

4

La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif

PRÉSENTATION

Le réseau de transports collectifs en Île-de-France est l'un des plus importants en Europe. Constitué, à titre principal, des réseaux de la RATP et de la direction Transilien de la SNCF, il réunit seize lignes de métro, 353 lignes de bus, huit lignes de tramways, cinq lignes RER et huit lignes de train régional desservant 430 gares, ainsi qu'une ligne de tram-train. Cet ensemble assure annuellement un transport de masse, avec en 2014 un volume de 1 526 millions de voyages pour le métro, 1 211 millions de voyages pour le réseau de trains et du RER et 1 216 millions de voyages pour le réseau de surface (bus et tramway).

Ces caractéristiques donnent une dimension spécifique au traitement de la fraude existant sur ces réseaux. L'importance quotidienne des flux de voyageurs ne facilite pas les opérations de contrôle. La faible valeur unitaire du titre de transport tend à minimiser dans l'opinion des voyageurs la gravité de la fraude, alors que son impact financier global, incluant les pertes de recettes et le coût de la lutte contre la fraude pour la RATP et la SNCF, est particulièrement massif : il s'élève à 366 M€ en 2013.

La lutte contre la fraude sur ces réseaux relève au premier chef des deux transporteurs, dont les contrôleurs exercent en l'espèce des missions de police administrative. Elle implique également les services de l'État, qu'il s'agisse de l'action des forces de l'ordre ou du rôle du Trésor public dans le recouvrement des amendes.

La Cour des comptes a mené un contrôle sur l'exercice de cette mission en Île-de-France depuis 2004, mettant en lumière le développement du phénomène de fraude (I), malgré les différentes stratégies de lutte mises en place par les entreprises (II), les fragilités de la répression et du recouvrement des amendes (III), ainsi que l'enjeu économique croissant que représentent la fraude et la lutte contre la fraude (IV).

I - Un phénomène au développement préoccupant

A - Les transports franciliens : une vulnérabilité spécifique à la fraude

En raison des flux massifs de voyageurs que transportent quotidiennement les réseaux franciliens, il est quasiment impossible de procéder sur ces lignes à des contrôles systématiques des voyageurs dans les véhicules. Le contrôle des titres repose sur la validation par les voyageurs lors de leur entrée sur le réseau (métro, RER, train) ou dans le véhicule (bus et tramway). Contrairement aux réseaux ferrés des grandes lignes, les vérifications des titres par des contrôleurs ne sont effectuées qu'occasionnellement, lors d'opérations de lutte contre la fraude, et portent de ce fait sur une très faible partie des voyageurs.

Le réseau du métro, qui impose le franchissement de lignes de contrôle automatiques, est fermé, ce qui n'est pas le cas du réseau Transilien, qui comporte une forte proportion de gares non équipées de lignes de contrôle automatisées²⁸¹. Le réseau de surface des bus et de tramways, quant à lui, ne présente aucune herméticité : la validation a lieu, en principe, par entrée à l'avant du véhicule, en présence du conducteur, seul agent présent à bord, qui n'a pas le statut de contrôleur. De ce fait, la vulnérabilité à la fraude y est beaucoup plus forte.

B - Une réalité complexe dont la mesure reste approximative

1 - Des objectifs contractuels de diminution de la fraude

Les contrats d'exploitation qui lient la RATP et la SNCF au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) sur la période 2012-2015 leur imposent d'avoir ramené la fraude à un certain niveau à l'échéance du contrat en 2015. Pour la RATP, l'objectif est d'avoir ramené le taux de

²⁸¹ Dites « contrôles automatiques banlieue » (CAB).

fraude au titre à 4 %²⁸² sur les réseaux ferrés (métro et RER) et à 8 % sur les lignes de bus et tramways à la fin de l'année 2015. La SNCF, dont le réseau Transilien se déploie sur les cinq zones tarifaires, se voit fixer un taux composite agrégeant, outre la fraude au titre, la fraude à la distance ainsi que divers types de fraudes tarifaires. Le contrat lui impose d'avoir ramené ce taux composite à 8,5 % des voyageurs pour l'ensemble du réseau Transilien à la fin de l'année 2015.

Les différents types de fraude

Les transports collectifs sont exposés à plusieurs types de fraude.

Il s'agit principalement de la fraude au titre de transport, parfois qualifiée de « fraude visible », qui consiste, pour le contrevenant, à voyager sans disposer d'un titre valable et validé. Composante la plus simple du phénomène de la fraude, elle est celle qui cause l'impact le plus direct en termes de recettes pour l'entreprise.

Il s'agit également de la fraude tarifaire, consistant à utiliser un titre à tarif réduit sans pouvoir présenter de justificatif correspondant, et de la fraude à la distance, c'est-à-dire l'utilisation d'un titre ne couvrant pas l'ensemble des zones de déplacement²⁸³.

2 - Une probable sous-estimation du niveau de la fraude

L'absence de contrôles systématiques des voyageurs par des contrôleurs empêche de faire reposer la mesure de la fraude sur les résultats de leurs verbalisations. Les deux transporteurs, pour évaluer la fraude, s'appuient sur des enquêtes annuelles effectuées par des prestataires extérieurs à certaines périodes de l'année et hors la présence de contrôleurs, qui présentent quelques fragilités.

Sur le réseau ferré de la RATP (métro et RER), la méthode a l'avantage de la simplicité : elle consiste pour les sondeurs à se poster à proximité des barrières de contrôle et à dénombrer les franchissements

²⁸² Le taux de fraude exprime un pourcentage de voyageurs en fraude par rapport au total de passagers.

²⁸³ L'Île-de-France est divisée depuis 2011 en cinq zones tarifaires concentriques au départ de Paris, qui supposent d'utiliser un titre autorisant le franchissement de ces zones tarifaires. Depuis le mois de septembre 2015, le STIF a décidé d'un tarif unique pour le forfait Navigo, valable dans toute la région Île-de-France.

illégaux²⁸⁴ au moyen d'un compteur à main. Sur le réseau de surface de la RATP et sur le réseau Transilien, les décomptes sont plus dépendants de la coopération des voyageurs contrôlés : dans les bus et tramways, les enquêteurs vérifient tous les titres de transport des passagers d'un véhicule, puis soumettent les présumés fraudeurs à un questionnaire ; sur le réseau Transilien, les enquêteurs interrogent les passagers qui embarquent dans les trains sur leur situation. On relève surtout que l'ensemble de ces enquêtes ne s'effectuent que durant des jours ouvrables. Elles ignorent la fraude des week-ends, vacances et jours fériés, pourtant considérée comme très développée.

Ces facteurs inclinent à penser que l'ampleur du phénomène de fraude est sous-estimée par ces enquêtes, réalité admise par beaucoup d'intervenants. À titre d'illustration, les services de police relèvent que, dans certaines gares multimodales, lors de récentes opérations de sécurisation et de contrôles systématiques des titres des voyageurs sortants, associant fonctionnaires de police et contrôleurs des entreprises de transport, ce sont plusieurs centaines de fraudeurs qui ont été identifiés et verbalisés en quelques heures. Dans le même temps, un nombre anormalement élevé de voyageurs entrant dans la gare contrôlée achetaient des tickets.

À défaut de fournir une photographie exacte, ces outils devraient permettre d'exprimer une tendance. Néanmoins, pour la RATP, les variations périodiques des méthodes, notamment liées aux changements de prestataires, introduisent des ruptures chronologiques qui biaisent les comparaisons. L'adoption, sous la supervision du STIF, d'un référentiel de mesure stabilisé et commun aux deux entreprises serait de nature à améliorer le suivi de la fraude.

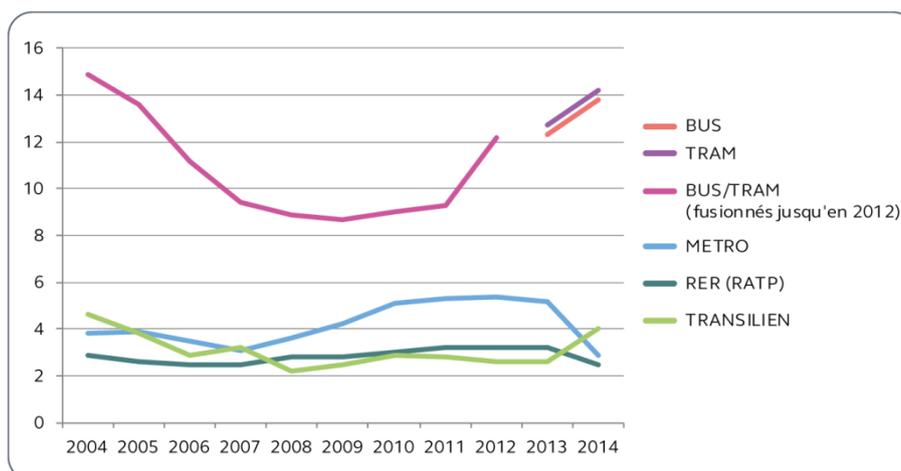
C - Des taux de fraude en progression

1 - Une aggravation de la fraude au titre, une diminution en trompe l'œil de la fraude à la distance

Les taux de fraude constatés par la RATP et la SNCF ont connu une évolution contrastée selon les réseaux.

²⁸⁴ Sauts des lignes de contrôle, « poussettes ».

Graphique n° 1 : taux de fraude au titre sur les réseaux franciliens depuis 2004 (en %)



Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

La dégradation est forte sur le réseau des bus et tramways, passé d'environ 9 % de fraude en 2009 à près de 14 % en 2014 (13,8 % pour le bus, 14,2 % pour le tram), alors que ce réseau avait connu une amélioration substantielle durant la période précédente²⁸⁵. Ces taux restent ainsi très éloignés de l'objectif contractuel de 8 % et confirment la forte vulnérabilité des transports de surface à la fraude.

Les taux constatés sur les réseaux ferrés (métro, RER, Transilien) sont plus proches des objectifs contractuels, la présence de dispositifs automatiques de contrôle d'accès constituant un puissant facteur de limitation de la fraude. Le métro connaît une légère dégradation entre 2008 et 2012, le taux de fraude passant de 3,6 % à 5,4 %, tandis que l'amélioration constatée à compter de 2013, correspondant à un changement de méthode de sondage et de calcul, n'est qu'apparente. Enfin, si une réelle amélioration est constatée sur la portion RATP du RER, dont le taux de fraude est de 2,5 % en 2014, on constate une dégradation récente sur le réseau Transilien, passant de 2,6 % à 4 % en 2014.

Au-delà des pourcentages, qui restent approximatifs, on retiendra le caractère massif de la fraude sur ces réseaux : en 2013, le nombre de voyages fraudés sur le réseau RATP représentait un volume de 14 millions de voyages sur le RER, 23 millions sur le réseau des tramways, 84 millions sur le réseau du métro et 123 millions sur le réseau des bus.

²⁸⁵ Imputée à des campagnes de contrôles systématiques et d'incitation à la validation.

Dans le même temps, la SNCF constatait une sensible diminution de la fraude à la distance sur le réseau Transilien à partir de 2011, celle-ci passant de 5,3 % en 2010 à 2,5 % en 2014²⁸⁶. Mais cette diminution semble surtout la conséquence des dézonages intervenus depuis cette date : la fusion des zones tarifaires 5 et 6 à compter du 1^{er} juillet 2011 et le dézonage du Pass Navigo hors jours ouvrables²⁸⁷ ont fait mécaniquement diminuer le taux de fraude à la distance depuis quatre ans. La mise en œuvre à compter du 1^{er} septembre 2015 d'un Pass Navigo à tarif unique pour les cinq zones tarifaires devrait accentuer cette réduction mécanique de la fraude à la distance.

2 - Le profil et les motivations des fraudeurs

Malgré les différences de méthodes et de catégories utilisées par les deux transporteurs, les enquêtes menées sur le profil des fraudeurs arrivent à des conclusions similaires, que l'on peut regrouper en deux séries de constats.

a) Une propension à la fraude largement partagée

S'il existe une part de fraude non intentionnelle, tenant notamment à la mauvaise compréhension par des voyageurs de passage des discordances tarifaires²⁸⁸ ou des durées de validité des forfaits, celle-ci est marginale : la fraude est essentiellement délibérée et concerne potentiellement toutes les tranches d'âge, de catégories sociales ou de revenus. Néanmoins, plusieurs profils sont particulièrement représentés. Les fraudeurs sont plus des hommes que des femmes, et la propension à frauder semble diminuer avec l'âge : elle est faible chez les plus de 60 ans, alors qu'on observe un pic de fraude dans la tranche 15-26 ans. Les fraudeurs sont ainsi surreprésentés parmi les étudiants et lycéens.

Le voyageur effectuant des déplacements quotidiens domicile-travail fraude peu : la fraude est au plus bas aux heures de

²⁸⁶ La fraude à la distance est marginale sur le réseau RATP.

²⁸⁷ Week-end et jours fériés depuis le 1^{er} septembre 2012, période mi-juillet/mi-août depuis l'été 2013, petites vacances scolaires depuis le printemps 2014.

²⁸⁸ Il existe sur le réseau un certain nombre de « pièges tarifaires ». Par exemple, sur un même trajet comme la ligne Paris-La Défense, l'usage du métro reste soumis au tarif unique, tandis que celui du RER implique un passage en zone 3. Ceci génère un certain nombre de procès-verbaux dressés à des usagers souvent de bonne foi.

pointe du matin (tranche 6h-10h) et s'accroît durant la journée pour décoller au-delà de 19h et atteindre des niveaux très élevés la nuit, avec près de 27 % de fraudeurs sur les lignes de bus Noctilien. Les taux sont encore plus élevés le week-end et durant les jours fériés. Les bus nocturnes du week-end connaissent les taux les plus élevés, dépassant 28 % de fraudeurs.

b) Des motivations variées

Les enquêtes sur la fraude font apparaître deux grands types de motivations.

La première cause alléguée par les fraudeurs est d'ordre financier, tenant au prix jugé trop élevé du déplacement. De fait, la dégradation des taux de fraude est concomitante du développement de la crise économique depuis 2008. Dans un budget familial devenu très serré pour certains ménages, la fraude au transport offre une opportunité de diminution des dépenses, alors que les dépenses d'alimentation ou de logement sont peu compressibles.

Une autre motivation constatée relève de l'amusement ou du goût du défi – sentiment amplifié par l'impression d'impunité des fraudeurs – ou du calcul économique, partant du constat de la faiblesse du montant des contraventions et des risques encourus. Il s'agit alors d'une fraude calculatrice, de la part de voyageurs qui disposent pourtant des moyens nécessaires pour financer leur budget de transport, et qui peut dériver vers une fraude habituelle.

De fait, si la fraude est souvent occasionnelle, de la part de voyageurs qui s'y livrent en fonction des circonstances, on voit se développer une fraude systématique de la part d'usagers qui ont parfaitement analysé les failles du système. Les fraudeurs récidivistes représenteraient ainsi en 2013, pour la SNCF, près de 50 % des procès-verbaux dressés. Corollaire de la fraude systématique, une fraude organisée est apparue, s'appuyant notamment sur l'usage des réseaux sociaux électroniques ou des téléphones portables. De véritables mutuelles de fraudeurs, visant à prendre en charge les amendes infligées à leurs adhérents, se sont également créées, comme on peut le constater sur internet. Si cette fraude organisée reste encore minoritaire, elle n'est plus anecdotique et son développement est une source de préoccupation pour les opérateurs de transport.

3 - Une spécificité française ?

a) Des taux de fraude particulièrement élevés en France

Les comparaisons entre réseaux de transport en matière de fraude doivent être effectuées avec prudence, particulièrement avec les réseaux étrangers, du fait de leur hétérogénéité, des différences de méthodes de mesure, mais aussi de politiques pénales et d'habitudes culturelles.

Les taux de fraude franciliens semblent nettement plus élevés que ceux des réseaux étrangers comparables. Une étude internationale portant sur des données de 2008-2009²⁸⁹ relevait un taux de fraude moyen de 3,1 % sur un ensemble de réseaux de bus urbains de grandes agglomérations occidentales. Le taux parisien, de 8,9 % (chiffre de 2008), était le plus élevé de l'échantillon contre respectivement 1 %, 1,9 %, et 2,18 %, pour les réseaux de bus de Londres, Bruxelles et New York en 2009, sans même évoquer le réseau de bus de Singapour qui déclarait un taux de 0,089 %. S'agissant plus spécifiquement du métro, alors que le métro parisien connaît un taux de fraude oscillant entre 3 % et 5 %, il était de 1,5 % (en 2011) sur les réseaux de New York, Londres et Hong-Kong et de 1,1 % à Rome²⁹⁰. Le taux de fraude sur le métro berlinois était certes en 2012 de 6 %, mais ce taux atypique s'explique par l'absence de barrières de contrôle automatique pour accéder au réseau.

Ainsi, non seulement les taux constatés sur les réseaux franciliens sont significativement plus élevés, mais les objectifs fixés dans les contrats d'exploitation entre le STIF et les transporteurs (4 % pour le réseau du métro, 8 % pour le réseau de surface) restent peu ambitieux.

b) Une fraude élevée malgré des tarifs bas

L'importance des taux de fraude sur les réseaux d'Île-de-France est d'autant moins explicable que le prix du titre de transport y est significativement plus bas que sur des réseaux étrangers comparables. Ainsi, avec un prix unitaire en 2015 de 1,80 €²⁹¹, le ticket unitaire de la RATP figure parmi les plus bas d'Europe : il s'établit à 2,10 € à

²⁸⁹ Étude de l'Imperial College de Londres « Bus benchmarking. Case study report - Fare evasion and inspection », septembre 2010.

²⁹⁰ Source RATP.

²⁹¹ 2 € pour le ticket acheté dans un bus.

Bruxelles, 2,70 € à Berlin, et environ 2,82 € à Genève et 3 € à Londres. S'agissant des abonnements mensuels, le coût s'établissait en janvier 2015 à 70 € pour les zones 1 et 2. Ceci le situait dans la moyenne basse des capitales européennes pour des forfaits mensuels de couverture géographique similaire : s'il est de 49 € à Bruxelles ou d'environ 66 € à Genève, il est de 79,50 € à Berlin et de 157,82 € pour le réseau central londonien.

Par ailleurs, en France, une participation obligatoire de l'employeur de 50 % du prix du forfait est versée au salarié (auquel s'ajoute le paiement par les entreprises de plus de neuf salariés²⁹² du versement transport destiné à l'autorité organisatrice) et les usagers bénéficient, comme précédemment indiqué, de possibilités de dézonages importantes²⁹³. Le dézonage intégral du Pass Navigo entré en vigueur à compter du mois de septembre 2015 allège encore le poids réellement supporté par l'utilisateur francilien.

Enfin, l'Île-de-France offre un éventail particulièrement attractif de tarifications sociales. Outre des réductions pour les jeunes et les seniors, d'importantes réductions sont consenties pour des motifs sociaux, pouvant aller jusqu'à la gratuité complète : réduction tarifaire d'au moins 50 % sur le prix du forfait Navigo prévue par l'article 123 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains au profit des personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond (portée à 75 % par la région Île-de-France et le STIF), gratuité complète des transports accordée à certaines catégories sociales. De l'avis des transporteurs, l'ampleur de ces facilités tarifaires est souvent ignorée de fraudeurs alléguant de la précarité de leur situation.

II - Des efforts réels de lutte contre la fraude, des résultats décevants

A - Une prise de conscience récente

L'inscription à partir de 2008 d'objectifs de diminution de la fraude dans les contrats d'exploitation avec le STIF correspond à une

²⁹² Le seuil a été relevé à 11 salariés et plus par l'article 15 de la loi de finances pour 2016.

²⁹³ Le dézonage de week-end profite chaque semaine à près de 140 000 abonnés, tandis que le dézonage estival depuis l'été 2013 bénéficie à 420 000 personnes.

prise de conscience de la gravité du phénomène pour les deux entreprises RATP et SNCF. La lutte contre la fraude est devenue une priorité stratégique pour elles, correspondant à quatre enjeux :

- un enjeu économique, visant à diminuer la perte de recette pour l'entreprise, en amont par la prévention et en aval par un recouvrement plus efficace des amendes ;
- un enjeu de cohésion interne, le développement de la fraude et plus généralement des différentes incivilités dans les transports ayant un effet démobilisateur sur les personnels de ces entreprises ;
- un enjeu de sécurité publique, le développement de la fraude étant souvent concomitant d'une détérioration en ce domaine ;
- un enjeu d'image pour les transporteurs et de qualité de service à l'égard du voyageur non fraudeur : si l'opinion française a longtemps affiché une certaine indulgence à l'égard de la fraude dans les transports, plus considérée comme une incivilité que comme un vol, elle semble évoluer et l'exaspération devant l'impunité des fraudeurs s'exprime de plus en plus ouvertement en direction des transporteurs.

B - Des stratégies différentes et peu articulées

1 - La RATP : une stratégie volontariste de contrôles, encore peu payée de retour

a) La mise en œuvre d'une stratégie multimodale

La RATP a adopté une démarche multimodale en fusionnant en 2009 en un seul service, intitulé « service contrôle client » (SCC), des corps de contrôle jusque-là répartis entre les réseaux du métro, du bus et du RER. Ce *pool* d'un peu plus de 1 000 contrôleurs est appelé à intervenir sur l'ensemble du réseau en fonction de la cartographie des risques identifiée par l'entreprise.

La RATP a ainsi défini une stratégie de lutte contre la fraude, dite « FFF » (forts flux de fraudeurs), concentrant les moyens de contrôles sur les réseaux multimodaux d'une centaine de zones d'action prioritaire, identifiées comme les plus exposées à la fraude.

Aux moyens transversaux du SCC s'ajoute le personnel affecté aux stations et lignes du métro et du RER, qui conserve une capacité de

verbalisation, et l'appui des agents du service de sécurité de la RATP, le « groupe de protection et de sécurité des réseaux » (GPSR)²⁹⁴, notamment pour assurer la protection des équipes de contrôleurs. Au total, en 2013, la lutte contre la fraude mobilisait à la RATP environ 1 400 personnes, soit environ 5 % de son personnel d'exploitation²⁹⁵.

b) Un bilan mitigé

Sept ans après la mise en œuvre de cette stratégie, le bilan apparaît mitigé : comme l'illustrent les statistiques de fraude précédemment évoquées (cf. *supra*), l'adoption de cette stratégie a permis de contenir la progression de la fraude sur les réseaux ferrés²⁹⁶, mais pas sur les réseaux de surface. Des facteurs externes à la RATP semblent expliquer cette situation (cf. *infra*), mais des marges d'amélioration existent aussi au sein de l'entreprise.

La réorganisation mise en œuvre à partir de 2009, qui bousculait les habitudes et les organisations, ne s'est pas effectuée aisément. L'entreprise a eu des difficultés à concentrer les contrôleurs du SCC sur les zones les plus sensibles ou sur les créneaux les plus propices à la fraude, particulièrement en fin de journée ou le week-end. Un protocole social assez rigide limite fortement la durée effective de travail quotidien et est un sujet de négociation délicate avec le personnel. Il est vrai que les conditions du travail des contrôleurs, régulièrement confrontés à des interlocuteurs difficiles, désinvoltes ou agressifs, peuvent être ingrates. Depuis 2011, des progrès semblent avoir été accomplis en termes de productivité et de couverture, comme en témoigne la progression de 31 % des relevés d'infractions entre 2011 et 2014, supérieure à celle des effectifs des opérateurs de contrôle sur la même période (+ 10,4 %).

La RATP ne semble pas avoir suffisamment concentré ces moyens mobiles sur le réseau de surface, le plus vulnérable à la fraude. Elle lui consacre certes près de la moitié des moyens du service SCC (environ 48 % des journées-agent depuis 2011, contre un tiers avant 2011), mais cette proportion ne progresse plus depuis cette date, alors que celle

²⁹⁴ Le GPSR comprend 900 personnes. Sa contribution à la lutte anti-fraude, exprimée dans une convention de coopération avec le SCC, était de 21 équivalents temps plein (ETP) en 2013.

²⁹⁵ Qui étaient de 26 900 personnes en 2013, sur un effectif total de l'établissement public de 40 924 personnes.

²⁹⁶ Ce qui constitue en soi un résultat non négligeable, la fraude non contenue ayant une tendance naturelle à s'accroître.

consacrée au métro augmente (passant de 25 % en 2011 à 30 % en 2014)²⁹⁷. Une meilleure répartition des moyens mobiles de contrôle vers le réseau de surface paraît souhaitable.

Enfin, plus globalement, la RATP semble être allée un peu trop loin dans la concentration de ses moyens de contrôle sur des zones à forte fraude, au détriment d'une présence dissuasive sur des zones plus larges. Elle a commencé en 2014 un rééquilibrage en faisant décroître, de 80 à 70 %, la proportion de ses agents affectés aux zones « FFF ».

2 - La SNCF : une diminution des contrôles mobiles, un effort concentré sur l'étanchéité du réseau Transilien

a) Une stratégie nationale de lutte contre la fraude

La SNCF, transporteur national, regroupe plusieurs activités de transport (TGV, Intercités, TER, Transilien) dont les vulnérabilités à la fraude sont différentes. L'entreprise a mis en place depuis avril 2014 un dispositif national de supervision de la lutte contre la fraude, mais celle-ci est décentralisée par activité, chacune restant responsable de la définition et de la mise en œuvre de cette stratégie sur son périmètre.

À l'inverse de la RATP, la SNCF n'a pas fait le choix pour le Transilien d'un service transversal voué exclusivement à la lutte contre la fraude. La direction Transilien définit un cadre stratégique et méthodologique, mais la mise en œuvre des contrôles relève de cinq établissements locaux, regroupant plusieurs unités de rattachement des contrôleurs. Elle s'appuie sur les équipes d'« agents du service commercial trains » (ASCT), chargés, outre le contrôle et la régularisation des titres, de l'accompagnement commercial, de l'information et de la sécurité à bord.

Pour l'ensemble du Transilien, les agents exerçant des fonctions permanentes de contrôle, en gare et à bord des trains, étaient au nombre de 800 en 2014²⁹⁸. À l'instar de la RATP, les agents de la Surveillance Générale (SUGE), chargés de la sûreté sur les réseaux de la SNCF²⁹⁹,

²⁹⁷ Le solde étant constitué des moyens consacrés à la portion RATP du réseau RER (22 % en 2014), en légère diminution.

²⁹⁸ Auxquels s'ajoute un *pool* de 35 contrôleurs consacrés au réseau Paris Nord à partir de la gare de Saint-Denis.

²⁹⁹ Dont un peu plus de 800 agents étaient en 2014 affectés au réseau Transilien.

contribuent également à cette mission en sécurisant les opérations de contrôle. Au total, on peut considérer que l'activité Transilien consacrait en 2014 près de 1 600 agents aux fonctions de contrôle, soit un peu plus de 17 % de ses effectifs d'exploitation.

b) Des contraintes croissantes et une concentration sur les contrôles statiques

La SNCF, comme la RATP, doit composer avec les contraintes statutaires et d'organisation du travail, que la direction Transilien a des difficultés à faire évoluer, car elles sont souvent issues d'accords locaux au niveau des lignes. Elles ne facilitent pas la mise en œuvre d'une stratégie transversale, particulièrement le redéploiement des agents vers les zones ou créneaux les plus sensibles à la fraude. Malgré les efforts en ce sens du transporteur, un bilan mené en 2014 pointait encore la persistance de « zones sinistrées », qu'il s'agisse de certains trains, des « bouts de lignes » ou des créneaux horaires de soirée ou de week-end.

Comme à la RATP, l'incivilité et l'insécurité sont des contraintes croissantes et constituent un motif d'inquiétude pour les personnels de contrôle. Entre 2013 et 2014, les incidents avec violence ont progressé de 10 % et représentaient 20 % du total des incidents, le reste étant constitué d'incidents ayant donné lieu à outrages, rébellion ou menaces de mort. Cette situation est d'autant plus sensible pour le personnel que, sur un réseau très étendu, le contrôleur embarqué de la SNCF est souvent isolé et donc plus difficile à protéger par les agents de la SUGE.

Conséquence de cette situation, la SNCF donne la priorité à un renforcement des contrôles statiques en gares, protégés par les agents de la SUGE et ciblés sur des points ou créneaux horaires (soirées) particulièrement exposés à la fraude. Dans le même temps, l'entreprise souhaite élargir le vivier des personnels susceptibles de contribuer à ces contrôles statiques en gares, en faisant assermenter et agréer des agents chargés de l'accueil et de la relation commerciale.

Cette stratégie, qui prend acte des difficultés des opérations mobiles de contrôle sur les lignes du Transilien, s'exerce dans un contexte de diminution des effectifs d'ASCT et donc de présence de contrôleurs dans ces trains. Corollaire de cette tendance, la lutte contre la fraude sur le réseau Transilien repose en priorité sur une amélioration de l'étanchéité du réseau.

c) Un effort prioritaire sur les investissements d'étanchéité des gares, mais une stratégie peu lisible

De fait, ce sont les investissements d'équipement des gares du Transilien en lignes de contrôle automatique, ou « cabage » des gares³⁰⁰, qui semblent, pour l'instant, avoir été le facteur le plus efficace de lutte contre la fraude sur ce réseau : la diminution du taux de fraude global sur ce réseau, passé de 11,7 % en 2004 à 7,9 % en 2014, semble directement reliée à l'augmentation de la proportion d'usagers du Transilien transitant par des lignes de contrôle automatique, passée de 65,3 % en 2004 à 82,6 % en 2012. Le chiffre d'affaires d'une gare après qu'elle a été « cabée » peut ainsi faire un bond de 15 à 25 %, attestant de l'effet dissuasif de ces équipements sur les fraudeurs occasionnels.

Malgré cet impact avéré sur la fraude, la stratégie de « cabage » des gares paraît peu lisible. Elle s'est effectuée par à-coups depuis 1978, en fonction des opportunités et contraintes propres à chaque gare, et connaît un net ralentissement depuis 2012, ce qui est paradoxal au moment où la lutte contre la fraude devient une priorité affichée de la SNCF. Le plan d'investissement du contrat STIF-SNCF 2016-2019 prévoit le cabage de 14 gares supplémentaires, dont l'unique grande gare francilienne totalement ouverte : la gare Saint-Lazare. Ce programme marquera une reprise significative des investissements.

La disponibilité et l'efficacité des CAB doivent par ailleurs être améliorées en exploitation, en visant notamment une limitation des ouvertures dites « préventives » des lignes de contrôle, c'est-à-dire des ouvertures mises en œuvre lorsque les flux de voyageurs sont importants ou que des agents de la SNCF ne sont pas présents en gare pour remédier à des problèmes de fonctionnement des portillons (tôt le matin et le soir). Le STIF souhaite, à ce titre, la définition d'une nouvelle politique d'exploitation des CAB, incluant une présence plus fréquente des agents commerciaux et une vigilance sur le maintien en état des équipements.

3 - Une faible coordination entre les transporteurs

Si la SNCF et la RATP se concertent fréquemment sur les aspects juridiques ou financiers de la lutte contre la fraude, pour lesquels ils présentent des positions souvent communes en direction des pouvoirs

³⁰⁰ De « CAB » : contrôle automatique de banlieue (ou de billets).

publics, cette coordination apparaît peu développée en matière opérationnelle. Elle se limite à quelques actions simultanées de contrôle sur des gares à périmètre partagé ou des lignes adjacentes ou communes aux deux réseaux.

Une coordination plus fluide paraît pourtant nécessaire, compte tenu de l'imbrication de leurs réseaux au sein d'un même ensemble tarifaire, et du fait que les deux entreprises sont confrontées à une population de fraudeurs largement commune. Au moins cette coopération pourrait-elle être plus développée sur le réseau partagé des lignes A et B du RER.

Une implication plus visible du STIF sur ce sujet apparaît souhaitable : s'il n'a pas à intervenir sur le champ opérationnel, il pourrait, en affichant les attentes de l'autorité organisatrice en la matière, notamment en participant à des actions de communication sur ce thème, identifier ce sujet aux yeux des usagers de ces réseaux et aux yeux des fraudeurs, comme un véritable objectif de politique publique, qui ne se limite pas à un simple enjeu commercial pour les entreprises concernées.

III - Des limites juridiques et fonctionnelles qui fragilisent la répression des infractions et le recouvrement des amendes

A - Un recouvrement marginal des procès-verbaux

Le recouvrement des amendes relève successivement des transporteurs et de l'État selon un processus en trois phases : une phase amiable menée par l'entreprise, suivie, en cas d'échec, d'une phase administrative de perception par le Trésor public et, en cas de contestation de l'infraction, d'une phase judiciaire, phases au cours desquelles la nature et le montant des amendes infligées aux contrevenants évoluent. Ce processus s'avère largement inefficace.

1 - La phase amiable : des amendes non dissuasives et un recouvrement insuffisant par les transporteurs

Dans la phase amiable, le contrevenant a la possibilité soit de payer immédiatement au contrôleur une indemnité forfaitaire, soit, après

établissement d'un procès-verbal (PV), de régler dans un délai de deux mois à l'entreprise cette indemnité augmentée de frais de dossier.

Le montant réglementaire des indemnités forfaitaires appliquées aux fraudeurs apparaît peu dissuasif³⁰¹. Comme le demandent les transporteurs à l'État, des montants plus élevés d'amendes pourraient décourager les fraudeurs occasionnels, mais aussi les fraudeurs qui fondent leur décision de fraude sur un calcul économique.

Dès cette phase, le système de recouvrement apparaît déficient, puisque près de 60 % des infractions ne donnent lieu à aucun recouvrement par la RATP ou la SNCF, taux stable depuis dix ans. Une large part des recettes recouvrées provient du paiement immédiat au contrôleur, qui intervient dans 30 % des cas. Dès que l'on passe au règlement des procès-verbaux, le taux de recouvrement devient marginal (14 % en nombre), en raison des difficultés à retrouver la trace des fraudeurs.

Tableau n° 1 : bilan du recouvrement des amendes en phase amiable par la RATP et la SNCF Transilien (2013 et 2014)

	RATP		SNCF Transilien	
	2013	2014	2013	2014
Nombre d'infractions constatées (fraude)	1 532 046	1 628 384	613 182	557 042
Nombre de paiements immédiats	480 000	531 708	199 984	169 759
Taux de paiement immédiat	31,3%	32,7%	32,6%	30,5%
<i>Montant des paiements immédiats</i>	16,6 M€	19,6 M€	6,5 M€	6,0 M€
Nombre de PV dressés	1 052 046	1 096 676	413 198	387 283
<i>Montant des transactions proposées (PV)</i>	78,1 M€	84,3 M€	30,0 M€	29,8 M€
Nombre de PV recouverts	151 094	154 659	61 191	53 230
<i>Montant des transactions acquittées</i>	8,1 M€	8,3 M€	4,0 M€	3,7 M€
Taux de recouvrement des PV en phase amiable				
en nombre	14,0%	14,1%	14,8%	13,7%
en valeur	10,4%	9,8%	13,5%	12,0%
Taux de recouvrement global en phase amiable	41,2%	42,2%	42,6%	40,0%

*Le taux de recouvrement reflète les PV recouverts l'année N, qui peuvent avoir été dressés l'année N ou auparavant. Nota bene : les données présentées par la SNCF présentent des disparités selon la source. Les réponses les plus récentes émanant de la direction des trains ont été retenues.

Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

³⁰¹ 50 € pour une absence de titre de transport. À titre de comparaison, l'amende est de 80 £ (environ 108 €) sur le réseau londonien, de 100 FCH (environ 92 €) sur le réseau genevois ou de 107 € sur le réseau bruxellois (chiffres 2015).

L'intérêt du transporteur est donc d'inciter au paiement immédiat en accentuant le caractère dissuasif des frais de dossier acquittés ensuite au stade du procès-verbal. De ce point de vue, cette stratégie a pu être brouillée par des pratiques d'annulation ou de diminution de ces frais de dossier pour inciter au paiement des PV³⁰², pratiques maintenant en cours d'abandon par les transporteurs.

2 - La phase administrative : une faible part des PV transmis aux trésoreries et un recouvrement très faible par ces dernières

Les transporteurs transmettent aux officiers du ministère public leurs PV non recouvrés, en vue de leur perception par le Trésor public sous forme d'amendes forfaitaires majorées (AFM). Cet envoi s'effectue après élimination des PV jugés inexploitable, notamment pour des problèmes touchant à l'adresse ou l'identité des contrevenants. En 2014, la RATP et la SNCF n'ont ainsi adressé respectivement que 46 % et 23 % de leurs PV non recouvrés au Trésor public, la discordance entre les deux transporteurs tenant principalement à des critères différents de sélection. Il paraît souhaitable que ces demandes de poursuite soient effectuées selon des critères homogènes entre la RATP et la SNCF, définis en collaboration avec la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Les taux de recouvrement de ces AFM par le Trésor public, en baisse depuis 2009, sont très faibles, notamment quand on les compare aux taux de perception de l'ensemble des amendes (qui se situent aux alentours de 30 à 40 %).

Tableau n° 2 : taux de recouvrement des amendes forfaitaires majorées (AFM) issues de la RATP et de la SNCF de 2009 à 2013 (en %)

	2009	2010	2011	2013	2014
<i>AFM issues de la RATP</i>	12,2	10,2	9,4	9,0	9,5
<i>AFM issues de la SNCF</i>	6,9	6,3	5,5	4,8	5,1

Nota bene : toutes activités confondues pour la SNCF
Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

³⁰² Par exemple, en cas de paiement rapide (sous 2, 7 ou 15 jours) ou par internet.

Des limites liées aux moyens utilisés par les trésoreries³⁰³ ou encore aux performances insuffisantes des outils informatiques supports du recouvrement expliquent en partie ces résultats. Mais l'amélioration du taux de recouvrement des amendes passe, à titre principal, pour les trésoreries comme pour les transporteurs, par une meilleure qualité des PV transmis, et donc par la levée des obstacles fonctionnels et juridiques empêchant le recueil de données fiables sur l'identité et l'adresse des fraudeurs par les contrôleurs.

B - Une limite majeure des contrôles : le recueil de données fiables d'identité et d'adresse

1 - Des contrôleurs au pouvoir limité, une faible disponibilité des services de police pour la lutte contre la fraude

L'ensemble du processus apparaît fragilisé dès le départ par les pouvoirs limités des contrôleurs. Aux termes des articles 529-4 du code de procédure pénale et L. 2241-2 du code des transports, les agents assermentés et agréés sont autorisés à relever l'identité et l'adresse du contrevenant. Mais, confronté à un fraudeur récalcitrant ou se déclarant dans l'impossibilité de justifier de son identité, le contrôleur ne peut qu'en aviser « immédiatement » un officier de police judiciaire (OPJ), qui peut donner l'ordre « sans délai » de lui amener le contrevenant pour vérification d'identité³⁰⁴ ou de retenir ce dernier. En pratique, cet ordre n'est quasiment jamais donné : la nature simplement contraventionnelle de l'infraction, le faible montant du préjudice en jeu, la prééminence des missions de sécurité et de lutte contre la délinquance par rapport aux questions de fraude dans les transports et l'absence de directives des parquets en la matière n'incitent pas les OPJ à se mobiliser sur un sujet jugé secondaire.

Les contrôleurs ne peuvent pas non plus compter en la matière sur le soutien des policiers chargés des missions de patrouille sur les réseaux. N'ayant que le statut d'« agent de police judiciaire » (APJ), ils ont des pouvoirs limités en matière de contrôle d'identité, qu'ils exercent sur l'ordre et sous la responsabilité des OPJ. Curieusement, ils sont par ailleurs dépourvus de pouvoir de verbalisation en matière de police des

³⁰³ Croisement avec des fichiers fiscaux, oppositions administratives bancaires.

³⁰⁴ Article 529-4 II du code de procédure pénale.

transports, transférée aux transporteurs depuis le début de l'ère du transport ferroviaire, en 1845. Ils se consacrent par ailleurs exclusivement à leurs missions, par nature prioritaires, de sécurité et de lutte contre la délinquance.

Enfin, quand bien même le contrevenant aurait l'obligation de produire au contrôleur un titre d'identité (carte nationale d'identité, passeport etc.), l'adresse qui y figure peut ne plus être valable, aucune obligation n'étant faite en France aux titulaires de renouveler ces titres en cas de déménagement.

Ces limites étant de plus en plus connues des fraudeurs, près de la moitié des PV dressés sont immédiatement inexploitable, car, établis sur la base d'indications orales, ils comportent de fausses identités ou des adresses inexactes : 41,5 % des PV de la RATP étaient établis en 2013 en l'absence de justificatifs d'identité et 43 % ont fait l'objet de courriers revenus avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée ». Ce dernier pourcentage s'élève à 50,1 % des PV pour la SNCF Transilien la même année. La proportion des contrevenants qui refusent purement et simplement de donner leur identité est par ailleurs en progression constante.

2 - La difficile recherche de solutions juridiques

Dans ce contexte, les transporteurs ont suggéré divers aménagements procéduraux. La RATP a sollicité que le maintien sur place ou la conduite des contrevenants devant l'OPJ soit autorisé sur simple avis à ce dernier, sans ordre de sa part, dès lors que le service interne de sécurité de la RATP (GPSR) intervient lors de la verbalisation. Elle suggère également de punir d'une peine de six mois d'emprisonnement le fait de se soustraire à l'obligation de demeurer à la disposition de l'agent verbalisateur ou de déclarer intentionnellement une fausse adresse ou une fausse identité, de façon à ce que le contrevenant pris sur le fait lors du contrôle puisse être appréhendé. La SNCF partage ces demandes et a sollicité que soit établie une obligation de porter une pièce d'identité dans les transports.

Ces demandes n'ont pas toutes fait l'objet de réponses formelles des ministères, qui soulèvent néanmoins diverses objections de nature juridique ou de politique pénale : y accéder renforcerait les droits accordés aux entreprises et à leurs agents assermentés, jugés déjà largement exorbitants du droit commun, alors que la fraude relève du domaine contraventionnel et non délictuel. L'aggravation des sanctions

encourues soulèverait la question de la nécessité et de la proportionnalité des peines proposées et de l'équilibre avec les peines encourues pour des infractions proches. La proposition de la SNCF toucherait quant à elle la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, dans un contexte où la détention même d'un titre d'identité n'est pas obligatoire en France.

Malgré la complexité de ces enjeux, on ne peut que souligner que cette fiabilisation de l'identité et de l'adresse du fraudeur lors de l'établissement du PV conditionne le succès du recouvrement et la crédibilité des contrôles. Une amélioration des résultats de la lutte contre la fraude ne pourra faire l'économie d'un examen par l'État des solutions juridiques acceptables pour que les contrevenants soient incités à présenter tout document justifiant leur identité et soient dissuadés de déclarer une fausse identité.

Des avancées ont eu lieu récemment. La SNCF peut ainsi depuis 2015 contrôler l'existence d'une adresse au moment de son recueil, grâce à un outil de La Poste intégré à celui des contrôleurs. La RATP pourra prendre une mesure similaire lors de la généralisation du PV électronique en 2016-2017 et a déjà recours, depuis janvier 2015, à un prestataire extérieur afin de vérifier, rectifier et enrichir sa base de données relative aux infractions. À la suite du comité national de sécurité dans les transports en commun du 16 décembre 2014, les ministres de l'intérieur et des transports ont par ailleurs annoncé qu'un « droit de communication » serait ouvert aux opérateurs, leur facilitant l'identification de la dernière adresse des contrevenants connue des administrations. Ces avancées ne pourront cependant apporter de réels progrès sans une fiabilisation des identités lors du contrôle, dont l'importance est prépondérante pour le bon déroulement des poursuites.

C - Des sanctions juridictionnelles qui demeurent rares

1 - La phase judiciaire du recouvrement : une activité peu harmonisée, des données très parcellaires

Les officiers du ministère public (OMP), qui agissent au nom des Parquets, traitent les contestations présentées par les contrevenants, en leur donnant une suite favorable (classement sans suite) ou en renvoyant les affaires devant le juge de proximité. L'ultime phase du recouvrement peut donc se dérouler devant la justice.

Néanmoins, en l'absence de directives de politique pénale ou d'instructions locales des Parquets sur ce type d'infractions, les poursuites à l'encontre des fraudeurs s'exercent en Île-de-France selon des modalités et des pratiques très hétérogènes.

Le caractère parcellaire des données disponibles ne permet pas d'analyser et de juger de l'efficacité de la phase judiciaire du recouvrement. Le nombre de décisions prises par les juridictions de proximité au titre de la police des transports est en effet connu, mais ne peut être valablement interprété faute de connaître le nombre de contestations instruites par les OMP.

2 - Une nécessaire répression de la fraude d'habitude

Les infractions en matière de fraude au transport relèvent essentiellement du champ contraventionnel, mais elles passent dans le champ délictuel en certains domaines, comme la fraude d'habitude³⁰⁵ et la déclaration intentionnelle de fausse identité ou de fausse adresse.

Ce dernier délit est par nature très difficile à caractériser et donne lieu à très peu d'affaires. Le délit de fraude d'habitude connaît en revanche une répression accrue, principalement parce que la SNCF a durci ses démarches depuis 2013, en systématisant les dépôts de plainte. La tâche est cependant considérable, puisque l'entreprise estime que les fraudeurs d'habitude représentent 18 % des procès-verbaux établis. Pour sa part, la RATP avait, jusqu'à présent, renoncé à de telles actions, découragée par les retombées médiatiques négatives pour elle de quelques condamnations obtenues en la matière. L'importance du phénomène de récidive l'amène maintenant à s'efforcer de mieux déterminer la part des récidivistes parmi les fraudeurs et à relancer les dépôts de plainte à l'encontre des fraudeurs d'habitude.

Si les jugements peuvent être rendus à l'issue de procédures longues et si les plaintes pour fraude d'habitude ne semblent pas toujours aboutir à des condamnations, ces dernières n'en sont pas moins efficaces et sont en nombre croissant : 2 757 condamnations ont ainsi été prononcées entre 2009 et 2013, dont 24 % de peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme, avec une inscription au casier judiciaire national.

³⁰⁵ Forme extrême de la récidive, elle est caractérisée dès lors que 10 procès-verbaux ont été dressés et les amendes non acquittées sur une période de 12 mois.

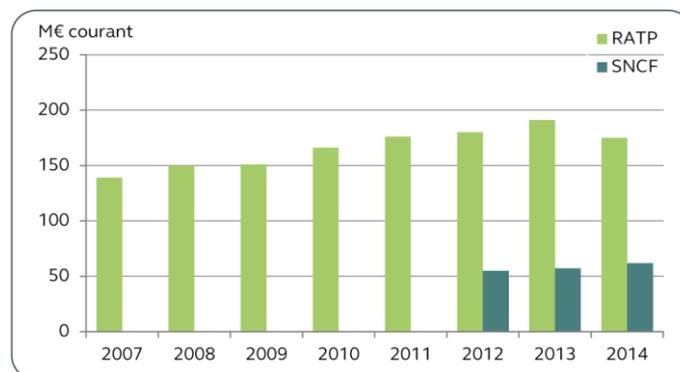
Une communication de nature dissuasive sur la mise en œuvre de ces procédures judiciaires, ainsi qu'un rappel plus insistant auprès des contrevenants, lors des contrôles et dans les procès-verbaux, des peines encourues en cas de fausse déclaration ou de fraude d'habitude, pourraient accompagner utilement les efforts des transporteurs en matière de lutte contre la fraude.

IV - Un enjeu économique croissant

A - L'estimation des pertes de recettes liées à la fraude

La RATP et la SNCF estiment le manque à gagner lié à la fraude au titre et à la fraude tarifaire selon des méthodes différentes. Des faiblesses et des changements méthodologiques affectent la fiabilité de l'évolution du manque à gagner fournie par la RATP depuis 2004, tandis que la SNCF ne dispose que d'un très faible recul temporel et utilise de nombreuses hypothèses de travail dont le caractère réaliste ne peut être vérifié. Malgré ces limites, l'évolution de la perte de recettes présentée dans le graphique n° 2 depuis 2007, issue d'un retraitement des données par la Cour, peut être retenue. Elle montre une incidence croissante de la fraude sur les recettes des transporteurs³⁰⁶.

Graphique n° 2 : perte de recettes liée à la fraude en Île-de-France pour la RATP et la SNCF entre 2007 et 2014 (en M€ courants)



Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

³⁰⁶ L'amélioration de l'année 2014 pour la RATP n'étant liée qu'à un changement de méthode d'estimation du taux de fraude évoquée *supra*.

Ce manque à gagner n'est pas répercuté dans la tarification des titres de transport, fixée par le STIF. Il est intégré, comme d'autres risques, dans le mécanisme de « partage de risque commercial » avec le STIF³⁰⁷.

En 2013, cette perte, s'élevant respectivement à 191 M€ et 57 M€ pour la RATP et pour la SNCF, représentait près de 8 % et près de 5 % des recettes directes des transporteurs, issues des ventes de titres de transport. À titre de comparaison, cette perte de la RATP en 2013 correspond au prix de 14 rames bi-étages MI09 actuellement acquises pour équiper le RER A et celle de la SNCF au prix de six rames « nouvelles automotrices Transilien » en cours de déploiement pour son réseau de banlieue.

Plus substantiellement, on peut souligner que le coût annuel du dézouage complet du forfait Navigo à compter du 1^{er} septembre 2015 décidé par le STIF est estimé à 485 M€ en année pleine, dont le financement sera réparti entre le versement transport, les dotations publiques et l'amélioration des recettes des exploitants. La seule récupération des recettes perdues au titre de la fraude permettrait de financer la moitié du coût de cette mesure.

B - Le coût des politiques de lutte contre la fraude

Tableau n° 3 : coûts directs de la lutte contre la fraude en 2013, estimés par la RATP et la SNCF Transilien

<i>En millions d'euros</i>	RATP	SNCF
Entités de contrôle, de sécurité et de recouvrement	70,9	55,3
dont personnel de contrôle et (RATP) de recouvrement	67,3	49,4
dont personnel de sécurité (GPSR, SUGE)	1,1	5,6
dont charges externes	2,5	0,3
Maintenance des équipements	14,1	11,2
dont équipements de contrôle	10,1	3,2
dont équipements de lutte anti-fraude	4,0	8,0
Autres	0,9	non inclus
dont maintenance des systèmes d'information	0,5	
dont traitements contentieux	0,4	
Coûts directs (fonctionnement) de la lutte contre la fraude	85,9	66,5

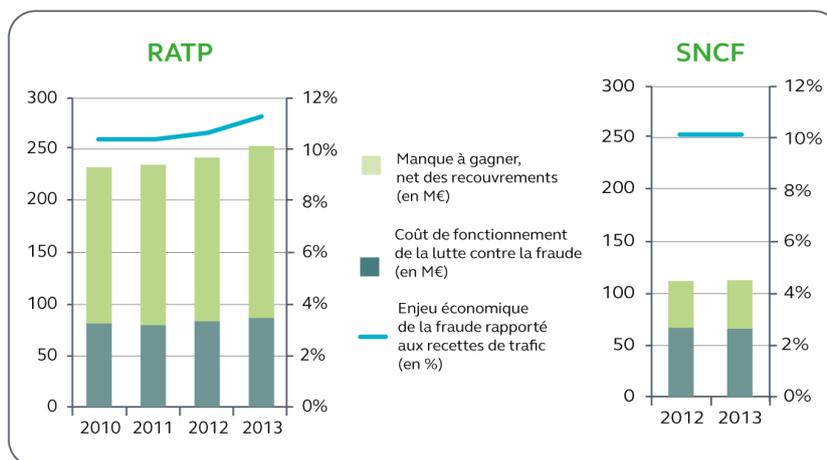
Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

³⁰⁷ L'objectif annuel de recettes fixé aux transporteurs par le STIF tient compte de la fraude, puisqu'il est fixé en fonction de recettes réelles passées. La variation annuelle de la fraude engendre un gain ou une perte de recettes qui est soumis à un partage, dont les modalités (50/50 ou 90/10) dépendent de l'ampleur de l'écart constaté.

La RATP a consacré des moyens croissants à la lutte contre la fraude entre 2010 et 2015, passant de 80 à 89 M€³⁰⁸. Les éléments de coût spécifiques au Transilien transmis par la SNCF étant succincts et partiels et ne portant que sur 2012 et 2013, il n'est pas possible de dégager d'évolution.

C - Un coût global croissant pour les transporteurs

Graphique n° 3 : enjeu économique global de la fraude pour la RATP et la SNCF Transilien



Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

La fraude représente pour la RATP un enjeu économique croissant, de 253 M€ en 2013 (232 M€ en 2010), soit 11,2 % de ses recettes directes de trafic (10,4 % en 2010). Pour l'activité Transilien de la SNCF, l'enjeu économique global est d'au moins 113 M€, soit 10 % des recettes directes.

Au total, l'enjeu économique de la fraude sur les réseaux franciliens gérés par les deux entreprises était donc en 2013 de 366 M€.

Pour disposer d'une vision plus complète du coût de la lutte contre la fraude dans les transports en Île-de-France, il serait souhaitable de l'élargir aux moyens de lutte mis en œuvre par les forces de police et de gendarmerie en appui aux exploitants, par la direction générale des

³⁰⁸ Estimation au 30 juin 2015 pour l'année 2015.

finances publiques au titre du recouvrement en phase administrative et par la justice, pour ce qui concerne l'activité judiciaire.

La lutte contre la fraude ne constituant pas une clef analytique pour ces services de l'État, une telle vision de l'enjeu économique de la fraude en Île-de-France, pour la collectivité, n'est pas possible, mais on peut retenir que le coût global de la fraude dans les transports d'Île-de-France dépasse certainement les 366 M€ supportés par les seuls transporteurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'importance de l'enjeu financier de la fraude ne doit pas réduire la lutte contre cette dernière à un enjeu commercial à la charge des entreprises concernées, comme cela a manifestement été le cas jusqu'à présent.

L'échec constaté en ce domaine n'est pas seulement celui des entreprises, mais aussi celui de l'action publique. Il porte le risque que le phénomène de fraude ne s'amplifie et ne déborde de ce fait sur des enjeux plus larges de sécurité publique. Des améliorations peuvent sans doute être obtenues par les deux entreprises dans la mise en œuvre de leurs stratégies de contrôles, mais elles ne pourront être substantielles sans que soit résolu l'« angle mort » existant en matière de contrôle des fraudeurs entre transporteurs et services de police.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. à la RATP, la SNCF et au STIF : définir un outil harmonisé et stable de mesure de la fraude et développer une stratégie de communication dissuasive contre la fraude ;*
 - 2. à la SNCF et à la RATP : mieux articuler les stratégies de lutte anti-fraude des deux entreprises afin de concentrer les moyens de contrôle sur les zones les plus vulnérables ; assurer un suivi systématique des fraudeurs récidivistes et accroître les dépôts de plainte contre les fraudeurs d'habitude ;*
 - 3. à la SNCF et au STIF : définir un programme d'équipement en lignes de contrôle automatique des gares qui en sont dépourvues, hiérarchisé en fonction d'études technico-économiques de flux et de niveaux de fraude ;*
 - 4. à l'État : dans un cadre interministériel élargi, associant tous les ministères compétents, apporter les réponses juridiques permettant de lever les obstacles au recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	564
Réponse de la garde des sceaux, ministre de la justice	567
Réponse du ministre de l'intérieur	568
Réponse de la présidente-directrice générale de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)	573
Réponse du président du directoire de la SNCF et président-directeur général de SNCF Mobilités.....	574
Réponse du président du conseil d'administration du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).....	575

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des finances et des comptes publics et secrétaire d'État chargé du budget
--

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

La densité du réseau de transports collectifs en Île-de-France, constitué principalement des réseaux de la RATP et de la direction Transilien de la SNCF, permet d'assurer un des transports de masse les plus importants d'Europe si l'on considère le nombre de voyages et les flux subséquents de voyageurs.

Ces caractéristiques sont des données factuelles qui conditionnent, pour partie, l'approche de la problématique de la fraude et des moyens à mobiliser pour l'enrayer, compte tenu des enjeux qui y sont associés. Pourtant, et comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport, il y a bien une spécificité nationale qui milite pour un examen à la fois précis des causes explicatives du phénomène, mais aussi pour une analyse systémique des motivations et des circonstances à l'origine de la fraude dont les ressorts peuvent être multiples.

C'est précisément pour mieux comprendre cette situation que le secrétaire d'État chargé des transports a lancé une étude, fin 2014, sur la question de la fraude dans les transports en associant l'ensemble des parties prenantes (grands opérateurs, publics et privés et leurs représentants, autorités organisatrices, représentant des usagers) dans l'objectif de mieux appréhender ce phénomène, d'échanger sur les bonnes pratiques au plan national, de réaliser un parangonnage des organisations et des réponses mises en œuvre à l'étranger. Il s'agit d'une réflexion orientée vers l'identification collective des freins rencontrés par les opérateurs et les autorités organisatrices de transports dans leurs actions pour lutter contre la fraude. Il s'agit également de dépasser les constats pour dégager des pistes d'action. Cette étude est entrée dans sa phase conclusive. Ses conclusions seront rendues en tout début d'année 2016. Elle permettra de dégager des pistes opérationnelles qui seront proposées aux opérateurs de transport.

Car la lutte contre la fraude revêt plusieurs enjeux. Un enjeu économique, tangible, chiffré par la Cour des comptes et qui représente un préjudice commercial important pour les entreprises de transports, les pertes de recettes pouvant obérer ou retarder des investissements utiles (renouvellement ou acquisition de matériels différés, modernisation du réseau, offre de nouveaux services...).

Des enjeux de sécurité et de sûreté publique, bien entendu, puisque le développement de la fraude s'accompagne souvent d'une détérioration dans ces domaines. Mais il s'agit aussi d'un enjeu d'image pour les transporteurs, le transport étant un service rendu en contrepartie d'un

titre de transport dûment acquitté, et de qualité de service à l'égard du voyageur non fraudeur, comme le souligne, à juste titre, la Cour des comptes. À défaut de réunir ces conditions et de faire respecter cette règle cardinale du voyage contre un titre de transport, le risque encouru est une exaspération du voyageur en règle, un possible effet de contagion, voire un détournement du transport collectif qu'il importe pourtant de développer pour des considérations plus globales comme celles liées au respect de l'environnement et de déplacements moins énergivores.

Mais la lutte contre la fraude, pour être pleinement effective, ne peut reposer sur les seuls opérateurs. Certes, certaines actions renvoient aux entreprises de transport elles-mêmes, comme la définition d'une stratégie de lutte anti-fraude, leur nécessaire articulation dans les pôles intermodaux, par exemple, un discours managérial mobilisateur et des choix d'organisation interne, comme la concentration des équipes sur les plages horaires et les zones les plus propices à la fraude. Elles doivent aussi s'inscrire dans un dialogue constructif entre l'opérateur, pour prendre l'exemple de la SNCF et l'autorité organisatrice de transport (STIF) afin d'augmenter l'étanchéité du réseau en déployant un programme d'équipement en ligne de contrôle automatique (CAB) des gares importantes qui en sont encore dépourvues.

Le secrétaire d'État chargé des transports a, de son côté, également pris plusieurs engagements en matière de lutte contre la fraude afin de répondre aux sollicitations des opérateurs. Ainsi, et au plan juridique, le ministère s'est engagé devant le Comité national de sécurité dans les transports en commun (CNSTC), à abroger le décret du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général. Le projet de texte, au terme d'une concertation interministérielle et échanges avec l'UTP et ses adhérents, a été soumis à l'examen du Conseil d'État. Le nouveau texte entend notamment répondre aux réalités contemporaines des transports collectifs. Ceci se traduit en particulier par une redéfinition des modalités de calcul du montant de l'indemnité forfaitaire et par une augmentation du montant des frais de dossier, deux dispositions fortement attendues par les opérateurs.

Plus largement, et dans un souci d'effectivité, je suis favorable, avec le secrétaire d'État aux transports, à toute évolution juridique permettant de contrecarrer les failles de notre législation exploitées indûment par certains fraudeurs, notamment en matière de relevé d'identité et de domiciliation des voyageurs en infraction.

C'est l'objet des dispositions contenues dans la proposition de loi « relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la

sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs ». Ce projet de texte, qui vise à répondre aux objectifs de renforcement de la sûreté dans les transports face à un accroissement des menaces à la sécurité publique, comporte un certain nombre de mesures qui, si elles sont adoptées, donneront des moyens d'action supplémentaires aux entreprises de transport, y compris en matière de lutte contre la fraude. Ainsi, et à titre d'exemple, pour lutter contre la récidive (60 % des procès-verbaux établis par les contrôleurs de la SNCF), la caractérisation de ce délit (puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende pour voyager de manière habituelle sans être muni d'un titre de transport) sera facilitée et constituée dès la cinquième infraction sur une période de 12 mois. En l'état de la législation actuelle, 10 infractions dans ce même espace temporel sont nécessaires.

Cette proposition de loi prévoit également l'instauration d'un droit de communication entre les exploitants de transports publics et les administrations publiques (administrations financières, organismes de sécurité sociale) afin de faciliter la recherche des adresses communiquées par les contrevenants et par là même améliorer le recouvrement des amendes.

Aussi, le ministère est complètement en accord avec l'appréciation de la Cour des comptes qui recommande l'appréhension de la question de la fraude dans un cadre interministériel associant les ministères compétents. Cette approche garantirait une meilleure concertation et coordination de l'action publique sur la question topique de l'état civil et de la domiciliation des contrevenants. En l'état, les seuls moyens à disposition des contrôleurs, sauf intervention d'un OPJ, sont strictement incitatifs. Des progrès en la matière sont conditionnés par l'implication d'autres parties prenantes au sein de l'État, à savoir les ministères de l'intérieur, de la justice (relevé d'identité) et des finances (recouvrement). C'est la raison pour laquelle il apparaît que la composition du CNSTC, présidé par le ministre de l'intérieur, et auquel participe le secrétaire d'État chargé des transports, devrait être élargie.

L'État disposerait ainsi d'une instance thématique sur le sujet des transports rassemblant l'ensemble des parties prenantes et où pourraient être discutées les difficultés persistantes et les évolutions souhaitables pour les surmonter.

**RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE**

À titre liminaire, il convient de relever qu'il est fait improprement référence à la notion d'« assistants de police judiciaire (APJ) », à laquelle il convient de substituer celle d'« agents de police judiciaire ».

Par ailleurs, la Cour pointe l'échec de la lutte contre la fraude et évoque, parmi les causes de celui-ci les pouvoirs restreints des agents de police judiciaire (APJ) en matière de contrôle d'identité ou de verbalisation des infractions à la police des transports.

En effet, en application de l'article 78-2 du code de procédure pénale, le pouvoir de contrôler l'identité d'une personne dans le cadre de la police judiciaire (recherche et constatation des infractions à la loi pénale) ou de la police administrative (à titre préventif, en dehors de la commission d'une infraction) est une prérogative qui n'est confiée qu'aux seuls officiers de police judiciaire (OPJ) et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, aux agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1°.

Cette limitation procède de l'atteinte à la liberté individuelle que constitue une telle mesure. Le législateur a en effet toujours considéré que l'exécution de cette mesure attentatoire à la liberté individuelle ne devait être confiée qu'à des agents de l'État disposant de la qualité d'OPJ ou à des agents de police judiciaire, agissant sur leur ordre et sous leur responsabilité, à raison des garanties attachées à leur qualité qui résultent de leur formation, du pouvoir hiérarchique qu'ils exercent sur les agents de police judiciaire et du contrôle par l'autorité judiciaire auquel ils sont astreints.

Cette conception protectrice de la liberté individuelle a été validée par le Conseil constitutionnel (CC) dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 rendue à l'occasion de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

Par ailleurs, si les agents de police judiciaire sont habilités en vertu de l'article L. 2241-1 II du code des transports à constater les contraventions aux dispositions des arrêtés de l'autorité administrative compétente concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules dans les cours des gares, ils ne disposent pas expressément, en application du I de ce même article, de la compétence pour constater par procès-verbal les infractions prévues aux articles L. 2242-1 et suivants du code des transports, ainsi que les contraventions prévues par les

règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport et à la sécurité de l'exploitation des systèmes de transport ferroviaire ou guidé.

Il peut être indiqué à la Cour que ce vide juridique pourrait être comblé très prochainement puisque la proposition de loi n° 3109 relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs, enregistrée le 7 octobre dernier à la présidence de l'Assemblée nationale, prévoit en son article 4 de conférer aux agents de police judiciaire une telle compétence.

Cette proposition de loi, qui contient par ailleurs d'autres dispositions de nature à améliorer le dispositif de lutte contre la fraude dans les transports, telles que l'élargissement des possibilités pour les agents d'agir en dispense du port de la tenue, a déjà fait l'objet de nombreux échanges tant avec les parlementaires qu'avec les services du ministère de l'intérieur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce document rappelle dans un premier temps les conditions dans lesquelles interviennent les deux opérateurs de transport public RATP et SNCF pour assurer un transport de masse et décrit l'ampleur de la fraude. Il expose, dans un deuxième temps les stratégies mises en place par les opérateurs pour enrayer ce phénomène et dresse un « bilan mitigé ». Dans un troisième temps, il met en évidence les limites juridiques et fonctionnelles qui fragilisent la répression des infractions et le recouvrement des amendes. Enfin, la dernière partie conclut sur les pertes de recettes liées à la fraude et le coût des politiques de lutte contre la fraude (plus de 366 M€ supportés par les transporteurs en 2013).

La Cour souligne « le risque que le phénomène de fraude ne s'amplifie et ne déborde de ce fait sur des enjeux plus larges de sécurité publique » et recommande à l'État « dans un cadre interministériel élargi, associant tous les ministères compétents, d'apporter les réponses juridiques permettant de lever les obstacles au recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations ».

Le diagnostic réalisé par la Cour rejoint les préoccupations fortes du ministère de l'intérieur que j'ai rappelées lors du dernier comité national pour la sécurité dans les transports (CNSTC) le 19 octobre 2015.

Le bilan de la situation et des mesures mises en place par les opérateurs de transport figurant dans les deux premières parties du rapport ainsi que les enjeux comptables décrits dans la dernière partie n'appellent pas d'observations complémentaires de ma part et je souscris à l'analyse ainsi réalisée.

En revanche, je suis en mesure d'apporter des éléments d'informations sur le cadre juridique et sur les évolutions susceptibles de lui être apportées et de répondre aux recommandations que la Cour adresse à l'État. Les mesures législatives et réglementaires que les parlementaires et les administrations ont prévu d'adopter à échéance rapprochée fixent le cadre juridique (I) étant entendu que d'autres pistes qui relèvent non seulement des administrations mais aussi des opérateurs de transports collectifs peuvent être suivies (II).

I - Les mesures législatives et réglementaires envisagées pour améliorer la lutte contre la fraude

1/Le droit de communication

Devant le préjudice financier supporté par les exploitants et suivant en cela les recommandations de la Cour, le ministère de l'intérieur a accéléré ses travaux avec les ministères chargés des transports et de la justice et des finances pour « lever les obstacles au recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations » (développé par ailleurs au III A/ 2 – du rapport). Les exploitants des services de transport publics vont se voir dotés d'un droit de communication auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale des renseignements relatifs à l'état civil et à l'adresse des contrevenants et de lever le secret professionnel auquel sont soumis ces différents agents.

La proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs, adoptée le 8 décembre 2015 en commission du développement durable à l'Assemblée nationale prévoit cette mesure à l'article 9. Elle a été préparée en étroite relation avec la DGFIP, et a été en outre, amendée en commission pour tenir compte de l'analyse du Conseil d'État.

Concrètement, cette disposition permettra d'améliorer significativement le recouvrement des amendes dues par des contrevenants n'ayant pas déclaré leur véritable adresse.

2/ La dispense du port de la tenue

L'article 3 de cette proposition de loi élargit les possibilités, pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, d'exercer leurs missions en dispense du port de la tenue.

Afin de pouvoir améliorer le constat d'infractions, l'une des mesures prioritairement demandées par la SNCF et la RATP concerne la possibilité pour leurs agents de pouvoir exercer leurs missions en « dispense de tenue et, le cas échéant, armé ». La dispense du port de la tenue renforce l'efficacité des services opérationnels en facilitant la détection des infractions.

Cet assouplissement était demandé de longue date par la SNCF. Au printemps 2015, des travaux avaient été engagés afin de modifier le décret n° 2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de la SNCF et de la RATP. L'article 3 de la PPL supprime le caractère exceptionnel de la dispense de la tenue et prévoit que cette dispense peut intervenir dans les lieux particulièrement exposés aux infractions mentionnées à l'article L. 2241-1 du présent code, aux actes de terrorisme ou aux infractions de criminalité et de délinquance organisées.

Le projet de décret d'application a déjà fait l'objet de nombreux échanges avec les ministères chargés des transports et de la justice afin de pouvoir être mis en œuvre dès que la loi sera publiée. Il permettra notamment que les agents concernés, dispensés du port de la tenue, puissent constater les infractions.

3/ Le délit de vente à la sauvette et le délit de fraude d'habitude

Le titre II de la proposition de loi, consacré à la fraude, comporte deux autres mesures :

- *l'une, à l'article 7, prévoit que les agents ou fonctionnaires mentionnés au I de l'article L. 2241-1 du code des transports (en particulier, les agents des services internes de sécurité des opérateurs de transport) pourront constater par procès-verbal le délit de vente à la sauvette lorsque celui-ci est commis dans les gares et dans toutes dépendances du domaine public ferroviaire, le constat de ce délit permettra de prendre des sanctions plus lourdes et dissuasives ;*
- *l'autre mesure, à l'article 8, assouplit la définition du délit de « fraude d'habitude », puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende : l'infraction pourra être caractérisée à partir de cinq contraventions sur une période inférieure ou égale à douze*

mois, au lieu de dix contraventions dans le droit actuellement en vigueur.

Par ailleurs, dans son rapport, la Cour évoque plusieurs sujets qui font actuellement l'objet de réflexions approfondies avec le ministère chargé de la justice, ainsi :

4/ Un débat s'est noué avec les opérateurs sur « le maintien sur place ou la conduite des contrevenants devant l'OPJ sur simple avis à ce dernier, sans ordre de sa part ».

Les ministères de l'intérieur et de la justice considèrent que l'article 529-4 du code de procédure pénale permet déjà aux agents de l'exploitant de retenir un contrevenant qui refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire. Ces dispositions sont complétées par l'article L. 2241-2 du code des transports qui renvoie à l'article 529-4 du code de procédure pénale et précise que « Pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire, le contrevenant est tenu de demeurer à la disposition d'un agent (...) ».

Les deux ministères échangent pour mettre en place un protocole opérationnel destiné à assurer l'application des dispositions déjà existantes.

5/ La réflexion avec les opérateurs porte également sur « l'obligation de porter une pièce d'identité ».

Par son ampleur (tous types de transports guidés, ferroviaires ou routiers nécessitant un titre de transport, nominatif ou non, sans encadrement dans le temps), l'obligation prévue interroge sur la compatibilité d'un tel dispositif avec la liberté d'aller et venir, qui a valeur constitutionnelle (décision du Conseil constitutionnel 79-107 DC du 12 juillet 1979 Pont à péage). La liberté d'aller et venir, également protégée par le protocole n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales (article 2 alinéa 1) et n° 12 du pacte de New York relatif aux droits civils et politiques, peut souffrir de restrictions justifiées par des nécessités d'intérêt général pour autant que le but d'intérêt général soit justifié et que les restrictions soient proportionnées au but poursuivi. Cependant, à ce stade, les éléments indispensables pour étayer cette justification n'ont pu être produits.

Quoi qu'il en soit, sur un plan opérationnel, la mesure ne paraît pas efficace dans la mesure où les agents des services internes ne disposent pas des pouvoirs (d'agent de police judiciaire adjoint, d'agent

de police judiciaire ou d'officier de police judiciaire) permettant d'opérer un contrôle d'identité, sous certaines conditions, conformément à l'article 78-2 du code de procédure pénale.

Enfin, dans le prolongement de la réunion du CNSTC du 19 octobre 2015 et du dépôt de la proposition de loi, les réflexions se sont poursuivies et étendues à de nouvelles thématiques. Tel est le cas de la lutte contre les mutuelles de fraudeurs : il est ainsi envisagé de sanctionner par une contravention de la 5ème classe le fait d'inciter à la fraude, de prévenir de la présence de contrôleurs ou de mutualiser le paiement des amendes par le biais de mutuelles de fraudeurs.

En outre, un amendement à la PPL n° 3109 permettra aux agents assermentés et dûment habilités des services internes de sécurité de relever par procès-verbal les infractions à la police du transport ferroviaire qu'ils constatent au moyen du système de vidéo-protection.

II - Les autres pistes qui relèvent des administrations mais aussi des opérateurs de transports collectifs

Un ensemble de mesures propres à améliorer les conditions opérationnelles de la situation dans les transports collectifs sont entreprises conjointement par les forces de l'ordre et les opérateurs de transports collectifs. À la suite du CNSTC du 19 octobre, les opérateurs de transports collectifs ont largement communiqué sur le sujet de la lutte contre la fraude.

1/ Un effort financier consenti par la SNCF sur les installations et les recrutements

Dans le cadre de ce vaste plan de lutte contre la fraude, la SNCF a prévu une enveloppe de 49 M€ entre 2016 et 2019. Elle servira notamment à l'installation de nouveaux portiques de contrôle et de bornes automatiques.

Des recrutements ont été annoncés et des effectifs supplémentaires seront affectés au contrôle. De plus, 200 agents de gare vont être assermentés et pourront donc procéder à des contrôles dès le courant de l'année prochaine.

2/ Des opérations combinées et plus fréquentes

Des opérations massives de contrôle sont désormais régulièrement organisées d'une part en interservices (SNCF et RATP) et d'autre part en inter-forces de l'ordre : police avec possibilité de coordination par exemple sécurité publique - préfecture de police, gendarmerie nationale voire tout récemment une police municipale :

- les 15, 16 et 17 septembre à Saint-Denis (93), le bouclage de la gare et de la dalle de la gare avec la participation de 81 policiers de la BRF, 165 agents SUGE, 123 contrôleurs SNCF, 30 agents du GPSR, 40 contrôleurs RATP, 8 policiers municipaux et 9 policiers du commissariat local. Les opérations se déroulent également parfois de façon simultanée sur plusieurs stations/gares proches ;
- le 3 octobre en gare du Nord avec la gare de l'Est et la station Magenta avec 1 964 verbalisations et 17 000€ d'encaissement ;
- le 13 octobre, une opération zonale sur le RER depuis Creil (60) jusqu'à Melun (77) avec la participation de 69 effectifs de la brigade des réseaux franciliens, 10 gendarmes, 53 personnels de la RATP, un équipage d'une police municipale. Pour la première fois, des agents RATP ont procédé à des contrôles en gare du Châtelet. Cette opération a abouti à 541 contrôles de personnes, 10 interpellations. 529 procès-verbaux ont été établis dont 399 sur le pôle de Saint-Denis pour un montant de 13 694 € dont 3 500 € acquittés sur place ;
- l'opération conduite le 3 novembre à la gare du Nord a permis de dresser 900 procès-verbaux.

Des actions de terrain diversifiées ont également été entreprises telles que par exemple : la vérification ponctuelle des titres de transport pour l'accès aux quais ; les « contrôles complets de gares » ou les opérations menées par de petits groupes de contrôleurs très mobiles pour éviter d'être repérés sur les réseaux sociaux.

Ce mois de novembre 2015 a été déclaré mois de la lutte anti fraude pour la SNCF avec de nombreuses opérations le 5 novembre. Les résultats sont en général encourageants avec d'une part un nombre de procès-verbaux établis important mais également des recettes au guichet bien plus conséquentes (elles peuvent être multipliées par trois), les voyageurs achetant alors des titres de transport.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE LA RÉGIE AUTONOME DES TRANSPORTS PARISIENS (RATP)

Après avoir pris connaissance attentivement du rapport avec mes équipes, j'ai l'honneur de vous indiquer qu'il n'appelle pas de remarques particulières de la part de la RATP.

Nous partageons largement les constats et je suis consciente que nous avons collectivement des marges de progrès.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SNCF
ET PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SNCF MOBILITÉS**

La lutte contre la fraude dans les transports est une priorité du groupe SNCF

Le groupe SNCF partage le constat de la Cour des comptes selon lequel l'extension de la fraude dans les réseaux de transport public, en particulier en Île-de-France, constitue un phénomène grave qui doit être combattu avec détermination. La lutte anti-fraude est devenue une priorité stratégique du groupe SNCF. Évalué à environ 500 millions d'euros par an – 300 millions d'euros pour le groupe SNCF dont 80 millions pour l'activité SNCF Transilien – le coût de la fraude dans les transports en commun constitue une perte de recettes considérable pour les exploitants de service de transport, nuisant de fait à la qualité du service public. Comme la Cour l'établit avec justesse, il serait toutefois réducteur de limiter le phénomène à sa seule dimension économique. La fraude génère de l'insécurité et contribue à nourrir un sentiment d'injustice chez les clients qui s'acquittent du paiement de leur titre de transport.

Dans un contexte de mise en place du forfait toutes zones en Île-de-France, SNCF Transilien a décidé de décliner des actions de lutte contre la fraude avec un renfort des moyens humains et techniques.

Plusieurs actions récentes illustrent cet engagement :

- organisation d'opérations coup de poing en collaboration avec les forces de l'ordre ;*
- augmentation décidée par la convention 2016-2019 avec le STIF du nombre de portillons de contrôle automatique ; à l'issue de cette convention, 90 % des flux passeront par des lignes de contrôle automatique ;*
- programme d'assermentation des agents volontaires afin de les habiliter à verbaliser les contrevenants.*

Pour autant, et comme la Cour l'établit, les progrès ne pourront être substantiels que s'ils s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique d'ensemble animée par l'État.

La convention-cadre signée le 19 octobre dernier entre l'UTP et la police et la gendarmerie vise d'abord à améliorer la sûreté sur les réseaux de transport en commun mais elle permettra également de mieux coordonner les actions avec les forces de l'ordre dans la lutte contre la fraude.

La proposition de loi déposée par M. Gilles Savary, en cours d'examen par le Parlement, constitue un nouveau pas important sur deux plans :

- *elle crée un droit de communication pour les exploitants de transport public d'accéder à des fichiers qui leur permettront de faciliter la recherche des adresses communiquées par les contrevenants et ainsi améliorer le couvreur des amendes ;*
- *elle devrait acter que le délit de fraude d'habitude (en 2014, 22 000 multirécidivistes à ce délit) sera constitué à partir de cinq contraventions au cours des 12 derniers mois, au lieu de 10 contraventions actuellement.*

Enfin, la SNCF est favorable à ce que la nécessité de justifier de son identité par une pièce officielle soit rendue obligatoire en cas d'établissement d'un PV et que la répression du délit de déclaration intentionnelle de fausse adresse ou identité soit renforcée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ÎLE-DE-FRANCE (STIF)

L'insertion relative à la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France que vous m'avez transmise permet de mettre en lumière les enjeux économiques de la fraude et les moyens développés pour la réduire.

Le sujet de la lutte contre la fraude est d'ailleurs une préoccupation majeure du STIF. Au-delà du fait que ces comportements sont contraires à la loi et moralement condamnables, la fraude représente une perte sensible pour le système de transport francilien. Cette perte, comme le souligne la Cour, est d'autant plus préjudiciable que les besoins pour financer le développement des transports franciliens sont importants et croissants en raison de la nécessité de développer et de

moderniser l'offre. Ce « manque à gagner » que constitue la fraude porte donc un véritable préjudice à l'ensemble des usagers des transports collectifs.

Il convient de noter que la part des coûts supportée par les usagers est faible (près de 30 % en moyenne) et que, pour les personnes qui connaissent des situations de précarité financière, le STIF, en lien avec la région, a développé une politique tarifaire sociale ambitieuse.

Le STIF est donc particulièrement attentif à l'évolution des recettes tarifaires qui participent au financement des transports urbains. C'est la raison pour laquelle il a développé des dispositions spécifiques dans les contrats qui le lient déjà aux opérateurs. L'ensemble de ces dispositions concourent à l'incitation des transporteurs à la lutte contre la fraude et notamment :

- l'inscription d'objectifs d'évolution des recettes commerciales qui incitent les entreprises à les maximiser et donc à diminuer la fraude ;*
- des incitations financières relatifs à la disponibilité des appareils de validation et à l'efficacité des lignes de contrôles automatiques ;*
- la fixation d'un objectif de réduction de la fraude et de méthodes de mesure de la fraude;*
- l'inscription d'une incitation financière fondée sur les données de validation ;*
- le suivi des évolutions du parc d'équipement de lutte contre la fraude ;*
- le financement d'investissements assurant la fermeture des lignes de contrôle.*

Par ailleurs, les nouveaux contrats qui lieront, à compter de 2016, le STIF avec la RATP et SNCF Mobilités prévoient certaines dispositions qui participeront à un renforcement de la lutte contre la fraude :

- comme la Cour le recommande, ces nouveaux contrats fixent un objectif d'harmonisation des méthodes utilisées par les deux entreprises ;*
- ces nouveaux contrats permettent de financer un accroissement de la présence humaine sur les réseaux. Pour SNCF-Mobilités, c'est ainsi 290 agents supplémentaires qui seront recrutés (agents affectés à la SUGE, médiateurs et personnels mobiles sur les lignes). Je tiens à souligner que cela s'ajoute aux 340 personnels supplémentaires en contact avec les voyageurs (dont 170 financés par le STIF) prévus par le contrat 2012-2015. Pour la RATP, 200 agents supplémentaires sont prévus dans le contrat (personnels d'accompagnement de bus de nuit et agents affectés au GPSR).*

D'une façon générale, grâce aux moyens financiers octroyés par le STIF et sur les effectifs qu'elles maîtrisent (personnels en contact avec les usagers, personnels de contrôle, SUGE et GPSR), il est nécessaire que les politiques relatives à la présence humaine sur le réseau, à la lutte contre l'insécurité et à la lutte contre la fraude soient pensées globalement par les entreprises ;

- *la mise en œuvre de la « téléopération » des lignes de contrôle de SNCF Mobilités afin de maintenir ces lignes en fonctionnement même lorsqu'il n'y a plus d'agents, ce qui permettra d'améliorer « la disponibilité et l'efficacité des CAB ». Par ailleurs, le nouveau contrat prévoit 50 M€ d'investissements afin de renforcer l'efficacité de la validation. Ces financements permettront un renouvellement progressif des équipements obsolètes, une meilleure étanchéité des lignes de contrôle, ainsi que l'équipement de gares aujourd'hui ouvertes. Ainsi ce sont 14 gares supplémentaires, dont la gare Saint-Lazare, qui seront équipées de CAB. D'ici la fin du contrat, 90 % des flux de voyageurs emprunteront une gare fermée contre 80 % aujourd'hui.*

D'une façon générale, le STIF, en tant qu'autorité organisatrice, estime qu'il est indispensable que les rôles de chacun soient clairs et que les moyens ne soient pas dispersés. La responsabilité de la lutte contre la fraude appartient aux transporteurs. Outre qu'ils ont la maîtrise opérationnelle de leur réseau, la protection des recettes est une partie intégrante du métier de transporteur. C'est pourquoi et comme je l'ai déjà évoqué, à travers les contrats, le STIF a été particulièrement attentif à ce que les entreprises soient intéressées au développement des recettes en fixant des objectifs d'évolution des recettes que les entreprises ont intérêt à atteindre ou à dépasser. Ce mécanisme, qui incite les entreprises à maximiser les recettes commerciales, les intéresse directement à la lutte contre la fraude. J'ai toutefois noté la préconisation de la Cour visant à ce que le STIF développe une stratégie commune de communication en lien avec la RATP et SNCF Mobilités et j'en retiens le principe.

Enfin, il me semble que la lutte contre la fraude ne trouvera sa pleine efficacité que si le taux des amendes recouvrées s'améliore sensiblement afin d'avoir un effet véritablement dissuasif. À cet égard, les préconisations de la Cour visant à fiabiliser le recueil des identités des fraudeurs et à améliorer les processus de collaboration et de transmissions d'information entre les opérateurs et les services de l'État me paraissent devoir être de nature à augmenter l'efficacité de la lutte contre la fraude. Les mesures annoncées lors du comité national de sécurité dans les transports en commun (CNSTC) et la proposition de loi du député Gilles Savary me paraissent apporter des réponses à ces difficultés.