



HAL
open science

Le transport ferroviaire interurbain de passagers en Californie : un laboratoire du renouveau ferroviaire aux Etats-Unis ?

Matthieu Schorung

► **To cite this version:**

Matthieu Schorung. Le transport ferroviaire interurbain de passagers en Californie : un laboratoire du renouveau ferroviaire aux Etats-Unis?. Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, 2017. hal-02098109

HAL Id: hal-02098109

<https://hal.science/hal-02098109>

Submitted on 12 Apr 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE TRANSPORT FERROVIAIRE INTERURBAIN DE PASSAGERS EN CALIFORNIE : UN LABORATOIRE DU RENOUVEAU FERROVIAIRE AUX ÉTATS-UNIS ?

Matthieu Schorung

Université Paris-Est Marne la Vallée | « Flux »

2017/1 N° 107 | pages 17 à 35

ISSN 1154-2721

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-flux-2017-1-page-17.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Université Paris-Est Marne la Vallée.

© Université Paris-Est Marne la Vallée. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Le transport ferroviaire interurbain de passagers en Californie : un laboratoire du renouveau ferroviaire aux États-Unis ?

Matthieu Schorung

INTRODUCTION

Le transport ferroviaire de passagers connaît depuis le milieu du XX^e siècle une crise sans précédent aux États-Unis, par manque d'adaptation aux nouvelles contraintes de la demande et à cause de la concurrence de nouveaux modes de transports. En 1970, pour soulager les compagnies ferroviaires privées, l'État fédéral décide de séparer les activités de fret et de passagers et de confier à une compagnie publique, Amtrak, la responsabilité et le monopole du transport ferroviaire interurbain de passagers. Depuis sa création, Amtrak connaît de lourdes difficultés, et est en situation de déficit chronique sous le coup de réformes successives (Nice, 1998 ; Perl, 2002). Malgré des handicaps structurels qui grèvent la santé financière de la compagnie et un manque d'engagement politique et financier qui entrave sa capacité d'investissement, Amtrak enregistre depuis près de deux décennies des chiffres de fréquentation et des revenus en augmentation, passant de 20,9 millions de passagers en 2000 à 31,3 millions en 2016 (Amtrak, 2015) (1). Ce mode de transport connaît une forme de renouveau bien que sa part modale dans le transport de passagers, 0,2 %, reste très modeste (USDOT, 2016).

Après le corridor Nord-Est, liaison à vitesse élevée entre Washington D.C. et Boston, la Californie apparaît comme le territoire le plus favorable à un renouveau ferroviaire. Plusieurs éléments conduisent à parler de renouveau : le dynamisme des trois lignes régionales d'Amtrak, le chantier de ligne à grande vitesse, les nombreux projets ferroviaires envisagés par les différents échelons institutionnels et l'engagement politique et financier de l'État en faveur des modes alternatifs à la voiture.

Cette analyse repose sur l'étude des documents institutionnels des différents acteurs concernés – Amtrak, État fédéral, État de Californie et autorités métropolitaines et régionales. La littérature scientifique sur ce sujet comporte d'importantes lacunes. Un certain nombre de travaux s'intéressent aux problématiques récentes du train ainsi qu'aux opportunités d'un renouveau du mode ferroviaire constatant une progression continue de la fréquentation du réseau Amtrak (Perl, 2002 ; Stilgoe, 2009 ; Gilbert et Perl, 2010 ; Perl, 2012 ; Garrison et Levinson, 2014). Par ailleurs, depuis « l'initiative grande vitesse » de Barack Obama engagée à partir de 2008, des publications sur la question se sont multipliées (Button, 2012 ; Wachs, 2012 ; Levinson, 2012 ; Ryder, 2012 ; Loukaitou-Sideris, 2013). En langue française, une thèse récente apporte un éclairage fondamental sur le réseau ferroviaire californien, bien que l'analyse se concentre sur le projet de ligne à grande vitesse (Ruggeri, 2015a).

L'objectif de cet article est d'apporter une contribution à la connaissance de la géographie ferroviaire de l'Ouest des États-Unis en se concentrant sur la Californie. Ce territoire constitue un véritable laboratoire à la fois du renouveau ferroviaire et de l'implantation de la grande vitesse aux États-Unis, et des innovations institutionnelles relatives au domaine des transports. La première partie de cet article se concentrera sur le réseau conventionnel déséquilibré qui repose sur les services régionaux et à longue distance d'Amtrak. Nous nous intéresserons ensuite au réseau en devenir et à l'implantation de la grande vitesse dans cet État. Dans une troisième partie, nous verrons que la Californie recherche de nouvelles formes de coopération et de gouvernance pour dépasser la complexité des jeux d'acteurs.

**LE RÉSEAU CLASSIQUE ENTRE DYNAMISME
DES LIGNES RÉGIONALES ET CRISE DES SERVICES
À LONGUE DISTANCE**

Partout sur le territoire des États-Unis, le transport ferroviaire interurbain de passagers est assuré par un opérateur unique, la compagnie Amtrak. Elle dispose dans l'Ouest de cinq services à longue distance et de trois services régionaux. Ce réseau conventionnel se trouve dans une situation particulièrement contrastée. Cela reflète un profond antagonisme entre les logiques d'équité territoriale d'un côté et de rentabilité de l'autre. Ce déséquilibre révèle également un fort niveau de concentration de la demande au sein des corridors métropolitains, alors que l'une des missions d'Amtrak est d'assurer une desserte nationale.

**Les services à longue distance dans l'Ouest :
un réseau ferroviaire en crise comme
dans le reste des États-Unis**

Les services à longue distance au niveau national représentent aujourd'hui 15 % de la fréquentation totale de la compagnie Amtrak. Le nombre de passagers est en progression, de 4,1 millions en 2008 à 4,48 millions en 2015, et on constate sur la même période une augmentation de plus de 27 % de leurs revenus de billetterie (Amtrak, 2014a ; NARP, 2016) (2). L'Ouest américain est desservi par cinq services continentaux : le Coast Starlight (Seattle-Los Angeles), le California Zephyr (Chicago-Salt Lake City-Denver-Chicago), le Southwest Chief (Los Angeles-Albuquerque-Chicago), le Sunset Limited (Los Angeles-Nouvelle Orléans) et le Texas Eagle (Los Angeles-Dallas-Chicago). Ces lignes ont un niveau annuel de fréquentation très modeste ainsi qu'une fréquence limitée (Tableau 1).

Tableau 1. Performances des services à longue distance desservant les États de l'Ouest américain

<i>Nom de la ligne</i>	<i>Nombre de voyageurs en 1997</i>	<i>Nombre de voyageurs en 2015</i>	<i>Évolution 1997-2015 (%)</i>	<i>Fréquence des rotations</i>	<i>Vitesse moyenne (en km/h)</i>	<i>Coût d'exploitation en 2011 (en millions de dollars)</i>	<i>Pertes opérationnelles en 2011 (en millions de dollars)</i>
California Zephyr	292 000	371 100	+ 27	Journalière	88	112,5	62,6
Coast Starlight	497 000	450 900	- 9,2	Journalière	64	98,1	53,8
Southwest Chief	257 000	363 000	+ 41,2	Journalière	89	114,5	66,5
Sunset Limited	124 000	99 500	- 19,7	Hebdomadaire (3)	68	51,7	39,1
Texas Eagle	95 000	313 500	+ 230	Hebdomadaire (3)	63	56,7	30,1
Total	1 265 000	1 598 000	+ 26,3	/	74,4	433,5	252,1

Source : <http://www.brookings.edu/research/interactives/2013/AmtrakRoutes> (consulté le 02/03/16) ; (NARP, 2016)

Ces services ont des principes d'organisation spécifiques. Ceux-ci sont pleinement financés par l'État fédéral dans le cadre de sa dotation financière annuelle à Amtrak, et ne reçoivent

aucune aide des États et des gouvernements locaux, mais les États les intègrent à leurs programmes ferroviaires pluriannuels, émettant des vœux d'amélioration du service ou commandant

à Amtrak des études de faisabilité. Les infrastructures empruntées par ces services sont la propriété des compagnies privées de fret ferroviaire. Amtrak dépend donc d'elles pour la

régulation, la maintenance du réseau et l'attribution des sillons (3). Ces lignes sont exceptionnelles tant par leur longueur que par le nombre de territoires desservis (Tableau 2).

Tableau 2. Arrêts intermédiaires et population desservie par les services à longue distance en 2013-2014

<i>Nom de la ligne</i>	<i>Longueur (en kilomètres)</i>	<i>Nombre d'arrêts intermédiaires</i>	<i>Population desservie dans un rayon de 40 km (en millions d'habitants)</i>
California Zephyr	3 924	35 (7 États traversés)	20,9
Coast Starlight	2 216	31 (3 États)	27,8
Southwest Chief	3 645	33 (8 États)	26,5
Sunset Limited	3 211	39 (8 États)	28,1
Texas Eagle	4 390	42 (7 États)	37,2
Total	17 386	180	140,5

Source : NARP, 2013

Lors du vote de la loi fédérale PRIIA – *Passenger Rail Investment and Improvement Act* – en 2008, le réseau continental a été confirmé comme un élément central de l'accessibilité du territoire américain. Ce réseau permet de connecter les communautés locales avec les grandes aires métropolitaines et les *hubs* majeurs comme Chicago ou Los Angeles (Amtrak, 2011). Le nombre d'arrêts intermédiaires contribue à mailler le territoire états-unien, et à préserver ce mode de transport malgré la domination du transport routier et de l'aérien pour les liaisons à longue distance. Toutefois, ces services sont menacés depuis plusieurs décennies à cause de leur manque de rentabilité.

Malgré des revenus en progression – plus de 15 % entre 2010 et 2013 à l'échelle nationale – un grave problème de déséquilibre financier se pose. En effet, le déficit cumulé de l'ensemble de ces lignes dépasse les 600 millions de dollars en moyenne. L'État fédéral subventionne Amtrak et prend donc à sa charge ses pertes opérationnelles (Amtrak, 2014b). La loi PRIIA de 2008 oblige Amtrak à élaborer et à mettre en œuvre des plans de redressement des performances pour chaque ligne, avec en 2010 les premiers plans pour les lignes connaissant le plus de difficultés (Amtrak, 2012a). La situation de certaines d'entre elles est particulièrement détériorée : le Sunset

Limited a un taux de rentabilité médiocre de 24 % et un taux de ponctualité de seulement 27 %. Bien que la fréquentation connaisse une progression assez remarquable sur la période 1997-2015 sur la quasi-totalité des lignes desservant l'Ouest américain, leur modèle économique est en danger. L'idée de prendre en charge les pertes de ce secteur est vigoureusement contestée par les conservateurs et les Républicains qui y voient une preuve de plus de la fragilité d'Amtrak. Pourtant, beaucoup d'élus ruraux veillent à ne pas perdre ces services qui assurent un rôle majeur dans la desserte des communautés rurales (4).

Le principal problème est ici la sous-dotation financière d'Amtrak au regard de ses besoins et des contraintes du modèle économique de ses services à longue distance. Cette dotation est d'ailleurs minime au regard de l'intervention massive du gouvernement fédéral en faveur des autres modes de transports (Perl, 2012) (5). Chaque réforme d'Amtrak contient un volet spécifique consacré aux services à longue distance. La dernière loi fédérale sur les transports, votée en décembre 2015, prévoit de nouveaux objectifs pour ces services et l'expérimentation d'une gestion privée sur trois de ces lignes (6) (Schorung, 2016). Outre l'instabilité financière liée aux décisions du Congrès, le

rapport entre Amtrak et les compagnies de fret est un autre défi majeur. La quasi-totalité des voies empruntées par les services à longue distance dans l'Ouest est la propriété de deux compagnies de classe I (7), BNSF Railway et Union Pacific (UP). Certains tronçons connaissent un trafic de marchandises dense. BNSF et UP octroient donc à Amtrak des sillons très limités, et si le train est en retard, il doit attendre l'attribution par les entreprises-gestionnaires d'un nouveau sillon. L'ancien président d'Amtrak, Joseph Boardman, explique la baisse de la fréquentation et de la ponctualité de ces services en 2014 par le manque de coopération des compagnies privées et par la moindre efficacité de la régulation du trafic (8). Enfin, la concurrence avec l'avion est depuis plusieurs décennies l'une des principales menaces sur les services continentaux. Les performances du train ne correspondent plus aux attentes des voyageurs, notamment des touristes, qui préfèrent emprunter l'avion pour parcourir l'immensité états-unienne. C'est pourquoi la plupart des passagers utilisent ces services comme cabotage sur des distances moyennes. En 2010, moins de 10 % des passagers du Southwest Chief ont effectué le trajet de bout en bout, de Chicago à Los Angeles (Amtrak, 2012b).

Le réseau de lignes continentales constitue la base du réseau ferroviaire interurbain de passagers et peut se concevoir comme le squelette restant de ce que fut le réseau dense pour les passagers au début du XX^e siècle. Mais aujourd'hui, les lignes ferroviaires régionales sont les plus dynamiques et portent un éventuel renouveau ferroviaire dans l'Ouest américain.

Les lignes régionales : véritables vecteurs du renouveau ferroviaire ?

Ces lignes sont des services ferroviaires interurbains à moyenne distance financés par Amtrak et par les États. Dans tout l'Ouest américain, il n'existe que quatre services régionaux (9), et la Californie en compte trois (Figure 1) : le Pacific Surfliner, le San Joaquin, et le Capitol Corridor. Ils sont regroupés sous la marque commerciale *Amtrak California*.

La ligne Pacific Surfliner est aujourd'hui la deuxième ligne la plus fréquentée de tout le réseau Amtrak : 2,4 millions de voyageurs en 2015 contre 1,6 million en 2000. Elle occupe une position exceptionnelle, puisqu'elle relie les deux grandes aires métropolitaines de la Californie du Sud, Los Angeles et San Diego, ainsi que deux villes touristiques littorales importantes – San Luis Obispo et Santa Barbara. La ligne est cogérée

par l'État de Californie via son département des transports, qui apporte 70 % du financement, et par Amtrak, l'opérateur ferroviaire, qui complète le financement (CADoT, 2008a, 2008b). La ligne du Capitol Corridor est la troisième des États-Unis en termes de fréquentation. Le tronçon le plus dynamique est situé entre Sacramento et Oakland où le service est passé de trois rotations journalières en 1991 à seize en 2009 alors que le tronçon Oakland-San José compte aujourd'hui sept rotations par jour. Cette ligne a connu un essor remarquable passant de 173 672 voyageurs en 1991 à 1,5 million en 2015. Les financements sont également partagés entre l'État de Californie et Amtrak mais la gestion de la ligne est déléguée à une autorité administrative spécifique, la Capitol Corridor Joint Powers Agency (CCJPA) (CADoT, 2008a, 2013). La troisième ligne régionale de Californie, San Joaquin, est également dans les cinq lignes les plus fréquentées d'Amtrak. Le service compte deux rotations journalières entre Sacramento et Bakersfield et quatre entre Oakland et Bakersfield. Il rencontre un vif succès auprès des habitants, son niveau de fréquentation est en progression constante : de 801 000 voyageurs en 2005 à 1,2 million en 2015 (CADoT, 2008c ; NARP, 2016). Ces services régionaux d'Amtrak sont particulièrement dynamiques et la Californie déploie, dans ses documents de planification, une vision ambitieuse de développement. Deux objectifs principaux sont énoncés : la mise en place d'un réseau « sans couture » et l'amélioration de la coordination avec les transports urbains et régionaux. L'État propose une approche incrémentale par l'ajout de nouvelles rotations journalières, la réduction du temps de trajet moyen ou la mise en place d'une offre de billetterie intégrée. La Californie représente plus de 20 % du total des voyageurs sur le réseau Amtrak, soit environ 5,1 millions de passagers en 2015 (Tableau 3).

Au regard des chiffres de fréquentation et des projets envisagés pour ces lignes, nous pouvons avancer l'idée que les lignes régionales sont le premier vecteur d'un renouveau du mode ferroviaire pour le transport de passagers en Californie. Ce renouveau, en cours depuis plus d'une décennie, s'appuie donc d'abord sur le réseau existant, qui dessert les territoires métropolitains denses, et moins sur les futurs projets de lignes à grande vitesse. Ce dynamisme des lignes régionales fait ressortir par contraste la situation difficile dans laquelle se trouvent les services à longue distance. Derrière cette situation duale, ressort un affrontement de logiques qui semblent irréconciliables aux yeux de certains acteurs.

Figure 1. Le réseau ferroviaire d'Amtrak en Californie



© Auteur, 2016 ; Sources : Amtrak, 2014b, 2015

- Service du Capitol Corridor
- Service du Pacific Surfliner
- Service du San Joaquin
- Gares principales
- Stations intermédiaires

Tableau 3. Performances des lignes régionales desservant la Californie

Nom de la ligne	Longueur de la ligne (en km)	Nombre d'arrêts intermédiaires	Statut de l'infrastructure (propriété)	Fréquentation en 2015 (en millions)
Capitol Corridor	270	13	265 km (UP) 5 km (Peninsula Corridor Joint Powers Board)	1,46
Pacific Surfliner	565	26	280 km (UP) 35 km (BNSF) 250 km (agences locales et régionales)	2,39
San Joaquin	585	13	444 km (BNSF) 157 km (UP)	1,16
Total	1 420	52	702 km (UP) 479 km (BNSF) 255 km (agences locales et régionales)	5,01

Sources : CADoT, 2008a ; NARP, 2016.

Les logiques, parfois contradictoires, qui marquent ce réseau ferroviaire ouest-américain

La desserte des territoires ruraux est le principal argument utilisé pour maintenir les services à longue distance d'Amtrak. Cette dernière avance que le chemin de fer est essentiel pour ces territoires à cause du déclin des connexions aériennes et par autocar. Le nombre important d'arrêts intermédiaires est le signe d'une priorité donnée à la desserte locale plutôt qu'à une liaison plus rapide des grandes aires métropolitaines (Amtrak, 2014c). Plus de 34 millions de ruraux vivent près de gares Amtrak. Les chemins de fer interurbains sont l'unique mode de transport pour 349 000 habitants des communautés les plus rurales, chiffre qui a augmenté lors de la fermeture d'une centaine de lignes d'autocars jugées non rentables en 2005 (USDOT, 2005 ; BTS, 2010). La non-rentabilité des services à longue distance pose le problème de leur maintien ou de leur restructuration afin de redresser la situation budgétaire d'Amtrak. Le débat est vif entre la nécessaire desserte des territoires ruraux et la rentabilité économique. Pourtant ces lignes sont l'unique mode de transport pour une fraction d'habitants – 29 000 dans le Montana, 15 000 habitants en Californie, 9000 au Nouveau-Mexique (USDOT, 2010). L'État fédéral doit-il accepter de sub-

ventionner comme un service public fondé sur les principes d'équité territoriale et de continuité du service ? La question n'a toujours pas été tranchée en 2016.

Pour les lignes régionales, les logiques sont différentes. L'insertion de ces lignes dans une vision globale d'écomobilité est manifeste en Californie. Le département des Transports californien fait reposer sa politique ferroviaire sur trois piliers : l'alternative aux autres modes de transport, la lutte contre la congestion autoroutière et aéroportuaire, et l'amélioration de la qualité de l'air. La nécessité de développer les modes alternatifs et d'engager un véritable report modal est particulièrement mise en avant (CADoT, 2006) (10). L'interconnexion des réseaux est l'objectif le plus valorisé pour appuyer les initiatives ferroviaires des États qui ont la responsabilité financière des lignes régionales d'Amtrak. Il s'agit de poursuivre le développement de *hubs* multimodaux pour structurer ce réseau en pleine évolution. Le service du San Joaquin par exemple dispose d'une interconnectivité exceptionnelle avec des lignes ferroviaires régionales ou locales – Caltrain, BART, Altamont Commuter Express, etc. – avec quatre services à longue distance d'Amtrak et la ligne régionale Capitol Corridor, ainsi que des connexions indirectes avec les aéroports de la région (CADoT, 2008c).

Un équilibre pourrait être trouvé entre équité territoriale, rentabilité financière et maximisation de la desserte ferroviaire. Toutefois, ni Amtrak ni le département fédéral des Transports et l'État n'ont encore trouvé les solutions qui permettraient de résoudre le problème de ce réseau Amtrak bicéphale déséquilibré. Le vote de la dernière loi fédérale relative aux transports – loi FAST, qui intègre un volet ferroviaire – en décembre 2015 symbolise cette impossibilité des autorités à résoudre cette équation.

LE RÉSEAU FERROVIAIRE EN DEVENIR. LA GRANDE VITESSE : UN OBJECTIF RÉALISTE ?

Les projets de grande vitesse sont de plus en plus présents dans les documents de planification de l'État fédéral, d'Amtrak et de l'État de Californie. Ce foisonnement traduit une forme de réengagement dans le mode ferroviaire même si cela recouvre des réalités très contrastées entre une unique ligne à grande vitesse californienne en cours de construction et des projets plus ou moins réalistes portant une ambition réticulaire pour toute la Californie et les États limitrophes. La Californie est un exemple abouti de réappropriation politique du train pour les déplacements de voyageurs avec pour objectif affiché de constituer un réseau ferré interurbain et métropolitain intégré à l'échelle de l'État.

Vers la grande vitesse ferroviaire : le projet californien

L'État de Californie cherche depuis les années 1990 à construire une ligne à grande vitesse entre Sacramento et San Diego en passant par les deux grandes aires métropolitaines de San Francisco et de Los Angeles. En 1994, le pouvoir législatif de l'État a autorisé la création d'une commission, Intercity High-Speed Rail Commission, qui a pour tâche d'évaluer la faisabilité et l'opportunité d'implanter la grande vitesse ferroviaire en Californie. Le rapport validant cette option a été publié en 1996 alors que, cette même année, est créée l'agence régionale chargée de préparer ce projet, la California High-Speed Rail Authority (CAHSRA). En 2002, un projet d'emprunt de 9,95 milliards de dollars est adopté par la législature mais cet emprunt mettra plus de six ans à être approuvé par référendum. Cette autorité régionale reçoit le soutien de nombreuses villes, comtés et agences publiques de transport (Audikana, 2012 ; Ruggeri, 2015a). En novembre 2008, l'emprunt, désigné sous le terme de « Proposition 1A », est approuvé par les électeurs (CAHSRA,

2011). Le projet de ligne à grande vitesse est accéléré par l'engagement de l'administration Obama en faveur d'un réseau à grande vitesse fondé sur 13 corridors. Le plan de relance de l'économie (11), décidé en réponse à la crise économique et financière mondiale de 2008-2009, consacre huit milliards de dollars de fonds fédéraux à la grande vitesse ferroviaire. La Californie en est de loin le premier bénéficiaire avec près de 3,5 milliards de dollars reçus depuis la fin 2012. Le train à grande vitesse californien prévoit de relier Sacramento, capitale de l'État, au nord, et San Diego au sud en passant par San Francisco et Los Angeles. La ligne va donc s'étendre sur plus de 1200 kilomètres avec 14 arrêts intermédiaires envisagés (Ruggeri, 2015b). Le chantier dans la Vallée centrale sur la nouvelle infrastructure propre à la grande vitesse a démarré au début de l'année 2015 (Figure 2).

La construction de ce nouveau réseau était divisée initialement en cinq grandes étapes (CADoT, 2013) :

- 1^{re} étape : « Initial Construction and Early Investments ». Cela consiste en la construction d'une nouvelle infrastructure dédiée, entre Madera et Bakersfield, soit 210 km de voies, d'ici à 2018. Un budget de 5,8 milliards de dollars a été prévu dont 3,2 milliards de fonds fédéraux ;
- 2^e étape : « IOS » (*Initial Operation Segment*). Cette phase prévoit la réalisation complète, d'ici 2022, du segment initial de la ligne à grande vitesse avec une extension des nouvelles voies, au nord vers Merced et au sud vers la San Fernando Valley. La liaison avec le centre de Los Angeles se fait par l'intermédiaire des lignes de banlieue – Metrolink – et du Pacific Surfliner ;
- 3^e étape : « Bay to Basin ». Cette partie du projet a pour objectif de faire la liaison entre le nouveau segment central et San José, puis San Francisco via l'amélioration de la ligne de banlieue Caltrain (qui dessert la baie de San Francisco). La fin des travaux est prévue pour 2026 ;
- 4^e étape : « Phase 1 Blended System ». Il s'agit là de l'extension de la nouvelle ligne à grande vitesse vers le sud pour relier la gare Union Station de Los Angeles et Anaheim, extension qui devrait être opérationnelle pour 2029-2030 ;
- 5^e étape : « Phase 2 ». Cette nouvelle étape du projet est encore à l'état de préparation avec un tracé non arrêté et un horizon de réalisation situé au-delà de 2040. Elle aura pour but de compléter le réseau en étendant la ligne à grande vitesse jusqu'à Sacramento au nord, et jusqu'à San Diego au sud.

Figure 2. La ligne à grande vitesse californienne



© Auteur, 2016 ; Sources: CAHSRA, 2012, 2016 ; Ruggeri, 2015a

PHASE 1 DU PROJET (2015-2030)

- Premier tronçon Madera-Fresno : 2015-2017
- Première section (IOS) : 2015-2022
- Deuxième section (Bay to Basin) : 2021-2026
- Troisième section (Blended System) : 2015-2028

PHASE 2 DU PROJET (au-delà de 2030-2040)

- ⋯ Sections de la phase 2 (encore non définies)
- Principales gares du futur réseau à grande vitesse

En février 2016, lors de la présentation du nouveau plan financier de la CAHSRA, une modification conséquente du programme de construction du nouveau réseau a été annoncée. À la suite de la construction du tronçon central, la troisième phase initiale « Bay to Basin » devient prioritaire. La CAHSRA estime qu'il est plus urgent d'ouvrir le réseau vers San Francisco et la région de la Baie au regard des perspectives de fréquentation lorsqu'il sera en fonctionnement (CAHSRA, 2016). Cette décision inattendue renverse l'ordre des priorités mais n'est pas de nature, d'après l'autorité californienne, à modifier ou à perturber les seuls travaux réellement engagés dans la Vallée centrale en 2015-2016.

Au-delà de l'approche par phases successives s'étalant de 2015 à 2040, le projet californien se fonde sur la stratégie du « blending » (12) pour mettre en place un réseau « sans couture » et assurer la meilleure interconnexion possible entre les différents réseaux ferroviaires. Cela suppose d'intégrer au mieux le nouveau réseau à grande vitesse avec les lignes interurbaines financées par l'État et les lignes de banlieue. Des améliorations sur ces lignes permettront de faciliter leur intégration avec la ligne à grande vitesse et d'offrir un meilleur service aux usagers indépendamment du calendrier de réalisation de la nouvelle ligne (CAHSRA, 2012). Certains segments du futur réseau sont des voies déjà existantes qu'il est nécessaire d'adapter aux contraintes techniques d'une vitesse plus élevée. Cette stratégie révèle surtout les difficultés financières d'un tel projet. En effet, le plan de développement initial de la CAHSRA prévoyait un investissement total de 98 milliards de dollars pour l'achèvement de la « Phase 1 » (San Francisco-Los Angeles-Anaheim). Le plan de développement révisé en 2012 revoit ce montant à la baisse, à 68 milliards de dollars. Cet écart conséquent de 30 milliards de dollars s'explique par le partage de l'infrastructure qui va être électrifiée entre San José et San Francisco, et par l'utilisation de voies améliorées du réseau de banlieue Metrolink entre Los Angeles et Anaheim (CAHSRA, 2012 ; Ruggeri, 2015a). Enfin, le changement de priorité de la CAHSRA, annoncé en 2016, revêt un caractère essentiellement financier. En effet, la phase de construction vers Los Angeles depuis la Vallée centrale est annoncée comme plus coûteuse que prévue notamment à cause de la traversée des montagnes Tehachapi, alors que l'étape vers San Francisco pose moins de problèmes techniques (CAHSRA, 2016). Depuis le lancement du projet, la CAHSRA doit prendre en compte les contraintes foncières majeures notamment dans les aires métropolitaines qui connaissent depuis plusieurs décennies une

forte croissance. La construction de ces nouvelles infrastructures s'inscrit dans des territoires où les opportunités foncières sont très rares et où les prix du foncier sont particulièrement élevés – San Francisco et région de la Baie.

Le montant total des investissements prévus symbolise à lui seul l'importance exceptionnelle du projet californien de ligne ferroviaire à grande vitesse, qui sera le premier réseau à grande vitesse de l'Ouest américain et le second au niveau national après celui du corridor Nord-Est. Au-delà du projet, l'organisation déployée pour implanter la grande vitesse ferroviaire est à plus d'un titre spécifique. La CAHSRA a la responsabilité exclusive de la construction du réseau à grande vitesse, de la phase d'études jusqu'au démarrage du service (13). Une révision législative de 2002 en fait une autorité permanente (Ruggeri, 2015a ; CAHSRA, 2014). Le projet repose par ailleurs sur un partenariat public-privé. La CAHSRA confie au secteur privé la construction et la maintenance des infrastructures et des équipements. Un opérateur ferroviaire sera chargé de préparer la mise en service de la ligne et il est même envisagé à la fin de la construction de l'« IOS », de confier la concession de la ligne au secteur privé.

Ce projet de ligne à grande vitesse en Californie, après plusieurs décennies d'échecs, de stagnation et de débats, paraît en bonne voie de réalisation, au moins pour les premières étapes programmées. Il place indubitablement la Californie comme l'un des États moteurs du renouveau du mode ferroviaire. Il s'agit là du seul projet de grande vitesse ferroviaire en chantier dans l'Ouest américain. Mais il existe un véritable foisonnement d'idées autour du ferroviaire démontrant un engouement retrouvé pour ce mode de transport.

Des projets nombreux plus ou moins fondés : un autre signe du retour du mode ferroviaire ?

En Californie, les projets de développement du transport ferroviaire de passagers se multiplient depuis le début des années 2000. Les projets les plus avancés sont le plus souvent des prolongations de lignes existantes soutenues par l'État (Tableau 4). Notons également la présence de projets privés, guidés par des logiques économiques s'appuyant sur l'industrie du tourisme comme dans le cas du projet de liaison entre Las Vegas et Los Angeles.

Le blocage voire l'abandon de tel ou tel projet est souvent le résultat de deux facteurs : le financement et le rapport avec

Tableau 4. Les projets ferroviaires en Californie : caractéristiques techniques et perspectives de réalisation

Projet	Localisation	Statut	Soutien politique	Spécificités	Infrastructure propre ou droits de passage sur les lignes de fret	Logiques avancées	Études déjà menées	Fonds	Horizon de réalisation
Coast Daylight	Ligne interurbaine San Francisco-Los Angeles (par la côte)	Public	État de Californie (Caltrans)	- Extension du Pacific Surfliner - Ligne régionale soutenue par l'État - Opérateur : Amtrak	Droits de passage sur des voies appartenant à UP	- Assurer un voyage sans rupture entre San Francisco et Los Angeles - Connecter le centre de la côte au réseau ferroviaire	- LOSSAN Corridorwide Strategic Implementation Plan (2012) - 2013 Coast Strategic Development Plan	Oui	Horizon 2015-2020 (en cours)
Capitol Corridor Extension	Ligne interurbaine entre San Jose et Salinas	Public	CCJPA TAMC (Transportation Agency for Monterey County)	- Extension du Capitol Corridor - Opérateur : Amtrak	Droits de passage sur des voies appartenant à UP	- Assurer une liaison entre Sacramento et la côte - Développer un service ferroviaire dans toute la Silicon Valley	- 2010 Monterey County RTP - 2010 Monterey Bay Area Mobility 2035 Transportation Plan	Oui	Horizon 2020-2025 (en cours)
Capitol Corridor Extension	Ligne interurbaine entre Sacramento et Reno	Public	SACOG Placer County Transport. Planning Agency Nevada County Transport Commission	- Extension du Capitol Corridor - Liaison interétatique - Opérateur : Amtrak	Idem	- Renforcer le service effectué par le California Zephyr - Offrir une liaison entre les aires métropolitaines de San Francisco et de Reno - Liaison récréative et touristique	- Placer County Transportation Planning Agency 2035 RTP	Non	Bloqué (UP refuse de partager ce corridor pour le transport de passagers)

San Joaquin Extension	Ligne interurbaine entre Sacramento et Redding	Public	North State Super Region (16 comtés)	- Extension du San Joaquin - Opérateur : Amtrak	Idem	- Desservir une région dépourvue de ligne régionale - Compléter la desserte du Coast Starlight	-Northern Sacramento Valley Intercity Passenger Rail Feasibility Study (1995)	Non	Bloqué (refus d'UP ; non prise en compte de ce projet par le SACOG)
XTrain Service	Liaison interurbaine entre Los Angeles et Las Vegas	Privé	Pas de soutien public Las Vegas Railway Express Inc.	- Création d'une nouvelle ligne mais utilisation d'infrastructures existantes - Achat de 12 nouvelles rames - Opérateur : Amtrak	Idem (entre Las Vegas, NV et Daggett, CA)	- Liaison récréative et touristique - Accroître les flux touristiques vers Las Vegas	N/A	Oui (fonds privés : projet à 100 millions \$)	Horizon 2015-2020 (en cours)
Desert Xpress West	Liaison interurbaine entre Victorville, CA et Las Vegas	Privé	État de Californie (Caltrans) LACMTA High Desert Corridor Joint Powers Agency	- Création d'une nouvelle ligne complète - Achat de 16 nouvelles rames - Grande vitesse - Opérateur privé	Infrastructure propre	- Liaison récréative et touristique - Connecter la mégapole de Los Angeles et le pôle touristique de Las Vegas	N/A	Oui (fonds privés : projet estimé à 6.9 milliards \$)	Horizon 2035
Western High Speed Rail	Ligne interurbaine entre Phoenix, Tucson, Las Vegas et Los Angeles	Public	WHSRA Certains États	- Construction de nouvelles voies - Grande vitesse ferroviaire - Ligne interétatique - Opérateur privé	Infrastructure propre	- Construire un réseau à grande vitesse pour structurer tout le Sud-Ouest - Lier ce réseau au réseau californien en construction	- Southwest Multi-State Rail Planning Study (2014)	N/A	Horizon 2030-2050

Sources : 2013 California State Rail Plan, 2013 Coast Corridor Service Development Plan, 2007-08-2017-18 California State Rail Plan, Western High Speed Rail Alliance Fact Sheet, Southwest Multi-State Rail Planning Study 2014

les compagnies de fret. Les deux projets en Californie de liaison à grande vitesse par sustentation électromagnétique sont des exemples-types du projet ambitieux, soutenu par des autorités politiques – ici essentiellement des acteurs locaux et régionaux – mais qui ne se concrétise pas faute de moyens financiers (CADoT, 2008).

Par ailleurs, il existe des conflits entre les acteurs politiques, Amtrak et les compagnies privées de fret ferroviaire. Deux projets situés en Californie, l'un concernant l'extension de la ligne régionale Capitol Corridor de Sacramento vers Reno (Nevada) et l'autre concernant l'extension du San Joaquin de Sacramento à Redding (Californie), nécessitent des droits de circulation supplémentaires sur des voies détenues par l'Union Pacific. Les voies concernées par ces deux extensions de service connaissent des flux de marchandises en constante augmentation. L'UP estime, de manière unilatérale, qu'autoriser le passage de trains de voyageurs dans ces corridors nuirait à ses intérêts commerciaux (CADoT, 2013). Les deux projets d'extension sont donc aujourd'hui à l'arrêt à cause de la prise de position de l'UP qui occupe une position dominante dans ces discussions.

Le recensement des projets ferroviaires dans les documents institutionnels révèle l'extrême diversité des projets envisagés. Il apparaît que la plupart d'entre eux sont hypothétiques et relèvent davantage de l'utopie d'un réseau à grande vitesse radial que de programmes stables avec un financement et un échéancier crédibles. Il n'en demeure pas moins qu'une telle profusion de propositions constitue un autre indice du retour dans les esprits, dans les discours et dans la littérature institutionnelle de ce mode de transport pour les passagers. La Californie est à la pointe dans ce domaine et imagine même un réseau ferroviaire « sans couture » à l'échelle de tout l'État.

Les premiers pas vers un réseau californien « sans couture » à horizon 2030-2040

L'État de Californie et les acteurs locaux, s'inscrivant dans une vision globale d'écomobilité, se sont engagés dans la voie d'un réseau intégré qui réponde aux attentes des habitants. Les agences et les acteurs locaux de Californie du Sud se sont regroupés afin de mieux coordonner les différents services de transports infra- et interurbains. Le programme *Rail to Rail* est un exemple de cette intégration voulue puisqu'il met en place une billetterie intégrée entre le Pacific Surfliner, et des trains de banlieue – le Metrolink et le Coaster. Les billets pris

pour voyager sur l'une des trois lignes régionales comprennent une correspondance gratuite vers les autres services urbains (CADoT, 2013). Les documents administratifs relatifs à la ligne du San Joaquin insistent sur l'intégration des lignes régionales au futur réseau à grande vitesse. Les lignes ferroviaires classiques sont considérées comme cruciales pour la mise en route des travaux sur le premier segment de la ligne à grande vitesse dans la Vallée centrale de Californie. Le service San Joaquin, par sa position dans la San Joaquin Valley et par sa forte connectivité avec la région de Sacramento et la baie de San Francisco, peut nourrir le trafic de la ligne à grande vitesse. En juin 2013, un accord est signé entre la SJJPA – San Joaquin Joint Powers Agency – la Californie et la CAHSRA pour coordonner la politique ferroviaire et les projets à venir dans ce corridor (SJJPA, 2014). Plusieurs obstacles demeurent quant à cette intégration à l'échelle de l'État : la coordination des grilles horaires, la mise en place d'un service de billetterie régional, l'uniformisation de la signalisation, la création d'une liaison ferroviaire rapide directe entre San Francisco et Los Angeles (CADoT, 2013).

Trois projets ont pour objectif de connecter la Californie du Nord et la Californie du Sud dans un seul et même réseau ferroviaire avec la ligne à grande vitesse comme axe central. L'ouverture de la ligne Coast Daylight d'ici 2020 permettra de compléter le service offert par le Pacific Surfliner et établira une liaison ferroviaire directe entre les deux grandes aires métropolitaines californiennes. La réalisation du second segment de la ligne à grande vitesse au bas de la San Joaquin Valley permettra de relier Merced à la San Fernando Valley, et à l'horizon 2040, la construction de la première phase de la ligne à grande vitesse reliera Los Angeles, Anaheim, San José et San Francisco.

L'objectif des autorités californiennes tel qu'affirmé dans leur plan de transports est de fondre le système à grande vitesse dans le système ferroviaire infra-urbain et interurbain existant en coordonnant la grille tarifaire, la billetterie, les grilles horaires et les équipements. Afin de mettre en œuvre cet objectif, une commission de travail *ad hoc* a été constituée par la CAHSRA : le NCRPWG (Northern California Rail Partners Working Group). Elle se compose de représentants de la CAHSRA, de Caltrans (ou CADoT), de la CCJPA – Capitol Corridor Joint Powers Agency – de l'administration fédérale et des opérateurs ferroviaires locaux concernés. Le principal objectif du NCRPWG est de travailler à un système ferroviaire unifié pour tout le nord de la Californie, désigné sous le terme de NCURS – Northern California Unified Rail Service. Celui-ci

va regrouper les lignes régionales du San Joaquin et du Capitol Corridor et l'Altamont Corridor Express, afin d'améliorer la gestion de ces services ferroviaires et de créer un réseau intégré à l'échelle régionale, de Bakersfield à Sacramento en passant par la baie de San Francisco. Le NCURS, dont la mise en place est prévue pour 2018, aura pour tâche d'accroître la fréquence du service et de réduire les temps de parcours au moment où le premier tronçon de la ligne à grande vitesse sera en voie d'achèvement (CADoT, 2013). Il s'agit là du premier acte en direction d'une gestion intégrée à l'échelle régionale, qui peut apporter un retour d'expérience intéressant pour d'autres régions états-uniennes où la question de la régionalisation des problématiques de transports se pose (Figure 3).

Cette perspective d'intégration régionale des lignes interurbaines en Californie repose essentiellement sur l'engagement de l'État de Californie. L'engagement financier et institutionnel des États dans les lignes régionales d'Amtrak est de plus en plus important, depuis le vote des lois fédérales PRIIA en 2008 et FAST en 2015. Ces éléments révèlent des évolutions sensibles dans les jeux d'acteurs autour des problématiques ferroviaires.

LA CALIFORNIE : TERRITOIRE D'INNOVATION INSTITUTIONNELLE ?

Derrière le réseau Amtrak et les multiples projets ferroviaires qui marquent de plus en plus de leur empreinte le système de transport californien, nous retrouvons des jeux d'acteurs particulièrement complexes. Cela nous permet de considérer les évolutions institutionnelles qui concernent les politiques de transports aujourd'hui.

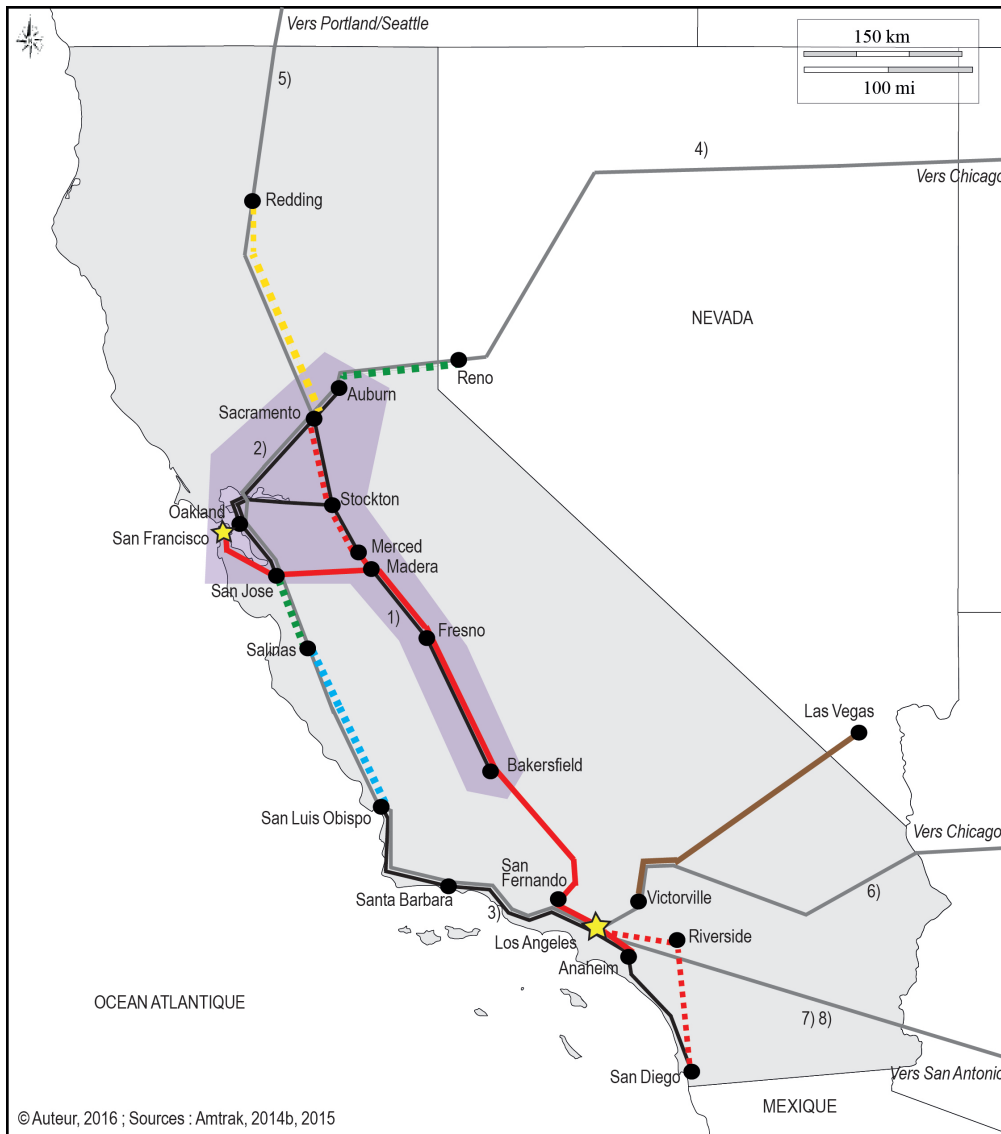
Une première évolution institutionnelle : le transfert des responsabilités de l'État fédéral à l'État de Californie

Depuis sa création en 1970, Amtrak connaît des difficultés récurrentes liées à sa sous-dotation financière par l'État fédéral et à son isolement institutionnel. Elle ne dispose pas d'une source de financement propre et pérenne, à la différence des secteurs autoroutier et aérien, et subit des réformes successives qui visent à restructurer ses services et son fonctionnement pour restaurer son équilibre budgétaire. Or son modèle économique étant en partie fondé sur les services à longue distance, l'équilibre n'a jamais pu être atteint. Amtrak pâtit avant tout d'un engagement financier et politique trop erratique de la part de l'autorité fédérale (Nice, 1998 ; Perl, 2002).

La loi PRIIA consacre cette première évolution institutionnelle. Elle a pour objectif d'assurer la pérennité d'Amtrak et de soutenir une amélioration de la fréquentation du réseau interurbain (Gilbert et Perl, 2010). Cette loi a plusieurs objectifs essentiels dont le transfert complet des lignes régionales d'Amtrak aux États. En effet, la gestion opérationnelle de toutes les lignes régionales d'Amtrak est transférée aux départements des transports des États – le transfert ayant été achevé à la fin de l'année 2015. Cette loi autorise par ailleurs le lancement de trois nouveaux programmes fédéraux d'aide à l'investissement pour soutenir les projets ferroviaires de transport de passagers (FRA, 2009a). L'ARRA de 2009 – American Recovery and Reinvestment Act – traduit dans la législation le plan de relance de l'économie décidé par l'administration Obama en réponse à la crise mondiale de 2008. Cette loi prévoit huit milliards de dollars pour le transport ferroviaire et la grande vitesse (FRA, 2009b). Cette première réforme de l'administration Obama a pour but de concrétiser l'engagement personnel de B. Obama sur le transport ferroviaire et de répondre aux critiques en exerçant un contrôle accru sur Amtrak. La nouvelle loi fédérale relative aux transports – FAST Act – a été votée par le Congrès en décembre 2015. Dans un volet consacré au mode ferroviaire, un compromis a été dégagé entre les Démocrates et les Républicains pour réformer une fois encore Amtrak tout en garantissant la pérennité de ses services. Quatre chantiers sont identifiés comme prioritaires : l'amélioration de la transparence financière et des méthodes de gestion d'Amtrak, la séparation claire des budgets et des investissements affectés au corridor Nord-Est, la confirmation du rôle des États dans la gestion des lignes régionales, un nouveau programme de redressement pour les services à longue distance avec l'expérimentation d'une délégation à un opérateur privé (U.S. House of Representatives, 2015 ; Schorung, 2016). Malgré ce transfert, l'État fédéral demeure un financeur majeur du mode ferroviaire, par ses dotations annuelles à Amtrak et par d'autres programmes spécifiques. Cet échelon est l'un des deux investisseurs principaux dans le projet à grande vitesse californien avec l'État de Californie (Ruggeri, 2013).

La Californie est particulièrement en pointe dans le nouveau ferroviaire depuis plusieurs années et apparaît comme un modèle d'engagement. Elle est aujourd'hui la tête de pont de ce projet depuis son lancement en 1993 et la création en 1996 de l'autorité administrative chargée de la ligne. Deux gouverneurs lui ont apporté un soutien décisif : Arnold Schwarzenegger (2003-2011) et Jerry Brown (depuis 2011). L'État est l'acteur

Figure 3. Un réseau ferroviaire intégré californien à horizon 2040



© Auteur, 2016 ; Sources : Amtrak, 2014b, 2015

- | | |
|---|---|
| <p>Réseau classique</p> <p><i>Services régionaux à moyenne distance d'Amtrak</i></p> <p>1) San Joaquin
2) Capitol Corridor
3) Pacific Surfliner</p> <p><i>Services à longue distance d'Amtrak</i></p> <p>4) California Zephyr
5) Coast Starlight
6) Southwest Chief
7) Texas Eagle
8) Sunset Limited</p> <p>Projets d'extension</p> <p>Coast Daylight
Capitol Corridor Extension 1
Capitol Corridor Extension 2
San Joaquin Extension</p> | <p>Futur réseau à grande vitesse</p> <p>Ligne californienne portée par la CAHSRA</p> <p>— Phase 1 du projet
- - - Phase 2 du projet</p> <p>— Projet privé XPress West</p> <p>● Gares ferroviaires principales</p> <p>★ Projets de nouvelles gares centrales</p> <p>○ Northern CA Unified Rail Service (Capitol Corridor, San Joaquin, ACE)</p> |
|---|---|

politique central puisque les budgets sont votés chaque année à l'Assemblée et au Sénat de l'État et parce qu'il a été chargé d'organiser le référendum en 2008 afin que les Californiens se prononcent sur ce projet (Ruggeri, 2013). Il convient de préciser que la gestion des services régionaux d'Amtrak, désormais transférés, et le chantier de la LGV s'effectuent au sein d'un seul État, ce qui facilite la conduite de ces divers projets, alors que bien d'autres services s'étendent sur plusieurs États dans le reste des États-Unis.

Une seconde évolution institutionnelle. Une gestion décentralisée grâce à l'émergence de l'échelon métropolitain

L'enchevêtrement des compétences et la multiplicité des acteurs rendent le portage des projets de transports complexe bien que l'État de Californie conserve un rôle essentiel dans ce domaine. Pour expliciter la consolidation de l'échelon métropolitain comme un acteur de plus en plus présent dans les politiques ferroviaires, la Californie est un cas particulièrement pertinent puisque ses trois lignes régionales présentent chacune un degré de décentralisation différent.

Le service du San Joaquin est issu d'un partenariat entre l'État de Californie, *via* son département des Transports qui s'occupe de l'administration et du financement, et la compagnie Amtrak qui est l'opérateur ferroviaire. Au sein du CADoT, deux comités sont chargés de représenter les élus locaux : le San Joaquin Valley Rail Committee (SJVRC) qui se compose de membres d'Amtrak, des compagnies de fret, des MPO (Metropolitan Planning Organization) (14), d'autres commissions de l'État et de la Southern California Association of Governments ; le SJVRC Technical Advisory Committee composé de représentants d'Amtrak, du département californien des Transports, des compagnies de fret BNSF et UP (CADoT, 2008b). En prévision de l'application de la loi PRIIA, l'État de Californie a provisionné plus de 42 millions de dollars pour le San Joaquin dans son budget 2013-2014 contre 31 millions l'année précédente (SJJPA, 2014). Toutefois, la gestion du San Joaquin est en pleine évolution. En effet, l'Intercity Passenger Rail Act de 2012, ratifié par le gouverneur de Californie, met en place la SJJPA qui marque un transfert de compétences depuis l'État vers cette structure déconcentrée afin que celle-ci prenne en charge toutes les compétences relatives à la ligne du San Joaquin. Le transfert complet a été achevé en juillet 2015. Cette nouvelle autorité administrative est composée de représentants de toutes les agences régionales et locales concernées par cette ligne

et dispose de toutes les prérogatives dont la coopération avec Amtrak, la supervision des services de bus au sein du corridor, la planification des futurs travaux, la coordination des horaires et des services de billetterie avec les autres moyens de transport et la promotion commerciale du San Joaquin. L'État conserve malgré tout un rôle non négligeable à travers le financement, la préparation des demandes de fonds auprès de l'État fédéral ou l'achat du matériel roulant.

Le Capitol Corridor représente quant à lui le seul exemple abouti de transfert de compétences depuis l'État de Californie vers une autorité administrative propre. C'est au 1^{er} juillet 1998 que l'État et la CCJPA ont conclu l'accord final de transfert pour conférer l'entière responsabilité du Capitol Corridor à la CCJPA. Celle-ci est gestionnaire de la ligne, supervise les opérations d'Amtrak, met à l'étude les améliorations et les investissements nécessaires au réseau, promeut la ligne et enfin sert d'intermédiaire entre Amtrak et Union Pacific. Amtrak, *via* un contrat d'exploitation, est l'opérateur du service également en charge de la maintenance du matériel roulant. L'État finance les dépenses de fonctionnement et la plupart des investissements, et il possède tout le matériel roulant. La CCJPA rassemble seize membres de six agences régionales ou locales de transports (CCJPA, 2014). Il s'agit d'une autorité administrative spécifique, détachée du département des Transports, mais il n'est pas possible de parler d'autorité autonome puisqu'elle ne l'est pas sur le plan financier. La ligne Capitol Corridor continue à être financée en totalité par les fonds étatiques. Toutefois, il y a là un modèle novateur de pilotage par les acteurs locaux et de cogestion avec le département des Transports de l'État.

Ces évolutions rappellent à quel point les acteurs locaux sont incontournables dans l'ensemble des politiques publiques non dévolues à l'État fédéral. La multiplicité des acteurs à tous les échelons de la vie politique et administrative des États-Unis rend la conduite des projets difficile, car ces agences, conseils ou autorités ne sont pas uniquement là pour représenter leurs territoires et leurs administrés dans des instances supérieures. Ils disposent de prérogatives dans le domaine des transports, de la planification urbaine et de l'usage des sols qui en font des acteurs incontournables. Cette situation conduit à une complexification croissante des jeux d'acteurs et pousse les autorités politiques à inventer de nouvelles formes de gouvernance ou des espaces de coopération innovants qui servent à valoriser et développer les initiatives en faveur du transport ferroviaire.

CONCLUSION

Grâce au dynamisme du réseau ferroviaire existant, au chantier de ligne à grande vitesse californienne et aux multiples projets élaborés par son département des transports, la Californie est un véritable laboratoire du renouveau ferroviaire aux États-Unis. En dehors du corridor Nord-Est, ce territoire offre un niveau d'engagement inédit dans les politiques de transport ferroviaire. L'État ainsi que les collectivités locales, appuyés financièrement et politiquement par l'État fédéral, s'engagent, dans les documents de planification, à un approfondissement de la politique ferroviaire et des réseaux infra- et interurbains. Cet engagement est confirmé par les décisions budgétaires californiennes qui consacrent des sommes inédites au mode ferroviaire et aux modes alternatifs au sens large. Cette politique volontariste est encouragée par le dynamisme des lignes régionales d'Amtrak. Cette étude de cas permet d'avancer l'idée selon laquelle le renouveau ferroviaire aux États-Unis passe d'ores et déjà par le réseau régional des États. Par ailleurs, les nombreux projets marquent également un engouement retrouvé pour le transport ferroviaire de passagers, même si ces projets souffrent des complexités institutionnelles inhérentes au secteur ferroviaire et encore d'un manque de moyens financiers. L'enjeu principal aujourd'hui en Californie est d'intégrer le réseau ferroviaire interurbain au réseau ferré régional et métropolitain, ainsi qu'à la future ligne à grande vitesse.

Il n'en demeure pas moins que la stratégie californienne doit faire face à certains défis qui limitent les ambitions de l'État en matière de politique ferroviaire notamment, les incertitudes liées au financement de ces initiatives, les relations parfois difficiles avec les compagnies de fret qui possèdent une grande partie du réseau ferroviaire, les difficultés inhérentes à la forte urbanisation de la Californie, ou encore l'instabilité

de l'opinion publique. Le projet de ligne à grande vitesse cristallise une partie de ces problèmes, puisque la CAHSRA n'a pas la certitude de disposer de tous les fonds nécessaires d'ici 2040 et doit faire face aux contraintes foncières importantes pour ses projets de construction. En outre, l'État de Californie est contraint d'affronter un retournement progressif de l'opinion publique depuis 2008 en défaveur du projet, alors que des mouvements NIMBY (*Not In My BackYard*) continuent de s'y opposer vigoureusement.

La Californie est également le reflet des évolutions institutionnelles aujourd'hui en cours dans le champ des politiques de transports. Amtrak étant une compagnie publique financée par l'État fédéral, ce dernier a un rôle tout particulier à jouer mais ce double mouvement de transfert entre les différents échelons administratifs marque une réappropriation politique multiscale certaine. La gestion du chantier de la ligne à grande vitesse, par une autorité régionale autonome, et le transfert de la gestion des lignes régionales d'Amtrak vers le département californien des Transports confirment le mouvement de décentralisation des politiques ferroviaires et la place essentielle des États fédérés. Toutefois, il est encore trop tôt pour évaluer les impacts de l'émergence des intérêts régionaux sur cette nouvelle dynamique ferroviaire, notamment sur le plan financier et sur le plan de la desserte et de l'offre de services.

*Matthieu Schorung est doctorant en géographie à l'Université Paris-Est, au Laboratoire Ville Mobilité Transport (UMR-T 9403). Sa thèse, effectuée sous la direction de Pierre Zembri, s'intitule « Le transport ferroviaire de passagers aux États-Unis, entre réappropriation politique, conflictualités institutionnelles et processus de territorialisation. »
matthieu.schorung@enpc.fr*

NOTES

(1) <http://www.transportation.gov/fastlane/amtrak-ridership-breaks-10th-record-11-years> ; <http://media.amtrak.com/2016/11/amtrak-delivers-strong-fly-2016-financial-results/> (consulté le 15/10/2016).

(2) Amtrak possède 15 services à longue distance, soit 29 700 kilomètres de réseau desservant 39 États et 318 municipalités et aires métropolitaines. Ce réseau est le seul service ferroviaire interurbain de passagers dans 23 États (Amtrak, 2014a).

(3) La loi de 1970 portant création d'Amtrak précise que les trains de voyageurs ont la priorité sur les trains de marchandises. Or dans les faits, les entreprises de fret organisent le trafic

comme bon leur semble suivant leurs propres intérêts commerciaux.

(4) Tate C., 2014, Without federal aid, Amtrak could leave rural areas behind, *The Wichita Eagle*, 6 août.

(5) Le gouvernement fédéral en 2009 a aidé le secteur des transports à hauteur de 42,7 milliards de dollars dont 24,9 milliards pour l'aérien, 8,5 pour le maritime et le fluvial, 5,8 pour l'autoroutier, mais seulement 1,8 milliard pour Amtrak. Ces chiffres ne prennent en compte que les aides directes versées par le gouvernement fédéral, il faut prendre en compte également les sources de revenus dédiées à chaque mode, notamment le Highway Trust Fund qui apporte 37,4 milliards de

dollars au secteur autoroutier en 2009, alors que le chemin de fer ne dispose pas d'une source de revenus dédiée et pérenne. À cela s'ajoutent les dépenses engagées pour le monde autoroutier par les États et les gouvernements locaux qui s'élèvent à plus de 57,8 milliards de dollars en 2008 (Bureau of Transportation Statistics, 2012).

(6) FAST Act 2015.

(7) Aux États-Unis, les compagnies ferroviaires sont réparties en trois classes selon leur chiffre d'affaires annuel (classes I, II, III). Les compagnies dites de classe I sont les plus grandes entreprises de fret ferroviaire (chiffre d'affaires de plus de 300 millions de dollars).

(8) King L., 2014, Amtrak posts ridership growth, but long-distance lines lag, *USA Today*, 27 octobre.

(9) La quatrième ligne régionale est la ligne Amtrak Cascades qui se situe dans le nord-ouest des États-Unis, reliant Eugene (Oregon) à Vancouver au Canada en passant par Portland et Seattle.

(10) Plus de huit millions de passagers prennent l'avion pour se déplacer de l'aire métropolitaine de San Francisco à celle de Los Angeles. Dans le même temps, l'aéroport international de Los Angeles – LAX – dont la fréquentation est de 62 millions de passagers en 2012, devrait atteindre la limite de ses capacités en 2022. D'après les dernières projections,

la population californienne devrait passer de 38 à 50 millions d'habitants d'ici à 2050 (CAHSRA, 2014).

(11) American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) de 2009.

(12) Plusieurs traductions sont possibles : intégration, incorporation, fusion.

(13) La CAHSRA est considérée comme le chef de file du projet californien. Mais cette autorité doit prendre en considération, outre le secteur privé, un grand nombre de partenaires publics : les autres départements de l'État de Californie (département des Transports, département des Finances), l'administration fédérale (Federal Railroad Administration), les agences régionales et locales de transport et les municipalités.

(14) Les MPO sont des agences publiques métropolitaines ou régionales créées par l'État fédéral dans les métropoles de plus de 50 000 habitants. Elles fonctionnent comme un consortium incluant des élus, des organismes publics et privés et des associations d'habitants. Certaines fonctionnent comme des conseils gouvernementaux régionaux, alors que les autres se cantonnent aux prérogatives en matière de transports. Plusieurs lois fédérales renforcent le statut et le financement des MPO : la loi ISTEA de 1991, la loi TEA de 1998, la loi SAFETEA-LU de 2005 et la loi FAST Act de 2015 (Billard et Chevalier, 2012).

BIBLIOGRAPHIE

- AMTRAK, 2011, *Annual Report Fiscal Year 2011*, Washington D.C.: Amtrak.
- AMTRAK, 2012a, *State-Supported Corridor Trains, FY 2011-12*, Washington D.C.: Amtrak.
- AMTRAK, 2012b, *PRIIA Section 210 FY 2012 Performance Improvement Plan*, Washington D.C.: Amtrak.
- AMTRAK, 2014a, *National Amtrak Fact Sheet FY 2013*, Washington D.C.: Amtrak.
- AMTRAK, 2014b, *Strategic Plan FY2014-FY2018*, Washington D.C.: Amtrak.
- AMTRAK, 2014c, *FY 2014 Budget and Business Plan/FY 2014-2018 Five Year Financial Plan*, Washington D.C.: Amtrak.
- AMTRAK, 2015, *National Amtrak Fact Sheet FY 2014*, Washington D.C.: Amtrak.
- AUDIKANA A., 2012, La Grande vitesse ferroviaire au miroir des élections américaines, *Flux*, 2012/2 (N° 88), p. 71-73.
- BILLARD G., CHEVALIER J., 2012, *Géographie et géopolitique des États-Unis*, Paris : Hatier.
- BTS – BUREAU OF TRANSPORTATION STATISTICS, 2010, *The U.S. Rural Population and Scheduled Intercity Transportation in 2010: A Five-Year Decline in Transportation Access*, Washington D.C.: RITA U.S. Department of Transportation.
- BTS – BUREAU OF TRANSPORTATION STATISTICS, 2012, *Government Transportation Financial Statistics*, Washington D.C.: RITA U.S. Department of Transportation.
- BUTTON K., 2012, Is there any economic justification for high-speed railways in the United States?, *Journal of Transport Geography*, N° 22, p. 300-302.
- CADOT – CALIFORNIA DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 2006, *California Transportation Plan 2025*, Sacramento: Caltrans.
- CADOT – CALIFORNIA DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 2008a, *California State Rail Plan 2007-08 to 2017-18*, Sacramento: Caltrans.
- CADOT – CALIFORNIA DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 2008b, *Pacific Surfliner Route FFY 2007-2008 Business Plan*, Sacramento: Caltrans.
- CADOT – CALIFORNIA DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 2008c, *San Joaquin Route FFY 2007-2008 Business Plan*, Sacramento: Caltrans.
- CADOT – CALIFORNIA DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 2013, *California State Rail Plan*, Sacramento: Caltrans.
- CAHSRA – CALIFORNIA HIGH-SPEED RAIL AUTHORITY, 2011, *Draft 2012 Business Plan*, Sacramento: CAHSRA.
- CAHSRA – CALIFORNIA HIGH-SPEED RAIL AUTHORITY, 2012, *Revised 2012 Business Plan. Building California's Future*, Sacramento: CAHSRA.
- CAHSRA – CALIFORNIA HIGH-SPEED RAIL AUTHORITY, 2014, *2014 Business Plan. Connecting California*, Sacramento: CAHSRA.
- CAHSRA – CALIFORNIA HIGH-SPEED RAIL AUTHORITY, 2016, *Draft 2016 Business Plan. Connecting and Transforming California*, Sacramento: CAHSRA.
- CCJPA – CAPITOL CORRIDOR JOINT POWERS AUTHORITY, 2014, *Intercity Passenger Rail Service, Business Plan Update, FY 2014-15 – FY 2015-16*, East Oakland: CCJPA

- DEAKIN E., CERVERO R., 2008, The Challenge of Urban Transportation in California, *Access*, N° 32, p. 10-17.
- FRA – FEDERAL RAILROAD ADMINISTRATION, 2009a, *Overview, Highlights and Summary of the Passenger Rail Investment and Improvement Act of 2008*, U.S. Department of Transportation
- FRA – FEDERAL RAILROAD ADMINISTRATION, 2009b, *Vision for High-Speed Rail in America*, U.S. Department of Transportation
- GARRISON W., LEVINSON D., 2014, *The Transportation Experience: Policy, Planning and Deployment*, New York: Oxford University Press.
- GILBERT R., PERL A., 2010, *Transport Revolutions. Moving People and Freight Without Oil*, Gabriola Island: New Society Publishers.
- LEVINSON D., 2012, Accessibility impacts of high-speed rail, *Journal of Transport Geography*, N° 22, p. 288-291.
- LOUKAITOU-SIDERIS A., 2013, New Rail Hubs Along High-Speed Rail Corridor in California, *Urban Design Challenges, Transport Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2350, p. 1-8.
- NARP – NATIONAL ASSOCIATION OF RAILROAD PASSENGERS, 2013, *Amtrak Fact Sheet: Long Distance Sector*, Washington D.C.: NARP.
- NARP – NATIONAL ASSOCIATION OF RAILROAD PASSENGERS, 2016, *Amtrak Fact Sheet Per Service*, Washington D.C.: NARP.
- NICE D., 1998, *Amtrak: the History and Politics of a National Railroad*, Boulder: Lynne Rienner.
- PERL A., 2002, *New Departures Rethinking Rail Passenger Policy in the Twenty-First-Century*, Lexington: University Press of Kentucky
- PERL A., 2012, Assessing the recent reformulation of United States passenger rail policy, *Journal of Transport Geography*, N° 22, p. 271-281.
- RUGGERI C., 2013, The High-Speed Rail Project and Local Government in California: A New Institutional Process?, *Selected Proceedings, 13th World Conference on Transport Research*, 15-18 juillet.
- RUGGERI C., 2015a, *Le projet de grande vitesse ferroviaire en Californie : entre appropriation culturelle, ancrage territorial et restructuration urbaine*, thèse de doctorat, sous la direction de Pierre Zembri, Université de Cergy-Pontoise.
- RUGGERI C., 2015b, Le train à grande vitesse en Californie : un « train pour nulle part » ?, *Transports urbains*, N° 126, p. 3-9.
- RYDER A., 2012, High Speed Rail, *Journal of Transport Geography*, N° 22, p. 303-305.
- SJJPA – SAN JOAQUIN JOINT POWERS AUTHORITY, 2014, *San Joaquin Joint Powers Authority Business Plan*, Stockton: SJJPA
- SCHORUNG M., 2016, Nouvelle loi transports aux États-Unis : monument législatif, intentions de réformes et permanence des déséquilibres fondamentaux, *Flux*, 2016/1-2 (N° 103-104), p. 102-106.
- STILGOE J. R., 2009, *Train Time: Railroads and the Imminent Reshaping of the United States Landscape*, Charlottesville: University of Virginia Press.
- USDOT – UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 2005, *Scheduled Intercity Transportation: Rural Service Areas in the United States*, Washington D.C.: Research and Innovative Technology Administration.
- USDOT – UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 2010, *The U.S. Rural Population and Scheduled Intercity Transportation in 2010: A Five-Year Decline in Transportation Access*, Washington D.C.: RITA Bureau of Transportation Statistics.
- USDOT – UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 2016, *Pocket Guide to Transportation*, Washington D.C.: Bureau of Transportation Statistics.
- UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2015, *FAST Act. The Fixing America's Surface Infrastructure Act Summary*, Washington D.C.: Transportation & Infrastructure Committee, House of Representatives
- WACHS M., 2012, Planning for High-Speed Rail, *Access*, N° 41, p. 38-40.

Résumé – Matthieu Schorung – Le transport ferroviaire interurbain de passagers en Californie : un laboratoire du nouveau ferroviaire aux États-Unis ?

Le transport ferroviaire interurbain de passagers aux États-Unis connaît depuis la fin des années 1990 une progression continue de sa fréquentation, bien que sa part modale demeure très modeste. Cette redécouverte du train est encouragée par un contexte favorable lié à l'engagement ferroviaire de l'administration Obama, à une congestion croissante des réseaux autoroutiers et aériens et à une prise de conscience des enjeux de l'écomobilité. Certains territoires apparaissent comme particulièrement favorables à un renouveau du mode ferroviaire notamment le Nord-Est et la Californie. Cet État est aujourd'hui très engagé, politiquement et financièrement, dans le transport ferroviaire de passagers : lignes régionales d'Amtrak, chantier de ligne à grande vitesse, planification de nombreux projets, projet de réseau intégré à l'échelle de l'État. Tous ces éléments conduisent à envisager la Californie comme un laboratoire du nouveau ferroviaire pouvant inspirer d'autres États. Malgré une organisation complexe du secteur ferroviaire aux États-Unis et un enchevêtrement d'acteurs, l'État de Californie est parvenu à construire une nouvelle stratégie visant à faire du train une alternative crédible à la voiture et à l'avion. Il met pour cela en œuvre une stratégie diversifiée et globale, s'adaptant à différents contextes territoriaux et institutionnels, et allant même jusqu'à la mise en place de formes de gouvernance innovantes.

Mots-clés : États-Unis, Californie, Amtrak, grande vitesse, transport ferroviaire

Abstract – Matthieu Schorung – Interurban Passenger Rail in California: A Laboratory of Rail Renewal in the United States?

Although its modal share remains very limited, intercity passenger rail transport in the United States has become steadily more popular since the end of the 1990s. This re-discovery of the train has been encouraged by a favourable context including US government promotion ("Obamarail"), increasing highway and airport congestion, and awareness of issues of ecomobility. Some regions like the Northeast States and California are particularly positive towards a rail revival. The State of California is politically and financially committed to passenger rail transportation currently through Amtrak state-supported lines, the building of a high-speed rail system, the planning of numerous projects, and the objective of a state-wide integrated network. All these elements suggest considering California as a showcase of railroad revival which could inspire other States. Despite a complex railroad sector in the United States and an entanglement of actors, California has succeeded in building a new strategy to make trains a credible alternative to cars and planes. It is implementing a diversified and global strategy, suited to various territorial and institutional contexts, which is leading to innovative forms of governance.

Keywords: United States, California, Amtrak, high speed rail, interurban rail