

N° 527

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 décembre 1997

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur la réforme des chemins de fer japonais,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-CLAUDE LEFORT,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Noël Mamère, vice-présidents ; MM. Alain Barrau, Jean-Louis Bianco, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, André Billardon, Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Jean-Marie Demange, Bernard Derosier, Yves Fromion, Gérard Fuchs, Hubert Grimault, Jean-Louis Idiart, Christian Jacob, Pierre Lequiller, Gérard Lindeperg, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Jacques Myard, Daniel Paul, Mme Nicole Péry, M. Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LA GENESE DE LA REFORME DES CHEMINS DE FER JAPONAIS .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LES MOTIFS ET LES OBJECTIFS DE LA REFORME .....</b>	<b>7</b>
<b>II. LE CONTENU DE LA REFORME.....</b>	<b>9</b>
<b>A. L'éclatement et la privatisation de la JNR.....</b>	<b>9</b>
<b>B. La reprise de la dette à long terme.....</b>	<b>12</b>
<b>DEUXIEME PARTIE : LA REFORME JAPONAISE DIX ANS APRES.....</b>	<b>15</b>
<b>I. UNE PRIVATISATION PARTIELLE .....</b>	<b>15</b>
<b>A. La privatisation des trois plus importants réseaux est             maintenant réalisée.....</b>	<b>15</b>
<b>B. L'organisation de la recherche et de la construction             d'infrastructures après la privatisation .....</b>	<b>16</b>
1) L'organisation de la recherche après la privatisation.....	16
2) Les subventions pour le développement des infrastructures .....	17
<b>II. L'AMELIORATION DE LA QUALITE DU SERVICE .....</b>	<b>20</b>

<b>III. AUTRES PROGRES CONSTATES.....</b>	<b>24</b>
<b>IV. LE PROBLEME DE LA DETTE RESTE ENTIER.....</b>	<b>25</b>
<b>V. UNE POLITIQUE DE REDUCTION DES EFFECTIFS .....</b>	<b>26</b>
<b>VI. UN DECLIN DU FRET FERROVIAIRE A COURTE ET MOYENNE DISTANCE.....</b>	<b>30</b>
<b>A. Un déclin du fret sur courte et moyenne distance .....</b>	<b>30</b>
<b>B. Les solutions mises en œuvre par le Japon.....</b>	<b>32</b>
<b>TROISIEME PARTIE : EN DEPIT DES EVIDENTES SPECIFICITES DE LA SITUATION JAPONAISE, CERTAINS ENSEIGNEMENTS PEUVENT EN ETRE TIRES .....</b>	<b>33</b>
<b>I. D'EVIDENTES DIFFERENCES .....</b>	<b>33</b>
<b>II. QUELQUES ENSEIGNEMENTS PEUVENT CEPENDANT ETRE TIRES DE LA REFORME JAPONAISE .....</b>	<b>35</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>41</b>
<b>Annexe 1 : Liste des personnalités rencontrées .....</b>	<b>43</b>
<b>Annexe 2 : Avant la privatisation .....</b>	<b>47</b>
<b>Annexe 3 : Répartition du tonnage de fret par mode de transport .....</b>	<b>49</b>
<b>Annexe 4 : Répartition par distance du fret transporté par voie terrestre (1993) .....</b>	<b>51</b>
<b>Annexe 5 : Une chronologie des chemins de fer au Japon .....</b>	<b>53</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent rapport rend compte d'une mission d'information sur la privatisation et la réorganisation de la Société nationale des chemins de fer japonais (*Japan National Railway - JNR*), dix ans après leur entrée en vigueur.

Cette mission avait été décidée et préparée lors de la précédente législature dans le contexte du débat sur la réforme de la S.N.C.F. La nouvelle Délégation pour l'Union européenne en reprit le principe à son compte et m'en confia la charge. La mission a été effectuée début novembre 1997 conjointement avec le sénateur Nicolas About, membre de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat.

Une connaissance plus précise de l'expérience japonaise nous a semblé en effet susceptible d'apporter des éléments utiles aux réflexions et débats en cours.

Après avoir rappelé les origines et l'architecture de la réforme japonaise, ce rapport en présente le bilan, tel qu'il est dressé aujourd'hui à Tokyo, pour s'interroger ensuite sur son devenir et en tirer quelques réflexions quant aux situations française et européenne.

\*  
\* \*



## **PREMIERE PARTIE : LA GENESE DE LA REFORME DES CHEMINS DE FER JAPONAIS**

Après avoir exposé les motivations des auteurs de cette réforme, je ferai le point sur son contenu.

### **I. LES MOTIFS ET LES OBJECTIFS DE LA REFORME**

A la veille de la réforme de 1987, la Société nationale des chemins de fer japonais (JNR) transportait 19 millions de passagers et 190 000 tonnes de fret par jour en 1985, ce qui la plaçait loin en tête du classement mondial des entreprises de transport.

La dette des chemins de fer devait atteindre un niveau considérable. En 1987, la dette de la JNR<sup>(1)</sup> était de 37 100 milliards de yens (1 540 milliards de francs à l'époque)]. Sur ce total, 5 000 milliards de yens (soit 227 milliards de francs) correspondaient au paiement des pensions des personnels retraités.

Une telle dérive s'expliquait, pour les responsables japonais, par :

- le gigantisme de l'organisation ;
- le déclin du trafic ferroviaire, concurrencé par le développement rapide des transports routiers et aériens ;
- les ingérences de l'Etat dans la gestion de la JNR ;

---

<sup>(1)</sup> Beaucoup de sigles cités ci-après seront en anglais, d'une part parce que les Japonais m'ont remis de nombreux documents dans cette langue, plus directement accessible, et, d'autre part, parce que certains de ces sigles, comme *Japanese Railways* (JR), sont même utilisés en japonais.

- des investissements excessifs<sup>(2)</sup> ;
- la puissance des syndicats.

Sur la base de ce constat, une réforme radicale fut engagée avec comme objectif la transformation de la JNR en entreprise privée compétitive. En mai 1982, une commission pour la réforme administrative proposait de préparer en cinq ans la « *privatisation et la division* » de la JNR. En décembre 1986, la Diète adoptait les neuf lois établissant le nouveau cadre juridique des sociétés qui allaient voir le jour en avril 1987.

---

<sup>(2)</sup>L'archipel japonais est long d'environ 3 000 km du Nord au Sud et est constitué par les quatre îles principales d'Honshu, Hokkaido, Shikoku et Kyushu, auxquelles s'ajoutent de nombreuses petites îles. L'extrémité septentrionale de l'île d'Hokkaido est distante d'environ 2 000 km de la pointe méridionale de l'île de Kyushu.

Aujourd'hui, les quatre îles principales sont reliées entre elles par des ponts et des tunnels ferroviaires et routiers, à l'exception de la section la plus longue comprise entre les îles d'Honshu et d'Hokkaido, qui est seulement desservie par un tunnel ferroviaire. Ces importants investissements réalisés dans les années 75-85 précédant la privatisation, sont en partie la source des dettes cumulées. On peut considérer aujourd'hui que le réseau JR, à la fois conventionnel et à grande vitesse, est en très grande partie achevé.

## II. LE CONTENU DE LA REFORME

La réforme était fondée sur la division de la JNR en sept sociétés, sur la privatisation de ces sociétés, sur le règlement de la dette à long terme et sur la réduction du personnel.

### A. L'éclatement et la privatisation de la JNR

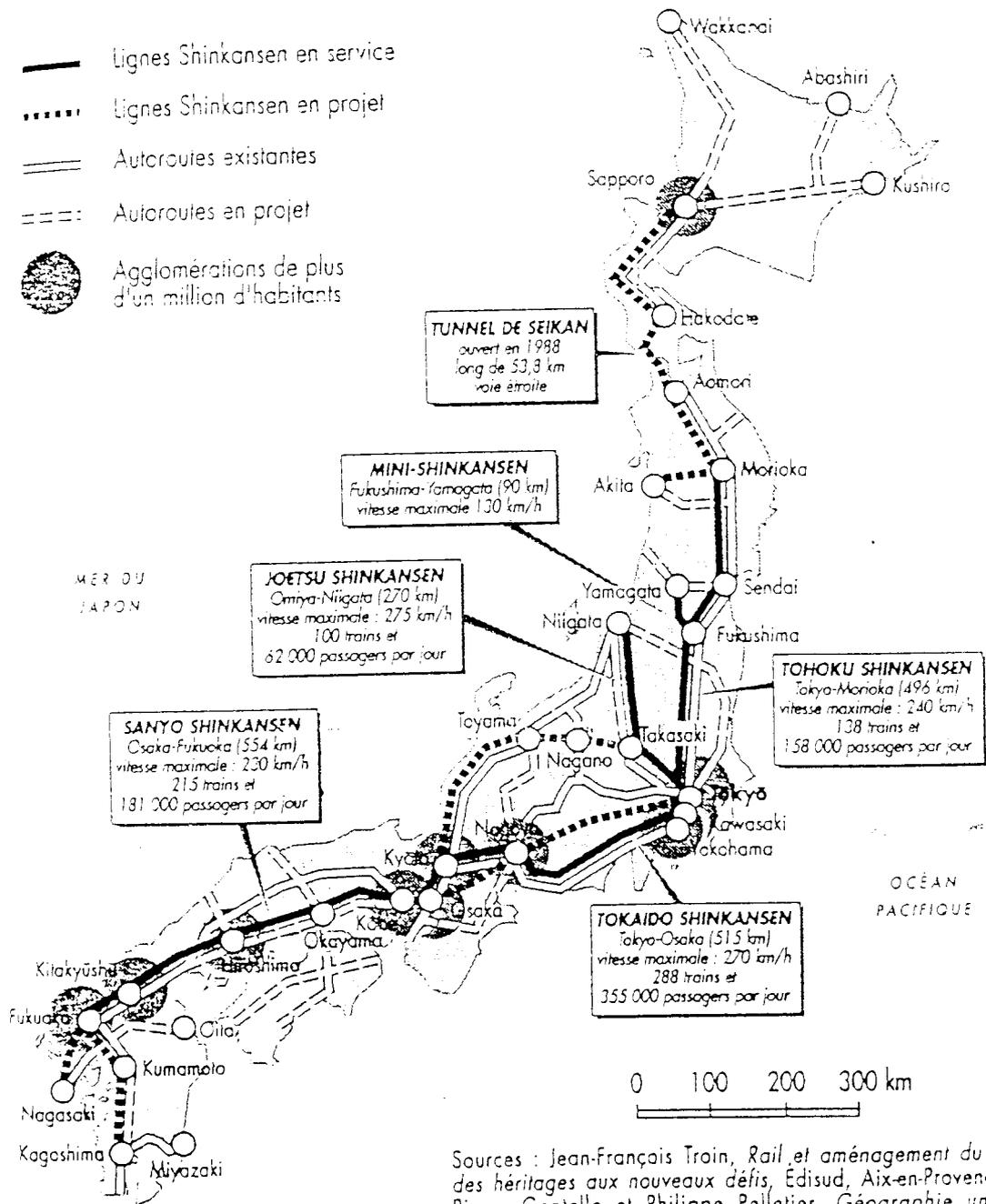
La JNR a été divisée, en 1987, en six compagnies de voyageurs, sur une base régionale : Hokkaido, JR East, JR Central (appelée aussi Tokai), JR West, JR Shikoku et JR Kyushu.

Le fret a été confié à une seule compagnie, JR fret. Ces sept compagnies forment le « *groupe* » JR.

L'objectif principal était de parvenir à une gestion plus efficace et plus proche des réalités régionales. Un autre objectif, non proclamé, était de réduire la puissance des syndicats.

Le découpage des réseaux a été effectué de manière à minimiser les liaisons « *interrégionales* ». Initialement, les quatre lignes Shinkansen (équivalent, toutes choses égales par ailleurs, du T.G.V.) ont été transférées à la « *Shinkansen holding corporation* » (SHC) qui a été dissoute en 1991, les lignes étant cédées à trois compagnies JR : JR East, JR West et JR Tokai. Ce sont les compagnies qui desservent l'île principale du Japon et qui connaissent le plus gros trafic (*cf.* carte ci-après). Elles versent en contrepartie des redevances au « *Railway development fund* » (RDF) sur une base biannuelle, pendant soixante ans.

Le RDF s'est substitué à la SHC en 1991. Il vient lui-même d'être remplacé par la « *Corporation for advanced transport and technology* » ! Je détaillerai ci-après le « *paysage institutionnel* » de cette réforme, mais il me paraît d'ores et déjà intéressant d'en souligner le caractère évolutif et complexe. Cette multiplicité d'organismes n'est d'ailleurs pas sans incidence sur le fond car son analyse permet de tracer la frontière entre les interventions publiques et privées.



© La Découverte - Philippe Rekacewicz, Paris, 1995.

Sources : Jean-François Troin, *Rail et aménagement du territoire des héritages aux nouveaux défis*, Edisud, Aix-en-Provence, 1995  
Pierre Gentelle et Philippe Pelletier, *Géographie universelle Chine, Corée, Japon*, Belin-Reclus, Paris, 1994.

(reproduit avec l'aimable autorisation des Editions La Découverte)

L'ensemble des compagnies issues de l'éclatement a vocation à être privatisé, et donc introduit en bourse, même si l'on distinguait, dès 1987, les compagnies en principe rentables de celles qui n'avaient pas nécessairement vocation à l'être, ainsi JR Hokkaido.

Les sociétés JR jouent un rôle dominant, mais elles ne sont pas seules, comme le montre l'encadré ci-après :

**- 6 sociétés Japan Railways** (East, Central, West, Shikoku, Hokkaido, Kyushu)

→ 38 % trafic passagers

→ 61 % trafic passagers/km

→ 40 % parc ferroviaire (32 000 voitures)

→ 190 000 des 295 000 employés du secteur ferroviaire au Japon

**- 15 principaux opérateurs privés (\*)**

→ 25 % parc ferroviaire (18 400 voitures)

**- 35 lignes de métro dans 9 villes**

**- 133 autres exploitants privés (\*)**

1 compagnie principale de fret (JR Freight) + sociétés privées

**Au total, plus de 200 exploitants de chemins de fer.**

(\*) Ces exploitants privés, créés souvent à l'initiative d'investisseurs privés dès le début du siècle, se sont développés autour d'une large gamme d'activités, associant le chemin de fer à des services complémentaires pouvant tirer ingénieusement profit du rôle de concentration des « consommateurs » qu'exercent les gares.

**En principe, il y a identité entre le propriétaire des infrastructures et l'exploitant. En pratique, ce principe connaît cependant un certain nombre d'exceptions.**

C'est tout d'abord le cas de JR fret, qui doit emprunter les infrastructures des autres sociétés JR. C'est ensuite le cas des lignes

Shinkansen postérieures à 1987, qui sont louées aux sociétés JR par l'organisme public qui les a construites. En règle générale, la concurrence, lorsqu'elle existe, se traduit par l'existence de deux réseaux « *alternatifs* ». On notera également que la gare principale de Tokyo est divisée, ainsi que les voies et les centres de contrôle du trafic, entre JR Central et JR East. Un certain nombre de lignes privées sont néanmoins utilisées par plusieurs exploitants privés.

**Globalement, la concurrence intramodale, c'est-à-dire au sein du même mode de transport, ici le fer, est donc plutôt limitée, sans être totalement nulle.**

## **B. La reprise de la dette à long terme**

Au début des années quatre-vingts, les chemins de fer japonais (ou JNR) se trouvaient dans une situation financière particulièrement délicate. L'accumulation des déficits d'exploitation (le déficit atteignait en 1985, avant intervention des finances publiques, 2 400 milliards de yens, ou 90,5 milliards de francs au taux de change moyen annuel, soit 6,3 milliards de yens, ou 237 millions de francs, par jour) avait créé **une dette qui, au moment de la privatisation, en 1987, atteignait, en cumulé, 37 100 milliards de yens (1 540 milliards de francs)**, soit plus que la dette à long terme cumulée du Mexique et du Brésil.

Il fut décidé, au moment de l'éclatement de la société publique en plusieurs entités, de répartir la dette entre, d'une part les sociétés issues de la privatisation, d'autre part une entité *ad hoc* créée à cet effet, la *Japan National Railways Settlement Corporation* (JNRSC). La décomposition fut la suivante :

- 14 500 milliards de yens, 602 milliards de francs, pour les trois sociétés JR de l'île principale, JR East, JR Central, JR West (les autres sociétés créées, dont on estimait qu'elles ne seraient pas bénéficiaires, ne se virent affectée aucune dette). Sur ces 14 500 milliards, 8 500 correspondaient à des sommes à rembourser par le biais des redevances d'utilisation des lignes Shinkansen, et 5 900 furent affectées directement aux compagnies ;

- le solde, soit 22 700 milliards, 942 milliards de francs, a été affecté au JNRSC, entité dont la mission première était la liquidation de la dette à long terme des JNR. Afin de pouvoir réaliser cette dette, la JNRSC s'est vu attribuer tous les actifs non directement opérationnels de l'ancienne société publique (terrains et actions des nouvelles sociétés créées et de

lignes de métro). A l'époque, les terrains étaient estimés à 7 700 milliards de yens, 320 milliards de francs, et le portefeuille d'actions à 1 200 milliards de yens, 50 milliards de francs. Dans ces conditions, 13 800 milliards de yens, 572 milliards de francs, n'étaient pas couverts et restaient à la charge du contribuable. Des transferts du budget de l'Etat devaient donc couvrir cette somme.

\*  
\* \*



## **DEUXIÈME PARTIE : LA REFORME JAPONAISE DIX ANS APRES**

Si l'amélioration de la qualité du service semble être le principal succès de cette réforme, son principal échec tient au non-règlement de la dette alors même qu'il s'agissait de son objectif premier.

### **I. UNE PRIVATISATION PARTIELLE**

Si l'on comprend par « *privatisation* » le contrôle par des capitaux privés, celle-ci n'est, pour l'instant, que partielle. Dans un premier temps, les sept sociétés issues des JNR reçurent en effet un statut de « *compagnie privée* » dont 100 % des actions restaient détenues par le ministère japonais des transports. En revanche, toutes les entités issues du démembrement de l'ancienne société publique constituent maintenant des sociétés de droit privé, même si les capitaux publics sont encore parfois majoritaires.

#### **A. La privatisation des trois plus importants réseaux est maintenant réalisée**

Les trois sociétés les plus importantes, JR East, JR Tokai et JR West ont été introduites en bourse et l'Etat n'y a plus, aujourd'hui, la majorité du capital. Ces sociétés sont d'ailleurs rentables. A titre d'exemple, le profit net après impôt de JR East a plus que doublé en dix ans pour dépasser les 50 milliards de yens. Un dividende de 10 % a été distribué aux actionnaires.

Les autres sociétés ont également vocation à être effectivement privatisées, même si leur capital est actuellement intégralement détenu par l'Etat. Cela supposerait en premier lieu qu'elles soient rentables. « *JR Freight* » perd ainsi de l'argent depuis cinq ans. En second lieu, cela impliquerait une amélioration de l'économie japonaise pour que leur introduction sur le marché boursier soit un succès. Notons que s'il n'y a, en principe, plus de subventions d'exploitation, une dérogation existe pour certaines liaisons, au nom d'une logique qui n'est pas très éloignée de nos préoccupations en matière d'aménagement du territoire.

## **B. L'organisation de la recherche et de la construction d'infrastructures après la privatisation**

L'engagement public subsiste. Il concerne la recherche et la construction de nouvelles lignes, sans oublier la reprise d'une partie importante de la dette de la JNR. S'y ajoute une tutelle publique assez forte. La loi prévoit ainsi que l'Etat contrôle la limite supérieure des tarifs des chemins de fer, ce qui constitue d'ailleurs un allègement par rapport à un passé récent, d'autant que les tarifs n'ont pratiquement pas augmenté depuis 1987. Une péréquation implicite est opérée entre les tarifs urbains et suburbains, relativement bas, et les tarifs du Shinkansen, relativement élevés.

### ***1) L'organisation de la recherche après la privatisation***

Le *Railway Technical Research Institute* (RTRI) a été créé il y a dix ans au moment de la réforme des JNR, par fusion d'organismes préexistants. Avant la privatisation, l'Etat finançait 50 % des recherches, l'autre moitié étant financée par la JNR. Désormais, les recettes proviennent à hauteur de 65 % des compagnies JR, 25 % de subventions de l'Etat via, notamment, le *Railway Development Fund*, et 10 % de l'autofinancement, notamment, grâce à des prestations de services, à la vente de produits et à des contrats de consultants pour des constructeurs et exploitants privés. Le RTRI dispose en effet d'installations de recherche extrêmement performantes. Tout en restant important, l'engagement de l'Etat est donc moins élevé qu'avant la réforme de 1987.

La première mission du RTRI est de développer la technologie, en particulier l'accroissement de la vitesse du Shinkansen et le projet de train à lévitation magnétique, projets auxquels s'ajoutent ceux souhaités par les compagnies JR. Le RTRI mène aussi des recherches sur la robotisation, sur la réduction des coûts de maintenance ou sur les conséquences pour les transports du vieillissement de la société japonaise. Le programme recherche fait l'objet d'une planification sur cinq ans. La recherche menée par le RTRI est à la disposition des compagnies JR.

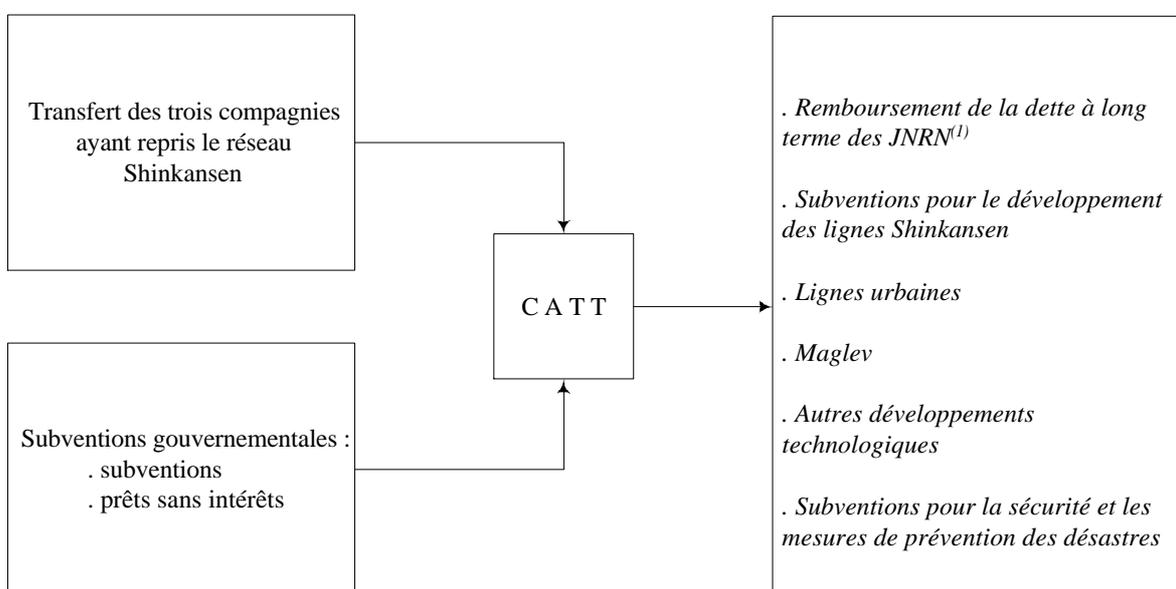
En principe, le RTRI s'occupe plus de recherche fondamentale et les compagnies JR de développements « *pratiques* ». En réalité, il peut exister naturellement quelques chevauchements, voire des contradictions. Il est ainsi clair que le financement des recherches sur le train à lévitation magnétique (Maglev) par le RTRI, donc par l'ensemble des compagnies JR, ne fait pas l'unanimité alors qu'elle ne concerne en réalité que JR

Central, même si pour l'année fiscale 1997 l'Etat a apporté 4 075 millions de yens de subventions (185,4 millions de francs). Il est intéressant de noter que depuis 1989, 350 milliards de yens (15,92 milliards de francs) ont été réunis en faveur de ce projet à l'avenir incertain ; une décision finale sur le projet doit être prise en 1999. Le Maglev desservirait la ligne Tokyo-Osaka, doublant la ligne de Shinkansen. Cela assurerait, selon ses promoteurs, l'avenir de JR Central en cas de grave dommage sur cette ligne, notamment en cas de tremblement de terre. Cette ligne est fondamentale car elle représente 80 % des revenus de cette compagnie. JR East développe, par ailleurs, activement une politique autonome de recherche.

## 2) *Les subventions pour le développement des infrastructures*

Ces subventions étaient distribuées par le « *Railway Development Fund* » (RDF) devenu, cette année, la « *Corporation for advanced transport and technology* » (CATT).

Cet organisme a élaboré le schéma financier suivant :



(1) Versements à la JNRSC.

Les nouvelles lignes de Shinkansen sont subventionnées par le JRCP (Japan Railway Construction Public Corporation), dont les fonds proviennent du CATT. En simplifiant, l'Etat apporte à peu près les deux tiers du financement d'un Shinkansen contre un tiers pour les collectivités locales et les JR. La JRCP loue ensuite ces lignes aux sociétés JR. On peut, à cette occasion, mesurer la relative complexité institutionnelle du système mis en place par le Japon.

L'engagement public est important comme le montre la ventilation des aides à l'investissement versées par le RDF :

(en milliards de yens)

- soutien à la construction de nouvelles lignes	114
- soutien au développement de lignes conventionnelles	28
- soutien au développement des réseaux urbains	99,7
- soutien à la recherche	5,6
Total	247,3

Il existe une assez large séparation entre l'exploitant et le constructeur de la ligne, même s'il y a, une part d'autofinancement de la compagnie. **Les nouvelles lignes de Shinkansen sont, d'ailleurs, construites par une société publique et louées ensuite aux sociétés ferroviaires privées.**

Comme l'explique M. Shinichiro Kamata dans une intervention prononcée en octobre 1997 devant le congrès ferroviaire mondial de Marrakech : « *Bien que le Japon ait une densité de transport relativement plus élevée que celle d'autres pays et qu'il possède un marché qui se prête bien aux caractéristiques ferroviaires, il est difficile à une entreprise de chemin de fer d'y construire elle-même une ligne nouvelle et de poursuivre son activité en vue de dégager des profits économiques. Les énormes charges fixes correspondant aux coûts des infrastructures doivent donc être transformées en coûts variables acceptables, grâce à une séparation verticale associée à un mécanisme de saine gestion. Il est probable que ces cas se multiplieront à l'avenir.*

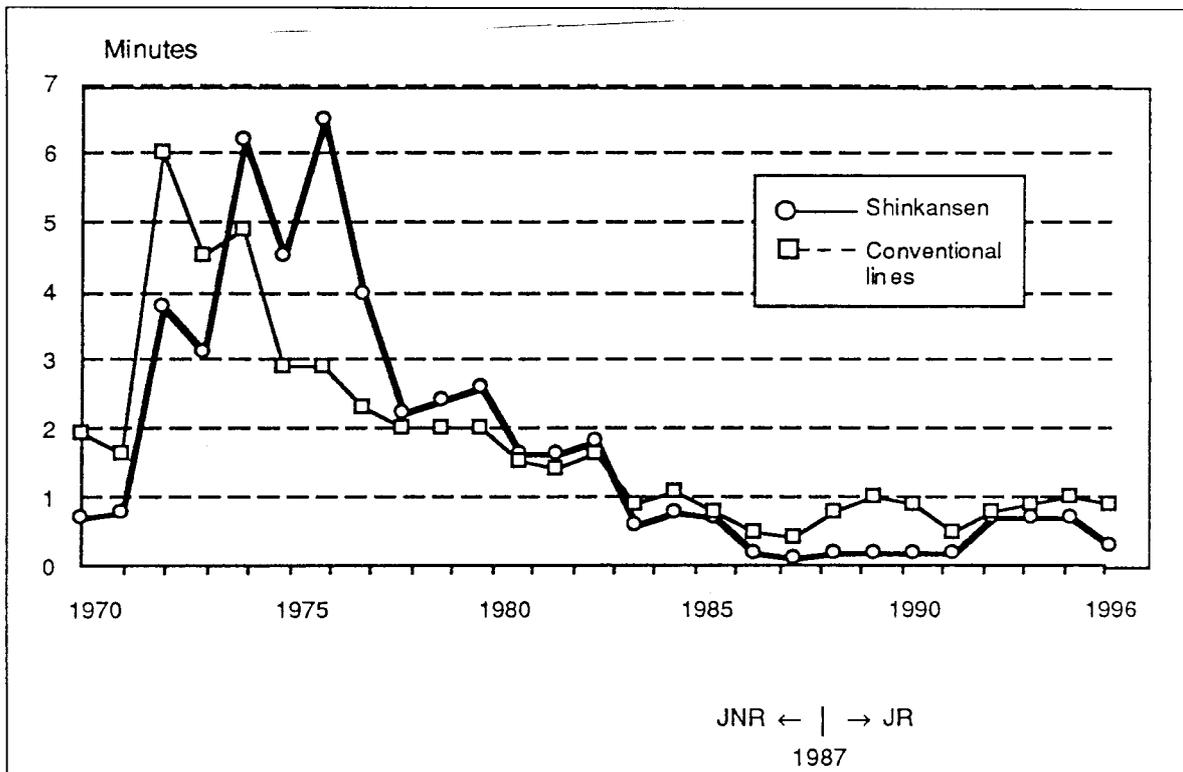
*La répétition d'investissements non rentables au nom du service public a conduit les JNR à leur ruine.*

*Toutefois, même si l'entreprise ferroviaire devient entité exploitante en raison de la séparation verticale, il faut soigneusement étudier les conditions et s'assurer qu'elles reposent bien sur une base financière acceptable. C'est aussi, pour une entreprise du secteur privé, le moyen de satisfaire les exigences de ses actionnaires ».*

## II. L'AMELIORATION DE LA QUALITE DU SERVICE

### • La ponctualité est excellente

Le retard moyen d'un train est, sur une base annuelle, inférieure à une minute. Le graphique ci-dessous retrace cette évolution, la légère aggravation récente étant due à des désastres naturels.



Source : JR East, octobre 1997.

Pour mesurer le caractère exemplaire de ce résultat, il convient de se rappeler qu'en France « *près de 5 % des trains ont enregistré des retards supérieurs à trente minutes* »<sup>(3)</sup>.

• **La sécurité** n'a pas été remise en cause, loin de là, avec une diminution de 50 % des accidents et de 70 % sur les passages à niveaux, au cours des dix dernières années.

• **Le trafic a d'ailleurs beaucoup augmenté** depuis la privatisation. Si l'on prend le cas de JR East<sup>(4)</sup>, le nombre de passagers a augmenté de

<sup>(3)</sup> *Libération*, jeudi 13 novembre 1997.

20 % et de 24 % en termes de passagers/kilomètres. L'augmentation du nombre de passagers/kilomètres est égale à la moitié du trafic total de l'Italie.

- L'offre de transport, également dans le cas de JR East, a connu une forte augmentation :

#### Trains-kilomètres

(en milliers de kilomètres)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Train-kilomètres par jour	618	671	703	712	721	722	711	704	704	705
Indice (1987 = 100)	100	109	114	115	117	117	115	114	114	114

#### Nombre de trains par jour

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Nombre de trains par jour	10416	11175	11704	11983	12119	12163	12119	12018	12063	12081
Indice (1987 = 100)	100	107	112	115	116	117	116	115	116	116

- Ces chiffres prennent en compte la fermeture d'environ 10 % des lignes à la suite de la réforme. Des solutions ont été généralement trouvées, qu'il s'agisse de la mise en place de réseaux de bus ou du transfert à des compagnies locales, appelées compagnies du troisième secteur.

- L'accueil et le confort à bord des trains se sont également sensiblement améliorés. La première classe tend à se rapprocher de la « *classe affaires* » en avion : large espace pour les jambes, distribution de serviettes chaudes aux voyageurs et écrans diffusant des informations dans chaque wagon.

- Cette amélioration de la qualité du service se traduit également par un effort important en faveur des handicapés (compartiments spéciaux avec boutons d'appel du contrôleur, marquages au sol pour les aveugles, indications en braille, etc ...) et des personnes âgées.

---

<sup>(4)</sup> Je détaillerai ici plus précisément le cas de JR East, car c'est la compagnie dont j'ai visité les installations et rencontré les responsables. Mais, en moyenne, l'évolution a été la même pour tous les réseaux.

- La vitesse des trains a augmenté, et donc le temps de trajet entre les différentes cités a sensiblement diminué.

Le tableau ci-dessous explicite, par quelques exemples, ce point :

	Distance (km)	1987	1997	Observations
Tokyo-Morioka	535,3	189 mn	156 mn	Extension de la ligne Shinkansen
Tokyo-Yamagata	359,9	202 mn	147 mn	Ouverture de la ligne Shinkansen
Tokyo-Kanazawa	520,9	299 mn	238 mn	Réduction des arrêts le long du trajet et des temps de correspondance
Shintuku-Matsumoto	235,4	169 mn	159 mn	Introduction d'un nouveau modèle de train
Tokyo-Sakata	502,1	287 mn	239 mn	Réduction des arrêts le long de la voie et augmentation de la vitesse limite par des améliorations de la voie.

- Un « *retournement de rames* » (descente des passagers + nettoyage complet) s'effectue en douze minutes contre vingt-six en France. Le nettoyage lui-même s'effectue en 8,5 minutes. De nombreux experts considèrent de tels progrès comme résultant d'une organisation et d'une conscience professionnelle hors du commun.

- Introduction de nouveaux matériels roulants.

- Signalétique exceptionnelle.

- Gros investissement sur la billetterie.

- Extension du réseau Shinkansen, y compris par la mise en place de « *mini-Shinkansen* ». Il faut, en effet, savoir que l'écartement du réseau conventionnel est de 1067 mm, c'est-à-dire inférieur à celui du réseau Shinkansen. Le concept de « *mini-Shinkansen* » consiste donc à faire circuler sur ce réseau conventionnel, moyennant quelques améliorations de l'infrastructure, des modèles plus réduits de Shinkansen.

- Mise en place de guichets spéciaux pour recueillir les plaintes et observations des voyageurs.

**Pour bien mesurer, dans le contexte japonais, l'importance de ces changements, il convient de rappeler que le consommateur est loin d'y être roi.**

### III. AUTRES PROGRES CONSTATES

- La diversification des activités est importante (quatorze hôtels, quarante-quatre grands magasins), de même que la commercialisation des espaces dans les gares, ou à bord des trains eux-mêmes (un tiers des bénéfiques). Les activités liées à la diversification représentent ainsi environ **50 % des bénéfices de JR East**.

JR East prévoit que le ratio entre ses activités ferroviaires et ses autres activités sera de 1/1 dans quelques années.

Le rapport de « *Dresdner Kleinwort Bensen* » sur JR East précise ainsi que cette compagnie vend des terrains avec l'idée de « *fixer les populations le long de son réseau* ». S'y ajoutent des hôtels et des centres de vacances.

- Un gros effort de réduction des coûts de maintenance, tant par la conception et la mise en service de nouveaux matériels d'entretien plus aisés et moins fréquents, que par l'automatisation des contrôles (utilisation, par exemple, d'un train spécialement équipé pour ce faire).

- Réduction des coûts d'achats de matériels, notamment par la mise en concurrence des fournisseurs et réduction des coûts liés aux stocks. A titre d'exemple, JR a réduit ce type de coûts de 60 %.

Globalement, en dépit du maintien d'un fort soutien public, l'Etat japonais a réduit ses subventions, par rapport à la situation antérieure à 1987, mais reste confronté au problème de la dette qui fait peser une lourde hypothèque sur les finances publiques.

#### IV. LE PROBLEME DE LA DETTE RESTE ENTIER

La dette à la charge de la JNRSC est passée de 22 700 milliards de yens en 1987, soit 942,2 milliards de francs<sup>(5)</sup>, à 27 800 milliards de yens, soit 1 264 milliards de francs, en 1997.

**La charge annuelle** de la dette s'élève déjà à 660 milliards de yens (32 milliards de francs), auxquels s'ajoutent 340 milliards de yens (16,5 milliards de francs), qui correspondent aux charges liées au régime spécial de retraite des anciens employés de la JNR.

**Le simple service annuel de la dette représente donc environ 50 milliards de francs.**

Or, le schéma initial prévoyait que la dette à la charge du contribuable serait ramenée à 13,8 trillions de yens du fait de la cession des actifs confiée à la JNRSC en contrepartie de la reprise des actifs.

La première raison du décalage entre les prévisions et le résultat tient, selon nos interlocuteurs, à l'évolution du marché immobilier japonais. Au moment du gonflement de la « *bulle* » financière du marché immobilier japonais, le gouvernement décida de ne pas participer à la spéculation en mettant les terrains disponibles de l'ex JNR en vente. La crise de ce marché immobilier rend désormais plus difficile la vente. Estimée à 7 700 milliards en 1987 (350 milliards de francs), ces terrains n'en vaudraient aujourd'hui que 3 500 (159 milliards de francs).

Les actions détenus par la JNRSC ont une valeur supérieure à celle de 1987, même si l'état du marché boursier rend plus difficiles les cessions.

Des solutions simples ne sont pas en vue. Le problème est d'autant moins aisé à résoudre que, comme me l'ont fait valoir plusieurs de mes interlocuteurs, l'opinion publique n'est pas prête à accepter des sacrifices pour un problème vieux d'il y a dix ans, alors que les effets, perceptibles pour l'opinion du système précédent ont disparu.

Imputer une part plus grande de la dette aux trois sociétés JR en bonne santé financière pourrait apparaître comme légitime. En effet, les conditions de cession de leurs actifs, lors de la privatisation, se sont

---

<sup>(5)</sup> 25 600 milliards de yens, soit 1 062 milliards de francs, si l'on intègre la prise en charge par la JNRSC d'une dette de 29 000 milliards de yens (120 milliards de francs) envers la SHC et les organismes qui lui ont succédé, due à la différence entre la valeur historique du réseau Shinkansen et sa valeur réévaluée.

révélées plutôt avantageuses, la croissance future du trafic ayant été sous-estimée.

En apparence simple, cette solution jouerait sur les investisseurs privés qui pourraient, en effet, s'inquiéter d'une remise en cause ultérieure des conditions de la privatisation.

En tout état de cause, les profits des compagnies JR ne représenteraient qu'une partie relativement modeste des sommes nécessaires.

Autre solution, d'ailleurs non exclusive, l'impôt, par l'intermédiaire, par exemple, de la création d'une taxe spéciale. La difficulté est à la fois politique et économique. Quel en serait l'impact sur une économie déjà déprimée ?

L'émission d'un emprunt est également à l'étude. Les députés japonais nous ont ainsi interrogés sur l'emprunt Pinay.

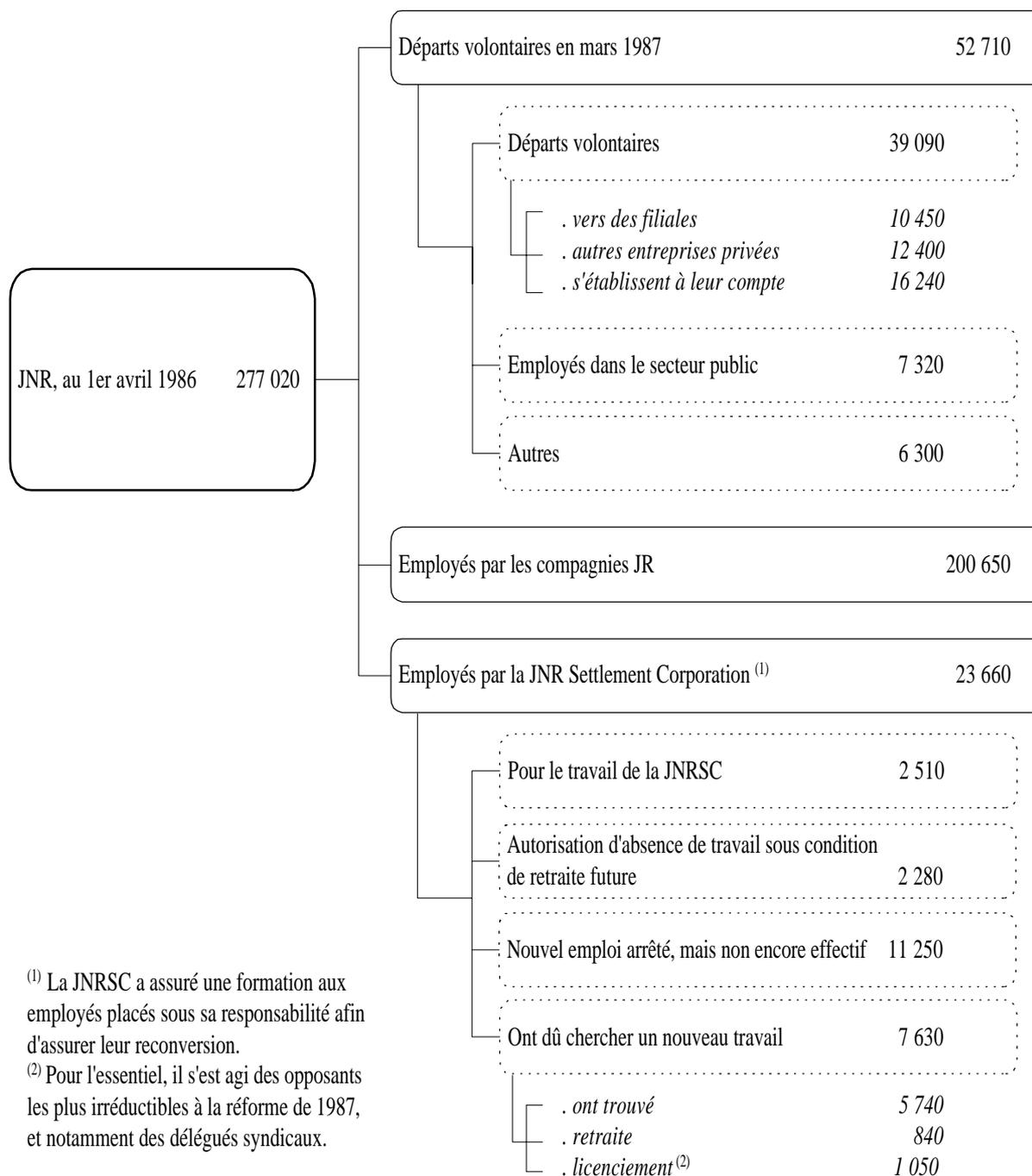
Autre solution également envisagée, celle d'économies budgétaires compensant, au moins partiellement, la charge de la dette.

La dette des chemins de fer n'est d'ailleurs pas le seul problème financier auquel doit faire face le Gouvernement japonais. La dette des autoroutes est, par exemple, de 25 400 milliards de yens !

## **V. UNE POLITIQUE DE REDUCTION DES EFFECTIFS**

*« Le nombre des salariés est passé de 387 000 à la fin de l'année fiscale 1982, lorsque le plan de division et de privatisation de la JNR a été rendu public, à 199 000 à la fin de l'année fiscale 1987, après l'apparition des compagnies privées JR, et à 189 000 à la fin de l'année fiscale 1995 », in Rapport annuel sur les transports, Tokyo, avril 1997.*

Au 1er avril 1986, la JNR employait 277 020 personnes. Le schéma ci-dessous retrace l'évolution des effectifs :



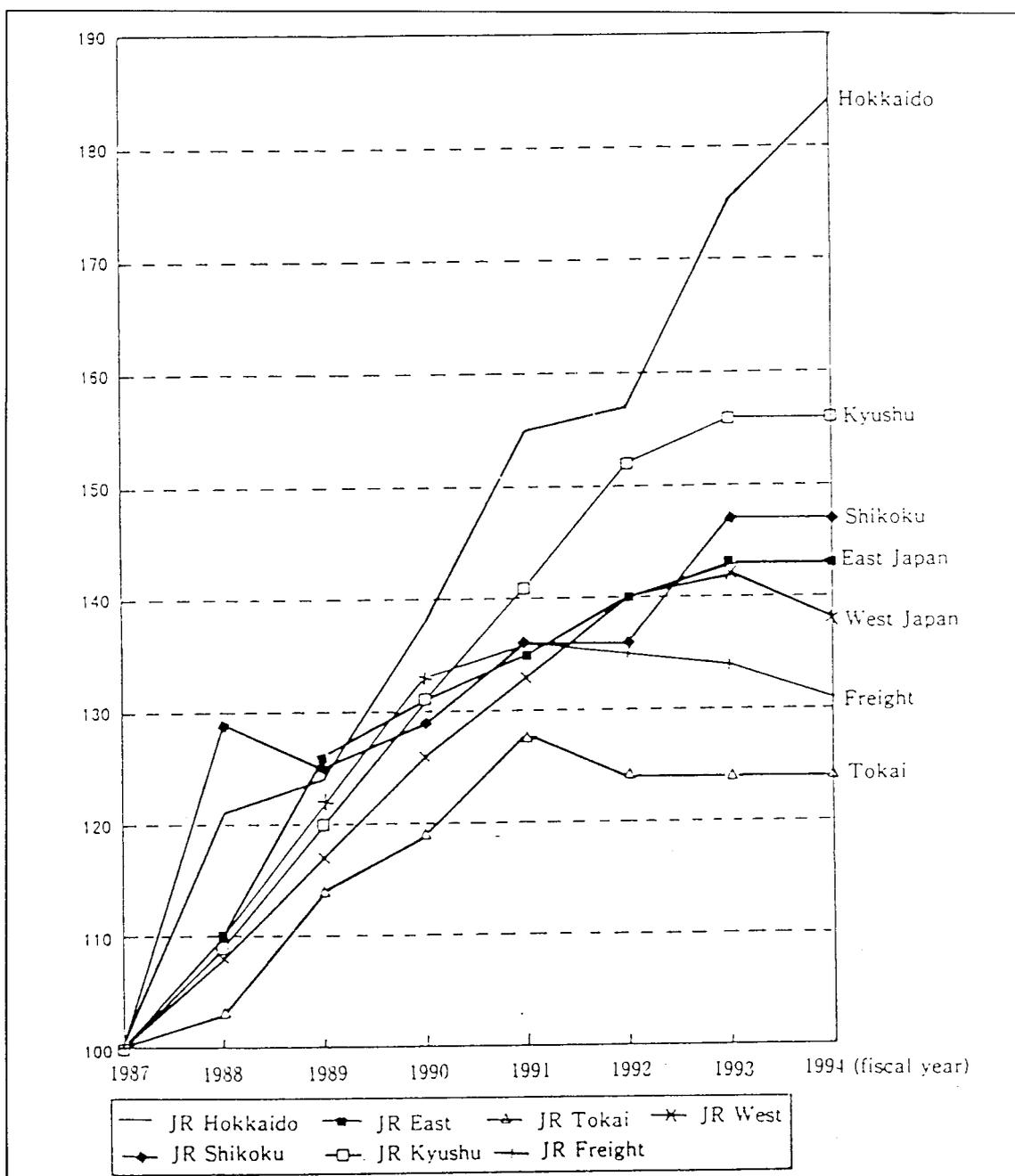
<sup>(1)</sup> La JNRSC a assuré une formation aux employés placés sous sa responsabilité afin d'assurer leur reconversion.

<sup>(2)</sup> Pour l'essentiel, il s'est agi des opposants les plus irréductibles à la réforme de 1987, et notamment des délégués syndicaux.

La très forte diminution des effectifs, au début des années 1980, s'explique largement par des départs à la retraite non compensés. Notons, par ailleurs, qu'après la seconde guerre mondiale, le Japon avait dû employer dans ses chemins de fer de nombreux rapatriés de Mandchourie, territoire précédemment occupé par le Japon.

Les chemins de fer japonais emploient aujourd'hui 189 000 personnes. Du fait de la pyramide des âges et de l'automatisation de la maintenance, ce chiffre est appelé à diminuer encore au cours des années à venir.

L'augmentation de la productivité a été très rapide, comme le montre le graphique ci-après :



Source : Ministère japonais des transports, mars 1997.

Le régime spécial de retraite a été supprimé et les employés des chemins de fer sont désormais affiliés au régime général. Les employés des chemins de fer les plus anciens n'en bénéficient que pour la partie de leur carrière antérieure à la réforme. Après 55 ans, les employés quittent physiquement la société tout en continuant à percevoir un salaire pendant cinq ans, ce qui permet de réduire les effectifs « en douceur » tout en modifiant la pyramide des âges en recrutant du personnel mieux qualifié et plus jeune. En outre, l'avancement ne s'opère plus uniquement sur la base des diplômes et de l'ancienneté, mais est désormais fondé sur un système d'évaluation individuelle régulière.

Au moment de la réforme, l'opposition des syndicats a été très forte. Tous ne sont d'ailleurs pas convaincus qu'à l'époque, aucune autre solution n'était possible. Aujourd'hui, cependant, les nouveaux syndicats dressent un bilan positif de la réforme même si leur « *régionalisation* », en fonction des réseaux, a notablement diminué leur pouvoir.

Si les syndicats ont été affaiblis par la réforme, le taux de syndicalisation est de 90 % ! L'amélioration du sort de ceux qui sont restés semble être la cause première de cette satisfaction. Leur première revendication, avant 1987, était l'alignement sur les entreprises privées. Cet objectif est aujourd'hui dépassé.

## VI. UN DECLIN DU FRET FERROVIAIRE A COURTE ET MOYENNE DISTANCE

Le Japon estime que, pour l'essentiel, la répartition intermodale du trafic de marchandises relève du marché, et de lui seul, et en aucun cas d'une quelconque mission de « *service public* ». La seule dérogation à ce système concerne l'action de la CATT, qui fournit des prêts sans intérêts, à hauteur de 30 % du coût de construction, pour accroître la capacité de transport de fret de la ligne « *Tokaido* », dans le cadre des incitations gouvernementales en faveur du « *changement de mode de transport* » (appelé en anglais « *modal shift* »).

Les données ci-dessous, extraites du plan de revitalisation de fret de juillet 1995, justifient très largement une telle action :

<b>Productivité</b>	
↪ Tonnage par personne (en milliers de tonnes)	
• JR fret	2 225
• Cabotage maritime	3 712
• Camions	264
↪ Tonnage par voyage(en milliers de tonnes)	
• JR fret	500 à 600
• Cabotage maritime	3 000 à 5 000
• Camions	5 à 10
<b>Environnement</b>	
↪ Emissions de CO <sup>2</sup> par tonne/kilomètre (JR fret = 100)	
• JR fret	100
• Cabotage maritime	165
• Camions	825
↪ Consommation d'énergie (tonnes/km)	
• JR fret	114 Kcal
• Cabotage maritime	120 Kcal
• Camions	1 105 Kcal

### A. Un déclin du fret sur courte et moyenne distance

JR Freight ne retrouve une part importante de marché, environ 30 %, qu'au-delà de 1 000 km. Globalement, et en tonnage seul, le fret ferroviaire est inférieur à 1 % du trafic de marchandises au Japon. Ce chiffre est d'environ 5 % si l'on raisonne en tonnes/kilomètres.

### Répartition du fret domestique en 1993

	Transport en tonnes		Transport en tonnes/kilomètres	
	Millions de tonnes	Part en %	Millions de tonnes/km	Part en %
Chemins de fer <sup>(1)</sup>	79	1,2	25 433	4,7
<i>dont JR</i>	<i>(54)</i>	<i>(0,8)</i>	<i>(25 075)</i>	<i>(4,7)</i>
Route	5 822	90,5	275 885	51,5
Transport maritime	529	8,2	233 526	43,6
Transport aérien	0,9	0	817	0,2
Total	6 430	100	535 661	100

(1) Une partie du fret est transportée par les chemins de fer privés. Il n'y a cependant pas de concurrence avec JR fret.

Cet état de fait tient avant tout à la situation géographique du Japon, où la plupart des villes et usines sont près de la mer et desservies par le transport maritime. S'y ajoutent un excellent réseau d'autoroutes et une tendance à la baisse générale des prix du fret qui ne fait qu'handicaper le fer, compte tenu de ses coûts.

Mes interlocuteurs m'ont précisé que le montant des redevances (pour l'usage, par JR fret, des infrastructures qu'elle ne possède pas) représente 10 % de ses coûts, contre 6 à 7 % pour les péages autoroutiers assumés par la route. Pour autant, le niveau actuel des redevances ferroviaires est en soi tout à fait raisonnable.

Il faut aussi tenir compte de la récession et de divers désastres naturels qui ont frappé le Japon au cours de ces dernières années. Les responsables de JR fret y voient également la manifestation d'un besoin accru d'investissements pour remplacer des équipements vieillissants, de la faiblesse du marketing et d'une structure inégale de l'âge des employés. En 1995, 51 % des employés étaient dans la tranche d'âge 46-55 ans contre 18 % dans la tranche 31-40 ans.

Autre problème rencontré par le fret ferroviaire, celui de la « concurrence » avec le trafic voyageurs pour l'obtention de sillons, c'est-à-dire la possibilité d'aller d'un point A à un point B à un moment donné.

Même s'il existe un accord entre compagnies JR, la situation est loin d'être parfaite.

En conséquence, JR fret est déficitaire depuis cinq ans, s'agissant en tout cas de son activité ferroviaire.

Globalement, la société est en équilibre en raison de ventes de terrain. Différents remèdes sont actuellement envisagés ou en cours de mise en œuvre.

## **B. Les solutions mises en œuvre par le Japon**

Sur le plan technique, il n'est pas envisagé de créer de voies spéciales réservées au trafic marchandises car cela serait trop coûteux. JR fret a surtout travaillé à augmenter la densité du trafic, en améliorant notamment la signalisation, afin d'augmenter le nombre de sections de cantonnement, et par là même le nombre de trains. La longueur des rames a également été portée à 520 mètres, contre 400 auparavant. Le temps du trajet de Tokyo à Sapporo a été réduit de quatre heures, passant ainsi de 21 heures 20 minutes à 17 heures 20 minutes, pour une distance de 1 200 km. Signalons enfin que 98,1 % des trains de marchandises sont à l'heure.

Sur le plan économique, les mesures envisagées tendent à réduire le poids de la masse salariale, qui représente actuellement 43 % des dépenses, l'objectif étant de la ramener à 32 %.

Outre des incitations au départ, la réalisation de ce plan sera facilitée par des départs importants d'employés âgés en retraite, qui ont par ailleurs les revenus les plus élevés.

Outre l'augmentation de la productivité et le retour à l'équilibre, cette réduction des effectifs est motivée par la prévision d'une pénurie, à moyen terme, de main d'œuvre, pénurie due à l'évolution de la démographie. Il faut donc, selon mes interlocuteurs, automatiser au maximum.

Un plan d'investissements de modernisation a également été engagé.

Au-delà d'une description aussi objective que possible des zones d'ombres et de lumières de cette réforme, mon propos sera plutôt de voir maintenant quels enseignements pourraient en être retirés en France et dans l'Union européenne au regard, notamment, de la conception que la Commission européenne se fait de l'avenir des chemins de fer communautaires.

\*  
\* \*

**TROISIEME PARTIE :**  
**EN DEPIT DES EVIDENTES SPECIFICITES DE LA**  
**SITUATION JAPONAISE, CERTAINS**  
**ENSEIGNEMENTS PEUVENT**  
**EN ETRE TIRES**

**I. D'EVIDENTES DIFFERENCES**

De nombreux facteurs rendent l'expérience japonaise difficilement transposable. L'insularité du pays le met à l'abri de la concurrence de réseaux étrangers et la densité de la population assure un taux de remplissage des trains inconnu en Europe. Rapporté à notre pays, le contraste est encore plus fort. JR East à elle seule transporte un nombre de voyageurs deux fois et demie supérieur à celui de la S.N.C.F. Mais cette dernière doit desservir quelques 2 000 gares quand le Japon n'en compte que 700.

Les données ci-dessous<sup>(6)</sup> soulignent l'importance de ces différences :

	FRANCE	JAPON
Surface	552 000 km <sup>2</sup>	378 000 km <sup>2</sup>
Population	58 millions	124,1 millions
Lignes ferroviaires	32 000 km	27 500 km
Voyageurs/km	56 milliards	403 milliards
Fret : tonnes/km	49 milliards	25,4 milliards
% Transport passagers	27,7 %	35 %
Shinkansen = 87 % sur trajets ~ = 3 heures	TGV : 123 millions p/an, soit 350 000 p/jour	Shinkansen : 360 millions p/an, soit 950 000 p/jour
Temps de rotation	TGV : 45 mn	Shinkansen : 14 minutes
% Transport marchandises	24 %	> 4,7 %

Situation à Tokyo : 30 millions de personnes dans un rayon de 50 km, soit 12,8 milliards de p/an. Taux de surcharge de 250 % entre 8h et 9h.

<sup>(6)</sup> Source : Ambassade de France au Japon.

Pour souligner l'importance économique des chemins de fer japonais, j'ajouterai qu'un classement, effectué en août 1997, des principales entreprises de transport par le magazine américain « *Fortune* » classait JR East comme la première du monde, devant la *Deutsche Bahn*, en 2ème position, la S.N.C.F. en 5ème position, *British Airways* en 8ème position et JR Central, en 10ème position, juste derrière *Delta Airlines*.

**En d'autres termes, l'intensité du trafic est tellement forte qu'elle favorise le fer.**

## **II. QUELQUES ENSEIGNEMENTS PEUVENT CEPENDANT ETRE TIRES DE LA REFORME JAPONAISE**

A l'évidence, l'amélioration de la qualité du service est un acquis de la réforme japonaise. Et si nous ne pouvons que poursuivre le même objectif, il nous appartient de le faire dans le cadre du service public. L'action engagée en France va d'ailleurs en ce sens et permettra, je l'espère, de démontrer que, contrairement à une idée reçue, les deux notions – efficacité et service public – ne sont pas incompatibles mais complémentaires.

L'expérience japonaise nous montre que la tentation est forte, lorsque rien n'est fait, de recourir à des solutions extrêmes. La multiplication des privatisations d'entreprises de chemin de fer dans le monde ne peut, à cet égard, que nous interpellier. La meilleure défense du service public passe par la qualité des prestations qu'il apporte aux consommateurs. Au service public d'imaginer les voies pour relever ce défi lancé par les sociétés privées en matière de qualité du service rendu aux usagers.

Il ressort également de la réforme japonaise que tout assainissement financier passe par une large reprise de la dette et par une contribution de l'Etat au financement des infrastructures. De même, comme il a été signalé, une large diversification des activités non ferroviaires s'avère positive au plan financier.

Sur le plan technique, l'organisation japonaise (signalétique, billettique, maintenance, entretien, fréquence, responsabilisation des personnels, poids de l'opinion des consommateurs) est remarquable.

La philosophie du concept de « *mini Shinkansen* » est également digne d'intérêt, puisqu'elle permet une amélioration du réseau sans engager des investissements démesurés.

A l'inverse du Japon où le fret est apparemment sans avenir, notre pays (dans une coopération européenne) peut gagner des parts de marché au profit du ferroviaire. C'est le projet des couloirs pour le fret actuellement en voie de réalisation qui peut permettre, sur de longues distances, de plus que doubler la vitesse de ce mode de transport.

S'agissant du trafic urbain, l'exemple japonais est certes à replacer dans son contexte (saturation de la circulation automobile de la ville qui

tient les rames constamment pleines). Il est bénéficiaire. Cela dit, bien que la clientèle soit « *captive* », tout est fait pour améliorer le service rendu tandis que des cartes d'abonnement sont payées par les employeurs aux salariés. Il devient ainsi (sauf aux pics de pointe non résorbés) plus commode, moins cher et plus rapide pour le client d'y avoir recours.

**Sur un plan plus politique, l'exemple japonais nous démontre, une fois de plus, le caractère irréaliste des propositions de la Commission européenne. A quelques exceptions près, la réforme japonaise, comme, d'ailleurs, celle engagée au Royaume-Uni, repose sur la mise en place de quasi monopoles régionaux et non sur une large concurrence intramodale. L'exemple japonais nous montre également que le chemin de fer ne peut se passer de l'intervention de la puissance publique.**

Dans son Livre blanc du 30 juillet 1996 : « *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* » (COM [96/421] final), la Commission européenne proposait en effet une libéralisation quasi totale du transport ferroviaire puisque n'en était guère exclu que le cabotage pour le transport de voyageurs. Elle ne faisait ainsi que reprendre une proposition de l'année précédente, en y ajoutant une idée neuve, celle de corridors de fret ferroviaires largement déréglementés. Elle justifiait une telle position par l'idée traditionnelle selon laquelle la concurrence obligerait les opérateurs historiques à améliorer leurs performances et à développer des services internationaux de façon plus satisfaisante qu'aujourd'hui. Ce Livre blanc se caractérisait également par une assez large indifférence aux aspects sociaux de la restructuration des chemins de fer, par l'idée de lancer des appels d'offre pour les transports régionaux et par la volonté d'appliquer, à terme, la réglementation communautaire sur les aides d'Etat aux subventions apportées par les Etats aux chemins de fer européens.

On peut noter également, et c'est un point positif, que la Commission souhaitait un règlement de l'endettement passé des entreprises ferroviaires. Ce point figurait d'ailleurs déjà dans la directive 91/440.

Si l'expérience japonaise ne fait que confirmer la pertinence de ce dernier point, elle infirme en revanche toutes les autres idées de la Commission. Il en ressort clairement que la concurrence intramodale est inexistante et qu'un développement satisfaisant des entreprises de chemins de fer, surtout si elles sont privatisées (et doivent donc dégager des profits), suppose en pratique un monopole, fût-il limité à une région, comme c'est le cas des « *franchises* » britanniques, ou des six sociétés de voyageurs japonaises. En ce qui concerne le fret, il est également intéressant de noter une convergence totale entre le Royaume-Uni et le

Japon puisque dans les deux cas le fret jouit d'un monopole, car impossible à segmenter. C'est en outre une activité d'une rentabilité aléatoire.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que même au Japon, pays où le chemin de fer connaît une prospérité exceptionnelle, il se révèle impossible, pour l'instant, d'en faire une activité rentable.

Dernière leçon intéressante de l'expérience japonaise, l'impossibilité de se passer du soutien de la puissance publique, d'une manière ou d'une autre. La recherche et la construction de nouvelles lignes de Shinkansen continuent ainsi de bénéficier de l'aide de l'Etat. Le Royaume-Uni n'a d'ailleurs pas pu supprimer toute aide publique et l'Allemagne, dont le gouvernement a la ferme volonté de privatiser la *Deutsche Bahn*, continue à apporter un soutien à cette entreprise de manière directe et indirecte. Je pense en particulier, comme au Japon, à la reprise de la dette, ou au paiement d'un différentiel de rémunération pour les anciens fonctionnaires travaillant dans cette société.

**En d'autres termes, le droit commun de la concurrence ne constitue pas un remède universel à tous les problèmes de gestion et la Commission ferait mieux d'ancrer ses propositions dans le réel et non dans les manuels d'économie libérale.**



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 11 décembre pour examiner le présent rapport d'information.

Le **Rapporteur** a rappelé que le principe de cette mission d'information au Japon, effectuée en commun avec un membre de la Délégation du Sénat, avait été arrêté sous la précédente législature afin de dresser un bilan de la réforme japonaise après dix ans d'application. Le rapport qu'il présente à la Délégation expose les raisons de la réforme et ses différents aspects, avant d'en esquisser un bilan et de tenter d'en tirer quelques enseignements pour la France et l'Union européenne.

La principale raison de la dénationalisation intervenue en 1987 résidait, avant tout, dans l'énormité de la dette accumulée, qui s'élevait à 1 540 milliards de francs, soit un montant équivalent au budget actuel de la France. Selon les autorités japonaises, cette situation catastrophique était due à un excès d'investissements, au déclin du trafic et aux rigidités du système, qu'elles imputent aux syndicats. De cette privatisation sont nées sept compagnies, six de voyageurs et une de fret ; la dette a été répartie entre les trois compagnies de l'île principale, à hauteur d'un tiers, et l'Etat à hauteur des deux tiers, par l'intermédiaire d'un organisme créé spécialement à cet effet.

Depuis l'intervention de la réforme, les trois sociétés principales sont cotées en bourse et JR Est, la principale de ces sociétés, a doublé son profit net en dix ans ; en revanche, le fret enregistre des pertes depuis cinq ans, tandis que la recherche continue de bénéficier d'un soutien public, de même que la construction de nouvelles lignes ; celles du *Shinkansen*, équivalent du T.G.V., sont ainsi subventionnées à hauteur des deux tiers. La qualité du service a été nettement améliorée, qu'il s'agisse de la ponctualité, de la sécurité et de la vitesse des trains, ces améliorations ayant entraîné une nette augmentation du nombre de passagers. Des investissements importants ont été effectués en matière de signalétique, de billétique et d'augmentation de la fréquence des rames ; des « *mini Shinkansen* » ont été créés pour prolonger à moindre coût le réseau à grande vitesse ; une forte diversification a été engagée par les compagnies ferroviaires.

Toutefois, le problème de la dette reste entier, son montant ayant même augmenté. L'Etat en supportera vraisemblablement la charge, les compagnies privatisées se refusant à participer à son financement ; un autre effet négatif de la privatisation tient à la très forte réduction des effectifs.

En dépit des spécificités du Japon, dont la population est très importante et très concentrée, sur un territoire plus petit que la France, et de son réseau ferroviaire, certains enseignements peuvent être tirés de cette réforme : si le problème de la dette n'est pas réglé, la privatisation a produit les résultats escomptés en procurant de substantiels profits aux compagnies privatisées et une large diversification a été accomplie ; l'Etat ne s'est pas désengagé de la recherche et de la construction de lignes tandis que le service s'est nettement amélioré.

Pour le Rapporteur, la meilleure manière de défendre le service public, en France, consiste à le moderniser. Il a noté qu'en matière de fret la France disposait d'importants atouts, et s'est réjoui de la prochaine mise en œuvre de corridors de fret à l'échelle européenne.

Après avoir remercié le Rapporteur de la qualité de son rapport, qu'il a jugé intéressant, complet et équilibré, le **Président Henri Nallet**, approuvant une suggestion faite par **M. Alain Barrau**, a souhaité que ce rapport présente de manière plus développée les propositions de la Commission européenne tendant à instaurer une libéralisation généralisée du secteur des transports ferroviaires. Enumérant les éléments importants qui lui paraissent ressortir du rapport d'information - l'absence de lien entre l'éclatement de l'entreprise nationale et l'ouverture du marché à la concurrence, la nécessité d'alléger une partie de la dette et de conserver une entreprise publique - il a souligné les risques que comportent les propositions de la Commission, la mise en place de quasi monopoles régionaux constituant, à ses yeux, une régression.

La Délégation a conclu au dépôt de ce rapport d'information.

**ANNEXES**



**Annexe 1 :**  
**Liste des personnalités rencontrées**

λ Japanese National Railways Settlement Corporation

- **M. Yasuo NISHIMURA**, Président ;
- **M. Kohichi SEKIGUCHI**, Directeur, affaires générales ;
- **M. Seiji NOMA**, Directeur, section financière.

λ Railway Technical Research Institute

- **M. Hiroumi SOEJIMA**, Président ;
- **M. Toshiaki SASAKI**, Directeur
- **M. Kanji WAKO**, Directeur ;
- **M. Yasuo SATO**, Directeur ;
- **M. Soji FUJIMORI**, Directeur général, division du plan ;
- **M. Takahiko OGINO**, Directeur, division du plan ;
- **M. Hiroshi TANAKA**, Directeur adjoint.

λ Japan Freight Railway Company

- **M. Yoshio KANEDA**, Président ;
- **M. Shuji TAMURA**, Directeur, division du plan ;
- **M. Hiroshi KAWASAKI**,
- **M. Tetsuo KANDATSU**.

λ East Japan Railway Company

- **M. Shuichiro YAMANOUCHI**, Président.
- **M. Youichi MATSUMOTO**, Directeur, division internationale ;
- **M. Ikuya SHIRIBIKI**, Directeur adjoint, division internationale.

λ Japan Confederation of Railway Workers' Unions (JRU)

- **M. Mitsuharu SHIBATA**, Président ;
- **M. Takashi MIZUSAWA**, secrétariat général ;
- **M. Hiromitsu TAKADA**,
- **M. Kazuyoshi GOMI**,
- **M. Tadaaki YYORIKI**.

λ Japan Railway Trade Unions Confederation

- **M. Kazuaki KADONO**, Président.

λ Corporation for Advanced Transport & Technology

- **M. Nishimura YASUHIKO**, Président.

λ Kleinwort Benson Research

- **M. Laurent DEL GRANDE**, analyste.

λ Autres spécialistes

- **M. Yataro FUJII**, professeur à l'université Keiô ;
- **M. Taku KAMOSHIDA**, chargé de mission à l'Agence financière.

λ Ministère des transports

- **M. Masato OBATA**, Directeur général du transport ferroviaire ;
- **M. Jun SAWADA**, Directeur général du transport ferroviaire pour les affaires d'ingénierie ;
- **M. UMEDA**, Directeur, division des affaires générales du transport ferroviaire ;
- **M. SAEKI**, division du plan.

λ Ministère des finances

- **M. WAKUI**, Directeur général ;
- **M. IHARA**, contrôleur du budget (niveau Kachô).

λ Sénat

- **M. Shinya IZUMI**, Président de la commission des transports, Sénateur ;
- **M. Hiraoshi HASE**, Sénateur ;
- **M. Junrô OIKAWA**, Sénateur ;
- **M. Noriyuki NAKAO**, Sénateur ;
- **M. Chôji ASHIO**, Sénateur ;
- **M. Sadao FUCHIGAMI**, Sénateur ;
- **M. Hideyo FUDESAKA**, Sénateur ;
- **Mme Masako SUEHIRO**, Sénateur ;
- **Mme Kimiko KURIHARA**, Sénateur.

λ Assemblée nationale

- **M. Yoshihiro OHNO**, Président ;
- **M. Seichi ETO**, Député ;
- **M. Katsuyuki ISHIDA**, Député ;
- **M. Iwao TERAMAE**, Député.

λ Ambassade de France

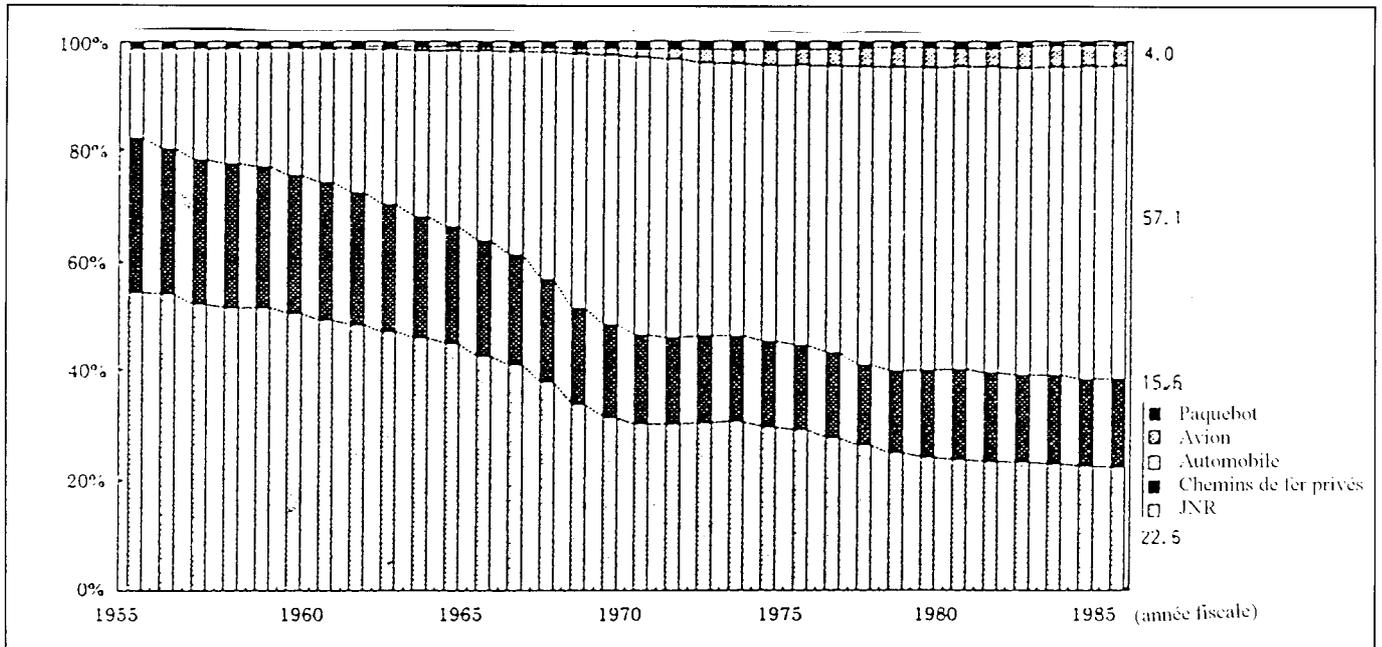
- **S.E. M. Jean-Bernard OUVRIEU**, Ambassadeur de France ;
- **M. Jacques LAPOUGE**, Ministre conseiller ;
- **M. Hubert TESTARD**, Ministre conseiller pour les affaires économiques et commerciales ;
- **M. Alain GUILLOUET**, Ministre conseiller financier ;
- **M. Pascal FURTH**, Attaché commercial.
- **M. Jean-Yves MARQUET**, Attaché financier.

**Je tiens à remercier tout particulièrement tous les représentants de notre ambassade au Japon pour la chaleur et la qualité de l'accueil qu'ils m'ont réservé lors de cette mission.**



## Annexe 2 : Avant la privatisation

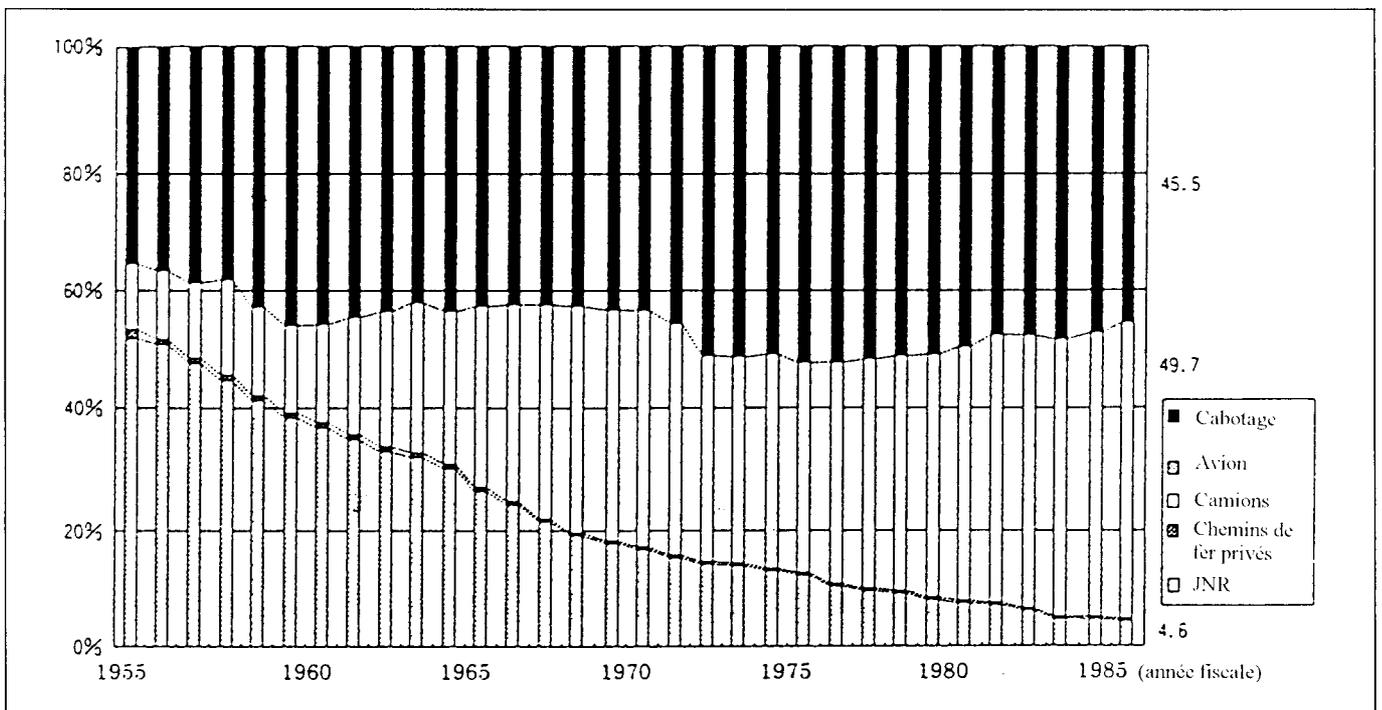
### EVOLUTION DE LA REPARTITION DU TRAFIC VOYAGEURS PAR MODE DE TRANSPORT



(1) Extrait de l'annuaire statistique des transports ferroviaires édité par le ministère des transports.

(2) Volume en passagers/km.

### EVOLUTION DE LA REPARTITION DU TRAFIC DE MARCHANDISES PAR MODE DE TRANSPORT



(1) Extrait de l'annuaire statistique des transports ferroviaires édité par le ministère des transports.

(2) Volume en tonnes/km.



**Annexe 3 :  
Répartition du tonnage de fret par mode de transport**

Unité : million de tonnes  
( ) : part du marché japonais en pourcentage

Année fiscale	TOTAL	RAIL		ROUTE			MER	AIR
		Compagnies JR	Compagnies privées	Camions	Convois spéciaux	Véhicules privés	Cabotage	Lignes intérieures
1965	2,626 (100.0)	200 (7.6)	53 (2.0)	664 (25.3)		1,529 (58.2)	180 (6.9)	0.0 (0.0)
1970	5,259 (100.0)	199 (3.8)	57 (1.1)	1,113 (21.2)		3,513 (66.8)	377 (7.2)	0.1 (0.0)
1975	5,030 (100.00)	142 (2.8)	43 (0.9)	1,251 (24.9)		3,142 (62.4)	452 (9.0)	0.2 (0.0)
1980	5,895 (100.0)	122 (2.0)	45 (0.8)	1,661 (27.8)		3,656 (61.0)	500 (8.4)	0.3 (0.0)
1981	5,862 (100.0)	111 (1.9)	41 (0.7)	1,704 (29.1)	45 (0.8)	3,527 (60.1)	479 (8.2)	0.3 (0.0)
1982	5,746 (100.0)	98 (1.7)	38 (0.7)	1,758 (30.6)	47 (0.8)	3,413 (59.4)	438 (7.7)	0.4 (0.0)
1983	5,683 (100.0)	86 (1.5)	35 (0.6)	1,821 (32.0)	51 (0.9)	3,302 (58.1)	438 (7.7)	0.4 (0.0)
1984	5,673 (100.0)	75 (1.3)	32 (0.6)	1,865 (32.9)	54 (0.9)	3,250 (57.3)	450 (7.9)	0.5 (0.0)
1985	5,601 (100.0)	69 (1.2)	31 (0.6)	1,892 (33.8)	52 (0.9)	3,156 (56.4)	453 (8.1)	0.5 (0.0)
1986	5,500 (100.0)	62 (1.1)	28 (0.5)	1,929 (35.1)	55 (1.0)	3,040 (55.3)	441 (8.0)	0.6 (0.0)
1987	5,751 (100.0)	56 (1.0)	27 (0.5)	1,985 (34.5)	61 (1.1)	3,219 (56.0)	463 (8.1)	0.7 (0.0)
1988	6,156 (100.0)	57 (0.9)	27 (0.4)	2,147 (34.9)	66 (1.1)	3,432 (55.8)	493 (8.0)	0.8 (0.0)
1989	6,511 (100.0)	57 (0.9)	27 (0.4)	2,291 (35.2)	68 (1.0)	3,597 (55.2)	538 (8.3)	0.8 (0.0)
1990	6,777 (100.0)	59 (0.9)	28 (0.4)	2,528 (35.8)	70 (1.0)	3,686 (54.4)	575 (8.5)	0.9 (0.0)
1991	6,920 (100.0)	58 (0.8)	28 (0.4)	2,572 (37.2)		3,689 (53.3)	572 (8.3)	0.9 (0.0)
1992	6,726 (100.0)	56 (0.8)	27 (0.4)	2,517 (37.4)		3,585 (53.3)	540 (8.0)	0.9 (0.0)
1993	6,431 (100.0)	54 (0.8)	26 (0.4)	2,491 (38.7)		3,331 (51.8)	529 (8.2)	0.9 (0.0)
1994	6,446 (100.0)	53 (0.8)	26 (0.4)	2,518 (39.1)		3,292 (51.1)	556 (8.6)	0.9 (0.0)
1995	6,644 (100.0)	52 (0.8)	25 (0.4)	2,647 (39.8)		3,370 (50.7)	549 (8.3)	1.0 (0.0)
1996	(100.0)	50 ( )	( )	( )		( )	( )	( )



**Annexe 4 :  
Répartition par distance du fret transporté par voie terrestre (1993)**

(unité : 1 000 tonnes)

Distances (km)	Chemins de fer JR fret			Routes	Total
	Total	Container	Wagons de marchandises		
1 ~ 20	1 267 (0)		1 267 (0)	3 539 754 (100)	3 541 021 (100)
21 ~ 50	5 895 (0)		5 895 (0)	1 155 009 (100)	1 160 904 (100)
51 ~ 70	2 080 (1)		2 080 (1)	255 394 (99)	257 474 (100)
71 ~ 100	4 915 (2)	107 (0)	4 808 (2)	241 133 (98)	246 048 (100)
101 ~ 200	11 302 (3)	254 (0)	11 048 (3)	308 555 (97)	319 857 (100)
201 ~ 300	5 308 (5)	452 (0)	4 856 (5)	100 699 (95)	106 007 (100)
301 ~ 400	2 758 (4)	1 329 (2)	1 429 (2)	72 565 (96)	75 323 (100)
401 ~ 500	1 933 (4)	1 141 (2)	792 (2)	42 395 (96)	44 328 (100)
501 ~ 1000	9 889 (10)	8 117 (8)	1 772 (2)	86 249 (90)	96 138 (100)
1001 ou plus	8 558 (30)	8 229 (29)	329 (1)	19 784 (70)	28 342 (100)
Total	53 905 (1)	19 629 (0.3)	34 276 (0.6)	5 821 537 (99)	5 875 442 (100)

(communiqué par JR fret)



**Annexe 5 :  
Une chronologie des chemins de fer au Japon**

	Evènements majeurs		Législation sur les chemins de fer		Repères historiques
1872	<b>La première ligne de chemin de fer japonaise ouverte entre Shimbashi et Yokohama</b>	1872	Réglementation sur les chemins de fer	1868	Restauration Meiji
1885-90	Première vague de construction de chemins de fer privés				
1882	Création de la <i>Tokyo Horse Tramcar Company</i> (première compagnie privée de tramways)				
		1887	Ordonnance sur les chemins de fer privés		
1889	Achèvement de la ligne Tokaido				
1891	Ligne ouverte entre Ueno et Aomori ( <i>Nippon Railway Co.</i> )				
1895-1900	Deuxième vague de construction de chemins de fer privés	1900	Loi sur les opérations ferroviaires	1894-95	Guerre sino-japonaise
		1905	Loi sur les hypothèques ferroviaires	1904-05	Guerre russo-japonaise
<b>1906</b>	<b>Nationalisation de 17 compagnies privées de chemins de fer</b>	1906	Loi de nationalisation des chemins de fer		
autour de 1910	Naissance de plusieurs grandes compagnies privées de chemins de fer	1910	Loi sur la subvention des chemins de fer		
		1919	Loi sur les chemins de fer locaux	1914-15	Première guerre mondiale
		1921	Loi sur les tramways		
1922	Ouverture du métro de Tokyo (premier métro au Japon)	1922	Loi sur la construction ferroviaire	1922	Grand tremblement de terre de Kanto
1925	Ouverture de la ligne Yamate (ligne circulaire à Tokyo)				
1930	Entrée en service de l'express « <i>Tsubame</i> » (âge d'or des chemins de fer au Japon)				
		1938	Loi d'ajustement	1938	Loi de mobilisation générale
		1941	Loi sur l'autorité pour le transit rapide Teito	1939-45	Deuxième guerre mondiale
		1948	Loi sur la JNR		

<b>1949</b>	<b>Chemins de fer publics placés sous le contrôle de compagnies publiques (création de la Société nationale des chemins de fer japonais - JNR)</b>				
1954	Ouverture du premier métro de l'après-guerre (entre Ikebukuro et Ochanomizu)			1954	Premier plan quinquennal d'équipement routier. Début de l'augmentation du parc automobiles
1960	Connexion directe des métros et chemins de fer privés (progrès du réseau souterrain)			1960	Plan sur le doublement des revenus
1964	Achèvement de la ligne à grande vitesse Tokaido Shinkansen Premier déficit d'exploitation de la JNR	1964	Loi sur la société publique de construction des chemins de fer japonais		
1968	Chute du fret transporté par la JNR au profit des camions			1969	Achèvement de l'autoroute Tomei
		1970	Loi de consolidation du réseau national à grande vitesse Shinkansen	1970	Exposition internationale d'Osaka
1971	Diminution du nombre des passagers transportés par la JNR au profit des voitures particulières				
1980	Interruption de la construction des voies locales JNR	1980	Loi sur les mesures spéciales pour la reconstruction des chemins de fer nationaux japonais	1973	Premier choc pétrolier
1982	Achèvement de la ligne à grande vitesse Shinkansen Tohoku-Joshin-Etsu Lancement du processus de privatisation				
		1986	Loi sur les entreprises de chemins de fer	autour de 1985	« Bulle économique »
<b>1987</b>	<b>Privatisation de la JNR et division en sept compagnies JR</b>				
		1991	Loi sur le fonds de consolidation des chemins de fer		

(chronologie établie par le ministère japonais des transports)

