

« POSITION DE THESE / PhD position »**10 – Matthieu SCHORUNG¹****« Le transport ferroviaire de passagers aux États-Unis entre conflictualités institutionnelles, processus de territorialisation et ancrage métropolitain »**

Cette recherche a pour objet le transport ferroviaire interurbain de passagers aux États-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 multiscale 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 : la baie de San Francisco, la région des Cascades (Seattle-Portland) et le corridor Brightline en Floride (Miami-Orlando).

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 États 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 États-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 État fédéral dans lequel les États 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 ?

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. Les 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'État fédéral est compromise. L'émergence de projets privés de plus en plus nombreux reflète la situation actuelle du transport ferroviaire de passagers aux États-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

¹ Docteur en géographie et aménagement, Laboratoire Ville, Mobilité, Transport, UMR T 9403, Université Paris-Est Marne-la-Vallée, 6 et 8 avenue Blaise Pascal, 77455 Marne-la-Vallée cedex 2. matthieu.schorung@gmail.com

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 GVF² 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 qu'en termes 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 *deuxième 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 : 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 ; et 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 qui ont été identifiés :

- 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 MPO³/RTPO⁴, 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

² Grande vitesse ferroviaire

³ Metropolitan Planning Organization

⁴ Regional Transportation Planning Organization

saisissent et s'investissent dans l'enjeu de porter de nouveaux projets ferroviaires en fonction de leurs compétences et de leur périmètre d'action.

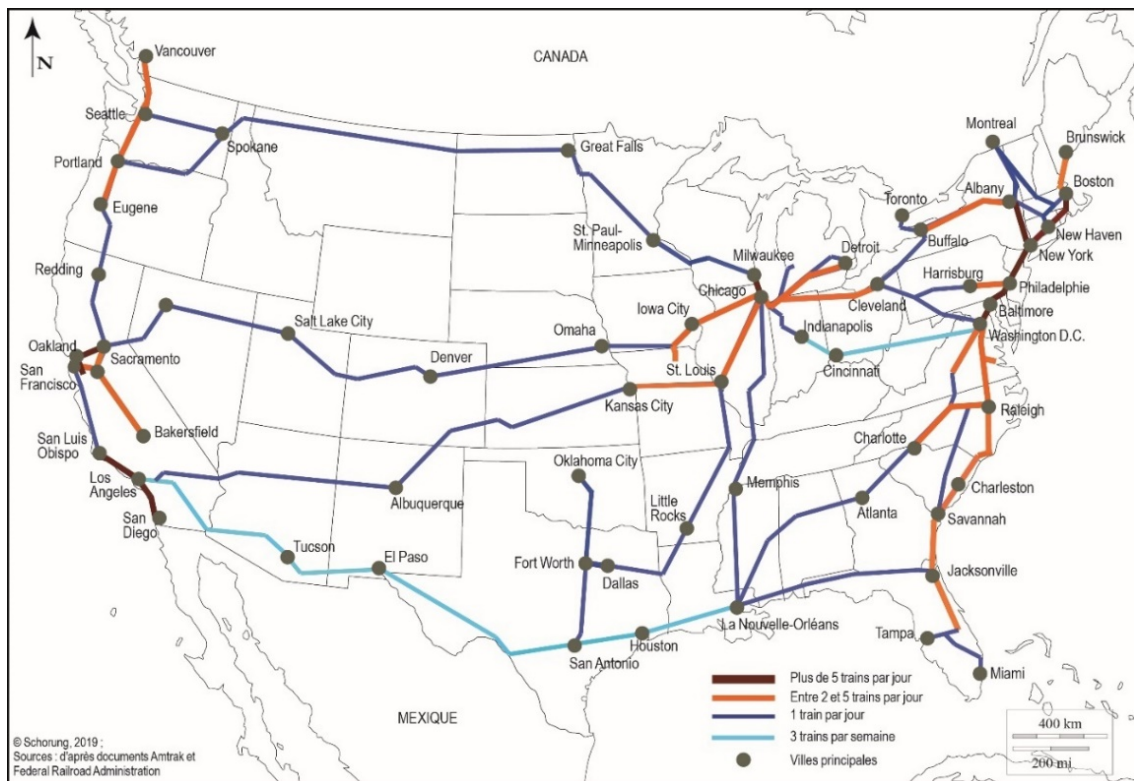
La *troisième hypothèse* portait sur l'émergence d'une politique originale en faveur de la grande vitesse ferroviaire. L'analyse permet d'étayer l'idée selon laquelle une autre stratégie de développement de la grande vitesse est en train de se construire aux Etats-Unis. Ce pays est l'un de ceux qui représentent 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 :

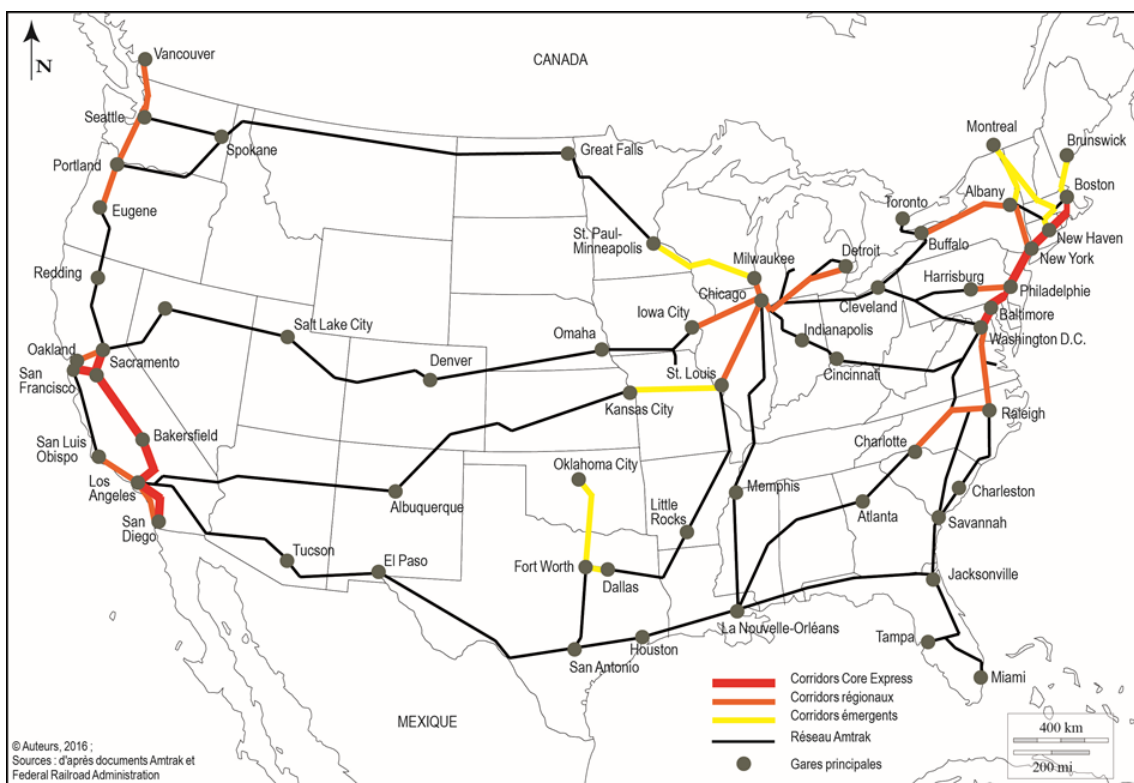
- l'hybridation des modalités techniques d'implantation de services ferroviaires interurbains à grande vitesse – avec une cohabitation de fait de corridors à grande vitesse au sens de l'UIC, de corridors à vitesse élevée mixtes (partage de l'infrastructure entre public et privé) et des corridors privés 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, il ressort 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).



Doc. 1 – Les services d'Amtrak selon la fréquence journalière des trains (M. Schorung, 2019)
The Amtrak services according to the daily frequency of the trains



Doc. 2 – Les corridors à grande vitesse financés dans le cadre de l'« Obamarail »
High-speed rail corridors funded by the "Obamarail" initiative

« Passenger Rail Transportation in the United States Between Institutional Conflicts, Territorialization Process and Metropolitan Anchorage »

The subject of this research is intercity passenger rail transportation in the United States, approached from two perspectives: Amtrak's traditional rail services and high-speed rail projects. The aim is to understand the workings of public rail transportation policies, what they contain, and how they are developed and pursued by the different actors. The originality of the research lies in its multiscale approach, with a constant back-and-forth between the different scales of analysis, and in its use of several case studies to analyze the territorialization of intercity rail transportation policies: the San Francisco Bay Area, the Cascadia region (Seattle-Portland) and the Brightline corridor in Florida (Miami-Orlando).

This research, which explores policy trends in passenger rail transportation in the US, seeks to provide answers to **two main questions**. The **first** concerns the adoption or readoption of the rail mode by the players in the transportation sector. How do the Federal government, the individual States, and Amtrak construct and implement their rail policies? What are perceived to be the political, economic, and territorial priorities of rail transportation within the overall context of transportation in the United States? How do the different actors perceive the institutional conflicts around the train, whether rooted in financial and legislative factors, or in political practices. The **second** concerns territorial embeddedness and the territorialization of rail policies in a context where the individual states and local actors develop their own practices and their own forms of public action based on political and economic considerations that have little to do with the federal level. What are the factors that foster and hinder the emergence of new rail policies? What is being done to develop the connections and the necessary coordination between intercity rail projects, regional and urban transportation networks, and mass transit development policy? How do local actors and transit operators view the metropolitan dimension of rail projects in the form of stations and station districts?

The *first hypothesis* concerned the emergence of a high-speed rail policy propelled by a coalition of public and/or private actors, rather than by a national high-speed rail development strategy. The analyses confirmed this hypothesis.

In a political climate marked by recurrent tensions and polemics over the influence and role of the federal government, the introduction of any federally instigated scheme is compromised. The emergence of more and more private projects reflects the current situation of passenger rail in the United States, caught between technological, scientific, and political emulation and major financial obstacles. After a significant turnabout in 2009, marked by the passing of several acts and the implementation of an unprecedented funding program founded on a collaboration between the federal and states levels, the federal administration's rail policy seems to have applied the brakes since 2011. The Obama administration's top-down initiative changed the geography of US rail, but on too modest scale. It provided support for high-speed rail projects in California and in the Northeast, and for modernization of the existing network in other corridors (Cascade, Midwest, California), but failed to propose or impose a uniform nationwide vision. Rail projects are therefore sustained by coalitions of increasingly cooperating actors. The analysis demonstrates the emergence of a bottom-up approach to projects, notably apparent in the Californian HSR project and in the modernization of the Cascades corridor. This process has even gone to the extreme with the proliferation of private rail projects that stress their independence from government, be it in decision-making, governance, or funding. This seems definitively to preclude any attempt to establish a national framework for high-speed rail, like those found elsewhere in the world, regardless of party-political considerations, i.e. the traditionally greater enthusiasm of the Democratic Party for large-scale federal investment.

The *second hypothesis* was that a political paradigm shift is contributing to the emergence and implementation of pro-passenger rail policies. This analysis was initially conducted at both national and state levels, with an emphasis on the arguments and guidelines in the strategic planning documents, whether for transportation or urban and regional planning. The dissemination of these arguments and recommendations coincides with a broad movement in favor of developing sustainable mobilities.

Two conclusions emerge: first, the development of uniform arguments and recommendations to encourage new rail policies, emphasizing the structuring effects and economic role of high-speed rail, congestion reduction, modal shift; second, a tangible though uneven pro-rail position among public actors at all levels.

However, this change of paradigm is limited by three factors:

- gaps in the technical and administrative culture of rail – since high-speed rail is still an innovative technology in the US, it is hard for the institutional actors to acquire a grasp of the issues. This cultural gap is apparent both in the development of the business models of the different projects (market analysis, modal distribution, supply/demand analysis, changes in resulting footfall or modal shift, etc.) and also in the belief, still strong among public actors at all levels, in the structuring effects of a transportation infrastructure;
- the second factor is institutional and political. For the last few decades, the frameworks of public action for the federal government and for many states have been shaped by and for the development of the private car and the expressway system (lasting and earmarked sources of finance, consistent political backing for expressways, legislative and even constitutional prohibition on the use of existing funding streams for anything other than the expressway sector, absence of specific programs and targeted and stable funding for intercity passenger rail transportation, at both federal and states level);
- finally, a sharp disconnect between the formal political undertakings, present in both the grey literature and in rhetoric, and the reality of what the different actors can do with regard to transportation. While all of them recognize the environmental and economic need to encourage a modal shift from the private car to transit and to support rail, the current structure of powers relating to intercity rail transportation, Amtrak's institutional isolation, and the sharp division between this intercity mode and the other modes in public policies, mean that in reality the territorial players – beginning with the MPO⁵/RTPO⁶, the counties, the municipalities – have little real capacity to support a large-scale rail project. Their role is limited, in terms of powers, to urban planning with respect to stations and to the interconnections between the different transit networks at city or metropolitan scale. Nonetheless, despite the varying interpretations of local officials, significant convergences in viewpoints and recommendations are emerging. The public transportation and planning authorities are becoming committed to the challenge of backing new rail projects within their own sphere of institutional and geographic influence.

The *third hypothesis* concerned the emergence of a new policy favoring high-speed rail. The analysis supports the idea that a different high-speed rail development strategy is emerging in the United States. It is one of the countries that most epitomizes the spectacular history and technical revolution of the railroad. Whereas rail freight in the US continues to achieve solid performances and results, the country is a newcomer to high-speed rail. Despite the profound crisis in passenger rail transportation since the 1950s and the many problems in redeveloping this mode, substantial projects have emerged, especially for the creation of high-speed lines. However, an analysis of these high-speed corridor projects shows that speed is not the dominant paradigm in the planning documents and has in fact been challenged in the scientific literature for many years. In reality, priority is placed on improving and modernizing existing corridors for the launch of higher-speed services, and then on hybrid networks that combine different types of infrastructures. There are no publicly backed projects for new lines exclusively dedicated to high-speed rail. Most of the high-speed corridors are in fact "higher-speed" corridors, some of which are intended to become high-speed at some time in the future, such as the Northeast corridor. For its part, the Californian project is a mix of new infrastructure and upgrades to existing sections.

Three findings emerge from our analyses:

- the hybridization of the technical solutions for introducing high-speed intercity rail services – with the *de facto* coexistence of high-speed corridors in the UIC sense, mixed higher-speed corridors (public and private infrastructure sharing), and private corridors on which the national operator Amtrak is absent;

⁵ Metropolitan Planning Organization

⁶ Regional Transportation Planning Organization

- a high degree of selectivity in the construction of high-speed lines on a very small number of megaregional corridors with the right geographic and urban conditions;
- the dominant high-speed rail strategies in the US are regionalized, based on a bottom-up approach that reflects local specificities.

The *final hypothesis* advanced the idea that the rail revival in the US was based on network integration, on the implementation of a policy of intermodality, and on a specific emphasis on the metropolitan embeddedness of rail corridors. Indeed, public actors at all levels prerogatives in the spheres of transportation and/or spatial planning and urbanism, stressed the need for the networks to be interconnected at different scales. The territorialization of rail projects entails the design and construction of transportation networks that are more integrated – at least in terms of service provision and physical connection – and genuinely interconnected.

After analyzing projects for the upgrading of higher-speed corridors and the construction of new infrastructures, we note the importance of stations and the emphasis on the need for better coordination between transportation and urbanism through support for station districts. Indeed, a rail corridor project – situated at the intersection of political, economic, technical, and territorial interests – is the nucleus of a process of territorialization that materially embeds the infrastructure within urban spaces, and of a process of politicization through the involvement of local actors. Rail projects seem to be an instrument that leads to the implantation of metropolitan scale facilities (stations, intermodal hubs) and to the shaping or reshaping of the urban fabric (station districts, larger-scale district regeneration projects).