

RÉSUMÉ

Cette recherche a pour objet le transport ferroviaire interurbain de passagers aux Etats-Unis dans une double acception : les services ferroviaires classiques d'Amtrak et les projets de grande vitesse ferroviaire. Il s'agit de comprendre comment les politiques publiques concernant le mode ferroviaire fonctionnent, ce qu'elles contiennent et la manière dont elles sont élaborées et portées par les différents acteurs. L'originalité de la recherche repose sur son approche multiscalaire avec un aller-retour continu entre les différentes échelles d'analyse et sur son ambition d'analyser la territorialisation des politiques en faveur du mode ferroviaire interurbain grâce à plusieurs études de cas.

Problématique

Cette recherche, qui s'intéresse au renouvellement en cours des politiques concernant le transport ferroviaire de passagers, souhaite apporter des éléments de réponse à **deux questionnements principaux**. Le **premier** porte sur l'appropriation ou la réappropriation de ce mode par les acteurs du transport. Comment sont construites et mises en œuvre les politiques ferroviaires du gouvernement fédéral, des Etats fédérés et d'Amtrak ? De quelle manière sont considérés les enjeux politiques, économiques et territoriaux du transport ferroviaire replacés dans le contexte global des transports aux Etats-Unis ? Comment les divers acteurs appréhendent-ils les conflictualités institutionnelles, alimentées par des raisons budgétaires, législatives ou relevant des pratiques politiques, autour du train ? Le **second** porte sur l'ancrage territorial et sur le processus de territorialisation des politiques ferroviaires dans le contexte d'un Etat fédéral dans lequel les Etats fédérés et les acteurs locaux élaborent leurs propres pratiques et leurs propres modes d'action publique suivant des considérations politiques et économiques qui dépendent peu de contexte national. Quels sont les facteurs qui favorisent et contraignent l'émergence de nouvelles politiques ferroviaires ? Comment sont élaborées les articulations et la nécessaire coordination entre projet ferroviaire interurbain, réseaux de transports régionaux et urbains et politique de développement des transports collectifs ? De quelle manière les acteurs locaux et les opérateurs de transport considèrent-ils l'ancrage métropolitain des projets ferroviaires à travers les gares et les quartiers de gare ?

Hypothèses

La **première hypothèse** posée est celle de l'émergence d'une politique en faveur de la grande vitesse ferroviaire (GVF) portée par une coalescence d'acteurs publics et/ou privés et non par la définition d'un schéma national de développement de la grande vitesse ferroviaire. Notre thèse part d'un triple constat. D'abord les difficultés à faire avancer une nouvelle politique ferroviaire fédérale inhérentes à la configuration du réseau ferroviaire étatsunien (réseau orienté vers le fret, entreprises privées possédant l'essentiel de l'infrastructure existante, formation de goulots d'étranglement de plus en plus nombreux dans les grandes régions métropolitaines, faiblesse institutionnelle et financière d'Amtrak). Puis l'échec partiel de l'initiative en faveur de la grande vitesse de l'administration Obama malgré la distribution inédite de fonds en faveur de ce mode de transport. Enfin le fait que le renouvellement des politiques ferroviaires étatsuniennes passe par une dévolution plus importante des compétences en matière de transports vers les Etats fédérés et les autorités régionales/métropolitaines (Metropolitan Planning Organizations notamment) afin de contourner les blocages politiques au niveau fédéral.

La **seconde hypothèse** retenue est celle d'un changement de paradigme politique qui contribue à l'émergence et à la mise en œuvre de politiques favorables au transport ferroviaire de passagers. La thèse fait le constat de l'évolution du cadre de pensée des politiques de transports et de la mise en avant d'arguments économiques, territoriaux et environnementaux pour crédibiliser et justifier les nouveaux projets ferroviaires, et les investissements lourds qui vont avec (congestion autoroutière aggravée, congestion aéroportuaire à venir, nécessité de développer des politiques favorables aux transports collectifs et aux mobilités décarbonées, stratégie globale de réduction des émissions de gaz à effet de serre, etc.).

La **troisième hypothèse** est celle de l'émergence d'une politique originale en faveur de la grande vitesse ferroviaire. L'implantation de la grande vitesse aux Etats-Unis se concrétise sur un nouveau modèle de développement qui se détourne du paradigme de la vitesse et de l'objectif traditionnel de construire un réseau à grande vitesse *stricto sensu* au détriment du réseau existant et des équilibres budgétaires et économiques. Cette recherche, par l'analyse du modèle économique du train et de son contexte géographique, fait ressortir que la grande vitesse ferroviaire ne se révèle pertinente que dans un nombre restreint de corridors « mégarégionaux » ou « mégalopolitains ». L'élaboration de politiques publiques ou de stratégies privées pour la GVF prend en compte aux Etats-Unis les logiques différenciées selon les territoires et repose, volontairement ou par défaut, sur un réseau ferroviaire pour le transport de passagers qui compte des corridors à grande vitesse au sens européen et asiatique du terme (Californie, corridor Nord-Est) et des corridors à vitesse élevée qui utilisent des infrastructures existantes modernisées (corridor des Cascades, Floride, Midwest). Cette politique originale, au-delà de l'hybridation des modalités techniques des corridors et de la cohabitation de services ferroviaires différents, repose également sur l'importance des stratégies régionalisées. En effet, les autres pays de la grande vitesse ferroviaire ont recouru, avec des différences internes indéniables, à une vision unifiée, uniforme, *top-down* portée par un gouvernement central comme chef de file, du développement et de l'aménagement du territoire par des LGV. Aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral ne dispose que de prérogatives limitées en matière de transports en dehors des questions relatives à la sécurité et aux Interstate ou en-dehors d'investissements exceptionnels, alors qu'Amtrak est un acteurs aux ressources limitées qui peine à s'imposer face aux entreprises privées de fret. L'Etat fédéré dispose de compétences larges en la matière mais doit composer avec une galaxie d'acteurs locaux qui ont aussi des compétences concernant les politiques de transports et d'aménagement. Et plus récemment, des acteurs privés, indépendamment de toute stratégie publique se sont déclarés intéressés ou se sont concrètement engagés pour développer un projet ferroviaire (Floride, Texas, Midwest). Cette situation politique et institutionnelle singulière est complexe – complexité renforcée par l'enchevêtrement administratif et l'éclatement des gouvernements locaux que connaissent les Etats-Unis – favorise le développement de stratégies originales adaptées au contexte régional, et qui s'éloignent d'une uniformisation des pratiques, des objectifs et des instruments souhaitée à l'échelle fédérale.

La **dernière hypothèse** posée est que le renouveau ferroviaire aux Etats-Unis reposant sur un nombre restreint de corridors, l'intégration des réseaux et la mise en œuvre d'une politique intermodale, s'imposent dans les politiques ferroviaires. La construction d'une nouvelle ligne à grande vitesse ou l'amélioration d'une ligne existante passent par trois impératifs qui sont partagés dans l'ensemble des territoires et par l'ensemble des acteurs : la connexion du réseau interurbain avec les réseaux ferrés régionaux et urbains existants pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité du système de transport (1), l'application d'une vision intégratrice multi- et intermodale par la coordination des pratiques des divers opérateurs et par la construction ou la rénovation de pôles d'échanges multimodaux (2), une attention spécifique à l'ancrage métropolitain des corridors ferroviaires interurbains par la revalorisation de la gare (3). La gare, symbolisant la dimension matérielle et territoriale du transport ferroviaire, fait l'objet d'un triple processus de

réappropriation politique de l'objet « gare » par le renouvellement du statut de la gare comme élément de la centralité métropolitaine, par la conception de la gare comme point de départ d'un projet de renouvellement urbain, et par le développement d'une meilleure coordination entre urbanisme et réseaux par le biais des quartiers de gare.

Plan de la thèse

Après avoir rappelé les principales étapes législatives relatives à l'implantation de la grande vitesse et établi un bilan de l'initiative de l'administration Obama, l'objectif est, dans cette **première partie**, d'analyser les principaux projets – qui sont à différents stades de préparation et de développement – aux Etats-Unis y compris les projets privés.

Cette thèse consacre dans une **deuxième partie** une large part aux conflictualités politiques et institutionnelles. Il s'agit d'analyser la politique ferroviaire fédérale – à travers les différentes lois relatives aux transports et les réformes d'Amtrak – et de la mettre en regard du soutien fédéral aux autres modes de transports. Notre objectif est également d'étudier la manière dont le gouvernement fédéral tente de mettre en place une stratégie nationale pour le développement du transport ferroviaire de passagers (*National Rail Plan*). Le rôle grandissant des Etats fédérés, depuis les lois PRIIA et FAST, dans la politique ferroviaire et le soutien à Amtrak occupent une large place dans ce volet institutionnel et politique de la thèse. En outre, même si les autorités régionales et métropolitaines existantes (MPO) n'ont pas de compétences sur le transport ferroviaire interurbain, il apparaît intéressant d'explorer comment cet échelon institutionnel s'approprie ou non les défis liés au transport ferroviaire de passagers. Cette partie de la thèse a l'ambition de traiter des jeux d'acteurs institutionnels relatifs au transport ferroviaire de passagers – Amtrak et projets de grande vitesse. Cette étape de la thèse nous amène à considérer les points de blocage – politiques, institutionnels, financiers – qui empêchent le développement d'Amtrak et d'une politique ferroviaire ambitieuse. Cela conduit à nous intéresser au modèle économique d'Amtrak, ainsi qu'à celui de la grande vitesse aux Etats-Unis. En effet, au regard de la concurrence du transport aérien (pour les trajets à longue distance, et de plus en plus pour ceux à moyenne et courte distance), et de celle de l'autocar, on peut s'interroger sur la pertinence de tels projets dans ce contexte géographique. Cette troisième étape de la thèse reposera donc sur quatre éléments : l'analyse du modèle économique d'Amtrak (à partir de l'exemple de plusieurs lignes), l'analyse du modèle économique supposé de la grande vitesse (à partir des exemples du NEC et du projet californien), une réflexion sur la pertinence de la grande vitesse ferroviaire aux Etats-Unis (concurrence rail, air, route), et enfin le rôle du tourisme dans les projets ferroviaires aujourd'hui en développement (exemple de Brightline).

Enfin, la **troisième partie** de la thèse porte sur la territorialisation des politiques ferroviaires qui passera par plusieurs études de cas permettant de comprendre le rôle des acteurs locaux institutionnels et non-institutionnels, et les stratégies d'intégration avec les réseaux urbains dans une perspective de promotion de l'écomobilité et d'alternative à la congestion routière et aéroportuaire. Trois études de cas sont envisagées : corridor des Cascades (Seattle-Portland), corridor nord-californien (San Francisco-San Jose), nouveau projet ferroviaire privé de l'*All Aboard Florida* (Miami-Orlando). Ces études de cas nous offriront un point d'entrée dans l'analyse du couple réseaux-territoires, et dans la réflexion sur les gares et les quartiers de gare. Sur l'ensemble du territoire américain, on constate une multiplication de projets impliquant une rénovation des gares centrales et la construction de véritables pôles multimodaux, ainsi que des projets plaçant la gare au cœur de programmes de développement urbain plus vastes.

Enseignements de la thèse

La première **hypothèse** portait sur l'émergence d'une politique en faveur de la grande vitesse ferroviaire portée par une coalescence d'acteurs publics et/ou privés et non par la définition d'un schéma national de développement de la grande vitesse ferroviaire. Nos analyses ont confirmé cette hypothèse. Dans un contexte étatsunien de tensions et polémiques récurrentes sur la place et le rôle du gouvernement fédéral, la mise en place d'un schéma impulsé par l'Etat fédéral est compromise. L'émergence de projets privés de plus en plus nombreux reflète la situation actuelle du transport ferroviaire de passagers aux Etats-Unis, prise entre une émulation technologique, scientifique et politique et des obstacles financiers majeurs. Après un retournement important en 2009, marqué par le vote de plusieurs lois et la mise en œuvre d'un programme de financement inédit fondé sur une collaboration entre échelle fédérale et échelle fédérée, la politique ferroviaire de l'administration fédérale semble fonctionner au ralenti depuis 2011. L'initiative *top-down* de l'administration Obama a permis de faire évoluer la géographie ferroviaire étatsunienne mais trop modestement. Elle a permis de soutenir les projets de grande vitesse en Californie et dans le Nord-Est et de moderniser le réseau existant dans d'autres corridors (Cascades, Midwest, Californie), sans toutefois permettre d'avancer ou d'imposer une vision uniforme à l'échelle du pays. C'est donc par une coalescence d'acteurs et une coopération renforcée entre eux que les projets ferroviaires sont portés. L'analyse met en évidence le fait que s'impose une approche *bottom-up* pour le portage des projets, c'est le cas notamment pour le projet californien de GVF californien et la modernisation du corridor des Cascades. Cette logique est même poussée à l'extrême avec la multiplication de ces projets ferroviaires privés qui revendiquent leur indépendance par rapport à la puissance publique tant en termes de prise de décision que de gouvernance ou de financement. Cela semble éloigner définitivement toute tentative de définition d'un schéma national pour la grande vitesse ferroviaire, sur le modèle de ce qui s'est passé dans les pays historiques de la GVF, au-delà des considérations partisans – c'est-à-dire de l'engagement traditionnellement plus fort du parti démocrate dans les grands investissements fédéraux.

La seconde **hypothèse** était celle d'un changement de paradigme politique qui contribuerait à l'émergence et à la mise en œuvre de politiques favorables au transport ferroviaire de passagers. Cette analyse a d'abord été menée à l'échelle nationale et à l'échelle fédérée, en insistant sur les arguments et les logiques dans les documents stratégiques de planification, tant des transports que de l'aménagement urbain ou régional. La diffusion de cet argumentaire et de ces préconisations coïncide avec l'émergence d'un vaste mouvement pour développer les mobilités durables. Deux conclusions en ressortent : en premier lieu, une uniformisation de cet argumentaire et des préconisations pour encourager de nouvelles politiques ferroviaires – effets structurants, rôle économique de la grande vitesse, lutte contre la congestion, report modal ; en second lieu, un engagement à toutes les échelles, tangible mais à divers degrés, des acteurs publics en faveur du mode ferroviaire. Ce changement de paradigme est toutefois limité par trois facteurs que nous avons identifiés suite à cette recherche :

- la culture technique et administrative lacunaire concernant le mode ferroviaire – la grande vitesse ferroviaire étant une technologie encore novatrice aux Etats-Unis, cela complique la prise en compte par les acteurs institutionnels des enjeux relatifs à la GVF. Le symbole de cette culture lacunaire se retrouve à la fois dans l'élaboration du modèle économique de chaque projet (analyse du marché, répartition modale, analyse offre/demande, évolution de la fréquentation induite ou par report, etc.) et aussi dans la croyance encore forte dans les effets structurants d'une infrastructure de transport par l'ensemble des acteurs publics à toutes les échelles ;

- ensuite, il s'agit d'un facteur d'ordre institutionnel et politique. Depuis plusieurs décennies, les cadres d'action publique de l'Etat fédéral comme de nombreux Etats fédérés ont été façonnés par et pour le développement de la voiture individuelle et du système autoroutier (sources de financement pérennes et dédiées, soutien politique constant au mode autoroutier, interdiction législative voire constitutionnelle d'utiliser les financements existants pour autre chose que le secteur autoroutier, absence de programmes spécifiques et de financements fléchés et stables pour le transport ferroviaire interurbain de passagers, à l'échelle fédérale comme fédérée) ;

- enfin, une déconnexion forte entre les engagements politiques formels, présents à la fois dans la littérature grise et dans les discours, et la réalité des compétences de chaque acteur en matière de transport. Si tous les acteurs reconnaissent la nécessité environnementale et économique d'encourager le report modal de la voiture individuelle vers les transports collectifs et de soutenir le mode ferroviaire, l'organisation actuelle des compétences relatives au transport ferroviaire interurbain, l'isolement institutionnel d'Amtrak et la coupure nette entre ce mode interurbain et les autres modes dans les politiques publiques font qu'en réalité les acteurs territoriaux – en premier lieu les MPO/RTPO, les comtés, les municipalités – n'ont que peu de prise réelle pour soutenir un projet ferroviaire de grande ampleur. Leur rôle se limite, en termes de compétences, à l'aménagement urbain lié aux gares et à la connexion des différents réseaux de transports à l'échelle de la ville ou de la région métropolitaine. Au-delà des interprétations que peuvent en faire les responsables locaux, d'importantes convergences de points de vue et de préconisations apparaissent. Les acteurs publics du transport et de l'aménagement se saisissent et s'investissent dans l'enjeu de porter de nouveaux projets ferroviaires en fonction de leurs compétences et de leur périmètre d'action.

La troisième **hypothèse** portait sur l'émergence d'une politique originale en faveur de la grande vitesse ferroviaire. Notre analyse permet d'étayer l'idée selon laquelle une autre stratégie de développement de la grande vitesse est en train de se construire aux Etats-Unis. Ce pays est l'un de ceux qui représentent le mieux le chemin de fer et l'histoire éclatante de cette révolution technique. Alors que le fret ferroviaire étatsunien aujourd'hui affiche des performances et des résultats particulièrement solides, les Etats-Unis sont un pays neuf sur le plan de la grande vitesse ferroviaire. Malgré la crise profonde du transport ferroviaire de passagers depuis les années 1950-1960 et les nombreuses difficultés à redévelopper ce mode de transport, des projets importants ont émergé notamment pour créer des lignes à grande vitesse. Or l'analyse de ces projets de corridors à grande vitesse démontre que le paradigme de la vitesse n'est pas au centre des documents de planification – le paradigme est remis en cause dans la littérature scientifique depuis plusieurs années. On parle en réalité d'abord d'amélioration et de modernisation de corridors existants pour permettre le lancement de services à vitesse élevée, ensuite de réseaux mixtes qui combinent différents types d'infrastructures. Il n'y a pas de projets, portés par des acteurs publics, de nouvelles lignes exclusivement réservées à la GVF. L'essentiel des corridors à grande vitesse concerne des corridors à vitesse élevée (higher speed rail) dont certains ont vocation à devenir à plus ou moins long terme à grande vitesse comme le corridor Nord-Est. Le projet californien, quant à lui, repose en partie sur la réalisation d'une nouvelle infrastructure mais aussi sur l'utilisation de tronçons existants améliorés. Trois constats ressortent de nos analyses :

- l'hybridation des modalités techniques d'implantation de services ferroviaires interurbains à grande vitesse – avec une cohabitation de fait de corridors à grande vitesse au sens de l'UIC, de corridors à vitesse élevée mixtes (partage de l'infrastructure entre public et privé) et des corridors privés sur lesquels l'opérateur national Amtrak n'intervient pas ;

- l'émergence d'une très forte sélectivité des territoires relativement à la construction de lignes à grande vitesse – un nombre très restreint de corridors mégarégionaux dispose d'une configuration géographique, urbaine et économique et adéquate ;
- le fait que s'imposent aux Etats-Unis des stratégies régionalisées pour la grande vitesse ferroviaire portées selon une logique *bottom-up*, tenant compte des spécificités locales.

La dernière hypothèse s'appuyait sur l'idée que le renouveau ferroviaire aux Etats-Unis reposait sur l'intégration des réseaux, sur la mise en œuvre d'une politique intermodale et sur un accent spécifique mis sur l'ancrage métropolitain des corridors ferroviaires. En effet, les acteurs publics à toutes les échelles, avec des compétences dans le champ des transports et/ou de l'aménagement et de l'urbanisme, insistent sur la nécessité d'interconnecter les réseaux à différentes échelles. La territorialisation des projets ferroviaires passe par la conception et la mise en œuvre de réseaux de transport davantage intégrés – au moins sur le plan de la desserte et de la connexion physique – selon une véritable logique réticulaire. Après analyse des projets de modernisation de corridors à vitesse élevée et de construction de nouvelles infrastructures, nous constatons l'importance des gares et une mise à l'agenda d'une meilleure coordination entre transports et urbanisme par le soutien aux quartiers de gare. En effet, un projet de corridor ferroviaire, qui se trouve au croisement d'intérêts politiques, économiques, techniques et territoriaux, est bien au centre d'un processus de territorialisation qui inscrit matériellement l'infrastructure dans les espaces urbains, et d'un processus de politisation par une mobilisation des acteurs locaux. Les projets ferroviaires apparaissent comme un instrument permettant l'implantation d'équipements à l'échelle métropolitaine (gares, pôles intermodaux) et la structuration ou la reconfiguration du tissu urbain (quartiers de gare, projets plus vastes de renouvellement d'un quartier).