

## 2

# La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter

---

### PRÉSENTATION

---

*La sécurité routière est une priorité gouvernementale constamment réaffirmée depuis 2002. De fait, un important recul de la mortalité routière a été enregistré de 2002 à 2013 puisque le nombre de personnes tuées sur les routes de métropole est passé d'environ 8 000 à 3 250 au cours de cette période. En revanche, une reprise a été constatée au cours des 3 dernières années, le nombre de décès sur les routes s'établissant à 3 469 en 2016<sup>100</sup>. Cette inversion de tendance a motivé l'adoption d'un plan gouvernemental en 2015<sup>101</sup>, renforcé en 2016, avec l'objectif de réduire le nombre de personnes tuées sur les routes à moins de 2 000 à l'horizon 2020.*

*L'État affecte à la sécurité routière un budget annuel de plus de 3,3 Md€<sup>102</sup>. Cette politique s'adresse à tous les conducteurs, soit près de 40 millions de personnes titulaires du permis de conduire, à travers des actions de formation, d'information, de prévention, de contrôle et de sanction sous forme principalement d'amendes ou de retraits de points.*

*Si les infractions les plus graves sont des délits donnant lieu à poursuites pénales, les plus courantes sont constitutives de contraventions. Les contraventions au code de la route sont constatées en premier lieu sur le terrain par des officiers ou agents de police judiciaire qui établissent un procès-verbal : depuis quelques années, ce dernier est devenu électronique ; il débouche sur l'obligation pour le contrevenant de payer une amende. La mise en œuvre des radars permet, en second lieu, à partir*

---

<sup>100</sup> L'augmentation a été de 0,2 % en 2016, 2,35 % en 2015 et 3,5 % en 2014.

<sup>101</sup> Annonce du 26 janvier 2015. Comité interministériel de sécurité routière du 2 octobre 2015.

<sup>102</sup> Source : document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2017.

*des clichés qui en émanent et qui constituent un message d’infraction, de faire constater au centre national de traitement situé à Rennes les infractions commises qui, après intervention d’un service spécialisé d’officiers de police judiciaire, débouchent, là encore, sur l’émission d’un avis d’infraction. Dans les deux cas, les processus, par des voies différentes, sont très largement dématérialisés ou ont vocation à l’être en remplaçant le carnet à souches rempli à la main.<sup>103</sup>*

*Au cours de la période récente, la Cour des comptes a examiné à deux reprises le dispositif des amendes de circulation et de stationnement routiers. En 2010<sup>104</sup>, elle a souligné les nombreuses insuffisances d’une gestion complexe, parfois opaque, dont le contrôle était approximatif. En 2014<sup>105</sup>, elle a relevé les progrès sensibles apportés par la dématérialisation malgré une coordination insuffisante des différentes actions en la matière.*

*Par la suite, la montée en puissance de la dématérialisation de la verbalisation, que la Cour avait appelé de ses vœux, s’est traduite par une croissance soutenue des messages d’infraction (de plus de 10 % en quatre ans avec près de 50 millions d’avis émis en 2016) et du produit des amendes (1 818 M€ en 2016), qui représente environ 54 % des dépenses de sécurité routière.*

*L’analyse de la gestion des amendes de circulation dont les conclusions sont ici présentées a pour objet l’appréciation de l’efficacité du processus de gestion, de la verbalisation jusqu’au paiement d’une amende. Elle ne constitue pas une évaluation de la politique publique de sécurité routière et dès lors ne traite pas de l’impact des mesures mises en œuvre en matière d’infractions au code de la route sur l’amélioration de la sécurité des personnes sur la route. Par ailleurs n’est pas abordée ici la réforme de la sanction du stationnement routier irrégulier qui entre en vigueur en 2018.*

---

<sup>103</sup> En outre, les policiers municipaux ayant la qualité d’agents de police judiciaire peuvent dresser des contraventions aux règles de stationnement : leurs procès-verbaux sont eux-mêmes soit électroniques soit manuels.

<sup>104</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Tome I. La gestion du produit des amendes de circulation routière, p. 103-125. La Documentation française, février 2010, 671 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>105</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion, p. 37-67. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

*Si la modernisation de la gestion des amendes est incontestable (I), ses conséquences n'ont pas été suffisamment anticipées (II) et le taux de paiement des amendes reste décevant(III).*

---

## **I - Une dématérialisation rapide de la verbalisation**

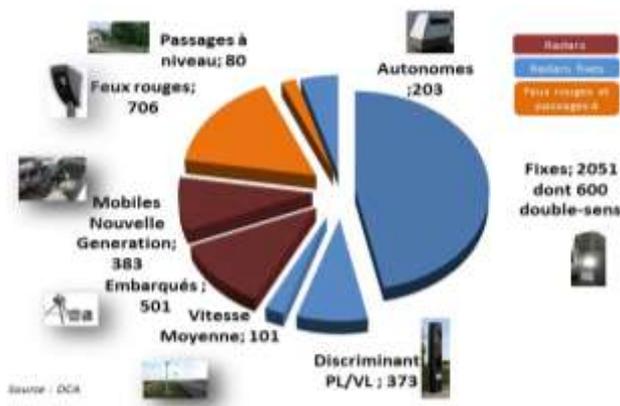
La dématérialisation de la verbalisation prend deux formes bien différentes : d'une part, la verbalisation par procès-verbal électronique (PVe), qui remplace l'usage des carnets à souches, quel que soit le type d'infraction considéré ; d'autre part, la verbalisation par radar, dite automatisée qui concerne les excès de vitesse (97,4 % des cas en 2016) et plus marginalement le non-respect des feux rouges (2,6 % des situations).

### **A - Une dématérialisation favorisée par une gouvernance renforcée**

#### **1 - Des priorités affirmées**

En réponse aux résultats décevants de la politique de sécurité routière à compter de 2013, le Gouvernement a adopté deux plans d'action de plus de 50 mesures dont six sur la verbalisation et plus particulièrement le déploiement des radars : multiplication par 4 des zones sécurisées par des dispositifs de contrôle automatisé, y compris par des radars « leurres » ; diversification des types d'infractions constatables par radars (les franchissements de lignes continues, par exemple) ; augmentation de 15 % du nombre de radars installés (de 4 097 en 2013 à 4 700 en 2018).

Graphique n° 1 : déploiement des radars au 1/1/2017



Source : ANTAI

La verbalisation des excès de vitesse bénéficie également de nouvelles possibilités liées au progrès technique : calcul d'une vitesse moyenne, discrimination entre les voitures et les camions, radars temporaires sur des zones de chantier, par exemple.

## 2 - Une gouvernance renforcée

La crédibilité de la politique de sécurité routière a été soutenue par une gouvernance plus affirmée du dispositif de gestion des amendes de circulation et de stationnement, conformément à la recommandation de la Cour<sup>106</sup>. La délégation à la sécurité et à la circulation routière, devenue délégation à la sécurité routière (DSR) en 2017, a été intégrée au ministère de l'Intérieur en 2013 et ses missions ont été précisées<sup>107</sup>. Elle anime, dans le cadre d'une responsabilité désormais unifiée, la politique interministérielle de sécurité routière et assure le suivi des mesures des plans gouvernementaux.

<sup>106</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion, p. 37-67. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) : recommandation n° 6, p. 60 : Asseoir pleinement le rôle du délégué interministériel à la sécurité et à la circulation routière dans le pilotage de la gestion des amendes.

<sup>107</sup> Décret n° 2013-728 du 12 avril 2013 et décret n° 2017-667 et arrêté du 27 avril 2017 portant organisation interne de la délégation à la sécurité routière.

Par ailleurs, la tutelle de la DSR sur l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) s'est renforcée.

#### L'ANTAI

L'ANTAI est une agence créée en 2011<sup>108</sup> chargée de piloter la chaîne contraventionnelle. À ce titre, elle collecte les messages d'infraction (émis par radar ou procès-verbal électroniques) et assure l'envoi de l'avis de contravention et d'amende forfaitaire. Elle effectue le tri des courriers reçus en retour et assure une mission d'information des contrevenants. Elle transmet aux officiers du ministère public les requêtes en exonération.

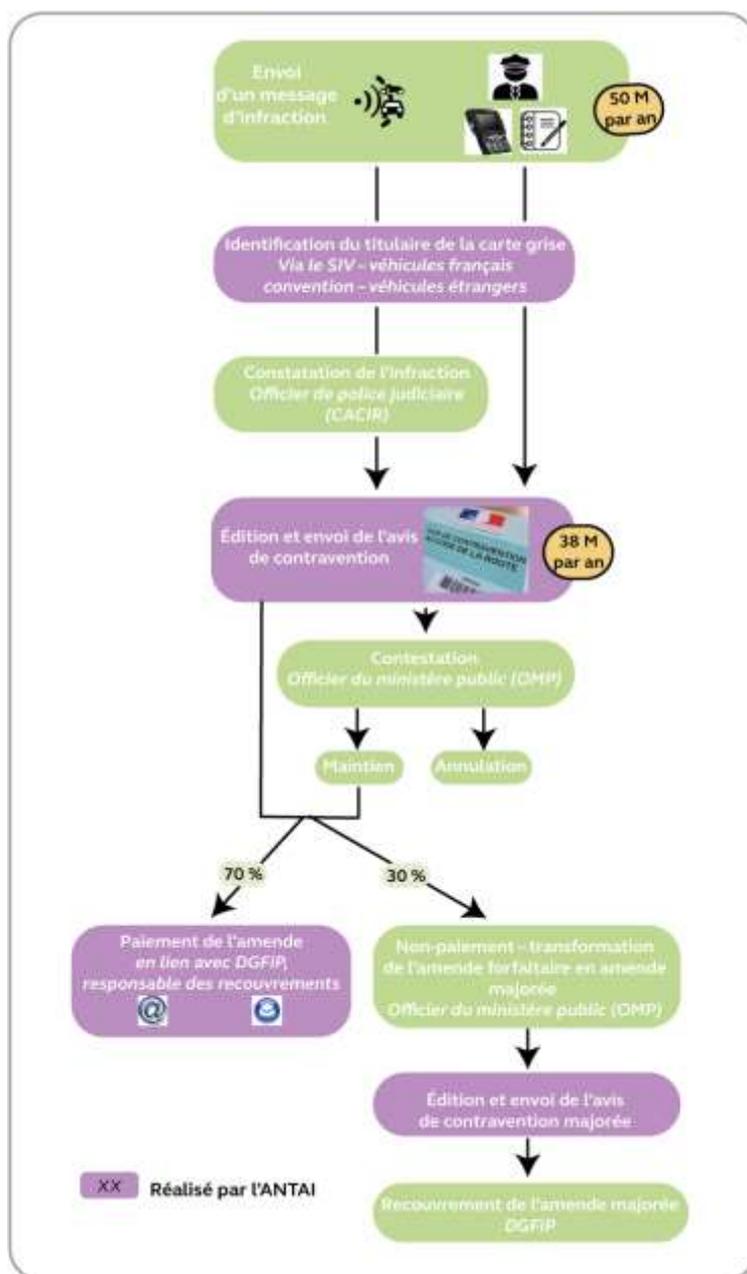
Elle est composée de 31 personnes et dispose d'un budget de 118 M€, majoritairement destiné à financer les prestataires de services qui assurent, au sein du Centre national de traitement (CNT) situé à Rennes, les différentes étapes du traitement automatisé des infractions.

La présente insertion n'aborde pas la gestion de l'établissement public en tant que telle.

---

<sup>108</sup> Elle a succédé à la direction de projet interministériel du contrôle automatisé (DPICA) créée en 2003.

## Schéma n° 1 : du constat de l'infraction au paiement de l'amende



Source : Cour des comptes

## B - Une verbalisation dématérialisée généralisée

### 1 - La quasi-disparition du carnet de souche

Les difficultés posées par la verbalisation par carnet à souches ont été soulignées par la Cour des comptes dans ses rapports publics de 2010 et 2014 : erreurs imputables aux ressaisies, délais parfois importants entre la constatation et l'envoi de la contravention, annulations ne relevant pas de la responsabilité de l'officier du ministère public (OMP), coûts de gestion élevés. Pour résoudre ces difficultés, un objectif de dématérialisation de la verbalisation des infractions a été fixé. Dans le cadre de priorités clairement affichées, portées par le DSR et l'ANTAI, cet objectif est atteint puisque plus de 98 % des constats d'infraction sont désormais dématérialisés.

**Tableau n° 1 : évolution des modes de verbalisation**

<i>Parts dans la nombre total de procès-verbaux</i>	<b>2012</b>	<b>2016</b>
<i>Radars</i>	31,5 %	51,9 %
<i>Procès-verbal électronique</i>	27,8 %	46,7 %
<i>Carnets à souches</i>	40,7 %	1,4 %
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

Source : Cour des comptes

Cette modernisation des modes de verbalisation est acquise dans la police nationale comme dans la gendarmerie nationale.

Dans les collectivités locales, où l'abandon de la verbalisation manuelle repose sur une démarche volontaire, les résultats sont également positifs. Globalement, 19 % des procès-verbaux sont encore dressés manuellement mais le déploiement des équipements électroniques est effectif dans la quasi-totalité des villes de plus de 50 000 habitants<sup>109</sup>.

<sup>109</sup> Toutes les villes de plus de 100 000 habitants et 80 % des 84 communes de 50 000 à 100 000 habitants.

## **2 - Des actions en faveur de la crédibilité de la verbalisation automatisée par radar**

### *a) Un usage fiabilisé des radars*

La fiabilité des équipements, sur laquelle reposait la crédibilité des plans gouvernementaux de 2015, est essentielle. La crainte suscitée par la chute du taux de disponibilité des radars<sup>110</sup> à 80,3 % en juin 2013 a été levée. Elle était circonstancielle, liée au changement du prestataire chargé de la maintenance. Ce taux s'est rapidement redressé pour retrouver dès 2014 un niveau supérieur à 92 %, qui s'est maintenu depuis.

### *b) Une politique dynamique de partenariat avec les pays européens mais des limites au système national d'immatriculation des véhicules*

Jusqu'à une date récente, les conducteurs de véhicules immatriculés à l'étranger échappaient à la sanction. La transformation du message d'infraction émis par les radars en avis de contravention était impossible puisque l'adresse des conducteurs ne pouvait être trouvée à partir du numéro d'immatriculation. Entre 2013 et 2016, l'ANTAI a mené une politique de développement des coopérations internationales afin d'organiser les échanges de données sur les véhicules verbalisés. Le nombre de pays avec lesquels la France a noué une convention est passé de trois en 2013 à 10 en 2016<sup>111</sup>, permettant d'atteindre, pour les véhicules immatriculés dans ces pays, un taux de transformation de la constatation de l'infraction en avis de contravention équivalent à celui des véhicules immatriculés en France.

Cette politique volontariste de l'ANTAI contraste avec l'insuffisante adaptation du système national d'immatriculation des véhicules (SIV)<sup>112</sup> dont les défaillances, liées à une mise à jour incomplète des adresses des propriétaires, étaient déjà soulignées en 2014 par la

---

<sup>110</sup> Rapport entre le nombre d'équipements en état de fonctionnement et le nombre d'équipements en service.

<sup>111</sup> Belgique, Suisse, Luxembourg, Allemagne, Pays-Bas, Espagne, Portugal, Roumanie, Italie, Autriche.

<sup>112</sup> Les services en charge du SIV sont la DSR au ministère de l'Intérieur et son opérateur, l'Agence nationale des titres sécurisés. La DSIC du ministère de l'Intérieur assure l'exploitation informatique.

Cour<sup>113</sup>. En 2016, malgré la dématérialisation engagée, le manque de fiabilité du système reste patent : 6 % des avis de contravention émis à partir des données du SIV sont envoyés à des adresses erronées. Aucune des mesures envisagées par la Cour en 2014 pour améliorer le dispositif<sup>114</sup> n'a été mise en œuvre.

### **C - Des conditions d'information des contrevenants modernisées, un renforcement du métier d'officier du ministère public (OMP) encore à conforter**

La dématérialisation de la verbalisation a eu des conséquences sur l'aval de la chaîne de traitement. Dans un contexte où l'acceptabilité de la politique de sécurité routière est un objectif prioritaire de la Délégation à la sécurité routière, elle a permis de diversifier les modes de relation avec les usagers. Surtout, elle a permis d'identifier l'officier du ministère public comme seul interlocuteur en cas de contestation.

#### **1 - Une politique d'information aux usagers renouvelée**

L'ANTAI a développé une politique de dématérialisation des services aux usagers sous forme de création d'un dossier personnalisé, d'accès aux informations sur la chaîne de traitement et sur les modalités de contestation. Elle a également ouvert un centre de ressources, composé de 70 téléconseillers pour répondre aux questions des conducteurs, en amont de la contestation. Près de 1,1 million d'appels ont été traités dans ce cadre en 2016. Cette démarche qui vise à faire mieux comprendre la politique de sécurité routière par les usagers, semble contribuer à une diminution relative du nombre de contestations.

---

<sup>113</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion, p. 37-67. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) : recommandation n° 3, p. 60 : Poursuivre la fiabilisation du système d'immatriculation des véhicules, etc.

<sup>114</sup> Information des conducteurs sur la réglementation, application de l'amende en cas de non-déclaration d'un changement d'adresse.

## **2 - La contestation des amendes : un renforcement du rôle de l'officier du ministère public mais une hétérogénéité persistante des pratiques**

Les conducteurs ont la possibilité de contester un avis de contravention, aux différents stades de l'amende et de recevoir, à leur demande, communication du cliché qui caractérise l'infraction dans le cas d'une verbalisation par radar.

La contestation de la contravention est traitée par un officier du ministère public (OMP), fonctionnaire de police, qui agit sous l'autorité du procureur de la République. Outre le traitement de l'ensemble des réclamations des conducteurs à l'encontre des avis de contravention il a pour mission de transformer les amendes forfaitaires non payées en amendes majorées si la contravention est confirmée.

En 2016, 13,9 millions de dossiers ont été traités par les OMP, à la suite soit d'une contestation formelle soit du constat d'une absence de paiement au stade de l'amende forfaitaire. Ceci traduit une relative stabilité de l'activité par rapport à 2013 (+1,8 %), malgré une augmentation de près de 35 % du nombre d'amendes forfaitaires émises sur la même période.

Dans 90 % des cas, une décision de transformation de l'amende initiale en amende forfaitaire majorée a été prise. Moins de 3 % des demandes ont été transmises au tribunal. Enfin 7 % des dossiers ont été classés sans suite.

La dématérialisation des procédures a contribué à une reconnaissance des missions réglementaires de l'OMP. En effet elle a eu pour effet de supprimer la possibilité d'annuler des infractions en dehors de son intervention. De telles annulations ne représentaient plus que 0,02 % des procès-verbaux émis en 2016 par la préfecture de police de Paris, contre 8,4 % en 2010.

Par ailleurs, la centralisation des avis d'infraction issus des radars au Centre national de traitement (CNT) de Rennes a permis de confier le traitement des contestations à un service d'OMP spécialisé dans le domaine qui traite l'ensemble des contestations formelles. Il ne transmet aux OMP locaux que les contestations nécessitant une analyse au fond. Cette organisation contribue à la diminution des affaires classées sans suite.

Ce renforcement du rôle des officiers du ministère public devrait inciter les ministères de l'Intérieur et de la Justice à harmoniser leurs actions. La Cour soulignait en 2014 l'hétérogénéité des décisions des OMP et de leurs relations avec les procureurs généraux. Malgré la confirmation

de cette hétérogénéité par un rapport de politique pénale relatif à l'année 2013, aucune démarche n'a été menée depuis par le ministère de la Justice pour réduire les écarts de pratique.

Les perspectives ouvertes par la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle, qui confie les poursuites pénales aux tribunaux de grande instance, devraient être l'occasion de rapprocher les OMP et les parquets.

## **II - Une anticipation insuffisante des effets de l'automatisation**

Le développement de la verbalisation par radar a induit des modifications en profondeur de la chaîne de traitement, bien supérieures à celles provoquées par la substitution des procès-verbaux électroniques à l'usage des carnets à souches. La Délégation à la sécurité routière et l'ANTAI ont insuffisamment anticipé les conséquences du plan gouvernemental de 2015 sur le volume de leur activité. Par ailleurs, aucun pilotage global de la politique n'a été mis en place, au-delà des actions sous la responsabilité directe du délégué à la sécurité routière. L'État ne peut évaluer l'efficacité de la gestion car il ne dispose que de données partielles, qui ne recouvrent pas toujours strictement le périmètre de l'action étudiée.

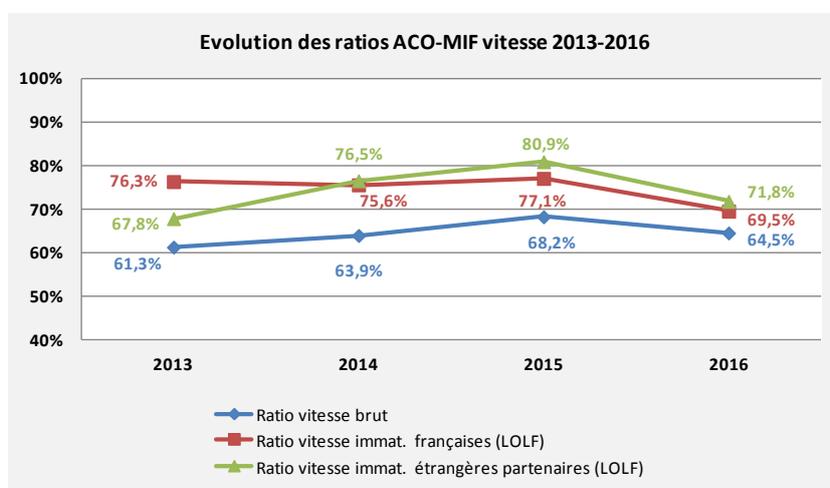
### **A - Une forte augmentation de l'activité de verbalisation par radar mais une performance dégradée en 2016**

Le nombre d'infractions verbalisées par radar a augmenté de plus de 40 % de 2013 à 2016, et de 26,5 % au cours de la seule année 2016 du fait du déploiement de nouveaux radars décidé au CISR de 2015, dépassant les 25 millions de clichés.

Alors que le ratio contraventions/verbalisations s'était maintenu jusqu'en 2015 à un niveau légèrement supérieur à la cible de 75 % pour les véhicules immatriculés en France, une dégradation de près de 8 points est intervenue en 2016 faisant passer le taux global de transformation des messages d'infractions en contraventions sous la barre de 70 %.

La dégradation de ce ratio s'est accompagnée d'un allongement du délai de traitement des dossiers, qui a été multiplié par deux entre 2015 et 2016, passant de 4,5 à 8,9 jours.

### Graphique n° 2 : transformation des messages d'infraction en contraventions



Source : ANTAI. Le ratio vitesse brute intègre les véhicules immatriculés dans des pays avec lesquels la France n'a pas passé de convention.

Des mesures correctives ont été prises au sein du centre automatisé de constatation routière (CACIR), service du ministère de l'Intérieur situé à Rennes et composé de policiers et de gendarmes qui exercent les fonctions d'officier de police judiciaire. Leur mission est d'analyser les clichés issus des radars et de valider les constats d'infraction avant l'émission des avis de contravention. Ce centre a été renforcé à l'été 2017 par le recours à des réservistes et l'augmentation des personnels permanents.

Les données de décembre 2017 montrent une nette amélioration de la situation. Si le taux global de transformation des messages d'infraction en avis de contravention incluant les immatriculations étrangères est inférieur à 70 %, il est supérieur à 75 % pour les seules immatriculations françaises. À la fin 2017, l'ANTAI enregistrait un peu moins de 150 000 dossiers en attente de traitement contre un peu plus de 700 000 à la fin du mois d'août 2017.

Néanmoins, l'alerte de 2016 ne peut pas être négligée. D'une part, l'augmentation de l'activité était le résultat des mesures portées par le plan

gouvernemental de 2015 et pouvait donc être anticipée. D'autre part, elle est appelée à se poursuivre : le nombre de radars va augmenter jusqu'en 2018 et leur sophistication permettra de relever un nombre croissant d'infractions à partir d'un seul cliché<sup>115</sup>. Enfin elle appelle à une réflexion sur la fonction des officiers de police judiciaire du CACIR. Leur travail est fondé sur le principe de la validation individuelle de chaque infraction par un agent assermenté. Dans le cadre de l'automatisation de la verbalisation, chaque cliché pris par les radars est étudié par le CACIR avant sa transformation en infraction. La grande majorité de ces clichés ne présente aucune difficulté d'interprétation. Aussi, compte tenu de l'augmentation de la verbalisation par radars (près de 26 millions de clichés en 2016), la DSR devrait, en association avec le ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces), engager une réflexion sur la nature de l'intervention des OPJ dans les cas simples de verbalisation automatisée afin de concentrer l'action du CACIR sur les clichés problématiques.

Une analyse globale des conséquences de la politique d'automatisation est désormais indispensable. Les projections d'activité doivent intégrer les notions de seuil d'activité optimal et anticiper les évolutions d'organisation des services.

## **B - Une efficacité impossible à évaluer en l'absence d'outils adaptés**

Au regard des recommandations effectuées par la Cour dans ses rapports annuels de 2010 et de 2014, des progrès importants restent à accomplir dans le pilotage de la chaîne contraventionnelle, de la constatation de l'infraction jusqu'au paiement effectif de l'amende.

En effet l'automatisation change l'analyse qu'il est possible d'effectuer à partir des indicateurs couramment utilisés et il n'existe pas de système d'évaluation global de la chaîne de traitement des amendes, susceptible de permettre une appréciation de l'efficacité de la gestion. Aucune responsabilité en la matière n'a été mise en place.

---

<sup>115</sup> Défaut de ceinture de sécurité, usage du portable, etc.

### **1 - Le taux de rebut des constats d'infractions : un indicateur important dont la signification est altérée**

En principe, le constat de l'infraction doit se traduire automatiquement par une contravention qui engendre une amende et une sanction administrative (retrait de points). Il serait donc logique de viser un objectif proche de 100 % pour le ratio « contraventions/verbalisations ». C'est ce raisonnement qui explique que cet indicateur soit retenu dans les documents de performance de la loi de finances comme dans le contrat d'objectif de l'ANTAI.

Le développement du procès-verbal électronique a répondu à cette attente en fiabilisant le passage de l'avis d'émission à l'avis de contravention. L'agent qui constate l'infraction *in situ* la relève sur un terminal qui remplace le carnet à souches et, hormis quelques difficultés techniques (mauvaise saisie des données), la transformation de l'infraction en avis de contravention est automatique.

En revanche, la verbalisation par radar ne permet pas de poursuivre le raisonnement dans des termes identiques. En effet, il n'y a pas d'intervention humaine au moment du constat de l'infraction mais un « flash » qui se déclenche automatiquement en cas de non-respect des règles. De ce fait, il existe un taux de rebut jugé « incompressible » pour de nombreuses raisons : plaques d'immatriculations endommagées ou illisibles, impossibilité d'attribuer l'infraction quand plusieurs voitures apparaissent sur un même cliché, etc. L'évaluation du nombre de rebuts réellement incompressible est difficile, d'autant qu'il n'existe pas d'exemple de pays étrangers où le déploiement de la verbalisation automatisée serait comparable à celui de la France.

La Délégation à la sécurité routière a défini de façon empirique, en 2017, une cible de 75 % pour le ratio « contraventions/verbalisations » pour les radars, appliquée aux véhicules immatriculés en France. Cependant, le fait qu'un quart des infractions relevées ne donne pas lieu à contravention peut atténuer la crainte de la sanction de la part des conducteurs. Le perfectionnement continu des radars devrait permettre de diminuer le taux de rebut.

## **2 - L'absence de données d'évaluation cohérentes sur l'ensemble de la politique de traitement des amendes de circulation**

La gestion des amendes souffre d'une absence de pilotage et d'évaluation globale de l'efficacité de la chaîne de traitement. Les acteurs responsables d'une étape du processus ont généralement défini des indicateurs de gestion, mais leur périmètre et leur finalité ne recouvrent pas toujours strictement ceux des amendes de circulation. Ainsi les forces de police évaluent un temps consacré à la sécurité routière mais non spécifiquement dédié à la verbalisation. La DGFIP définit des indicateurs de recouvrement des amendes au-delà du seul périmètre des amendes de sécurité routière. L'ANTAI privilégie des indicateurs sur sa propre gestion dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens. Enfin, les données des polices municipales ne sont pas disponibles.

Dans ce contexte, la Cour constate qu'aucune démarche globale de calcul du coût de la gestion des amendes de circulation n'a été effectuée depuis 2005, malgré l'ampleur des changements induit par la dématérialisation des procédures. Des études partielles montrent néanmoins des gains d'efficacité dans la verbalisation et l'émission des contraventions.

### *a) La baisse des coûts de production des avis de contraventions*

Les données chiffrées établies par l'ANTAI montrent une diminution constante des coûts unitaires de production des avis de contraventions depuis 2012, liée à l'augmentation de l'activité et à la réduction des coûts (notamment sur l'édition et l'informatique) obtenue dans le cadre du nouveau marché<sup>116</sup> entré en vigueur en 2016. Le coût unitaire de production d'un avis de contravention est ainsi passé de 4,7 € en 2012 à 2,8 €<sup>117</sup> en 2016.

---

<sup>116</sup> Le contrôle automatisé était auparavant organisé sous le contrôle de l'ANTAI, par une entreprise unique qui avait emporté le marché appelé CNT3 et qui réunissait, sous une même responsabilité, l'ensemble des étapes de la chaîne de traitement (édition, informatique, mise sous plis, etc.) Un nouveau marché, CNT4, fondé sur la définition de lots a été notifié à plusieurs entreprises en 2015, l'ANTAI assurant désormais véritablement le rôle de chef d'orchestre. Il en est résulté une diminution des coûts, en particulier dans le domaine de l'édition.

<sup>117</sup> Il est de 1,72 € pour les seules contraventions radar.

*b) Une augmentation de la productivité dans la police et la gendarmerie*

Le temps consacré à la sécurité routière par la police et la gendarmerie connaît une diminution importante depuis quatre ans, de 21 % dans la police et de 10 % dans la gendarmerie, bien supérieure à celle de leur activité de verbalisation (de 3 % pour la verbalisation des excès de vitesse dans la gendarmerie). Cette évolution traduit un gain de productivité lié au déploiement de la verbalisation électronique. Le ministère de l'Intérieur évoque également des gains en termes d'organisation mais sans pouvoir en évaluer l'impact.

*c) Des coûts imprécis de recouvrement des amendes*

Les coûts de recouvrement des amendes de sécurité routière ne sont pas connus. Ceux qui sont estimés dans les rapports annuels de performance<sup>118</sup>, en baisse de 6 % entre 2013 et 2016, ne tiennent pas compte de toutes les dépenses liées au recouvrement, notamment les frais d'huissier et le financement de la trésorerie du contrôle automatisé de Rennes<sup>119</sup>. Ils incluent en outre de nombreuses infractions sans lien avec la sécurité routière.

Au total, faute d'anticipation d'un système d'évaluation pertinent et cohérent sur l'ensemble de la chaîne de traitement, les données disponibles ne permettent pas d'évaluer le coût complet de la gestion des amendes. Cet état de fait rend impossible une analyse partagée des résultats et une anticipation de l'affectation des gains issus d'une meilleure gestion.

### **III - Un taux de paiement décevant**

Le paiement des amendes de circulation et de stationnement représente un enjeu financier croissant du fait de l'augmentation de l'activité de verbalisation. En 2016, 38,3 millions d'amendes forfaitaires<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Chiffres RAP 2016 : 90,4 M€, RAP 2013 : 95,79 M€.

<sup>119</sup> La trésorerie du contrôle automatisé est un poste comptable à compétence nationale, qui assure le recouvrement de toutes les amendes forfaitaires majorées prononcées pour des infractions relevées par radar.

<sup>120</sup> Issues de la verbalisation par radar ou procès-verbal électronique.

ont été émises pour un total de 2 403 M€, soit une augmentation de 33 % des recettes attendues par rapport à 2013.

#### **Amendes forfaitaires, amendes forfaitaires majorées ou minorées**

Toutes les amendes sont initialement émises au tarif forfaitaire.

**Amendes forfaitaires minorées** : le paiement dans un délai de 15 jours (30 jours en cas de télépaiement) suivant la réception de l'avis de contravention donne lieu à minoration. 36 % des amendes sont payées à ce stade (74 % pour les amendes radars).

**Amendes forfaitaires majorées (AFM)** : en cas de non-paiement dans un délai de 45 jours suivant l'avis d'émission, l'amende est majorée. Cependant si le paiement de l'AFM a lieu dans les 30 jours (45 jours en cas de télépaiement), un abattement de 20 % du montant est opéré. En moyenne, 30 % des amendes émises au stade forfaitaire sont transformées en AFM.

Au-delà de l'enjeu financier, la crédibilité de la politique de sécurité routière dépend de l'effectivité du paiement par les contrevenants. Pourtant les résultats en termes de paiement des amendes sont décevants, quel que soit le stade du paiement, et les indicateurs de suivi sont peu satisfaisants.

### **A - Des amendes émises aux amendes payées : des flux financiers complexes**

Pour une même année, il n'est pas aisé de comparer le montant des amendes émises et celui des recettes recouvrées. En 2016, par exemple, le montant des amendes forfaitaires émises par radar et procès-verbal électronique (PVe) s'est élevé à 2 402 M€ et celui des recettes recouvrées à 1 686 M€ (1 818 M€ en incluant les paiements issus de la verbalisation manuelle).

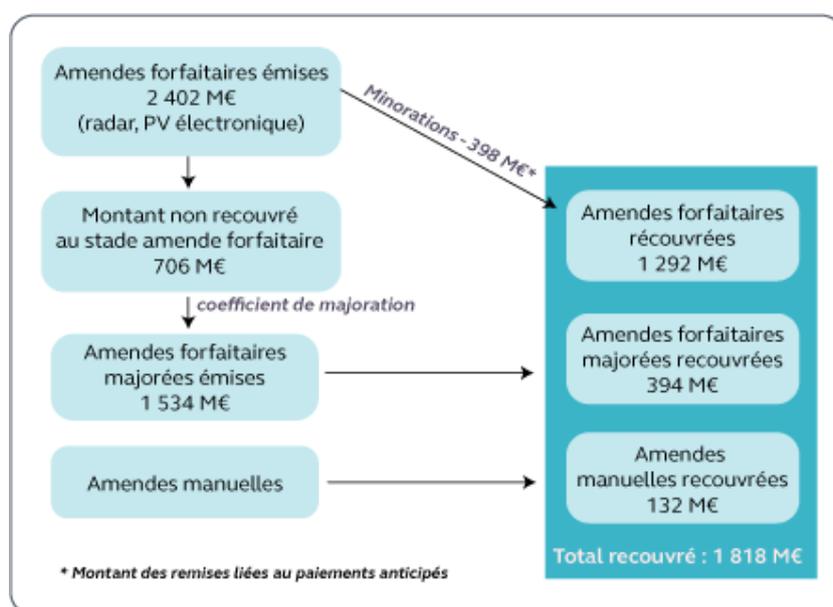
Plusieurs raisons expliquent cet écart.

Les contrevenants qui paient de manière anticipée peuvent bénéficier d'une minoration (398 M€ en 2016 au stade de l'amende forfaitaire AF). Les AF non payées se transforment en amendes forfaitaires majorées (AMF) qui, de fait, ne sont recouvrées qu'à hauteur de 30 % environ (1 534 M€ d'AFM émises en 2016 et seulement 394 M€ recouvrées), ce qui devrait être un sujet de préoccupation pour les responsables du pilotage de la chaîne contraventionnelle. De plus, le recouvrement n'intervient pas forcément l'année d'émission de l'amende

et peut se prolonger sur les exercices suivants. Enfin, une partie des recettes recouvrées correspond aux amendes manuelles (environ 130 M€ en 2016).

Le schéma ci-dessous formalise de manière simplifiée<sup>121</sup> ces processus.

### Schéma n° 1 : des amendes émises aux recettes recouvrées



Source : Cour des comptes

## B - L'absence d'impact de la politique de dématérialisation des paiements

### 1 - Un taux de paiement global en légère diminution

L'augmentation de près de 10 % des recettes issues des amendes (1 818 M€ en 2016 contre 1 660 M€ en 2013) est la conséquence de

<sup>121</sup> En ce sens qu'il faut aussi tenir compte des décalages d'exercice entre émissions et recouvrement.

l'augmentation du nombre de contraventions et non d'une amélioration du taux de paiement global<sup>122</sup>. En effet, ce taux, proche de 81 % en 2010, a régulièrement diminué pour s'établir en 2016 à 75,34 %. Les raisons de cette diminution ne sont pas suffisamment étudiées. Néanmoins une première analyse effectuée par sondage par la DGFIP sur des dossiers parvenus au stade du recouvrement forcé a montré la prévalence de personnes qui connaissent des difficultés financières. Une seconde étude a montré un lien significatif entre débiteurs en matière fiscale et en matière d'amende. Ces constats incitent à envisager le développement d'une mutualisation du recouvrement forcé, dans une démarche personnalisée auprès des débiteurs récalcitrants.

La DGFIP estime par ailleurs que cet indicateur doit être analysé avec prudence en raison de sa sensibilité à des décisions de justice ponctuelles dont les montants peuvent être élevés. Elle serait favorable à une réflexion plus globale pour définir un indicateur plus pertinent.

Dans l'attente, les politiques d'amélioration du paiement des amendes portent sur les différents moments du paiement : le paiement spontané, d'une part, et le recouvrement forcé, d'autre part.

## **2 - Un impact décevant de la dématérialisation sur le paiement spontané**

Des actions en faveur d'une simplification du paiement des amendes ont été menées par l'ANTAI, et soutenues par la DGFIP.

La progression des moyens de paiement dématérialisés (+ 60 % en quatre ans), qui sont désormais majoritaires<sup>123</sup>, a répondu aux attentes mais elle n'a pas eu d'incidence sur le taux de paiement. Si la diversification des moyens de paiement est une réponse à l'objectif de simplification des démarches des usagers des services publics, elle n'a pas d'impact sur les contrevenants récalcitrants.

---

<sup>122</sup> Définition du taux de paiement global (source DGFIP) : au dénominateur, les prises en charge de l'année N des AFM (retraités) et des condamnations pécuniaires, augmentées des recettes d'AF sur la période susceptible de donner lieu à AFM en N déduction faite des annulations et remises gracieuses ; au numérateur, les recettes d'AF sur la même période, auxquelles sont ajoutés les recouvrements des AFM (retraités) et ceux des condamnations pécuniaires. Le retraitement des montants d'AFM pris en charge et recouverts permet de neutraliser l'effet du rapport de multiplication entre le montant des AF et celui des AFM correspondantes.

<sup>123</sup> Soixante-et-un pour cent au stade de l'AF et 16,6 % au stade de l'AFM.

Le taux de paiement au stade de l'amende forfaitaire issue de la verbalisation par radar a même légèrement diminué, de 80,1 % en 2013 à 77,8 % en 2016, tandis qu'il stagnait à 62 % pour la verbalisation par procès-verbal électronique sur cette période.

### **C - Un taux de recouvrement forcé faible, des évolutions indispensables du système d'information**

Le taux de paiement au stade du recouvrement forcé reste inférieur à 30 %. Ce résultat insatisfaisant, dû pour partie aux causes mentionnées plus haut, s'explique aussi par le caractère obsolète du logiciel de recouvrement forcé (AMD) utilisé par la DGFIP qui présente de multiples faiblesses. Parmi les plus importantes figurent l'impossibilité pour les postes comptables d'avoir accès aux amendes d'un contrevenant gérées par d'autres départements, l'incapacité d'historiciser des informations pour un même redevable ou encore la capacité limitée de l'application à identifier les tiers. Ces constats sont connus depuis plusieurs années. Des travaux menés par la DGFIP ont permis d'évaluer à 200 M€ le gain annuel attendu du nouveau logiciel (Rocade) actuellement à l'étude.

Pourtant le développement du nouveau logiciel a pris beaucoup de retard. Alors que les études techniques ont démarré en 2013, son développement a connu des retards successifs, imputables aux discussions sur son financement et aux priorités de développement informatique de la DSR. Il est désormais confié à l'ANTAI et la généralisation est prévue pour 2023.

L'achèvement de la dématérialisation des procédures crée un contexte désormais favorable pour que la priorité soit donnée à l'amélioration des systèmes d'information encore défaillants (en matière de recouvrement des amendes mais aussi d'immatriculation des véhicules) et à la mise en place d'un système interministériel de mesure globale de l'efficacité de la gestion des amendes dont le coût cumulé doit être rapproché du montant des amendes recouvrées mais tout autant de la masse des infractions relevées.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Depuis 2014, la gestion des amendes de circulation a connu des évolutions rapides, portées par des priorités affichées et une gouvernance affermie. Les recommandations précédentes de la Cour concernant la dématérialisation de la verbalisation ont été satisfaites.*

*Pour autant, des faiblesses persistent, liées en particulier au retard pris dans le remplacement du logiciel de recouvrement des amendes et à l'insuffisante action dans l'amélioration de la fiabilité des données du système d'immatriculation des véhicules. En outre, la question de l'homogénéisation de l'activité des OMP sur l'ensemble du territoire national sous l'égide des parquets judiciaires n'a pas encore été réglée.*

*Par ailleurs, l'ampleur des modifications induites par l'automatisation de la verbalisation n'a pas été anticipée, qu'il s'agisse des conséquences de l'augmentation de l'activité (croissance du nombre des radars) ou des évolutions des missions des OPJ.*

*La Cour formule les nouvelles recommandations suivantes à l'État :*

- 1. mener des études d'impact sur les mesures décidées en matière de développement des radars afin d'anticiper leurs conséquences sur la chaîne de traitement des infractions routières ;*
- 2. homogénéiser les réponses apportées aux contestations des conducteurs par les officiers du ministère public ;*
- 3. renforcer le pilotage du projet Rocade, en définir le périmètre, les ressources et les étapes dès 2017.*

*Et renouvelle deux recommandations émises en 2014 :*

- 4. fiabiliser le système d'immatriculation des véhicules (SIV) ;*
  - 5. s'agissant du changement d'adresse des titulaires de carte grise, lancer une campagne d'information du public rappelant les obligations déclaratives et les sanctions en cas de non-respect de celles-ci.*
-



## Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de l'intérieur .....	188
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	189

## Destinataire n'ayant pas répondu

Garde des Sceaux, ministre de la justice
--

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*Je souhaite exprimer un certain nombre de remarques sur le présent rapport.*

*S'agissant du système d'immatriculation des véhicules (SIV) pour lequel la Cour formule deux recommandations relatives à sa fiabilisation (recommandation n° 4 et n° 5), le ministère de l'intérieur, à travers la délégation à la sécurité routière (DSR), maîtrise d'ouvrage du SIV est pleinement mobilisé sur cet objectif.*

*En 2016 et 2017, les actions ont porté sur la dématérialisation de la délivrance des titres dans le cadre du Plan Préfecture Nouvelle Génération (PPNG). Le développement des télé-procédures, qui a constitué une priorité, a contribué à l'objectif de fiabilisation des données du SIV souhaité par la Cour des comptes.*

*À titre d'exemple, la mise en place des télé-procédures « changement d'adresse » et « cession de véhicules » permettent d'améliorer les démarches des propriétaires tout en fiabilisant les données d'identification des télé-déclarants. Ces actions vont être poursuivies et seront accompagnées des rappels nécessaires en matière d'obligations réglementaires des propriétaires ou acquéreurs de véhicules.*

*Sur la question de l'anticipation des conséquences du plan gouvernemental de 2015 sur le volume d'activité des radars (recommandation n° 1), il est rappelé que l'objectif des mesures est bien de faire baisser les comportements dangereux et non d'augmenter le nombre d'infractions, étant souligné que l'ajustement des comportements peut cependant ne pas être immédiat un décalage pouvant se produire. De fait, est observée aujourd'hui une tendance nette à la baisse du nombre d'infractions constatées pour le contrôle automatisé depuis la fin de l'été 2017 après la forte augmentation de 2016. Malgré la difficulté à évaluer les effets, en nombre d'infractions, des mesures nouvelles, la DSR s'applique à améliorer la modélisation de ses prévisions. Par ailleurs, la DSR et l'ANTAI comme la direction générale de la police nationale (DGPN) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) s'attachent, de manière permanente afin d'adapter les besoins et les ressources, à accompagner le centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR), comme cela a été indiqué par la Cour, pour lui permettre de faire face à l'augmentation de son activité et en accompagner l'évolution.*

*Les effets de cette attention se sont fait voir concrètement en 2017. Les mesures d'ores et déjà prises ont ainsi permis de résorber aujourd'hui la totalité du stock de messages d'infraction qui s'était créé et de retrouver en fin d'année 2017 un taux de transformation ACO/MIF proche de l'objectif de 75 %.*

*En complément, l'ANTAI poursuit en lien avec la DSR l'analyse précise des motifs de non transformation des messages d'infraction afin d'identifier des pistes d'amélioration.*

*Le ministère de l'intérieur souscrit également à la recommandation n° 2 de la Cour relative à l'homogénéisation des réponses apportées aux contestations des conducteurs par les officiers du ministère public. La DGPN souligne toutefois que l'hétérogénéité constatée résulte, en pratique de différences d'interprétation d'une réglementation complexe plutôt que de modes de fonctionnement divergents entre les officiers du ministère public.*

*À ce titre, une refonte de l'article 530 du code de procédure pénale, relatif à la recevabilité des contestations au stade de l'amende forfaitaire majorée, permettrait de clarifier le dispositif.*

*Comme souligné dans sa réponse au précédent relevé d'observations provisoires consacré à la gestion des amendes en 2014 (exercices 2009 à 2012), la DGPN accueillera favorablement et relaiera auprès de ses services toute circulaire d'harmonisation du ministère de la justice qui viserait à rappeler et expliciter de manière détaillée les règles applicables en fonction des différents cas de figure envisageables.*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*Sur les aspects qui visent particulièrement le ministère de l'action et des Comptes publics, vous soulignez la nécessité d'assurer le remplacement du logiciel de recouvrement des amendes et formulez une observation visant à « renforcer le pilotage du projet Rocado, en définir le périmètre, les ressources et les étapes dès 2017 » (observation n° 3).*

*Comme le souligne la Cour des comptes, le remplacement de l'outil informatique actuel est un levier indispensable pour améliorer le taux de recouvrement forcé. La direction générale des Finances*

publiques (DGFIP) est pleinement investie dans ce projet à forte valeur ajoutée.

Sur ce point, la DGFIP a d'ores et déjà pris l'attache de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) afin de mettre en place une gouvernance renforcée du projet, associant à haut niveau l'ensemble des acteurs concernés et permettant d'en piloter précisément les étapes et les ressources. Comme elle y a été invitée par ailleurs par la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), la DGFIP a également travaillé récemment avec l'ANTAI pour permettre des évolutions créatrices de valeurs pour les agents en charge du recouvrement avant même la livraison globale de cette nouvelle application, de sorte à éviter un trop long « effet tunnel » du projet.

S'agissant de la mesure de l'efficacité de la gestion des amendes, la DGFIP apportera bien évidemment sa contribution aux travaux interministériels demandés par la Cour, notamment par sa connaissance du circuit aval de recouvrement forcé.

En ce qui concerne la démarche de mutualisation de recouvrement forcé, une expérimentation associant plusieurs structures locales de la DGFIP va bien être menée à partir de 2018 afin de mesurer l'apport d'une approche multi-produits du recouvrement, centrée sur le débiteur et les actions forcées à mener à son encontre.

Enfin, s'agissant des coûts de recouvrement des amendes, la granularité des restitutions disponibles dans le système d'information de la DGFIP ne permet pas une évaluation en coût complet de la gestion des amendes de circulation.

Les données concernant les amendes sont, en effet, regroupées sous cette dénomination générique, sans distinction de leur nature (sécurité routière, amende pénale). Le coût des amendes de circulation ne peut donc être isolé et distingué des amendes pénales par exemple. Bien qu'appréciable, un affinement des restitutions exigerait un investissement conséquent sur le plan informatique et en termes de personnels, qui ne peuvent être mobilisés à court terme dans le système d'information existant au regard de la contrainte pesant sur les ressources de la DGFIP, mais qui doivent faire partie de ses objectifs à moyen terme dans le cadre du projet Rocade.