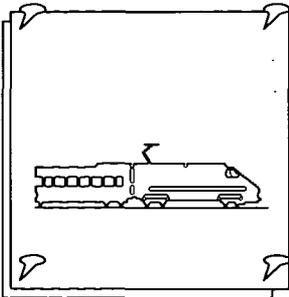


LA RÉCUPÉRATION DES EXTERNALITÉS PAR LES LIGNES DE CHEMIN DE FER PRIVÉES AU JAPON

André RÉMY



Au Japon, les transports de voyageurs entre le centre des grandes métropoles et la périphérie urbaine sont assurés pour une part importante par des opérateurs de chemin de fer privés. Créées, pour la plupart, au début du siècle par des capitalistes locaux, ces entreprises se sont développées en tirant parti de la complémentarité étroite entre transport et aménagement de l'espace.

Le bilan de ce mode d'organisation semble positif. Le développement et le fonctionnement des réseaux n'entraînent qu'un faible coût pour les finances publiques. Le système comporte une incitation naturelle au développement de la productivité. Il peut intégrer, grâce à une modification mineure de la régulation, la prise en compte du bien être des voyageurs transportés.

Malgré ces atouts, et du fait de l'ampleur des financements et des risques que comportent aujourd'hui les opérations de développement urbain, ce système semble avoir atteint ses limites. Les grandes opérations d'aménagement foncier actuelles (ex. : Joban New Line) reposent essentiellement sur une initiative et un financement public.

Le présent article rend compte de ces évolutions à travers le cas des quinze plus grands opérateurs regroupés dans la Japan Non Government Railway Association¹ qui représentent l'essentiel du secteur² et, plus particulièrement des trois principales compagnies de la région de Tokyo : Tobu Railways, Tokyo Railways et Seibu Railways.

Des réseaux importants formant le cœur de groupes diversifiés

Les principaux opérateurs ferroviaires sont à la tête de groupe diversifiés associant au chemin de fer une large gamme d'activité de services, en général, complémentaires du transport.

Les quinze opérateurs privés jouent un rôle équivalent à celui des sociétés issues de la réforme des Japan National Railways dans la desserte des zones périurbaines.

CONSISTANCE DES RÉSEAUX DES QUINZE OPÉRATEURS

Périphéries desservies	Sociétés	Réseaux (Km.)	Nombre de gares	Voyageurs /jours (2) (milliers)	C.A. ferroviaire (Mds.¥) (3)
Tokyo	8	1 161	687	13 271	646,7
Nagoya (1)	2	1 134	704	3 295	270,7
Osaka - Kyoto - Nara	4	445	346	4 882	259,3
Fukuoka	1	134	111	435	23,8
Ensemble	15	2 874	1 848	21 883	1 200

1-Chiyoda ku, Marunouchi 1-6-4, Tokyo 100, Japon
2-En terme de chiffre d'affaires, elles représentent 95% de l'ensemble des opérateurs privés de chemin de fer péri-urbain. (Source Japan Transport Economic Research Institute)

JAPON

Trafic des principales gares urbaines de desserte des périphéries (1992)

	Milliers de voyageurs / jours	%
Tokyo		
- JR	2185	52,7
- Privés	1960	47,3
Sous total	4145	100,0
Nagoya		
- JR	169	27,8
- Privés	439	72,2
Sous total	608	100,0
Osaka - Kyoto - Nara		
- JR	732	33,3
- Privés	1464	66,7
Sous total	2196	100,0
ENSEMBLE		
- JR	3086	44,4
- Privés	3863	55,6
Total	6949	100,0

Source : Japan Transport Research Economic Corporation (JTERC)

Ces entreprises se sont développées en exploitant de façon systématique la complémentarité entre transport et aménagement urbain, les plus values foncières finançant une partie de la construction des réseaux. Une offre de services diversifiés s'est progressivement ajoutée à ces activités immobilières : distribution, hôtels, parcs de loisirs et, aujourd'hui, télévision par câble. Les comptes consolidés de Tobu, Tokyu et Seibu ne donnent qu'une idée approchée de cette diversification, de nombreuses sociétés associées au groupe n'étant pas inscrites dans les périmètres de consolidation. Ainsi, le groupe Tobu affiche un chiffre d'affaires de 1.027 milliards ¥ pour l'exercice fiscal 1992³ alors que le chiffre d'affaires consolidé présenté dans les comptes de Tobu Railways ne s'élève qu'à 314 milliards ¥.

Résultats consolidés (Milliards ¥)

Exercice fiscal 1992-1993(**)

	TOBU RAILWAYS			TOKYU RAILWAYS			SEIBU RAILWAYS		
	C.A.	R.E. (*)	[1] [2]	C.A.	R.E. (*)	[1] [2]	C.A.	R.E. (*)	[1] [2]
	[1]	[2]	(%)	[1]	[2]	(%)	[1]	[2]	(%)
Transport	210	24,1	11,5	172	25,4	14,8	237	21,8	9,2
{dont ferroviaire}	{143}	{24,9}	{17,4}	{106}	{23}	{21,7}	{87,6}	{18,4}	{21,0}
Immobilier	37,9	14,3	37,7	117	27,2	23,3	87,1	27,7	31,8
Loisirs - services	41,9	-0,2	-0,5	85,4	-6,3	-7,4	144	-10,3	-7,1
Distrib. - autres	27,5	1,4	5,1	135	1,7	1,3	108	1,1	1,0
Total	317	39,6	12,5	509	48	9,4	576	40,3	7,0

(*) : revenu d'exploitation (après amortissement) (**): Du fait du changement de tarif au début de l'exercice 1992, les résultats du chemin de fer sont particulièrement élevés.

Source : rapports des sociétés

Un système de régulation incitatif

La régulation du système est centralisée et ne comporte qu'un faible engagement financier des pouvoirs publics. S'agissant de la productivité, le dispositif de contrôle possède un fort caractère incitatif mais, jusqu'à une époque récente, ne prenait qu'imparfaitement en compte la qualité du transport.

Pour l'ensemble des opérateurs ferroviaires, l'autorité régulatrice est le Ministère des Transports qui accorde les licences d'exploitation, approuve les programmes d'exploitation, les tarifs, les modifications du réseau, contrôle la conformité des installations et, éventuellement, autorise l'arrêt des opérations. Dans ces missions, le Ministre des Transports est assisté par une instance consultative de sept personnalités qualifiées, le Council Transport et doit consulter l'Economic

JAPON

Planning Agency pour les questions de tarif⁴. Le contrôle du régulateur s'applique uniquement au transport ferroviaire, qui fait l'objet d'un compte séparé, et ne concerne pas les autres activités⁵.

La fixation des tarifs repose sur la couverture quasi-totale de l'ensemble des coûts par les usagers du transport. Dans les faits, ceux-ci sont supportés pour une part importante par les entreprises qui généralement prennent en charge les parcours domicile - travail des salariés⁶.

Le tarif⁷ est censé assurer la couverture des charges d'exploitation (amortissement compris) et une rentabilité du capital fixée à un niveau délibérément modeste⁸, (actuellement à 6,8% du capital investi). Du fait de l'intervalle séparant deux réajustements (généralement de trois ans) celle-ci est, en moyenne sur la période, inférieure à ce taux. Les pouvoirs publics considèrent en effet que les avantages que procurent aux autres activités (notamment immobilières) la maîtrise d'un réseau ferré compensent amplement ce faible rendement.

Les incitations aux progrès de productivité et à l'amélioration de la qualité du transport résultent du mode de calcul des augmentations de tarifs et de l'économie du système.

- Le Ministère des Transports apprécie les demandes de changement tarifaire grâce à une batterie complexe d'indicateurs qui intègre l'évolution souhaitée de la productivité, du confort et de la sécurité. Les augmentations accordées sont d'ailleurs généralement inférieures aux demandes⁹.

- Le lien entre la valeur des terrains situés dans les territoires traversés par les lignes et l'efficacité de la desserte¹⁰ constitue une incitation puissante pour les propriétaires importants que sont les opérateurs.

L'évolution de la productivité apparente du travail et du tarif moyen illustre le caractère incitatif du système. Entre 1985 et 1992, le trafic par agent (nombre de wagon kilomètres / effectif employé) a progressé de 2,7% par an et le tarif de 1,2% en terme réel. Lors de la réforme des chemins de fer nationaux, les pouvoirs publics se sont appuyés sur les niveaux de productivité des chemins de fer privés pour estimer l'effectif souhaité des nouvelles sociétés.

La présence d'un régulateur unique et puissant facilite l'exploitation des complémentarités entre les réseaux de sociétés qui sont en concurrence en dehors des domaines régulés. Environ 35% de la longueur des lignes exploitées par les opérateurs privés (68% dans la région de Tokyo) sont ouvertes à des opérateurs tiers.

4-L'Economic Planning Agency doit alerter le gouvernement lorsque l'évolution des prix entraîne un préjudice important pour le niveau de vie des ménages.

5-La régulation des activités de bus et de taxis est assurée de manière indépendante de l'activité ferroviaire.

6 85% des abonnements, soit 54% (1990) des parcours sont remboursés par les employeurs. Source : Cetur

7-Il comporte une part fixe correspondant à un parcours sur une section de taille variable (généralement de 2 à 4 km) et une part proportionnelle à la distance parcourue au delà.

8- ... Mais que la forte baisse des taux d'intérêt (le rendement des obligations publiques est passé de 6,38% en 1991 à 4,34% en 1994) rend actuellement intéressant.

9-Lors de la dernière procédure de révision, les augmentations de tarifs accordées ont été comprises entre 10% et 17% alors que les demandes s'évaluaient entre 12,9% et 20,8%.

10-Cet aspect est notamment développé sur un plan théorique dans un article présenté à la conférence sur les problèmes fonciers et la politique de la ville tenue à Kyoto en Août 1992 par les Professeurs Yoshitsugu KANEMOTO (Université de Tokyo) et Kazuharu YOSHINO (Université de Waseda)

Le haut niveau de congestion du réseau aux heures de pointe paraît être une conséquence du dispositif de régulation. Il est possible de démontrer que les opérateurs d'un réseau dont le système de tarification prévoit une rémunération du capital inférieure au taux du marché sont incités à un certain sous dimensionnement. Dans le cas où les opérateurs sont propriétaires d'une partie des territoires desservis, cet effet est atténué par le jeu des plus-values foncières¹¹ mais pas complètement compensé. Les niveaux élevés d'utilisation des capacités aux heures de pointe (203%¹² dans la région de Tokyo, 183% autour de Nagoya, 171% dans la zone Osaka - Kyoto - Nara) semblent confirmer cette analyse. Cette situation étant de plus en plus difficilement supportée par la population, les pouvoirs publics ont institué en 1986 un système autorisant, grâce à une augmentation des tarifs comprise entre 3% et 6%, la constitution d'un fonds de réserve exonéré d'impôt destiné à financer les accroissements de capacité.

**Un mode
d'organisation
qui a atteint
ses limites**

La réalisation d'importantes plus-values foncières par la mise en valeur des territoires desservis supposait une forte croissance urbaine et une grande discrétion dans le processus d'acquisition des terrains qui devait commencer tôt avant l'annonce de la construction de la ligne¹³. La stabilisation de la croissance urbaine, les niveaux de prix élevés atteints par le foncier, et une plus grande implication des pouvoirs publics dans le développement urbain ne permettent plus de réunir ces conditions. Les lignes nouvelles de dessertes des zones périphériques ont été financées en partie par des dispositifs publics. Trois étapes peuvent être distinguées dans cette évolution :

- A la fin des années 1960, les pouvoirs publics s'engagèrent dans la création de villes nouvelles autour de Tokyo. Au début des années 1970, le refus des sociétés privées d'investir sur leurs fonds propres pour desservir ces zones (sur lesquelles elles ne pouvaient réaliser de plus-values foncières significatives) conduisit à la création d'un système de prêts bonifiés reposant sur une organisation nouvelle, la Japan Railway Construction Corp.

- Au début des années 1980, ce système se révéla, à son tour, insuffisant pour assurer le financement de la desserte de Chiba New Town. Les pouvoirs publics locaux s'associèrent alors à Keisei Railway pour créer une société mixte, Hokuso line chargée de réaliser la ligne nouvelle.

- Le projet de la Joban New Line (entre Tokyo et Tsukuba), initié en 1985, repose complètement sur les collectivités locales traversées (Préfectures de Tokyo, de Chiba, de Saitama et d'Ibaragi). JR East qui devrait en être l'opérateur ne participe pas au financement de la construction de l'infrastructure.

Conclusion

Le système de développement et de desserte des zones périurbaines d'où est issue l'organisation de la périphérie des grandes métropoles est historiquement marqué. Il ne permet plus par lui même de faire face aux besoins de nouvelles capacités de transport ressentis par la population. Dans le domaine des transports urbains comme dans d'autres, le système japonais se rapproche des modes d'organisations des autres pays industriels. Cette évolution irréversible ne diminue cependant pas l'intérêt des dispositifs mis en place pour développer l'efficacité de la gestion et la coopération entre les entreprises.

11-Cf. article cité de Y. KANEMOTO et K. KYONO (Y. KANEMOTO et K. YOSHINO montrent qu'il ne peut y avoir compensation totale que si l'opérateur ferroviaire contrôle la totalité du territoire desservi).

12-Le niveau 100 correspond à la capacité théorique des voitures. Au niveau 200, les voyageurs sont serrés les uns contre les autres, au niveau 250 il est impossible de bouger. Le niveau 300 correspond à une situation de danger (Source : Ministère des Transports).

13-Les acquisitions de terrains nécessaires à la construction de la ligne et à la réalisation de la ville nouvelle de Tama Den'en Toshi par Tokyu ont commencé au début des années 1950, 10 ans avant le début des premiers travaux. Celles-ci étaient d'autant plus délicates à mener que le recours aux expropriations est écarté au maximum.