

SENS DE L'ÉVÉNEMENT

La grande vitesse ferroviaire au miroir des élections américaines

Ander Audikana

En arrivant à Washington, nos soupçons semblent se confirmer : le développement de la grande vitesse ferroviaire aux États-Unis fait face à un contexte difficile. Il est vrai que depuis l'annonce présidentielle, en avril 2009, d'un programme d'investissements pour la construction de dix grands corridors à grande vitesse, personne n'a jamais cru que le chemin serait facile. Dans son discours de présentation, le président Obama invitait l'ensemble de la société américaine à découvrir ce nouveau chemin de fer qui était, depuis longtemps, une réalité dans d'autres pays, parmi lesquels, la France. Le programme de grande vitesse aux États-Unis, qui fait partie du plan de relance économique de 2009, semble directement lié à l'investissement personnel du président Obama sur ce dossier (1). Ce programme vise la croissance économique et la création d'emplois, mais il symbolise, plus largement, la volonté d'un changement de modèle de développement et, dans une certaine mesure, une réinvention du « american way of life ».

Pourtant, l'initiative fédérale n'est pas quelque chose de complètement nouveau. Au contraire, elle vient s'ajouter à la longue liste des projets de grande vitesse qui ont émergé partout aux États-Unis dès le milieu des années 1960. Au cours de ces dernières décen-

nies, les États, les acteurs ferroviaires nationaux et internationaux ou le secteur privé ont essayé différentes formules avec plus ou moins de succès. Le service *Metroliner* et, son successeur, *Acela Express*, avec une vitesse maximale respectivement de 200 et 240 km/h, sur le corridor entre Washington et Boston, sont les réalisations les plus importantes. D'autres projets, comme le réseau ferroviaire d'Ohio (1975-1982), la connexion au sud de la Californie (1981-1984) ou le TGV texan (1981-1984), ont échoué (2). Par ailleurs, l'initiative de l'exécutif fédéral est directement liée au programme d'investissement sur le transport ferroviaire de passagers approuvé par le Congrès en 2008 (3). En définitive, celle de 2009 n'est pas la première initiative en matière de grande vitesse, mais force est de reconnaître que dans l'énonciation du Président Obama, ce nouvel élan est porteur d'une signification politique plus large.

Le bilan : des petits progrès face aux grandes difficultés

Face aux prochaines élections présidentielles, le bilan concernant l'avancement des projets est mitigé. Jusqu'à présent, l'agence ferroviaire fédérale a accordé plus de 9,5 milliards de dollars pour la planification et/ou la réalisation de 154 projets (4). La plupart de ces projets ont été élaborés par les États, en

coordination avec la compagnie ferroviaire nationale, Amtrak, et visent des mesures de modernisation de l'infrastructure et des services ferroviaires existants, permettant d'atteindre des vitesses maximales autour de 240 km/h. 85% des aides fédérales accordées se concentrent sur six grands corridors (Seattle-Portland, Chicago-Saint Louis, Chicago-Detroit, le corridor nord-oriental, Charlotte-Washington DC et Los Angeles-San Francisco), alors que le reste (15%) est destiné à des opérations ponctuelles sur l'ensemble du territoire (5).

Le projet de ligne à grande vitesse en Californie, qui vise à connecter en moins de trois heures les villes de Los Angeles et San Francisco, constitue à l'heure actuelle le seul projet de ligne nouvelle dans l'agenda fédéral. Ce projet est porté par une agence de l'État (*California High-Speed Rail Authority*) depuis le milieu des années 1990 et a bénéficié localement de l'appui des deux grands partis politiques. Par ailleurs, en 2008, les votants de la Californie ont approuvé l'émission de 9 milliards d'obligations de l'État pour financer un projet dont le coût total se situe, selon les dernières estimations, entre 55 et 75 milliards de dollars en fonction des alternatives proposées. En avril 2012, une nouvelle version du projet plaide pour une approche plus incrémentale, en combinant la construction de nouveaux tronçons avec des mesures de réaménagement de l'infrastructure existante (6), le projet californien concentre un tiers de l'aide fédérale. La bonne nouvelle est arrivée durant l'été 2012, lorsque le Sénat californien a

accordé 2,6 milliards de dollars pour le démarrage des travaux de construction.

Malgré ces avancements, le programme de grande vitesse ferroviaire aux États-Unis a rencontré des nombreux freins. D'une part, les gouverneurs républicains d'Ohio, du Wisconsin et de Floride ont renoncé aux aides fédérales et annulé leurs projets respectifs. De même, la majorité républicaine de la Chambre des représentants a bloqué les fonds de 2011 et 2012 destinés au programme de modernisation ferroviaire. La critique républicaine porte sur la faible rentabilité économique des projets envisagés et le choix des corridors sélectionnés. La Commission du Transport et des Infrastructures de la Chambre des représentants, contrôlée par le parti républicain, plaide pour concentrer les efforts de modernisation sur le corridor ferroviaire nord-oriental entre Washington et Boston.

Par ailleurs, l'initiative de l'exécutif fédéral n'a pas été en mesure de mobiliser des nouveaux alliés. Les compagnies de fret ferroviaire, qui gèrent la plupart du réseau ferroviaire national, par exemple, regardent avec méfiance les investissements destinés au transport de voyageurs. En effet, en raison des facteurs d'ordre géographique, comme les plus longues distances à parcourir, mais aussi des choix de politiques publiques, le fret ferroviaire constitue un pilier du système des transports aux États-Unis. En 2000, presque 40% du transport de marchandises (en tonnes-kilomètres) s'effectuait par train aux États-Unis, alors qu'en Europe le fret ferroviaire se situait à la

même époque en dessous de 10% (7).

Dans ces circonstances, les experts nord-américains se montrent assez pessimistes. Ainsi, Robert Cervero, professeur à Berkeley, regrette la politisation autour du projet californien. Le professeur Gomez-Ibañez, à Harvard, considère que l'initiative fédérale sera finalement abandonnée. De l'Université de George Mason, le professeur Kenneth Button rappelle que la réalisation de lignes à grande vitesse se traduira par une nouvelle augmentation du déficit budgétaire. Anthony Perl, professeur de l'université canadienne Simon Fraser, insiste sur l'écart existant entre la volonté politique initiale et la faiblesse des instruments de politique publique fournis par le gouvernement fédéral, en termes de financement et d'expertise notamment. Le huitième congrès mondial de la grande vitesse, qui a eu lieu à Philadelphie le mois de juillet dernier, semble s'être déroulé dans un contexte de scepticisme général. Lors d'une des séances, la secrétaire américaine aux Transports a affirmé que les États-Unis n'avaient pas encore décidé quels étaient les investissements prioritaires en infrastructures de transports (8). De même, selon les informations publiées dans la presse, le président de la SNCF, Guillaume Pépy, exprimait son scepticisme sur l'avenir du programme de la grande vitesse à son retour des États-Unis (9).

L'avenir : à la quête d'un nouvel élan

Le dossier de la grande vitesse ferroviaire est loin d'être un thème récurrent de la campagne des élections pré-

sidentielles américaines de 2012. En effet, lors des dernières conventions des deux grands partis, Démocrates et Républicains, l'expression de « grande vitesse » n'a été mobilisée qu'une seule fois (par un représentant démocrate) (10). Le dossier de la grande vitesse semble trop restreint pour concentrer l'attention des candidats, car les problèmes et les inquiétudes du public américain sont, à l'heure actuelle, nombreux et variés.

Pourtant, la controverse autour de la grande vitesse et de l'investissement en infrastructures de transport en général, met en lumière deux conceptions qui s'affrontent concernant le rôle du gouvernement, notamment au niveau fédéral, pour proposer des solutions aux problèmes de la société américaine. Dans ce débat, qui oppose l'individualisme républicain à la conception démocrate de la citoyenneté, la grande vitesse apparaît comme un artefact qui nécessite un effort financier partagé et du leadership public à différentes échelles. Comme la plupart des gouvernements en Europe continentale, les Démocrates estiment que l'investissement en infrastructures permettra de relancer la croissance et de rendre l'économie plus compétitive. Au contraire, les Républicains considèrent que le développement des infrastructures sera le résultat de la croissance économique liée au dynamisme porté par l'ensemble des entrepreneurs privés (11).

À cet égard, la question qui se pose est de savoir quel sera l'avenir du programme de la grande vitesse au lendemain des prochaines élections. Il est difficile d'imaginer que le candidat républi-

cain puisse assumer et poursuivre le programme de l'administration Obama. Dans ce cas, il est fort probable que le transport de voyageurs ne soit plus une priorité du nouveau gouvernement. Si le Président Obama emporte les élections, le nouveau scénario devient moins prévisible. Quels instruments de politique publique permettront de relancer et de mettre en œuvre le programme de la grande vitesse? Les changements au sein de la Chambre des représentants et au sein de certaines législatures des États (*State legislature*), à la suite des élections de novembre, seront un facteur clé pour définir ces nouveaux instruments. Sans l'appui du pouvoir législatif et la conviction portée par certains États, comme la Californie, l'initiative présidentielle risque de dérailler définitivement. Les projets portés par l'initiative privée, comme le projet texan proposé par un groupe piloté par la *Central Japan Railway* et permettant de relier Houston et Dallas, semblent, à l'heure actuelle, difficilement réalisables (12).

En définitive, le contexte américain comporte plusieurs difficultés pour le développement des systèmes de grande vitesse. En premier lieu, la capacité et la légitimité de l'administration fédérale sont limitées, par rapport à d'autres pays où le Gouvernement joue un rôle majeur dans la planification et l'implémentation des projets. L'initiative de 2009, mais également d'autres actions menées par le Congrès dans le passé, montre que l'échelle fédérale n'est pas en mesure de fournir les instruments nécessaires à la mise en œuvre de ce type de grand projet. L'échelle fédérale, à l'instar du cadre communautaire dans

le cas du développement de la grande vitesse en Europe, offre une partie des ressources financières et symboliques, alors que les projets sont véritablement portés localement. De même, l'entreprise ferroviaire nationale, Amtrak, qui souffre dès sa naissance, au début des années 1970, d'une absence de légitimité et est constamment mise en examen (13), ne semble pas accréditée pour devenir porteur de ce type de projet. En effet, le schéma de modernisation proposé pour le corridor nord-oriental en juin 2012 a soulevé de nombreuses critiques qui considèrent le projet financièrement insoutenable (14).

L'initiative privée a joué un rôle important dans le portage de certains projets. Le projet *Metroliner*, par exemple, fut le résultat d'une initiative élaborée à la fin des années 1960 par un consortium piloté par la compagnie ferroviaire *Pennsylvania Railroad*. L'industrie ferroviaire internationale, notamment les groupes français, allemands et japonais, ont souvent participé au portage de certains projets. Pourtant, lorsqu'il s'agit de la réalisation des nouvelles lignes, l'initiative privée ne semble pas en mesure de maîtriser tous les risques liés à une telle opération.

Dans ces conditions, l'investissement politique des États demeure un facteur clé pour faire avancer les projets. À l'heure actuelle, tous les regards sont tournés vers la Californie. Du point de vue institutionnel, le fait que le projet concerne un seul État (comme cela pourrait être le cas également dans le cas du Texas ou de la Floride) constitue probablement un grand avantage. La fragmentation institutionnelle existante

sur le corridor nord-oriental entre Boston et Washington DC rend toute opération plus incertaine, alors que les trafics sur ce corridor sont plus importants. Face à l'ambition du projet californien, d'autres initiatives plus incrémentales comme celle portée par l'État de l'Illinois, qui constitue le grand *hub* ferroviaire du pays, semblent plus adaptées au contexte financier actuel.

Face à ce scénario interne, le contexte international peut devenir un facteur clé pour relancer les projets en *stand by*. Alors que durant la dernière décennie, le pays nord-américain est resté impassible devant le progrès chinois en matière de grande vitesse, le possible développement de la grande vitesse sous d'autres latitudes du continent américain peut avoir un impact différent. Le Brésil a récemment annoncé un grand programme d'investissements en infrastructures de transport et le projet de ligne à grande vitesse entre Sao Paulo et Rio de Janeiro semble loin d'être abandonné (15). Dans ce contexte, le fait de voir la grande vitesse se développer dans d'autres pays américains pourrait à terme renforcer l'intérêt des autorités publiques nord-américaines pour la modernisation du transport ferroviaire de voyageurs.

Ander Audikana est diplômé de l'École normale supérieure, Docteur en Sociologie, Université Paris-Est. Actuellement, il est chercheur Fulbright-Schuman à la George Mason University, School of Public Policy, aarriola@gmu.edu

NOTES

(1) Anthony Perl considère qu'il y a « suffisamment d'évidence pour affirmer que le nouvel agenda ferroviaire a été porté par le président lui-même qui a changé les priorités de la politique de transport dans le contexte de la crise économique », "Assessing the recent reformulation of United States passenger rail policy", *Journal of Transport Geography*, 22, 2012, p. 277.

(2) Pour une description détaillée de l'histoire de la grande vitesse aux États-Unis, voir notamment l'ouvrage d'Anthony Perl: *New Departures: Rethinking Rail Passenger Policy in the Twenty-First Century*, Lexington: University Press of Kentucky, 2002.

(3) *Passenger Rail Investment and Improvement Act*, Public Law 110-432.

(4) Informations disponibles sur le site de la *Federal Railroad Administration*, <http://www.fra.dot.gov/rpd/HSIPR/ProjectFunding.aspx>, consulté le 10/09/2012.

(5) http://www.fra.dot.gov/rpd/downloads/HSIPR_Federal_Investment_Highlights_20120203.pdf

(6) *California High-Speed Rail Program Revised 2012 Business Plan: Building California's Future*, April 2012, <http://cahighspeedrail.ca.gov/assets/0/152/431/1a6251d7-36ab-4fec-ba8c-00e266dadec7.pdf>, consulté le 10/09/2012.

(7) Vassallo J. M., Fagan M., 2007, "Nature or nurture: why do railroads carry greater freight share in the United

States than in Europe?", *Transportation*, 34, pp. 177-193.

(8) "In a fiscal environment where there are many, many investments that you could be making where the benefits are going to exceed the costs, but your resources are limited, you can't do them all, so you have to make choices. And as a country right now, just as in Europe, we're grappling with what those choices are... There is definitely some real difficult debate happening about where we should invest our scarce federal dollars", *UIC eNews*, n°303, <http://www.uic.org/com/uic-e-news/303/>, consulté le 10/09/2012.

(9) « La grande vitesse, c'est une culture. Ceux qui l'ont en veulent toujours plus et ceux qui ne l'ont pas l'écartent. Ici, le train, c'est le fret. Les gens ont une peur viscérale de l'investissement public et du long terme », *Le Figaro*,

<http://www.lefigaro.fr/societes/2012/07/15/20005-20120715ARTFIG00204-les-usa-peu-presses-d-investir-dans-les-trains-a-grande-vitesse.php>, consulté le 10/09/2012.

(10) Nous utilisons le service d'analyse linguistique mis à disposition par le New York Times, <http://www.nytimes.com/interactive/2012/09/06/us/politics/convention-word-counts.html?ref=politics>, consulté le 10/09/2012.

(11) Lors de la convention républicaine, le sénateur, Rand Paul, a mis en lumière ces deux logiques en opposi-

tion: "When I heard the current president say, you didn't build that, I was first insulted, then I was angered and then I was saddened that anyone in our country, much less the president of the United States, believes that roads create business success and not the other way around (...). Without the success of American business, we wouldn't have any roads, bridges or schools", <http://www.nytimes.com/interactive/2012/09/06/us/politics/convention-word-counts.html?ref=politics>, consulté le 10/09/2012.

(12) Pour une comparaison entre le projet californien et le projet Texan, voir: <http://www.govtech.com/transportation/Texas-Californias-High-Speed-Rail-Attempts.html>, consulté le 10/09/2012.

(13) Entre août et septembre 2012, la Commission des Transports au Congrès a réalisé une évaluation du fonctionnement d'Amtrak afin de proposer une réforme de la compagnie ferroviaire.

(14) "Amtrak's \$151 billion high-speed rail plan: Are there cheaper options?", *The Washington Post*, <http://www.washingtonpost.com/blogs/ezra-klein/wp/2012/07/16/amtraks-151-billion-high-speed-rail-plan-are-there-cheaper-options/>, consulté le 10/09/2012.

(15) "Fourth time unlucky", *The Economist*, <http://www.economist.com/blogs/americasview/2012/08/high-speed-rail-brazil>, consulté le 10/09/2012.