

4

2878

TRANSPORTS URBAINS ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE:

LE CAS DE LA COREE

PAR

Remy PRUD'HOMME

Professeur, Université de PARIS XII

Caracas
Oct 1982

(R. PRUD'HOMME)

TITRE : Transports urbains et développement économique : le cas de la Corée

Auteur : Rémy PRUD'HOMME, France, Professeur, Université de PARIS XII, actuellement Visiting Professor, M.I.T.

Résumé : Le taux de croissance du produit par habitant de la Corée a été, au cours des années 1960-79, le plus élevé du globe. La Corée est aussi un pays de grandes villes : SEOUL compte plus de 8 millions d'habitants. Une lourde fiscalité a freiné la motorisation, qui est beaucoup plus faible que dans des pays comparables. La voiture particulière assure seulement 3 ou 4 % des déplacements urbains.

La stratégie des transports urbains adoptée a été une stratégie "bon marché". Les autobus, fabriqués sur place, et efficacement utilisés, ont réussi à offrir un niveau de services peu élevé, mais cependant convenable, à un coût faible pour les usagers, les finances publiques, la balance des paiements. C'est ce coût faible qui a été la principale contribution au développement du pays. Il a rendu possible l'allocation des ressources à d'autres activités, et plus particulièrement à la production de produits manufacturés exportables.

En revanche, et corrélativement, la politique des transports urbains n'a guère contribué au développement en soutenant la demande.

Actuellement, les autorités coréennes semblent vouloir abandonner cette stratégie "bon marché". Elles s'orientent vers des solutions techniques (métro et voiture individuelle) qui conduiraient à des niveaux de services plus élevés, mais qui sont plus coûteuses en ressources. Elles espèrent sans doute qu'une certaine action par la demande pourra se substituer à l'action par l'offre.

(R. PRUD'HOMME)

TRANSPORTES URBANOS Y DESARROLLO ECONOMICO: EL CASO DE COREA

Autor: Rémy PRUD'HOMME, Francia, Profesor de la Universidad de PARIS XII, actualmente "Visiting Professor", M.I.T.

Resumen

La tasa de crecimiento del producto por habitante de Corea fue el más elevado del mundo en los años 1960-79. Corea es asimismo un país de grandes ciudades: SEUL tiene más de 8 millones de habitantes. Un sistema impositivo gravoso ha impedido el desarrollo de la motorización, que es muy inferior a la de otros países de características comparables. Sólo entre el 3 y el 4% de los desplazamientos urbanos se efectúan en automóvil particular.

Para el transporte urbano, se ha adoptado una estrategia "barata". Los autobuses, fabricados en el país y utilizados eficazmente, ofrecen un nivel de servicios no muy elevado, pero aceptable, con poco costo para los usuarios, las finanzas públicas y labranza de pagos. Estos costos reducidos han constituido el aporte principal al desarrollo del país. Se han podido así asignar recursos a otras actividades, sobre todo a la producción de bienes manufacturados exportables.

En cambio, y de manera correlativa, la política de transporte urbano no ha contribuido mucho al desarrollo manteniendo la demanda.

Actualmente, las autoridades coreanas parecen querer abandonar esta estrategia "barata". Contemplan soluciones técnicas (metro y automóvil particular) que prestarían servicios de nivel superior, con costos mayores, esperando sin duda que cierta acción por la demanda reemplazaría a la acción por la oferta.

Urban Transports and Economic Development :
The Case of Korea

Author : Rémy PRUD'HOMME - Professor
University of Paris XII - France

At present Visiting Professor, M. I. T.

Summary

Korea's per capita product growth rate, between 1960 and 1979, was the highest in the world. Korea is also a country of large cities : Seoul has over 8 million inhabitants. Heavy taxes effectively impeded motorization which is much lower there than in other such countries. Private car ensure only about 3 or 4% of total urban travels.

The urban transport strategy adopted there was an "inexpensive" one. Buses, made in the country and used to capacity succeeded in offering a not-very-high, yet sufficient, level of services, at low cost for users, public finances and balance of payment. This low cost was the main contribution to the country's development. It made resources more available for other activities, and especially, for the production of exportable manufactured products.

But in turn, correlatively, urban transport policy contributed little to development in that it kept demand high.

Today, Korean authorities seem to want to abandon this "inexpensive" strategy and aim at technical solutions (undergrounds and private cars) which would lead to higher, but more expensive, service levels. They are probably hoping that some demand action will compensate for that supply.

Sect. I. Introduction.

La République de Corée, ou Corée du Sud (ci-après : la Corée) est à la fois un pays en voie de développement rapide, et en voie d'urbanisation rapide.

Ce pays, dénué de toutes ressources naturelles, complètement détruit par la guerre dite de Corée (1953-55), a connu au cours des années soixante et soixante dix un développement extrêmement rapide. Ce processus a été brutalement arrêté en 1979, mais semble actuellement reprendre, bien qu'à un rythme moins élevé. Pendant la période 1960-79, le taux de croissance du P.N.B. par habitant a été voisin de 7% par an. On ne trouve, dans le monde, un taux de croissance plus élevé qu'à Singapour, au Japon et en Arabie Saoudite.

Ce développement a été largement assis sur l'industrie et sur l'exportation de biens manufacturés, qui a augmenté au cours de ces deux décennies à un taux annuel d'environ 30%. Le financement de cette croissance a été assuré par un taux d'épargne très élevé, et par des emprunts publics à l'étranger, notamment auprès de la Banque Mondiale, et non par des investissements privés étrangers, qui ont joué un rôle négligeable en Corée : en 1978, par exemple, l'investissement direct privé net étranger représentait un peu plus de 2% des emprunts publics à l'étranger nets de remboursement, et 0,15 % des investissements totaux. Enfin, ce processus de développement n'est pas le fruit spontané d'un capitalisme sauvage ; il a, au contraire, été étroitement contrôlé par les pouvoirs publics, dans le cadre de plans de cinq ans.

La Corée a également connu pendant cette période une urbanisation rapide. La population urbaine qui représentait 28% de la population totale en 1960, en représentait 55% en 1980. Le taux annuel d'accroissement de cette population a été de 6,2% pendant les années soixante, et de 4,8% pendant les années soixante-dix. Cette population urbaine est concentrée dans un assez petit nombre

Sect. II. La politique des transports urbains.

Une première observation concerne l'importance des transports urbains relativement à l'ensemble des transports, qui apparaît au tableau 1. On voit que les transports urbains, estimés en

TABLEAU 1. TRANSPORTS DE PASSAGERS, PAR MODE, ET PAR TYPE, 1980				
en milliards de passager-km				
	Urbain	Non Urbain	TOTAL	TOTAL (en %)
Rail	0,9	21,6	22,6	24
Route	31,4	37,3	68,7	75
Eau et air	----	0,9	0,9	1
TOTAL	32,4	59,8	92,2	100
TOTAL (en %)	35	65	100	---

Source : Estimations à partir des données du Statistical Yearbook of Transportation 1981, pp 112-157.

termes de voyageurs-km, représentent un peu plus du tiers du total. Un calcul similaire pour le Brésil (Darbera-Prud'homme, 1980, p.75) donnait un chiffre de 40 %, finalement assez voisin. Si l'on examine, dans le cas de la Corée, les seuls transports routiers, la part de l'urbain (46%) apparaît nettement plus importante. Les transports urbains représentent donc un enjeu important de la politique des transports.

Cependant, la politique suivie en Corée - ainsi qu'au Brésil, au moins jusqu'en 1975, et en Inde, au moins jusqu'en 1980 - semble avoir été inspirée par des considérations relatives à l'ensemble du secteur des transports, et plus particulièrement aux transports inter-urbains. L'enjeu des transports proprement urbains a été mal perçu.

TABLEAU 2 - TAUX DE MOTORISATION, COREE ET AUTRES PAYS, 1979 ou 1980

	P.N.B. par hab. (en US.\$)	Voitures particu- lières pour 1000 hab.	Bus et Camions pour 1000 hab.	Bus et Camions par mil- lions de \$ de PNB	Bus et Camions en % du nombre de véhicules
Corée (1980)	1520	6	7	5	53
Inde (1980)	240	1	1	6	55
Maroc (1979)	780	19	9	11	31
Nigéria(1980)	1010	6	6	6	49
Côte d'Ivoire(1980)	1150	15	7	6	33
Turquie (1979)	1380	15	9	7	38
Brésil (1979)	1770	70	17	9	20
Mexique (1979)	1880	59	21	11	26
Chili (1980)	2160	38	21	10	36
Roumanie(1980)	2340	11	6	2	35
Portugal (1980)	2350	93	24	10	20
Argentine(1980)	2390	108	43	18	28

Source: calculs de l'auteur

Corollairement, les véhicules utilitaires représentent une part plus importante en Corée qu'ailleurs du parc de véhicules : plus de la moitié du parc, comparé au tiers dans beaucoup de pays. Le tableau 3 précise la structure du parc pour l'ensemble du pays, et pour les deux plus grandes villes. On notera l'importance des taxis qui représentent plus du quart du total des voitures particulières et des taxis.

TABLEAU 4 - REPARTITION DES DEPLACEMENTS URBAINS PAR MODE, PRINCIPALES VILLES, ANNEES RECENTES

	en %		
	Séoul (1978)	Busan (1979)	Ville moyenne (1975) a)
A pied	17	30	} 36
EN bicyclette	4	4	
En autobus	57	51	} 58
En taxi	16	12	
En métro	4	--	--
En voiture particul.	3	4	6
TOTAL (%)	100	100	100
TOTAL (en 1000 déplacements p/jour)	13,335	4,442	877

Source : Pour Séoul : R.D.R.I., 1980, p.85; pour Busan : id. p.129, pour la ville moyenne : Beesley, et al., 1979, p.112

Note : a) La "ville moyenne" est une construction artificielle représentative de Daegu, Kwangju, Daejon et Jeongu; les données citées ici ont été estimées.

Cette politique, et la répartition modale à laquelle elle conduit, vont-elles changer ? Certainement sur un point. Probablement sur un autre.

Tout d'abord, un important programme de construction de métro est en cours à Séoul et à Busan. La longueur des lignes doit être portée de 27 km. en 1982 à 143 km. en 1986. La part des déplacements assurés par le métro à Séoul en 1986 devrait être d'environ 50 %.

Ensuite, une importante augmentation du rôle des voitures privées est envisagée. Le 5eme plan, qui couvre les années 1982-86, prévoit

La première est que le chômage a été, et reste, faible dans les villes de Corée. Le taux de chômage qui était assez élevé dans les années soixante (7,4 % en 1965) a diminué régulièrement jusqu'à 3,2 % en 1978. Il était de 4,2 % en 1981. Bien entendu, la contribution des transports urbains à ces taux est modeste, et le recul du chômage s'explique essentiellement par l'ampleur de la création d'emplois industriels, c'est-à-dire urbains. Ces taux faibles témoignent cependant d'un bon fonctionnement du marché de l'emploi, et montrent que celui-ci n'est pas entravé par l'insuffisance de transports urbains.

La seconde est que le coût des transports urbains pour les usagers - et par voie de conséquence pour leurs employeurs, et, au-delà pour le coût des biens et services produits - semble avoir été maintenu relativement bas. Ce coût s'apprécie (i) en argent, (ii) en temps et (iii) en fatigue.

Le prix des transports urbains à Séoul est indiqué au tableau 5. Ces chiffres sont à comparer au revenu des ménages urbains, qui était en moyenne, en 1980, de 3.205.000 won.

TABLEAU 5 - PRIX DES TRANSPORTS URBAINS, A SEOUL, 1980.

Distance au centre de Séoul (en km)	(en Won)		
	Bus	Taxi	Métro
0-8	80	500-1,300	80
13	80	1,850	110
18	80	2,550	140
25	160	3,350	180

Source : R.D.R.I., 1980, p.307.

On peut donc dire que le système de transports urbains mis en oeuvre en Corée et qui reposait sur l'autobus, a été capable d'assurer les déplacements à un coût assez faible et dans des conditions à peu près acceptables. En cela, il a certainement contribué au bon fonctionnement de l'appareil productif.

Sect. IV. L'action par la demande.

Les transports urbains peuvent également contribuer au développement économique en créant une demande de matériel de transport, de carburants, de routes, d'assurances, etc..., et en stimulant ainsi des secteurs qui, à leur tour, vont acheter biens et services à d'autres secteurs.

D'une certaine façon, cette action par la demande est inversement proportionnelle à l'action par l'offre. Pour un niveau de services de transport donné, un coût (de production de ces services) élevé aura un effet fort sur la demande, et un effet faible sur l'offre : le Brésil offre peut-être un exemple de cette situation. Réciproquement, toujours pour le même niveau de service, un coût faible aura un effet important sur l'offre, et un effet moins important sur la demande : la Corée se rapproche de ce modèle.

La politique suivie a en effet été un frein au développement d'une industrie automobile dont les performances apparaissent au tableau 5. Dans les années soixante, des firmes coréennes furent créées pour le montage de voitures et de camions importés en pièces détachées. Ces firmes n'étaient pas des filiales de sociétés multinationales, même si elles étaient liées à ces sociétés par des accords ou des achats de licences. Le Gouvernement imposa alors une "coréanisation" des véhicules selon un calendrier assez strict, qui prévoyait que la part locale, qui était de 26% en 1966, atteindrait 100% en 1972. Ce calendrier ne fut pas totalement respecté, mais la part locale augmenta rapidement, du fait de la création d'usines de pneumatiques, de ressorts, de radiateurs, d'axes, de compo-

En 1980, la production de voitures diminuait de moitié, celle de camions d'un tiers, et le total des unités produites tombait à 110.000. Il n'a guère augmenté en 1981. La récession qui a frappé le pays en 1980 explique en partie ce qu'il faut bien appeler un échec. Mais la politique des transports, et notamment des transports urbains, qui a joué contre la voiture particulière, a aussi une grande part de responsabilités.

Le gouvernement coréen et les sociétés coréennes envisagent de nouveau le développement de la production automobile. Le 5eme plan quinquennal prévoit la production de plus de 500.000 véhicules, dont près de 400.000 voitures particulières, en 1986.

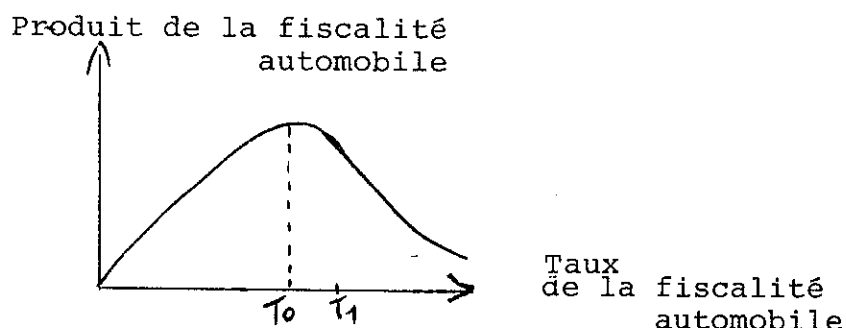
D'une façon générale, cependant, au cours de la période passée, il est clair que l'industrie automobile n'a pas joué un rôle moteur dans le développement de l'industrie et de l'économie, à la différence de ce qui s'est passé dans un pays comme le Brésil.

Les secteurs associés à l'usage de l'automobile (entretien, réparation, commercialisation, assurances) n'ont pas non plus connu un développement très rapide. Le secteur des routes et des travaux publics, qui est l'une des forces de l'économie coréenne, et travaille beaucoup à l'exportation, a peut-être davantage bénéficié de la politique suivie.

Sect. V. L'impact sur les finances publiques.

Le secteur des transports urbains est, plus que beaucoup d'autres secteurs, intimement lié aux dépenses et aux recettes de l'Etat. On a pu, par ailleurs, estimer le montant des impôts payés par les transports routiers, qui apparaît au tableau 7. Ces chiffres sont à comparer au total des recettes publiques, qui était, en 1980 de 9.040 milliards de won. la fiscalité automobile, en dépit des bas taux de motorisation, contribuait à hauteur de 11,5% aux recettes de l'Etat.

Fig. 1



caractérisée par un taux T_0 . Beaucoup de pays semblent pratiquer des taux inférieurs à T_0 . La Corée se situe sans doute légèrement à droite de T_0 , du côté de T_1 .

Bien entendu, une analyse plus complète prendrait également en compte les dépenses publiques liées aux transports urbains, les externalités qu'ils engendrent, et les transferts interpersonnels dont ils sont la cause.

Les données manquent sur les dépenses de création et d'entretien des routes, mais l'impression prévaut qu'elles sont nettement moins importantes que les recettes, et donc que les finances publiques sont des bénéficiaires nets du mélange de transports urbains existant en Corée.

On est un peu mieux informé sur les externalités. Les encombrements ne sont pas (encore) un problème grave. La pollution, elle, est sérieuse, mais ainsi que le montre le Tableau 7, la part des transports dans les émissions de polluants n'est importante que pour les hydrocarbures et les oxydes d'azote, qui ne sont pas les polluants les plus dangereux.

Surtout, ce qu'il faut noter, c'est que la part des voitures particulières dans ces coûts est finalement assez faible. Le tableau 7 le montre bien pour ce qui est de la pollution. Les voitures particulières rejettent environ 5% du total des hydrocarbures et des oxydes d'azote rejetés, 2% du monoxyde de carbone, et 0% du SO_2 et des particules.

Sect. VI. L'impact sur la balance des paiements.

Dans la mesure où le matériel de transport, et les carburants sont importés, les transports urbains pèsent sur la balance des paiements, et ils pèsent d'autant plus que les modes de transports utilisés sont gourmands en matériel importé, et en carburant.

Dans le cas de la Corée, la totalité du carburant est importé. Le contenu en importation des voitures fabriquées est très faible (environ 2% en valeur); celui des autobus et des camions est assez faible (environ 15%). On peut ainsi construire le tableau 8. Celui-ci montre que l'impact de l'ensemble des transports par route sur la balance des paiements est, en 1980, d'environ 600 millions de dollars.

TABLEAU 8 - IMPACTS SUR LA BALANCE DES PAIEMENTS DE LA PRODUCTION DE L'UTILISATION, ET DE L'EXPORTATION DE VEHICULES AUTOMOBILES, 1980

(en millions de \$)				
	Voitures particulières	Autobus	Camions	TOTAL
Sorties :				
liées à la production	- 4	- 45	-227	- 276
carburant	-149	-215	-328	- 692
TOTAL	-153	-260	-555	- 968
Entrées :				
Exportations	62	6	288	356
Solde	- 91	-254	-267	- 612

Sources : calculs de l'auteur

Ce chiffre est à comparer avec le total des importations, qui était, en 1980, voisin de 26 Milliards de dollars. Les sorties de devises liées aux transports représentaient un peu plus de 2%

D'autres politiques ont réalisé cette virtualité, et orienté effectivement les ressources du pays vers les activités de production de produits manufacturés exportables. La politique des transports urbains a ainsi facilité la stratégie économique globale du pays.

En revanche, et corrélativement, la politique des transports urbains n'a guère contribué au développement en soutenant la demande.

Actuellement, les autorités coréennes semblent vouloir abandonner cette stratégie "bon marché". Elles s'orientent vers des solutions techniques (le métro, et dans une moindre mesure la voiture particulière) qui conduiront à des niveaux de services plus élevés, mais qui sont plus coûteuses en ressources. Elles espèrent sans doute qu'une certaine action par la demande pourra se substituer à l'action par l'offre.

Références

Beesley M., Turner C, Gist P et Whang K.B (1979), Korea : Options for Secondary City Urban Transport, mémo., The World Bank, Urban and Régional Economico Division, 160 p. (Urban and Régional Report n° 79-2.

Darbera R. et Prud'homme R. (1980) Le Rôle des Transports Urbains dans le Développement Economique du Brésil : Moteur ou frein, mimeo, Institut d'Urbanisme de Paris, Créteil, 283 p.

K.A.I.A. (1982), Korea Auto Industries Association, Statistical Data on Korean Automotive Industry, K.A.I.A., 20 p.

R.D.R.I. (1980), Regional Development Research Institute, K.I.S.T. (for the I.B.R.D. Urban Transport Sector Mission), Urban Transportation Problems and Policies in Korea, K.I.S.T., 1980, 518 p.

Seoul Metropolitan Government (1980) Seoul Metropolitan Administration, 115 p.