

Avis n° 2023-018 du 13 avril 2023

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 courriel reçu en date du 15 février 2023, la saisine ayant été déclarée complète à la date du 20 février 2023 par le service de la procédure de l'Autorité ;

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 l'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 ;

Vu le « *Document de référence et de tarification des prestations de sûreté 2023* » dans sa version « Février 2023 », publiée sur le site internet de *RATP Group* ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu les représentants de la RATP le 21 mars 2023 ;

Après en avoir délibéré le 13 avril 2023 ;

Considérant les éléments qui suivent :

1. CONTEXTE ET ENJEUX

1.1. Cadre juridique applicable

1. L'article L. 2251-1 du code des transports dispose que « [l]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 (ci-après « SIS »), définit les conditions de réalisation de ces prestations et en fixe la tarification 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. L'examen, par l'Autorité, du projet de DRT pour 2023 (ci-après « DRT 2023 ») s'inscrit dans un contexte propre à la RATP et aux prestations de sûreté. En effet :
 - En premier lieu, le DRT 2023 soumis à l'avis de l'Autorité constitue le premier document de référence et de tarification des prestations de sûreté de la RATP ; à ce titre, et conformément à l'article 3 du décret n° 2021-598 du 14 mai 2021 susvisé, « [c]e premier document de référence et de tarification 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 » ;
 - En deuxième lieu, le DRT distingue les prestations de sûreté offertes sur les réseaux sur lesquels la RATP détient un monopole légal ou un droit exclusif¹, de celles offertes sur les autres réseaux franciliens, dites prestations « à la demande »² ;
 - En troisième lieu, les prestations de sûreté mentionnées dans le DRT sont d'ores-et-déjà exécutées par la RATP sur les réseaux qu'elle exploite pour le compte d'Île-de-France Mobilités (ci-après « IdFM ») dans le cadre d'une convention pluriannuelle pour la période 2021-2024 (ci-après « convention IdFM-RATP ») ;

¹ Dont les différentes échéances, selon les types de réseau, sont fixées à l'article L. 1241-6 du code des transports. Parallèlement, le SIS de la RATP jouit, pour l'exercice de la mission sûreté, d'un monopole qui, d'une part, expirera, pour les réseaux de bus et de tramway, aux échéances prévues à l'article L. 1241-6, d'autre part, est sans limitation de durée pour les réseaux (i) express régional, (ii) métropolitain et (iii) du Grand Paris.

² S'agissant des prestations à la demande (pour les services de transport public guidé – autres que ceux pour lesquels la RATP détient un monopole légal – et les services de transport routier réguliers ou à la demande, 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.

- En dernier lieu, les prestations de sûreté doivent refléter les coûts d'un opérateur efficace. En effet, 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. L'avis défavorable n° 2022-091 émis par l'Autorité le 13 décembre 2022

5. En application des dispositions précitées, l'Autorité avait été saisie par la RATP, le 16 septembre 2022, d'un premier projet de DRT pour 2023 (ci-après « première saisine »). Par son avis du 13 décembre 2022 susvisé, l'Autorité a émis des réserves et rendu un avis défavorable sur la tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la RATP pour 2023 proposée dans cette première saisine.
6. L'Autorité a synthétisé ses réserves aux points 58 à 61 de l'avis susmentionné, lesquelles portaient sur les éléments suivants :
 - i. Aucun programme de travail précis, jalonné et engageant permettant d'intégrer la notion d'opérateur efficace dans la tarification n'a été défini par la RATP ;
 - ii. Le recours à une formule d'indexation prévue pour la détermination des tarifs a été considéré « contraire au principe de transparence de l'offre régulée de sûreté » ;
 - iii. La cohérence entre les unités d'œuvre retenues pour élaborer les tarifs et les dispositions de la convention IdFM–RATP n'a pu être vérifiée, de sorte que la RATP a été invitée (i) à confirmer qu'il existe une correspondance entre, d'une part, les moyens et la rémunération forfaitaire prévus par la convention, d'autre part, les prestations décrites dans le DRT et l'unité de facturation adoptée, et (ii) à préciser, le cas échéant, la méthodologie permettant de l'établir ;
 - iv. S'agissant de l'analyse du revenu autorisé, des faiblesses et un manque de robustesse, relativement à l'élaboration des tarifs par la RATP, ont été mis en exergue. Il est notamment ressorti de l'instruction que :
 - La méthodologie de projection et de répartition des charges du revenu autorisé comportait 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 a révélé des lacunes dans l'intégrité technique du modèle : la faiblesse du niveau d'assurance relatif à la mise en œuvre du modèle a été constatée et l'Autorité a recommandé d'améliorer l'environnement de contrôle associé.
7. À la suite de cet avis défavorable et en application, notamment, du dernier alinéa de l'article R. 2251-60 du code des transports, l'Autorité a été saisie, le 15 février 2023, par la RATP, d'un nouveau projet de DRT 2023 (ci-après « seconde saisine »). L'enjeu de cette seconde saisine consiste notamment en la levée des réserves émises par l'Autorité dans le cadre de son avis du 13 décembre 2022 susmentionné.

1.3. Présentation du document de référence de sûreté 2023 proposé par la RATP dans le cadre de sa seconde saisine

8. La RATP structure son offre de services autour de prestations correspondant à l'engagement de différents moyens, humains et matériels :
- Les agents du groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR) pilotés par le 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 cynotechniques³ ;
 - 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.
9. Les prestations sont fournies dans le cadre d'une commande préalable par le client d'un volume d'heures prévisionnel nécessaire pour la réalisation des missions confiées au SIS de la RATP. La tarification des prestations retenue au titre du DRT se compose comme suit :
- Prestation de prévention, et sécurisation exercée par les agents du GPSR jour et GPSR nuit ;
 - Prestation de prévention exercée par les agents du recueil social ;
 - Prestation cynotechnique ;
 - Prestation de surveillance des espaces et du patrimoine.

³ 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.

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. Les tarifs applicables en 2023 s'expriment comme suit :

Prestation	Tarifs 2023 (en € / heure)
GPSR jour	92,31
GPSR nuit	104,22 ⁴
Recueil social	121,00
Cyno-détection	(1 + Coût de pilotage en %) * (Taux horaire selon profil ⁵ * volume)
Sécurité privée	(1 + Coût de pilotage en %) * (Taux horaire selon profil ⁵ * volume)

11. S'agissant des prestations de cyno-détection et de sécurité privée, 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 des clients⁶ 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 (ils s'élèvent ainsi à 38 % pour la cyno-détection et à 22 % pour la sécurité privée).
12. Il est par ailleurs d'ores-et-déjà précisé que la RATP a confirmé, au cours de l'instruction, que la mention, dans le DRT, selon laquelle ces tarifs seraient établis dans les conditions prévues au 9^{ème} alinéa de l'article R. 2251-58 du code des transports, relatif aux prestations ne permettant pas d'établir un tarif unitaire, résultait d'une erreur rédactionnelle, qu'il appartiendra à la RATP de corriger dans la version définitive du DRT.

⁴ S'agissant de la tarification « GPSR nuit », la RATP a indiqué en cours d'instruction qu'en raison d'une erreur de calcul, ce tarif horaire devrait s'élever à 104,36 euros. L'Autorité n'ayant toutefois pas été formellement ressaisie d'un nouveau projet de tarification, en lieu et place de la saisine du 15 février 2013, elle rend son avis sur le tarif de 104,22 euros.

⁵ Les tarifs par profil ont été communiqués à l'Autorité en annexe confidentielle et sont disponibles sur demande du client.

⁶ Point 7.3 du DRT 2023.

2. ANALYSE

13. L'Autorité a concentré son analyse sur les éléments ayant fait l'objet de réserves particulières dans son précédent avis du 13 décembre 2022 susvisé, notamment sur :
- Le programme de travail proposé par la RATP pour faire évoluer son offre pour les prochaines années et l'intégration, dès l'année 2023, de la notion d'opérateur efficace (2.1) ;
 - La suppression des formules d'indexation dans les tarifs de sûreté 2023 (2.2) ;
 - L'articulation entre les tarifs des prestations de sûreté prévus par le DRT et la convention IdFM-RATP (2.3) ;
 - Les justifications relatives à (i) l'allocation des charges, (ii) la projection des charges et (iii) le niveau de bénéfice raisonnable retenu (2.4).

2.1. Les avancées du programme de travail relatif à l'opérateur efficace sont notables, mais des améliorations substantielles sont attendues pour le DRT 2024

2.1.1. Les nouveaux éléments relatifs à l'intégration de la notion d'opérateur efficace répondent aux demandes de l'Autorité formulées dans son avis du 13 décembre 2022

14. La saisine du 15 février 2023 a été accompagnée d'une note relative à l'opérateur efficace, tenant compte des préconisations formulées par l'Autorité :
- Un programme de travail relatif à la prise en compte de la notion d'opérateur efficace, ainsi que son calendrier de mise en œuvre, ont été définis et précisés⁷ ;
 - Le SIS de la RATP propose, par ailleurs, la mise en place d'indicateurs permettant d'évaluer sa performance. Dix-neuf indicateurs-clés de performance ont ainsi été précisés⁸. Au stade de la seconde saisine, 74 % des indicateurs étaient « en production » (c'est-à-dire opérationnels, avec des résultats disponibles au cours du premier semestre 2023) et 26 % étaient « en cours de consolidation » avec une mise en production en cours ;
 - Enfin, une analyse d'impact des leviers sur la performance du SIS de la RATP, ainsi que des calendriers de suivi précis et engageants⁹, qui étaient absents lors de la première saisine, ont également été ajoutés.

⁷ Le SIS propose l'organisation de réunions de suivi trimestrielles avec les services de l'Autorité. Ces points ont pour objectifs d'assurer une communication régulière concernant le suivi des engagements pris, d'une part, concernant la construction des indicateurs de performance et l'analyse d'impact sur les tarifs, d'autre part, concernant la démarche d'amélioration continue.

⁸ Ces indicateurs sont : le temps de visibilité, le nombre de déconstitution / constitution d'équipes, le nombre moyen d'équipes GPSR/jour, le nombre moyens d'agents GPSR/équipe, le sentiment de sécurité, les retours fiches satisfaction opérateurs, le nombre de demande de prestations de sûreté par statut, le nombre de demande de prestations de sûreté, le nombre de dispositifs de sûreté, la variabilisation du modèle de charges, le taux de recouvrement des amendes, le poids des prestations internes EPIC, la masse salariale, la part des investissements dédiés à la modernisation, le coût par agent par catégorie d'agent, le présentéisme, l'accidentologie, le turnover et le taux de sortie par motif.

⁹ De mise en œuvre opérationnelle et du pilotage du programme de travail avec des jalonnements mensuels et trimestriels.

15. Les indicateurs ont été associés à trois « leviers de performance » par la RATP :
- La performance opérationnelle, qui mesure la capacité de déploiement, le temps productif et la présence des agents de sûreté ;
 - La performance économique, qui mesure l'effort du SIS dans la mise à niveau et la modernisation de ses actifs ;
 - La performance sociale, qui consiste en la gestion sociale des agents, de leur encadrement et de l'attractivité de l'entreprise.
16. Pour chaque levier identifié, sont précisés les projets associés, les porteurs de projet, les étapes de travail, l'analyse d'impact, ainsi que les indicateurs de performance. L'analyse d'impact est structurée autour de trois dimensions : l'opportunité (en fonction de l'impact sur la performance économique et opérationnelle), la facilité de mise en œuvre et le niveau d'impact sur le tarif. S'agissant de cette dernière dimension, la RATP a toutefois précisé qu'à ce stade, cette évaluation reste qualitative, mais que « *[l]a B[usiness] U[nit] SUR[ETÉ] a intégré dans son programme de travail une évaluation quantitative de l'impact sur le tarif* ».
17. L'Autorité considère que le nouveau programme de travail communiqué présente clairement les leviers et moyens d'actions proposés par la RATP pour atteindre les objectifs de performance identifiés et que les indicateurs de suivi de la mise en œuvre de ces leviers sont définis. De surcroît, la RATP a précisé dans la note relative à l'opérateur efficace qu'elle intègre un calendrier de suivi avec un jalonnement mensuel et trimestriel, reprenant les phases de mise en œuvre des différents leviers par la RATP, ce qui permet de fournir davantage de prévisibilité et constitue une marque d'engagement de la RATP pour la suite.
18. Enfin, conformément à son engagement pris dans le cadre de la convention IdFM–RATP, l'évolution annuelle des coûts de la masse salariale retenue pour établir la tarification a été plafonnée à + 1,5 % en 2022 et à + 1,5% en 2023. Ces niveaux devraient être inférieurs à ce qui serait constaté sur cette période, ce qui permet, en première analyse, de justifier de la bonne prise en compte d'un facteur d'efficacité dans les charges projetées. L'impact pour le SIS serait d'autant plus important que les charges de personnel représentent environ [60 – 80] % des charges totales hors charges de sous-traitance (cf. points 44 et 58).
19. Compte tenu de ce qui précède, **l'Autorité considère que le programme de travail présenté dans le cadre de cette seconde saisine répond de manière satisfaisante à l'ensemble des points qui ont été soulevés dans l'avis n° 2022-091 du 13 décembre 2022, s'agissant d'une première étape de prise en compte de la référence aux coûts d'un d'opérateur efficace.**

2.1.2. Toutefois, le DRT 2023 apparaît encore comme un document de transition et l'Autorité demande à la RATP, en vue du DRT 2024, de décliner la notion de coût d'un opérateur efficace dans la tarification

20. En l'état, les éléments fournis par la RATP tendent à indiquer que l'intégration d'effets en lien avec la mise en place de la référence aux coûts d'un opérateur efficace dans la proposition de tarification des prestations de sûreté ne sera pas complètement effective pour le DRT 2024. L'Autorité constate en effet que la fixation d'un objectif quantifiable, pour chaque levier projeté, sur les indicateurs pertinents et, *in fine*, sur les tarifs (à travers les composantes de coûts et le volume de production), interviendrait, en l'état du calendrier fourni par la RATP, au mieux entre le premier et le deuxième trimestre 2024.

21. Dans le cadre de l'instruction, la RATP a confirmé que les impacts tarifaires provenant de l'action sur les leviers identifiés ne sont pas mesurables à date et qu'ils ne pourraient être intégrés au DRT 2024 ; elle s'est cependant engagée à affiner son analyse afin de matérialiser ces impacts « à partir de 2024 ». Les leviers identifiés sont :
- La dynamisation de la gestion des effectifs, visant à améliorer l'attractivité du SIS de la RATP, et donc le nombre d'heures produites, mais « avec un impact encore difficilement mesurable » ;
 - L'adaptation de l'organisation spatiale, [...] ¹⁰ : ce chantier devrait permettre d'augmenter le volume d'heures de production, en permettant de constituer des équipes plus efficaces (augmentation du nombre d'équipes, optimisation du nombre d'agents par équipe et amélioration de la visibilité des agents sur le réseau). La RATP a toutefois reconnu, dans le cadre de l'instruction, que « [à] ce stade, les retombées en matière tarifaire sont difficilement mesurables » ;
 - S'agissant des gains d'efficience en matière d'organisation du travail, l'impact est « encore difficilement mesurable ».
22. En tout état de cause, **l'Autorité attend une première déclinaison effective de la référence aux coûts d'un opérateur efficace dans l'élaboration de la tarification dès le DRT 2024. En particulier, la RATP devra intégrer un ensemble de paramètres traduisant la prise en compte de l'efficacité dans la constitution du revenu autorisé. Cette référence aux coûts d'un opérateur efficace permettra notamment de donner un cadre incitatif à la mise en œuvre de plans d'économies pluriannuels visant à réduire les coûts des prestations, en prenant en compte les innovations technologiques qui permettront d'optimiser les prestations de sûreté.**

2.2. Les formules d'indexation relevées dans l'avis du 13 décembre 2022 susvisé ont été supprimées des tarifs 2023

23. Dans le cadre de la première saisine, les tarifs figurant dans le projet de DRT 2023 étaient fondés sur une formule d'indexation qui intégrait des paramètres d'évolution des salaires (branche transport et entreposage) et des prix à la consommation pour les services achetés par les ménages, publiés par l'INSEE, non connus à la date de la première saisine.
24. Dans son avis du 13 décembre 2022 susvisé, l'Autorité a relevé que « 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 ». Elle a par ailleurs précisé que « dans la mesure où la RATP propose des tarifs pour la seule année 2023, applicables trois mois après leur approbation (...), 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 »¹¹.
25. Dans sa seconde saisine, la RATP s'est conformée à la demande exprimée par l'Autorité en supprimant de ses tarifs 2023 toute référence à une formule d'indexation. Cet amendement rend la tarification du DRT à la fois prévisible et transparente. Compte tenu du calendrier de saisine, les projections d'inflation pour 2023 ont été internalisées dans le modèle tarifaire.

¹⁰ [...].

¹¹ Cf. point 20 de l'avis n° 2022-091 du 13 décembre 2022.

26. Si des références résiduelles à une « *indexation* » ont encore pu être relevées aux paragraphes 7.3 et 7.4.1 du DRT 2023, la RATP a reconnu au cours de l'instruction qu'il s'agissait d'erreurs rédactionnelles, qu'il lui appartiendra de corriger dans la version définitive du DRT.

2.3. Il incombe à la RATP et à Île-de-France Mobilités de mettre en conformité leur convention pluriannuelle pour tenir compte de la tarification des prestations de sûreté prévue dans le DRT

27. Comme lors de la première saisine, le DRT 2023, dans la version faisant l'objet du présent avis, prévoit une tarification horaire des prestations de sûreté, alors que la convention IdFM–RATP repose actuellement, concernant les prestations de sûreté, sur des moyens humains exprimés en équivalent temps plein (ci-après « ETP ») et sur une rémunération forfaitaire.
28. Dans son avis précité du 13 décembre 2022, l'Autorité avait invité la RATP (i) à confirmer qu'il existe une correspondance entre, d'une part, les moyens et la rémunération forfaitaire prévus par la convention, d'autre part, les prestations décrites dans le DRT et l'unité horaire de facturation adoptée, et (ii) le cas échéant, à préciser la méthodologie permettant de l'établir.
29. Il résulte des éléments d'instruction que la RATP est en mesure de mettre en cohérence la rémunération forfaitaire basée sur des ETP prévue par la convention IdFM–RATP avec la rémunération au taux horaire prévue par le DRT 2023¹².
30. En tout état de cause, l'Autorité relève que (i) son avis conforme confère à la tarification un caractère exécutoire et que (ii) la RATP et IdFM se sont expressément engagées, dans la convention pluriannuelle susmentionnée, à réviser les modalités de rémunération de la prestation sûreté pour mettre celle-ci en conformité avec la tarification validée par l'Autorité.
31. En effet, il résulte de l'article 55 de la partie I « *Dispositions transverses* » de la convention IdFM–RATP¹³ que « (...) *[l]es parties conviennent : [d]e revoir [la rémunération de RATP SUR] à la mise en œuvre de la régulation, pour y apporter les adaptations nécessaires sur la base des modalités tarifaires qui seront validées par l'Autorité de régulation des transports (...)* ». De même, l'annexe X-8 – confidentielle – de cette convention, relative au compte d'exploitation prévisionnel de la sûreté, stipule à propos de la rémunération de la prestation sûreté : [...].
32. En conséquence, **il appartiendra aux parties de mettre en conformité la rémunération de la prestation de sûreté, telle que déterminée dans la convention pluriannuelle, avec la tarification exécutoire telle qu'elle résulte du présent avis conforme.**

2.4. Si la RATP a apporté des améliorations tant au niveau de l'intégrité méthodologique que de l'intégrité technique de son modèle tarifaire, des axes de progrès peuvent être relevés

33. Dans le cadre de sa seconde saisine du DRT 2023, la RATP a fondé la méthodologie d'élaboration des tarifs régulés des prestations de sûreté à partir des données des comptes séparés 2021¹⁴ 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

¹² Il s'agit ainsi de passer d'une commande en volume d'ETP à une facturation au volume d'heures effectivement réalisées en s'assurant que les deux notions soient congruentes.

¹³ Lequel contrat tient lieu, en vertu de son article 70, de convention pluriannuelle visée à l'alinéa 5 de l'article L. 2251-1-2 du code des transports, de sorte qu'il régit les prestations de sûreté que le SIS de la RATP exécute en vertu de son monopole.

¹⁴ 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.

issues des comptes séparés 2021 pour l'exercice 2022, puis, dans une seconde étape, pour l'exercice 2023.

34. 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).
35. Le bénéfice raisonnable de [1 - 2] % retenu par la RATP correspond à une marge de [1,5 - 2,5] % appliquée à l'assiette des charges de chaque prestation hors sous-traitance.
36. S'agissant des prestations réalisées par la RATP (GPSR jour, GPSR nuit, recueil social), chaque tarif unitaire est calculé :
 - i. En rapportant l'assiette des charges nettes¹⁵ affectées respectivement à chaque prestation au 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.
37. 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 (cf. point 35), et les charges de sous-traitance.

¹⁵ 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.

2.4.1. La méthodologie de projection et de répartition des charges permettant de déterminer le revenu autorisé relatif à chaque prestation a été révisée

38. La méthodologie d'élaboration des tarifs a été révisée : d'une part, les hypothèses retenues pour les projections des assiettes de charges ont été amendées (a), d'autre part, la répartition de ces charges entre les différentes prestations proposées dans le DRT a été améliorée (b).

a. La RATP a revu ses hypothèses de projection des charges

39. Dans son avis du 13 décembre 2022 susvisé, l'Autorité avait relevé que certaines hypothèses prises par la RATP pour fonder les projections de charges pour les années 2022 et 2023 manquaient de robustesse.
40. En premier lieu, s'agissant des charges relatives à la sous-traitance de la sécurité privée, l'Autorité avait interrogé la pertinence du montant retenu pour 2022 au regard de l'écart constaté à la clôture de l'exercice 2021 entre les vacances initialement prévues et celles effectivement réalisées. La RATP avait alors considéré qu'un « *rattrapage* » de ces vacances aurait été effectué en 2022. Dans sa seconde saisine, la RATP a apporté de nouveaux éléments confirmant ce « *rattrapage* » et une réduction de l'écart qui permettrait de rejoindre les stipulations de la convention. Par conséquent, les hypothèses de projections des charges relatives à la sous-traitance de la sécurité privée peuvent être admises.
41. En deuxième lieu, l'Autorité avait estimé que la méthode de projection des charges relatives à la gestion du régime spécial de sécurité sociale de la RATP devait être améliorée¹⁶. Cette méthodologie consistait à prendre en compte la moyenne des charges constatées des années 2016 à 2021, y compris l'année 2020 qui était susceptible de constituer un exercice au résultat extraordinaire, peu pertinent pour fonder des prévisions. Dans sa seconde saisine, la RATP a intégré dans sa projection tarifaire, la moyenne des années 2016 à 2022 en excluant l'année 2020. Faute de développer une méthodologie tenant compte de la spécificité de cette activité, l'Autorité considère judicieuse la prise en compte par la RATP à des fins de prévision, de la moyenne d'une chronique la plus étendue possible, en excluant les points qui peuvent sembler aberrants.
42. En troisième lieu, l'Autorité avait estimé que la méthode de projection des impôts et taxes (qui résultait d'un pourcentage appliqué aux frais de personnel) était trop imprécise pour fonder des tarifs régulés. La RATP a affiné sa méthodologie en identifiant d'abord dans ce poste, d'une part, les impôts et taxes assis sur la rémunération, d'autre part, les impôts et taxes plus spécifiques comme la « cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises » (CVAE) et la « cotisation foncière des entreprises » (CFE). Ensuite, la RATP propose de projeter, d'une manière indépendante, les montants relatifs aux impôts et taxes spécifiques, le reste du poste étant la résultante d'un pourcentage appliqué aux frais de personnel. Cette nouvelle méthode apparaît satisfaisante.

¹⁶ Cf. point 31 de l'avis n° 2022-091 du 13 décembre 2022.

43. En dernier lieu, l'Autorité avait estimé que les effets « prix » retenus par la RATP devaient être mieux justifiés, notamment eu égard à la sensibilité réelle à l'inflation des charges, compte tenu de leur nature et des contrats en cours. La RATP a retenu et justifié les hypothèses suivantes entre 2021, 2022 et 2023 :
- i. + 1,5 % par an pour les charges de personnel, correspondant au plafond d'évolution des frais de personnel dans la convention IdFM-RATP ;
 - ii. La reprise, pour l'effet-prix relatif aux prestations de sous-traitance, de la revalorisation arrêtée dans les contrats signés ;
 - iii. + [4,5 – 6,5] % par an pour le poste « matières et autres charges externes » (ci-après « MACE »), correspondant aux prévisions de la Banque de France concernant l'indice des prix à la consommation (IPCH) ;
 - iv. En ce qui concerne les prestations internes, la RATP a considéré qu'elles étaient composées à hauteur de [60 – 80] % de frais de personnel et de [20 – 40] % de MACE, et a appliqué les taux correspondants.
44. Comme mentionné au point 18, l'Autorité relève que le plafonnement de l'effet-prix sur les charges de personnel peut être considéré comme le début de l'intégration des coûts d'un opérateur efficace dans la mesure où il est déjà observé que les coûts de personnel devraient évoluer de manière plus importante sur la période considérée. Ce point est satisfaisant.
45. En revanche, si le niveau d'évolution des taux pris en compte pour l'effet-prix a été justifié, la sensibilité des charges à l'inflation pourrait être mieux motivée par la RATP. Cette dernière a indiqué, au cours de l'instruction, que l'approfondissement de l'analyse sur ce volet avait été limité par le fait que la séparation comptable n'a été effective que récemment.
46. En conclusion, **au regard des améliorations apportées à la méthodologie de projection des charges depuis son avis du 13 décembre 2022 susvisé, l'Autorité considère que, globalement, les charges retenues par la RATP pour l'élaboration de la tarification de ses prestations de sûreté sont recevables pour 2023.** Toutefois, l'Autorité demande à la RATP de poursuivre ses travaux d'amélioration de la projection des charges, notamment d'effectuer un suivi de la sensibilité de ses charges à l'inflation pour les prochains exercices tarifaires.

b. L'affectation des charges a été améliorée

47. Dans son avis du 13 décembre 2022 susvisé, l'Autorité avait relevé, d'une part, que la méthode de répartition des charges entre prestations n'était pas identique entre 2022 et 2023, d'autre part, que la méthode de répartition des charges, utilisée par la RATP pour 2023, conduisait à dégrader la précision de l'affectation des charges 2022 effectuée en premier lieu.
48. L'Autorité constate que la RATP utilise désormais une unique méthode d'affectation des charges, appliquée aux charges projetées pour 2023, ce qui est satisfaisant.
49. En revanche, bien que cette méthode repose théoriquement sur l'allocation directe des charges projetées pour 2023 par prestation, l'Autorité relève que les modalités de l'implémentation qui en est faite par la RATP ne garantissent toutefois pas que c'est bien le cas. En effet, la mise en œuvre technique de l'affectation des charges s'avère compliquée et difficile à tracer, avec de nombreuses données et opérations intermédiaires qui ne sont, en définitive, pas prises en compte pour le calcul des tarifs. Ainsi, ce surcroît de complexité inutile constitue une source potentielle d'erreurs matérielles et rend nécessaire un surcroît de travail de vérification de cohérence. La fiabilité des calculs se trouverait améliorée et les travaux de vérification simplifiés si le modèle tarifaire élaboré

par la RATP se limitait à la déclinaison technique de la méthodologie tarifaire décrite et garantissait, par construction, cette cohérence.

2.4.2. L'environnement de contrôle autour de la mise en œuvre de la méthodologie d'élaboration des tarifs doit être renforcé

50. Dans son avis du 13 décembre 2022 susvisé, l'Autorité avait constaté une insuffisante robustesse technique du modèle tarifaire, relevant notamment, d'une part, une multiplication des fichiers et des onglets qui introduisait de l'opacité dans la lecture, d'autre part, des corrections manuelles multiples et éparses, opérées sans être ni signalées ni documentées. De plus, les fichiers ne permettaient pas de simuler les impacts sur les tarifs du changement d'hypothèses précises, du fait de nombreux reports en valeurs et non de formules permettant de lier les cellules entre elles.
51. L'Autorité relève, dans cette seconde saisine, une amélioration dans la mise en œuvre de la méthodologie tarifaire en tableurs. Le modèle tarifaire a notamment fait l'objet d'une certification par un cabinet externe travaillant pour le compte de la RATP, ce qui a permis de faciliter l'audit de la tarification par rapport à la précédente saisine. Cependant, l'Autorité relève encore des erreurs de formules ainsi qu'une surabondance de données, complexifiant inutilement le modèle et dégradant sa lisibilité (cf. point 49).
52. Par ailleurs, si le fichier de calcul des tarifs présenté en seconde saisine permet désormais de simuler les impacts sur les tarifs de changement d'hypothèses, l'Autorité constate qu'elle ne dispose pas d'une latitude totale dans le choix de celles-ci. En effet, le choix est réduit aux valeurs de paramètres prédéfinies par la RATP, notamment s'agissant des paramètres économiques.
53. Par conséquent, **si la mise en œuvre du modèle tarifaire s'est améliorée et peut être acceptée pour le DRT 2023, l'Autorité demande à la RATP de continuer à améliorer son environnement de contrôle dans la perspective des prochaines saisines afin de garantir la robustesse de la tarification proposée.**

2.4.3. Le niveau de bénéfice raisonnable demandé par la RATP peut être admis

54. La méthodologie usuelle de calcul d'un bénéfice raisonnable, pour un opérateur régulé en monopole sur la fourniture de certains services résulte de la rémunération du capital, soit le produit entre une base d'actifs régulés (ci-après « BAR ») et un taux de coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC »).
55. Toutefois, pour les activités faiblement capitalistiques comme la fourniture de prestations de sûreté, cette méthode de détermination du bénéfice raisonnable peut ne pas permettre de rémunérer de manière suffisante les activités régulées. Ainsi, la détermination d'une marge d'exploitation en complément de la rémunération du capital est envisageable : « *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.* »¹⁷
56. Dans son avis du 13 décembre 2022 susvisé, l'Autorité avait relevé que le bénéfice raisonnable demandé par la RATP, à hauteur de [1 – 2] %, se situait dans la borne haute de la fourchette de valeurs de [1 % – 2 %] retenue par l'Autorité et devait être davantage 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.
57. La RATP a apporté des éléments complémentaires dans sa seconde saisine sur le niveau de risque supporté par le SIS. Elle a distingué des risques opérationnels, d'une part, et économiques (volumes, revenus, maîtrise des charges d'exploitation et d'investissement, réglementaires), d'autre part.
58. Si l'Autorité considère que les risques présentés par la RATP fournissent une vision maximaliste de ceux auxquels elle est réellement confrontée, notamment eu égard au cadre de régulation¹⁸, les éléments complémentaires apportés par la RATP pour justifier son niveau de bénéfice raisonnable au titre du DRT 2023 peuvent être admis. Notamment, en lien avec la référence aux coûts d'un opérateur efficace, la RATP a inscrit, dans sa trajectoire de charges, une contrainte d'évolution de sa masse salariale à + 1,5 % par an. La RATP « *considère, [...] que le plafonnement annuel de l'évolution des coûts de masse salariale constitue un engagement fort, porteur d'un risque financier important dans le contexte d'inflation de 2022 et 2023* ». À cet égard, l'Autorité constate que l'évolution de l'indice des salaires mensuels de base de la branche transports et entreposage¹⁹, utilisé dans la convention IdFM–RATP, présente une évolution de l'ordre de + 3 % entre 2021 et 2022, soit une augmentation plus forte que l'hypothèse retenue par la RATP.

¹⁷ 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.

¹⁸ Par exemple, certains risques sont réduits par l'existence d'une réouverture régulière des tarifs et donc des trajectoires de charges à couvrir (capacité à produire les heures commandées, aléas législatifs, réglementaires et régulateurs...).

¹⁹ « Indice des salaires mensuels de base - Transports et entreposage (NAF rév. 2, niveau A38 HZ) - Base 100 au T2 2017 » publié par l'INSEE.

59. La RATP a également présenté les paramètres de détermination de sa rémunération du capital. S'il apparaît que la seule prise en compte d'une rémunération du capital n'est pas suffisante pour atteindre le bénéfice raisonnable retenu et qu'une marge additionnelle est bien nécessaire eu égard aux principes rappelés aux points 54 et 55, l'Autorité relève que les paramètres de détermination de sa rémunération du capital devront être davantage justifiés. Toutefois, ce point n'est pas de nature à remettre en cause le niveau de bénéfice raisonnable demandé.
60. Par conséquent, **le bénéfice raisonnable proposé par la RATP pour les tarifs 2023 peut être admis**, pour ce premier exercice tarifaire, au regard de la façon dont la RATP a commencé à intégrer la notion d'opérateur efficace dans sa trajectoire de charge (cf. points 14 à 19). En revanche, pour les prochains DRT, comme déjà mentionné aux points 20 à 22, l'Autorité attend de la RATP – dont l'objectif de bénéfice raisonnable se situe en haut de la fourchette déterminée par l'Autorité²⁰ –, qu'elle consolide les hypothèses d'impacts liées à la prise en compte de la référence aux coûts d'un opérateur efficace dans ses trajectoires de charges.

²⁰ Quand bien même le taux de bénéfice raisonnable retenu pour 2023 est présenté par la RATP comme correspondant au bas de la fourchette que le conseil externe qu'elle a missionné sur le sujet a évalué pour son compte.

2.5. Synthèse

61. Si le DRT 2023 peut encore apparaître comme un DRT de transition avec la mise en place d'un programme de travail engageant, **l'Autorité attend la déclinaison effective de la référence aux coûts d'un opérateur efficace dans la tarification dès le DRT 2024**. En particulier, la RATP devra intégrer l'ensemble des paramètres liés à la prise en compte de l'efficacité dans la constitution du revenu autorisé.
62. S'agissant de l'indexation des tarifs, l'Autorité relève par ailleurs que la RATP n'a plus recours, pour les tarifs de prestation sûreté pour 2023, à une formule d'indexation, ce qui rend cette tarification prévisible et transparente.
63. S'agissant de l'articulation entre le DRT 2023 et la convention IdFM–RATP, il appartiendra aux parties de mettre en conformité la rémunération de la prestation sûreté, telle que déterminée dans la convention pluriannuelle, avec la tarification rendue exécutoire par le présent avis.
64. S'agissant enfin de l'analyse du revenu autorisé, si la RATP a apporté des améliorations au niveau tant de l'intégrité méthodologique que de l'intégrité technique de son modèle tarifaire, des progrès sont attendus pour les prochaines saisines. Plus précisément :
 - La méthodologie de projection et de répartition des charges permettant de déterminer le revenu autorisé relatif à chaque prestation a bien été révisée conformément aux recommandations de l'Autorité formulées dans son avis du 13 décembre 2022 ;
 - Toutefois, l'Autorité considère que l'environnement de contrôle autour de la mise en œuvre de la méthodologie d'élaboration des tarifs doit être renforcé. Si les progrès d'ores-et-déjà accomplis depuis la précédente saisine sont acceptables s'agissant d'un premier exercice tarifaire, **l'Autorité demande à la RATP de continuer à améliorer son environnement de contrôle dans la perspective des prochaines saisines** afin de garantir la robustesse de la tarification proposée ;
 - Enfin, le niveau de bénéfice raisonnable proposé par la RATP peut être admis, pour ce premier exercice tarifaire, au regard de la façon dont la RATP a commencé à intégrer la notion d'opérateur efficace dans la trajectoire de charge. En revanche, **pour les prochains DRT, la RATP devra consolider les hypothèses d'impacts liées à l'opérateur efficace dans ses trajectoires de charges**. L'analyse des résultats effectifs permettra un retour d'expérience sur le calibrage du niveau de rémunération et la pertinence des objectifs d'efficacité.

ÉMET L'AVIS SUIVANT

L'Autorité émet un avis favorable sur les tarifs des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la RATP pour 2023, tels que rappelés ci-dessous²¹ :

Prestation	Tarifs 2023 (en € / heure)
GPSR jour	92,31
GPSR nuit	104,22
Recueil social	121,00
Cyno-détection	(1 + 38 %) * (Taux horaire selon profil * volume)
Sécurité privée	(1 + 22 %) * (Taux horaire selon profil * volume)

*

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 avril 2023.

**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

²¹ Les tarifs par profil ont été communiqués à l'Autorité en annexe confidentielle et sont disponibles sur demande du client.

ANNEXE : RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ POUR LE DRT 2024

Référence avis	Sujet	Recommandations
2.1.	Programme de travail relatif à l'opérateur efficace	<p>La déclinaison de la référence aux coûts d'un opérateur efficace dans la tarification doit être effective dès le DRT 2024</p> <p>Intégrer un ensemble de paramètres traduisant la prise en compte de l'efficacité dans la constitution du revenu autorisé.</p>
2.2	Formule d'indexation	Pas de formule d'indexation dans le cas d'une tarification annuelle
2.4.2	Revenu autorisé (intégrité technique et méthodologique)	L' environnement de contrôle autour de la mise en œuvre de la méthodologie d'élaboration des tarifs doit encore être renforcé
2.4.3	Revenu autorisé (bénéfice raisonnable)	Consolider les hypothèses d'impacts liées à l'opérateur efficace dans ses trajectoires de charges