



HAL
open science

Nouvelle loi transports aux États-Unis : monument législatif, intentions de réformes et permanence des déséquilibres fondamentaux

Matthieu Schorung

► To cite this version:

Matthieu Schorung. Nouvelle loi transports aux États-Unis : monument législatif, intentions de réformes et permanence des déséquilibres fondamentaux. Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, 2016. hal-02098113

HAL Id: hal-02098113

<https://hal.science/hal-02098113>

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.

SENS DE L'ÉVÉNEMENT

Nouvelle loi transports aux États-Unis : monument législatif, intentions de réformes et permanence des déséquilibres fondamentaux

Matthieu Schorung

Université Paris-Est Marne la Vallée | « Flux »

2016/1 N° 103-104 | pages 102 à 106

ISSN 1154-2721

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-flux-2016-1-page-102.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.

SENS DE L'ÉVÉNEMENT

Nouvelle loi transports aux États-Unis : monument législatif, intentions de réformes et permanence des déséquilibres fondamentaux

Matthieu Schorung

Le 1^{er} décembre 2015, le Congrès adoptait définitivement la nouvelle loi relative aux transports – FAST Act, *Fixing America's Surface Transportation Act* – promulguée dans la foulée par le président Barack Obama. Cette loi est considérée, par les médias, les observateurs de la vie politique ainsi que par les acteurs des transports et les élus, comme un acte législatif majeur. Il s'agit de la première loi globale relative aux transports depuis dix ans. Des débats de différentes natures ont accompagné le vote de la loi : débats politiques sur le niveau d'intervention de l'État fédéral, débats budgétaires sur les sommes à investir pour moderniser les infrastructures, débats culturels sur le tout automobile et la place des modes alternatifs.

Le FAST Act est une loi de programmation et de dotation, sur cinq ans (2016-2020), destinée à améliorer les infrastructures terrestres de transports et à réformer plusieurs législations touchant à la sécurité, à la planification des projets ou à la compagnie publique Amtrak (1). Les dispositions de cette loi succèdent à celles de la dernière loi pluriannuelle de 2005 – SAFETEA-LU (2). Les débats autour d'une nouvelle loi se sont étendus sur les deux mandats de Barack Obama, en particulier depuis

que la Chambre des Représentants est repassée sous majorité républicaine en 2010. Une loi a bien été votée en 2012 – MAP-21 (3) – mais elle ne prévoit que la prolongation des programmes existants pour une période courte de deux ans (4). L'enjeu en 2014-2015 a donc été d'engager une négociation bipartisane pour éviter la cessation brutale des programmes consacrés aux transports. Le FAST Act met fin à une longue phase d'extensions temporaires de programmes, de « rustines » budgétaires, et de menaces récurrentes d'arrêt des programmes (5). Cette nouvelle loi repose sur six priorités :

- assurer la lisibilité et la stabilité des projets portés par les États et les gouvernements locaux avec une loi à moyen terme ;
- engager le renforcement de la législation relative à la sécurité dans les transports ;
- réorienter certains financements autour de nouvelles priorités (par exemple le nouveau programme relatif au fret autoroutier) ;
- offrir davantage de marges de manœuvre aux États et aux gouvernements locaux dans la gestion des projets d'infrastructures ;

- moderniser le transport ferroviaire de passagers (Amtrak) ;
- enclencher un nouveau cycle d'investissements (305 milliards de dollars annoncés sur les cinq ans) pour moderniser le système de transports.

Un compromis législatif insuffisant : limites et incertitudes de la loi FAST

Le détail de la loi révèle que ce texte est issu d'un compromis entre le Parti républicain et le Parti démocrate, et qu'il comprend des limites qui font peser des incertitudes sur le montant réel des investissements qui vont être engagés. Malgré la somme globale importante annoncée, cela demeure relativement modeste par rapport aux besoins en investissements dans les infrastructures à travers tout le pays. Le ministre fédéral des Transports, Anthony Foxx, a pendant des mois plaidé pour une loi sur six ans engageant au minimum 400 milliards de dollars (6). Cette loi a été préparée et débattue dans un contexte de débats nombreux à l'échelle nationale sur l'état des infrastructures et des équipements aux États-Unis, avec une multitude de reportages et d'articles de presse sur le très mauvais entretien des routes et des autoroutes, sur les nombreux ponts et tunnels vieillissants dont certains n'ont jamais été réhabilités depuis près d'un siècle, voire sur des accidents tragiques impliquant la mauvaise qualité de l'infrastructure. Certains élus au Congrès, notamment les sénateurs Barbara Boxer (Démocrate-Californie), Rand Paul (Républicain-Kentucky) ou Bernie Sanders (Démocrate-Vermont),

poussent à l'adoption d'un programme massif d'investissements ; les deux premiers ayant proposé un plan pluriannuel de 2000 milliards de dollars (7). Sur le plan budgétaire, deux problèmes se posent avec la loi FAST : l'absence de financement propre pour l'intégralité de la loi, et le maintien du financement pour certains programmes par le biais des lois de finances ordinaires. En outre, cette loi ne règle pas le problème du fossé entre les dépenses engagées et les recettes issues notamment des taxes sur l'essence. Il apparaît que le déséquilibre s'élève à 70 milliards de dollars (8). Ce compromis législatif n'a pas été l'occasion de s'attaquer à l'un des problèmes fondamentaux de la politique fédérale des transports. Les élus conservateurs ont réussi à maintenir le gel de la taxe fédérale sur l'essence, alors que son relèvement aurait permis de financer les dépenses nouvelles. Il apparaît donc qu'aucune solution d'accès à une source de financement renouvelable, durable et suffisante pour l'ensemble du système de transport états-unien n'a été trouvée (9). Par ailleurs, s'agissant d'un certain nombre de programmes, notamment Amtrak, les sommes avancées dans la loi sont soumises à l'accord annuel des deux chambres du Congrès lors des débats budgétaires. Là encore, une occasion a été ratée de fournir une source de financement propre et pérenne au transport ferroviaire de passagers, au même titre que les secteurs autoroutier et aérien. La compagnie Amtrak va devoir chaque année attendre la décision budgétaire du pouvoir législatif pour connaître le niveau des crédits fédéraux accordés.

Cette situation affaiblit toute tentative de stratégie à long terme préparée par Amtrak puisqu'elle n'est pas en mesure de planifier ses investissements et ses chantiers sur plusieurs années.

Le FAST Act ne peut, en outre, pas être considéré comme une loi de transition vers un système de transport plus équilibré. Le mode autoroutier reste particulièrement bien doté, même si les modes alternatifs à la voiture devraient pouvoir bénéficier de crédits inédits. Les grandes masses budgétaires parlent d'elles-mêmes : 230 milliards de dollars pour les autoroutes, 60 milliards pour les transports publics dont 12 pour les projets de *mass transit*, 10 milliards pour Amtrak et 5 milliards pour la sécurité des réseaux (10). Le mode autoroutier continue de bénéficier de toute l'attention de l'autorité fédérale. Cette attitude est symbolisée par le nouveau programme pour le fret inscrit dans la loi. C'est la première fois que le Congrès inclut un programme pour le fret dans une loi relative aux transports. Mais 90 % des fonds sont destinés au fret autoroutier, et le reste, aux autres modes dont les ports et les chemins de fer. L'évolution du programme consacré aux circulations douces – *Transportation Alternatives Program* – est un autre exemple de la place toujours aussi grande dédiée au tout automobile. Ce programme est l'un des rares à ne pas bénéficier d'une augmentation des fonds : il demeure à 850 millions de dollars sur cinq ans. De plus, les aires métropolitaines ont désormais la possibilité d'utiliser jusqu'à 50 % des sommes à d'autres projets qui ne relèvent pas des circulations douces, comme des projets routiers par exemple.

Quelles implications pour le transport ferroviaire de passagers ?

Le transport ferroviaire de passagers devrait connaître de profondes évolutions grâce à cette nouvelle loi. C'est la première fois dans l'histoire des législations fédérales relatives aux transports qu'Amtrak ne se retrouve pas isolée dans une loi spécifique mineure, et que le transport ferroviaire de passagers est inclus dans une loi globale sur les transports terrestres. Cinq axes de réforme sont prévus pour moderniser Amtrak et ses services, et accroître les investissements en faveur de ce mode de transport :

- la réforme de l'organisation d'Amtrak (séparation des investissements et des revenus du corridor Nord-Est (NEC) (11) du reste du réseau, création d'un comité des États sur les lignes régionales, appel au secteur privé pour certains domaines, notamment les gares) ;
- la modernisation des programmes relatifs au transport ferroviaire de passagers (renouvellement des programmes financiers, création d'un partenariat États fédérés-État fédéral pour investir dans le NEC, ouverture à la gestion privée pour certains services à longue distance d'Amtrak) ;
- l'amélioration de la sécurité ferroviaire (nouvelles obligations de sécurité pour Amtrak et les agences de transport) ;
- la rationalisation des processus d'évaluation et d'approbation des projets (simplification des procédures environnementales notamment) ;

- le renforcement du financement des projets de transport interurbain de passagers (réforme du programme de prêts RRIF – *Railroad Rehabilitation and Improvement Financing*).

La loi FAST prévoit 10 milliards de crédits fédéraux pour le transport ferroviaire de passagers sur cinq ans pour permettre à Amtrak d'investir dans les infrastructures et le matériel roulant, sur le NEC en particulier et sur le réseau national. Au-delà des dotations financières, certaines dispositions peuvent à terme profondément bouleverser le fonctionnement d'Amtrak. On peut relever dans un premier temps une forme de continuité avec des dispositions engagées par le passé. La séparation des dotations entre ce qui relève du NEC et ce qui relève du réseau national vient poursuivre un mouvement engagé par la loi PRIIA de 2008 (12), c'est-à-dire que les investissements dédiés et les revenus tirés du NEC doivent être réinvestis exclusivement dans ce corridor, et non utilisés pour combler le déficit des autres services, notamment à longue distance. Par ailleurs, la désignation d'un comité des lignes régionales composé de représentants des États fédérés pour contrôler l'activité de l'opérateur confirme la place essentielle prise depuis 2008 par les États dans la politique ferroviaire fédérale (13).

Au-delà des dispositions classiques prises pour rationaliser le fonctionnement d'Amtrak, on peut noter l'introduction de mesures nouvelles destinées à approfondir la réforme d'Amtrak. L'expérimentation inédite de la cession à un opérateur privé de la gestion

d'un ou plusieurs services à longue distance – trois services maximum peuvent être concernés par l'expérimentation – constitue l'élément le plus lourd de sens dans cette réforme. En effet, la compagnie Amtrak connaît des difficultés financières structurelles dues à une sous-dotation de l'État fédéral et au profond déséquilibre financier des services à longue distance (14) – plus de 600 millions de dollars de pertes par an en moyenne. À plusieurs reprises, les autorités fédérales ont cherché à régler ce problème en restructurant le réseau ou en obligeant Amtrak à mettre en œuvre des plans de redressement. Le débat porte sur le maintien et la prise en compte de ce réseau comme un service public, assurant l'équité territoriale et la desserte des communautés rurales, ou sur sa nécessaire restructuration pour assurer la rentabilité d'Amtrak. Les débats opposent depuis des décennies les Républicains aux Démocrates, et les élus ruraux aux élus des grandes métropoles. D'après l'exposé des motifs de la loi, la solution de l'opérateur privé pourrait permettre à Amtrak de se séparer de certains services particulièrement déficitaires tout en ayant l'assurance que le réseau puisse être maintenu en l'état. Ces futurs opérateurs privés devront prouver aux autorités publiques qu'ils peuvent garantir le même niveau de service qu'Amtrak à un coût moins élevé.

Cette nouvelle loi relative aux transports semble, dans le texte, redonner une place importante à ce mode de transport par son intégration symbolique à une loi sur les transports terrestres, par ses nombreuses évolutions législatives qui peuvent ouvrir une nouvelle ère

pour le transport ferroviaire de passagers, et par son engagement financier important, bien qu'insuffisant au regard des besoins d'investissements de la compagnie Amtrak.

Conclusion

La loi FAST, véritable monument législatif de plus de 1 300 pages, contient, au-delà du renouvellement des programmes existants, de nombreuses réformes et des actions nouvelles qui devraient contribuer à faire évoluer le système de transport des États-Unis. Même si les budgets sont très déséquilibrés, on voit apparaître une volonté politique, modeste mais bien réelle, d'engager les États-Unis dans la voie des modes alternatifs à la voiture. Les départements des Transports des États et les Metropolitan Planning Organizations (MPO) (15) ont désormais l'obligation de prendre en compte tous les modes de déplacement et l'ensemble des usagers dans leurs études préparatoires. Paradoxalement, cette profusion de réformes ne s'attaque pas aux problèmes structurels de ce système, liés au financement et à l'hypertrophie des programmes et des subventions consacrés au mode autoroutier. Cette nouvelle loi permettrait enfin d'appréhender une évolution de fond relative aux politiques publiques, la prise en compte toujours plus importante des échelons régionaux et locaux. La loi FAST consacre certes les États fédérés comme des acteurs incontournables de la politique de transport, en particulier ferroviaire, mais les acteurs infra-étatiques gagnent aussi des responsabilités dans la gestion d'un certain nombre de programmes initiés par l'État fédéral.

L'application, et le succès, de la loi sur la période 2016-2020 dépendent d'un certain nombre de facteurs essentiellement politiques : l'engagement réel de tous les échelons institutionnels, le vote effectif des crédits dans les lois budgétaires ordinaires, le maintien du fragile compromis entre Démocrates et Républicains au Congrès. Dans ce contexte politique national tendu, le

résultat des élections présidentielles de 2017 constituera à n'en pas douter un point clé de la bonne application de cette loi.

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. Une étude de cas sur les États de l'Ouest américain ».
matthieu.schorung@enpc.fr

NOTES

(1) Depuis 1970, le transport ferroviaire interurbain de passagers aux États-Unis est géré par la compagnie publique Amtrak, financée sur fonds fédéraux. Transportation & Infrastructure Committee, 2015, *FAST Act Information Packet*, Washington : U.S. House of Representatives, p. 1-2.

(2) *Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act. A Legacy for Users.*

(3) *Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act.*

(4) La loi SAFETEA-LU de 2005 s'applique pour la période 2005-2009. Au terme de cette période, s'est engagé un débat sur une nouvelle loi pluriannuelle qui a duré jusqu'en 2012. De 2009 à 2012, neuf extensions temporaires de la loi SAFETEA-LU sont votées pour éviter la fermeture des programmes en cours. La nouvelle loi MAP-21 relative aux transports votée en 2012 n'est qu'une loi de court terme prévue pour deux ans. Et un nouveau cycle d'extensions temporaires a eu lieu en 2014-2015 jusqu'au vote de la loi FAST en décembre 2015. Voir : Nick N., Burbank C., 2014, *A Primer on Federal Surface Transportation Reauthorization and the Highway Trust Fund*, janvier, Arlington : Center for Climate

and Energy Solutions, p. 2-3. ; Lang M., Shoup L., 2011, *Transportation 101. An Introduction to Federal Transportation Policy*, Washington D.C. : T4America, p. 17-18.

(5) Associated Press, 2015, Congress reaches deal on elusive 5-year, \$ 281-billion transportation bill, *LA Times*, 1^{er} décembre.

(6) Associated Press, 2015, Congress reaches final agreement on 5 year-bill to keep highway, transit aid flowing to states, *US News*, 1^{er} décembre.

(7) Ingraham C., 2015, Mapping America's most dangerous bridges, *The Washington Post*, 4 février ; Laing K., 2015, Paul, Boxer team up on transportation funding, *The Hill*, 29 janvier ; Laing K., 2015, Sen. Sanders fills \$1T infrastructure bill, *The Hill*, 27 janvier.

(8) Les congressistes ayant refusé de relever les taxes sur l'essence, le Congrès a prévu une série de dispositions – certains éditorialistes parlent de « bidouillage » ou de « bricolage » – pour essayer de trouver ces 70 milliards manquants, dont la vente d'une partie de la réserve stratégique de pétrole ou l'utilisation d'une partie du fonds de réserve de la Banque centrale américaine (FED). Siobhan H., 2015, Senate Passes Five-

Year Highway Bill, Sending it to the White House, *The Wall Street Journal*, 3 décembre.

(9) Halsey III A., 2015, After weeks of negotiations, Congress finalizes 5-year transportation bill, *The Washington Post*, 1^{er} décembre.

(10) Davis S. L., 2015, Think FAST – the good, the bad and the ugly in Congress' new five-year transportation bill, *T4AmericaBlog*, 2 décembre.

(11) Réseau ferroviaire d'Amtrak sur la côte est des États-Unis, de Boston à Washington D.C.

(12) Federal Railroad Administration, 2009, *Overview, Highlights and Summary of the Passenger Rail Investment and Improvement Act of 2008 (PRIIA)*, Washington D.C. : U.S. Department of Transportation.

(13) La loi PRIIA engage un transfert de la gestion des lignes régionales – services à courte et moyenne distance – de la compagnie Amtrak vers les États. L'opérateur ferroviaire reste Amtrak et des financements fédéraux continuent à être apportés.

(14) Nice D., 1998, *Amtrak: The History and Politics of a National Railroad*, Boulder: Lynne Rienner.

(15) 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.