



Armand Frémont, Sylvain Allemmand et Édith Heurgon (dir.)

Aménagement du territoire
Changement de temps, changement d'espace

Presses universitaires de Caen

L'aménagement territorial à la française... en Corée du Sud

Okju Jeong

DOI : 10.4000/books.puc.10389
Éditeur : Presses universitaires de Caen
Lieu d'édition : Presses universitaires de Caen
Année d'édition : 2008
Date de mise en ligne : 31 octobre 2017
Collection : Colloques de Cerisy
ISBN électronique : 9782841338122



<http://books.openedition.org>

Référence électronique

JEONG, Okju. *L'aménagement territorial à la française... en Corée du Sud* In : *Aménagement du territoire : Changement de temps, changement d'espace* [en ligne]. Caen : Presses universitaires de Caen, 2008 (généré le 09 mai 2019). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/puc/10389>>. ISBN : 9782841338122. DOI : 10.4000/books.puc.10389.

L'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL À LA FRANÇAISE... EN CORÉE DU SUD

Lorsque l'on examine les contextes géographiques et politiques de deux pays aussi différents que la France et la Corée, il peut sembler hasardeux de s'interroger sur les points communs pouvant les rapprocher dans le domaine de l'aménagement du territoire. Pourtant, les aménageurs coréens ne se sont pas montrés indifférents aux actions menées par la France, certaines politiques françaises ayant été analysées par eux au point d'influencer leurs décisions. Cette contribution se propose d'examiner la façon dont les politiques d'aménagement françaises ont été perçues, réinventées et appliquées en Corée, mais aussi d'identifier leurs forces et leurs limites ayant respectivement favorisé ou contrarié leur diffusion au pays du Matin Calme. Ce faisant, on soulèvera une double question : comment la politique territoriale peut-elle s'exporter tout en s'adaptant à des spécificités locales ? Quelle place occupe aujourd'hui le modèle français dans la conception des politiques d'aménagement coréennes ?

Le modèle français dans le contexte coréen

En raison des vicissitudes politiques qu'a connues la Corée, et qu'il est inutile de rappeler ici, le pays ne s'est engagé sur la voie de sa modernisation que tardivement, au cours des années 1970. La Corée a néanmoins su réussir à prendre son envol économique en très peu de temps. Si au début des années 1970, le RNB (revenu national brut) par habitant avoisinait les 254 dollars, il s'élevait en 2005 à 16 291 dollars. Dans cet intervalle, les politiques d'aménagement territorial mises en œuvre ont constitué un levier efficace pour la croissance économique, canalisant les flux des populations et des biens dans certaines régions, qui jouaient le rôle de pôles de croissance. Les expériences étrangères, dont celle de la France, en la matière ont servi alors de source d'inspiration.

Pour faire le point sur les idées générales que les Coréens entretiennent sur la politique française d'aménagement du territoire, nous avons effectué une rapide enquête auprès d'un groupe de chercheurs du KRIHS (Korea Research Institute for Human Settlements), un centre coréen de recherche public qui se consacre à l'étude des questions territoriales depuis 1978. D'après les résultats recueillis, les premières représentations qui viennent à l'esprit des aménageurs coréens renvoient à la politique centralisatrice de la France – l'État français joue à leurs yeux un rôle majeur dans l'aménagement du territoire du pays et ce rôle est notamment assuré par la DIACT (ex-DATAR) – ; ensuite

vient son problème de concentration géographique autour de sa capitale, résumée par la fameuse formule « Paris et le désert français »¹.

On sait plus ou moins clairement en Corée que la France s'oriente vers une décentralisation avancée depuis les années 1980, que diverses actions ayant rencontré des résultats positifs ont été menées pour réduire les disparités territoriales, ou encore que la dynamique économique et démographique de plusieurs régions commence à l'emporter sur celle du Bassin parisien. Néanmoins dans la plupart des cas, cette image d'un pays décentralisé demeure encore secondaire par rapport à celle d'un État centralisé qui reste rémanente.

Cette représentation partiellement exacte de la situation française pourrait bien être la projection de celle que les Coréens se font de leur propre pays. En effet, la question de la concentration géographique dans « la région de la capitale » constitue l'une des principales problématiques territoriales coréennes actuelles, et sans doute même l'enjeu majeur auquel doit faire face la Corée.

La région de la capitale coréenne rassemble trois collectivités régionales, à savoir la ville métropolitaine de Séoul, celle d'Incheon ainsi que la province de Gyeonggi-do. Elle s'étend sur 11,8 % du territoire national et abritait en 2005 près de la moitié de la population du pays (48,3 %). Ce poids démographique pourrait même dépasser les 53 % en 2030, si le taux de croissance actuel se poursuit. En outre, 91 % des sièges sociaux des 100 plus grandes entreprises privées et 85 % des organisations gouvernementales sont situés dans cette région.

	Superficie	Population	Densité démographique	Découpage territorial
France (métropole)	543 965	60 825	111, 8	22 régions 96 départements 36 571 communes
Corée du Sud	99 646	47 278	474, 4	16 régions 230 communes ²

La superficie et la population de la France et de la Corée du Sud³

En Corée comme dans de nombreux pays, la région de la capitale affiche les performances économiques les plus élevées : à elle seule, elle produisait 48 % du PIB

1. Sur les 20 personnes que nous avons interrogées, 13 considèrent que la France d'aujourd'hui est un pays centralisé, contre 7 qui pensent que le pays est décentralisé. Dans un second temps, nous avons questionné les chercheurs du KRIHS sur la concentration géographique en Île-de-France. Leurs réponses sont apparues globalement cohérentes avec celles données à la première question, puisque 12 personnes considèrent que la centralisation est forte en Île-de-France, contre 8 qui ont répondu que la province affiche un taux de croissance plus élevé qu'en Île-de-France.
2. Pour en savoir plus sur les territoires locaux coréens, voir O. Jeong, *Les Communes et le développement local en France et en Corée*, thèse de doctorat, Université de Paris IV-Sorbonne, 2003.
3. Unité : km², 1000 personnes, hab / km², 2005.

national en 2005. Ce résultat s'explique par la concentration dans la région de 56 % des industries de fabrication et de 48 % des entreprises du secteur tertiaire du pays. D'ailleurs, ce dynamisme économique reste toujours d'actualité, puisque trois entreprises sur quatre nouvellement créées entre 2003 et 2005 se sont implantées dans la région de la capitale.

C'est pourquoi la gestion de la région de la capitale est aujourd'hui plus que jamais un sujet brûlant. La région de la capitale doit assumer un double défi : le contrôle de sa croissance au profit du reste du pays en vue d'un développement équilibré, et la promotion de sa compétitivité face à la mondialisation. Si la gestion de la région de la capitale oscillait jusqu'à il y a peu entre ces deux directions contradictoires, depuis le début du mandat de l'actuel gouvernement coréen en 2003, la politique de rééquilibrage territorial a pris une nouvelle ampleur. On est alors passé d'une phase défensive à une phase offensive. Dans un pays de plus en plus polarisé, ce nouveau gouvernement a en effet choisi comme axe directeur de sa politique nationale de réduire les disparités, y compris territoriales.

Des programmes d'action pour réduire la disparité territoriale

Considéré comme primordial par le Gouvernement, le dogme du développement équilibré a fait naître de nombreux projets. Au nombre de ceux-ci, il y a la délocalisation des institutions publiques depuis la région de la capitale – ce qui correspond à environ 40 000 emplois au total. L'idée est de créer un nouveau moteur de croissance en province en suscitant une synergie entre les acteurs locaux : universités, entreprises privées, institutions de recherche et entreprises publiques transférées. Il s'agirait de faire sortir de terre dix villes nouvelles ou quartiers nouveaux appelés « Cités d'innovation », chacun étant prévu pour accueillir entre 20 000 et 50 000 habitants.

Ces cités devraient être réparties sur tout le territoire national, hormis la région de la capitale. Comme on pouvait l'imaginer, la compétition à l'échelle interrégionale et interlocale s'est révélée vive pour le choix des emplacements de ces nouveaux pôles urbains. Plus d'une année de travail s'est avérée nécessaire au gouvernement central pour choisir parmi les organismes publics ceux qui seraient délocalisés, puis pour classer ces derniers en plusieurs groupes correspondant à peu près au profil de chaque région. Une dernière étape a été franchie lorsque les régions ont à leur tour décidé de la destination finale de chaque organisme au niveau local.

À côté de ces cités d'innovation essentiellement fondées sur l'impulsion donnée par des organisations réimplantées, un autre type de villes nouvelles est envisagé : les villes d'entreprises. Théoriquement, elles résultent de l'initiative des investisseurs privés agissant en collaboration avec les municipalités. Il est prévu de donner naissance à six villes d'entreprises ; elles ont été sélectionnées parmi les divers projets de regroupement présentés pour concourir à l'appel d'offres lancé par l'État.

Les deux types de villes nouvelles inventées par les Coréens ont pour vocation de servir de pôles d'innovation et de compétitivité locaux. L'État veut ainsi décongestionner

la région de la capitale en délocalisant ses institutions et en créant de nouveaux pôles d'innovation en province.

Si l'hypertrophie de la région capitale est constatée unanimement, il ne semble pas, en revanche, y avoir de consensus autour des moyens qu'il conviendrait d'employer pour résoudre ce problème. Ces politiques ont été critiquées par l'opposition au gouvernement actuel. Pour elle, ces villes nouvelles sont trop ambitieuses. Sont-elles un outil approprié au but poursuivi ? Quelle est la place donnée à la gouvernance entre acteurs qui s'avère essentielle dans la recherche d'une synergie ?

Face aux inquiétudes suscitées, il est apparu urgent de modifier le contenu du programme de création d'une nouvelle capitale. À l'origine, l'État voulait construire une ville nouvelle pour remplacer Séoul, capitale du pays depuis plus de 600 ans. Cette idée avait été proposée à l'opinion lors de la campagne présidentielle par le candidat M. Roh Moo-hyun, devenu depuis président de la République. À l'entrée en fonction de son gouvernement, ce programme s'est concrétisé rapidement : il a été décidé que la nouvelle capitale serait située à 130 km au sud de Séoul, dans la province de Chungcheongnam-do.

Bien que ce programme ait bénéficié d'un vote favorable à l'Assemblée nationale, il a suscité de fortes oppositions provenant des cercles académiques et des citoyens. À leurs yeux, il s'agissait plutôt d'un projet « politique » visant principalement à s'assurer les votes de la population des provinces de Chungcheongnam-do. C'était un geste fort et symbolique, mais aussi onéreux. Il aurait fallu prendre en considération la question de la réunification avec la Corée du Nord pour repenser à la localisation de la capitale.

Les opposants ont remporté un succès avec l'arrêt de la Cour suprême qui a considéré que le programme était inconstitutionnel, la tradition établissant que « la capitale de la République est Séoul ». À la suite de ce verdict, le programme a été réduit de moitié : seule une nouvelle ville administrative – et pas une nouvelle capitale – sera construite ; devant s'étendre sur une superficie de 7291 ha et regrouper une population de 500 000 habitants. À partir de 2012, elle devrait accueillir 49 organisations gouvernementales comme le siège du Premier ministre et 12 autres ministères, ainsi que des instituts publics.

Des références françaises

Au cœur des politiques territoriales majeures, qui incluent la délocalisation des emplois publics, la création des villes nouvelles, la mise en place du système régional d'innovation, se place le Comité présidentiel sur le développement territorial national équilibré, instauré en 2003. Certains aménageurs coréens avaient depuis longtemps voulu créer un organisme comme la DATAR qui incarne dans ses actions l'État rassembleur. Son principal avantage tient au fait qu'il est interministériel et engage des actions territoriales d'une manière plus cohérente et avec davantage de force directrice.

Néanmoins, une double question, inévitable, se pose, et ce avec d'autant plus d'acuité que la Corée tend vers la décentralisation : faut-il un organisme fortement centralisé pour décentraliser ? Quant à sa gouvernance locale, quelle ingénierie administrative faut-il développer pour faire participer l'ensemble des acteurs locaux à ses actions ?

En tout cas, il importe de souligner ici que pour la première fois dans l'histoire de la Corée, les discours territoriaux l'emportent sur ceux purement économiques, et qu'ils ont occupé une place centrale dans les débats nationaux. Les Coréens n'auront jamais connu autant de polémiques autour des programmes territoriaux, alors que jusqu'ici ces derniers venaient plutôt après les priorités économiques.

En préparant des programmes qui s'inscrivent dans la logique de la décentralisation, les aménageurs coréens ont eu le loisir d'entendre parler du travail conduit par M^{me} Édith Cresson il y a bientôt 20 ans et le CITEP (Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics). Ils ont suivi avec attention la politique de délocalisation des emplois publics, poursuivie depuis les années 1960 en réponse à « Paris et le désert français », et qui permit de délocaliser au total plus de 600 000 emplois.

Parmi les cas français les plus familiers aux aménageurs coréens, on pourrait citer également Sophia Antipolis. Ce technopôle fait partie du groupe de *clusters* tout comme le Kista en Suède, Oulu en Finlande et la Silicon Valley aux États-Unis, visant à réussir la synergie entre entreprises, recherche et enseignement dans le cadre de la politique des villes nouvelles ou des parcs d'activités. Sophia Antipolis représente pour les Coréens le cas français le plus renommé en la matière, pour ne pas dire le plus réussi.

Il en va de même pour le tourisme du Languedoc-Roussillon. Connus des aménageurs coréens, il est parfois présenté comme le type même de l'aménagement touristique à la française. Il représente une action tangible qui a connu une réalisation matérielle où l'on peut se rendre, comme c'est aussi le cas de Sophia Antipolis. En règle générale, ce type d'aménagement est plus facilement accessible aux Coréens qui sont en quête de cas étrangers susceptibles d'être une source d'inspiration et de référence. De même, les actions de l'État s'avèrent plus faciles à identifier que celles des acteurs locaux, surtout quand ces derniers sont nombreux, croisés par des liens qui se veulent multiniveaux.

Cela ne signifie pas pourtant que la gouvernance à la française – qui paraît constituer la plus grande particularité française – reste inconnue des Coréens. Bien qu'en Corée la première élection au suffrage universel des responsables locaux n'ait eu lieu qu'il y a une dizaine d'années, le transfert des compétences s'est effectué au fur et à mesure, l'autonomie locale devenant ainsi un acquis. Par conséquent, il apparaît nécessaire de toujours mieux encadrer les rapports – verticaux et horizontaux – entre les différents territoires.

On observe que ce besoin de bâtir un mode de gouvernance plus décentralisé, divers et souple, se manifeste pour le moment plutôt à partir des territoires locaux, beaucoup moins à partir de l'État. Contrairement à la France où l'État a pris l'initiative de cette nouvelle gouvernance, on demeure plutôt dans l'attente que l'État coréen réforme les cadres institutionnels de façon à soutenir la volonté des acteurs locaux de travailler ensemble ainsi que la naissance des projets interterritoriaux.

Quoiqu'elle reste encore expérimentale et appliquée dans des domaines très limités, une politique contractuelle se met progressivement en place. Pour inventer un nouveau système de gouvernance coréen, les expériences françaises, plus particulièrement de coopération régionale et locale, seront assurément utiles à titre de référence.

Il en est de même pour de nombreuses méthodes françaises employées en vue d'accomplir un rééquilibrage territorial et de poursuivre la compétitivité territoriale. Le nouveau schéma directeur de la région Île-de-France (2020), les mesures réservées dans la politique pour l'appel à la coopération métropolitaine, la politique des pôles de compétitivité, etc., sont autant de composantes de la politique d'aménagement du territoire français qui intriguent les aménageurs coréens.

Si les pays qui sont entrés dans la voie du développement plus tard peuvent bénéficier des expériences préexistantes, ils doivent les adapter à leur propre contexte ; et ce, souvent avec des impératifs contradictoires. Par exemple, la France a eu le temps de répondre à deux défis dans un intervalle de temps suffisamment long, d'abord le rééquilibrage territorial, ensuite la compétitivité des territoires. La Corée, quant à elle, se voit contrainte de poursuivre ces deux objectifs en même temps. Pendant que le problème de l'hypertrophie de la région de la capitale persiste, le défi de la mondialisation devient très présent. Les entreprises coréennes n'hésitent pas à délocaliser leurs activités vers la Chine ou les pays de l'Asie du Sud-Est, quand elles n'arrivent pas à obtenir l'autorisation de s'installer dans la région de la capitale.

Facteurs et obstacles d'une diffusion du modèle français

Les aménageurs coréens ont observé et continuent d'observer avec le plus grand intérêt les méthodes appliquées en France, davantage que celles d'autres pays développés. Ceci s'explique par les ressemblances fondamentales que présentent les deux pays : comme la Corée, la France est marquée par la centralisation des pouvoirs et confrontée à la position dominante d'une région capitale. En outre, les aménageurs coréens perçoivent bien que les politiques françaises ne cessent de s'adapter aux exigences territoriales et aux besoins de l'époque, et ce, lentement mais sûrement.

Aujourd'hui, la France apparaît encore comme le pays dont le profil répond le mieux aux nécessités coréennes. C'est la raison pour laquelle la politique française a une visibilité particulière en Corée, et qu'elle est une source de référence pour les actions à mener et les moyens techniques à mettre en œuvre en Corée. D'ailleurs, si les aménageurs coréens portent un intérêt pour ce qui se fait en France, ils ne sont pas forcément bien informés. Une réalité qui s'explique notamment par la prévalence de l'anglais en Corée, mais aussi la propension des aménageurs français à user d'un jargon difficile. À quoi il faut ajouter la complexité de la gouvernance française qui rebute bien des aménageurs coréens.

La bonne connaissance des politiques françaises en Corée dépend des experts dont le nombre demeure très limité. Or, il y a très peu d'aménageurs coréens qui ont un accès aux documents rédigés en français. Ceci ne s'explique pas seulement par le faible

nombre de francophones en Corée, mais aussi parce que même un Coréen francophone a du mal à comprendre le jargon des aménageurs français, *a fortiori* quand il n'est pas spécialiste de la question⁴.

On observe fréquemment qu'être peu connu revient à être mal connu. Lorsque l'on ne dispose pas de suffisamment d'informations, notre imagination se met en action pour compenser les informations manquantes, d'où des préjugés ou des erreurs d'interprétation. Une fois qu'une politique étrangère a été portée à la connaissance des Coréens, il devient de plus en plus difficile de contredire l'image qu'on en retient. Les Coréens se contentant parfois d'une compréhension approximative de la politique française, les questions concernant la Corée pâtiraient-elles des mêmes insuffisances en France ? Il est à craindre que la réponse soit positive.

Les politiques territoriales sont des reflets des trajectoires territoriales, et relèvent donc en un certain sens de la culture. Elles peuvent s'exporter ou s'importer si la demande et l'offre existent ; elles sont donc un produit, mais un produit collectif. Si elles arrivent à incarner l'esprit contemporain, voire à justement mettre en lumière des problématiques territoriales essentielles, elles peuvent revêtir un aspect universel exportable en dehors de leur pays d'origine, malgré des détails non solubles dans les particularités locales. Hors de l'Europe, avec ses propres contextes géographiques et politiques, mais vivant dans le même monde contemporain que la France, la Corée pourrait être un exemple pour éprouver l'universalité des politiques françaises en matière d'aménagement territorial⁵.

Okju JEONG

-
4. Dans le sondage précédemment évoqué, 12 personnes sur 20 ont répondu que la politique française était difficile à comprendre, tandis que 3 d'entre elles ont affirmé le contraire ; 5 personnes considéraient ne pas avoir assez de connaissances sur la politique française pour y répondre. Concernant la raison de la méconnaissance de la politique française par les Coréens, 16 personnes l'attribuaient à la langue, 4 à l'intérêt limité des Coréens.
 5. Ce texte est le fruit de la réflexion personnelle de l'auteur. Il ne saurait refléter les positions du KRIHS.