

Edito

Déclaration de Patrick Ropert, Directeur de Gares & Connexions, devant l'ARAF - mardi 6 janvier 2015

En réponse au différend déposé par le STIF à l'encontre de SNCF sur les redevances d'accès aux gares franciliennes qu'il considère comme inéquitables



"Madame la directrice générale du STIF,

Mesdames, Messieurs, les membres du collège,

Monsieur le Président, Mme La Vice-Présidente,

Je souhaite tout d'abord partager avec vous le fait que pour les équipes de Gares & Connexions, cette procédure a été longue, complète ; mais le juste partage d'information et la transparence allant jusqu'à la remise du rapport d'instruction aux parties vendredi dernier ont permis de travailler dans de bonnes conditions. Et pour cela je souhaite remercier les équipes techniques de l'Autorité de régulation.

J'ai bien étudié les recommandations du rapporteur et entendu les remarques et commentaires de Mme la directrice générale du STIF. Je ne souhaite pas entrer à nouveau dans le détail d'un modèle économique complexe qui a en partie figé le modèle de gestion des gares d'il y a quelques années.

Je souhaite m'appuyer sur ce qui vient d'être préconisé par le rapporteur pour partager ma compréhension de ce système après 98 jours de responsabilités et partager mon analyse sur ce qui me semble atteignable, ce qui me semble ne pas l'être immédiatement, ce qui me semble être atteignable mais en bougeant d'autres curseurs.

Ce règlement de différend révèle trois enjeux :

1. Nous devons passer d'un système de frustrations à un système de confiance
2. Nous devons passer d'un système administratif à un système industriel
3. Nous devons expliciter davantage notre mission de service public

1. Nous devons passer d'un système de frustration à un système de confiance. C'est l'enjeu de la transparence

+ Si nous sommes aujourd'hui devant votre collègue, c'est qu'il y a une frustration. Je l'entends. La transparence vous semble insuffisante. Ainsi communiquer les plans des gares me semble accessible ; il faudra naturellement veiller à en maîtriser la diffusion qui n'a pas vocation à devenir publique, notamment pour des raisons de sécurité, ce que vous comprendrez bien.

+ Mais la frustration est réciproque. Transparence ne signifie pas diffusion non maîtrisée d'information tous azimuts. Les chiffres peuvent parfois être détournés de leur sens, il faut en accompagner la lecture et ne pas risquer de prêter le flanc à des interprétations erronées. Gares & Connexions n'a rien à cacher, ni aux autorités organisatrices, ni au STIF, ni à l'ARAF. Aujourd'hui nous avons de l'ordre de 15 personnes à plein temps pour fournir des données aux autorités organisatrices qui demandent à reconstruire notre comptabilité. J'imagine qu'il en est de même dans toutes les autorités organisatrices. Un système de confiance doit nous permettre collectivement des économies.

+ En matière de transparence, il faut trouver le bon dosage entre le temps consacré à produire l'information utile et le temps consacré à son explication et à sa diffusion. Je trouverais normal d'aller vers un système assez similaire à celui qui existe par exemple entre les constructeurs automobiles et leurs sous-traitants. Je trouverais normal qu'il y ait régulièrement une forme d'audit des comptes de Gares & Connexions, pour le compte de l'ARAF, par des professionnels, en plus du regard porté par les commissaires aux comptes qui veillent à l'exactitude et à la qualité de nos comptes. Cela pourrait apporter de la confiance.

+ Enfin il faut reconnaître que depuis sa création, Gares & Connexions a fait des progrès allant vers davantage de transparence, encouragé par les autorités organisatrices, le STIF et l'ARAF. On peut citer à ce titre les nombreux échanges d'informations qui ont lieu dans le cadre des instances régionales de concertation, les échanges qui ont lieu entre mes équipes et les services de l'ARAF, encore récemment par exemple sur l'équation économique de la gare Saint-Lazare. Mon premier courrier à l'ensemble des partenaires de Gares & Connexions a été pour leur demander l'autorisation de rendre publiques les données des Instances Régionales de Concertation. Si nous

n'obtenons pas d'accord, je pourrais être amené à saisir le régulateur pour aller plus loin dans cette voie d'une transparence directe avec le consommateur.

2. Nous devons passer d'un système ADMINISTRATIF à un système INDUSTRIEL. C'est l'enjeu d'un CONTRAT DE REGULATION ECONOMIQUE

+ Concernant la modification de l'allocation des charges mais aussi les engagements de performance et de productivité, je comprends que l'ARAF encourage Gares & Connexions à refondre le modèle économique. Ce nouveau modèle économique devra tenir compte à la fois des remarques du STIF, des autorités organisatrices, de tous les transporteurs ferroviaires ainsi que des recommandations faites par l'ARAF à l'occasion des avis sur le document de référence des gares.

+ Le décret de 2012 a constitué la première étape de constitution de Gares & Connexions. C'est son mérite et son succès. Aujourd'hui, tout le monde s'accorde pour dénoncer sa complexité : il affiche près de 200 tarifs de gares, là où le système allemand n'en affiche que 7. Il ne donne pas de visibilité pluriannuelle et il ne permet ni de mettre en évidence ni d'inciter aux efforts de productivité et de performance.

+ La réécriture du décret de 2012 est prévue pour cette année, c'est ensemble qu'il va falloir travailler pour aboutir à réécrire ce décret afin qu'il réponde aux demandes de chacun et qu'il conduise à limiter le champ des différends. Autre opportunité mais aussi nouvelle contrainte pour revoir le modèle, la réforme territoriale. Il va falloir penser ce modèle pour qu'il s'adapte au nouveau visage qu'auront les 12 régions françaises en 2017. Cela devra conduire à faire bouger des lignes, à repenser ce modèle pour le rendre plus simple, plus accessible, et plus industriel ce qui ira aussi dans le sens d'une plus grande transparence. Nous pourrions utilement prendre de l'inspiration dans les modèles de Contrat de Régulation Economique des plateformes aéroportuaires.

+ Concernant le rattachement des gares souterraines de Paris Lyon, Paris Nord et Paris Austerlitz à la catégorie B. J'entends la proposition du rapporteur. Pour des raisons pratiques et de gestion et alors que nous sommes invités à proposer les évolutions dans l'allocation des charges dans le cadre d'une refonte du modèle économique, je souhaiterais que l'étude d'un changement de catégorie se fasse aussi dans le cadre d'une réflexion plus large et ce, afin de limiter les ajustements du modèle actuel et de garantir la construction d'un nouveau modèle simple et industriel.

3. Nous devons expliciter davantage notre mission de service public

+ Le débat concernant le taux de rémunération du capital n'est pas un sujet uniquement d'économistes. C'est un sujet de décision politique sur la nature du service public. Il faut rappeler que les gares, tout comme le réseau, ont pâti de sous-investissement au cours des dernières décennies. En 2012, le législateur et le gouvernement sont conscients du besoin de rattrapage en matière d'investissement dans les gares. Rappelez-vous le rapport Keller en 2009. Il préconisait un plan d'urgence avec la réalisation d'investissements considérables et un besoin de financement estimé entre 4 et 5,5 M€ d'ici 2020. Depuis ce rapport, collectivement, on a mis des moyens dans les gares, pas à hauteur des sommes estimées par le rapport Keller mais néanmoins bien davantage que ce qui était fait par le passé. Ce n'est pas l'application d'un taux de rémunération du capital faible à une base d'actifs étroite en raison du sous-investissement passé, qui plus est valorisée au coût historique, qui permet de financer un tel rattrapage sans faire exploser l'endettement de Gares & Connexions.

+ D'un point de vue économique, vos arguments peuvent être entendus. Il est vrai que pris indépendamment du contexte de vétusté des gares, le taux du coût moyen pondéré du capital utilisé par Gares & Connexions peut paraître élevé. Néanmoins, ce taux permet d'apporter les ressources « nécessaires au financement pérenne des investissements », selon la formule du décret de 2012. Le taux élevé qui a été fixé il y a quelques années avec le Ministère de l'Economie et des Finances est une réponse à un besoin renforcé de financement d'investissements pour rattraper le retard des décennies précédentes.

+ Créée par la loi du 8 décembre 2009, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires est chargée de veiller au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire, au bénéfice des usagers, des voyageurs ou des chargeurs. Baisser ce taux de rémunération du capital dans les proportions présentées par le rapporteur aura pour conséquence de baisser le volume d'investissements sur fonds propres que pourra réaliser annuellement G&C si de nouveaux canaux de financement ne sont pas simultanément mis en place. A court terme, cela aurait nécessairement pour conséquence un ajustement du volume d'investissements et donc de la qualité du service public présenté dans les gares. Un projet comme celui sur lequel nous travaillons aujourd'hui pour la gare d'Austerlitz pourrait être interrompu. Des projets comme les rénovations et agrandissements des gares de Lyon Part-Dieu, Rennes ou Nantes pourraient ne pas voir le jour. Ce serait dommage car ces projets sont tous construits pour apporter à terme, en provenance de l'extérieur du système ferroviaire, de l'argent pour financer les gares. De même, il faudrait très certainement différer de plusieurs années des investissements de patrimoine, prévus sur fonds propres dans des gares de types B ou C.

+ Ces investissements, les voyageurs que ce soit ceux de l'Île-de-France, du TER ou des trajets longue distance, les autorités organisatrices, le système ferroviaire, tous en ont besoin mais il n'est pas acceptable de les faire en dégradant l'équilibre global des comptes de Gares & Connexions et en ouvrant la porte à la fuite en avant d'un endettement non maîtrisé. Nous avons sur ce sujet une forme de responsabilité collective. Enfin, si nous n'ajustons pas les dépenses d'investissement sur fonds propres en fonction de la baisse de la rémunération du capital, c'est une partie des actifs de Gares & Connexions qu'il faudrait immédiatement déprécier. Je ne peux pas non plus m'engager dans cette voie-là, l'année de mise en œuvre de la réforme ferroviaire.

+ Dans l'industrie aéroportuaire, l'ajustement du taux de rémunération du capital fait partie intégrante du Contrat de Régulation Economique. Cela permet des engagements de performance. Cela permet surtout de réaliser des ajustements incrémentaux protégeant au mieux les missions de service public. Pour aéroport de Paris, la prochaine baisse de taux devrait être de 0,2 point.

+ C'est pourquoi il ne me semble pas opportun de bouger dès aujourd'hui l'une des pièces du puzzle de l'actuel modèle économique, le taux moyen pondéré de rémunération du capital, et qu'il me paraît plus sage de repenser l'ensemble du puzzle, quitte à en changer la forme des pièces, dans la perspective d'un contrat de régulation économique applicable dès 2017.

+ Concernant l'affectation de la capacité d'autofinancement des gares franciliennes uniquement en Ile de France. La demande du STIF est une demande d'arbitrage politique en défaveur de l'ensemble des régions de France. Ce serait une erreur que de vouloir trop segmenter le territoire. Des investissements lourds et à durée de vie longue comme ceux sur des bâtiments publics méritent d'être gérés sur des périmètres larges. Je partage la position du rapporteur.

+ Quant à la portée rétroactive. Je considère que l'application immédiate de la baisse du taux de rémunération du capital serait déjà une forme de rétroactivité car elle s'appliquerait à des tarifs qui ont été conçus il y a deux ans, que le budget de Gares & Connexions pour 2015 ne l'a pas anticipé et, par conséquent, le plan de charges non plus. Il faudrait faire des ajustements en termes de gestion très rapidement. Ce serait donc déjà une forme de rétroactivité que de nous demander de mettre en œuvre cette baisse dès le tarif pour 2015.

+ Appliquer une rétroactivité aux tarifs de 2014 reviendrait en outre à nous demander de restituer des sommes qui ont été utilisées à financer en 2014 des dépenses d'investissement. Cette rétroactivité viendrait accroître les charges de 2015 et nous demanderait des ajustements dans les dépenses d'investissement voire de fonctionnement encore plus sévères que ceux que nous devrions faire en attendant d'avoir bâti un nouveau modèle. Je ne pense pas que les gares et les voyageurs ont aujourd'hui besoin de ces ajustements.

Conclusion

Toutes les équipes de Gares & Connexions sont engagées pour :

+ Installer un nouveau climat de confiance par une politique de transparence renforcée et professionnalisée, sous un contrôle accru du régulateur. Les recommandations sur la transparence ne font pas débat.

+ S'engager immédiatement à construire, en partenariat, un nouveau modèle économique plus simple, plus incitatif à la performance et donnant de la visibilité. Nous sommes d'accord avec ces recommandations à l'exception de la recommandation sur le découpage des gares souterraines que nous recommandons de laisser au débat du contrat de régulation économique.

+ Abaisser progressivement le taux de rémunération du capital dans le cadre du contrat de régulation économique tout en préservant la capacité d'investissement, par exemple en élargissant la base d'actifs ou en traçant les perspectives d'investissements, pour maintenir le niveau de service public attendu par les voyageurs.