



HAL
open science

Incheon, vitrine de la Corée du Sud et masque de Séoul

César Ducruet

► **To cite this version:**

César Ducruet. Incheon, vitrine de la Corée du Sud et masque de Séoul. *M@ppemonde*, 2007, 85 (1), <http://mappemonde.mgm.fr/num13/articles/art07102.html>. halshs-00459472

HAL Id: halshs-00459472

<https://shs.hal.science/halshs-00459472>

Submitted on 22 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Incheon, vitrine de la Corée du Sud et masque de Séoul

César Ducruet

Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS)

Résumé.— Le gouvernement sud-coréen actuel a pour ambition de donner à la ville portuaire d’Incheon un nouveau visage, celui d’une ville globale, grâce à une gigantesque zone franche. Les contraintes rencontrées à différentes échelles obligent à poser la question de la possibilité pour Incheon d’arriver à un véritable rayonnement international. Malgré l’ampleur des aménagements entrepris, qui visent aussi à diminuer l’hypertrophie de Séoul, Incheon ne peut prétendre dépasser son rôle de porte d’entrée de la capitale, dont les fonctions mondiales déjà profondément ancrées dans le système urbain coréen.

Corée • Incheon • Séoul • Ville globale • Zone franche

Abstract.— **Incheon, a south Korean showcase and Seoul’s front.**— The present South Korean government’s ambition is to give the port of Incheon the new aspect of a global city thanks to a gigantic free trade zone. The constraints met at different scales lead to wonder about the possibility for Incheon to gain a real international influence. Despite the extent of current improvements which also aim at reducing the size of Seoul, Incheon cannot claim to go beyond its role as a gateway to the capital city whose global functions are deeply rooted in the Korean urban system.

Free trade zone • Global city • Incheon • Korea • Seoul

Resumen.— **Incheon, escaparate de Corea del Sur y mascara de Seúl.**— El gobierno sur-coreano ambiciona dar al puerto de Incheon la nueva cara de una ciudad global, gracias a una gigantesca zona franca. Las limitaciones encontradas a distintas escalas obligan a preguntarse sobre la posibilidad para Incheon de alcanzar a un verdadero resplandor internacional. A pesar del tamaño de las operaciones realizadas, Incheon no puede sobrepasar su papel de puerta de entrada a la capital cuyas funciones mundiales resultan profundamente ancladas en el sistema urbano coreano.

Ciudad global • Corea • Incheon • Seúl • Zona franca

Introduction

Incheon est, avec environ 2,5 millions d’habitants, la troisième ville de Corée après Séoul (18 millions) et Busan (4 millions). Malgré ce rang, Incheon est depuis longtemps le prolongement maritime et industriel d’une capitale située à seulement 30 km et qui concentre l’essentiel des fonctions décisionnelles du pays: 96 % des sièges sociaux en 1995 (Hong, 1996). De plus, sa distance aux grandes routes maritimes et son accessibilité nautique limitée freinent sa modernisation logistique, laissant à Busan et Gwangyang 95 % du trafic conteneurisé (2002) (Frémont, Ducruet, 2004). La situation semble néanmoins tourner depuis peu à l’avantage d’Incheon, puisque la ville a fait l’objet d’investissements de grande ampleur et d’échelle nationale. En effet, le projet en cours de zone franche et le

rayonnement de l'aéroport international traduisent la volonté coréenne de devenir le « hub » financier et logistique de l'Asie du Nord-Est, notamment face à la Chine. Les aménagements en cours sont-ils en mesure de combler les lacunes d'Incheon tout en l'élevant, comme l'affichent les autorités coréennes impliquées dans ces projets, au rang de « ville globale » ? Un bref retour sur l'histoire d'Incheon permet de montrer que le développement de cette ville est organiquement lié à celui de la proche capitale. Puis l'on verra en quoi la période récente constitue une rupture ou se caractérise au contraire par une prolongation de tendance, afin de comprendre comment s'affirme Incheon au sein du système urbain coréen et asiatique.

1. La croissance dans l'orbite de Séoul et l'arrivée de nouveaux acteurs

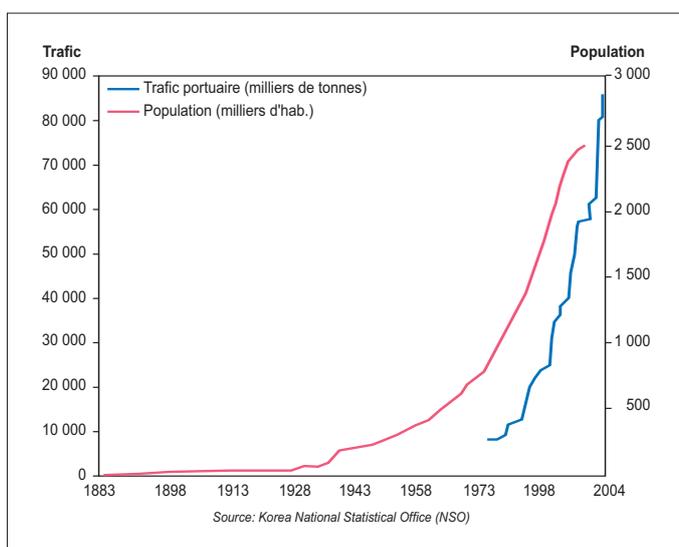
Principales phases de développement d'Incheon (des années 1880 aux années 1990)

La phase « coloniale ».— À la fin du XIX^e siècle, le traité de Byongja (1883) et l'arrivée de colons japonais, chinois, américains et européens illustrent la position stratégique d'Incheon qui, bien que simple village côtier de 4 700 habitants, est le plus proche accès maritime de la capitale du royaume de Choson. L'axe entre Séoul et Incheon, dit « Gyeongin » fait immédiatement l'objet d'importants aménagements routiers (1899) puis ferroviaires (1900), le fleuve Han qui débouche plus au nord n'étant guère navigable. Bien avant l'invasion japonaise (1910), le développement d'Incheon s'explique largement par une fonction d'entrepôt au service des intérêts nippons (Lee *et al.*, 1998) : industrie du riz et brasserie pour l'exportation (1883-1910), puis après l'invasion tissage et moulinage (1911-1930), industrie lourde et armement (1931-1945). Incheon est alors le premier port coréen en tonnage (fig. 1), mais va vite souffrir de sa position périphérique par rapport aux routes maritimes et de la médiocrité de son site portuaire (Ducruet, à paraître). Par la suite, lors de la reconstruction, les industries de fabrication (1945-1960) constituent l'essentiel de la base économique, tendance renforcée par l'Acte sur l'Ouverture des Ports (1961).

Porte de Séoul et croissance industrielle.— La construction de l'autoroute Gyeongin (1968) marque l'émergence du corridor industriel éponyme. Dans un contexte de croissance urbaine spectaculaire, alimentée par l'immigration d'origine rurale et la diffusion d'activités industrielles depuis Séoul, l'économie d'Incheon reste fondée sur l'industrie lourde (sidérurgie, métallurgie, chimie de base) et sur des activités traditionnelles (textile, verrerie, bois). Incheon est donc, comme d'autres portes d'entrée de grandes métropoles intérieures

(ex : Lima et Callao, São Paulo et Santos, Taipei et Keelung, Kuala Lumpur et Port Klang, Pékin et Tianjin), le doublet maritime, l'extension immédiate de Séoul vers le large, pour le traitement de produits à faible valeur ajoutée qui nécessitent un appareillage portuaire et industriel fortement consommateur d'espace.

À l'instar d'autres pôles industrialo-portuaires coréens, la croissance rapide se traduit par la dégradation de l'environnement urbain et la dispersion des activités le long du port et des voies de communication (Anonyme, 1991). De



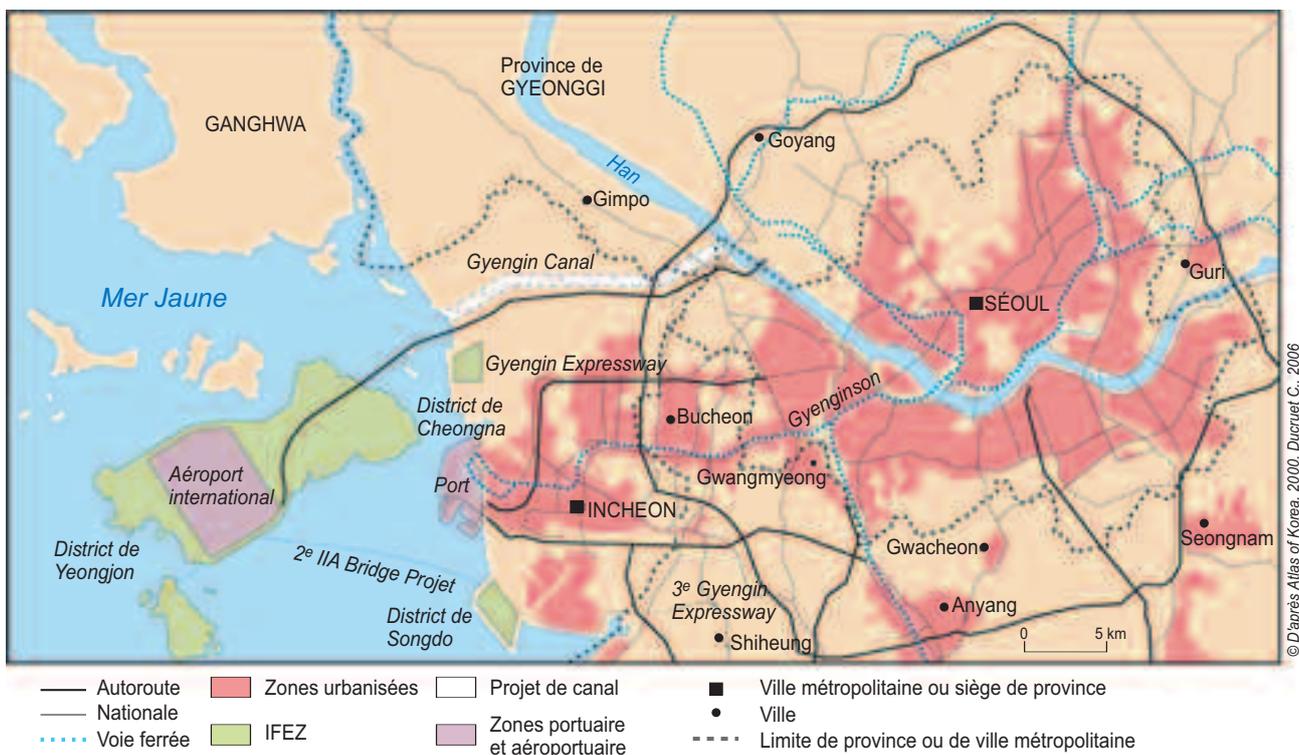
1. Croissance urbaine et portuaire

plus, les politiques territoriales nationales semblent écarter Incheon, par exemple celle des premières zones franches (Masan, Gumi, Iksan plus au sud), destinées à permettre le décollage industriel du « Dragon » coréen en développant les exportations, ou celle plus large de redéploiement industriel hors de la région capitale. Parallèlement, la montée des « Tigres » et de la Chine incite le gouvernement coréen à trouver de nouveaux moyens d'attirer les investissements extérieurs.

Au sortir de la phase de croissance spectaculaire qu'a connue la Corée depuis les années 1970, les villes côtières telles Incheon, Busan et Ulsan ont vu leur population exploser. Elles restent cependant très spécialisées dans les activités industrielles et portuaires, Séoul retenant l'essentiel des activités décisionnelles. Dans ce contexte, Incheon a comme seul avantage de pouvoir bénéficier d'un arrière-pays proche qui représente quasiment la moitié de la population coréenne. Même si Incheon profite d'un statut privilégié qui lui accorde une grande autonomie de gestion, elle reste néanmoins tributaire du développement d'une seule et même agglomération métropolitaine dont la primauté sur le reste du pays est difficile à contrebalancer, malgré les efforts répétés des politiques régionales (fig. 2).

Mondialisation et nouvelles stratégies

Incheon au cœur de la nouvelle génération de zones franches.— Une série de lois sur la promotion des investissements directs étrangers (IDE), dont le Foreign Investment Promotion Act (FIPA, 1998), appuyés par la Korea Trade-Investment Promotion Agency et gérés par le Korea Investment Service Center (Invest Korea, 2003), a pour objectif la multiplication des zones franches sur le territoire coréen. Il s'agit de transformer la Corée du Sud en une plaque tournante commerciale à la fois maritime et financière, en misant sur la valeur ajoutée tirée de l'attraction de services de rang mondial. Parmi ces projets, qui privilégient les côtes (fig. 3), celui d'Incheon (2 900 km²) se situe loin devant ceux de Busan (1 400 km²) et de Gwangyang (1 500 km²). Prenant appui sur un territoire déjà poldérisé à



2. Incheon dans l'orbite de Séoul

30 % (Chung, Kato, 1998), les projets en cours vont sans nul doute renforcer le caractère artificiel d'Incheon, notamment à travers celui de la « technoville » de Songdo (209 km²). Il semble qu'Incheon fasse actuellement l'objet du plus important projet de développement privé de l'histoire, ainsi que de la plus vaste poldérisation du monde (1 000 km²), après celle du Zuiderzee aux Pays-Bas (Wallace, 2004), et devant celle de Dubaï avec « Dubaï Waterfront » et « The World » (134 km²) (Gay, 2004).

L'IFEZA et la gouvernance de la zone.— Le statut de la zone franche d'Incheon (IFEZA) est régi par l'Acte sur les zones franches (*Free Economic Zone Act*). Comme toute zone franche coréenne, elle doit privilégier des projets dans des secteurs variés : production, prestation de services, hautes technologies, logistique, tourisme d'affaires, hôtellerie, parcs de loisirs, équipements d'accueil de conférences internationales, à raison d'au moins 10 millions \$ US d'investissement (5 millions de \$ US pour les entreprises de gestion portuaire ou aéroportuaire). La loi prévoit une exemption totale de l'impôt sur le revenu durant les trois premières années (50 % les deux années suivantes); les exemptions portant sur les taxes d'acquisition et d'enregistrement, de même que sur l'impôt foncier sont prévues pour cinq années (50 % les trois années suivantes). L'IFEZ comprend trois districts (fig. 4) :

- une ville nouvelle au sud (Songdo), dont 40 % sont actuellement réalisés ;
- une zone à l'ouest, contenant l'aéroport international d'Incheon (Yeongjong) ;
- une zone au nord, près du port actuel (Cheongna).

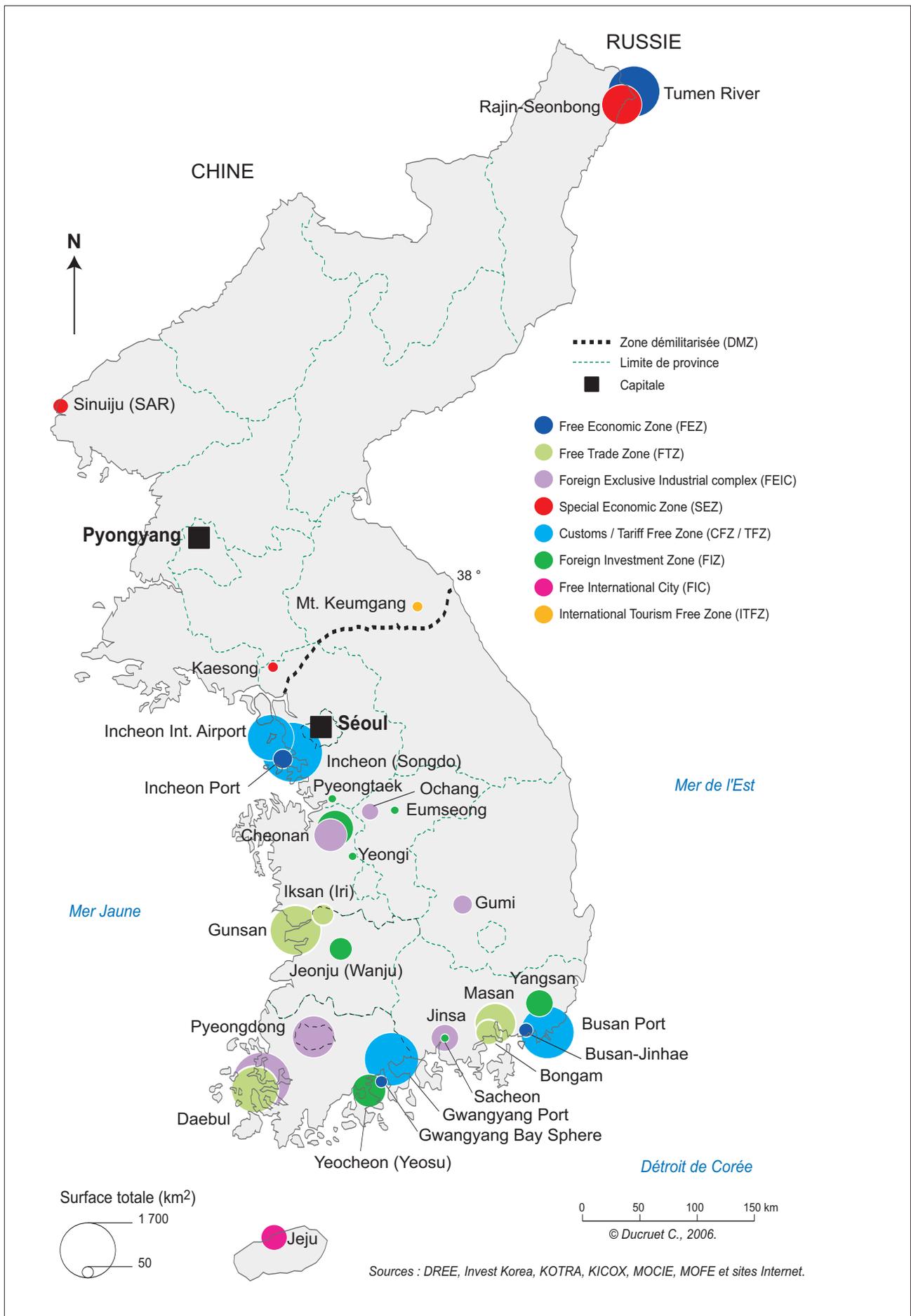
Avec un montant total de 1,8 milliard d'euros, l'application locale de ces principes est limitée par le poids des acteurs privés, étant donné l'importance des IDE dans le financement du projet (environ 93 %). La zone industrielle déjà aménagée repose sur les partenariats avec les entreprises américaines comme VaxGen (pharmaceutique), Gale (construction) et, pour le développement des biotechnologies, Hightech BIO Complex Celltrion qui s'est associé au groupe coréen POSCO. Or le pouvoir financier des investisseurs privés coréens et étrangers est disproportionné par rapport à la capacité de l'IFEZ à contrôler le développement des districts. Par ailleurs, le statut institutionnel de l'IFEZA reste relativement ambigu, dans la mesure où l'IFEZ est sous la responsabilité à la fois de l'État (Ministère de l'Économie et des Finances) et de la Ville d'Incheon. La tension public-privé et État-Ville continue d'alimenter le débat sur la possibilité d'un régime indépendant pour l'IFEZ.

2. Entre intégration locale et insertion globale

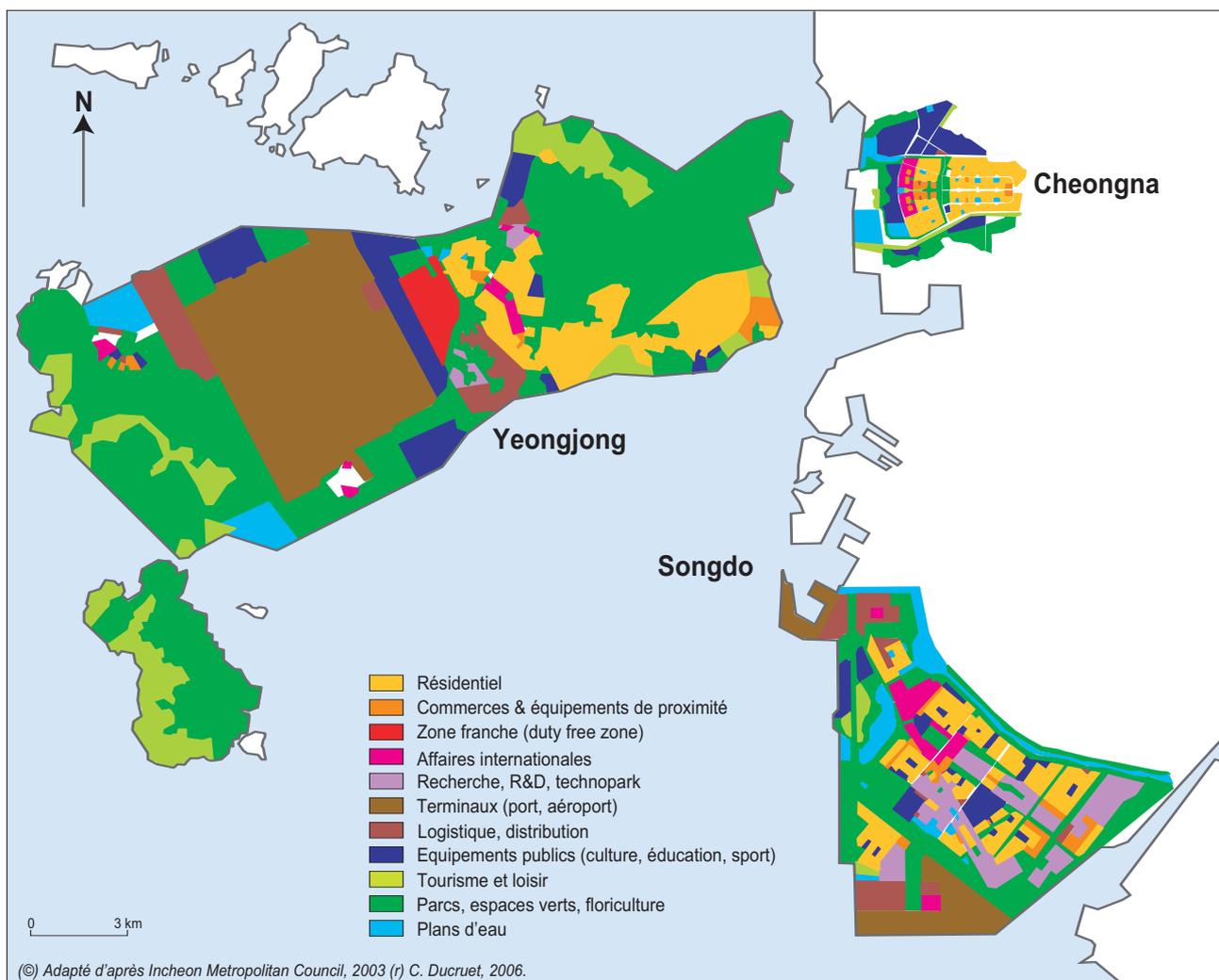
L'intégration locale des aménagements

Le « Pentaport » et l'interconnexion des modes de transport.— Au niveau réticulaire, les projets de zone franche entrent dans le concept global du « Pentaport », innovation locale inspirée des exemples de Dubaï et de Hong-Kong pour optimiser le transfert air-mer des marchandises. Le Pentaport vise l'association de l'aéroport, du port de commerce, du port de passagers, du téléport et des zones franches d'affaires pour faire d'Incheon le hub logistique de la mer Jaune (Choi, 1998). Le transfert de l'aéroport international depuis Gimpo (2001), le Port Nord (1995-2011), le terminal à conteneurs (2004) planifié par le Port de Singapour (PSA), le canal de Gyeongin (1997-2011) mis en chantier pour réduire le trafic marchandise routier avec Séoul, après de longues années où la voie fluviale avait été négligée, sont autant d'améliorations apportées aux infrastructures d'Incheon.

De plus, la connexion des différents districts est prévue, en prévision de l'accroissement des déplacements journaliers : le lien entre Songdo et Cheongna (2^e ceinture autoroutière



3. Les zones franches coréennes en 2005



4. Typologie de l'occupation du sol au sein des trois districts de la FEZ

de Séoul, 2008); Songdo et l'aéroport (2^e pont vers l'aéroport connecté à la future 3^e autoroute Gyeongin); Songdo et le sud de la province du Gyeonggi (pont autoroutier Gyeongin, 2008); Cheongna et Incheon ouest (extension de l'autoroute Gyeongin); une liaison ferroviaire enfin avec l'aéroport depuis Séoul et de nouvelles stations complétant l'actuel métro d'Incheon. Le succès récent de l'aéroport international, en termes de trafic (produits de haute technologie) et de qualité de service, prouve d'une certaine façon la réussite du projet. Ceci a été confirmé récemment par l'analyse comparée des fonctions urbano-portuaires en Europe et en Asie (Ducruet, Jeong, 2005): Incheon se rapproche d'un profil de plate-forme logistique, dans la même catégorie que Keelung, Port Klang et Tianjin, elles aussi dans l'orbite de la capitale nationale. Comme pour tout nœud de transport, la multiplication des liaisons n'a pas pour corollaire un développement harmonieux des lieux les plus proches des nouveaux aménagements, d'autant que les liaisons sont établies avec des pôles économiques et démographiques préexistants, qui renforcent par là leur emprise sur l'espace environnant. Ainsi, l'insertion d'Incheon dans les réseaux aériens et logistiques mondiaux n'est pas forcément synonyme de développement endogène, mais plutôt de la redistribution des fonctions globales de Séoul dans son espace proche.

Les 3 districts et leur imbrication dans le tissu urbain.— On peut se demander si le choix des sites retenus pour le développement des zones franches est pertinent. D'une part, les discontinuités créées dans le tissu urbain soulignent leur isolement par rapport aux quartiers traditionnels. Mais la localisation périphérique de Yeongjong correspond à la volonté de

mettre en valeur le nouvel aéroport, construit volontairement loin de la ville pour minimiser les nuisances sonores. La valeur esthétique des paysages environnants, même moindre que celle des littoraux de la mer de l'Est, du détroit de Corée et de l'île de Jeju, plus prisés par les touristes coréens, reste un atout certain. Mais d'un autre côté le paysage industriel hérité, visible notamment près de Songdo (complexe de Namdong), s'accorde mal avec le souci de l'IFEZ d'attirer résidents et activités tertiaires. Au fond, la coupure par rapport aux structures urbaines plus anciennes, est inévitable car inhérente à la logique des villes nouvelles.

L'émergence d'une nouvelle ville mondiale ?

L'attraction de nouvelles fonctions.— Il est possible d'avoir une idée de l'orientation fonctionnelle de la FEZ en prenant en compte l'attribution prévue des terrains (tableau 1). Bien sûr, les chiffres ne traduisent pas l'occupation réelle de l'espace ni le montant des investissements; et évidemment certaines activités sont plus ou moins grosses consommatrices d'espace. En premier viennent les fonctions paysagère, aéroportuaire et portuaire, puis, assez loin derrière, les fonctions résidentielle, touristique et sportive.

Les fonctions à forte intensité financière se partagent entre Songdo (Knowledge-based Industrial Complex) et Cheongna pour l'industrie, la recherche et le commerce. Songdo prévoit l'accueil de 7 900 ménages, soit 22 900 personnes (Songdo Techvill), Cheongna doit accueillir environ 90 000 résidents. Songdo se spécialise davantage dans les activités culturelle, d'enseignement (Technopark, Techno Valley, université Yonsei) et logistique. Yeongjong est caractérisé par sa fonction aéroportuaire (complexe logistique international à proximité des terminaux), paysagère et touristique (loisirs littoraux), tandis que Cheongna se démarque par la fonction sportive (terrains de golf), touristique et industrielle (ex : recherche médicale). Ces ingrédients suffiront-ils à faire d'Incheon une nouvelle ville mondiale, face à Séoul, et surtout face à ses concurrentes asiatiques ?

Un projet au rayonnement culturel et touristique limité.— Il semble que le point faible du projet se situe au niveau culturel, ce qui peut se révéler également une faiblesse pour l'insertion mondiale d'Incheon, objectif fondateur de l'IFEZ. La position centrale de l'aéroport international dans le projet est un atout certain, mais il est très possible que les flux n'aient pas de lien direct avec l'économie locale et soient en réalité dirigés vers Séoul et le reste du pays. Il paraît notamment peu probable que la création *ex nihilo* d'un environnement de loisirs et d'affaires permette à elle seule de fixer les visiteurs sur place et de développer une activité touristique stable. D'ailleurs, malgré sa taille, l'IFEZ n'est qu'un des projets développés en Corée. D'autres FEZ affichent des projets assez similaires : la « Nouvelle ville administrative » à 150 km au sud de Séoul affiche un contenu

Fonction	Songdo	Yeongjong	Cheongna	FEZ
Résidentielle	12,51	4,32	14,49	7,27
Commerciale	4,71	0,93	5,54	2,29
Logistique	7,62	2,49	0,00	3,58
Aéroportuaire et portuaire	6,33	33,78	0,00	23,91
Industrielle et recherche	9,95	0,44	10,49	3,71
Touristique & loisirs	1,02	7,43	6,36	5,71
Culturelle et éducative	3,99	0,48	1,32	1,45
Sportive	3,10	3,23	16,12	4,30
Naturelle et paysagère	25,54	41,86	21,29	35,95
Autres	25,23	5,04	24,38	11,83
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Source : Incheon Metropolitan City (2003)

fortement culturel; «Saemangeum» (401 km²), dans la province de Jeolla du Nord, a développé aussi un projet de tourisme littoral, en cours de réalisation. Par ailleurs, la concurrence est présente dans le reste de l'Asie: Shanghai est en pleine croissance, avec sa zone de Pudong en plein essor. De plus, la ville et le port de Busan réfléchissent de leur côté à la valorisation touristique d'un véritable front de mer, avec un déplacement d'une partie des activités portuaires, pourtant très importantes encore, vers le Busan New Port ouvert en 2006. On voit que la spécificité du projet de l'IFEZ d'Incheon n'est pas avérée; il manque de contenu original et pourrait, malgré son importance, contribuer simplement à renforcer les fonctions et l'identité héritées d'Incheon, antenne littorale de Séoul.

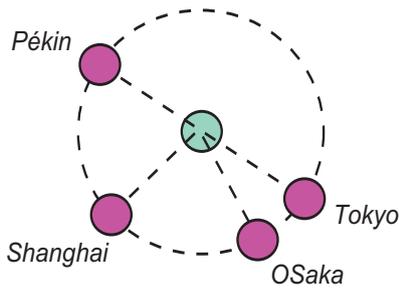
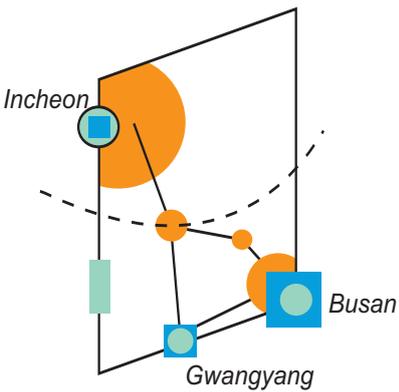
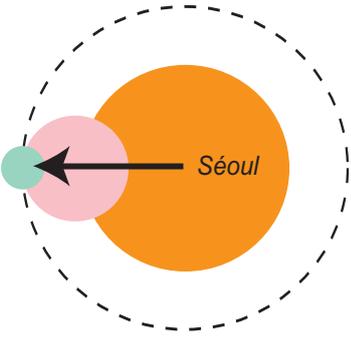
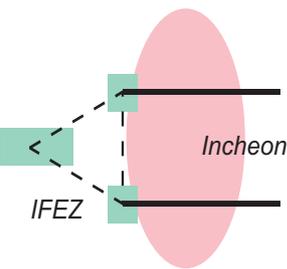
Conclusion

La stratégie visant à faire d'Incheon une ville mondiale est assurément exemplaire, du point de vue des sommes engagées et de l'échelle du projet. Tout est à la mesure de la concurrence féroce que se livrent les métropoles asiatiques et mondiales pour attirer capitaux et activités. L'examen à différentes échelles du dispositif dans sa composante territoriale permet cependant de relativiser les discours quelque peu technocratiques des décideurs. L'IFEZ est-elle un outil adéquat pour aboutir comme prévu à la transformation d'Incheon à l'horizon 2020? La question reste posée, en termes d'intégration locale, de complémentarité régionale, de cohérence nationale et de capacité d'attraction à l'échelle mondiale (fig. 5).

Il semble que le processus en cours à Incheon masque une transformation de plus grande ampleur, celle du Grand Séoul, voire de la Corée tout entière, face à l'essor industriel chinois et à la croissance des autres pôles asiatiques. L'IFEZ marque donc bien la volonté d'accélérer de façon artificielle le développement du secteur tertiaire et les activités à haute valeur ajoutée, en bénéficiant de l'arrière-pays immédiat de la région capitale et en laissant aux villes côtières méridionales (Busan, Ulsan, Pohang, Gwangyang) la primauté industrielle et portuaire.

Références bibliographiques

- ANONYME (1991). « Port-city relations in Korea ». *4th International Academy of Maritime and Ports Conference*, vol. 4. Seoul: International Academy Announcement, « Conference Theses Collection », p. 103-123.
- CHOI H. (1998). « Prospective of developing logistics system in Yellow Sea region: sea & air freight transport from new Incheon airport ». *The Proceedings of Yellow Sea Transportation System*, Wuxi, China, 4-7 November, p. 54-72.
- CHUNG D.Y., KATO A. (1998). « Process of urbanization in the reclaimed land in Incheon city, Korea ». *Technology Reports of the Osaka University*, vol. 48, part I-II, n° 2312-2313, p. 91-106.
- DUCRUET C. (2006). « Incheon ». *Encyclopedia of Maritime History*. Oxford: Oxford University Press.
- DUCRUET C., JEONG O. (2005). *European port-city interface and its Asian application*. Anyang, Korea: Korea Research Institute for Human Settlements, KRIHS Research Report n° 17, 143 p.
- FRÉMONT A., DUCRUET C. (2004). « Logiques réticulaires et territoriales au sein de la ville portuaire: le cas de Busan, Corée du Sud ». *L'Espace géographique*, vol. 33, n° 3, p. 193-210.
- GAY J.-C. (2004). « Les îles artificielles de Dubaï ». *M@ppemonde*, n° 76 (4-2004). <http://mappemonde.mgm.fr/num76/lieux/lieux04402.html>

ÉCHELLES	ATOUPS	CONTRAINTES
	<p>Potentiel de hub aérien en Asie du nord-est</p>	<p>Concurrence des pôles mondiaux asiatiques</p>
	<p>Proximité de fonctions tertiaires et d'un arrière-pays majeur</p>	<p>Accessibilité maritime réduite et autres projets concurrents</p>
	<p>Débouché immédiat de la capitale, diffusion des activités de pointe</p>	<p>Dépendance fonctionnelle envers Séoul et financière envers le secteur privé</p>
	<p>Pentaport et interconnexion des modes de transport entre les districts</p>	<p>Faible interaction avec la ville, coupure sociale et institutionnelle</p>

© Ducruet C., 2006

5. Schema multiscale de la FEZ d'Incheon

- HONG S.W. (1996). « Seoul : a global city in a nation of rapid growth ». In Lo F.C., YEUNG Y.M. (dir.), *Emerging World Cities in Pacific Asia*. Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press, p. 144-178.
- INCHEON METROPOLITAN CITY (2003). *Incheon Free Economic Zone Development Plan*. Incheon: Incheon Metropolitan City, Overall Report.
- LEE D.B., KIM Y.H., HONG S., HORI T., ITO T. (1998). « A study on the development process of Incheon as industrial city and its on-going trend of transformation ». *1st International Symposium on City Planning and Environmental Management in Asian Countries*. Ujung Pandang: Asian Urban Research Group.
- WALLACE R. (2004). « Avec la nouvelle ville de Songdo, la Corée du Sud lutte pour le prestige régional ». *EE Times*, 25 mai.

Remerciements

L'auteur souhaite remercier chaleureusement Mademoiselle Okju Jeong, chercheur au KRIHS, pour la pertinence de ses remarques et son apport de valeur à ce travail. Le contenu de ce dernier n'engage cependant que son auteur.

Adresse de l'auteur

César Ducruet, Assistant Professor, Erasmus University, School of Economics, Faculty of Applied Economics Burg. Oudlaan 50, Woudestein H12-13, P.O. Box 1738, 3000 DR Rotterdam, The Netherlands. Tel. +31 (0) 10-408-1678. Fax +31 (0) 10-408-9141. Courriel: ducruet@few.eur.nl. Research team: www.porteconomics.nl