

POLITIQUE DE DÉPLACEMENTS AU JAPON, DES ENSEIGNEMENTS POUR LES DÉMARCHES DE PLANIFICATION FRANÇAISES ?

*Patricia VARNAISON REVOLLE **

Au Japon l'espace est beaucoup plus rare qu'en France du fait de la faible proportion de territoire utilisable par une population élevée. Cette contrainte est intégrée par la population et par les politiques publiques. Des politiques de déplacements et d'urbanisation différentes de celles menées en France, ont conduit à d'autres utilisations des modes de transports. S'il est clair que le Japon ne peut pas servir de « modèle » pour la France, les résultats atteints par le Japon peuvent être riches d'enseignements : la place de la voiture y est réellement plus faible qu'en France, ce qui est un objectif majeur affiché par les plans de déplacements urbains (PDU) français. Cette faible mobilité en voiture se fait en partie au prix d'une réduction globale de la mobilité. Sachant que le Japon a un des revenus par habitant les plus élevés du monde, ceci tend à relativiser le lien mobilité-prospérité.

Un peu de géographie

Le Japon est un pays montagneux, où l'espace disponible pour les activités urbaines est rare : environ 50 % de la population actuelle vit sur 10 % du territoire. Le Japon a deux fois plus d'habitants que la France, sur un territoire plus petit, environ 2/3 de la France.

Trois grandes conurbations urbaines composent le Japon. Le Kantô regroupe la plus vaste conurbation du monde autour de Tokyo avec plus de 30 millions d'habitants sur un territoire d'environ 70 km du nord au sud et d'ouest en est. Le Kansai est la deuxième conurbation du Japon, avec un peu plus de 22 millions d'habitants autour de Osaka, vient ensuite l'agglomération de Nagoya. Les autres grandes villes millionnaires sont Sapporo, Hiroshima, Sendai, Fukuoka et Kita-Kyushu.

Une population vieillissante et active

Au cours des cinquante dernières années, la population du Japon s'est montrée beaucoup plus dynamique que celles des autres pays développés, en particulier de la France. Elle va maintenant enclencher une forte décrue, puisqu'elle devrait passer de 127 millions d'habitants aujourd'hui à environ 100 millions en 2050 (*graphique 1*). Cette baisse aura un effet mécanique sur le volume des déplacements, donc sur la clientèle des transports publics, ce qui va rendre les équilibres financiers des opérateurs de transport difficiles.

La population japonaise vieillit plus vite que celle des autres pays développés. La part des japonais de plus de 65 ans est passée de 7 % en 1970 à 14 % en 1994, alors qu'il a fallu près de 135 ans à la France pour voir une telle progression (*graphique 2*).

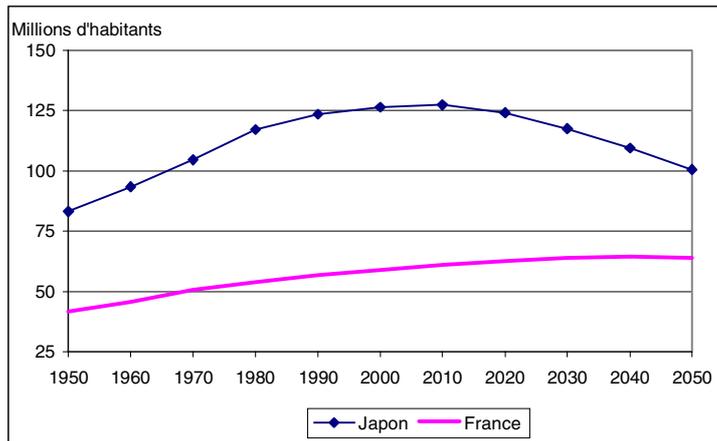
* CETE de Lyon.

Le présent article est issu d'une étude réalisée par le CETE de Lyon pour la DAEI. Cette étude s'est appuyée sur un déplacement au Japon effectué en février 2004 à l'occasion d'un groupe de travail franco-japonais sur les transports collectifs urbains.

Voir « Panorama des déplacements urbains de voyageurs au Japon », CETE de Lyon, janvier 2005.

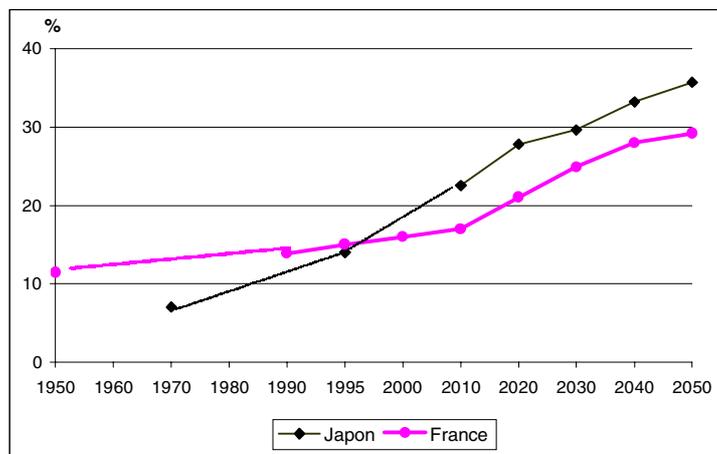
JAPON

Graphique 1 : Evolution de la population



Sources : INSEE et Ministère japonais de la Santé et du travail

Graphique 2 : Part des personnes âgées dans la population



Sources : INSEE et Ministère japonais de la Santé et du travail

Dans ce contexte, la question de l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, qui a surgi récemment, devient centrale dans les politiques publiques japonaises, d'autant plus que les réseaux de transports publics sont peu accessibles. On estime en moyenne que seulement une gare sur quatre est équipée d'escalators et une sur six d'ascenseurs¹.

Les Japonais d'âge actif, confrontés à un chômage moins sévère qu'en France, sont plus nombreux que les Français à occuper un emploi. En 2004, 68,7 % de la population âgée de 15 à 65 ans exercent une activité au Japon² contre 62,8 % en France. De plus, les Japonais travaillent plus que les Français : 1789 heures par an et par personne ayant un emploi, contre 1441 pour les Français. Les déplacements obligés sont donc proportionnellement plus importants au Japon et conduisent à des heures de pointe plus accentuées et des heures creuses encore moins fréquentées.

Des villes construites autour des lignes ferroviaires

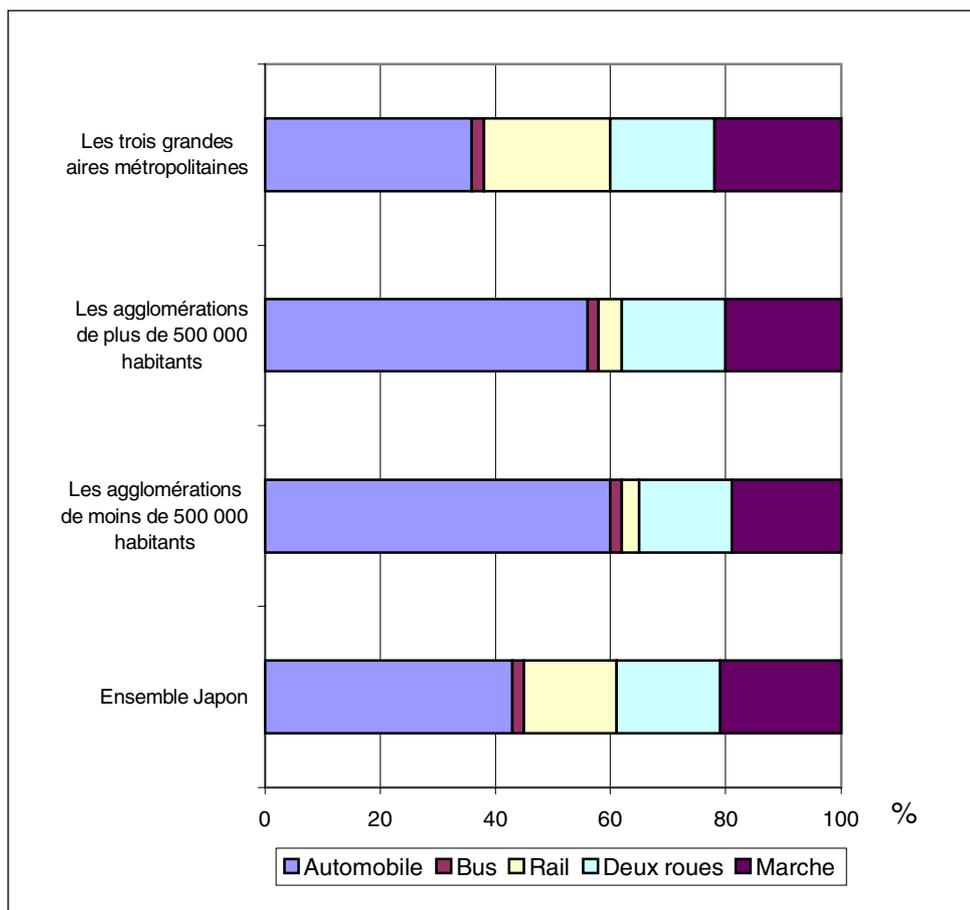
Les Japonais sont les plus grands utilisateurs du train au monde. Sur 5 km effectués en train dans le monde, près de trois le sont au Japon. L'offre ferroviaire et l'usage du rail sont très élevés au Japon, ce qui est essentiellement le cas des trois grandes métropoles : Tokyo, Osaka et Nagoya. Un peu plus d'un déplacement sur cinq est effectué en train dans ces agglomérations (*graphique 3*).

¹ D'après « La ville et le rail au Japon » - Natacha Aveline - juin 2003.

² Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2005.

JAPON

Graphique 3 : Répartition des déplacements par mode de transport



Source MLIT : ministère du territoire des infrastructures et des transports, enquête ménages déplacements, Jour moyen de semaine, 1999

En dehors des trois grandes agglomérations où existent de véritables réseaux de lignes ferrées périurbaines, les lignes ferrées, qu'on appellerait inter-cités en France peuvent jouer le rôle de transport en commun en site propre (TCSP) à l'approche des grandes agglomérations. Par exemple, à Hiroshima, la plus forte ligne de train transporte 144 000 voyageurs par jour, ce qui est très loin de la plus grosse ligne de TER autour de Lyon (Lyon - Saint-Etienne), qui transporte moins de 15 000 voyageurs par jour.

Travailler à Tokyo depuis la banlieue : le cas de Monsieur A

Monsieur A, 40 ans, vit avec sa femme et ses deux enfants dans une maison de banlieue, qu'il a achetée à environ 40 km du centre de Tokyo. Son bureau se situe dans le quartier central des affaires.

Pour aller à son bureau, il marche environ 10 minutes jusqu'à l'arrêt de bus le plus proche. Il lui faut ensuite environ 15 minutes pour rejoindre la gare, située à 3 km, à cause des encombrements de circulation. Selon la météo, Monsieur A utilise aussi son vélo, ou la voiture familiale, conduite par sa femme, pour rejoindre la gare.

Les trains arrivent toutes les 5 minutes. Ils sont déjà presque pleins à cette station et seront de plus en plus remplis en allant vers le centre ville. Comme les trains peuvent circuler sur les infrastructures du métro, il peut descendre à la station de métro la plus proche de son bureau, sans changer de train. Il n'a plus qu'à marcher environ 5 minutes jusqu'à son bureau. Monsieur A met environ 1 heure et demi pour aller à son travail chaque matin.

Source : *Urban transport facilities in Japan – 2003 - MLIT*

JAPON

La coordination entre urbanisme et transports ferrés est très forte. Les villes se sont construites autour des lignes de chemin de fer et non de la route, principalement pour deux raisons :

- les autorités japonaises ont mené une politique restrictive vis à vis de la voiture jusque dans les années 1970, notamment à cause de la très forte dépendance énergétique du Japon, mais aussi pour protéger la jeune industrie automobile japonaise de l'époque, face aux constructeurs étrangers de voitures. Les décisions de développer des réseaux routiers conséquents autour des grandes agglomérations sont intervenues au milieu des années 70, à un moment où les prix du foncier étaient déjà très forts, ce qui a limité leur développement ;
- l'aménagement des banlieues a été délaissé par les pouvoirs publics, au profit des compagnies ferroviaires privées, qui n'ont pas simplement implanté des lignes de train, mais ont développé l'urbanisation autour des lignes ferroviaires, et surtout ont créé des pôles de vie et de proximité dans et autour des gares. L'abondance des commerces et autres activités dans les gares fait que la vie dans les grandes villes et même en grande banlieue peut s'articuler autour du transport ferroviaire.

Les pôles d'échanges sont non seulement des lieux exemplaires d'inter-modalité, mais aussi des morceaux de ville. Les gares d'échanges sont des lieux idéaux pour développer des activités commerciales. Dans les gares japonaises, on peut changer de train, passer d'un train à un métro, mais on peut aussi simplement venir faire des achats.

En revanche, les grands centres commerciaux de périphérie sont quasi inexistantes. L'urbanisme commercial s'est donc développé différemment au Japon et en France.

Les compagnies ferroviaires privées ont ainsi aménagé des banlieues plus vivantes que dans bien d'autres pays, grâce à l'implantation de petits centres urbains autour des gares. Mais elles se sont bien gardées de délocaliser les emplois, ce qui aurait contribué à la diminution des relations radiales au profit de relations en rocade.

Les emplois sont donc restés massivement au centre, générant des déplacements domicile-travail nombreux entre les banlieues et les centres, et qui se font très majoritairement en train.

Contrairement à la situation française, les grandes métropoles sont ainsi très étalées : 40 km autour d'Osaka, 50 km autour de Tokyo et les temps de déplacements quotidiens peuvent être très longs. L'étalement urbain japonais est aussi important que celui généré par l'automobile dans les villes d'Amérique du Nord. Mais il s'est développé et structuré autour et grâce au fer, de sorte que la possession d'une automobile n'est pas indispensable pour vivre dans une banlieue japonaise, ce qui n'est pas le cas aux Etats-Unis.

Des tarifs élevés

L'intégration tarifaire est pratiquement inexistante. On doit repayer à chaque fois qu'on change de mode de transport, ce qui peut aboutir à un coût de déplacement relativement important lorsqu'un même trajet conduit à utiliser plusieurs trains ou métros, d'autant plus que les tarifs sont relativement élevés au Japon. Mais les déplacements domicile-travail sont très souvent pris en charge par les entreprises.

Pour autant, l'utilisation des transports ferrés reste très forte, ce qui amène à s'interroger sur le poids réel de l'intégration tarifaire, qui est très prisée en Europe.

Le coût des déplacements dans une aire métropolitaine

Monsieur A, un agent de bureau, vit dans une banlieue située à 30 km du centre de l'agglomération. Il lui faut environ 1 h 30 chaque matin pour aller à son travail situé dans le centre.

Il prend un bus pour rejoindre la gare JR la plus proche, cela lui coûte 220 yen (environ 1,70 € en 2004). La tarification des bus dépend de la distance et le tarif minimum est de 200 yen.

Le voyage en train dure environ 45 minutes et lui coûte 540 yen (4,15 €).

Lorsqu'il entre dans le centre de l'agglomération, monsieur A doit faire une correspondance avec une ligne de métro. Il doit alors payer 160 yen (1,23 €) pour un voyage de 10 minutes, ce qui est le tarif minimal sur le métro.

Le coût total de son déplacement est donc de 1840 yen (14,15 €), ce qui représente une dépense d'environ 37 000 à 45 000 yen par mois (284 à 346 €). Monsieur A devrait normalement acheter un abonnement travail qui lui donnera une réduction de 40 % par rapport à un ticket unité. Pour un étudiant la remise est plus importante, de l'ordre de 70 %.

L'entreprise de monsieur A lui verse une prime de déplacement égale au coût de son déplacements en transports en commun. Cette pratique est très courante au Japon et presque toutes les entreprises l'appliquent.

Source : *Urban transport facilities in Japan – 2003 - MLIT*

Une offre de bus en difficulté

L'offre de bus est plus faible qu'en France et la clientèle s'en détourne. La vitesse commerciale des bus a baissé de façon significative à la fin des années soixante, période à partir de laquelle l'essor de la voiture a été important au Japon, et la régularité des bus a été directement affectée. Cette dégradation est d'autant moins bien acceptée par les usagers que les trains et métros japonais sont d'une extrême ponctualité. Les pouvoirs publics japonais envisagent aujourd'hui de donner des priorités aux feux aux bus, de créer des couloirs réservés aux bus, mais les réalisations ont encore du mal à aboutir du fait des réticences des services de police en charge de l'exploitation de la voirie.

La clientèle des bus diminue donc fortement³, parce que les bus sont moins attractifs, mais aussi parce que les Japonais n'hésitent pas à fermer des lignes non « rentables ». En effet, les services publics de transport japonais, assurés par des entreprises privées, sont considérés comme des activités marchandes. Le principe de base est que l'utilisateur doit payer ce qu'il utilise. Les lignes de transport public doivent être rentables financièrement, sinon elles sont fermées, ce qui arrive de plus en plus fréquemment.

Toutefois, la suppression des lignes de bus est jugée excessive dans certains secteurs et des associations s'en émeuvent. Les pouvoirs publics japonais commencent à réfléchir à des façons de « subventionner » les transports publics, même si l'idée de subvention va à l'encontre du principe : « j'utilise, donc je paie ». En ce sens, l'expérience française les intéresse.

Moins de clients pour les transports en commun

Si l'offre ferrée est très importante et bien utilisée, l'offre de bus est en difficulté, de sorte que globalement, la clientèle de l'ensemble des transports en commun (train + métro + bus) baisse, même à Tokyo et malgré la création de nouvelles lignes de métro (*graphique 4*). Les pouvoirs publics japonais sont donc inquiets, d'autant que cette désaffection est renforcée par une démographie en baisse.

Pourtant, plusieurs obstacles restreignent l'usage de l'automobile au Japon. Tout d'abord, il est nécessaire d'avoir une place de stationnement pour pouvoir acheter une voiture. Ensuite, les salariés japonais ne disposent qu'exceptionnel-

³ Exemple : la clientèle des bus a baissé d'un tiers à Hiroshima sur la décennie 90.

JAPON

lement d'une place de stationnement sur leur lieu de travail, alors que c'est quasiment une règle en France. Enfin, le stationnement sur voirie, même payant, n'existe pas dans les villes d'une certaine importance.

Les problèmes de stationnement

Monsieur A, 46 ans, a acheté un appartement neuf en banlieue en 1980. 80 familles habitent dans son immeuble et seulement 45 emplacements de stationnement ont été construits.

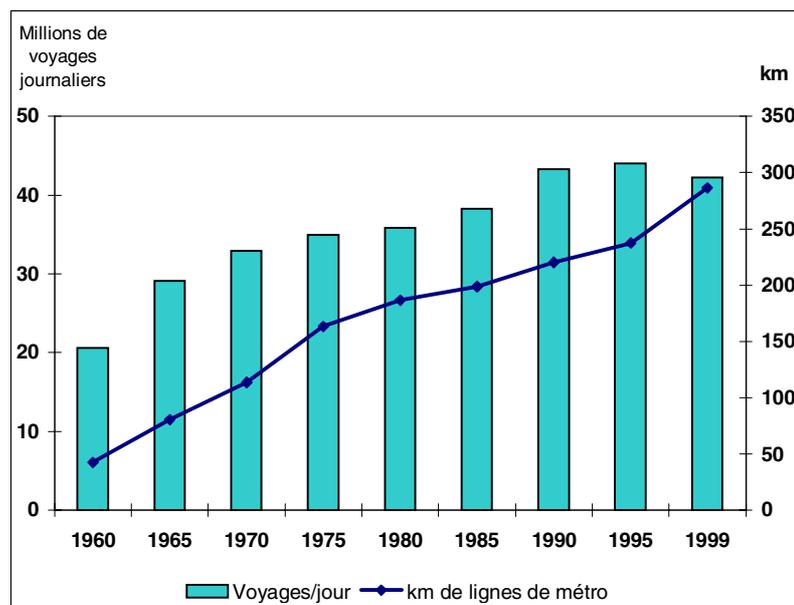
Comme le nombre de voitures de la résidence a fortement augmenté, l'attribution des places de stationnement est devenue un problème important.

Les résidents n'ayant pas d'emplacement de parking se sont mis à garer illégalement leur voiture dans la rue, créant des problèmes pour l'accès des véhicules d'urgence. La loi sur les garages a été révisée, et l'obligation pour les résidents d'avoir un emplacement de parking a été intensifiée.

Monsieur A utilisait un emplacement de la résidence qui lui était loué 5 000 yen par mois (39 €). Mais depuis le mois d'avril, son bail a pris fin et il a dû louer une place de parking à l'air libre, à 200 m de sa résidence, pour un loyer de 15 000 yen par mois (115 €).

Source : *Urban transport facilities in Japan – 2003 - MLIT*

Graphique 4 : Transports en commun dans l'aire urbaine de Tokyo



Source : *Outline of TOEI Transportation - 2002 - Transportation Bureau of Tokyo Metropolitan Government*

Les autoroutes urbaines, peu développées et payantes

Les réseaux autoroutiers japonais ont commencé à se développer tardivement. Ils sont peu denses en milieu urbain et essentiellement radiaux, générant du trafic de transit sur les pénétrantes. Même Tokyo n'a pas encore réussi à boucler une première rocade et certains trajets de banlieue à banlieue doivent encore passer par le centre. Mais surtout, les autoroutes urbaines sont normalement payantes, et exceptionnellement gratuites. La France a plutôt adopté un principe inverse : les autoroutes urbaines sont gratuites et exceptionnellement, certains tronçons sont payants. Le principe de tarification actuellement retenu sur Tokyo est un forfait payable en entrée quel que soit le nombre de kilomètres parcourus. Le niveau des tarifs est assez élevé et peu de réductions sont possibles. Au 1er avril 2003, le tarif d'entrée était de 700 yens, soit environ 3,40 € en tenant compte de la parité de pouvoir d'achat entre les deux pays.

JAPON

La comparaison entre Lyon et Hiroshima est éloquent : 94 km d'autoroute urbaine dont 7 km payants à Lyon, 12 km d'autoroute urbaine payante à Hiroshima. De plus, ce réseau est non seulement plus important en longueur, mais aussi en largeur. En effet, on circule le plus souvent sur deux fois trois voies à Lyon et deux fois deux voies à Hiroshima. Les vitesses maximales autorisées se situent entre 90 et 130 km/h à Lyon, contre 60 à 80 km/h à Hiroshima.

Pour autant, l'usage de la voiture au Japon est en augmentation, notamment parce qu'on ne construit plus de ligne de chemin de fer en banlieue. Les banlieues continuent de se développer aujourd'hui grâce aux voitures.

Une mobilité contenue

Les Japonais sont beaucoup moins mobiles que les Français : moins de 2,5 déplacements par personne et par jour en 1999 au Japon contre 3,4 à 4,2 dans les agglomérations françaises sur la fin des années 1990. Même si ces différences tiennent sans doute pour partie à l'hétérogénéité des sources statistiques sollicitées, l'écart reste sensible. La mobilité serait-elle entravée au Japon ?

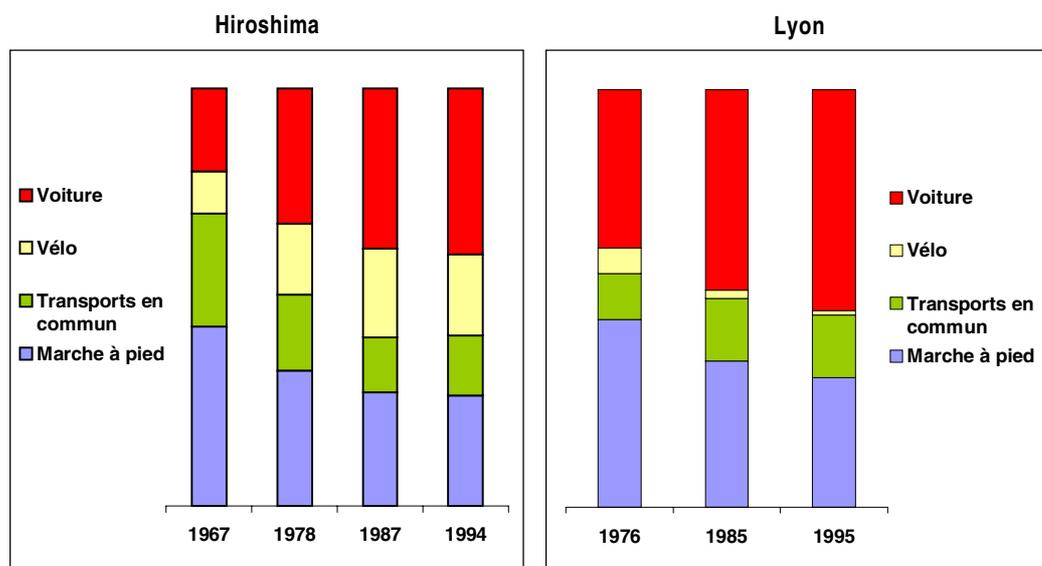
Différents facteurs pourraient y contribuer :

- la très forte intégration dans les lieux d'échanges, du transport ferroviaire et des équipements publics et des commerces permettrait aux Japonais d'optimiser leurs déplacements ;
- le temps passé au travail étant plus long au Japon, les déplacements en heures creuses concerneraient très peu de monde ;
- le coût plus important des déplacements motorisés au Japon limiterait l'usage des modes motorisés.

Comment se déplace-t-on à Lyon et à Hiroshima ?

A Lyon comme à Hiroshima, l'usage de la voiture a fortement augmenté et à l'opposé, la marche intéresse moins de pratiquants (*graphiques 5*). Mais la part de marché de la voiture est nettement plus faible à Hiroshima avec 39 %, qu'à Lyon avec 53 %. Et compte tenu de la plus faible mobilité à Hiroshima, cela conduit à des volumes de déplacements en voiture du simple au double entre les deux agglomérations.

Graphique 5 : Répartition des déplacements par mode de transport



Source : enquêtes ménages déplacements japonaises - MLIT (Ministère du territoire des infrastructures et des transports)
Unité : pourcentage

Source : enquêtes ménages déplacements - CERTU
Unité : pourcentage

JAPON

Hiroshima n'échappe pas à la baisse de la clientèle des transports publics qui ont du mal à maintenir leur part de marché. A Lyon, le poids des transports en commun, proche de celui de Hiroshima, est plus stable dans le temps.

Au final, l'écart entre les deux agglomérations sur l'usage de la voiture est essentiellement lié au fait que la circulation à vélo est un comportement courant à Hiroshima (mais aussi d'une façon générale au Japon). La part du vélo parmi les modes de transport y augmente dans le temps, passant de 10 % en 1967 à 19 % en 1994, alors même que les aménagements cyclables sont peu nombreux au Japon et les vélos obligés de circuler sur les trottoirs. En France, l'usage du vélo est faible et diminue au cours des années 80 et 90. Le vélo a quasiment disparu à Lyon en 1995. Strasbourg avec 6 % de part de marché du vélo en 1997 est l'agglomération qui utilise le plus le vélo en France ; toutes les autres agglomérations sont en dessous des 4 %.

Quels enseignements pour les démarches de planification en France ?

Les PDU français ont largement misé sur la création de transports en commun en site propre et le renforcement des transports publics, pour atteindre l'objectif posé par la loi de limiter l'usage de la voiture en ville. Cela sera-t-il suffisant ? Faut-il comme au Japon aller vers plus de contraintes physiques et financières à la voiture ? Les premiers PDU n'ont-ils pas oublié le vélo ?

Les récentes démarches des SCOT (schémas de cohérence territoriale) posent la question de l'étalement urbain. L'exemple japonais nous montre que le développement et l'utilisation massifs du fer n'a pas limité l'étalement urbain. Par contre, il a permis d'organiser cet étalement autour des gares qui sont pensées comme des centres urbains importants au Japon.

Bibliographie

BAYE (Eric), DOURILLE- FEER (Evelyne), THEYS (Jacques)
Villes et réseaux techniques au Japon : entre recherche, prospective et décentralisation.
2001 plus, n° 61, juillet 2003.- 74 p.

AVELINE (Natacha)
La ville et le rail au Japon : l'expansion des groupes ferroviaires privés à Tokyo et Osaka.
Paris, CNRS éditions, juin 2003.- VIII-238 p., bibliogr., glossaire
coll. : *Asie orientale*

Urban transport facilities in Japan.
Tokyo, Ministry of land infrastructure and transport, 2003

