la vie locale, tirer parti des synergies urbaines/rurales et augmenter l'efficacité du système d'éducation ;

- La dimension régionale traditionnelle, avec le choix de un à deux secteurs stratégiques dans une série de régions de revitalisation économique (il ne s'agit pas de régions administratives) (voir tableau 4). Le nouveau gouvernement investit 3 milliards d'euros pour la période 2008-2012 dans cette stratégie. Le lancement de 30 projets d'infrastructures de grande envergure dans ces régions devrait venir compléter la stratégie dans les 5 années à venir (coût : 28 milliards d'euros).

Tableau 4 : Nouvelles régions économiques et industries leaders

Régions	Concept régional	Industries stratégiques
Région capitale	Plateforme globalisée	Technologies de l'information
Gangwon	Tourisme, Bien être	Industrie de la santé, Tourisme Médical
Chungchung	Silicon Vallée de Corée, Centre de l'industrie HT	Biomédical, Pharmacie, Nouvelles TIC

¹⁷ Une cité entrepreneuriale doit être construite dans chaque région sur la base de discussions entre les autorités centrales et locales. La sélection du site dépend de son empreinte innovatrice dans le territoire et de ses disponibilités en infrastructures, des conditions de la construction et de sa capacité pour le développement inter-local.

Daegyeong	Culture Traditionnelle Industrie HT	Convergence TIC, Industries vertes
Honam	Créations culturelles et artistiques, Industries vertes	Energies renouvelables, Photonique
Dongnam	Industrie clé et logistique	Automobiles, Composants
Jeju	Ville internationale de la région Asie	Eau, Tourisme et Industries du Loisir

- Le champ géostratégique, qui met en avant les positions géographiques et les effets d'échelle dans 4 régions côtières et transfrontières : la ceinture industrielle de la cote ouest, la zone méridionale, la ceinture touristique et énergétique de l'Est, la frontière du Nord. Dans ces super-régions économiques, l'objectif est de trouver de nouveaux moteurs de croissance fondés sur les échanges internationaux.

2.6 CONCLUSIONS

En matière de compétitivité, les investissements concernent plus la formation et le développement technologique dans les industries stratégiques locales que les infrastructures et les équipements.

En matière de politique technologique, l'accent est clairement mis dans la période récente sur la dimension territoriale avec une focalisation particulière sur la stimulation des *clusters* et les systèmes régionaux d'innovation. Dans ce contexte les universités sont considérées comme des agents du développement régional mais ce rôle est encore loin d'être exercé pleinement surtout dans les régions hors la capitale.

Le développement technologique de l'économie accuse néanmoins un certain nombre de retards : i) La qualité de la recherche publique est encore insuffisante ii) la productivité de la R&D à l'université est peu élevée et les liens Université /industrie plutôt faibles; iii) Les grandes firmes diffuse l'innovation verticalement plutôt qu'horizontalement (vers les PME) ; iv) L'inégalité territoriale en matière d'enseignement supérieur provoque un exode des cerveaux vers la capitale qui exacerbe les disparités régionales.

Cette situation a conduit le gouvernement à affiner la politique régionale d'innovation en soutenant la création de parcs scientifiques (les nouveaux parcs sont néanmoins plus petits que les précédents). Un plan de 5 ans pour favoriser l'essor des *clusters* a été mis en place dans 5 régions puis étendus à 13 autres dans le cadre de l'*Industrial Cluster Activation Act* de 2002) et prolongé après 2003.

Dans la dernière période des résultats significatifs ont été obtenus grâce à un investissement substantiel dans la R&D, plus de 3% du PIB en 2007 (les 5% sont visés pour 2012)

et un ciblage rigoureux de certaines technologies (sciences de la vie, nanotechnologies, robots, solutions logicielles, TV et semi-conducteurs notamment).

Deux mesures phares sont venues soutenir et consolider ces tendances. Elles prennent toutes deux en compte les aspects de proximité territoriale et la dimension régionale

des processus d'innovation. La première est la mise en place dans les régions des agences d'innovation. Celles-ci réunissent les parties prenantes avec une représentation tripartite (Industrie, université, administration publique). Elles agissent tout à la fois comme des guichets uniques régionaux et comme des *brokers* entre les différents acteurs.

**LE
DÉVELOPPEMENT
DURABLE**

3.1 L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT

Du fait de la forte croissance de la Corée, de la part importante des industries manufacturières et des industries intensives en énergie, ainsi que de la densité élevée du pays (484 habitants au Km²), l'état de l'environnement n'y est pas satisfaisant. En particulier, les émissions de CO², la consommation d'énergie et de certains matériaux restent parmi les plus élevés de la zone OCDE.

Des progrès importants ont néanmoins été accomplis depuis l'accession de la Corée à l'OCDE, dans les domaines de la qualité de l'air, de l'eau, de la gestion des déchets et de la protection de la diversité (voir encadré n°8). De nouvelles lois ont été votées, afin de promouvoir l'utilisation des instruments économiques. Une loi a aussi été votée pour la promotion des produits respectueux de l'environnement.

Au niveau territorial, des offices de bassins fluviaux et de la qualité de l'air ont été institués sous la supervision de Ministère de l'environnement. La création de plateforme partenariale public/privé associant ONG et secteur des affaires ont permis de traiter de nombreuses questions environnementales. L'incorporation de l'environnement dans la planification de l'utilisation des sols s'est améliorée

avec la réforme foncière et l'adoption du principe : «planifier d'abord, développer ensuite». Les dépenses pour l'environnement (y compris celles pour l'approvisionnement en eau et la protection de la nature) se sont maintenues depuis 10 ans bien au-dessus des 2% du PIB¹.

Des défis important restent néanmoins à relever en matière de partage des responsabilités entre ministères (Environnement, MLTM, MEST, MKE, MIFAFF). Les pressions sont fortes en matière d'émissions de CO² et d'utilisation d'engrais et de pesticides. Le Ministère de l'Agriculture met en avant un certain nombre de projets verts, mais la politique de subvention à l'utilisation des engrais semble toujours en vigueur.

Toutes les collectivités ont maintenant mis en place de Comités Agenda 21 et 1/3 d'entre elles ont fixé des objectifs chiffrés en matière d'émissions de polluants. Elles encouragent l'utilisation des points carbone que l'on peut ensuite dépenser dans les supermarchés. Ces (238) comités favorisent tout un tas de pratiques intéressantes (programme « rues sans voitures », promotion de l'utilisation des vélos, augmentation de l'efficacité énergétique des bâtiments publics, initiatives sociales, communautaires, tri des déchets, etc.). Un dispositif pour les collectivités locales est prévu pour la lutte contre le changement climatique. La prise en compte des questions de pollution et de protection de la nature varie néanmoins considérablement entre

¹ Source Examen environnemental OCDE 2006

municipalités. Les investissements (notamment locaux) en matière de gestion de l'eau et d'élimination des déchets sont souvent insuffisants et les municipalités de trop petite taille pour traiter ces questions avec efficacité. Par ailleurs le développement rural fait encore trop peu de place à la valorisation des aménités. Enfin, à la suite des transferts au niveau local des responsabilités en matière de contrôle et de surveillance du respect des normes de qualité de l'air, de l'eau, de la gestion des déchets municipaux, les contrôles et les poursuites ont diminué. Les recommandations sur le renforcement des capacités locales (capacity building) n'ont pas toujours été pleinement suivies.

Encadré n°7: Air, Eau, Déchets, Biodiversité : une situation contrastée

Des résultats ont été obtenus concernant les émissions de dioxyde de soufre (SOx) qui ont été largement déconnectées du rythme de la croissance économique, mais les performances sont beaucoup plus modestes pour le carbone (CO), l'azote (NOx), le plomb et les composés organiques volatiles. Globalement, les objectifs du plan environnemental 1995-2005 pour la qualité de l'air ont été atteints pour le SOx et hors de Séoul pour le NOx et les émissions de particules. Les normes ont été rendues plus sévères et sont maintenant proches des lignes directrices de l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé). Cependant, les mesures ont été prises à Séoul et pas dans les autres villes et complexes industriels. Par ailleurs, peu d'attention a été accordée à la qualité de l'air dans les espaces ruraux. Enfin, la Corée a toujours des problèmes pour réduire son intensité énergétique. L'intensité de COx est ainsi largement au-dessus de la moyenne OCDE et la part des énergies renouvelables dans les approvisionnements en énergie très basse (2,1%).

En matière de qualité de l'eau, les performances sont mitigées. Les objectifs du plan vert 21 (Green vision 21) ont été atteints avec quelques années d'avance pour les quatre principaux réservoirs d'eau. La couverture en infrastructures de traitement des eaux s'est aussi fortement améliorée, passant de 45% en 1995 à 81% en 2004. De plus, la réduction des décharges a progressé et le gouvernement a adopté l'approche de bassins (fluviaux) ainsi que le principe du paiement par l'utilisateur. En revanche, la qualité de l'eau des rivières laisse toujours à désirer, notamment s'agissant des métaux lourds et des contaminants persistants. La biodiversité est négligée. Les infrastructures de traitement des eaux dans les zones rurales n'atteignent pas le niveau de celles des zones urbanisées. Trois quarts des eaux usées sont toujours rejetés dans la mer. Enfin le renforcement des normes pour les effluents industriels reste à mettre en œuvre.

Au cours des deux dernières décennies, la Corée a accompli des progrès majeurs notamment en limitant l'accroissement des déchets municipaux à + 6% entre

1997 et 2003. Le gouvernement ainsi dépassé les objectifs assignés par le Plan vert 21. Trois quarts des déchets municipaux et industriels étaient recyclés en 2003. Avec le 1er et le 2ème plan de gestion mis en œuvre sur la période 1997-2006 (couvrant l'intervalle entre les deux derniers examens de l'environnement réalisés par l'OCDE), le gouvernement a témoigné de sa volonté de développer une approche intégrée et quantifiée dans ce domaine. Les incinérateurs ont été modernisés et la plupart sont maintenant dotés de mécanismes de récupération d'énergie. Le contrôle des décharges (landfills) s'est aussi amélioré. Des normes en matière d'émission de dioxine ont par ailleurs été fixées. Les déchets industriels et dangereux continuent cependant de croître en phase avec le rythme de développement de l'économie, en particulier les déchets liés à la construction et à la démolition des bâtiments et les efforts consentis pour utiliser des technologies plus propres sont restés insuffisants, surtout pour les petits incinérateurs.

Dans le domaine de la biodiversité, le gouvernement a considérablement renforcé la réglementation. Les zones terrestres et maritimes protégées sont maintenant bien réparties au travers du pays et connectées par des corridors écologiques (massif Baekden Daegan, zones côtières, DMZ). Quelque 221 espèces sont maintenant protégées. Des plans de gestion des forêts poursuivant des objectifs de développement durable ont été mis en place. Il est clair cependant que les pressions sur la nature et la biodiversité sont lourdes et que des conflits perdurent dans les espaces périurbains et côtiers. Avec le gonflement des prix du foncier, il devient par ailleurs de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics d'acheter des terrains pour geler le développement et préserver les espaces notamment littoraux. Le *National Trust of Korea* a néanmoins fait beaucoup pour la sauvegarde des écosystèmes. 10% de la terre est protégée en Corée, mais le degré de protection est faible. Les dépenses consenties à cette fin sont inférieures à 0,02% du PIB.

3.2 ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT

Le pays a néanmoins réussi à découpler certaines contraintes environnementales de la croissance du PIB avec un effort sectoriel focalisé. C'est ainsi que le 2ème plan sur le développement du tourisme (2002-2011) donne la priorité à l'éco-tourisme et intensifie les analyses d'impact sur l'environnement des grands projets touristiques. Quant au 4ème plan de développement des forêts (1998-2007), il prévoit le replantage de 25% des écosystèmes forestiers. Un plan de gestion côtière est opérationnel et le doublement des transferts alloués à la politique de la pêche depuis 2000 a surtout concerné la préservation de la ressource.

En matière d'énergie, les plans mis en place depuis le

début de la décennie n'ont cependant pas accordé beaucoup de place à l'environnement. Sur 2002-2011, l'administration Roh-Moo-Hyun projetait une croissance annuelle de 3,1% de la demande d'énergie et n'envisageait que des changements limités dans le mix énergétique (5% d'énergie renouvelable en 2011). En Corée, l'énergie est surtout produite à partir du charbon (avec des subventions pour la production domestique) et de l'énergie nucléaire (avec de faibles financements accordés au stockage et à la gestion des déchets). Dans le domaine de l'agriculture, la protection aux frontières reste forte et les prix élevés, créant des incitations pour le maintien de pratiques agricoles non durables. La politique agricole ne fait pas l'objet d'évaluations environnementales.

Dans le domaine des transports, le diagnostic est également mitigé. Pour les véhicules, les normes d'émission ont été renforcées en 2006 pour les hisser au niveau de celles de l'UE et des USA, mettant ainsi un frein aux pollutions créées malgré la croissance rapide du stock de véhicules. En matière de trafic automobile, l'accent a été mis sur les instruments économiques (prix différenciés des parkings, sur-taxation de certains carburants) pour induire des comportements plus respectueux de l'environnement. S'agissant des infrastructures, la mise en place de la ligne à grande vitesse Séoul –Busan (KTX) a été une contribution positive, mais la construction des routes et des voies expressives continue de constituer la part du lion des investissements publics. De nouvelles mesures sont cependant prévues pour favoriser le multimodal et les transports collectifs. La congestion et les embouteillages urbains n'en continuent pas moins de s'accroître et concomitamment l'émission de CO² et de particules (liées notamment à l'emploi des moteurs Diesel). A Séoul, ces pollutions se maintiennent au dessus des niveaux autorisés. Les vitesses moyennes diminuent par ailleurs dans la capitale et la plupart des grandes villes et le coût économique de l'engorgement de la circulation urbaine (estimé à 1,6% du PIB) progresse.

3.3 LA CROISSANCE VERTE

Le Président Lee Myung Bak semble vouloir infléchir cette politique. Il a présenté en mars 2009 sa politique de croissance verte, qui a pour objet de renforcer la position de la Corée dans les industries vertes et d'accélérer la création d'emplois. Dans le cadre de ce *Green new deal* qui devrait mobiliser près de 30 milliards d'euros sur les quatre ans à venir, 0,5% du PIB serait affecté à la construction verte et 1,2% à la 'dé-carbonisation'. Les objectifs deviennent plus ambitieux et le champ des initiatives plus diversifié². La part des énergies renouvelables est maintenant fixée à 11% minimum en 2012 (contre 2,24 en 2007), celle

2 Le plan est aussi parfois présenté comme une version améliorée des plans précédents. Il s'agit en tout cas de combiner croissance verte et création d'emplois. Dans cette optique, le *Green New Deal* est lié au plan de relance engagé. Il est fondé sur le principe TTT (timely, targeted and temporary) et cohérent avec la politique de déréglementation territoriale et d'allègements fiscaux engagée en 2008.

du solaire à 5% la même année (contre 0,3% en 2007)³. Les emplois liés aux voitures propres devraient atteindre 300.000 (contre 260.000 en 2007) et les véhicules hybrides passeraient de 1.346 à 30.000. Dans le cadre de ce plan, des initiatives sont prises pour développer les économies d'énergies dans l'habitat (plus de 100.000 logements « verts » sont prévus en 2012 contre 14.500 en 2007. La part de l'énergie nucléaire (capacité) devrait passer de 26% à 41% sur la même période. Tous les gouvernements locaux devraient se doter de plans de lutte contre le changement climatique en 2012 (contre moins de 10% d'entre eux en 2007). Le *Green New Deal* prévoit aussi le nettoyage des rives des quatre principaux fleuves du pays, la création d'un réseau de transport écologique, le replantage forestier et la préparation pour le marché financier émergent du carbone (financement d'émissions de CO²).

Ce plan a été néanmoins l'objet de critiques. Il a été souligné que 96% des emplois créés concernent les postes de travailleurs manuels dans la construction, que les efforts consacrés aux investissements *high tech* pourraient être plus importants et que les financements n'étaient pas clairement établis. Le gouvernement a quant à lui fait valoir que 30% des emplois de la construction sont des emplois qualifiés de professionnels, de techniciens et de gestionnaires. Par ailleurs, 100.000 emplois seront réservés aux jeunes de 15 à 24 ans, une catégorie de la population avec un taux chômage triple de celui de la population en général (9% contre 3% en 2003). Toujours selon le gouvernement, des projets technologiques en matière de biomasse, de désalinisation et de voitures propres seront menés à bien, de même que dans le domaine de l'utilisation d'ampoules à basse consommation (LED) pour l'éclairage et le transport vert. Un effort a enfin été fait pour consolider les multiples projets des Ministères annoncés en 2008 et les rassembler dans 9 projets majeurs ('*core projects*').

On peut à cet égard faire un certain nombre d'observations. Tout d'abord les objectifs semblent optimistes notamment en ce qui concerne la part des énergies renouvelables à atteindre. Les chiffres de créations d'emplois semblent aussi élevés : 930.000 sur les 4 ans à venir. Ensuite, le '*Green New Deal*' ne semble pas tenir compte des destructions d'emplois liés aux disparitions d'activités⁴. Par ailleurs, la démarche gouvernementale n'est pas exempte

3 Des plans locaux pour l'énergie soutenus par le KEPCO (Korean Electric Power Company) permettent déjà aux municipalités d'accélérer la diffusion des nouvelles énergies via des projets exemplaires. Ces plans ont notamment permis l'installation de nombreuses éoliennes (wind farms) dans les zones côtières, montagneuses et dans les îles. La capacité totale installée était en 2006 de 25 MW (1.600 MW pour l'hydroélectrique). Les objectifs sont de 100.000 toits aménagés en photovoltaïque en 2012 et 70.000 bâtiments. Le gouvernement envisage de dépenser 1,6 milliard \$ entre 2004 et 2012 en investissement de R&D en matière de photovoltaïque et de subventions pour le secteur résidentiel et commercial.

4 A noter que le Grenelle, qui prévoit un investissement de 440 milliards d'euros financé à 37% par l'Etat et les collectivités locales dans 15 projets majeurs, n'envisage de créer que 600.000 emplois sur 2009-2020, chiffre lui-même remis en cause par certains économistes (voir Rémy Prud'homme, le Monde 10 juillet 2009 : « L'écologie ne crée pas d'emploi »).

de paradoxe. Il faut noter en effet que :

a) Si la Corée a signé le protocole de Kyoto, elle ne s'est pas assignée d'objectif de réduction des gaz à effet de serre contraignant.

b) Le pays est engagé dans plusieurs projets pharaoniques. On peut mentionner à ce propos le projet de percement d'un canal de 500 km entre Séoul et Busan, et le polder de Saemangum près de Gunsan (Region Cheonbukdo). Il s'agit, dans l'estuaire, grâce notamment à une zone franche économique, de faire éclore sur une extension terrestre de 400 km², complexes industriels et cités d'habitation, plantations agricoles, zones naturelles et équipements de loisirs. Près de 1,5 milliard d'euros ont déjà été dépensés. Le projet devrait coûter au total 3 milliards. L'endiguement de l'estuaire est considéré par les associations écologiques comme fortement réducteur de la biodiversité et elles y sont opposées.

c) Le gouvernement favorise le développement industriel en empiétant par des initiatives de déréglementation sur les ceintures vertes autour des villes. Séoul est ainsi entourée d'une zone protégée (*green belt*) dénommée « *Development Restricted Area* ». L'objectif est de rendre la ville plus compacte et de fournir des zones de loisir pour les habitants. Pour l'heure cette zone est de l'exclusive compétence du gouvernement central- offrant ainsi une meilleure garantie aux défenseurs de l'environnement. Les collectivités locales sont en général moins résistantes aux pressions en faveur d'un assouplissement des réglementations. En Corée, en dépit d'une urbanisation intense et grâce à ce système, les zones urbaines ne couvraient que 5,8% du territoire national contre 7% au Japon et 13% au Royaume-Uni. Les ceintures vertes ne sont cependant pas un remède miracle (Voir encadré n° 8). L'espace qu'elles couvrent a d'ailleurs été réduit en 2007 à Séoul ainsi que dans 6 autres métropoles : Daejeon, Gwanju, Daegu, Busan, Ulsan et Masan-Changweon-Jinhae⁵.

Encadré n°8: Les résultats controversés de la ceinture verte de Séoul

Cette zone verte était supposée constituer un réservoir d'oxygène pour la capitale et assurer une protection naturelle minimale. Elle était destinée à soulager la ville d'une part de sa population excédentaire, mais en fait les migrants n'ont fait que sauter par-dessus la zone verte pour s'installer dans la région capitale tout autour. La ceinture verte n'a donc pas stoppé l'étalement urbain mais l'a rendu plus coûteux. Les déplacements journaliers se sont accrus, de même que l'engorgement automobile et la pollution de l'air. Elle a aussi créé une rareté artificielle pour les terrains constructibles et augmenté leur prix ainsi que celui des nouvelles habitations. La ville cherche maintenant à trouver de nouveaux moyens d'absorber les externalités négatives de sa croissance rapide.

⁵ La Ceinture verte a par ailleurs été supprimée dès 1999 dans 7 villes moyennes : Chuncheon, Cheongju, Jeonju, Yeosu, Chungmu et Jeju.

Au total, le gouvernement vise à travers une sortie de crise rapide et son plan quinquennal de croissance verte, à prendre de vitesse ses voisins. Les industries vertes sont considérées comme les nouvelles sources de croissance. Les pouvoirs publics comptent que la part de marché de la Corée de 4% en 2007 atteigne 7% en 2012 et 20% en 2050 grâce à des innovations et des gains de compétitivité dans les secteurs du solaire, de l'éolien, des piles à combustible ou des voitures peu polluantes. Le plan de relance mobilise 80,5% des fonds aux investissements dans l'environnement⁶. Le gouvernement, dans le même temps, poursuit une politique de déréglementation.

Cette inflexion des orientations de l'État s'inscrit dans une tendance de long terme moins 'développementaliste' et plus focalisée sur le capital humain et le bien être, dont la traduction apparaît clairement dans l'évolution des dépenses publiques et notamment celles des collectivités locales. Concrètement, la part des dépenses consacrées aux projets de développement économique a régulièrement décliné d'un peu moins de 50% au début des années 90 à moins d'un tiers en 2001. Dans le même temps, les dépenses à caractère social ont connu une évolution inverse de moins d'un tiers à environ la moitié. Les dépenses pour l'environnement ont connu une croissance plus rapide encore, mais en partant de très bas niveaux.

3.4 CONCLUSIONS

Le thème a gagné en importance dans la liste des priorités du gouvernement. En Février 2009 la nouvelle administration a lancé un programme de croissance verte (*Green New Deal*). Il s'agit de renforcer la compétitivité de la Corée dans le domaine des industries vertes et créer des emplois. Le plan vise aussi à augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique du pays, d'accélérer la production de voitures propres, de « verdir » les logements et d'amplifier la lutte contre le changement climatique.

L'environnement reste cependant un domaine où la Corée n'occupe pas les premières places du classement dans la zone OCDE. En matière d'émission de gaz à effet de serre, de consommation d'énergie fossile ou de matériaux lourds, le pays est mal placé. Par ailleurs les investissements (notamment locaux) en matière de gestion de l'eau et d'élimination des déchets semblent insuffisants. Les municipalités sont souvent de trop petite taille pour traiter ces questions avec efficacité. En outre le développement rural fait encore trop peu de place à la valorisation des aménités. Dans le domaine agricole la politique de subvention à l'utilisation des engrais est toujours en vigueur. Un certain nombre de grands projets de développement prennent toutefois de plus en plus en compte les contraintes écologiques. C'est le cas des projets de rénovation urbaine. Dans d'autres cas, les controverses sont fortes. On peut

⁶ Selon HSBC, cette part est de 58,5% dans l'UE, de 37,8% en Chine, de 21,2% en France et de 10% aux USA.

mentionner à ce propos le projet de Saemangum près de Kunsan (région Cheonbukdo). Il s'agit, dans un estuaire de la côte ouest, grâce notamment à une zone franche économique, de faire éclore sur un polder de 400 km², complexes industriels et cités d'habitation, plantations agricoles, zones naturelles et équipements de loisirs. Près de 1,5 milliard € ont déjà été dépensés. Le projet devrait coûter au total 3 milliards. L'endiguement de l'estuaire est considéré par les associations écologiques comme fortement réducteur de la biodiversité et elles y sont opposées.

Autour des villes, des ceintures vertes ont été mise en place (*green belt*) aussi dénommées *Development Restricted Area*. L'objectif est de rendre les cités plus agréables pour les habitants, de contrôler l'étalement urbain et de fournir des zones de loisir pour la population. Comme l'a montré l'exemple de Séoul, les résultats sont mitigés et la capitale s'est étendue au delà de la ceinture verte, aggravant les problèmes de transport. Dans certains cas les ceintures vertes ont été abandonnées. Dans d'autres les réglementations ont été affaiblies récemment, ce qui en

limite l'impact.

Dans l'ensemble cependant, les orientations de l'État s'inscrivent dans une tendance moins développementaliste et plus focalisée sur le capital humain et le bien-être que par le passé. On constate ainsi que la part des dépenses publiques consacrée aux projets de développement économique a régulièrement décru de moins de la moitié en 1990 à moins du tiers en 2001. Dans le même temps, les dépenses à caractère social ont connu une évolution inverse et les dépenses pour l'environnement ont connu une croissance plus forte encore, mais en partant de niveaux très bas. Le *Green new deal* va accélérer ces tendances. Il prévoit le nettoyage des rives des 4 principaux fleuves, la création d'un réseau de transport écologique, le replantage forestier et la préparation pour le marché financier émergent du carbone. Par ailleurs, toutes les collectivités ont mis en place des Comités 'agenda 21' et favorisent les pratiques nouvelles (promotion des rues piédestres, augmentation de l'efficacité énergétique des bâtiments et tri des déchets notamment).

QUESTIONS MÉTROPOLI- TAINES

La Corée met en œuvre depuis longtemps une politique foncière et d'utilisation des sols et de ce point de vue réalise l'aménagement du territoire au pied de la lettre. Cette politique a été dictée par la fluctuation des prix des terrains et par le mouvement d'urbanisation rapide du pays dès les années 60. Les prix fonciers dans les aires urbaines ont été multipliés par 17,7 entre 1975 et 1997 (un taux d'inflation 2,4 plus important que les prix à la consommation.) Les prix se sont stabilisés depuis le milieu des années 90 mais demeurent relativement élevés, en grande partie du fait de la forte demande de terrains urbains et de leur rareté¹.

Même si la politique du logement a vu le jour avec les premiers plans économiques, c'est surtout avec le 3ème plan économique quinquennal, que le gouvernement s'intéresse vraiment aux problèmes urbains. En 1988, le gouvernement publie un plan de construction de 2 millions de logements qui prévoit la construction de villes nouvelles dans la région capitale afin de fournir des habitations². Cinq villes nouvelles sont bâties : Ilsan, Jungdong, Pyeongchon, Sanbon et Bundang, toutes situées dans un rayon de 15 à 20 Km autour de Séoul. Dans le même temps, deux villes nouvelles, Dunsan et Gyerong District, sont construites à

1 La part du coût des terrains dans le budget de la construction des immeubles résidentiels en zone urbaine est passée de 9 à plus de 60% entre 1963 et 1997.

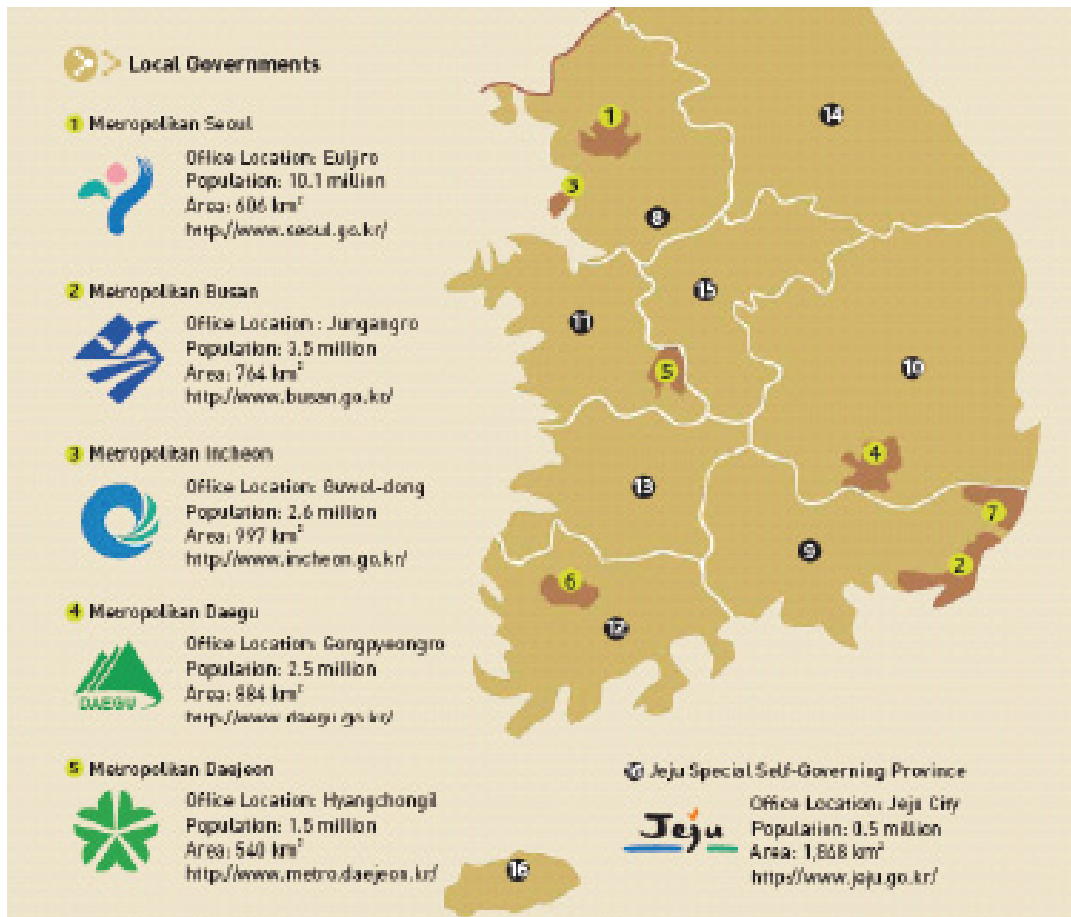
2 Cette approche est issue du concept anglais de nouvelles communautés : Voir la Cité jardin de demain/ Ebenezer Howard (1898). La première ville nouvelle coréenne est construite à Ulsan dans les années 60 (New Ulsan area).

Daejon pour accueillir certaines unités délocalisées des Ministères. Ces villes nouvelles sont conçues comme des espaces urbains intégrés avec des appartements équipés, des centres commerciaux, des zones de loisirs et des espaces verts. A la fin de 1993, 300.000 habitations avaient été construites pour loger 1,2 million d'habitants³.

Dans le sillage du succès de la première opération qui avait permis d'atténuer la pénurie de logement, un deuxième train de 10 villes nouvelles est maintenant en phase de réalisation⁴. Ces villes sont destinées à alléger les pressions de la demande sur les quartiers périphériques de Séoul. Situées de 20 à 60 Km de la capitale, elles sont desservies à partir de Séoul par des moyens de transport rapides. Deux villes régionales sont aussi en construction à Asan et au sud de Daejon. Elles correspondent au concept de « villes planifiées » (*planned cities*) et ont pour objectif de se substituer à l'urbanisation dispersée, aux constructions de petite échelle du passé et également d'améliorer l'image un

3 Au lendemain de la crise, en 1998, les prix ont chuté et le gouvernement a levé les principales mesures restrictives. Il a entièrement aboli la réglementation régissant les transactions foncières pour faciliter l'ajustement structurel par la vente des terrains. Il a supprimé le plafond sur les terrains résidentiels urbains et modifié l'application de la redevance pour l'aménagement des terres au secteur privé. Dans les années 90, il a aussi progressivement éliminé les contrôles sur les prix des appartements.

4 Il s'agit de Hwaseon Dongtan (2), Seongnam Pangyo, Kimpo Hangang, Paju Unjeong, Suwon Ganggyo, Yangju, Wiryu, Incheon Geomdan, Godeok Globalization District.



Source : http://search.korea.net:8080/general/2008_fact_en.pdf - page 50

peu écornée des villes nouvelles ⁵.

4.1 LE RÔLE DE LA KOREA LAND CORPORATION (KLC)

Dans toutes ces opérations la KLC s'affirme comme le maître d'œuvre public et l'aménageur principal. La compagnie est intervenue jusqu'à présent dans 292 districts. Elle a réalisé la première ville numérique Gimpo et est impliquée dans des actions hors du territoire (Azerbaïdjan, Vietnam) et dans la construction du parc industriel de Kaesong en Corée du Nord. KLC se porte acquéreur des terrains et stabilise les prix du foncier. Elle

⁵ Il s'agissait de logements de masse et la densité était élevée. La qualité de la construction laissait à désirer. Le développement a été relativement désordonné et l'esthétique très monotone des habitations a fait l'objet de critiques. La deuxième génération tient plus compte des nécessités écologiques. Les habitants sont moins nombreux (150.000 contre 400.000 pour la première vague). Les appartements sont plus grands et la hauteur des bâtiments a baissé. Des réunions d'information sont organisées ; ce qui permet de mieux prendre en compte les besoins des usagers.

est en quelque sorte le bras armé du gouvernement pour la réalisation des systèmes de développement régional, pour leur orientation, pour la croissance territoriale équilibrée et la pratique des expérimentations. Son objectif n'est pas de faire des profits mais de promouvoir les territoires. C'est un vecteur important dans l'effort entrepris pour résoudre les problèmes de surconcentration de Séoul. La KLC a vendu 372 millions de m² de terrain depuis sa création et a contribué à l'organisation et à la construction de 52 complexes industriels en vendant des terres à 700 entreprises (employant 700.000 personnes). La KLC est notamment partie prenante des opérations dans les six zones franches, dans le programme des 11 villes innovatrices et la mise en place de la cité administrative multifonctionnelle (MAC) à Cheongnam, 200 km au sud de Séoul, prévue pour 2012/2014.

Avec le 4^{ème} PGDN, la KLC a reçu de nouvelles directives. Compte tenu de son rôle dans l'animation régionale en tant que pourvoyeur d'infrastructures, la compagnie est tenue maintenant de signer des conventions avec les collectivités locales et de réinvestir ses profits dans les régions.

Entre 2002 et 2008, 51 conventions ont été signées (17 opérations ont concerné la région capitale et 34 les autres régions). La procédure est toujours la même. Des analyses sont effectuées sur une région. Le projet est élaboré, qui mène à la convention. Un plan à long terme est ensuite validé et mis en œuvre.

Les collectivités locales disposent maintenant de services de qualité pour la conception et la réalisation des programmes et tendent à entrer en rivalité avec KLC. Par ailleurs, KLC ne peut intervenir partout. A Séoul, une autre Land Corporation (SU) domine le marché. A Incheon, IUDC (Incheon Urban Development Corp) bâtit la nouvelle cité du savoir et de la science de Songdo (voir encadré n° 10). A terme, les partenariats avec le privé (PPP) et peut-être des entreprises intégrées qui font des villes devraient se développer. KLC sera sans doute amené à se concentrer sur les projets interrégionaux.

4.2 RÉGÉNÉRATION ET MODERNISATION URBAINE

La valorisation du patrimoine urbain des métropoles est un élément crucial pour attirer, retenir et amplifier les activités de haute valeur ajoutée et les talents. La régénération passe, dans la plupart des grandes villes, par une remise à niveau des infrastructures et le développement de politiques proactives visant à créer un environnement plus propre et plus sécurisant pour les citoyens.

A Séoul, le gouvernement métropolitain a lancé un vaste programme de renaissance de la ville. Le processus de développement de la ville avait d'abord mis l'accent sur la partie Sud (Kangnam), c'est-à-dire la zone la plus éloignée de la Corée du Nord, puis dans les années 90, la revitalisation s'est étendue à la partie Nord (Kangbuk). Pour parfaire ce rééquilibrage, les Autorités métropolitaines ont lancé en 2003 une vaste initiative pour revitaliser et redessiner la ville en lançant 26 projets de zones résidentielles et 9 projets de type centres urbains. Ce projet de nouvelle ville met en œuvre des 'task force' dans 21 des 25 districts de la ville (Gu). 70 personnes sont en charge du 'master plan' et un Comité pour le développement urbain équilibré a été constitué. Le 'master plan' propose une rénovation complète du centre ville en dégagant 4 corridors Nord/Sud illustrant chacun 4 concepts différents : l'histoire de la ville, les médias numériques, la coulée verte (notamment pour relier le centre et la han River au Mont Namsan et à ses espaces verts), la créativité organisée autour de la mode, des arts et de la culture. Tous ces programmes sont gérés par la SH, la Land Corporation de Séoul. La ville aide tous les particuliers qui investissent dans le cadre de ces programmes.

L'une des opérations la plus mise en valeur est le projet

de restauration de Cheongyecheon, un district déshérité du Nord, construit sur une rivière enterrée, parcouru par une autoroute surélevée et peuplé de petites boutiques, ateliers et habitations très modestes. La ville a décidé en 2002 d'un programme de rénovation du quartier, pressée par plusieurs associations (Ex : *The Society for saving Cheonggyecheon*) et en cohérence avec sa politique de gestion de la croissance et de création d'un environnement plus harmonieux pour les habitants. La revitalisation du quartier a consisté à démolir l'autoroute et les routes surélevées, retracer et aménager les berges de la rivière et construire des bureaux de standing et des habitations modernes. Cette opération s'inscrit dans le cadre plus large du plan de gestion de l'environnement urbain et en particulier de la stratégie Séoul *Green Vision 21*. Elle participe aussi de l'effort de réduction des disparités socio-économiques entre le nord (moins prospère) et le sud de la ville. Elle soulève aussi des questions difficiles de type externe, liées à la migration des activités actuelles vers d'autres quartiers, et de type interne, liées à la gestion du projet et à sa « rentabilité » (voir encadré n°9).

Encadré n° 9 : les défis de l'opération Cheonggyecheon à Séoul.

Pour cette opération, deux défis n'ont pas été totalement relevés. Le premier concerne le logement des habitants et des commerçants à faibles revenus du quartier. L'idée initiale était de favoriser la migration hors du centre, des petites industries et des marchés vers des zones plus périphériques afin de supprimer un motif d'engorgement de la circulation et une cause de pollution de l'air. Pour ce faire, des mesures d'accompagnement sont nécessaires afin de ne pas seulement déplacer les activités à faible valeur ajoutée et la congestion automobile ailleurs, mais d'établir de nouveaux équilibres socio-économiques à travers la ville. Les Associations de commerçants ont demandé des compensations pour les pertes qu'ils ont subies. Les Autorités métropolitaines envisagent de créer un complexe pour héberger les entreprises disposées à se relocaliser dans le Munjeong district. La construction des infrastructures nécessaires (routes, approvisionnement en eau et en électricité) devrait faire l'objet de soutiens financiers. Les surcroûts de dépenses correspondant à des locations plus élevées et des terrains plus coûteux doit aussi être pris en compte.

Le deuxième défi est celui de la gouvernance du projet. Les réformes de décentralisation, en particulier l'élection du maire de Séoul, permettent maintenant aux autorités métropolitaines de planifier et de mettre en œuvre de tels programmes de grande envergure. Le succès ou l'échec du projet de Cheongyecheon sera un symbole de l'autorité du gouvernement métropolitain et aura une influence sur les étapes futures du processus de décentralisation. L'engagement du pouvoir local a été d'autant plus significatif qu'il était nécessaire de mobiliser des capitaux privés, par nature peu enclins à

s'investir dans une zone avec une mauvaise image. Dans un premier temps toutefois, le projet a été entièrement financé par des capitaux publics. Il s'agissait surtout d'améliorer l'image internationale de Séoul plutôt que de se conformer à des critères de rentabilité immédiate. Ce cas de figure est différent de projets urbains tels que celui de la rénovation des *Docklands* à Londres ou celui du front de mer à Barcelone. Il reste qu'une analyse précise des coûts totaux du projet pour évaluer l'utilisation de la ressource publique et s'assurer que tous les participants en ont tiré parti est nécessaire pour éviter les dérives possibles. Le coût estimé du projet en 2006 était d'environ 220 millions d'euros.

Source OCDE

Autres cas : celui de Busan - la deuxième ville du pays, située sur la côte sud-est. Dans cette ville, le paysage urbain créé durant la période de forte croissance pour construire un méga-port de super-conteneurs ne correspond plus aux réalités présentes de la compétition internationale maintenant fondée sur le savoir et la croissance économique riche en aménités. Les autorités se sont attelées à régénérer l'économie urbaine.

Du point de vue spatial, la réinvention de Busan prend plusieurs formes. Tout d'abord, un nouveau port est en construction dans la partie sud-ouest de la ville qui devrait fournir 30 zones de parking pour les super-conteneurs et permettre de transborder 8,1 millions de tonnes annuellement⁶. Un nouveau complexe logistique sera édifié autour du nouveau port en 2013, intégrant des sites commerciaux et résidentiels. Les coûts impliqués par le projet représenteront deux fois les recettes de Busan en 2002 et requerront l'aide du gouvernement central pour près de la moitié. Avec ces investissements, le port devrait traiter 10 fois plus de conteneurs en 2011 qu'en 2001.

Les Autorités métropolitaines concentrent aussi leurs efforts pour mieux articuler la ville et le port, non seulement du point de vue logistique en développant les infrastructures de connections, mais aussi en capitalisant sur ses actifs endogènes et ses aménités. Elles misent en particulier sur le développement d'un certain nombre de niches touristiques (ex. la plage d'Haeundae, le festival du film, la chirurgie esthétique et les sources thermales). Elles ont construit un centre d'exposition et de convention pour capter une partie du marché du tourisme professionnel. Elles commencent à accorder une priorité importante à l'organisation de méga-événements et aux moyens d'en capter les retombées et les effets multiplicateurs.

Avec l'ouverture en 2003 d'une zone franche - Busan *Jinhae free trade Zone* (BJFEZ)- la ville s'efforce en outre de tirer parti de sa localisation portuaire. La BJFEZ (104 km²) est divisée en espaces spécialisés : logistique / distribution

/ international ; TIC pour l'aviation ; *high tech* et R&D ; mechatronics ; marine et loisir. La ville compte sur ces efforts de marketing à l'international et les liens avec les *clusters* locaux pour attirer l'IED.

4.3 LA GOUVERNANCE URBAINE

En Corée, 6 villes métropolitaines ont un statut identique aux provinces, et Séoul a un statut spécial car elle est placée sous la tutelle directe du Bureau du Premier Ministre (il doit être consulté pour un certain nombre d'activités, comme les emprunts ou la mise en place des audits). Le gouvernement est évidemment concerné par le devenir de Séoul (20% du PIB national) et de la région capitale (48% du PIB). Mais si cette situation de tutelle résulte de l'histoire, la ville a fortement gagné en indépendance depuis les années 90. Séoul est dirigé par un maire élu comme les autres métropoles depuis 1995 et pourvue d'une administration et de fonctionnaire compétents dans les affaires urbaines. Elle dispose de ressources budgétaires propres et substantielles compte tenu de la richesse de la région. Son indice d'autonomie fiscale (part des taxes locales, des redevances et des emprunts dans le total des ressources) est d'ailleurs élevé (95% contre 75% à Busan et 41% aux provinces), même si la base fiscale est relativement étroite. Pour assurer son statut de ville mondialisé, Séoul a néanmoins de gros besoins de financement. Elle réclame en particulier de la part du gouvernement central un reversement approprié de l'impôt sur le revenu et des taxes sur la consommation dont l'essentiel est perçu dans la région capitale.

Selon la Constitution, les gouvernements métropolitains ont pour mission de traiter les questions administratives pertinentes pour le bien-être des résidents, de gérer le foncier et prendre des décisions en accord avec leurs capacités d'autonomie, dans le cadre des lois et réglementations nationales. En 2004, les Autorités métropolitaines de Séoul (SMG) ont ainsi dépensé environ 8 milliards d'euros, affectés pour moitié à des investissements dans le domaine social : éducation, culture, sport, environnement, aménagement et logement. 26% du budget est allé à des opérations de développement économique. Une grande partie de ces fonds a financé les transports urbains et a soutenu la politique de prix subventionné du métro et des bus.

Il est cependant aussi indiqué dans la Constitution que les questions liées à l'organisation et aux opérations des gouvernements locaux – y compris les procédures pour les élections – sont résolues par voie législative. Dès lors, de nombreux domaines font l'objet d'un chevauchement de compétences avec le gouvernement central. On peut citer : l'emploi (indemnités, gestion des relations de travail, organisation du marché de l'emploi, formation professionnelle), l'environnement (protection de l'environnement, monitoring, mesures), travaux

⁶ Busan est le 4ème port mondial pour les conteneurs.

publics (construction et entretien des rivières et des routes), PME (aides aux petites entreprises, attraction des investissements, soutiens techniques) et statistiques⁷.

Ces ambiguïtés font que les gouvernements métropolitains éprouvent des difficultés à savoir si leurs revenus de base sont suffisants pour couvrir leurs dépenses ou s'ils doivent revendiquer des suppléments d'autonomie fiscale pour générer les revenus appropriés. Par ailleurs, il n'y a pas de distinction claire entre biens publics nationaux et biens publics locaux. Les gouvernements locaux sont donc peu incités à augmenter leurs revenus fiscaux ou à lever de nouvelles taxes pour financer les biens publics, dans la mesure où les financements pourraient être réalisés par le gouvernement central. Sans une claire division des responsabilités, les métropoles continuent souvent de compter d'abord sur les transferts de l'État comme source locale de revenus.

Jusqu'à présent, la décentralisation a néanmoins plutôt profité aux niveaux supérieurs des gouvernements locaux, c'est-à-dire aux provinces et aux métropoles. La dévolution des compétences a été moins favorable aux unités locales plus petites. Même s'il est reconnu que les fonctions stratégiques et de nature régionale doivent être gérées à une échelle territoriale large, d'autres services doivent être fournis par des exécutifs locaux aussi proches que possible du citoyen. Autrement dit, la démocratie locale peut être encouragée en donnant des pouvoirs nouveaux aux gouvernements locaux, par exemple les *gu*, ou en renforçant la démocratie participative aux niveaux administratifs inférieurs des *dong*, *eup* et *myeon*.

Pour l'heure, le système métropolitain est surtout fondé sur l'approche fonctionnelle et la poursuite de l'efficacité managériale au niveau de toute la région métropolitaine. La Corée est d'ailleurs l'un des rares pays de l'OCDE où les frontières des métropoles coïncident à peu près avec le périmètre de l'espace des relations socio-économiques locales. Ceci résulte du fait que de nombreuses modifications ont été apportées au système d'organisation du territoire pour « coller au mieux » aux différents mouvements d'urbanisation qu'a connu le pays. Le deuxième avantage du système coréen vient de la constitution d'entités locales au niveau infra-métropolitain de grande taille, permettant une gestion territoriale plus efficace et une planification plus cohérente.

Néanmoins, en privilégiant l'efficacité managériale aux dépens de la gouvernance participative, elle encoure le risque d'édifier un système institutionnel où les responsabilités sont diluées et/ou difficilement identifiables (*weak accountability*). Il existe certes des centres d'autonomie locale aux niveaux administratifs inférieurs (*eup-myeon-dong*) et aussi des Comités d'autonomie locale formés d'élus et de résidents. Ceux-ci mettent en

œuvre des programmes culturels et civiques, mais leur visibilité est relativement faible et les résultats modestes.

4.4 COOPÉRATION INTER-MÉTROPOLITAINE ET INTERRÉGIONALE

Pour assurer un développement régional plus équilibré, les actions gouvernementales ont besoin d'être calibrées et ajustées aux espaces de collaboration des gouvernements locaux. Dans l'ensemble, cette collaboration est malheureusement réduite. Les provinces et les métropoles se voient plutôt comme des concurrents que comme des partenaires. La taille des gouvernements locaux les rend relativement peu sensibles à la nécessité de la coopérer. Par ailleurs et contrairement à la France, les fusions de communes ont été courantes. Par exemple en 1995, après un processus de consultation publique (*hearings*) et de sondage, 41 municipalités et 39 comités ont été fusionnés pour constituer 40 villes. Ces amalgames n'ont pas résolu les problèmes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement, en particulier dans les métropoles.

À l'échelle des métropoles, la planification spatiale assure cependant un cadre pour la coopération horizontale. Les plans concernent en général au moins deux gouvernements locaux sur une vaste échelle. Trois types de plans sont réalisés : le Plan métropolitain, le Projet de Développement métropolitain et le Plan de Circulation de la Zone métropolitaine (voir encadré n° 10). À Séoul, est appliqué en plus le Plan Correctif de la Zone Métropolitaine (*Séoul Metropolitan Area Readjustment Plan*). Ce plan concerne la Capitale, la ville d'Incheon et des parties de Gyeonggi. Il s'agit de contrôler la concentration et de réguler les apports de population et d'activités industrielles dans la zone capitale. Le plan vise cependant plus à gérer l'utilisation des terrains, limiter les activités et contrôler les volumes plutôt qu'à promouvoir la coopération.

Encadré n°10 : La planification urbaine dans les métropoles

Le plan métropolitain. Il est établi par le maire ou le gouverneur de la zone concernée. Et soumis à approbation du MLLT. Il a pour objectif d'interconnecter les structures spatiales et les fonctionnalités d'au moins deux villes, de préserver l'environnement et veiller à l'entretien des infrastructures urbaines.

Le Projet de Développement Métropolitain. Il concerne des zones désignées dont le développement est considéré comme nécessaire. Il peut s'agir de métropoles et de leurs banlieues, de complexes industriels et de leurs hinterlands, de régions regroupant plusieurs villes proches les unes des autres, de régions où la gestion des ressources est cruciale. La décision de désignation

⁷ Source : Busan Metropolitan city.

est prise par le Comité National de Politique territoriale. Le Plan traite de questions comme l'utilisation du sol, les allocations d'infrastructures publiques, la protection de l'environnement et l'échelle des investissements nécessaires.

Le Plan de Circulation de la zone métropolitaine. Il vise à préparer la construction et à rendre opérationnels les routes, les chemins de fer et les zones de stationnement à l'échelle régionale. Le plan doit être approuvé par le Comité Métropolitain des Transports après discussion avec les municipalités concernées. Le Plan doit être compatible avec le Deuxième Plan Métropolitain Global de Circulation (2004-2009). Ce plan intègre la construction de 3 métros et du réseau de transit rapide par bus sur 16 autoroutes.

D'autres instruments sont disponibles pour organiser la coopération territoriale. Les gouvernements locaux peuvent notamment créer des Conseils Consultatifs Locaux (CC). Formés exclusivement de fonctionnaires, les CC sont établis sur une base volontaire par les entités territoriales concernées ou à l'initiative du Ministère de l'administration publique (MOPAS), ou encore à la demande des gouvernements provinciaux ou métropolitains. Les responsabilités de leurs initiatives, après avoir été assurées par le gouvernement central, sont maintenant dévolues aux entités locales membres. Comme ces conseils ne disposent pas de budget, ni de pouvoirs de contrainte, beaucoup d'instances locales ont fait preuve d'inertie. Les Associations quant à elles sont investies de plus de responsabilités, même si elles doivent aussi recevoir l'adoubement du gouvernement central via le MOPAS. Ces associations regroupant des gouvernements locaux d'échelon inférieur doivent être approuvées par les Directeurs généraux des entités locales supérieures. A la différence des CC, les associations ne traitent que d'un nombre limité de questions préalablement définies. Comme elles ont le statut de personne morale, elles peuvent disposer de personnel détaché et exercer les compétences qui leurs sont déléguées.

On compte au début des années 2000, 55 CC en Corée (5 régionaux et 50 locaux). Les CC rassemblent en général les villes (*Si*) et les comtés (*Gun*). Les districts autonomes (*Gu*) ne participent en revanche que très rarement à ces conseils. Il existe des conseils au niveau provincial ou métropolitain (voir encadré n°11). Parmi les problèmes traités par ces conseils, on peut citer l'accès à l'eau potable, le traitement des eaux usées, la prolongation des lignes de bus, la planification des routes, le partage des coûts pour la construction des routes et des ponts, la collecte des ordures, etc.

Encadré n°11 : Exemples de conseil consultatif de niveau régional

Un premier exemple est fourni par le Conseil Administratif de la région capitale réunissant le gouvernement

métropolitain de Séoul, celui d'Incheon et les provinces de Gyeonggi, de Gangwon et Chungbuk. Ce conseil, forme assez souple de coopération, est destiné à fournir un forum aux participants pour qu'ils traitent des problématiques de la région capitale. Ce conseil se réunit plusieurs fois par an, mais il ne connaît pas une grande réussite. Celui du sud-est regroupant Busan, Gyeongnam et Ulsan (BKU) semble plus actif. Il s'est doté d'un Comité de recherche pour la coopération et le développement avec pour mandat de traiter les questions communes aux trois régions et de définir des solutions. Ses recommandations concernent la construction d'un nouvel aéroport, la mise sur pied d'un Comité du tourisme pour la macro-région et le partage des bureaux régionaux outre-mer. Un Comité BKU composé des gouverneurs et des maires adjoints se réunit deux à trois fois par an. Les directeurs du planning des trois régions se rencontrent aussi régulièrement de manière informelle.

Deux autres modes de coopération ont pris de l'ampleur depuis la crise de 1997 dans le secteur public: les partenariats public / privé (PPP) et les consultations formelles avec le secteur privé. Avec les PPP, le secteur public adjuge un contrat à une entreprise privée pour la réalisation d'infrastructures et leur gestion ou pour la fourniture d'un service et en assure la simple supervision. L'acteur privé se comporte comme une agence qui construit et opère l'infrastructure ou offre une prestation. Du fait de l'histoire coréenne, les entreprises sont moins réticentes à s'engager lorsque le partenariat est géré par le gouvernement (qui en général assume une bonne partie des risques). Sur la période 2003-2013, le financement public des infrastructures est évalué par le ministère de la Planification à 15-30 milliards \$, c'est-à-dire moins que les besoins estimés.

CONCLUSIONS

La Corée a connu un mouvement d'urbanisation rapide dès les années 60 et s'est mobilisée depuis longtemps pour mener une politique foncière dynamique. L'objectif est de faire de quelques villes et surtout de Séoul des plateformes et des carrefours (*hubs*) dans le Nord Est de l'Asie. La ville de Séoul concentre 23 % du PIB de la nation. Sa compétitivité repose sur sa capacité à concentrer le capital humain (60 % des chercheurs du pays) et à investir dans la R&D (3.18% du PIB local) et dans de nombreux *clusters*. Elle souffre cependant d'un afflux continu de population et de sévères problèmes de congestion et de pollution (impliquant des pertes de 1 à 2% du PIB d'après certaines études). Son attractivité internationale dépend aussi de ses efforts pour réduire la pollution et la congestion et de sa capacité à exploiter ses aménités culturelles et naturelles. Une politique de rénovation urbaine (relativement décentralisée) commence à être mise en place, notamment avec le projet de restauration du district de Cheonggyecheon (impliquant notamment la destruction d'une autoroute).

A plusieurs reprises le gouvernement s'est engagé dans la construction de villes nouvelles notamment autour de la capitale. Pour ce faire Il s'est appuyé sur le bras armé que constitue la KLC (Korea Land Corporation), une société publique achetant les terrains et les aménageant. La KLC, active depuis les années 60 est intervenue dans 292 districts et a aussi participé à la construction de plus de 50 complexes industriels. Bien qu'intervenant dans le programme des villes innovatrices, dans plusieurs zones franches et dans la mise en place de la cité administrative multifonctionnelle (la nouvelle capitale), la KLC n'a toutefois plus la position de monopole dont elle jouissait dans le passé. Les collectivités locales disposent maintenant de services de qualité et la KLC est tenue de signer des conventions avec elles. D'autres land corporation existent. La KLC est donc amenée à se spécialiser et à affronter un marché de plus en plus diversifié.

La France pourrait tirer des leçons des expériences menées en matière de construction d'éco-villes. La Corée a en effet

déjà réalisé plus d'une trentaine de ces éco-villes notamment dans la province de Gyeonggi. Sur cette question la France affiche un certain retard et il est urgent pour elle de réinventer sa politique urbaine. Ceci nécessitera, comme l'indique P. Veltz, de nouveaux modes d'aménagement et une conception de la ville comme système afin d'assurer la croissance verte des grandes agglomérations. Il ne s'agit pas seulement d'ajouter des comportements vertueux (trier les déchets, utiliser moins la voiture) mais de trouver de nouvelles manières d'organiser dans le temps et dans l'espace, l'entreprise, le travail, l'éducation, le commerce, l'accès aux soins en utilisant massivement le numérique et en développant de nouvelles fonctionnalités. Des cités (N-Villes) comme celle de Songdo (voir Chapitre 5) mettent déjà à profit l'*ubiquitous computing*, généralisent la durabilité avec la certification systématique des immeubles verts et développent la connectivité de voisinage. Les *master plans* mis en œuvre pourraient inspirer utilement les expériences françaises futures.

PRATIQUES SIGNIFICATIVES

5.1 TRÈS HAUT DÉBIT ET INFORMATISATION DE LA SOCIÉTÉ ET DES RÉGIONS

Le gouvernement a engagé de nombreux programmes pour mieux asseoir son développement sur l'économie du savoir et des investissements lourds ont été consentis pour assurer l'accès des entreprises et des citoyens aux technologies de l'information et au haut débit. La Corée est parmi les premiers pays du monde pour le pourcentage de la population possédant un PC ou connectée à internet.

La Corée excelle en matière de développement et de diffusion des réseaux à large bande. Depuis 2004 elle est au premier rang dans le monde pour le nombre de souscripteurs à internet pour 100 habitants de même que pour les vitesses de transmission du réseau haut débit (20,4 Mbps) et pour le taux de pénétration des ménages¹. Depuis le début des années 2000, les appartements dans les villes nouvelles sont livrés totalement équipés pour le haut débit. Un résultat remarquable alors que dans les années 70 seul 3 % de la population disposait d'un téléphone.

Le réseau a été construit pour connecter les 114 zones

¹ Certains analystes font remarquer que le taux de raccordement a atteint des sommets (près de 94% des foyers sont connectés) à tel point que la cyber-dépendance est devenue une maladie très fréquemment diagnostiquée.

territoriales. Sa mise en œuvre s'est appuyée sur diverses méthodes. Les réseaux en zones commerciales très peuplées ont été construits partiellement en fibre optiques et partiellement par numérisation et accélération du débit des lignes téléphoniques ou en construisant des boucles locales sans fil. La Corée a su à cet égard profiter de certains avantages géographiques en particulier sa forte densité de logement : 4/5 de la population vit en zone urbaine et la moitié des habitants dans ces zones vivent dans des tours ou des grands ensemble. Dans ces zones, 90% des souscripteurs potentiels sont situés à moins de 4 km des points de distribution

Ces configurations ont alimenté des cercles vertueux où le nombre croissant de souscripteurs permet d'assurer de larges économies d'échelle et des prix bas. Par ailleurs les *chaebols* locaux comme Samsung et LG Electronics ont agi comme des acteurs de second rang (*second mover*) profitant des efforts de R&D des concurrents étrangers pour renforcer leurs offres de produits de haut de gamme.

Pour consolider ces tendances, le gouvernement a conçu des plans bien financés et ciblés notamment *Cyber Korea 21* (1999-2002) et *e-Korea Vision* (2002-2007). Un fonds de promotion de l'informatisation de la société a été créé pour s'affranchir des contraintes budgétaires. Il a été doté entre 1993 et 2002 de près de 8 milliards de dollars (alimenté à 40% par des fonds publics et à 46% par le privé et le reste par des intérêts divers). Un programme ambitieux

d'e-gouvernement a permis par ailleurs d'offrir des services d'internet rapide à 28.000 départements et agences gouvernementales. Plus de 140.000 fonctionnaires ont maintenant leurs propres PC et leurs adresses e-mail².

La France, qui a refait une bonne partie de son retard dans ces domaines, pourrait utilement s'inspirer des dernières initiatives coréennes pour amplifier la dynamique du haut débit et se projeter dans l'avenir. Ceci exigerait évidemment des investissements significatifs mais d'importantes créations d'emplois pourraient en être attendues.

Il faut en effet noter que l'ambition coréenne a un coût conséquent que le gouvernement doit financer. Il prévoit d'ailleurs d'ici 2013 d'engager 24 milliards \$ de fonds publics pour la mise en place de son *superbroadband*, et de mobiliser 32 milliards \$ de fonds privés. Dans ce cadre, les débits les plus rapides ne seront disponibles que dans les grandes villes, mais des vitesses entre 50 et 100 Mbps seront assurées dans les villes petites et moyennes. L'ensemble devrait conduire à générer 120.000 emplois nouveaux.

5.2 LES AGENCES RÉGIONALES D'INNOVATION

Quatorze agences régionales d'innovation avec une représentation tripartite (Industrie, université, administration publique) sont en place avec un total de 845 membres provenant des 16 provinces et villes métropolitaines³. Pour conforter les réseaux, les agences peuvent mettre en place des 'inno-cafés' ou des 'plateformes réseau' (*network hubs*) de façon à intensifier les interactions et les meetings entre spécialistes régionaux. Le nombre d'utilisateurs de ces cafés a atteint 130.000 en 2005, la consultation d'information et les interactions coopératives 66.000. Pour sensibiliser le public et les professionnels de la région aux RIS, des conventions et expositions sont organisées (avec

² Le gouvernement a su en outre mettre en œuvre des programmes d'envergure focalisés non seulement sur l'offre pour réduire les coûts d'installation (doublement des investissements dans les années 90) mais aussi sur la demande. Ainsi, via Edutopia, 10.000 écoles ont été connectées et des PC ont été fournis à 330.000 enseignants.

³ Deux agences sont bi-provinciales : Gwangju/Jeonnam et Daegu/Gyungbuk.

conférences, festival de l'innovation, événements culturels, présentation de '*success stories*' etc.). Il s'agit, au travers de ces fora, d'initier les villes organisatrices à l'innovation (cf. l'expérience EDA aux Etats-Unis).

Cette pratique significative pourrait sans grand problème être introduite en France. Des agences existent déjà dans quelques régions françaises mais leur structure est hétérogène et leur ambition souvent limitée. La généralisation de cette pratique permettrait en particulier d'unifier les soutiens publics sur une base décentralisée et de mieux orchestrer le travail d'innovation des grappes..

5.3 LE PROJET NURI (NEW UNIVERSITY FOR REGIONAL INNOVATION)

La transposition d'une autre pratique significative coréenne pourrait en outre conforter ce travail. Il s'agirait d'adapter le programme coréen NURI (*New University for Regional Innovation*) aux spécificités françaises. Ce programme vise à faire mieux correspondre l'offre universitaire avec la demande régionale de compétences et de qualifications tout en stimulant l'intégration de la R&D de l'enseignement supérieur dans les systèmes d'innovation locaux et régionaux.

En Corée la décentralisation permet au système universitaire réformé de jouer un rôle clé, les efforts de R&D étant moins centré sur la région capitale grâce au projet national de nouvelle université pour l'innovation régionale (*New University for Regional Innovation*) NURI. Ce projet vise à mettre en place des programmes d'études dans des domaines spécialisés qui correspondent étroitement aux caractéristiques de l'économie régionale, afin de faciliter son développement en formant une main d'œuvre hautement qualifiée. Il s'agit aussi d'établir un système de collaboration en triple hélice entre les établissements d'enseignement supérieur, les autorités locales, les instituts de recherche et les entreprises. Le programme concerne 112 universités (hors de Séoul) et 111 projets pour une dépense de 1,5 milliard \$ en 2008.

5.4 CRÉATION DE VILLES NOUVELLES : LE CAS DE SONGDO

L'ensemble en construction à 60 km de Séoul sur un vaste domaine « poldérisé » devrait s'affirmer comme une cité des sciences, du savoir et des technologies de pointe. Il comprend des complexes résidentiels, une université et une zone franche. Il est prévu par ailleurs de construire un village scientifique, un complexe international des affaires et une cité des biotechnologies. La ville devrait accueillir 250.000 habitants en 2020. Cet ensemble pourrait constituer avec Incheon (troisième ville du pays) et Séoul (17 millions) une mégalopole du futur. Ces investissements devraient favoriser la compétitivité du pays mais aussi rendre plus difficile l'effort de rééquilibrage territorial engagé.

CONCLUSIONS

Confrontée à une situation géopolitique et à un héritage historique difficile, la Corée a fait montre dans les dernières décennies de capacités réactives remarquables. Elle a rebondi sur plusieurs crises, notamment au début des années 80 et à la fin des années 90, en changeant son mode de développement et en ne reculant pas devant des restructurations drastiques et douloureuses. Du fait de ses ressorts particuliers, le pays pourrait d'ailleurs être un des premiers à sortir rapidement de la crise actuelle.

Certaines régions et surtout la région capitale pourraient toutefois s'en tirer mieux que d'autres. De ce point de vue, la croissance asymétrique qui caractérise l'économie coréenne n'est pas près de disparaître, et la politique d'aménagement du territoire n'en apparaît pas moins comme une nécessité.

Le nouveau gouvernement ne remet pas en cause l'argument mais il se départit de l'attitude très rigoriste développée par le passé en matière de développement équilibré et de restrictions apportées à la croissance de la région capitale. La nouvelle administration ne souhaite pas, avec raison, poursuivre dans le sens de politiques de redistribution lourdes mais se focalise plutôt sur le développement du potentiel de chaque région. Il développe ainsi une réponse « étagée » aux problèmes territoriaux en distinguant les niveaux locaux, régionaux et macro-régionaux. A beaucoup d'égards, il s'agit cependant de changements d'accent plutôt que de refondations (le nouveau fonds spécial pour

le développement régional passera de 4,3 milliards d'euros en 2008 à 5 milliards en 2010).

Il reste que les politiques suivies dans le passé, et pour beaucoup d'entre elles poursuivies actuellement, ont eu et ont de nombreux mérites. Parmi ces pratiques significatives, auxquelles il faut ajouter celles induites par les plans les plus récents, on peut citer notamment :

a) le lien entre les actions de planification urbaine et les mesures visant à développer la compétitivité des villes. Les gouvernements coréens successifs ont toujours considéré les villes et notamment les métropoles comme le fer de lance de la compétitivité nationale et territoriale. Les nombreux programmes d'aménagement urbain sont clairement orientés vers le développement économique. Les nouvelles inflexions (cités innovatrices, cités du savoir, cités entrepreneuriales) soulignent encore le trait ;

b) l'accent mis sur les *clusters* locaux et les systèmes régionaux d'innovation (voire sur la conversion des complexes industriels locaux à l'innovation). Même si le système coréen de la R&D est marqué par de nombreuses faiblesses (rôle limité des PME, faiblesse des universités, problème de 'lock in', internationalisation réduite), il est clair que le gouvernement, en ciblant les villes /régions, place le levier au bon endroit. C'est à ce niveau que se construit la proximité nécessaire à l'innovation et que se nouent les liens entre acteurs indispensables à la genèse des produits et des procédés nouveaux. Par ailleurs, en se refusant à

dispenser les fonds, les autorités obtiennent l'effet maximum (il s'est déjà concrétisé dans l'augmentation rapide des dépôts de brevets ces dernières années).

c) la régionalisation de la politique de l'enseignement supérieur. En plus de consacrer plus de 6% du PIB aux investissements dans le savoir (c'est-à-dire les dépenses allouées à la R&D, aux logiciels et à l'éducation), les pouvoirs publics avec le programme NURI ont considérablement augmenté leurs incitations pour que les universités s'engagent dans leur région (hors Séoul) et améliorent leurs capacités d'innovation.

d) les investissements publics dans la croissance verte. Le gouvernement a surpris par son plan de relance très orienté vers les énergies renouvelables, les industries vertes et la lutte contre le changement climatique, car jusqu'à présent, les investissements en matière de qualité de la vie et de protection de l'environnement avaient souvent marqué le pas. Les collectivités locales semblent par ailleurs avoir pris leur place dans cette stratégie maintenant fortement affirmée. Il semble en outre que la part accordée aux innovations et à la technologie dans ce 'package' soit supérieure à ce qu'elle est dans les plans européens, notamment le plan français, très axé sur les infrastructures.

Pour l'avenir, la position de la Corée reste néanmoins fragile. Elle a gagné des points sur un certain nombre de niches technologiques (mémoire DRAM, écran plasma, affichage à cristaux liquide, LED, téléphone cellulaire CDMA) où elle détient une bonne part du marché mondial. Mais elle doit aussi faire face à certains dangers comme la sur-spécialisation, la concurrence de ses voisins, le vieillissement de sa population, une diaspora croissante.

Une bonne politique d'aménagement du territoire et de compétitivité territoriale peut l'aider à stabiliser ses positions et à conforter sa dynamique de développement. Trois points sont cruciaux à cet égard :

a) le processus de décentralisation. Il est encore dans ses phases initiales et il est important de pouvoir le poursuivre ;

b) l'approfondissement de la coopération interrégionale pour profiter de la dynamique de la grande Région (*East Sea Rim*) (et notamment des dynamiques des provinces chinoises et japonaises limitrophes) ;

c) de renforcer l'attraction et la rétention des talents à travers des programmes comme NURI pour permettre un développement endogène local et régional fondé sur le savoir et l'innovation.

ANNEXES

SOCIÉTÉ, CAPITAL SOCIAL ET CAPITALISMES CHINOIS ET COREEN : QUELQUES ÉLÉMENTS

Les sociétés asiatiques reposent sur deux piliers : la famille et l'État. La pratique des affaires et des relations sociales en est profondément influencée. De cette distinction émergent deux types de capitalisme, l'un marqué par le « familisme » et l'autre par le statisme : le premier peut engendrer le népotisme et la corruption mais aussi jouer un rôle positif dans la société s'il transforme le *renqing* (« les sentiments » en chinois) en une norme sociale. Le second débouche sur des hiérarchies strictes dans les entreprises et sur l'existence d'États autocratiques.

La dominance de ces deux idéologies influence différemment les pays. Par exemple la Chine post Teng Tsiao Ping est proche de la première forme alors que la Chine pré-réforme est du second type. En Corée on constate une coexistence des deux types : les *Chaebols* avec leur hiérarchie stricte ressortant du second groupe, les *clusters* et agglomération de petites entreprises du premier.

En Chine le terme de *guanxi* (« relations personnelles » en Chinois) est utilisé pour décrire la sphère privée, la sphère publique étant dominée par l'État. Dans la période pré-réforme, lorsque les institutions formelles de l'État étaient particulièrement rigides, le domaine de la confiance et de la loyauté se réduisait et les relations sociales informelles se substituaient aux relations institutionnelles.

Dans la période présente, les pratiques liées à la confiance et la loyauté à l'entreprise et aux institutions sociales dans les entreprises coréennes sont moins intenses qu'au Japon. Ces pratiques sont aussi limitées en Chine, avec pour conséquence une insuffisance de d'institutions sociales intermédiaires à même de propager ces valeurs familiales. Cette 'défonctionnalisation' de la famille ne signifie pas cependant pas son déclin en tant qu'institution.

Au Japon, dans la famille, l'entreprise et l'État, les relations d'autorité et de hiérarchie marquent cependant le pas. Dans ce pays le concept de "Mura (village)" pourrait venir se substituer aux hiérarchies traditionnelles familiales (Murakami et Rohlen, 1992).

Confiance et coopération sont considérées par de nombreux économistes et sociologues comme des conditions de la compétitivité industrielle et des éléments de base du capital social (cf. Fukayama), de même qu'un ferment pour la constitution des grappes et des *clusters*. Au Japon, la confiance dans les rapports inter-firmes a été cultivée intentionnellement à travers le transfert de technologie, requérant des communications fréquentes et intenses entre clients et fournisseurs et soutenue par l'idée traditionnelle d'une destinée commune. Nombreux sont ceux qui pensent que les relations sociales plus que les arrangements institutionnels sont responsables de cette production de la « confiance ».

Pendant les réseaux sociaux ont pu pénétrer la société chinoise de manière plus irrégulière et à des degrés différents laissant la place à l'opportunisme et au désordre. La loyauté à la firme en Chine n'est pas spécifique à la firme comme au Japon mais s'étend au réseau d'entreprises familiales.

Dans le système coréen, les réseaux fondés sur la grande entreprise (*Chaebol*) les sous traitants sont dans une position de vulnérabilité à la manufacture centrale. Celle-ci est en position de dicter ses conditions. L'exploitation de cet avantage dépend l'environnement culturel et institutionnel. De ce point de vue les relations de sous-traitance sont plus dures en Corée (paternalisme) qu'au Japon ("maternalisme"). Il s'agit de relations de dépendance plutôt que d'interdépendance.

A Hong Kong et Taiwan, cette distinction est moins pertinente, car on a affaire à des réseaux de PME et le degré de verticalité est faible. Le degré de confiance est toutefois moins contraignant qu'en Corée. Il reste que la rigidité des conglomérats coréens est un problème pour l'avenir, car ils limitent souvent les opportunités de croissance des PME hors de leur contrôle.

Les entreprises familiales ont des difficultés à nommer, récompenser ou se séparer du personnel en fonction de la stricte considération de leurs performances et de leurs qualifications, dans la mesure où le traitement des individus doit prendre en compte certaines obligations liées à la famille. Cela rend aussi les relations de coopération avec les "non-proches" plus difficiles. La gestion fondée sur le "guanxi" peut aussi poser problème, car l'entretien des liens exige du temps et de l'énergie et peut engendrer corruption et népotisme.

Néanmoins le système chinois fondée sur la famille mais requérant moins d'engagement et d'obligation que les réseaux à la japonaise ("*groupism*") semble plus à même de remporter des succès dans l'arène internationale. Ce système est plus souple dans son rapport avec les non participants et avec les cultures extérieures. L'approche japonaise peut toutefois garder ses chances si elle réussit à cultiver confiance et coopération au niveau communautaire. Les sociétés asiatiques sont de toutes évidence à la recherche d'un modèle alternatif au modèle anglo-saxon qui avec sa tendance à la fragmentation sociale ne leur convient pas.

GLOSSAIRE

Bons et Obligations des collectivités locales

La loi permet aux personnes privées de souscrire ces obligations, mais dans la pratique, seules les banques ou les sociétés financières peuvent le faire.

En décembre 2008 la dette des collectivités locales s'élevait à 19.048,6 milliards de *wons*, placée sous forme d'emprunts auprès de l'État pour 91,2 % et d'obligations pour 8,5 %.

Ces emprunts sont utilisés pour financer la construction de routes (29,3%), les métros (12,7%), les travaux d'adduction d'eau (12,1%), le logement (7,7%), les travaux liés aux catastrophes naturelles (5,6%) et le traitement des ordures et des eaux usées (5,1%) et pour les centres culturels et sportifs (5%).

Ils sont souscrits à 68,1% par les grandes villes et Do, à 25,1 % par les villes, 5,7% par les *gun* (circonscription de petite ville) et 1,1% par les *gu* (circonscription de grande ville).

Chaebols

Les *Chaebols* sont des groupes composés de plusieurs entreprises dont une part importante des actions est détenue par leurs propriétaires et qui exercent leurs activités sur un nombre de marchés variés. Les *chaebols* sont une particularité de l'économie coréenne.

Les restrictions de concurrence et l'octroi d'aides importantes de l'État ont aidé les *chaebols* à prendre le contrôle du processus d'industrialisation dans les années 70. En échange, la plupart d'entre eux ont participé à la politique de délocalisation menée à cette époque et ont réinstallé leurs usines à l'extérieur de Séoul, mais en général le long de l'axe Séoul/Busan : le couloir de Gyeongbu.

A la fin des années 80, les *chaebols* tiraient encore des bénéfices et des rentes de la protection que leur conférait un amalgame de règlements et de procédures. Ils ont par la suite diversifié leurs activités dans toutes les industries mais ont continué à effectuer des investissements risqués par des emprunts excessifs.

La crise de 1997-1998 a provoqué une profonde restructuration de ces conglomérats. Plusieurs d'entre eux ont fait faillite dont, parmi les 30 premiers : Hanbo, Kia, Haitai, Halla et Daewoo. D'autres ont assaini leur situation financière, notamment Samsung (164 milliards \$ de chiffre d'affaires en 2006), Hyundai (69 milliards), LG (71 milliards) ou SK (76 milliards). Les 30 premiers *Chaebols* représentent maintenant près de 15% du PIB et constituent le principal moteur de croissance du pays.

Commissions présidentielles

Les Commissions présidentielles sont contrôlées et auditées par «*The Board of Audit & Inspection of Korea* (BAI)» et le «*Cheong Wa Dae*» (bureau du Président) et non par l'Assemblée nationale. Elles travaillent en partenariat avec les ministères selon leur secteur d'activité.

Les commissions présidentielles sont composées par le bureau du Président («*Cheong Wa Dae*») et sont sous tutelle de ce dernier dans le but de traiter des thèmes donnés tels que la croissance verte, l'image de la marque du pays, le développement des régions, le renforcement de la compétitivité du pays, la stratégie pour l'avenir du pays...

A titre d'exemple, la Commission Présidentielle sur le Développement Régional Équilibré ou PCBND (sous l'administration précédente) était composée de 12 membres appartenant au gouvernement, y compris le Ministre de l'industrie et du Commerce et celui de la Planification et du Budget, de 16 membres nommés par le Président et d'un Secrétaire.

Les Commissions présidentielles sont constituées par le bureau du Président («*Cheong Wa Dae*»), auquel elles rendent compte de leurs travaux.

Daedok Innopolis

La ville scientifique de Daedok est située à proximité de Daejeon à environ 200 Km au sud de Séoul. Daedok Innopolis (DI) comprend environ 900 firmes (avec un chiffre d'affaire cumulé de 7,8 milliards de dollars) et des dépenses de recherche évaluées à 4 milliards de dollars. Une bonne part de ces recherches est effectuée dans 32 instituts publics de R&D

implantés sur le site.

Daedok a commencé comme un complexe de sciences fondamentales en 1974. Il a été à l'origine du développement de technologies de base, notamment CDMA, Wibro et DMB pour la communication des portables. Plus de 10 % des chercheurs coréens avec un PHD en science et ingénierie travaillent maintenant à Daedok et 21% des équipements de recherche du pays sont concentrés dans la ville. Au total 35% du budget de R&D du pays est affecté à Daedok Innopolis chaque année.

Depuis 2005 un effort particulier est fait pour commercialiser la R&D et fournir des services de soutien. Un incubateur est opérationnel ainsi qu'une clinique technologique pilotée par le KAIST. Le *Daedok High-up* programme fournit une assistance en matière de création d'entreprises en diffusant l'information pertinente et en proposant des formations spécifiques notamment pour la résolution de problèmes (*problem solving*). Le centre de soutien de DI encourage l'innovation ouverte et offre des services de design. Mais il est encore trop tôt pour apprécier la réussite de ces initiatives. Il reste que jusqu'à présent la commercialisation des technologies a constitué le talon d'Achille du complexe de Daedok.

Korea Land corporation (KLC)

Cette compagnie publique a commencé ses activités en 1975 comme un fonds de type foncier (*Land fund*). Depuis cette date, la KLC a mené un grand nombre de projets d'aménagement et acquis les surfaces nécessaires.

La compagnie s'est efforcée de concevoir un modèle de ville dans lequel il est agréable d'habiter et où l'utilisation des technologies les plus avancées est mise service de la vie quotidienne et de la protection de l'environnement. La KLC est impliquée dans la construction de villes nouvelles, de la cité administrative multifonctionnelle et des cités de l'innovation, tout en poursuivant un objectif de développement régional équilibré. Elle a aussi promu le savoir coréen à l'extérieur du territoire national, par le biais du développement du complexe industriel de Gaesong (Corée du Nord) et la mise en œuvre de villes nouvelles dans le monde.

L'objectif de la compagnie est de participer à la stabilisation du marché foncier et immobilier afin de mettre sur le marché des logements à des prix raisonnables, de contribuer à l'édification de site urbain de bonne qualité et d'aider à la réalisation de complexe industriel en utilisant au mieux le système bancaire et les marchés de capitaux. Elle s'efforce de mettre en pratique le management de performance et le recours aux systèmes de gestion avancée.

Samsung R&D investment

Samsung le premier groupe coréen d'électronique dépense pratiquement autant tous les ans que l'État de Corée du Sud dans la recherche et développement, soit plus de 3 milliards de dollars ou encore plus de 8% de ses revenus. Ces investissements ont augmenté dans les dernières années de plus de 15% par an.

Dans les années 80 le Groupe était considéré comme un imitateur simplement capable de copier voire d'améliorer marginalement les produits. Cette période est révolue et les mérites de Samsung commencent à être reconnus sur un certain nombre de niches, même s'il n'est pas encore un véritable inventeur. Il n'est de toutes façons plus un suiveur. Cette année, le Groupe occupe la première place sur le marché français des téléphones portables. Polymorphe, il rivalise avec Nokia sur les mobiles, avec Philips sur les téléviseurs et avec Toshiba sur les ordinateurs. Sa stratégie consiste à jouer la carte de la convergence fondée sur le numérique.

La recherche du groupe (23.000 ingénieurs et chercheurs) est dirigée par le CTO (*Corporate Technology Operations*) rattaché directement au PDG. Le CTO opère en liaison directe avec le Samsung *Advanced Institute of Technology* (SAIT). Ces deux échelons oeuvrent à la fois sur la coordination, la maximisation des synergies et la recherche fondamentale transversale. Ils coopèrent avec les 5 divisions de Samsung Electronics: télécoms, semi-conducteurs, médias numériques, équipements numériques du foyer et écrans plats. Chaque division possède un laboratoire qui met l'accent sur les questions des logiciels et composants. Au dernier niveau, 12 laboratoires travaillent sur la mise sur le marché des produits.

Tutelle de la ville de Séoul

La ville de Séoul est sous la tutelle du Ministère de l'administration publique et de la sécurité «*Ministry of Public Administration & Security (MOPAS)*».

Pour recruter ses cadres, le maire de Séoul est obligé de consulter le ministre du MOPAS. En revanche, le MOPAS doit obtenir l'autorisation préalable du premier ministre pour effectuer une inspection des services de la ville de Séoul.

La ville de Séoul doit obtenir l'accord préalable du premier ministre afin d'émettre des obligations régionales.

La ville de Séoul doit se concerter avec les administrations concernées en matière de stratégie et de mise en place des programmes relatifs aux secteurs suivants :

- transports, route ;
- prévention de la pollution de l'environnement ;
- utilisation des ressources d'eau ;
- affaires nécessaires pour l'administration de la région périphérique de Séoul.

En cas de désaccord entre la ville de Séoul et les administrations compétentes, le premier ministre assure la médiation entre ces acteurs en partenariat avec le «*Committee for Administrative Consultation & Coordination*» du MOPAS.

Les Zones franches en Corée

Bien que largement répandu dans beaucoup de pays cet instrument est relativement nouveau en Corée. Les trois zones franches d'Incheon, Gwangyang et Busan-Jinhae ne sont ouvertes que depuis 2003. La méthodologie de mise en œuvre et les attentes économiques sont similaires à ce qui est attendu dans d'autres pays. En octroyant des exonérations fiscales conséquentes ainsi que des exemptions de réglementations et des services de soutien, les zones franches espèrent attirer un supplément d'investissements directs étrangers (IDE).

Le gouvernement souhaite dans ce domaine éviter la concurrence entre les trois zones franches de façon à capter un maximum d'IDE et à contribuer de manière optimale à la croissance d'ensemble. Il recommande à cet égard que chaque zone : (a) définisse une spécialisation claire et se concentre sur les firmes susceptibles de créer des synergies avec les activités locales, (b) utilise le marché local comme élément de la négociation avec les investisseurs potentiels et (c) renforce les capacités de *lobbyistes* des fonctionnaires des autorités locales.

La zone de Busan Jinhae, pour ce qui la concerne, impose des conditions minimum d'implantation à savoir des investissements de logistique supérieurs à 5 millions \$ et des investissements de tourisme ou manufacturier excédant 10 millions \$. Les compagnies réalisant des IDE sont éligibles à des exemptions totales de taxe sur les profits et les revenus et d'impôts locaux pendant les trois premières années et à des réductions de 50% les deux années suivantes.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

- BJFEZ** : Zone franche de Busan Jinhae
- CIT** : Centre pour les technologies de l'information
- CK** : Programme *Connect Korea*
- CRR** : Centre Régional de Recherche
- DDI** : *Daejon Development Institute*
- GFEZ** : Zone franche de Gwangyang
- IFEZ** : Zone franche d'Incheon
- KAIST** : *Korean Advanced institut for science and technology*
- KEPCO** : *Korea Electric Power Company*
- KIST** : *Korean institut of science and technology*
- KITECH** : *Korea Institut of Industrial technology*
- KLC** : *Korea Land Corporation*
- KRILA** : *Korean Research Institut on Local Administration*
- PGDN** : Programme global de Développement National
- MAC** : Cité administrative multifonctionnelle
- MCST** : Ministère de la Culture, des Sports et du Tourisme
- ME** : Ministère de l'Environnement
- MEST** : Ministère de Éducation, la Science et de la Technologie
- MIFFAF** : Ministère de l'Agriculture et forêt
- MKE** : Ministère de l'Économie du savoir
- MLTM** : Ministère des Activités foncières, des Transports et des Affaires Maritimes
- MOGE** : Ministère de l'Égalité des Sexes
- MOLAB** : Ministère du Travail
- MOFAT** : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce
- MOPAS** : Ministère de l'Administration Publique et de la Sécurité
- MOSF** : Ministères de la Stratégie et des Finances
- MW** : Ministère de la santé, du Bien Être et de la Famille (MW),
- NURI** : Programme des Nouvelles Universités pour l'innovation
- PCRD** : Commission Présidentielle pour le Développement Régional
- PNAGS** : Plan National d'Aménagement et de gestion des sols
- SAIT** : *Samsung Advanced Institut of Technology*
- SMBA** : *Small and Medium Size business administration*
- SMG** : *Séoul Metropolitan Government*
- SZEC** : *Special Economic Zone Committee*
- TLO** : *Transfer and Licensing Office*
- TTO** : *Transfer of Technology Office*

RESSOURCES DOCUMENTAIRES

- Balanced National development Policy in Korea: Theory and practice, Presidential Committee on Balanced national Development, Séoul 2007
- Cities and regions in the New Learning Economy. OECD Paris 2001
- Competitive Cities in the Global Economy, OECD Paris 2006
- Douglass Michael : Economic Resilience, Livability and Urban Design: Towards long Term Strategies for Port Cities, presented at the Urban Cooperation and Development Forum, Tianjin, China, 11/13 October 2002.
- Dubarle Patrick, Regional Innovation: The experience of OECD Countries and Implications for Korea. Paper presented at the AIRI International Seminar in Busan, 12 November 2004
- European Trend Chart on Innovation, Annual Innovation Policy Trends Report for Japan, China, Korea, Taiwan, Singapore, India, Malaysia, Thailand, Indonesia. European Commission, Bruxelles, 2005
- Examens Territoriaux de l'OCDE : Corée, OCDE Paris 2001
- Fiche Curie+ Recherche, Ambassade de France à Séoul, Décembre 2007
- Higher Education and Regions, Globally competitive, locally engaged, OECD Paris 2007
- Kim Won Bae, Economic Growth, Restructuring and Territorial Impact with a focus on the 1998 Financial Crisis. Document présenté lors de la Conférence: OECD-Korea Workshop on Territorial Policies, Séoul 8-9 Mars 2000
- OECD Territorial Reviews : Busan, Korea, OECD Paris 2004
- OECD Territorial Reviews : Séoul, Korea, OECD Paris 2005
- Reshaping Economic Geography. World Bank Development Report, Washington 2009

Créée en 2011, cette collection à caractère scientifique entièrement numérique a pour objectif de rendre accessibles, certaines des études les plus récentes de la DATAR. L'intérêt est également de pouvoir proposer ces travaux d'expertise ou de R&D confiés à des laboratoires de recherche ou à des cabinets de consultants dans une version publique très complète, intégrant notamment le détail de la méthodologie et des annexes techniques complémentaires. Chaque numéro de cette nouvelle série est disponible en téléchargement sur le site-portal de l'aménagement du territoire dans une version maquetée facilement imprimable.

