

La gestion du produit des amendes de circulation routière

PRESENTATION

La croissance du nombre de contraventions des quatre premières classes en matière de circulation routière et de transports terrestres, leur importance budgétaire (près de 1 Md€ pour l'encaissement des seules amendes forfaitaires⁵²) et surtout le volume de leur gestion (33 millions d'amendes forfaitaires émises et gérées en 2008, soit presque le double de celui des rôles d'impôt sur le revenu) ont conduit la Cour à contrôler pour la première fois un système complexe dont les incidences quotidiennes sont sensibles pour les Français, et dont les dysfonctionnements ont justifié de la part de certains de leurs élus des critiques et des inquiétudes concernant les libertés publiques.

Pour faire face à une croissance considérable du nombre des amendes engorgeant les circuits et les procédures judiciaires, l'État a créé des procédures simplifiées sous forme d'amende forfaitaire remplaçant la comparution devant le juge du contrevenant. En apparence simple, ce système s'est accompagné d'une réglementation peu cohérente et qui est devenue incompréhensible pour le citoyen. Il a pour conséquence une absence de connaissance par l'État des données statistiques consolidées à partir des éléments fournis par les différents services verbalisateurs. Enfin, il occasionne des coûts de gestion très élevés pour un taux de recouvrement qui pourrait encore être amélioré.

52) Les recettes budgétaires toutes amendes et condamnations pécuniaires confondues s'élèvent à 1,5 Md€

I - Les principes et l'organisation des amendes, un dispositif complexe

Ces amendes de circulation routières sont infligées par des « services verbalisateurs ». Les services dont l'activité est la plus importante sont ceux qui relèvent du ministre de l'intérieur⁵³, le centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR qui gère le contrôle-sanction automatisé aujourd'hui limité au « contrôle radar ») puis les polices municipales. En 2007, les services de l'État ont émis environ 62 % des amendes et les polices municipales 38 %.

A - L'amende forfaitaire (AF) et l'amende forfaitaire majorée (AFM)

L'amende forfaitaire (AF) comporte une première phase non contentieuse où la contravention est établie par l'agent verbalisateur selon un barème fixé par voie réglementaire. Le montant de l'amende forfaitaire sanctionnant une contravention au code de la route (sauf s'il s'agit d'une infraction de stationnement) peut être acquitté sur le champ entre les mains de l'agent verbalisateur ou dans un délai de trois jours à compter de la constatation de l'infraction. Si l'avis de contravention est envoyé à l'intéressé, il a quinze jours pour payer. Si le contrevenant utilise ces possibilités de paiement rapide, le montant de l'amende est minoré.

En cas de non paiement dans ces délais de l'amende forfaitaire minorée, le contrevenant est redevable du montant de l'amende forfaitaire tel qu'indiqué par l'avis de contravention. S'il ne le règle pas dans le délai imparti et ne forme pas une réclamation, il devient de plein droit débiteur d'une amende forfaitaire majorée (AFM). Cette AFM est mise en recouvrement par l'officier du ministère public (OMP) qui établit un titre exécutoire transmis aux services du Trésor public, sans intervention du juge.

53) Sécurité publique, Préfecture de police de Paris, compagnies républicaines de sécurité (CRS), police aux frontières (PAF), gendarmerie nationale.

B - Un processus de paiement complexe

1 - Les différents services

Une fois l'amende émise, les contrevenants peuvent payer immédiatement les amendes forfaitaires aux agents verbalisateurs et de façon différée à certains services verbalisateurs. Ces services remettent le numéraire et les chèques reçus en paiement aux services du Trésor public qui les encaissent.

Les comptables publics procèdent à l'encaissement des amendes forfaitaires (AF) et au recouvrement des amendes forfaitaires majorées (AFM). Pour ces activités, aux services traditionnels (trésorerie, trésorerie-amende) ont été ajoutés ces dernières années de nouveaux services notamment ceux installés à Rennes (CEA, CER, TCA) ou Lille (CEL)⁵⁴ ; ces services servent à "industrialiser" l'encaissement des amendes, créances qui se caractérisent par leur grand nombre et leur faible montant unitaire⁵⁵.

Cette organisation qui est le fruit de l'histoire et des projets successifs de l'ancienne direction générale de la comptabilité publique est complexe. Au-delà des coûts de gestion engendrés par le nombre de ces structures spécialisées, cette mosaïque administrative n'est guère compréhensible pour le citoyen verbalisé et par les administrations.

2 - Le rôle du ministère public

L'officier du ministère public (OMP) tient ses attributions du code de procédure pénale pour les quatre premières classes de contravention. Il représente le ministère public auprès de chaque juridiction de proximité. Placé sous l'autorité du procureur général et, plus immédiatement, du procureur de la République, il détient le pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites.

La situation de l'OMP est particulière sinon ambiguë. Ce n'est pas un magistrat. C'est en général un commissaire de police placé, pour ses activités autres que celles d'OMP, sous l'autorité du directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) ou, à Paris, du préfet de police. Il est donc en relation avec les services verbalisateurs, dont il est souvent le supérieur hiérarchique. Mais, comme OMP, il agit au nom du

54) Centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA), centre d'encaissement de Rennes (CER), trésorerie du contrôle automatisé (TCA), centre d'encaissement de Lille (CEL).

55) Le CER et le CEL servent également à l'encaissement des impôts.

ministère public. Mais c'est le ministère de l'intérieur qui fournit la quasi totalité des moyens nécessaires au fonctionnement des OMP, notamment les personnels des secrétariats des OMP ainsi que la conception et la maintenance des applications de traitement des procédures.

L'OMP compétent en matière d'amendes est celui du lieu de l'infraction sauf pour le « contrôle radar » où c'est l'OMP près du tribunal de police de Rennes qui est compétent. Si la réclamation est recevable, cet OMP classe le dossier. Sinon, il saisit le juge du domicile du redevable pour suite à donner. Ce dernier peut alors rendre une décision qui sera prise en charge par le comptable public du domicile du redevable.

3 - Les procédures de paiement et de recours

La complexité du système existe aussi tout au long du processus de paiement qui peut être immédiat ou différé. Le contrevenant dispose, selon les cas, selon le service verbalisateur et selon la catégorie d'amende, de cinq moyens de paiement : le numéraire, le timbre amende papier, le timbre amende électronique, le chèque et le paiement électronique (internet ou téléphone). A cette complexité s'ajoutent les modalités particulières de paiement des amendes résultant du « contrôle radar », le timbre amende électronique et le paiement sur Internet ou par téléphone qui empruntent d'autres circuits. Par ailleurs pour une même classe d'amende, il n'y pas moins de cinq délais de paiement qui correspondent aux quatre stades possibles de paiement : amende forfaitaire minorée, amende forfaitaire, amende forfaitaire majorée. En outre, depuis 2008 l'amende forfaitaire majorée est minorée de 20 % si elle est payée spontanément dans le délai d'un mois à compter de sa date d'envoi⁵⁶. Enfin, l'amende forfaitaire et l'amende forfaitaire majorée peuvent être payées avec un délai supplémentaire de 15 jours si le règlement est effectué par télépaiement ou par timbre dématérialisé.

Aux délais de paiement s'ajoutent les délais à respecter pour demander l'exonération, réclamer ou contester qui varient selon le stade de l'amende (AF ou AFM), la nature du recours (exonération, réclamation, contestation) et la catégorie de l'infraction.

Les exemples qui suivent présentent, de façon schématique, cette complexité de la verbalisation et du paiement qui est bien pire lorsqu'on entre dans les détails.

56) Article R 49-6 du code de procédure pénale.

Quelques exemples illustrant la complexité des circuits des amendes

Pour mieux illustrer cette complexité on peut prendre l'exemple d'un automobiliste résidant à Paris qui commettrait des infractions aux règles de stationnement ou de vitesse à Paris et dans une autre ville, au-delà de la petite couronne, et qui paierait uniquement par chèque.

1) Stationnement à Paris : le paiement doit être envoyé au centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA), la requête en exonération à l'OMP de Paris, l'amende forfaitaire majorée est notifiée par le trésorier amende de Paris.

2) Stationnement dans une autre ville : si l'amende a été établie par les services de la sécurité publique le paiement est envoyé au bureau des contraventions du service verbalisateur, la requête en exonération à l'OMP auprès du tribunal d'instance compétent, l'amende forfaitaire majorée notifiée par le trésorier amende compétent pour cette ville.

En revanche si l'amende a été établie par la gendarmerie, le paiement est envoyé au centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA), la requête en exonération à l'OMP auprès du tribunal d'instance compétent, l'amende forfaitaire majorée notifiée par le trésorier amende compétent pour cette ville.

3) Excès de vitesse à Paris :

- si l'excès de vitesse a été constaté de façon automatique (radar fixe automatique ou radar mobile automatique) le paiement est envoyé au centre d'encaissement de Rennes (CER), la requête en exonération à l'OMP de Rennes, puis si elle n'est pas classée sans suite c'est l'OMP de Paris qui sera compétent et l'amende forfaitaire majorée est notifiée par le trésorier du contrôle automatisé (TCA) ;

- si l'excès de vitesse a été constaté par un radar non automatique mis en place par les services de la préfecture de police de Paris le circuit sera le même que pour le stationnement à Paris.

4) Excès de vitesse dans une autre ville :

- si l'excès de vitesse a été constaté de façon automatique (radar fixe automatique ou radar mobile automatique mis en place par les CRS ou la gendarmerie) : le paiement est envoyé au centre d'encaissement de Rennes (CER), la requête en exonération à l'OMP de Rennes, puis si elle n'est pas classée sans suite c'est l'OMP de Paris qui sera compétent et l'amende forfaitaire majorée est notifiée par le trésorier du contrôle automatisé (TCA) ;

- si l'excès de vitesse a été constaté par un radar non automatique des CRS autoroutières : le paiement est envoyé au bureau des contraventions du service verbalisateur, la requête en exonération à l'OMP auprès du tribunal d'instance compétent, l'amende forfaitaire majorée notifiée par le trésorier amende compétent pour cette ville ;

- si l'excès de vitesse a été constaté par un radar non automatique de la gendarmerie : le paiement est envoyé au centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA), la requête en exonération à l'OMP auprès du tribunal d'instance compétent, l'amende forfaitaire majorée notifiée par le trésorier amende compétent pour cette ville.

II - L'Etat ne dispose que de données approximatives sur les amendes

A - Sept applications informatiques différentes

Les divers stades de la gestion des amendes sont traités avec des applications informatiques qui ne sont pas intégrées en réseau et ne communiquent pas automatiquement entre elles. Chaque service a déployé son propre système de gestion et d'information. Ceux des services verbalisateurs prennent en général en compte l'enregistrement des contraventions des quatre premières classes et le paiement des amendes forfaitaires⁵⁷. Les OMP dispose d'une application pour gérer les poursuites auxquelles elles donnent lieu en cas de non paiement (*WinOMP*). Enfin, le Trésor public exploite son propre système (AMD).

Deux applications sont sur le point d'être modernisées ou remplacées, celle de la direction de la sécurité publique et celle de la gendarmerie nationale ainsi que *WinOMP*, sans prise en compte de l'intérêt de disposer des mêmes applications pour gérer les mêmes procédures.

B - La méconnaissance de l'activité de certains services de police

Il est impossible de déterminer directement combien d'amendes sont émises chaque année par l'ensemble des services de police. Les seules statistiques disponibles sur le plan national pour les amendes émises par l'ensemble des services verbalisateurs sont le fruit du recensement fait par la direction générale des collectivités locales (DGCL) nécessaire à la répartition du produit des amendes (cf. *infra*).

Les amendes forfaitaires qui résultent des infractions constatées par les gendarmes, 2,8 millions en 2007, sont connues grâce au système de gestion de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) qui permet une centralisation des données. En outre, elles sont toutes à

57) La sécurité publique et certains services de la police aux frontières utilisent WinAF sauf la PAF de Roissy qui utilise un système construit à partir d'une base de donnée ACCESS. Les CRS ont développé les applications GEACPORO et STATPORO. La gendarmerie nationale utilise Bureautique Brigade 2000 (BB2000). La préfecture de police de Paris a développé un système spécifique. Les OMP disposent de l'application WinOMP et le Trésor public de l'application AMD.

payer au même centre, le CEA de Rennes. La comparaison des données communiquées à la Cour par la DGGN avec celles issues du recensement réalisé par la DGCL ne révèle pas d'incohérence.

En revanche, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) n'a pu fournir des données consolidées au niveau national relatives aux amendes forfaitaires (AF) à cause des limites de son système d'information. Par ailleurs la DCSP ne reçoit pas d'informations pour ses services des départements de la « petite couronne » qui utilisent les moyens de la préfecture de police de Paris.

La direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) a fourni des données à partir de son système d'information. Le nombre d'amendes émises en 2007 s'élève à 375 600. L'activité contraventionnelle des CRS est toutefois un peu plus importante, puisqu'une partie des amendes qu'ils infligent est gérée par les services de la sécurité publique.

La préfecture de police de Paris est le service de l'État le plus important (hors contrôle-radar) pour le nombre d'amendes émises qui s'élève en 2007 à 6,4 millions en 2007. La comparaison du nombre d'amendes déclarées à la Cour par la préfecture de police de Paris avec celui recensé par la direction générale des collectivités locales (DGCL) à partir des données fournies par la même préfecture de police, montre des différences importantes notamment en 2005 et 2006 où les écarts sont respectivement de 15% et 12%. La préfecture de police de Paris justifie ces différences par le nombre de procès-verbaux annulés (cf. *infra*). Cela n'explique pas de façon satisfaisante les écarts statistiques constatés.

C - L'insuffisance des données centralisées

Les carences des systèmes d'information ne permettent pas de disposer pour l'ensemble des services de statistiques précises sur le nombre ni sur le montant des amendes qu'elles soient forfaitaires ou forfaitaires majorées.

1 - Les nombres d'amendes forfaitaires et d'amendes forfaitaires majorées

Une information essentielle fait défaut : le nombre des amendes forfaitaires (AF) émises qui sont ensuite encaissées ou annulées parce que l'OMP les transforme en amendes forfaitaires majorées ou bien parce qu'il renonce à exercer des poursuites ou qu'il saisit le juge.

Sans cette information, les évolutions des montants des AF encaissés ne peuvent être interprétées. En effet, elles dépendent de plusieurs facteurs : nombre d'infractions ayant donné lieu à amendes ; structure des infractions, c'est-à-dire répartition en montant selon les différentes classes d'amendes ; nombre et montant des minorations (ainsi une baisse du montant des amendes forfaitaires encaissées peut être due au paiement immédiat des amendes et non à une diminution du nombre d'infractions) ; nombre et sort réservé aux réclamations ; comportement des contrevenants en matière de paiement spontané et rapide.

La DGFIP ne connaît ni le nombre ni le montant des amendes forfaitaires car les comptables publics ne comptabilisent que le produit des ventes de timbre amendes et l'encaissement des paiements des amendes forfaitaires.

Le nombre des amendes forfaitaires émises est connu de chaque service verbalisateur mais faute d'un système d'information adéquat, la consolidation de ces nombres nécessiterait un récolement auprès de près de 2 800 unités verbalisatrices.

Les OMP quant à eux ne connaissent que les amendes forfaitaires non payées et celles qui entraînent un retrait de points du permis de conduire.

C'est pourquoi, aucun contrôle ni rapprochement ne peut être effectué entre les contraventions qui ont été émises et celles qui ont été effectivement payées.

Les seules informations disponibles et centralisées concernent le recensement effectué annuellement par la DGCL et les AF du « contrôle radar ». Le rapprochement de ces deux sources d'information permet d'évaluer le nombre total d'amendes forfaitaires émises en 2007 à 33 millions d'unités.

2 - Le montant du produit des amendes forfaitaires et des amendes forfaitaires majorées

Une information de base fait aujourd'hui défaut : le montant du produit attendu du fait des amendes forfaitaires (AF) émises.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) comptabilise les montants des amendes forfaitaires (AF) encaissées (mais pas celles qui sont émises) et des amendes forfaitaires majorées (AFM) prises en charge et recouvrées⁵⁸. Le montant des amendes forfaitaires encaissées a été

58) Elles sont comptabilisées avec l'ensemble des amendes et condamnations pécuniaires sur une même ligne de recette du budget de l'Etat.

multiplié par deux en cinq ans du fait de la progression importante et rapide des amendes issue des « contrôles radar » qui représentent 47% du total en 2008.

Encaissement et recouvrement des amendes (montants en M€)

	2004	2005	2006	2007	2008
AF hors « contrôle-radar »	531,3	504,9	532,2	486,1	504,8
AF issues du « contrôle radar »	106,3	204,9	292,3	362,0	446,9
AFM et autres amendes	281,8	315,1	418,9	496,0	509,0
Total	919,4	1024,9	1243,4	1344,1	1460,7

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP et des comptes de l'Etat

Les prises en charge d'amendes forfaitaires majorées ont évolué ainsi :

Prises en charge et recettes des AFM (montants en M€)

	2004	2005	2006	2007	2008
Créances prises en charge	1 177,7	1 271,9	1 272,6	1 480,1	1 243,2
Recettes	281,8	315,1	418,9	496,0	509,0
- dont amendes de circulation	262,5	296	391,9	461,1	414,6
- dont amendes de stationnement	171,4	167,7	199,8	222,6	222,4

Source : DGFIP

Le montant des créances restant à recouvrer, pour les amendes forfaitaires majorées, s'élevait à 0,8 M€ au 31 décembre 2008. Ce montant de créances à recouvrer est toujours minime, alors que les recouvrements sont, chaque année, d'environ 800 M€ inférieurs aux prises en charge. Ces créances font en effet périodiquement l'objet d'admissions en non valeur. De fait, plus une créance est ancienne, plus elle est difficile à recouvrer et plus son montant est faible, plus les frais de poursuite sont disproportionnés.

3 - Le nombre d'amendes forfaitaires (AF) du « contrôle radar »

Grâce au système d'information développé et centralisé du contrôle-radar, la direction du projet interministériel contrôle automatisé (DPICA) a communiqué à la Cour des données détaillées et relativement complètes.

Les radars ont transmis en 2007 14,9 millions de messages d'infractions (MIF) au centre national de traitement (CNT). Parmi ces MIF certains ne peuvent être exploités (présence de plusieurs véhicules, impossibilité de déchiffrer la plaque d'immatriculation, etc.). Les autres messages sont mis en attente de la consultation du fichier national des immatriculations (FNI). Lorsque la recherche du titulaire dans le FNI a abouti, le centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR), en tant que service verbalisateur, se prononce en créant un avis de contravention (ACO). Leur nombre en 2007 a dépassé 7 millions.

4 - Le recensement des amendes forfaitaires par la direction générale des collectivités locales (DGCL)

La seule information consolidée relative à la police et à la gendarmerie nationales est le résultat du recensement fait par la DGCL. Il lui est nécessaire pour répartir le produit des amendes de police en matière de circulation routière entre les collectivités territoriales.

Ces données n'étant pas centralisées, la DGCL interroge les préfets de département qui interrogent à leur tour les services verbalisateurs : polices municipales, police nationale et gendarmerie nationale. Les nombres d'amendes émises dans chaque département sont ventilés par commune lorsqu'elles comptent plus de 10 000 habitants.

Ce recensement ne permet pas de ventiler les amendes selon les différents services de la police nationale qui les ont infligées. Toutefois, les amendes émises à Paris peuvent être isolées. Il ne permet pas non plus de distinguer les types d'infraction au titre desquelles ces amendes ont été dressées.

La DGCL ne rapproche pas les résultats de son recensement avec des données d'autres sources administratives.

D - Le système ne permet pas de contrôler des annulations

La notion d'annulation n'est pas définie, ce qui en rend la gestion opaque et le contrôle approximatif. Des amendes sont de fait ou de droit annulées tout au long du processus contraventionnel avec des pratiques et des réalités très différentes selon les services et leur localisation.

1 - Les annulations par les OMP

Les annulations peuvent correspondre à des décisions de classement sans suite prises par l'OMP dans un cadre légal. Les motifs en sont répertoriés. Le ministère de la justice évalue pour 2006 à 9,8% le taux de classement sans suite. Elles font suite à des requêtes en exonération ou des réclamations. Dans les deux cas, la décision appartient à l'OMP conformément au code de procédure pénale. L'OMP annule également les amendes forfaitaires lorsqu'il décide de communiquer le dossier au juge qui statuera par voie d'ordonnance pénale ou bien de procéder à la citation directe du contrevenant.

Aucune amende ne devrait être annulée en dehors de ce cadre légal que ce soit par les agents d'un service verbalisateur ou d'un quelconque service centralisateur. La réalité est cependant toute autre.

2 - Les « annulations techniques » et les « indulgences »

Certaines annulations d'amendes, au stade pré-contentieux, sont qualifiées « d'annulations techniques » ou « d'indulgences ».

Les annulations peuvent être décidées pour des raisons dites techniques, par exemple lorsque le formulaire de verbalisation a été incorrectement rempli (ratures, surcharges, souches dégradées...).

Chaque chef de service devrait mettre en place les contrôles administratifs nécessaires pour s'assurer notamment des retours de souches. Or sauf exception il n'y a même pas de compte d'emploi des carnets à souche. Dans les faits il est donc impossible de rapprocher le nombre de formulaires utilisés avec celui des contraventions émises.

Il y a aussi ce qu'il est d'usage d'appeler des « indulgences ». Le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 18 décembre 2002 aux responsables de la police nationale, de la gendarmerie nationale et aux préfets, constatant le décalage entre les infractions constatées et les sanctions infligées, a rappelé que le pouvoir de classer sans suite était du ressort exclusif du ministère public. Ainsi lorsqu'un agent annule une contravention, il agit de façon irrégulière et s'expose à des sanctions qui en réalité ne sont pas prises.

Le système d'information ne permet pas, là aussi, d'analyser ces pratiques qualifiées « d'annulations techniques » et autres « indulgences » et qui sont en marge de la loi.

3 - Le cas de la préfecture de police de Paris

Le seul service à disposer d'informations utiles sur les annulations pratiquées en dehors de l'OMP est la préfecture de police de Paris⁵⁹. Les dérives constatées y ont conduit à une réorganisation des services en 2007.

Ainsi, en 2007, 965 176 amendes forfaitaires ont été annulées, soit 15,4% de celles émises. Parmi ces amendes annulées, 440 067 l'ont été, conformément à la procédure, par le service de traitement du contentieux (STC) qui relève désormais de l'OMP. Il reste que 525 109 annulations ont été effectuées pour des motifs dits techniques directement par les services de la préfecture de police, en dehors de l'OMP et donc du cadre légal, ce qui les rend irrégulières au regard de l'article 530-1 du code procédure pénale.

Aux motifs techniques *stricto sensu* (ratures, surcharges mentions erronées) sont ajoutés les motifs dus aux difficultés prévisibles de poursuites : véhicules immatriculés à l'étranger, en WW ou en CD⁶⁰. Ces divers motifs rendent sans doute, comme le dit la préfecture de police de Paris, l'exploitation des procès-verbaux difficile voire impossible. Parmi ces annulations celles relatives aux véhicules des administrations de l'Etat mais aussi de certains établissements publics sont particulièrement injustifiées.

Taux d'annulation

	2004	2005	2006	2007
PV infligés (a)	5 970 223	5 346 147	5 886 350	6 263 616
PV annulés (b)	954 926	1 131 488	1 002 795	965 176
En % des PV relevés (b)/(a)	16,0%	21,2%	17,0%	15,4%
Annulations hors OMP (c)	411 048	502 089	495 366	525 109
En % des PV relevés (c)/(a)	6,9%	9,4%	8,4%	8,4%

Source : Cour des comptes à partir des données de la préfecture de police de Paris

59) La Cour a par ailleurs disposé du rapport de synthèse sur l'évolution du stationnement payant (2005) - par MM. Andrieu et Gagneron (inspection générale de l'administration), MM. Mazard et Desportes (inspection des services judiciaires), Mme Bolliet et M. Clavreuil (inspection générale des finances) et MM. Hossard et Fedou (conseil général des ponts et chaussées).

60) WW : immatriculation provisoire ; CD : véhicules du corps diplomatique

D'une manière générale, il n'y a aucune analyse des annulations faute de définition et de système d'information les répertoriant et les classant. C'est un sujet sensible ou le manque de transparence contribue à alimenter la confusion et toutes les suspicions. C'est là un dysfonctionnement important qui, au-delà de la qualité de l'information comptable, pose un réel problème de transparence et de justice entre les citoyens.

III - Les résultats et le coût de la gestion

A - Les taux de paiement des amendes

Le plus souvent, le taux de paiement cité est le taux de recouvrement des amendes majorées (AFM). Il est d'environ 35 % à 40 %. Or ce taux ne reflète qu'une partie du paiement des amendes. Il retrace en effet les seuls résultats de l'activité contentieuse du recouvrement des amendes forfaitaires majorées, c'est-à-dire le dernier stade du processus de gestion des amendes, après l'intervention de l'OMP, et ignore le stade antérieur, celui du paiement spontané des amendes forfaitaires, minorées ou non.

Le taux de paiement global des amendes peut-être appréhendé en fonction du montant ou du nombre. Moyennant certaines approximations, le taux en montant peut être calculé. En revanche, les systèmes d'information ne permettent pas de calculer le taux en nombre. Or ce dernier taux serait particulièrement utile pour évaluer l'efficacité dissuasive du dispositif de contrôle sanction en montrant la proportion des contraventions verbalisées qui ne sont jamais payées.

1 - Le taux de paiement des amendes en montant

La DGFIP estime selon un indicateur mesurant l'activité globale du recouvrement des amendes (AF+AFM) un taux de paiement des amendes et condamnations pécuniaires de 75,8% en 2007 pour une cible de 80% en 2011.

Taux global de paiement des amendes (AF+AFM) en montant

	2005	2006	2007
Taux calculé par la DGFIP	70,5%	73,2%	75,8%

Ce taux est le double du taux de 35 à 40 % communément avancé à cause d'une assimilation erronée entre le montant des amendes recouvrées dans la phase contentieuse et celui des amendes payées toutes phases confondues.

2 - Les taux de paiement des amendes en nombre

Il est en pratique impossible de construire un indicateur du taux de paiement en nombre pour l'ensemble des amendes à partir des données par services. En revanche, des ordres de grandeur peuvent être estimés pour certaines catégories d'amendes en utilisant plusieurs sources (préfecture de police de Paris, gendarmerie nationale, CRS, contrôle-radar et DGFIP⁶¹).

Selon l'estimation de la Cour, le taux de paiement global pour les amendes émises par la préfecture de police de Paris, la gendarmerie nationale et les CRS est d'environ 60 %. Pour le contrôle-radar, le taux de paiement global en 2007 est de 85 %. A partir de ces résultats sur le nombre d'amendes émises et payées, soit spontanément (AF), soit après mise en recouvrement (AFM), on peut estimer le taux global de paiement (en nombre) à environ 70%. Ces estimations sont cohérentes avec celles de la DGFIP. On peut donc estimer que le taux global de paiement des amendes était compris entre 70 et 75% en 2007.

Si l'on prend en compte seulement les amendes qui sont à payer, c'est-à-dire les amendes émises déduction faite des amendes annulées, le taux de paiement global pour les amendes émises par la préfecture de police de Paris, la gendarmerie nationale et les CRS est d'environ 75 % et d'environ 90 % pour le contrôle-radar, conduisant à un taux global de paiement en nombre de 80 % en 2007.

B - L'estimation des coûts et la modernisation de la gestion

1 - Les processus de gestion

Le processus de gestion des amendes reste très peu automatisé sauf pour les amendes radars. Cette différence apparaît à toutes les étapes de la gestion administrative : constatation de l'infraction, verbalisation, saisie des informations par des policiers et des gendarmes, encaissement par les

61) Les données retenues sont issues des sources suivantes : pour le nombre d'AF, les données retenues sont celles fournies par les services ou celles de l'enquête de la DGCL ; pour le paiement des AF, les données sont celles du CEA de Rennes ; pour les prises en charges (PEC) des AFM, les données sont celles fournies par les services ou celles de la DGFIP ; - pour le recouvrement des AFM le taux est celui du recouvrement des AFM sur les prises en charge au 31 décembre de l'année N+1, les taux retenus sont les taux moyens en montants calculés par la DGFIP, les seuls connus pour les années 2004 à 2006 ; pour 2007, le taux de recouvrement en nombre d'amendes est également connu : 36 % ; il est peu différent de celui en montant (37,9 %) la même année.

bureaux des contraventions, traitement par les OMP des amendes forfaitaires non payées.

2 - L'estimation des coûts de gestion faite en 2005

L'administration n'ayant pas de comptabilité d'analyse des coûts, il n'y pas de données sur ceux de l'activité contraventionnelle, ni d'indicateurs susceptibles d'en mesurer l'évolution.

Le rapport publié en décembre 2005, consacré à la modernisation du paiement des amendes⁶² avait analysé les processus de gestion des amendes et estimé les coûts de ses différentes phases. Ces estimations paraissent encore pertinentes et peuvent être retenues car aucune nouvelle étude n'est venue depuis lors les infirmer ou les compléter.

Coût de gestion estimé par l'audit de modernisation du paiement des amendes

	Circuit classique actuel		Contrôle non automatique et traitement automatisé (PVe)	
Constatation	manuelle : verbalisateur	7 €	manuelle : verbalisateur	6,5 €
Verbalisation	manuelle : verbalisateur		manuelle : verbalisateur avec un PDA ⁶³	
Traitement administratif	manuel : verbalisateur	7,8 €	automatique (CNT)	3,5 €
Traitement contestations	OMP	4 €	OMP centralisé	2 €
Encaissement	manuel : bureau contravention + Trésor public	6,1 €	Centre encaissement des amendes (CEA)	3 €
Coût total		25 €		15 €

Source : rapport sur la modernisation du paiement des amendes

62) Dans cadre des audits de modernisation, le rapport sur la modernisation du paiement des amendes - MM. Brassens et Barilari, inspecteurs généraux des finances, M. Delbos, inspecteur général des services judiciaires, et M. Le Gallou, inspecteur général de l'administration. Les estimations étaient assises sur les données de 2004. Le rapport estimait à 19 millions le nombre d'amendes (hors radars) dont 12,5 millions au titre du stationnement.

63) PDA « personal digital assistant » ou assistant personnel ou terminal portatif

Le coût global du processus allant de la verbalisation à l'encaissement était estimé à environ 25 € par amende forfaitaire. Le coût d'un système de traitement automatisé était quant à lui évalué à 15 € par amende soit un gain de 40%. Ce gain reposerait sur un traitement automatisé des tâches administratives, la constatation continuant d'être effectuée par un agent verbalisateur à la différence du système radar où le contrôle est lui-même automatique.

L'évaluation du coût d'un système de traitement automatisé est paradoxalement plus fiable que celle du système actuel de traitement non automatisé. Elle se fonde en effet sur des informations plus précises à savoir celles issues de l'analyse des coûts actuels du contrôle-sanction automatisé et du centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA).

3 - Les économies possibles

S'il convient d'éviter un rapprochement sommaire entre les dépenses et les recettes, il est absolument nécessaire de mieux connaître les coûts de ces activités et de déterminer les améliorations possibles pour économiser le temps des forces de l'ordre et les frais de fonctionnement, c'est-à-dire gagner en efficacité.

S'il est dans la mission des forces de l'ordre de procéder aux constatations d'infractions, une part trop importante de leur temps est aujourd'hui consacrée à la gestion administrative des amendes (saisie des données, gestion des paiements, transfert des informations à l'OMP, gestion des régies, etc.).

Le projet « procès-verbal électronique » (PVe) et sa version « personal digital assistant » (PDA) est actuellement à l'étude et même en expérimentation⁶⁴. L'agent verbalisateur saisit les données de l'infraction au moyen d'un terminal portatif. Les informations sont transmises directement par flux informatiques au centre national de traitement de Rennes (CNT) qui les traite ce qui évite à l'agent de retour au bureau des contraventions de saisir les informations sur un ordinateur. La chaîne de traitement est ensuite la même que pour le contrôle-sanction automatisé. L'avis de contravention parvient directement au propriétaire du véhicule dont le nom figure sur la carte grise. Le paiement se fait auprès d'un centre d'encaissement. Le CNT pourrait traiter une bonne partie de ce flux supplémentaire d'amendes car il est aujourd'hui surdimensionné : il

64) Un arrêté du 2 juin 2009 relatif à la procédure de l'amende forfaitaire, vient de préciser les conditions dans lesquelles la constatation d'une infraction ne permettant pas l'édition immédiate de l'avis de contravention en raison de l'utilisation d'un appareil électronique sécurisé, peut être réalisée, puis adressée au redevable.

traite environ 8 millions d'amendes par an alors que sa capacité lui permettrait d'en traiter de l'ordre de 20 millions.

Dans ce projet, le gain porte peu sur la constatation et la verbalisation mais surtout sur les traitements ultérieurs y compris jusqu'à l'encaissement. Pour ces phases les économies pourraient être d'environ 40% des coûts actuels. L'économie de 10 € par amende forfaitaire appliquée aux 10,5 millions d'amendes émises en 2007 par la seule police nationale conduirait à une économie annuelle d'environ 105 M€

Ces ordres de grandeur devraient inciter à développer ces expérimentations, à évaluer le coût des investissements et le délai nécessaire pour que le cumul des économies réalisables grâce à ces investissements excède leur coût⁶⁵. En tout état de cause il convient de prendre des mesures pour améliorer le système et en réduire le coût. Les moyens techniques sont aujourd'hui disponibles. Encore faudrait-il adapter les organisations, devenues trop complexes, pour accroître leur efficacité, notamment avec le déploiement du procès-verbal électronique.

C - La répartition du produit des amendes

L'article L.2334-24 du CGCT dispose que l'État rétrocède aux communes et à leurs groupements le produit des amendes de police relatives à la circulation routière dressées sur leur territoire qu'il a recouvré. Le produit prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités locales. Chaque année un montant prévisionnel est inscrit en loi de finances initiale. Cette prévision fait ensuite l'objet d'un ajustement en loi de finances rectificative pour tenir compte du produit réellement encaissé par l'Etat. Une part du produit AF du contrôle-radar, à hauteur de 100 M€ en 2008, vient abonder le prélèvement sur recettes destiné aux collectivités locales.

65) Dans le projet de loi de finances pour 2010 les crédits prévus pour l'expérimentation du PVe ne sont que de 1,46 M€

Le produit des amendes est donc réparti⁶⁶ entre les communes au *pro rata* des contraventions émises et non de celles qui, parmi elles, sont payées. Il est vrai qu'en l'état des systèmes d'information, le recensement des seules amendes payées est impossible.

Les règles en vigueur avantagent financièrement les collectivités où les contrevenants payent relativement moins les amendes de circulation au stade de l'amende forfaitaire. L'exemple théorique ci-dessous montre que trois communes sur les territoires desquelles le même nombre d'amendes a été émis perçoivent la même dotation quand bien même les taux de paiement seraient sensiblement différents :

Calcul simplifié de répartition

Commune	Nombre AF émises	Montant unitaire	Montant total des AF	Montant des AF payées	Montant des la répartition par commune
A	100	10	1 000	350	500
B	100	10	1 000	500	500
C	100	10	1 000	650	500
Total	300	-	3 000	1 500	1 500

La redistribution du produit des amendes entre les communes est donc déconnectée du fait que les citoyens paient ou ne paient pas spontanément leurs amendes. Faute là aussi d'un système d'information fiable aucune étude ne peut être menée sur les effets de ce critère de répartition.

66) Les dotations versées par l'État aux collectivités bénéficiaires (article R.2334-10 du code général des collectivités territoriales) sont calculées sur la base des nombres de contraventions dressées l'année antérieure et du produit des amendes forfaitaires encaissés l'année antérieure également. Au cours de l'année, la DGCL divise le produit encaissé l'année précédente par le nombre de contraventions dressées : le résultat de cette division est la « valeur du point ». Cette valeur du point est appliquée au nombre de contraventions constatées sur le territoire de chaque collectivité pour déterminer le montant des dotations versées directement aux communes de plus de 10 000 habitants ou réparties par les conseils généraux entre les autres. Les communes doivent affecter ces fonds au financement d'investissements pour la sécurité routière ou les transports collectifs.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La répression des infractions aux règles de circulation par des amendes est une activité régalienne dont l'utilité sociale ne saurait se mesurer aux seules recettes qu'elle procure. L'essentiel est son effet dissuasif sur les comportements, dont certains dangereux pour les usagers de la route.

Pendant, si l'objectif de réduction des coûts doit être subordonné à celui de la réduction des infractions elles-mêmes, le système actuel de constatation, de traitement et de recouvrement des amendes pourrait être grandement amélioré. La dépenalisation des amendes de circulation, plus précisément des amendes de stationnement, a été étudiée et envisagée. Le cas échéant, elle ne corrigerait pas les défauts du système de gestion des amendes relevés par la Cour.

A l'issue de son contrôle sur la gestion des amendes elle est conduite à formuler les recommandations suivantes :

- disposer des mêmes applications pour gérer les mêmes procédures lors du remplacement des applications utilisées par la sécurité publique, la gendarmerie nationale et les officiers du ministère public ;

- organiser une consolidation nationale des données de tous les services verbalisateurs pour disposer des moyens d'évaluer l'efficience du système et améliorer la gestion ;

- accélérer les expérimentations du procès-verbal électronique ; en cas de succès, en programmer le déploiement dès lors que le délai de retour sur investissement serait raisonnable afin d'alléger la charge de travail administratif des agents de police, de garantir la qualité des procédures et de disposer d'informations plus complètes et plus fiables sur les amendes ;

- veiller à l'application de la circulaire du ministre de l'intérieur du 18 décembre 2002, c'est-à-dire interdire les annulations d'amendes, pour quelque motif que ce soit, en dehors de l'office de l'OMP ;

- implanter un contrôle interne permettant de rapprocher le nombre de formulaires des carnets à souche avec les amendes forfaitaires émises, payées et les contraventions transmises à l'OMP à défaut de paiement des amendes forfaitaires dans les délais requis ;

- reconsidérer les modes de répartition du produit des amendes entre collectivités territoriales afin d'en réduire les effets pernicieux.

Traitements selon le service verbalisateur (source: Cour des comptes)

Services verbalisateurs ----->	AF	Sécurité publique (sauf départements 92, 93, 94)	Préfecture de police de Paris et sécurité publique (92, 93, 94)	CRS	
Officier du ministère public (OMP) (b) →	AFM	OMP du lieu de l'infraction	OMP du lieu de l'infraction	OMP du lieu de l'infraction	
Gestion et traitement →	AF	BC - WinAF	Préfecture de police de Paris - système spécifique	BC - GEACPORO (CRS) ou WinAF (DDSP)	
	AFM	OMP: WinOMP - DGFIP: AMD	OMP: WinOMP - DGFIP: AMD	OMP: WinOMP - DGFIP: AMD	
Paiement	Numéraire	AF	Au verbalisateur - BC remet à la Trésorerie	(a)	Au verbalisateur – BC-CRS ou BEC- DDSP remet à la Trésorerie
		AFM	Trésorerie amendes du département de l'infraction	Trésorerie amendes du département de l'infraction	Trésorerie amendes du département de l'infraction
	Timbre amende (c)	AF	Envoi au BC- DDSP	Envoi au CEA Rennes	Envoi au BC- CRS ou au BC- DDSP
	Chèque	AF	Au verbalisateur – BC-DDSP remet à la Trésorerie	CEA Rennes	Au verbalisateur – BC-CRS ou BC- DDSP remet à la Trésorerie
		AFM	CEL ou Trésorerie amendes du département de l'infraction	CEL ou Trésorerie amendes du département de l'infraction	CEL ou Trésorerie amendes du département de l'infraction
	Télé paiement	AF	<i>Non</i> Oui,	<i>non</i> Oui,	<i>non</i> Oui,
		AFM	comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction	comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction	comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction

a : il est toujours possible de payer en numéraire dans une trésorerie, qui viera ensuite les fonds au CEA.

b : l'OMP est compétent pour les retraits de points et l'émission des amendes forfaitaires majorées.

c : les timbres amendes s'acquièrent chez les buralistes ou dans un service des finances ; une amende forfaitaire majorée ne peut être payée par timbre amende.

Police aux frontières (PAF)	Gendarmerie	Contrôle-sanction automatisé - CACIR	Polices municipales
OMP du lieu de l'infraction	OMP du lieu de l'infraction	OMP de Rennes pour examen recevabilité - OMP lieu de résidence pour examen au fond	OMP du lieu de l'infraction
BC – WinAF(CRS) ou système spécifique (CRS) ou WinAF (DDSP)	Brigade de gendarmerie avec BB2000	CNT	BC - WinAF ou système spécifique ou WinAF (DDSP)
OMP: WinOMP - DGFIP: AMD	OMP: WinOMP - DGFIP: AMD	OMP: WinOMP, CNT - DGFIP: AMD	OMP: WinOMP - DGFIP: AMD
Au verbalisateur – BC-PAF ou BC-DDSP et remise à la Trésorerie	Au verbalisateur et remise à la Trésorerie (a)	Paiement par internet	Au verbalisateur – BC (commune) ou BC-DDSP remet à la Trésorerie
Trésorerie amendes du département de l'infraction	Trésorerie amendes du département de l'infraction	Paiement par internet	Trésorerie amendes du département de l'infraction
Envoi au BC-PAF ou au BC-DDSP	Envoi au CEA	Envoi au CEA pour les TA papier, au TCA pour les TA électronique	Envoi au BC (commune) ou au BC-DDSP
Au verbalisateur - BC ou BC DSP remet à la Trésorerie	Au verbalisateur et remise à la Trésorerie ou au CEA	CER ou CEA	Au verbalisateur - BC ou BC DSP remet à la Trésorerie
CEL ou Trésorerie amendes du département de l'infraction	CEL ou Trésorerie amendes du département de l'infraction	CER ou TCA	CEL ou Trésorerie amendes du département de l'infraction
<i>Non</i>	<i>non</i>	Oui, comptabilisation TCA	<i>non</i>
Oui, comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction	Oui, comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction	Oui, comptabilisation TCA	Oui, comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction

BC : bureau des contraventions du service verbalisateur

DDSP : direction départementale de la sécurité publique

CEL: centre encaissement de Lille

CER: centre encaissement de Rennes

TCA: trésorerie contrôle automatisé à Rennes

CEA: centre encaissement des amendes de Rennes

CNT: centre national de traitement (CSA)

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Je souhaiterais apporter les précisions suivantes sur votre insertion au rapport public de la Cour des comptes portant sur la gestion du produit des amendes de la circulation routière.

En premier lieu, la présentation qui est faite de la « complexité » du dispositif administratif d'encaissement du produit des amendes, ne rend pas compte de l'effort d'adaptation qui est au contraire déployé pour garantir le plus efficacement possible un service de qualité aux redevables d'amendes.

L'organisation retenue, qui allie le réseau « traditionnel » des trésoreries, qu'elles soient spécialisées ou non, et les différentes structures compétentes à un niveau national ou régional, est en effet la réponse aux défis posés tant par l'évolution de la mission que par des modifications de l'organisation de ses partenaires (projet interministériel du contrôle automatisé).

L'objectif est double : la réduction des délais de traitement, (industrialisation du traitement des amendes radars ...), tout en lissant la charge de travail des centres d'encaissement qui doivent parallèlement gérer les pics de charge des campagnes d'encaissement des impôts et le traitement continu des amendes au cours de l'année.

Mais cette organisation, si elle paraît complexe à la Cour, est transparente pour l'usager. Celui-ci reçoit notamment avec l'avis de contravention une enveloppe de retour pré-remplie, et s'agissant des amendes radars, un numéro de téléphone unique a été mis en place pour répondre aux interrogations des usagers sur toute la chaîne depuis la verbalisation jusqu'au recouvrement.

De même, la variété de canaux de paiement offerte au redevable d'amendes ne peut pas être présentée comme une « complexité du système » alors qu'elle est au contraire le gage d'une administration qui s'adapte aux souhaits et aux habitudes de paiement des usagers.

Au demeurant, l'augmentation du taux de paiement spontané des amendes, comme des autres catégories de recettes publiques d'ailleurs, doit être mise en relation avec cet élargissement de l'éventail des canaux de paiement offerts aux redevables.

Je partage en revanche le constat de la Cour, relevant qu'une dépénalisation des amendes de stationnement ne corrigerait pas les défauts du système actuel de gestion des amendes.

L'objectif devrait donc être désormais, comme le souhaite la Cour, le développement, sur la base du bilan des expérimentations en cours, de la procédure de procès-verbal électronique (PVe).

Cette nouvelle procédure permettrait de remédier aux défauts actuels des systèmes d'information relatifs à la gestion des amendes de circulation des services verbalisateurs, que la Cour souligne à juste titre, afin d'assurer une véritable traçabilité du circuit des amendes.

Ce serait également l'occasion d'améliorer les indicateurs existants, comme le taux global de paiement des amendes et de condamnations pécuniaires en montant. Comme la Cour le relève, le taux de 76 % transmis par mes services ne prend pas en compte les pertes qui se vérifient à toutes les étapes de la procédure de gestion des amendes de police. Ces pertes peuvent avoir lieu en amont du processus, lorsque les amendes dressées par les services verbalisateurs ne sont pas mises en paiement du fait d'erreurs techniques (erreurs de saisie, etc.), et en aval, pour les annulations prononcées par les officiers du ministère public. Il ne permet donc pas d'avoir une vision globale de l'intégralité du processus de gestion des amendes, de la verbalisation à l'encaissement effectif.

Une gestion automatisée des amendes, permise par la procédure de procès verbal électronique, permettrait de retracer ces pertes et de constituer indicateur propre aux services verbalisateurs et aux officiers du ministère public. De cette manière, il serait possible de mieux apprécier l'efficacité de l'ensemble du processus de gestion des amendes, en associant ce nouveau ratio à celui déjà mis en place par la DGFIP.

Enfin, concernant la répartition du produit des amendes, elle est effectivement réalisée en fonction des amendes émises sur le territoire d'une commune, non en fonction des amendes recouvrées.

Certes, ces modalités de répartition assurent une péréquation des ressources au profit, d'une part des communes rurales, et d'autre part des communes accueillant des populations défavorisées sur le territoire desquelles les taux de recouvrement pourraient être potentiellement moins élevés.

Néanmoins, come le relève la Cour, ce système de répartition n'est pas incitatif, puisque les communes ne sont pas intéressées au recouvrement des amendes dressées sur leur territoire. En outre, il ne semble pas que la vocation des amendes soit la péréquation entre collectivités locales. La recommandation de la Cour de revoir le mode de répartition des amendes me paraît donc devoir être étudiée ; cette réflexion pourra être menée en 2010 dans le cadre des débats sur la réforme globale de la péréquation, rendue nécessaire par la réforme de la taxe professionnelle.
