

Avis n° 2022-091 du 13 décembre 2022

relatif à la tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la RATP pour 2023

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie pour avis par la Régie Autonome des Transports Parisiens (ci-après « RATP »), par courrier reçu en date du 16 septembre 2022 ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2251-1, L. 2251-1-2, et R. 2251-54 à R. 2251-63 ;

Vu le décret n° 2021-598 du 14 mai 2021 relatif aux conditions de fourniture des prestations de sûreté par les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens et complétant la liste des décisions individuelles prises par le ministre chargé de la transition écologique, notamment son article 3 ;

Vu la décision n° 2021-012 du 11 février 2021 relative aux règles de séparation comptable de l'EPIC RATP ;

Vu le « *Document de référence et de tarification des prestations de sûreté 2023* » publié le 8 juillet 2022 sur le site internet de *RATP Group* pour consultation des acteurs intéressés ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 13 décembre 2022,

Considérant les éléments qui suivent :

1. CONTEXTE

1.1. Cadre juridique applicable

1. L'article L. 2251-1 du code des transports dispose que « [I]es services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens sont chargés, dans le cadre d'une mission de prévention, de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service. La prévention des violences et des atteintes à caractère sexiste dans les transports publics est un axe prioritaire de leur action ».
2. En application des dispositions des articles L. 2251-1-2 et R. 2251-58 du même code, la RATP publie chaque année un document de référence et de tarification des prestations de sûreté (ci-après « DRT »). Ce document dresse la liste des prestations de sûreté proposées par son service interne de sécurité (SIS), définit les conditions de réalisation de ces prestations et en fixe le tarif sur une période pouvant être pluriannuelle.
3. En vertu des articles L. 2251-1-2 et R. 2251-60 du code des transports, l'Autorité émet un avis conforme sur la tarification de ces prestations et les principes tarifaires d'établissement des devis dans un délai de trois mois à compter de la réception du dossier de saisine. Passé ce délai, son avis est réputé conforme. En cas d'avis défavorable de l'Autorité, la RATP soumet une nouvelle proposition dans les deux mois suivant la notification de cet avis. L'Autorité rend alors un nouvel avis dans un délai de deux mois. Passé ce délai, son avis est réputé conforme.
4. En application de ces dispositions, l'Autorité a été saisie par la RATP, le 16 septembre 2022, du projet de DRT pour l'année civile 2023 (ci-après « DRT 2023 »). Cette saisine a été précédée de la publication d'une version de projet du DRT 2023¹, en application de l'article R. 2251-59 du code des transports. Île-de-France Mobilités (ci-après « IdFM ») a fait part de son avis sur ce projet de document, lequel a été transmis à l'Autorité avec le dossier de saisine.
5. L'examen par l'Autorité du DRT 2023 s'inscrit, dans le cadre des nouvelles dispositions réglementaires applicables à la tarification des prestations de sûreté fournies par la SNCF et la RATP issues du décret n° 2021-598 susvisé, lequel a introduit, au III de l'article R. 2251-58 du code des transports, le principe selon lequel le tarif de ces prestations « est établi au regard du coût de la prestation, qui doit être celui d'un opérateur efficace, majoré d'un bénéfice raisonnable ».

1.2. La présente saisine s'inscrit dans un contexte propre à la RATP et aux prestations de sûreté

6. En premier lieu, le présent DRT soumis à l'avis de l'Autorité constitue le premier document de référence et de tarification des prestations de sûreté élaboré par la RATP. Le 3° du I de l'article 3 du décret n° 2021-598 dispose que le premier DRT « sera applicable trois mois après l'émission par l'Autorité de régulation des transports d'un avis conforme, sous réserve de mise en conformité avec cet avis. Sa validité expirera le 31 décembre 2023 ». Ainsi, au regard de la date de saisine de l'Autorité, les tarifs proposés dans le DRT 2023 ont vocation à ne s'appliquer que pour une durée inférieure à un an.

¹ Publication du 8 juillet 2022 susvisée.

7. En deuxième lieu, compte tenu de la situation concurrentielle sur le marché de l'exploitation des services de transport urbain en Île-de-France et du cadre fixé par l'article L. 2251-1-2 du code des transports, le DRT distingue les prestations de sûreté offertes sur les réseaux sur lesquels la RATP détient un monopole légal ou un droit exclusif à durée déterminée, des prestations de sûreté offertes sur les autres réseaux franciliens, dites prestations « à la demande » :
- sur les réseaux pour lesquels la RATP détient un monopole légal ou un droit exclusif à durée déterminée², les prestations de sûreté proposées sont les suivantes : activités de sûreté des réseaux et du patrimoine réalisées par les agents du groupe de protection et de sécurité des réseaux (ci-après « GPSR ») ; recueil social (spécificité pour le réseau métro/RER) ; activités de sûreté des réseaux et du patrimoine réalisées par des entreprises sous-traitantes de sécurité privée et de cyno-détection (spécificités pour le réseau métro/RER) ;
 - s'agissant ensuite des prestations pouvant être demandées par IdFM, toute autre autorité organisatrice à qui elle a délégué sa compétence ou tout exploitant de services de transport, pour les services de transport public guidé et les services de transport routier réguliers ou à la demande autres que ceux mentionnés au paragraphe précédent, lorsqu'ils sont fournis dans la région Île-de-France, la RATP propose uniquement les activités de sûreté des réseaux et du patrimoine, réalisées par les agents du GPSR.
8. En dernier lieu, les prestations de sûreté mentionnées dans le DRT sont d'ores et déjà exécutées par la RATP sur les réseaux qu'elle exploite et mentionnés au point 7, dans le cadre d'une convention pluriannuelle conclue avec IdFM (ci-après « convention IdFM-RATP »), sur laquelle l'Autorité n'a pas rendu d'avis préalable, conformément aux dispositions législatives applicables³. Cette convention, approuvée par les parties le 14 avril 2021, prévoit notamment les principes généraux de sûreté applicables, les rôles et responsabilités de chacune des parties, les moyens humains et techniques engagés par la RATP pour répondre à ces missions, ainsi que les indicateurs de suivi de la qualité des services de sûreté, pour la période 2021 à 2024. La rémunération que la RATP perçoit en contrepartie de ces prestations est fixée de façon annuelle et forfaitaire.

² Sont concernés les espaces mentionnés aux alinéas 2 à 4 de l'article L. 2251-1-2 du code des transports, à savoir : (i) les emprises immobilières de l'infrastructure du réseau express régional et du réseau de métropolitain, ainsi que des infrastructures du Grand Paris dont la RATP est gestionnaire en vertu des dispositions législatives lui confiant un monopole légal, (ii) les véhicules de transport public de personnes nécessaires à l'exploitation ou à la gestion de ces réseaux, ainsi que (iii) les véhicules de transport public et les emplacements correspondant aux arrêts et stations desservis par ces véhicules pour les services de tramway et de transport routier régulier ou à la demande que la RATP exploite dans les conditions prévues à l'article L. 1241-6 du code des transports. Cet article précise notamment à quelle date prennent fin les droits exclusifs dont dispose la RATP pour l'exploitation des services de transport mentionnés aux (ii) et (iii).

³ L'article L. 2251-1-2 du code des transports ne prévoit pas que l'Autorité rende un avis sur la convention pluriannuelle conclue entre la RATP et IdFM relative aux prestations de sûreté. L'Autorité a, en revanche, rendu un avis conforme relatif à la fixation de la rémunération de l'activité de gestionnaire de l'infrastructure de la RATP versée par IdFM pour la période 2021-2024 (avis n° 2021-039 du 29 juillet 2021), conformément aux dispositions de l'article L. 2142-17 du code des transports.

1.3. Le DRT 2023 propose quatre types de prestations dont les tarifs horaires, exprimés en euros 2022, restent soumis à un ajustement avant application au moyen d'une formule d'indexation

9. Pour cette première version du DRT, la RATP structure son offre de services autour de prestations correspondant à l'engagement de différents moyens, humains et matériels :
- les agents GPSR du SIS, dont les missions et spécificités sont décrites au point 1.1 du DRT, sont des agents assermentés, dotés d'un pouvoir d'éviction et porteurs d'une arme à feu, dans un cadre légal spécifique. Les agents du GPSR sont organisés pour pouvoir intervenir 24 heures sur 24 avec des équipes de jour et des équipes de nuit (prestations désignées par la RATP sous les vocables de « GPSR jour » et « GPSR nuit »). Ils disposent également de moyens internes cynotechniques⁴ ;
 - les agents du recueil social du SIS proposent leur écoute et leur aide aux personnes en situation d'exclusion sociale présentes sur les réseaux du métro et du RER, en tenant également compte des besoins de l'exploitant et des attentes des voyageurs. Ces prestations sont décrites au point 1.2 du DRT ;
 - des entreprises de sécurité privée interviennent, dans le cadre de contrats de sous-traitance avec la RATP, principalement pour des missions de gardiennage et de réassurance dans les espaces du réseau de transport, décrites au point 1.3 du DRT ;
 - enfin, des entreprises de cyno-détection assurent, dans le cadre de contrats de sous-traitance avec la RATP, des levées de doutes sur des objets délaissés sur les réseaux de transport public guidé du métro et du RER, afin de fluidifier le trafic. Ces prestations sont décrites au point 1.4 du DRT.
10. La grille tarifaire établie par la RATP propose des tarifs horaires spécifiques à chaque prestation, dont certains varient selon le profil des agents, la plage horaire ou encore la zone géographique d'intervention.
11. Pour les prestations réalisées directement par les équipes de la RATP, le tarif applicable en 2023 résulte de l'indexation des tarifs horaires figurant dans le DRT, exprimés en euros 2022 (repris dans le tableau ci-dessous), au moyen d'une formule d'indexation, figurant elle aussi au DRT.

Prestation	Tarifs 2023 en €2022/heure
GPSR	Tarif jour : 89,20
	Tarif nuit : 105,61
Recueil social	119,32

12. La formule d'indexation prend en compte la variation des indices macro-économiques de l'INSEE relatifs, d'une part, aux salaires mensuels de base de la branche transports et entreposage, d'autre part, aux prix à la consommation pour les services achetés par les ménages. Afin de tenir compte de la publication des indices intervenant au cours du quatrième trimestre de l'année d'application des tarifs, la RATP ne prévoit de procéder au calcul des tarifs définitifs qu'après réalisation des prestations, si bien que ceux-ci ne sont connus ni à la date de saisine de l'Autorité ni *a fortiori* au moment de la consultation des acteurs sur le projet de DRT.

⁴ Si le terme « cyno-détection » désigne l'utilisation de chiens éduqués à la détection des substances explosives par olfaction, le terme « cynotechnique » renvoie spécifiquement à l'emploi de chiens de défense.

13. Les tarifs horaires des prestations réalisées par des entreprises externes, sollicitées par la RATP en application de contrats de sous-traitance, sont communicables sur demande et sont majorés d'un taux de frais calculé par la RATP visant à couvrir les coûts de pilotage de l'entreprise externe par cette dernière.

Prestation	Taux de frais
Sécurité privée	23 %
Cyno-détection	37 %

1.4. Les prestations de sûreté doivent refléter les coûts d'un opérateur efficace

14. En application du III de l'article R. 2255-58 du code des transports, le tarif des prestations de sûreté doit être établi au regard du coût de la prestation, qui doit être celui d'un opérateur efficace. Cette référence fournit un cadre incitatif à la mise en œuvre de plans d'économies pluriannuels visant à réduire le coût des prestations, en prenant en compte l'ensemble des innovations (technologiques, organisationnelles, etc.) qui permettront, le cas échéant, d'optimiser la production des prestations de sûreté.
15. Dans une note transmise à l'Autorité dans le cadre de la saisine, la RATP a indiqué que la seule adéquation entre les résultats obtenus et les objectifs visés n'a pas de valeur incitative et est très fortement dépendante de l'environnement⁵. Elle propose en conséquence de mesurer les performances sur la base d'une approche centrée sur l'efficacité, c'est-à-dire d'une adéquation entre l'objectif visé et les moyens mis en œuvre au travers de la combinaison optimale des facteurs de production. Pour ce faire, la RATP a indiqué travailler à la construction de nouveaux indicateurs alternatifs à ceux exposés dans le cadre de la convention IdFM-RATP. Ces indicateurs seront associés à trois « leviers de performance » :
- (i) la performance opérationnelle (qui mesure la capacité de déploiement, le temps productif et la présence des agents de sûreté) ;
 - (ii) la performance économique (qui mesure l'effort du SIS dans la mise à niveau et la modernisation de ses actifs) ;
 - (iii) la performance sociale (qui consiste en la gestion sociale des agents, de leur encadrement et de l'attractivité de l'entreprise).
16. Le 18 novembre 2022, soit plus de deux mois après la saisine, la RATP a communiqué à l'Autorité, dans le cadre de l'instruction, une première liste de dix-neuf indicateurs. Selon les termes de la RATP, l'ensemble de ces indicateurs sont soit « *en production* » (pour 74 % d'entre eux) soit « *en cours de consolidation* » (pour 26 % d'entre eux).
17. En outre, la RATP a indiqué que les objectifs quantifiés assortis des mesures opérationnelles et stratégiques pour les atteindre, ainsi que le calendrier de réalisation seraient communiqués dans un second temps, prévu pour les « *DRT 2024 et suivants* ».

⁵ La RATP relève que les faits de sûreté sont en effet sensibles à plusieurs biais exogènes susceptibles d'exercer une influence sur les performances du SIS. Ces biais sont listés par la RATP :

- un biais de contexte : certains événements sont susceptibles d'influer sur le nombre d'atteintes aux voyageurs (ex : durant la crise sanitaire, la baisse de fréquentation a impacté favorablement le nombre d'atteintes) ;
- un biais lié à la mise en place de dispositifs permettant la remontée d'information (ex : la campagne de sensibilisation sur les actes sexistes couplée à la mise en place de la ligne 3117 a augmenté le nombre de remontées d'informations sur ce sujet) ;
- un biais de notoriété (cf. la campagne d'affichage sur le 3117) ;
- un biais de dépendance aux moyens de production d'entités de la RATP autre que le SIS (comme les bornes d'appels qui sont sous la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure).

18. Enfin, la convention pluriannuelle conclue entre la RATP et IdFM pour la période 2021-2024 prévoit à l'annexe X-8 une productivité nette annuelle de **[0 - 2]** % en moyenne sur la durée du contrat, rapportée à l'assiette des charges d'exploitation du SIS hors impôts et taxes et hors amortissements.

2. ANALYSE

19. L'analyse du DRT 2023 par l'Autorité a porté sur les quatre points suivants :
- le recours à une formule d'indexation alors que la tarification n'est pas pluriannuelle (2.1) ;
 - la pertinence des unités d'œuvres retenues pour élaborer les tarifs (2.2) ;
 - l'analyse du revenu autorisé (2.3), notamment :
 - o l'intégrité méthodologique d'élaboration des charges du revenu autorisé (2.3.1) ;
 - o la mise en œuvre de la méthodologie d'élaboration de ce revenu (2.3.2) ;
 - o la méthodologie de détermination du bénéfice raisonnable (2.3.3) ;
 - o l'analyse des écarts entre les charges retenues pour l'élaboration des tarifs du DRT 2023 et la rémunération relative à la sûreté dans la convention IdFM-RATP (2.3.4) ;
 - l'intégration de la notion d'opérateur efficace (2.4).

2.1. Le recours à une formule d'indexation ne garantit pas la transparence de l'offre, puisque les tarifs définitifs ne sont connus qu'*ex post*, et complexifie inutilement leur calcul dans un cadre annuel

20. La formule d'indexation proposée par la RATP pour la fixation des tarifs des prestations réalisées en interne pour l'année 2023 ne permet pas de garantir le niveau requis de transparence et de prévisibilité tarifaires de l'offre, sur une unique année. En effet, si l'article R. 2255-60 du code des transports prévoit bien que « [d'] éventuelles formules d'indexation » peuvent être prises en compte pour l'établissement des tarifs, cette possibilité vise nécessairement des hypothèses où les tarifs sont proposés pour une période pluriannuelle. Ainsi, dans la mesure où la RATP propose des tarifs pour la seule année 2023, applicables trois mois après leur approbation par l'Autorité conformément aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2021-598 rappelées au point 6, aucune formule d'indexation ne saurait s'appliquer, sauf à méconnaître le principe de transparence de la fourniture des prestations de sûreté posé par l'article L. 2251-1-2 du code des transports.
21. Par ailleurs, l'application de la formule d'indexation à la fin de l'année de mise en œuvre des tarifs affaiblit leur prévisibilité. Pour tenir compte de l'inflation dans les tarifs présentés pour un an – c'est-à-dire, en l'espèce, exprimer les tarifs 2023 en euros 2023 –, l'Autorité considère qu'un exercice de prévision de l'inflation aurait raisonnablement pu être mené et exploité à cette fin, en amont de la consultation des acteurs, à partir des prévisions disponibles dès juillet 2022 de la part des institutions de référence, cette remarque valant également pour les tarifs initiaux d'une tarification pluriannuelle. Dans le cadre d'une tarification pluriannuelle, l'Autorité considère que la mise en œuvre d'une éventuelle formule d'indexation révisant les tarifs pour une année n donnée ne peut intervenir qu'avec un préavis suffisant avant leur application, c'est-à-dire qu'elle doit reposer sur des prévisions d'inflation établies, pour l'année n , en année $(n-1)$, à une date permettant de garantir la prévisibilité des tarifs applicables en année n .

2.2. La cohérence entre la facturation horaire proposée par le DRT, sans concertation préalable avec IdFM, et celle prévue par la convention pluriannuelle conclue avec l'autorité organisatrice, doit être documentée

22. Le DRT 2023 prévoit que les clients de la RATP pour l'année 2023, en l'espèce IdFM⁶, doivent exprimer leurs besoins et commander les prestations de sûreté à l'heure, la RATP ayant établi différents tarifs horaires pour ses prestations. Toutefois, il ressort de l'instruction, d'une part, que les prestations de sûreté identifiées dans la convention pluriannuelle signée entre la RATP et IdFM pour la période 2021-2024 reposent sur des moyens humains exprimés en équivalent temps plein (ETP) et non en heures, d'autre part, que les parties ne se sont pas accordées sur une méthode de conversion des volumes commandés.
23. Dans ces conditions, afin de permettre l'évaluation des volumes d'heures à considérer pour la facturation des prestations, l'Autorité invite, en premier lieu, la RATP à confirmer qu'il existe une bijection entre, d'une part, les moyens et la rémunération forfaitaire prévus par la convention et, d'autre part, les prestations décrites dans le DRT et l'unité de facturation adoptée, à savoir l'heure de prestation. En second lieu, elle invite la RATP à préciser cette méthodologie afin, *in fine*, de mettre la convention en conformité avec le DRT *via* l'avenant qui devra être signé une fois que les tarifs du DRT 2023 seront rendus exécutoires. Dans l'hypothèse où cette méthode s'avérerait impossible à mettre en œuvre, la pertinence même de l'unité d'œuvre retenue dans le DRT devra être appréciée par la RATP.

2.3. La méthodologie d'élaboration du revenu autorisé ainsi que sa mise en œuvre présentent des faiblesses et un manque de robustesse

24. Dans le cadre du DRT 2023 qu'elle a soumis à l'avis conforme de l'Autorité, la RATP a fondé la méthodologie d'élaboration des tarifs régulés des prestations de sûreté sur la base des données des comptes séparés 2021⁷ du SIS, l'année 2021 correspondant à l'année la plus récente pour laquelle les charges issues de la comptabilité sont disponibles. Dans une première étape, la RATP projette les charges réalisées issues des comptes séparés 2021 pour l'exercice 2022, puis, dans une seconde étape, pour l'exercice 2023. La RATP a également réalisé des allocations et des affectations successives des charges afin d'aboutir à une assiette de charges propre à chacune des prestations proposées dans le DRT 2023 (GPSR jour, GPSR nuit, recueil social, sécurité privée, cyno-détection). Le bénéfice raisonnable retenu par la RATP correspond à une marge de [1 – 3] % appliquée à l'assiette des charges de chaque prestation hors sous-traitance.
25. S'agissant des prestations réalisées par la RATP (GPSR jour, GPSR nuit, recueil social), chaque tarif unitaire est calculé :
 - i. en rapportant l'assiette de charges nette⁸ affectées respectivement à chaque prestation par le nombre d'heures théoriques produites par les ETP productifs mobilisés pour la fourniture de chaque prestation (soit, les heures prévisionnelles de production) ;
 - ii. puis en appliquant la marge précitée.

⁶ Il ressort de l'instruction que, s'agissant des prestations de sûreté décrites dans le DRT 2023, la RATP ne disposera pas d'autres clients pour l'année 2023.

⁷ Ces comptes séparés sont attestés par les commissaires aux comptes de la RATP au regard des règles de séparation comptable approuvées par l'Autorité dans sa décision n° 2021-012 du 11 février 2021 relative aux règles de séparation comptable de l'EPIC RATP.

⁸ La RATP déduit des charges d'exploitation d'autres produits annexes tels que, par exemple, des produits issus des PV (procès-verbaux d'infraction) ou de formations dispensées.

26. S'agissant des prestations réalisées en sous-traitance (sécurité privée et cyno-détection), le taux de frais à appliquer est calculé comme le rapport entre les charges de pilotage, y compris la marge précitée, et les charges de sous-traitance.

2.3.1. La méthodologie de projection et de répartition des charges du revenu autorisé comporte des faiblesses

27. La méthodologie d'élaboration des tarifs comporte des faiblesses : d'une part, les hypothèses retenues pour les projections des assiettes de charges manquent de robustesse (a) ; d'autre part, la répartition de ces charges entre les différentes prestations proposées dans le DRT doit être améliorée (b).
28. Par ailleurs, l'Autorité constate que les méthodes utilisées ne sont pas homogènes, que ce soient les projections ou les répartitions de charges, pour le passage entre les années 2021 et 2022 et les années 2022 et 2023.

a. Les hypothèses pour les projections des charges manquent de robustesse

29. Certaines hypothèses prises par la RATP pour fonder les projections de charges pour les années 2022 et 2023 manquent de robustesse.
30. En premier lieu, s'agissant de la sous-traitance relative à la sécurité privée, la RATP s'appuie sur des données issues de la convention IdFM-RATP pour projeter ces charges qui reflètent l'augmentation des vacations de sécurité privée souhaitée pour 2021 et pour 2022. Toutefois, l'Autorité relève que la RATP a, en pratique, engagé moins de vacations que ce qui était initialement prévu pour 2021 (écart d'environ - [15 – 20] % entre le réalisé et le prévisionnel). Dans ces circonstances, la pertinence de cette projection de charges pour 2022 au regard de l'écart constaté à la clôture de l'exercice 2021 n'apparaît pas suffisamment étayée, quand bien même l'hypothèse prise en compte s'appuierait sur les stipulations de la convention.
31. En deuxième lieu, l'Autorité relève que la RATP projette des charges relatives à la gestion du régime spécial de sécurité sociale de la RATP pour 2022 comme étant la moyenne des charges constatées des années 2016 à 2021. L'Autorité estime que cette méthode de projection d'une charge relative au risque maladie, pour lequel la RATP est son propre assureur, prend en compte l'année 2020, faisant fortement augmenter cette moyenne, cette année étant susceptible de constituer un exercice au résultat extraordinaire, peu pertinent pour fonder des prévisions. Faute de développer une méthodologie de prévision tenant compte de la spécificité de cette activité, l'Autorité considère que la RATP devrait exclure les périodes de crise sanitaire de la moyenne calculée.
32. En troisième lieu, s'agissant de la projection des impôts et taxes, la RATP en fait la résultante d'un pourcentage appliqué aux frais de personnel. Elle justifie ce calcul en indiquant que les impôts et taxes sont majoritairement composés d'impôts assis sur la rémunération et que le taux défini l'a été sur la base de chroniques passées. Les impôts et taxes intégrant également la « cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises » (CVAE) et la « cotisation foncière entreprise » (CFE), sans lien direct avec les frais de personnel, l'Autorité estime que la méthode de projection des impôts et taxes est trop imprécise pour fonder des tarifs régulés.

33. En dernier lieu, la RATP a projeté un effet « prix » de [2 – 6] % entre les exercices 2021 et 2022, notamment sur les « matières et autres achats externes » (ci-après « MACE ») et les charges de sous-traitance. L'Autorité relève que le taux de [2 – 6] %, inférieur aux dernières prévisions d'inflation publiées par la Banque de France, n'est pas justifié par la RATP, notamment eu égard à la sensibilité réelle à l'inflation des charges, compte tenu de leur nature et des contrats en cours. À cet égard, l'Autorité remarque que le taux de [2 – 6] %, également appliqué aux charges de sous-traitance, semble éloigné de la sensibilité à l'inflation de l'indice des salaires de la branche sécurité privée, qui paraît fournir un point de référence approprié pour projeter l'évolution de cette nature de charges, composée majoritairement de frais de personnel. Par conséquent, l'Autorité estime que les effets « prix » retenus entre les exercices 2021 et 2022 devraient être mieux justifiés.
34. Au surplus, l'Autorité constate que la projection des charges pour 2023 n'intègre pas d'effet « prix » puisque celui-ci est censé être pris en compte, en aval, au niveau des tarifs via la formule d'indexation précitée. Or, les projections de charges liées aux prestations internes, c'est-à-dire les facturations issues des autres départements de la RATP, augmentent entre 2022 et 2023, sans que la RATP ait été en mesure de préciser à l'Autorité, dans le cadre de l'instruction du présent avis, l'origine de ces évolutions, se contentant d'indiquer que le SIS « *n'a pas connaissance de la cause de ces variations (Effet prix, productivité...)* » du fait que « *[ces prévisions] sont communiquées par les départements de l'OT et du GI* ». Dès lors, la RATP n'a pas apporté la preuve à l'Autorité que l'effet prix n'est pas pris en compte deux fois dans le cadre de la tarification objet du présent avis – une première fois au titre des projections de charges, une seconde au titre de la formule d'indexation précitée.
35. En définitive, l'Autorité considère que les projections de charges retenues par la RATP pour l'élaboration de la tarification de ses prestations de sûreté pour 2023 sont insuffisamment justifiées.

b. L'affectation des charges doit être améliorée

36. L'Autorité relève que, bien que la méthode de répartition des charges entre prestations retenue pour 2022 soit perfectible, celle retenue pour 2023 diffère de la première. Pour 2022, la répartition des charges s'effectue au moyen d'affectations successives via des clés appliquées à l'assiette complète des charges projetées de cet exercice. En revanche, pour 2023, la répartition des charges résulte de la reprise de ce qui est projeté sur l'année 2022 à laquelle s'ajoute les évolutions incrémentales des charges en 2022 et 2023, par affectation directe quand cela est possible ou sur la base de la reprise des clés d'affectation utilisée pour les projections 2022, s'agissant des charges communes.
37. L'Autorité considère que le modèle tarifaire devrait être directement basé sur les charges projetées pour 2023 et affectées par prestations afin d'aboutir immédiatement aux tarifs 2023 par une affectation précise des charges exécutée en une seule fois. Elle estime, par conséquent, que la méthode de répartition des charges, utilisée par la RATP pour 2023, conduit à dégrader la précision de la méthodologie d'affectation des charges élaborée et audité en premier lieu.

2.3.2. La mise en œuvre de la méthodologie d'élaboration des tarifs révèle des lacunes

38. Au-delà des faiblesses méthodologiques relevées, l'Autorité constate une insuffisante robustesse technique du modèle tarifaire. Ainsi, les modalités de mise en œuvre de la méthodologie tarifaire par la RATP sont sources d'erreurs du fait, d'une part, de la multiplication des fichiers et des onglets qui apporte de l'opacité dans la lecture et, d'autre part, des corrections manuelles multiples et éparées, opérées sans être ni signalées ni documentées. De plus, les fichiers ne permettent pas de simuler les impacts sur les tarifs du changement d'hypothèses précises du fait de nombreux reports en valeurs et non par formules.
39. Par ailleurs, l'instruction a mis au jour une erreur de mise en œuvre au niveau des affectations de charges entre les assiettes déterminant les tarifs du GPSR jour et du GPSR nuit, dont la correction conduit à une diminution du tarif du GPSR jour de 5 centimes par heure et à une augmentation de celui du GPSR nuit de 58 centimes par heure. Cette erreur a été reconnue par la RATP durant l'instruction.
40. En définitive, l'Autorité constate que l'insuffisante intégrité technique du modèle tarifaire ne permet pas de garantir la robustesse de la tarification proposée et recommande à la RATP d'améliorer, dans la perspective des prochaines saisines, l'environnement de contrôle associé.

2.3.3. La méthodologie de détermination du bénéfice raisonnable peut être acceptée sous réserve de justifications complémentaires

41. La méthodologie usuelle de calcul d'un bénéfice raisonnable résulte de la rémunération du capital, soit le produit entre une base d'actifs régulés et un taux de coût moyen pondéré du capital. Toutefois, pour les activités faiblement capitalistiques, cette méthode de détermination du bénéfice raisonnable peut ne pas permettre de rémunérer de manière suffisante les activités régulées. Afin de déterminer le niveau de bénéfice raisonnable acceptable dans le contexte particulier des activités de sûreté, une démarche spécifique a été mise en place par l'Autorité en 2017 sur la base des travaux d'un consultant, dans le cadre de la tarification des prestations de sûreté du service interne de sécurité de la SNCF.
42. Il ressortait des travaux menés que la détermination d'une marge d'exploitation en complément de la rémunération du capital, dès lors qu'elle est correctement fixée, est envisageable pour une activité faiblement capitalistique. L'Autorité avait conclu que *« l'appréciation du niveau de ce surplus de marge ne peut être approchée qu'à partir d'un ratio de marge d'exploitation cible – égal au rapport entre le résultat d'exploitation et le chiffre d'affaires – permettant de déterminer le montant (en euros) du bénéfice raisonnable associé. Ce bénéfice est ensuite comparé au montant correspondant à l'application d'un taux de CMPC sur la valeur nette comptable des actifs afin de déterminer si une marge complémentaire est nécessaire. »*⁹



⁹ Avis n° 2017-066 du 12 juillet 2017 relatif à la tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF pour l'horaire de service 2018.

43. Pour calculer son bénéfice raisonnable, la RATP a fait appel à un consultant extérieur qui a, d'une part, construit un parangonnage des niveaux de rémunération d'entreprises jugées comparables, d'autre part, prescrit une fourchette de marge d'exploitation comprise entre 2 et 3,5 %. La RATP a ensuite situé sa proposition de bénéfice raisonnable à [...], correspondant à un résultat d'exploitation sur le chiffre d'affaires total de l'activité de sûreté. Le bénéfice raisonnable résultant de l'application de ce ratio de [...] % au chiffre d'affaires total de l'activité de sûreté est ensuite rapporté au revenu autorisé hors facturation des prestations sous-traitées (cyno-détection et sécurité privée) pour en déduire un taux de marge de [1 - 3] % à appliquer aux charges constituant le revenu autorisé, hors charges correspondant à la facturation des prestations sous-traitées.
44. En l'état, si la méthodologie globale peut être acceptée, l'Autorité relève que la RATP devrait à l'avenir suivre la méthodologie de détermination du bénéfice raisonnable dans son intégralité, c'est-à-dire calculer, en premier lieu, une rémunération du capital, à laquelle s'ajouterait une marge additionnelle le cas échéant.
45. Enfin, l'Autorité estime que le bénéfice raisonnable demandé par la RATP de [...] %, qui se situe dans la borne haute de la fourchette de valeurs de [1 % - 2 %] retenue par l'Autorité, devrait davantage être justifié, notamment au regard, d'une part, de l'absence de prise en compte explicite de la référence aux coûts d'un opérateur efficace dans la trajectoire des charges, d'autre part, du niveau de risque supporté par le SIS.

2.3.4. L'écart entre les charges retenues pour l'élaboration des tarifs du DRT 2023 et la rémunération relative à la sûreté dans la convention IdFM-RATP s'explique notamment par une différence dans les périmètres de charges retenus

46. IdFM étant actuellement l'unique client de la RATP pour les prestations de sûreté, un rapprochement des charges figurant dans la maquette financière de la convention IdFM-RATP pour la rémunération des prestations de sûreté avec les charges retenues pour l'élaboration des tarifs a été présenté par la RATP.
47. Il s'avère que les écarts observés s'expliquent, pour moitié, par l'inflation (la maquette étant en euros 2020, il est nécessaire d'appliquer un coefficient d'indexation) et, pour l'autre moitié, par une différence dans les périmètres de charges retenus, notamment (i) une demande d'offre supplémentaire relative à la cyno-détection par IdFM qui a évolué à la suite de la signature de la convention et (ii) l'intégration, dans l'assiette de charges des tarifs, de charges initialement intégrées dans le périmètre de l'Opérateur de Transport (ci-après « OT ») dans le cadre de la convention IdFM-RATP¹⁰.
48. Si le périmètre des charges prises en compte dans la tarification du DRT 2023 reflète bien celui relatif aux seules prestations de sûreté, l'Autorité souligne le risque de double couverture des coûts par la RATP de certaines charges qui pourraient être prises en compte tant sur le périmètre de l'OT au titre de la convention IdFM-RATP que sur le périmètre du SIS au titre du DRT lorsqu'il aura été rendu exécutoire par l'avis conforme de l'Autorité.

¹⁰ Impôts et taxes de type CVAE, CFE, etc., charges relatives à la crise sanitaire, charges relatives à la gestion du régime spécial de sécurité sociale de la RATP (couverture des risques maladie, maternité, invalidité, accidents du travail, maladies professionnelles, décès).

2.4. L'Autorité attend la nécessaire prise en compte de la notion d'opérateur efficace dès le DRT 2023, au travers d'un programme de travail engageant et de sa déclinaison dans la tarification

49. Conformément au III de l'article R. 2251-58 du code des transports, la RATP doit placer au cœur de sa méthodologie d'élaboration des tarifs de sûreté la notion d'efficacité, afin de les orienter vers les coûts d'un opérateur efficace.

2.4.1. L'absence d'un programme de travail structuré et engageant, prenant en compte dès le DRT 2023 la notion d'opérateur efficace

50. Dans sa saisine du 16 septembre 2022, la RATP a adressé à l'Autorité une note intitulée « *Élaboration d'un programme de travail relatif à la prise en compte de la notion d'opérateur efficace dans le modèle de coûts du SIS de la RATP* ». Ce document se donne pour objectif de : (i) expliciter la notion d'opérateur efficace, (ii) traiter de la mesure des performances du service interne de sécurité de la RATP au regard des contraintes pesant sur son activité, (iii) proposer une liste d'indicateurs pouvant être retenus pour évaluer ces performances et (iv) présenter les projets structurants que l'entreprise met en œuvre pour contribuer à l'amélioration des performances.
51. Le 18 novembre 2022, la RATP a communiqué à l'Autorité, dans le cadre de l'instruction, un ensemble d'indicateurs d'efficacité, dont le contenu n'apparaît ni stabilisé ni finalisé (cf. point 16). De plus, ces indicateurs n'établissent pas de lien avec la prise en compte des coûts d'un opérateur efficace dans le cadre de l'élaboration des tarifs. En tout état de cause, ces indicateurs ont été présentés à l'Autorité trois semaines seulement avant l'expiration du délai dont elle dispose pour rendre son avis sur le projet de DRT 2023 de la RATP, ce qui n'a pas permis la revue contrefactuelle dont ils doivent faire l'objet.
52. L'Autorité considère que les éléments transmis par la RATP dans le cadre de l'instruction du présent avis demeurent insuffisants et trop succincts pour considérer que l'élaboration des tarifs de sûreté pour l'année 2023 est fondée sur les coûts d'un opérateur efficace.
53. En effet, l'élaboration d'un programme de travail portant sur la notion d'opérateur efficace aurait nécessité, d'une part, que soient présentés clairement les leviers et actions dont dispose la RATP pour atteindre les objectifs de performance identifiés et que des indicateurs de suivi de la mise en œuvre de ces leviers, assortis de cibles chiffrées à atteindre, soient définis, d'autre part, que la RATP définisse un calendrier de travail précis et identifie les impacts attendus sur la performance globale de l'activité.
54. À cet égard, l'Autorité regrette que les ambitions de la note mentionnée au point 50 aient été revues à la baisse par rapport à ce qui avait été indiqué par la RATP dans le cadre des travaux préparatoires à la présente saisine. En effet, alors que le calendrier de mise en œuvre et la quantification des objectifs étaient initialement proposés pour l'année 2022, la RATP, dans le cadre de la présente saisine, repousse à 2024 cette échéance.

2.4.2. Le « coefficient de productivité » affiché par la RATP ne correspond pas à la mise en place d'une stratégie de maîtrise des coûts et d'efficacité économique

55. Par ailleurs, l'Autorité relève que l'objectif d'un gain de productivité moyen de [0 - 2] % par an sur la période 2021-2024 dans la trajectoire de charges (hors impôts et amortissements), tel que prévu dans le cadre de la convention IdFM-RATP et mis en exergue dans le cadre de l'instruction, ne correspond pas à la mise en place d'une stratégie de maîtrise des coûts des prestations et d'efficacité économique. La RATP a en effet précisé, au cours de l'instruction, qu'« *il ne s'agit[ssai]t pas d'une productivité à proprement parler, mais d'une évolution de l'assiette de charges. Elle résulte de diverses opérations de gestion, sans rapport direct avec la productivité de l'activité, au sens économique du terme* ».

2.4.3. L'application d'une surcote dans la formule du coefficient d'indexation des tarifs contrevient à l'ambition d'une prise en compte des coûts d'un opérateur efficace

56. Enfin, l'application d'une surcote au coefficient des salaires mensuels de base « Transport et entreposage » dans la formule du coefficient d'indexation des tarifs introduit une majoration automatique des coûts dans la trajectoire prévisionnelle du revenu autorisé, contrevenant *de facto* à l'ambition d'une prise en compte des coûts d'un opérateur efficace.
57. En conséquence, l'Autorité demande à la RATP de mettre en place un programme de travail ambitieux et précis pour asseoir les tarifs des prestations de sûreté sur les coûts d'un opérateur efficace, assortissant la description des objectifs et des travaux d'un calendrier détaillé et engageant. En particulier, l'intégration de la notion d'opérateur efficace doit être, dès le DRT 2023, (i) appréhendée *via* des indicateurs de mesure et des leviers de performance aussi précis que possible et (ii) prise en compte dans le calcul du revenu autorisé.

2.5. Synthèse

58. Outre l'absence de définition, par la RATP, d'un programme de travail précis, jalonné et engageant permettant d'intégrer la notion d'opérateur efficace dans la tarification, les travaux conduits par l'Autorité dans le cadre de l'instruction des tarifs du DRT 2023 ont montré la nécessité de procéder à plusieurs ajustements pour que celle-ci soit en mesure de valider les tarifs proposés.
59. En premier lieu, l'Autorité considère que le recours à la formule d'indexation prévue pour la détermination des tarifs du DRT 2023 est contraire au principe de transparence de l'offre régulée de sûreté.
60. En deuxième lieu, la cohérence des unités d'œuvre retenues pour élaborer les tarifs avec les dispositions de la convention IdFM-RATP mérite d'être vérifiée. À cet égard, l'Autorité constate l'absence de concertation entre la RATP et IdFM sur la mise en place de ce premier DRT. Elle invite en outre la RATP (i) à confirmer qu'il existe une bijection entre, d'une part, les moyens et la rémunération forfaitaire prévus par convention et, d'autre part, les prestations décrites dans le DRT et l'unité de facturation adoptée et (ii) à préciser, le cas échéant, la méthodologie qui permet de l'établir.

61. En troisième lieu, l'analyse du revenu autorisé met en exergue des faiblesses et un manque de robustesse relativement à l'élaboration, par la RATP, des tarifs du DRT 2023. Il ressort de l'instruction notamment que :
- la méthodologie de projection et de répartition des charges du revenu autorisé comporte des faiblesses, tant en ce qui concerne la projection des assiettes de charges (hypothèses retenues) que la répartition de ces charges entre les différentes prestations proposées dans le DRT ;
 - la mise en œuvre de la méthodologie d'élaboration des tarifs révèle des lacunes dans l'intégrité technique du modèle : l'Autorité constate ainsi la faiblesse du niveau d'assurance relatif à la mise en œuvre du modèle et recommande d'améliorer l'environnement de contrôle associé.

ÉMET L'AVIS SUIVANT

L'Autorité émet un avis défavorable sur les tarifs des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la RATP pour l'année 2023.

Elle rappelle que, conformément à l'article R. 2251-60 du code des transports, « [e]n cas d'avis défavorable de l'Autorité de régulation des transports, [...] la Régie autonome des transports parisiens soumet une nouvelle proposition dans les deux mois suivant la notification de cet avis. L'Autorité de régulation des transports rend un nouvel avis dans un délai de deux mois ».

*

Le présent avis sera notifié à la RATP et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 13 décembre 2022.

**Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, Président par intérim ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
ainsi que Madame Sophie Auconie, vice-présidente.**

Le Vice-Président,
Président par intérim

Philippe Richert