

Nota bene : Les valeurs sont généralement exprimées en yens. Toutefois, pour faciliter la lecture, nous indiquons autant que possible l'équivalent en euros. Pour simplifier, nous avons retenu partout le taux de change de mai 2002, soit 0,008583 euro pour un yen.

Par ailleurs, les noms propres japonais sont donnés dans l'ordre inverse du français : le patronyme précède le prénom. Exemple : Ishida (nom de famille) Yorifusa (prénom). La transcription des termes est effectuée selon le système Hepburn.

INTRODUCTION

L'enseignement de mon père était le suivant :
« D'abord tu emprêtes de l'argent
ensuite tu achètes du terrain. »
Cela revenait à dire que 99 % du travail était
accompli une fois les terrains acquis.

Tsutsumi Yoshiyaki,
fils du fondateur de la compagnie ferroviaire Seibu¹.

Les villes européennes ont connu, au cours des deux dernières décennies, de profondes transformations dans la dynamique des déplacements urbains. L'évolution de la famille, avec l'affirmation de l'individu (progression du travail féminin, recomposition des familles), ont accru et transformé la mobilité dans la ville. De même, le passage de l'économie industrielle à l'économie de services, accompagné de la progression du temps partiel et de la réduction du temps de travail, a désynchronisé les rythmes de vie. Il en résulte de nouveaux usages du temps libre ainsi qu'une évolution des pratiques touristiques (augmentation des courts séjours), elles aussi inductrices de nouvelles modalités de déplacement. Le progrès des techniques d'information et de communication s'est inscrit dans ce mouvement global de transformation des modes de vie. Téléphone portable, commerce électronique et multimédia ont créé de nouvelles configurations espace-temps, brouillant les frontières entre temps privé et temps de travail et favorisant le travail nomade².

1. Inose Naoki (1986), *Mikado no shōzō* (« Portrait de l'empereur »), cité par Lesley Downer (1994), *The Brothers, the Saga of the Richest Family in Japan*, Londres, Chatto and Windus, p.305.
2. Ce paragraphe s'appuie pour l'essentiel sur l'introduction de l'ouvrage dirigé par Jean-Paul Bailly et Édith Heurgon (2001), *Nouveaux rythmes urbains : quels transports ?* Conseil national des transports, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, coll. « Aube recherche ». Il s'inspire également de l'ouvrage dirigé par André Pény, Serge Wachter (1999), *Les Vitesses de la ville*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, coll. « Société et territoires ».

Dans ce nouveau contexte de mobilité accrue des personnes, des biens et des informations, les relations à l'espace dans les grandes agglomérations ont été transformées. Les fonctions résidentielles et économiques ont été redistribuées à des échelles territoriales de plus en plus vastes. L'espace urbain s'est fragmenté, des polarités se sont constituées et de nouvelles hiérarchies ont émergé, faisant éclater le cadre traditionnel de référence centre-périphérie.

Face à une urbanisation en archipels, liée à une croissance diffuse générée par l'automobile individuelle, les pouvoirs publics sont amenés à reconsidérer leurs approches sectorielles pour penser dans une même unité les enjeux du transport et de l'aménagement. D'où l'émergence, en France, de la notion de *mobilité*, qui se définit comme « un élément d'un système d'action complexe qui relie les lieux de travail, ceux d'accès aux biens de consommation, ceux de résidence et les espaces de loisirs, tout en intégrant les effets sur l'environnement³ ». Gérer la mobilité consiste donc à penser non plus seulement en termes d'accessibilité ou de distance-temps, mais en termes d'organisation d'un système complexe d'acteurs aux intérêts et aux mobilités contradictoires.

Ce changement d'approche dans la régulation des systèmes de transports a de nombreuses implications. En premier lieu, il oblige à reconsidérer les périmètres pertinents de l'action publique pour intégrer toutes les dimensions de la mobilité ; élargis aux bassins d'emplois, d'éducation et de consommation, ces périmètres prennent une envergure de plus en plus régionale. Il s'agit ensuite d'articuler les enjeux de la mobilité à ceux de l'aménagement et d'optimiser le fonctionnement du système d'acteurs, ce qui implique de décloisonner les services et les décisions dans le secteur public et de mener des politiques partenariales, tant à l'égard du secteur privé que de la société civile. Pour accroître la flexibilité de l'offre de transport face à une demande de plus en plus complexe, il convient également de valoriser l'intermodalité et la complémentarité plutôt que de penser en terme de concurrence et d'alternative unique automobile-transport en commun. L'accroissement des déplacements exige par ailleurs le développement de techniques d'information et de communication ainsi que l'offre de nouveaux services dits « services à la mobilité ». Ces derniers tendent à se concentrer dans les espaces de transit que sont les gares, les stations de métro, les stations-service ou les aéroports. Ils font de ces espaces, perçus comme des non-lieux, de futurs « univers de services⁴ ». Enfin, la dimen-

3. Définition donnée par Dominique Desjeux et Michel Bonnet (2000), dans Dominique Desjeux, Michel Bonnet (dir.), *Les Territoires de la mobilité*, Paris, PUF, coll. « Sciences sociales et société », p.17.

4. Selon l'expression d'Alain Bourdin (2000), « Le service à la mobilité. Sécurité de la chaîne de services et services d'aide aux services », dans Michel Bonnet, Dominique Desjeux (dir.), *Les Territoires de la mobilité*, op. cit., p.101.

sion sociale est fortement affirmée dans la nouvelle politique de gestion des déplacements, avec le souci de garantir un droit à la mobilité pour tous.

Si en France, et plus généralement en Europe, ce sont les évolutions sociétales des deux dernières décennies qui ont généré de nouvelles pratiques et politiques de mobilité, on peut s'étonner de ce que le Japon ait une bonne longueur d'avance en matière de services à la mobilité et d'intermodalité dans le transport, alors que l'individualisation des modes de vie et l'évolution des conditions de travail y ont été moins prononcées que dans les autres grands pays industrialisés.

Les rythmes de vie demeurent, en effet, encore largement synchronisés au Japon. Les périodes de congés sont scandées par le calendrier des fêtes civiles et religieuses : quatorze jours fériés et trois courtes périodes de congés en début d'année (*o-shôgatsu*), début mai (*Golden Week*) et mi-août (*o-bon*). La progression de l'emploi féminin, demeurée peu compatible avec la maternité, n'a pas véritablement engendré de nouveaux types de mobilité. Malgré une progression sensible de l'emploi à temps partiel et un étalement des trajets des cadres d'entreprise le soir, les déplacements quotidiens demeurent fortement rythmés par les heures de pointe du matin et du soir dans les plus grandes agglomérations. On aurait pu imaginer que le développement rapide des NTIC, au pays de Sony et de Do Co Mo, transformerait le rapport au temps de travail, mais les pratiques sociales dans l'entreprise évoluent beaucoup moins vite que la technologie.

Et pourtant, le système de transport des principales agglomérations japonaises paraît répondre aux exigences de la mobilité urbaine contemporaine, telles qu'elles sont en tout cas formulées en France. D'abord parce qu'il fonctionne véritablement comme un système. Organisé, plus que conçu et géré, à l'échelle de l'aire métropolitaine, il articule divers modes de transport (ferroviaire, automobile, cycliste, piétonnier), le plus souvent autour des nœuds des réseaux ferrés. Ensuite, il associe de façon assez systématique le transport à l'aménagement. Au centre, les grands immeubles sont directement reliés au métro par des souterrains ; en grande banlieue, l'accès aux zones résidentielles s'effectue selon une chaîne de déplacements intermodale basée sur le rail. Aux infrastructures de transport s'associe également une multitude de services, fournis à diverses étapes du parcours : dans les stations-service et les *convenience stores* pour le réseau routier, sur les quais et dans les gares pour le réseau ferré. Les grandes gares ferroviaires sont d'ailleurs devenues, au fil du temps, les principaux lieux de centralité dans la ville. Elles concentrent une grande diversité d'équipements (distribution, sport, culture) sur lesquels s'appuient d'innombrables services, qui dépassent de très loin les services à la mobilité. Ajoutons à cela l'usage, déjà très avancé au Japon, des accessoires nomades : assistance à la navigation automobile (balises GPS),

téléphones portables offrant l'accès à des bouquets de services, bornes des *convenience stores*...

Bref, il ne manquerait à ce système, pour répondre à nos préoccupations françaises, que la prise en compte de la dimension sociale et de la participation citoyenne. Celles-ci sont en effet totalement absentes du dispositif, et pour cause : ce système de transport n'est pas la résultante de politiques publiques explicites, mais davantage le fruit d'une pratique de concertation permanente entre les secteurs public et privé. Sa cohérence tient au rôle structurant du transport ferroviaire, qui continue d'assurer les tractions longues dans les chaînes de déplacements au sein des deux plus grandes agglomérations, en raison de son antériorité par rapport au transport automobile et de son efficacité à traverser des bassins d'emplois devenus gigantesques.

Le primat du rail ne suffit pas toutefois à expliquer l'étonnante cohérence entre les divers modes de déplacement, l'imbrication souvent étroite entre le transport et l'aménagement, ni l'exceptionnelle variété des services offerts par les opérateurs de transport ferroviaires. Ce qui fait la force – mais également la faiblesse – du dispositif de transport des deux principales agglomérations japonaises, c'est qu'il repose historiquement sur l'initiative privée.

Dès l'origine en effet, l'offre de transport urbain a été satisfaite par des compagnies ferroviaires privées intervenant dans un contexte concurrentiel de marché, mais soumises à un contrôle sévère des pouvoirs publics sur leur tarification. Bridées par la faible progressivité de leurs recettes d'exploitation, ces compagnies ont été très vite conduites à diversifier leurs activités, d'abord autour du rail puis dans des domaines plus éloignés, jusqu'à devenir d'énormes groupes d'envergure nationale, voire internationale.

Trois domaines de diversification de ces groupes, en particulier, ont joué un rôle déterminant dans la configuration actuelle du dispositif de transport. En premier lieu, l'offre de services de transport automobile en complément du rail, sous des formes très variées (bus, taxis, voitures de louage, autocars), a institué une intermodalité de fait dans le territoire desservi par chaque groupe ferroviaire, grâce à la minimisation des ruptures de charge dans les chaînes de transport centre-banlieue. Ensuite, la diversification vers l'aménagement de zones résidentielles en banlieue (directement à proximité des gares ou accessibles par des rabattements en bus) a opéré une symbiose entre transport et aménagement, tous deux étant pris en charge par un opérateur unique. Pour finir, le développement de services de distribution dans les grandes gares (grands magasins notamment), par les groupes ferroviaires, a fait de ces espaces de transit les principaux pôles urbains.

Cette diversification s'est effectuée pour l'essentiel avant l'essor de l'automobile individuelle, de sorte qu'elle a non seulement déterminé la

structure actuelle des systèmes de transport, mais elle a véritablement façonné les formes urbaines dans la banlieue des principales agglomérations japonaises. Les services qu'elle a engendrés se sont pour l'essentiel appuyés sur des aménagements fonciers ou des équipements réalisés par les groupes ferroviaires. Ceux-ci ont donc été conduits à déployer très tôt des stratégies foncières appropriées, non seulement pour développer leurs réseaux ferrés mais pour constituer les places fortes de leur diversification.

Jusqu'où vont ces logiques d'expansion territoriale ? Quelles formes prennent-elles et comment contribuent-elles à la production urbaine ? Comment les pouvoirs publics interviennent-ils dans la régulation de l'offre de transport et plus généralement dans la gestion de l'urbanisation ? Telles sont les principales questions que nous nous proposons de traiter dans ce livre, en examinant de près la diversification des groupes ferroviaires privés et la problématique foncière sous-jacente.

Ce choix exclut du champ d'analyse deux catégories d'opérateurs : d'une part, les compagnies ferroviaires dites du « troisième secteur » (*daisan sekutâ*, secteur de l'économie mixte) qui assurent surtout un service de transport et sont très peu diversifiées ; d'autre part, les compagnies membres du groupe JR, dont la diversification ne remonte qu'à 1987, date à laquelle l'ex-compagnie publique JNR a été privatisée.

Si le groupe JR a opéré, après la privatisation, une percée significative dans les secteurs de la communication, de l'hôtellerie et de l'immobilier (tout au moins pour les trois compagnies implantées à Honshû), il n'a fait en réalité que reprendre le principe « d'exploitation privée généraliste » mis au point empiriquement pendant près d'un siècle par de « purs » opérateurs privés : les compagnies ferroviaires qui desservent les banlieues des agglomérations de Tôkyô, Ôsaka et Nagoya. Nommées *ôtémintetsu* (littéralement « principales compagnies ferroviaires privées⁵ »), ces compagnies sont aujourd'hui au nombre de quinze dans tout le Japon. Elles sont d'une moindre envergure que leurs homologues du groupe JR, mais présentent un plus grand intérêt pour le sujet qui nous concerne. En effet, à l'inverse des compagnies du groupe JR qui effectuent leur diversification en s'appuyant sur l'héritage de l'ex-compagnie publique (infrastructures ferroviaires et patrimoines fonciers), exclusivement tourné vers le transport ferroviaire de voyageurs et de fret, les *ôtémintetsu* ont développé des stratégies d'extension de leurs réseaux et d'acquisitions foncières en fonction de leurs objectifs de diversification. Ce faisant, elles ont joué un rôle déterminant dans la constitution du dispositif actuel de transports et dans la structuration des banlieues des deux principales agglomérations japonaises.

5. *Ôtémintetsu* est l'abréviation de *ôte minkan tetsudô*.

Nous traiterons donc exclusivement ici de ces compagnies, avec un champ d'observation restreint au Kantô (grande région de Tôkyô⁶) et au Kansai (grande région d'Ôsaka⁷), où est concentrée la quasi-totalité d'entre elles. Notre enquête a porté sur les dix principales compagnies. Il s'agit, pour le Kantô, de Tôkyô Kyûkô Dentetsu, Seibu Tetsudô, Odakyû Dentetsu, Tôbu Tetsudô et Keiô Dentetsu ; pour le Kansai, de Kinki Nihon Tetsudô, Hankyû Dentetsu, Keihan Denki Tetsudô, Nankai Denki Tetsudô et Hanshin Denki Tetsudô. Dans le dessein de simplifier la lecture, nous n'utiliserons, pour les citer, que le premier terme de leur nom, qui exprime la fraction du territoire qu'elles desservent. Ainsi, Seibu signifie « ouest de Musashino⁸ », Odakyû « express d'Odawara », Tôbu « est de Musashino », Keiô « Tôkyô-Hachiôji », Kinki « environs de la capitale impériale » (région de Kyôto-Nara), Hankyû « express d'Ôsaka », Keihan « Ôsaka-Kyôto », Nankai « mers du Sud » et Hanshin « Ôsaka-Kôbe ».

De par leur originalité et leur forte notoriété, les *ôtemintetsu* exercent au Japon une certaine fascination. Nombreux sont les ouvrages en japonais retraçant, non sans attendrissement, les grandes étapes de leur histoire. Celle-ci se confond souvent avec le destin des fondateurs de ces groupes, hommes d'affaires célèbres ayant profondément marqué leur époque. Néanmoins, très peu de sources, même japonaises, traitent du rôle de ces groupes ferroviaires privés dans la formation actuelle des dispositifs de transports urbains, et encore moins de la manière dont leurs réseaux, équipements et services concourent à produire de la ville.

Cet ouvrage entend donc combler une lacune importante dans les connaissances sur le transport urbain et l'aménagement au Japon (en anglais et français, mais aussi en japonais), lacune dont on peut d'ailleurs s'étonner, considérant l'omniprésence des *ôtemintetsu* dans la ville. Les informations portant sur la période récente ont été obtenues pour l'essentiel par entretiens auprès des dix principaux groupes ferroviaires, des administrations chargées de la régulation du transport et des responsables de projets de nouvelles voies ferrées.

6. Le Kantô est la région centre-est de l'île principale de Honshû. Elle comprend neuf préfectures (Tôkyô, Kanagawa, Saitama, Chiba, Gunma, Tochigi, Ibaraki, Yamanashi et Nagano).

7. Le Kansai est situé dans la partie sud de Honshû. Il recouvre quatre préfectures : Ôsaka, Kyôto, Hyôgo et Nara. Le Kinki comprend le Kansai auquel s'ajoutent les deux préfectures limitrophes de Shiga et Wakayama.

8. Musashino, ou plateau de Musashi, est l'ancien nom de la zone sur laquelle s'étend actuellement l'agglomération de Tôkyô. La province de Musashino comptait à l'est les terrains alluviaux sur l'embouchure des grandes rivières vers la baie et à l'ouest les prairies sur les piémonts des montagnes centrales (Paul Waley, *Tokyo Now and Then, an Explorer Guide*, Tôkyô/New York, Weatherhill, 1984, p.445-447).

Nous proposons au lecteur de commencer notre analyse par une présentation générale du transport urbain au Japon. Celle-ci fera l'objet du premier chapitre, où figureront également l'ensemble des opérateurs de transport concernés. Nous enchaînerons ensuite sur une rétrospective du chemin de fer au Japon, pour saisir les origines et l'évolution des différentes catégories de transporteurs ferroviaires et comprendre leurs stratégies d'expansion. À partir de là, nous pénétrerons plus en profondeur dans le monde fascinant des *ôtemintetsu*. Le troisième chapitre rend compte de l'étendue de leur diversification, après en avoir disséqué la matrice, basée sur le principe « d'exploitation privée généraliste ». Il fait place à une exploration plus approfondie des enjeux fonciers liés à la construction de voies ferrées, aux effets des stratégies foncières sur la croissance urbaine et aux modes de régulation exercés par la puissance publique dans le domaine de l'aménagement. Le cinquième chapitre examine ensuite comment les *ôtemintetsu* parviennent à concilier des objectifs contradictoires, liés à leur nature hybride de groupes privés et d'opérateurs de transport d'intérêt public. Depuis que le dégonflement de la « bulle financière » a radicalement modifié leurs conditions d'intervention dans tous leurs secteurs d'activité, ces groupes doivent repenser en profondeur leurs modes d'expansion. Quelles sont les perspectives qui s'ouvrent à eux à l'aube du nouveau millénaire ? Le sixième chapitre tente de faire le point sur cette question. Pour faciliter la lecture, figure, en annexe, un glossaire des mots japonais utilisés dans l'ouvrage.