

Busan, main port pour l'Asie du Nord-Est au XXIe siècle

Le port sud-coréen de Busan se classe en 2003 au quatrième rang des ports à conteneurs du monde avec un trafic de 10,4 millions d'EVP. Les performances du port sont remarquables puisque, depuis l'ouverture du premier terminal à conteneurs en 1975, son trafic double en moyenne tous les 5 à 6 ans. Cependant, les raisons qui expliquent le succès de Busan depuis trente ans, n'assurent pas nécessairement l'avenir, notamment face à la montée de la concurrence des ports chinois et des difficultés liées à l'imbrication du port et de la ville de Busan.

LES CLES DE LA CROISSANCE

Bloquée au Nord par une frontière hermétique qui la sépare de la Corée du Nord, la Corée du Sud est une île : plus de 99% de son commerce extérieur s'effectue par la voie maritime. Inchon, porte maritime de Séoul, n'est qu'un port secondaire pour les conteneurs. Situé sur la côte Ouest, Inchon doit faire face à un marnage très important d'environ 10 mètres. Le système des bassins à flot n'est guère adapté à la réception des très grands porte-conteneurs. A l'inverse, Busan offre d'excellentes conditions nautiques. Le site portuaire forme une large baie profonde (-15 mètres), bien protégée de la houle et qui ne subit qu'un très faible marnage. De plus, situé dans l'angle Sud-Est de la Corée, Busan offre l'avantage de se trouver à proximité immédiate de l'axe maritime asiatique. Véritable épine dorsale, cet axe est Nord-Sud, va du Japon à Singapour en passant par Hong Kong. Il n'est qu'un segment de l'artère circumterrestre de circulation des marchandises qui relie les pôles de la Triade. En effet, à partir de cette épine dorsale se déploient vers l'Est la route transpacifique à destination de l'Amérique du Nord et inversement vers l'Ouest la route à destination de l'Europe. Ces deux routes réunissent aujourd'hui les flux conteneurisés les plus importants. Pour un port asiatique, l'appartenance à cet axe signifie la possibilité de participer aux grands trafics Est-Ouest.

Evolution des trafics et nouvelles concurrences chinoises

Cet axe maritime asiatique se met progressivement en place à partir des années 1970, en même temps que se développe la conteneurisation. En 1980, les ports japonais (Tokyo, Yokohama, Osaka, Kobe, Nagoya) concentrent 40% des trafics manutentionnés dans les ports d'Asie du Nord Est¹. Mais dès 1980, la suprématie japonaise est remise en cause par l'arrivée au premier rang des ports appartenant aux nouveaux pays industrialisés : Hong Kong, Singapour ou Kaohsiung. Le port de Busan fait partie de cette vague : son trafic s'élève à plus de 600 000 evp en 1980 alors qu'il était nul quelques années auparavant et approche les 2,5 millions d'evp en 1990. Son rang dans la hiérarchie des ports d'Asie du Nord Est ne cesse aussi de progresser pour passer de la sixième à la cinquième place de 1980

à 1990, avec une part de marché qui reste stable à un peu plus de 11%. Troisième port à conteneurs du monde en 2001 et 2002 après avoir dépassé Kaohsiung (Taiwan), Busan a régressé en 2003 à la quatrième place, ne résistant pas à la montée en puissance de Shanghai, et plus généralement de l'ensemble des ports chinois dont la croissance exponentielle participe au boom économique de ce nouveau géant du commerce international.



Un Port d'hinterland et de transbordement

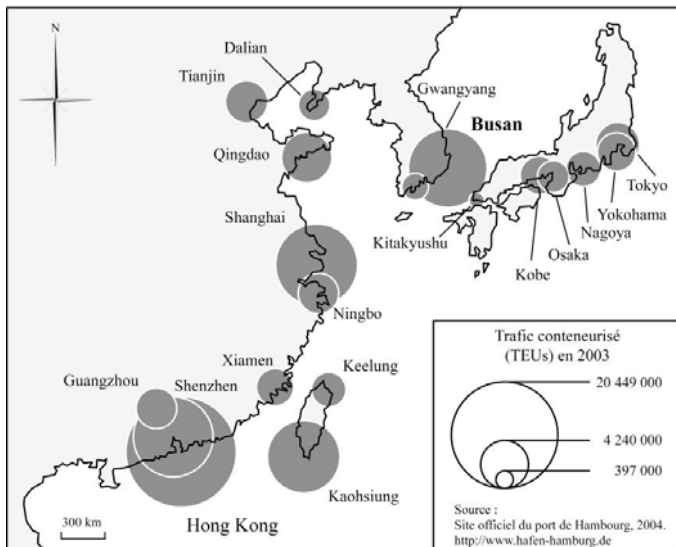
L'affirmation de Busan comme un port de première importance dans le trafic conteneurisé mondial va de pair avec la montée en puissance de la Corée du Sud dans le commerce mondial. En 1970, le pays ne représente que 0,7% du commerce mondial en valeur, mais 4% aujourd'hui. Les exportations jouent un rôle majeur dans la croissance économique du pays : leur participation à la croissance du PNB correspond à moins de 10% avant 1960, puis grimpe de 25% à plus de 33% du début à la fin des années 1970. Aujourd'hui, plus de 50% des emplois manufacturiers sont liés à l'exportation. A la fin des années 1980, profitant de faibles coûts de production, d'un dollar fort et de l'importance des investissements étrangers, la Corée du Sud est une économie extravertie avec un taux de couverture de 129%. Les années 1990, avec le développement du marché intérieur, correspondent à un rééquilibrage des échanges.

Situé à plus de 400 kilomètres de la capitale, Busan est d'abord un port d'hinterland qui permet à Séoul en

¹ Chine, Taiwan, la Corée du Sud et le Japon.

premier lieu, au reste de la Corée ensuite, de s'arrimer directement aux grands flux maritimes mondiaux. Le rôle de Busan est véritablement stratégique pour la Corée puisque 83% environ de ses exportations sont conteneurisées. Port d'un hinterland national, Busan devient aussi à partir des années 1990, un port de transbordement. Cette fonction ne cesse de prendre de l'ampleur jusqu'à aujourd'hui : estimés à moins de 5% du trafic total en 1989, les volumes transbordés représentent de 15 à 20% du trafic total en 1994, 25% en 1999, 36,2% en 2001 et 40,8% en 2003. Cette croissance rapide du trafic de transbordement permet au port de Busan de maintenir sa part de marché parmi les ports de l'Asie orientale.

Trafic des ports d'Asie du Nord-Est en 2003



(c) CIRTAI FRE I.D.E.E.S. 2795 CNRS (r) Frémont A., Ducruet C. 2004.

Une fonction de hub pour les armements coréens

En 2002, les 26 premiers armements mondiaux sont présents à Busan. Le trafic du port est dominé par les deux armements coréens Hyundai et Hanjin (plus sa filiale DSR Senator) qui offrent 33% de la capacité hebdomadaire de transport en EVP à Busan². Cette forte présence des armements coréens au sein de Busan s'inscrit dans la logique du rôle de port d'hinterland au service du commerce extérieur coréen. Elle est historique, Hanjin et Hyundai ayant joué un rôle majeur dans le soutien du commerce extérieur de leur pays à l'image des autres armements des nouveaux pays industrialisés d'Asie. La très forte présence coréenne n'est cependant pas exclusive. Elle est complétée par les armements européens (28% de l'offre hebdomadaire de transport) et asiatiques (36%). De même, les trois grandes alliances, la Grande Alliance, la New World Alliance et la United Alliance structurent 34% de l'offre de transport à Busan.

Certains armements ont fait de Busan leur hub, ce qui se traduit par une forte concentration à Busan de leur capacité hebdomadaire de transport au sein de leur réseau portuaire asiatique. C'est logiquement le cas des deux armements coréens Hanjin (+DSR Senator), et Hyundai qui offrent chacun plus de 17% de leur

² Ces chiffres sont tirés d'une base sur les Capacités Hebdomadaires de Transport Conteneurisées construite par A. Frémont et M. Soppé (Université du Havre) et qui porte sur l'année 2002. La base concerne l'offre de transport et permet de comparer les réseaux maritimes des 26 premiers armements mondiaux.

capacité hebdomadaire de transport à Busan. Cette proportion est aussi très élevée pour MSC (11,3%), la CMA-CGM (9,6%), CSCL (10,1%) ou la ZIM (14,4%). Mais d'autres comme Maersk, APL et Hapag-Lloyd concentrent leur offre hebdomadaire de transport sur les ports japonais ou à Kaohsiung et sont relativement moins présents à Busan.

Les raisons du succès

Le constat qui vient d'être dressé montre, qu'au delà de leurs armements nationaux respectifs qui sont en quelque sorte captifs par rapport à leur marché intérieur, Busan et les ports japonais sont directement en compétition pour attirer les plus grands armements mondiaux et les inciter à les choisir comme hub. Dans cette compétition, Busan est en phase de forte croissance alors que les ports japonais subissent un déclin relatif important. Leur part de marché s'établit en 2003 à moins de 12% et a été divisée par près de trois de 1990 à 2003. Ce déclin relatif s'explique sans doute par une économie intérieure dont le rythme de croissance est faible depuis l'éclatement de la bulle financière à la fin des années 1980. Néanmoins, en 2002, le Japon reste encore la troisième puissance commerciale de la planète derrière les Etats-Unis et l'Allemagne avec plus de 7% des exportations mondiales. De plus, cette part dans le commerce mondial s'est accrue depuis 1970 alors que dans le même temps, le poids relatif des ports japonais diminuait.

Des faiblesses structurelles expliquent la crise des ports japonais. Les coûts y sont élevés : pour un conteneur 20 pieds, les Terminal Handling Charges (THC) donnés par la Far Eastern Freight Conference sont de US\$ 235 à Kobe contre seulement US\$ 80 à Busan. Les coûts terrestres intérieurs de transport sont très élevés et ne rendent pas intéressantes les touchées de très gros navires. A cela s'ajoute la crainte par rapport à d'éventuels investisseurs étrangers et une bureaucratie importante. Enfin, l'éparpillement sur 500 kilomètres de cinq ports permet difficilement aux armements de regrouper leur offre uniquement sur l'un des cinq et de tirer alors pleinement partie des avantages du hub. Busan récupère ainsi des trafics japonais mais aussi les trafics de la Chine du Nord. L'activité de transit du port en provenance de ces deux régions a augmenté de plus de 45% en 2000, de 32% en 2002. En effet, l'accroissement des trafics de transbordement s'explique aussi par l'essor exponentiel des trafics chinois. Une partie des trafics des ports de la mer Jaune, Qingdao, Tianjin, Dalian, situés très à l'écart de l'artère circumterrestre, est feederisée par Busan. Ce sont aussi dans les provinces du Nord de la Chine que les investissements directs coréens en Chine sont les plus importants.

UN SUCCES DURABLE ?

Le port de Busan n'aurait-il pas atteint un apogée? Busan fait face à une série de problèmes et à la montée de la concurrence des ports chinois, susceptibles de remettre en cause sa position dans la hiérarchie des ports asiatiques.

La congestion portuaire

L'ensemble de la baie de Busan est entièrement dédié à la fonction portuaire. Pour faire face à l'apparition, puis à l'accroissement des trafics conteneurisés, les autorités coréennes n'ont cessé de planifier de nouveaux terminaux depuis l'ouverture du premier en 1978 (Jasung Dae Container Terminal). Si la baie de Busan est un site naturel d'abri qui se prête bien à l'accueil des navires, son utilisation pour l'installation de terminaux modernes se révèle difficile. En effet, l'endroit le plus favorable se situerait au fond de la baie, mais là se trouvent les installations les plus anciennes qui correspondent actuellement aux terminaux à passagers et aux quais conventionnels. Immédiatement derrière, commence la ville. Les cinq terminaux, qui structurent aujourd'hui le port, ont tous été gagnés par poldérisation sur la baie afin de dégager les profondeurs de quai nécessaires à la conteneurisation et de pallier l'absence de superficies disponibles liée à la proximité immédiate de la montagne ou de la ville. Malgré ces extensions impressionnantes, les terminaux de Busan, face à l'accroissement du trafic, sont structurellement saturés et 3 millions de conteneurs environ sont manutentionnés sur les quais conventionnels. De nombreux rapports coréens mettent en évidence cette saturation et dénoncent un manque d'investissement en matière portuaire.

La congestion terrestre

85% des conteneurs sont transportés par route. Les autres modes de transport ne représentent pas pour l'instant une solution alternative crédible. Situés quasiment en centre-ville, les terminaux à conteneurs sont mal reliés entre eux. Les échanges de boîtes d'un terminal à l'autre nécessitent de passer par une route circulaire qui est aussi une voie urbaine. L'imbrication des trafics urbains et portuaires est accentuée par la présence de 37 dépôts à conteneurs dispersés autour de la ville et qui traitent chaque année environ 4 millions de conteneurs. Les camions endommagent lourdement les artères de la ville. Si la part des véhicules liés à l'activité portuaire dans le trafic intra urbain de Busan est estimée seulement à 1.45%, ce chiffre doit en fait être multiplié par 3 ou 4 pour tenir compte de la réelle emprise au sol des camions et de leurs trajets qui empruntent toujours les mêmes axes routiers. Dans certaines parties de la ville, cette part peut alors atteindre 5 à 7%. A cela s'ajoute l'explosion de la voiture individuelle, proportionnelle au nombre d'habitants et à l'accroissement du niveau de vie. Cette congestion se pose enfin à l'échelle nationale : en 1994 déjà, le constat était dressé qu'un trajet routier prenait approximativement 14 heures entre Busan et Séoul contre seulement 8 heures au début des années 1980, et cela malgré les multiples améliorations apportées en terme d'infrastructures routières. L'imbrication de la ville et du port pourrait conduire à terme à la remise en cause du bon fonctionnement du nœud portuaire lui-même.

Les problèmes urbains

La congestion menace aussi le développement urbain. Avec près de 4 millions d'habitants, soit presque 10% de la population coréenne, Busan est contraint par la complexité du site littoral et montagneux : l'espace est rare. Entre 1980 et 1990, l'étalement urbain est pourtant passé de 219 à 526 km². L'urbanisation en "doigts de gant" concentre les équipements et les

habitations le long de vallées encaissées entre les collines. La taille du centre ville de Busan et l'absence de villes satellites gonflent les migrations alternantes à l'intérieur de l'agglomération. Historiquement, Busan doit son importance à sa fonction de tête de pont historique de la Corée³. A partir des années 1960, Busan s'impose comme un centre manufacturier de première importance mais résiste difficilement à partir des années 1980 à l'apparition de nouveaux concurrents asiatiques qui se développent selon les mêmes stratégies (exportation de produits manufacturés). Malgré le dynamisme du port, Busan, freinée par la congestion urbaine et la reconversion industrielle peine à affirmer aujourd'hui des fonctions propres à une grande métropole en raison de sa dépendance étroite par rapport à la capitale⁴. La faible diversité du tissu économique et la congestion croissante due au site font de Busan une localisation peu attractive pour les secteurs dynamiques de l'économie coréenne qui préfèrent s'implanter à Séoul. Cette fuite s'accompagne de celle des populations aisées et des emplois qualifiés.

Les difficultés de management

Une politique d'aménagement concertée de la ville et du port n'existe pas. Le système institutionnel s'y prête mal. La politique portuaire dépend directement du gouvernement central qui agit par l'intermédiaire du Ministry of Maritime Affairs and Fisheries (MOMAF) et du Korea Container Terminal Authority (KCTA). Ce dernier planifie les constructions des nouveaux terminaux. Au sein de la mairie de Busan, le "Port Policy Department" travaille directement avec le MOMAF et le KCTA avec la volonté de renforcer la fonction portuaire et ignore totalement le "Urban Planning Department", situé pourtant dans le même immeuble et qui promeut le développement d'un waterfront attractif. Au sein d'un site géographique difficile à aménager tant pour des raisons naturelles qu'historiques, naissent des projets contradictoires qui concernent parfois les mêmes espaces.

La montée de la concurrence chinoise

La croissance du commerce extérieur de la Chine est forte -, et par voie de conséquence celle de ses ports l'est aussi. Les armements, à l'image de la CMA-CGM, multiplient les services directs vers la Chine, avec à terme, un risque d'une progression plus faible des trafics de transbordement à Busan. D'ailleurs, ces derniers n'ont augmenté que de 8,7% en 2003 contre 32% l'année précédente. Shanghai, qui disposera en 2005 des premiers postes à quai du port en eau profonde de Yangshan, sera en mesure de capter les trafics de transbordement, en provenance ou à destination des ports de la mer Jaune, au détriment de Busan. A ces difficultés structurelles se sont ajoutées en 2003 deux grèves nationales de camionneurs réclamant des augmentations de salaire, chose absolument impensable il y a quelques années et qui traduit le processus de développement et de démocratisation du pays. Ces grèves ont terni l'image du port auprès des armateurs. Enfin, le port a été durement affecté en septembre 2003 par le typhon Maemi qui a mis hors service 12 des 52 portiques du port en quelques heures. Ces difficultés purement

³ Durant la période japonaise de la fin du XIXe siècle jusqu'à 1945 et pour effort de guerre de l'ONU lors de la Guerre de Corée.

⁴ Séoul dont la domination est écrasante : 24% de la population nationale, 61% du personnel de gestion financière et 96% des sièges sociaux des grandes firmes y sont localisés, à l'image des sièges sociaux des deux grands armements coréens Hyundai et Hanjin.

conjoncturelles, qui n'ont pas empêché une croissance des trafics de 9,7% en 2003, sont néanmoins susceptibles de révéler auprès des chargeurs et des armateurs les difficultés structurelles du port.

CONFORTER LA VOCATION MARITIME DE BUSAN ET DE LA CORÉE DU SUD

Dès le début des années 1990, les autorités coréennes dressent le constat du positionnement géoéconomique de la Corée en Asie du Nord-Est. Le pays n'est pas encore en mesure de rivaliser sur le plan des hautes technologies avec son voisin japonais. Dans le même temps, l'avantage comparatif du coût de la main d'œuvre a disparu avec l'affirmation de la puissance manufacturière de la Chine où la Corée investit massivement dans les provinces du Nord. Mais cet environnement présente aussi des avantages : jamais les flux commerciaux entre les trois pays n'ont été aussi importants. L'objectif clairement affiché est de capter ces flux pour les redistribuer à l'échelle régionale et mondiale. La Corée doit profiter de sa situation géographique entre la Chine et le Japon pour s'affirmer comme le centre logistique de l'Asie du Nord-Est. Cela passe par de nouvelles infrastructures mais aussi par de nouvelles méthodes d'organisation.

Gwangyang et le New Busan Port

Pour renforcer la fonction de nœud maritime, deux nouveaux ports sont créés : Gwangyang, 140 km à l'Ouest de Busan et le New Busan Port, 10 km à l'Ouest de la baie de Busan. Ville d'industries lourdes (sidérurgie et pétrochimie), Gwangyang a été choisie dès 1995 pour participer à la décongestion du port de Busan avec la création ex-nihilo en 1998-99 de terminaux à conteneurs (4 postes à quai avec des tirants d'eau de 20 mètres). Gwangyang ne dispose pas d'un hinterland immédiat mais son accessibilité terrestre est réelle : les distances-temps et les coûts sont plus faibles qu'à Busan. Le temps de parcours de Gwangyang au centre logistique de Yangsan (30km au Nord de Busan) est le même qu'à partir des terminaux de Busan malgré une distance quatre fois supérieure. En terme de coûts, les autorités coréennes garantissent des avantages fiscaux aussi bien aux chargeurs qu'aux armateurs qui passent par Gwangyang. Enfin, la présence des deux grands armements coréens Hanjin et Hyundai dès l'ouverture des premiers terminaux a permis d'amorcer plus facilement des flux de trafics. En quelques années, Gwangyang amorce une forte expansion. En 2003, le trafic s'établit déjà à 1,2 millions d'evp. Le pari est réussi.

L'essor de Gwangyang ne signifie pas le déclin de Busan. 10 km environ à l'ouest de la baie de Busan, à proximité du complexe industriel de Noksan, le New Busan Port est en cours de construction grâce à d'importantes surfaces gagnées sur la mer. A terme, le projet prévoit 24 nouveaux postes à quai avec une capacité de manutention annuelle de 4,6 millions d'evp. Les cinq premiers postes à quai devraient être livrés en 2006. La réaffirmation de la fonction de nœud portuaire s'effectue à travers la dissociation de la ville et du port. Celle-ci est le fondement essentiel d'un renouveau de l'attractivité de Busan aux yeux d'opérateurs multimodaux à la recherche d'infrastructures efficaces.

Les terminaux conteneurs de la Corée du Sud

terminaux	opérateurs	cap	an
BUSAN			
Jasung Dae	HPH	1.5	78
Shinsun Dae	PECT : 25% KCTA, 75% stevedores	1.8	91/07
Uam	Uam Terminal	0.3	96
Gamman	Hanjin, Hyundai, Korea Express, Global Entreprises		97
Shin Gamman	DPCT : Dongpu Construction 65%, Evergreen 30%	0.65	02
Pier 3 & 4	KCTA		
Busan Newport	Phase 1 Busan Newport Company : KTCA, CSX	1.35	06
	Phase 2	8	11
AUTRES			
Gwangyang	Phase 1 : HPH, Korea Express, Global Entreprises	1	98
	Phase 2 : HPH, Hanjin, Hyundai	0.75	03
	Phase 3	4.8	08/11
Incheon	ICT : PSA, Samsung	0.6	03

cap : capacité du terminal en Mevp. an : année de mise en service du terminal.
Containerisation International, Korea Container Terminal Authority.

Libéralisation des terminaux et autorité portuaire

Ce renouveau passe aussi, depuis la fin des années 1990 et la crise financière de 1997, par un processus de libéralisation de la manutention portuaire. Il met fin au monopole des opérateurs coréens et favorise la venue des plus grands opérateurs mondiaux de terminaux. Depuis février 2002, le manutentionnaire Hutchison Port Holding (HK), l'emportant sur P&O Ports, a racheté à Hyundai, le Jasung Dae Terminal et est aussi présent à Gwangyang pour la réalisation de la phase II. Pour le New Busan Port, CSX World Terminals est l'investisseur privé principal avec KCTA. Ajoutons qu'à Incheon, le Port of Singapore Authority est présent dans un joint-venture avec Samsung pour l'ouverture de trois postes à quai en 2003.

Depuis janvier 2004, la nouvelle autorité portuaire de Busan (Busan Port Authority) a été mise en place. Le port ne dépend plus directement de l'Etat central et du MOMAF. Le BPA est en charge du management, des opérations et du développement portuaire et suit les mêmes règles de comptabilité qu'une entreprise privée. L'objectif affiché est de parvenir à un système plus flexible et qui répond plus rapidement et efficacement à la demande des usagers du port. Si le BPA est indépendant des pouvoirs locaux, il souhaite mettre en place des synergies avec ceux-ci à la fois en terme de financement des infrastructures portuaires ou pour développer l'économie locale en fonction de l'activité logistique. Enfin, le BPA souhaite développer de nouvelles activités comme la construction d'autoroutes, de ponts ou de zones logistiques en relation directe avec l'activité du port. Le port de Busan est aujourd'hui à la croisée des chemins. Après la croissance très forte des trente dernières années où il a bénéficié de l'expansion de l'économie coréenne, de la faiblesse des ports japonais et de l'émergence de la Chine sur la scène économique mondiale, il entre aujourd'hui dans une phase de maturité où la concurrence avec les ports chinois, notamment Shanghai, s'annonce rude pour affirmer une prééminence portuaire et logistique en Asie du Nord Est.

Antoine FREMONT. César DUCRUET.
CIRTAI/Université du Havre.

Synthèse réalisée avec le soutien de l'Union européenne (FEDER)

mai 2004 - ISSN: 1282-3910 - Dépôt légal mois en cours

Directeur de la rédaction : Paul TOURRET