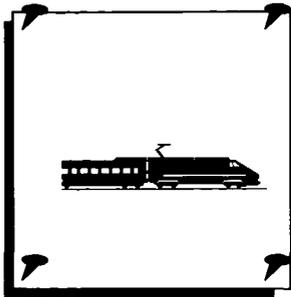


LA RÉFORME DES CHEMINS DE FER NATIONAUX JAPONAIS

André RÉMY



Intervenue il y a un peu moins d'une dizaine d'années, la réforme des Japan National Railways (JNR) a substitué sept opérateurs privés à l'ancien établissement public, créé en 1949.

Les différents éléments de cette réforme ont été généralement bien décrits par des auteurs occidentaux. Il a cependant semblé intéressant, dans le cadre de la réflexion actuelle sur le contrat de plan État-SNCF, d'en rappeler ici les grandes lignes.

La situation critique des JNR

Au début des années 1980, les JNR se trouvaient dans une situation critique. Les déficits récurrents enregistrés depuis 1964 avaient conduit à un endettement astronomique de 25 000 milliards ¥ auquel s'ajoutaient les provisions pour pensions de retraite (5 000 milliards ¥). Au total, les engagements de l'entreprise envers ses créiteurs et ses salariés représentaient à la fin de l'exercice 1986² 7,6 fois le chiffre d'affaires de l'entreprise. Cette situation traduisait la difficulté qu'avait rencontré l'établissement public à s'adapter à la concurrence des autres modes, mais résultait également du coût du financement des lignes à grande vitesse, mises en service entre 1964 et 1982.

Le trafic marchandises avait décliné de 65% entre 1964 et 1985 du fait de la concurrence routière et du cabotage côtier. Ces deux modes avaient particulièrement bénéficié des investissements publics réalisés dans le réseau autoroutier (190 km en 1964; 3 600 km en 1986), et les infrastructures portuaires (148 km de quai d'un tirant d'eau supérieur à 4,5 m en 1965, 748 km en 1987), alors que dans le même temps, les JNR concentraient leurs efforts sur la réalisation des réseaux à grande vitesse³.

Du fait de la hausse rapide des tarifs et de la motorisation croissante des ménages, le trafic voyageurs avait subi une érosion continue jusqu'à l'ouverture des nouvelles lignes de shinkansen en 1982. Il ne s'était que peu redressé entre cette date et 1985.

Evolution du trafic et des parts modales

	1965	1974	1982	1985
Voyageurs (Mds. V.K.M.)	174,0	216,0	191,0	197,0
Part modale (%)	45,5	31,1	23,7	23,0
Fret (Mds. T.K.M.)	56,4	51,6	30,2	20,0
Part modale (%)	30,3	13,7	7,3	4,6

Source : *Transportation Handbook, Ministry of Transport*

Le niveau élevé des investissements en 1981 et 1982 (respectivement 30% et 35% du chiffre d'affaires) suggère que le besoin de financement correspondant à la réalisation du réseau à grande vitesse a également fortement pesé sur les comptes.

Les mesures de redressement appliquées en 1969, 1973, 1976 et surtout en 1979 (les effectifs passent de 420 815 à 223 947 agents entre 1979 et 1986) n'avaient pas permis le rétablissement de l'établissement public. En 1986, le déficit d'exploitation représentait environ 10% du chiffre d'affaires.

1-100 ¥ valaient 4,1 FF en 1986 (5,9 FF aujourd'hui).

2- Dans la plupart des entreprises japonaises, l'exercice fiscal commence le 1er avril, et se termine le 31 mars de l'année suivante.

3- Réalisation de la ligne Tokyo - Osaka (Tokaido) de 1959 à 1964, Osaka - Fukuoka (Sanyo) ouverte en 1972, Tokyo - Niigata (Joetsu shinkansen) et Tokyo - Morioka (Tohoku shinkansen) de 1971 à 1982. (Source : La grande vitesse au Japon, G. Mathieu, SNCF).

JAPON

Résultats des JNR (milliards ¥)

	1982	1983	1984	1985	1986
Chiffre d'affaires	2949	1961	3103	3310	3417
Revenu d'exploitation (I)	-928	-1076	-894	-916	-356
(I) / C.A. (%)	-31,5	-54,9	-28,8	-27,7	-10,4
Résultat courant (II)	-21	-25,0	-25	-25,0	-20,0
(II - I)	907	1051	869	891	336
(I - II) / C.A. (%)	30,8	53,6	28,0	26,9	9,8
Résultat net	-1378	-1660	-1650	-1848	-1361
Effectifs (en milliers)	386,7	358,0	326	276,8	223,9

Source : JTERC

Une réforme radicale

La situation des JNR faisait, au début des années 1980, l'objet de diagnostics controversés, dont l'enjeu était en partie politique. Le Parti Socialiste, proche de la centrale syndicale Sohyo la plus représentée dans l'établissement public, mettait en avant la faiblesse de la participation publique au financement des shinkansen et l'insuffisance de la politique intermodale. Le Parti Libéral Démocrate (PLD), alors au pouvoir, insistait sur l'incapacité de l'établissement public à s'adapter à l'évolution du marché. Selon cette analyse, la taille de l'établissement public, les féodalités que constituaient ses grandes divisions, l'alliance de fait entre direction et syndicat pour freiner les changements, faisaient des JNR un ensemble ingouvernable. De plus, son statut ne lui permettait pas les diversifications dans des activités proches du transport (hôtellerie, aménagement urbain), dont l'exemple des chemins de fer privés montrait l'intérêt.

La forte avancée du Parti Libéral Démocrate aux élections de 1986, et une certaine lassitude de l'opinion, du fait des hausses répétées des tarifs, ont rendu possible la mise en œuvre de la réforme radicale souhaitée par le PLD.

Les mesures contenues dans la loi votée par le parlement en novembre 1986, prévoyaient la liquidation de l'établissement public, la reprise de l'essentiel de ses activités ferroviaires par sept sociétés de statut privé, et la mise en place d'un dispositif permettant une solidarité effective entre les nouvelles entités.

La liquidation des JNR fut confié à une structure spécifique, la JNR Settlement Corporation. Elle posait le problème de la reprise du personnel et de l'apurement du passif.

- La disparition de l'établissement public entraînait la fin des contrats de travail des agents. Elle permit au gouvernement de réduire les effectifs de 28%, et aux nouvelles entreprises d'écarter les anciens agents qu'elle ne jugeait pas adaptés à la nouvelle organisation. 69% des agents non repris bénéficièrent de mise à la retraite anticipée, ou d'une embauche dans une administration. 95% des autres personnes licenciées retrouvèrent un emploi par le biais de la Japan Settlement Corporation.

- Le passif des JNR et le coût des différentes mesures liées à la réorganisation des chemins de fer s'élevaient à 37 200 milliards ¥. 60% de cette somme furent repris par la JNR Settlement Corp. qui reçut en contrepartie l'ensemble des actifs non ferroviaires des JNR, notamment un parc immobilier évalué à 7 700 milliards ¥, le gouvernement s'engageant à combler la différence résultant de la vente des actifs et du montant de la dette. Le solde 14 500 milliards ¥ fut réparti entre celles des nouvelles sociétés dont les perspectives semblaient les meilleures (les trois principales nouvelles sociétés «voyageurs» et JR Freight) et la Shinkansen Holding Corp., propriétaire des infrastructures à grandes vitesses*.

JAPON

Les activités ferroviaires furent réparties entre sept sociétés de droit privé : six pour le trafic voyageurs à qui fut confié la gestion de l'essentiel du réseau⁴, une pour le trafic fret utilisant les voies contrôlées par les six compagnies. Les actions de ces sociétés, à la présidence (Chairman)⁵ desquelles furent appelés des personnalités du secteur privé, sont détenues par la JNR Settlement Corporation, et destinées à être offertes au public.

La définition des réseaux des compagnies s'est accompagné de mesures permettant d'assurer une certaine solidarité, et la coopération entre les nouvelles entités.

Du fait de la concentration du trafic voyageur autour et entre les grands centres urbains de l'île principale (Honshu), le potentiel ferroviaire des six sociétés présentait de larges différences. Afin de les corriger en partie, et dans le souci de maintenir une certaine homogénéité tarifaire, le gouvernement a prévu des traitements spécifiques pour chacune d'elles.

- Seules JR East (Tokyo, et le nord de Honshu), JR Central (axe Tokyo-Nagoya - Osaka), JR West (Osaka - Hiroshima - Fukuoka), qui gèrent les liaisons les plus profitables, ont été tenues de reprendre une partie de la dette des JNR. Les inégalités résultant de la différence de fréquentation des réseaux shinkansen exploités par ces trois sociétés furent corrigées par une modulation des tarifs de location de l'infrastructure (pratiquée par la Shinkansen Holding Corp.) suivant la fréquentation des lignes.

- Un fond spécial de 2 700 milliards ¥ (Management Stabilization Fund) fut créé pour compenser les pertes attendues de la part des trois sociétés (JR Hokkaido, JR Kyushu, JR Shikoku) gérant les réseaux des autres îles dans les premières années de leur exploitation.

Afin d'assurer le bon fonctionnement des interfaces entre les entreprises (système de réservation, exploitation ferroviaire), et de tirer partie des effets de taille, des structures communes furent mises en place pour les télécommunication (JR telecommunications), l'informatique (JR data systems), et la recherche (JR Research Center).

Un contexte économique favorable

La mise en place de la réforme a bénéficié du contexte économique de la fin des années 1980 :

- Un rythme de croissance économique de 4,9% en moyenne sur la période 1987-1991.
- Un accroissement de la mobilité lié à l'augmentation du temps de loisirs. La durée moyenne du travail passant de 2 110 à 1 972 heures entre 1985 et 1992.
- L'installation de plus en plus loin du centre des habitants des grandes agglomérations, liée au triplement des prix des terrains entre 1986 et 1991. Entre 1981 et 1986, le nombre d'abonnements mensuels au réseau à grande vitesse passe d'une moyenne de 3 000 à 22 000 par mois.
- La mise en service d'infrastructures entre Shikoku et Honshu (Ohashi bridge) et Honshu et Hokkaido (Seikan Tunnel).

Des résultats positifs mais contrastés

La mise en place de nouveaux services, et les efforts commerciaux et de productivité réalisées par les compagnies issues de la réforme, ont permis une stabilisation des parts modales (autour de 22% pour les six sociétés voyageurs et

4 Le gouvernement a tiré parti de la réforme pour confier 83 lignes locales représentant 3 160 km à des sociétés d'économie mixte régionales.

5 Comme dans le cas des sociétés américaines, la direction d'une entreprise japonaise comprend généralement le président du conseil d'administration (Chairman of the board) et le président exécutif (Chief Executive Officer).

6 Source : Ministry of Labor.

JAPON

de 5% pour JR Freight) et une amélioration significative de la rentabilité, sauf pour le fret. Les résultats restent cependant négatifs au niveau de l'exploitation pour les trois exploitants des réseaux insulaires secondaires⁷.

Résultats des 7 sociétés JR	JR Hokkaido		JR Shikoku		JR Kyushu	
	1987	1991	1987	1991	1987	1991
Chiffre d'affaires	91,9	106,3	35,2	51,0	129,8	160,4
(dont chemin de fer)	69,3	85,7	29	40,8	119,2	130,6
(dont activités liées)	6,6	13,9	1,5	7,1	8,0	25,0
Revenu d'exploitation (I)	-5,4	-48,3	-14,9	-9,0	-28,8	-28,1
(I) / C.A. (%)	-58,5	-45,4	-42,3	-17,6	-22,2	-17,5
Résultat courant (II)	-2,2	2,0	1	7,1	1,5	4,2
(II - I)	51,6	50,3	15,9	16,1	30,3	32,3
(I - II) / C.A. (%)	56,1	47,3	45,2	31,6	23,3	20,1
Résultat net	1,2	0,6	0,2	3,8	0,9	1,8

	JR East		JR Central		JR West		JR Freight	
	1987	1991	1987	1991	1987	1991	1987	1991
Chiffre d'affaires	1567	1950	875	1131	763	917	173	215
(dont chemin de fer)	1471	1804	854	1108	721	876	170	208
(dont activités liées)	81	146	17	23	30	41	3	7
Revenu d'exploitation (I)	296	354,8	71,5	287,6	70,8	127,8	11,1	6,6
(I) / C.A. (%)	18,9	18,2	8,2	25,4	9,3	13,9		
Résultat courant (II)	76,6	108,0	60,7	117,0	8,0	66,1	5,9	1,9
(II - I)	-220	-247	-10,8	-171	-62,8	-61,7		
(I - II) / C.A. (%)	-14,0	-12,7	-1,2	-15,1	-8,2	-6,7		
Résultat net	27,4	57,0	16,5	56,3	2,0	36,4	1,8	0,6

Source JTERC

La thérapie de choc, appliquée par le gouvernement en 1987, a donc permis l'émergence d'un pôle d'au moins trois compagnies, JR East, JR Central et JR West, dont l'avenir semble suffisamment assuré pour que leur mise sur le marché soit envisagée. Ce redressement s'est traduit par une reprise des investissements et des dépenses de RD (en particulier pour le développement de la grande vitesse). Celles-ci, qui étaient tombées à 800 millions ¥ en 1986, s'élevaient en 1991, pour l'ensemble des sept sociétés, à 2,6 milliards ¥.

Il laisse cependant subsister le problème des sociétés à faible potentiel, dont l'avenir semble devoir rester tributaire des fonds publics :

- Malgré une grande imagination dans le développement d'activités nouvelles⁸, l'avenir de JR Hokkaido, JR Shikoku et JR Kyushu, toujours structurellement déficitaires, deviendra problématique lorsque le Management Stabilization Fund aura été épuisé.
- Les sociétés d'économie mixte régionale créées pour reprendre les 83 lignes locales continuent à dépendre entièrement des pouvoirs publics pour leur équilibre. ■

⁷ Mais les versements du Management Stabilization Fund permettent de faire apparaître des résultats nets positifs.

⁸ Ainsi, Hokkaido JR a créé des activités d'agence de voyage, de représentation de compagnies d'assurance, de gestion de parking, de BTP, etc...