N° 651

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le **recouvrement** *des* **amendes** *de* **circulation** *et des* **forfaits** *de* **post-stationnement**,

Par MM. Thierry CARCENAC et Claude NOUGEIN,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président ;* M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général ;* MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents ;* M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires ;* MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

S O M M A I R E

Pages

LES DIX PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX .. 5

AVANT-PROPOS 7

PREMIÈRE PARTIE :
UN ENJEU CIVIQUE ET BUDGÉTAIRE

I. LE RECOUVREMENT DES AMENDES DE CIRCULATION ET DES FORFAITS DE STATIONNEMENT EST ASSURÉ PAR DE MULTIPLES ACTEURS, CE QUI PEUT CONTRARIER LE BON FONCTIONNEMENT DE LA MISSION 9

A. DERRIÈRE LE RECOUVREMENT, TROIS FONCTIONS ET UNE DIZAINE D'ACTEURS IMPLIQUÉS 9
1. Les trois fonctions du recouvrement 9
2. Les acteurs du recouvrement : un système éclaté 10
a) Pour les amendes de circulation 10
b) Pour les forfaits de post-stationnement 13

B. LA FRAGMENTATION DES CHAÎNES DE RECOUVREMENT EST SOURCE DE DIFFICULTÉS POUR SES ACTEURS ET POUR LES DÉBITEURS 18
1. Une difficulté pour les acteurs du recouvrement 18
2. Une difficulté pour les redevables… 20
3. …malgré quelques éléments d'amélioration 21

II. ENJEU BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT, LE RECOUVREMENT DES AMENDES DE CIRCULATION ET DES FORFAITS DE STATIONNEMENT SE TROUVE CONFRONTÉ À DES DIFFICULTÉS LIÉES À LA NATURE MÊME DES PRODUITS RECOUVRÉS 23

A. TAUX DE RECOUVREMENT ET VOLUME À RECOUVRER : DES TRAJECTOIRES DIVERGENTES 23
1. Le recouvrement : des résultats décevants pour des coûts mal documentés 23
2. L'écart entre la volumétrie et les effectifs : la nécessité de faire face à un contentieux de masse 28

B. LES PRODUITS AMENDES DE CIRCULATION ET FORFAITS DE STATIONNEMENT : UNE NATURE SPÉCIFIQUE QUI REND LE RECOUVREMENT PLUS DIFFICILE 32

III. MALGRÉ DES RÉFORMES INCITATIVES, LES TAUX DE RECOUVREMENT ONT STAGNÉ 34

A. LA MISE EN PLACE DU PROCÈS-VERBAL ÉLECTRONIQUE : UN EFFET (TEMPORAIREMENT ?) CONTREPRODUCTIF SUR LE RECOUVREMENT 34

B. LA DIVERSIFICATION DES MOYENS DE PAIEMENT : UNE ÉVOLUTION APPRÉCIÉE PAR LES REDEVABLES MAIS SANS EFFET SUR LE RECOUVREMENT 35

C. LA DÉPÉNALISATION ET LA DÉCENTRALISATION DU STATIONNEMENT PAYANT : UN TAUX DE PAIEMENT SPONTANÉ EN HAUSSE MAIS UN IMPACT FAIBLE SUR LE TAUX DE RECOUVREMENT FORCÉ....39
1. Les objectifs premiers de la réforme n'étaient pas budgétaires....39
2. Un coût et un effort d'adaptation pour les collectivités....41

SECONDE PARTIE :
PERMETTRE AU RECOUVREMENT D'ACCOMPLIR SA MISSION

I. LES PROGRÈS OBSERVÉS DANS L'IDENTIFICATION ET L'OBTENTION DE RENSEIGNEMENTS DOIVENT ÊTRE PÉRENNISÉS....45

A. L'ÉLARGISSEMENT DES PROCÉDURES ET FICHIERS UTILISÉS PAR LES ACTEURS DU RECOUVREMENT LEUR A PERMIS DE RÉALISER DES PROGRÈS NOTABLES DANS L'IDENTIFICATION DES DÉBITEURS....45

B. SI CES EFFORTS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS, ILS NE SUFFIRONT SANS DOUTE PAS À AMÉLIORER DURABLEMENT LES TAUX DE RECOUVREMENT...47

II. LA DÉPÉNALISATION DU STATIONNEMENT PAYANT ENGENDRE DES DIFFICULTÉS PONCTUELLES QUI N'ONT PAS ÉTÉ ANTICIPÉES AVANT SA MISE EN ŒUVRE....49

A. LE STATIONNEMENT GRATUIT POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À LA RECRUDESCENCE DES FAUSSES CARTES....49

B. LES USURPATIONS ET CESSIONS DE VÉHICULES : UNE DOUBLE-PEINE POUR LE TITULAIRE DU CERTIFICAT D'IMMATRICULATION....51

C. LES VÉHICULES IMMATRICULÉS À L'ÉTRANGER : DES CONVENTIONS INTERNATIONALES DE RECOUVREMENT INAPPLICABLES....52

D. LES VOITURES DE LOCATION : UN PROBLÈME EN VOIE DE RÉSORPTION....54

III. L'INFORMATIQUE, COURROIE DU SYSTÈME DE RECOUVREMENT, FAIT AUJOURD'HUI FACE À UN BESOIN URGENT DE MODERNISATION....55

A. LE LOGICIEL AMD N'EST PLUS ADAPTÉ AU PÉRIMÈTRE ET AUX ENJEUX ACTUELS DU RECOUVREMENT ET DOIT ABSOLUMENT ÊTRE RÉNOVÉ....55
1. AMD : un logiciel trop limité pour la mission du recouvrement....55
2. Rocade : un échec coûteux....56
3. RocSP : un remplaçant qui se fait attendre…....57

B. LA DÉMATÉRIALISATION INCOMPLÈTE DES PROCÉDURES CONTRARIE LES ÉCHANGES ENTRE LES PARTIES PRENANTES AU RECOUVREMENT....61
1. La dématérialisation : un enjeu d'accessibilité et de coût....61
2. À terme, l'intégration du recouvrement dans le projet d'identité numérique ?....63

EXAMEN EN COMMISSION....65

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES DÉPLACEMENTS....75

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES....77

LES DIX PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Afin de répondre à la fragmentation des acteurs impliqués dans la mission recouvrement, **réinstaurer un point de contact unique pour l'ensemble des parties prenantes** (recommandation n° 1).

Clarifier les informations données aux usagers, notamment sur les acteurs auxquels ils doivent s'adresser à chaque étape du recouvrement, **ainsi que celles données aux collectivités territoriales**, en particulier sur la jurisprudence de la Commission du contentieux du stationnement payant (recommandations n^{os} 3 et 8).

Améliorer la **qualité des informations budgétaires** et mieux documenter le **coût du recouvrement** des amendes et des forfaits de post-stationnement (recommandation n° 4).

Donner **plus de visibilité à chaque département sur la réorganisation du réseau de la DGFiP**. Réfléchir à une **meilleure répartition de l'instruction des dossiers des forfaits de post-stationnement** et au regroupement des poursuites, en donnant compétence au comptable public du domicile du redevable, à l'instar des nouveaux produits (recommandations n^{os} 2 et 5).

Rendre explicite la responsabilité des parents à l'égard des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement de leurs enfants mineurs (recommandation n° 6).

Dans la perspective de la fin du paiement en argent liquide dans le réseau de la DGFiP d'ici 2022, **fournir davantage de garanties sur la formation des buralistes, qui seront chargés de l'encaissement** (recommandation n° 7).

Permettre à la Commission du contentieux du stationnement payant d'**accéder au système d'immatriculation des véhicules** et poursuivre la fiabilisation de ce fichier (recommandation n° 9).

Pour les contestations des forfaits de post-stationnement, **dispenser du paiement préalable les personnes à mobilité réduite** titulaire d'une carte de stationnement, les personnes pouvant attester qu'elles ont cédé leurs véhicules, que leur véhicule a été volé ou détruit et les victimes d'une usurpation de plaque d'immatriculation. Poursuivre les travaux sur la lutte contre la falsification des cartes de stationnement (recommandations n^{os} 10 et 11).

Soutenir l'élargissement de la directive européenne « cross-border » au stationnement, que les faits relèvent du domaine pénal ou administratif, ainsi qu'aux nouveaux produits amendes (recommandation n° 12).

Accélérer le déploiement du logiciel RocSP, en adoptant un pilotage rigoureux. Encourager l'ensemble des acteurs de la mission recouvrement à poursuivre leurs efforts en matière de dématérialisation et à développer un portail unique, permettant à chaque débiteur d'avoir une vision d'ensemble du cycle de vie des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement dont il est redevable (recommandations n^{os} 13 et 14).

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant, inscrites dans la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, sont entrées en vigueur le 1er janvier 2018. Cette réforme a donné aux collectivités territoriales la possibilité d'adapter leurs politiques de stationnement aux contraintes locales. Plus d'un an après son entrée en vigueur, il semble temps d'en tirer un premier bilan, en particulier en termes de recouvrement.

Les amendes de circulation et les forfaits de post-stationnement, qui remplacent les anciennes amendes pour stationnement impayé, ne sont certes reçus par aucun de nous avec plaisir. Ils viennent pourtant sanctionner des comportements illégaux et sont alors un moyen de réparer une violation. Ils portent donc un enjeu civique.

Recouvrer les amendes de circulation et les forfaits de post-stationnement, c'est, en second lieu, un enjeu budgétaire. Aujourd'hui, alors que près de 34 millions d'avis de paiement ont été envoyés en 2018, à peine plus de la moitié des montants dus est recouvrée. Si cette perte de plus d'un milliard d'euros pouvait, ne serait-ce qu'un peu, être comblée, les sommes en jeu auraient un impact considérable sur nos politiques de mobilité, y compris pour le développement d'offres de transport plus complètes et plus vertes.

Or, depuis plusieurs années, les taux de recouvrement stagnent, voire diminuent. Ils sont ainsi passés de 37,7 % en 2010 à 28,6 % en 2017 pour les amendes forfaitaires majorées, celles qui viennent sanctionner le non-paiement d'une amende forfaitaire, tandis que ce taux n'est que de 26,4 % en 2018 pour les forfaits de post-stationnement majorés. À ces taux décevants, s'ajoutent des évolutions qui n'ont pas eu les effets escomptés sur le recouvrement (dépénalisation du stationnement, procès-verbal électronique, moyens de paiement dématérialisés…) et un système informatique défaillant. Enfin, la mission recouvrement est portée par une multiplicité d'acteurs, une source de confusion tant pour eux que pour les redevables.

Face à ces difficultés, et afin d'éviter que le système du recouvrement ne déraille, ce sont beaucoup de petites réparations et quelques grands travaux qu'il est urgent de mener à bien.

PREMIÈRE PARTIE
UN ENJEU CIVIQUE ET BUDGÉTAIRE

I. LE RECOUVREMENT DES AMENDES DE CIRCULATION ET DES FORFAITS DE STATIONNEMENT EST ASSURÉ PAR DE MULTIPLES ACTEURS, CE QUI PEUT CONTRARIER LE BON FONCTIONNEMENT DE LA MISSION

A. DERRIÈRE LE RECOUVREMENT, TROIS FONCTIONS ET UNE DIZAINE D'ACTEURS IMPLIQUÉS

1. Les trois fonctions du recouvrement

Le recouvrement est, en apparence, un processus simple reposant sur un constat partagé : **les redevables doivent honorer leurs créances**, en particulier quand celles-ci viennent sanctionner des comportements interdits ou des manquements, ce qui est le cas des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement (FPS). Toutefois, au gré de leurs auditions et de leurs déplacements, **vos rapporteurs spéciaux ont pris la mesure de la complexité de cette mission**. **Le recouvrement, c'est tout d'abord un terme pour trois fonctions**, si articulées les unes aux autres que si l'une se grippe, la machine tousse.

Les relations avec les débiteurs constituent le premier aspect du recouvrement. Il s'agit autant de leur donner les moyens de remplir leurs obligations, par l'intermédiaire du réseau des trésoreries ou de la mise à disposition de moyens de paiement dématérialisés, que de **mettre en place des procédures spécifiques destinées aux redevables en situation financière difficile**. Cela prend souvent la forme d'un échéancier de paiement compatible avec leurs moyens financiers, sur la base d'un principe élémentaire : mieux vaut un paiement espacé que pas de paiement du tout.

Cette première fonction n'est permise que par le bon exercice de la deuxième, celle de l'identification des redevables, le principal axe de travail porté par la direction générale des finances publiques (DGFiP) pour dynamiser le recouvrement. Lors de leur déplacement à la Trésorerie Amendes 2ème division de Paris, vos rapporteurs spéciaux ont en effet pu constater que c'était l'un des principaux enjeux du recouvrement et l'un de ceux qui mobilisaient le plus les effectifs. C'est surtout **une préoccupation permanente des équipes de la trésorerie** : chaque appel et chaque mail reçu, y compris pour des demandes d'information sur une amende ou sur un FPS, est une occasion de **vérifier l'état-civil de la personne concernée et d'actualiser ses coordonnées**.

Rien ne sert d'identifier les redevables si les services de l'État ne peuvent pas ensuite les contraindre à respecter leurs obligations. **Pour l'exercice de cette troisième fonction, celle de l'engagement des poursuites, les agents de la DGFiP disposent de plusieurs instruments.** Ils peuvent ainsi recourir à des huissiers, en phase comminatoire amiable (PCA). Pour l'ensemble des amendes de circulation et des forfaits de stationnement, 1,4 million de PCA ont été engagées en 2018. Selon l'une des personnes auditionnées par vos rapporteurs spéciaux, le recours aux huissiers fonctionne bien avec les « primo-délinquants », à qui les huissiers font peur, en particulier si l'absence de paiement relève d'une erreur de bonne foi. La deuxième procédure est celle des oppositions administratives (OA), qui sont en majorité lancées par les trésoreries (5,2 millions d'OA en 2018). Principale procédure de poursuite utilisée par les acteurs du recouvrement des amendes, elle a été remplacée au 1er janvier 2019 par la **saisie administrative à tiers détenteur** (SATD). Entre 2010 et 2017, le volume des OA a ainsi augmenté de 80 %, bien plus rapidement que l'augmentation du volume des amendes sur la même période (25 %). **Cette fonction « poursuites » est essentielle pour éviter les admissions en non-valeur et les prescriptions.**

2. Les acteurs du recouvrement : un système éclaté

De nombreux acteurs sont impliqués dans la mission du recouvrement. Si certains s'occupent des amendes de circulation comme des forfaits de post-stationnement, d'autres remplissent des rôles spécifiques au sein de chacune des chaînes de recouvrement.

a) Pour les amendes de circulation

Les amendes de circulation sont reçues dans le cadre d'un contrôle radar, de vitesse ou de feu rouge (contrôle automatisé), ou d'un contrôle mobile, à l'aide d'un procès-verbal électronique.

Avant la phase du recouvrement à proprement dit, s'engage **une phase d'attribution de l'infraction et d'identification du redevable**. Plusieurs acteurs, rattachés au ministère de l'intérieur, interviennent alors successivement. La **délégation à la sécurité routière** est responsable du déploiement et de la maintenance des appareils de contrôle automatique. Les infractions relevées par ces derniers sont ensuite transmises au **centre automatisé de constatation des infractions routières** (Cacir), à Rennes, un service à compétence nationale exclusivement composé d'**officiers du ministère public** (OMP), fonctionnaires de police agissant sous l'autorité du procureur de la République. Ils sont chargés de constater les infractions puis de traiter les réclamations et les requêtes en exonération. Ces dernières ne sont en effet renvoyées aux OMP du lieu de l'infraction que si elles nécessitent une analyse au fond. C'est aux officiers du **centre national de traitement** (CNT), également situé à Rennes, que revient la charge de transformer chaque amende forfaitaire impayée en amende majorée et

d'émettre le titre exécutoire permettant ensuite à la **DGFiP** de lancer les procédures de recouvrement. Lorsqu'un automobiliste conteste une amende de circulation, majorée ou non, l'OMP décide soit de renoncer à l'exercice des poursuites, soit de poursuivre la personne concernée devant le tribunal d'instance. Dans ce cas, le juge peut décider soit de maintenir l'amende, le cas échéant avec une peine complémentaire, soit de prononcer la relaxe. En cas d'annulation de la contravention, et si l'automobiliste a versé une consignation, il devra en demander le remboursement au comptable du Trésor Public.

Les infractions sanctionnées par les policiers et les gendarmes lors de contrôles mobiles sont également envoyées au centre, par le biais d'une solution de verbalisation électronique. Le CNT envoie ensuite les avis de paiement de contravention aux automobilistes mis en cause.

Ces services sont pilotés par **l'Agence nationale de traitement automatisé des infraction**s (Antai), elle-même sous la tutelle de la délégation à la sécurité routière. L'ensemble des acteurs impliqués dans cette première phase de traitement, qu'ils soient publics ou privés, sont donc présents à Rennes. L'Antai est en outre chargée d'assurer la bonne information des contrevenants (centre d'appels, traitement des courriers et des courriels).

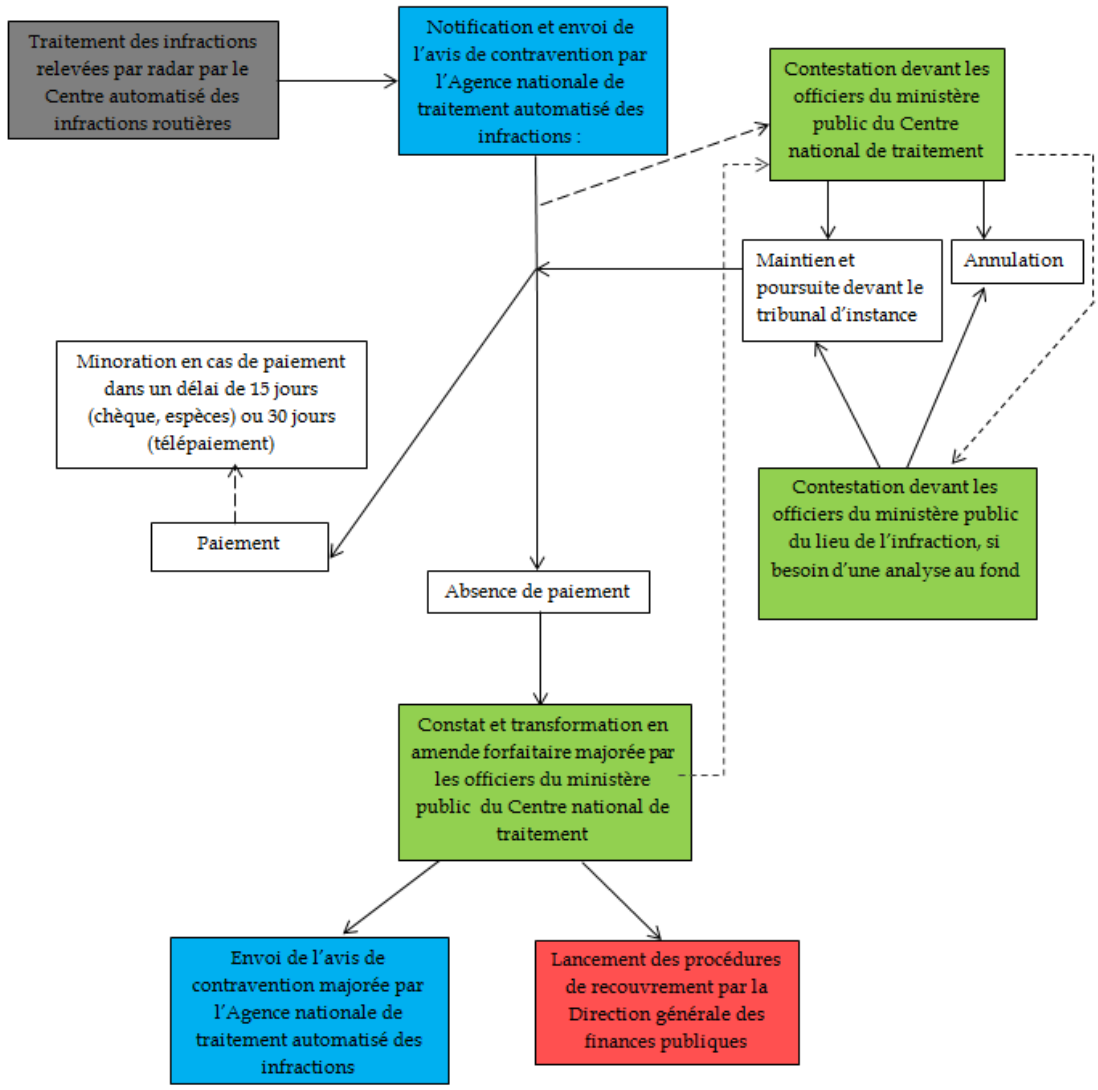
Le centre national de traitement : des acteurs publics et privés

En moyenne, **475 personnes sont présentes au sein du centre national de traitement de Rennes**, exploité par l'ANTAI. En 2018, **les effectifs issus de l'administration n'en représentaient qu'une minorité** (90 personnes pour l'Antai, les officiers de police judiciaire, le Cacir et le parquet de Rennes), au contraire des entreprises partenaires de l'Antai (plus de 320 personnes pour tous les services concernant l'éditique, l'exploitation informatique, la gestion du centre d'appels, la gestion du site) et des équipementiers ayant passé un marché avec le département du contrôle automatisé de la délégation à la sécurité routière (une quarantaine de personnes). Enfin, une partie des locaux a été louée au Conseil national des activités privées de sécurité (20 personnes).

La DGFiP, le comptable public, n'intervient ainsi que dans une seconde phase, celle du paiement et du recouvrement. Dans la phase du paiement spontané, elle tient un double rôle : elle est prestataire de services, pour fournir les moyens de paiement, qui se sont étoffés ces dernières années, et elle encaisse les recettes. Dans la phase du recouvrement forcé, après l'émission du titre exécutoire, c'est le comptable public qui est chargé de lancer les poursuites. Les **trésoreries**, maillons centraux du réseau de la DGFiP, sont chargées d'informer le public et d'encaisser les paiements, avec une limite de 300 euros pour ceux qui veulent payer en espèces. **Les trésoreries, si elles interviennent bien en amont de ce parcours,**

crédibilisent pourtant toute la chaîne de recouvrement : elles reçoivent les débiteurs, elles lancent des poursuites et elles identifient les cas les plus complexes.

Schéma simplifié des acteurs impliqués dans la gestion du recouvrement d'une amende de circulation



Source : commission des finances du Sénat

b) Pour les forfaits de post-stationnement

Dans le circuit du recouvrement des forfaits de post-stationnement (FPS) se retrouvent des **acteurs déjà impliqués dans celui des amendes de circulation**. **Toutefois, leur rôle peut varier et ils doivent composer avec de nouveaux venus.**

L'apparition de nouveaux acteurs implique en effet pour les anciens d'adapter leurs procédures de recouvrement et leurs systèmes d'information, afin de pouvoir donner toute leur place aux entrants, sans perturber le bon fonctionnement de la chaîne de recouvrement. Les **collectivités territoriales jouent maintenant un rôle prépondérant dans la gestion des FPS puisqu'elles interviennent à trois reprises** : elles gèrent la politique de stationnement de la ville, elles organisent les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) et elles doivent respecter les décisions de la Commission du contentieux du stationnement payant. Or, les conséquences de nouveau rôle et de ces nouvelles tâches ont pu être mal anticipées (cf. *infra*), **la communication ayant en outre été rendue plus difficile par la défaillance de certains systèmes informatiques**. Il arrive par exemple qu'un redevable ayant déjà réglé son FPS reçoive un avis de paiement majoré.

La **Commission du contentieux du stationnement payant** (CCSP) est le deuxième nouvel acteur. **Juridiction administrative spécialisée**, sa mission et sa composition ont été fixées par l'ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015 relative à la commission du contentieux du stationnement payant, codifiée dans le code général des collectivités territoriales. **Avec la dépénalisation du stationnement payant, le juge judiciaire a en effet perdu sa compétence au profit du juge administratif**. La création d'une juridiction administrative spécialisée visait à éviter un encombrement des tribunaux administratifs, alors que les premières projections prévoyaient environ 100 000 recours par an. C'est le ministère de l'intérieur qui supporte la charge du fonctionnement de la juridiction, à l'exception des rémunérations et des frais de déplacement ou de formation des magistrats. Pour les FPS, le RAPO constitue un filtre pour éviter un afflux trop encombrant de recours devant la Commission, le redevable n'ayant pas à déposer de RAPO pour les FPS majorés. Il dispose d'un mois à compter du rejet du RAPO ou de la notification de l'avis de paiement pour déposer un recours devant la CCSP.

Les services et le fonctionnement de la Commission du contentieux du stationnement payant

Le président de la CCSP est un magistrat membre de la juridiction administrative nommé par décret du Président de la République sur proposition du vice-président du Conseil d'État pour une durée de cinq ans renouvelable. **Les décisions et les ordonnances sont généralement rendues par un magistrat seul, les cas les plus complexes faisant exception**. En formation collégiale, la chambre est composée de trois membres. **La CCSP est aujourd'hui composée de deux chambres**, les dossiers y étant répartis en fonction du numéro de département du domicile du requérant.

Le greffe est dirigé par un chef de service à compétence nationale du ministère de l'intérieur, nommé par le Ministre après avis du vice-président du Conseil d'État. De manière exceptionnelle pour une juridiction, **les effectifs du greffe représentent près de 95 % des effectifs totaux de la CCSP**. Les services du greffe enregistrent les requêtes, formulent les demandes de régularisation nécessaires, instruisent les dossiers, assurent le greffe des audiences et aident à la décision, en préparant notamment les projets d'ordonnances et de décisions.

Pour être recevable, une requête doit être accompagnée d'un certain nombre de pièces justificatives, dont la copie de l'avis de paiement du FPS (majoré) contesté et le justificatif de paiement de ce FPS (majoré). Une fois jugée recevable, la requête est transmise à l'autorité publique compétente, qui dispose d'un mois pour produire ses observations. Le silence de l'autorité publique vaut acquiescement aux faits exposés par le requérant. La requête est ensuite instruite et jugée. Les décisions de la CCSP sont susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Cette situation ne s'est présentée qu'une douzaine de fois, dont un pourvoi porté par une collectivité locale.

Source : documents transmis par la Commission du contentieux du stationnement payant

Les prestataires, pour les collectivités qui ont fait le choix d'y recourir[1], constituent le troisième nouvel intervenant. Ils peuvent procéder à l'établissement et à l'encaissement des paiements de FPS (articles L. 1611-7-1 et D. 1611-32-9 du code général des collectivités territoriales [CGCT]). L'ensemble des agents doit respecter les conditions énoncées à l'article R. 2333-120-8 du CGCT : être de nationalité française, ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse ; présenter des garanties d'honorabilité et de probité ; être majeur et jouir pleinement de ses droits ; prêter serment dans les conditions établies à l'article R. 2333-120-9 CGCT. C'est également devant le prestataire dont relève l'agent assermenté ayant établi le FPS concerné que doit être mené le RAPO. **Le mandataire privé ne peut en revanche pas intervenir en phase de recouvrement forcé**.

Pour les acteurs préalablement impliqués dans le recouvrement des amendes de stationnement, le passage aux FPS ne les a pas conduits à changer leurs procédures juridiques, informatiques ou métier. La DGFiP

[1] *Les résultats de l'enquête du GART et de la Cerema,* Réforme du stationnement payant sur voirie : premiers engagements, *montrent que 80 % des villes ont choisi d'assurer le contrôle du stationnement en régie.*

utilise ainsi l'**application AMD** (« Amendes ») pour ces deux types de produits et elle fait face, dans sa mission, aux mêmes difficultés en termes d'identification et de localisation des débiteurs que précédemment. Comme pour les amendes de circulation, la DGFiP intervient à la fois en phase d'encaissement amiable et de recouvrement forcé, notamment par l'intermédiaire des trésoreries. La **direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Bretagne et d'Ille-et-Vilaine joue en outre un rôle prépondérant dans le contrôle des opérations de reversement aux collectivités territoriales**. En effet, en cas de recours à l'Antai, les directions locales envoient chaque mois le montant total des opérations d'encaissement réalisé au titre des FPS au cours de ce mois à la DRFiP 35, qui détermine ensuite le montant devant être reversé à chaque collectivité par les directions locales. Ces dernières retransfèrent ensuite ce montant à chaque collectivité bénéficiaire.

L'Antai est en charge, pour les forfaits de post-stationnement, de l'envoi des avis de paiement (pour les collectivités ayant fait le choix d'un cycle complet) et des titres exécutoires, une fois passé le délai légal de paiement des FPS de trois mois. La fin de ce délai marque en effet l'entrée dans la phase du recouvrement forcé, et le passage aux forfaits de post-stationnement majorés [FPSM]. En sa qualité d'ordonnateur national unique, l'Antai affecte le FPS impayé d'une majoration au profit de l'État de 20 % du montant impayé restant dû, le total ne pouvant être inférieur à 50 euros. **En phase de FPS « simple », l'Antai agit comme le prestataire des collectivités territoriales, auxquelles elle refacture le coût de cette prestation**. En phase de FPSM, elle est désignée par la loi comme l'autorité en charge de l'émission des titres exécutoires, action qui permet ensuite à la DGFiP de procéder au recouvrement des FPS majorés. L'Antai a également permis **aux collectivités, par le biais de ses systèmes d'information, d'avoir accès aux informations relatives au cycle de vie de chaque forfait de post-stationnement** (date d'envoi de l'avis de paiement, état du recouvrement, date du passage au recouvrement forcé…).

Les conventions de « cycle complet » et de « cycle partiel »

Avec la réforme du stationnement payant, **les collectivités territoriales ont pu choisir de conclure avec l'Antai une convention triennale de cycle complet ou de cycle partiel, qui fixe les conditions, financières et techniques, de l'intervention de l'agence pour traiter les avis de paiement de leurs forfaits de post-stationnement** :

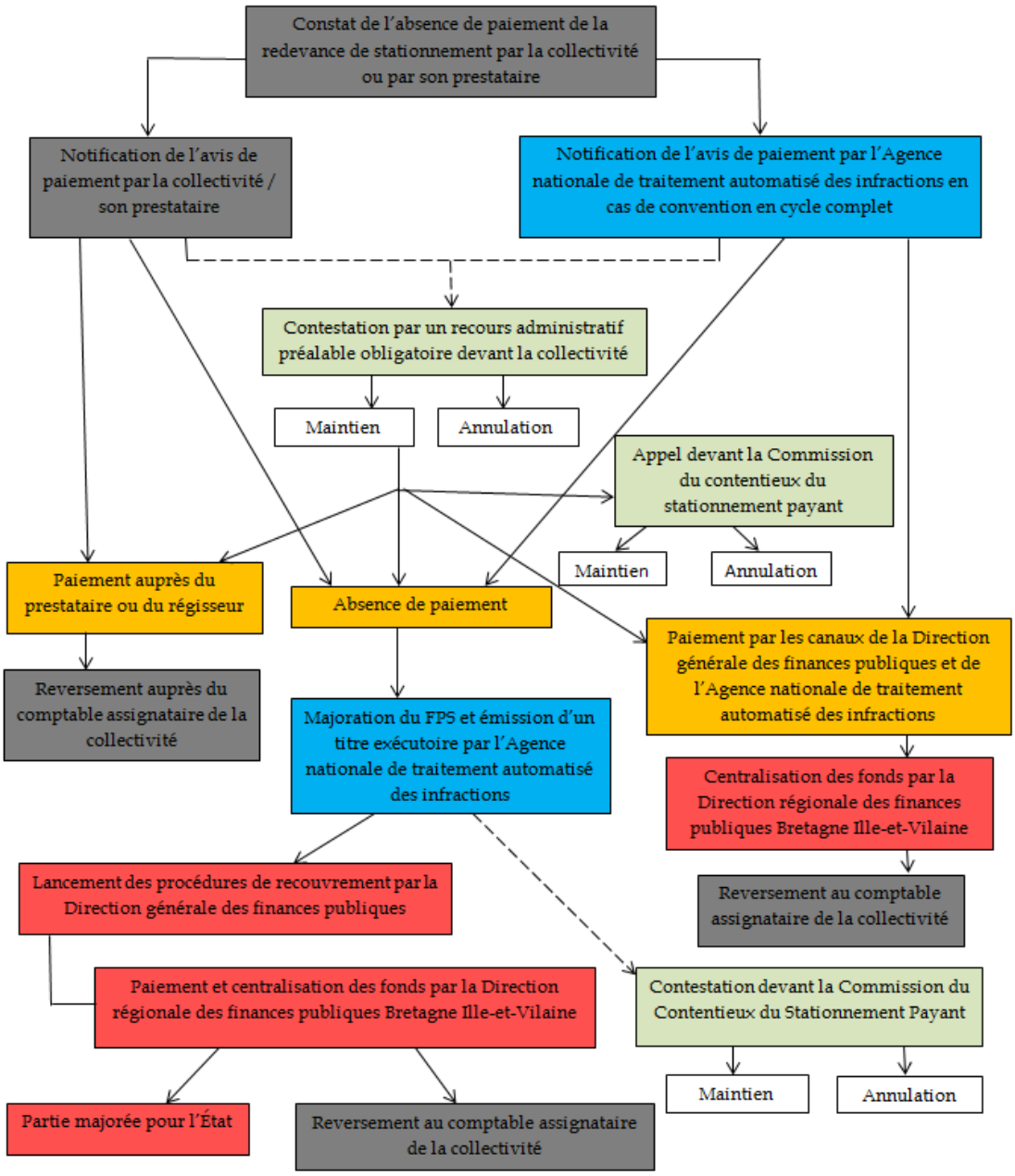
- **Cycle complet** : les collectivités territoriales confient à l'Antai l'édition et l'envoi des avis de paiement au domicile du titulaire du certificat d'immatriculation L'Antai met également à disposition ses canaux de paiement et un centre d'appels, pour orienter les redevables dans leurs démarches. Passé le délai légal de paiement de trois mois, l'Antai émet les titres exécutoires nécessaires à l'envoi par la DGFiP des avis de FPSM et à la mise en œuvre des actions en recouvrement ;

- **Cycle partiel** : dans le cas où les collectivités territoriales ont choisi d'assurer elles-mêmes, ou par l'intermédiaire d'un prestataire privé, la notification des avis de paiement des FPS, l'Antai se limite alors, sur information de la collectivité, à l'émission des titres exécutoires.

Au 5 mars 2019, **564 collectivités avaient passé une convention avec l'Antai, dont 537 en cycle complet et 27 en cycle partiel**. En adoptant le cycle complet, les collectivités peuvent profiter des économies d'échelle dont bénéficie l'Agence, notamment en matière d'éditique.

Source : réponses au questionnaire adressé à l'ANTAI

Schéma simplifié des acteurs impliqués dans le recouvrement d'un forfait de post-stationnement (FPS)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents transmis par la DGFIP

B. LA FRAGMENTATION DES CHAÎNES DE RECOUVREMENT EST SOURCE DE DIFFICULTÉS POUR SES ACTEURS ET POUR LES DÉBITEURS

1. Une difficulté pour les acteurs du recouvrement

Un système aussi fragmenté, avec des rouages aussi nombreux, ne peut bien fonctionner que si tout s'emboite et communique parfaitement. Or, vos rapporteurs spéciaux ont pu constater que ce n'était pas toujours le cas. **Chacun des acteurs impliqués dans les deux chaînes de recouvrement a dû modifier une partie de son mode de fonctionnement pour mieux intégrer les autres, ce qui n'a pas été sans susciter de frictions**.

L'Antai a par exemple ouvert un espace sur son site internet afin que chaque collectivité puisse y réaliser l'ensemble de ses démarches de façon dématérialisée. Elle a leur a dédié un numéro de support téléphonique, ainsi qu'une plateforme d'échanges en instantané pour que les prestataires des collectivités et leurs équipes techniques puissent bénéficier d'un soutien immédiat des équipes de l'Antai. L'Antai laisse également un délai de dix jours aux collectivités territoriales en convention de cycle complet avant l'émission d'un titre exécutoire de forfait de post-stationnement majoré, afin qu'elles puissent lui signaler tout recours administratif préalable obligatoire (RAPO) qui aurait mené à l'annulation du FPS.

Pour autant, **les relations sont parfois moins fluides avec les trésoreries**, la transition entre la phase 1 du recouvrement (paiement « amiable ») et la phase 2 (poursuites) n'étant pas toujours aisée. En effet, c'est l'Antai qui « alimente » les trésoreries : elle leur transmet, par l'intermédiaire de l'application AMD, les produits dus par les automobilistes et les éventuelles annulations. C'est sur ce dernier point qu'il a pu y avoir des crispations : **alors que la collectivité a signalé à l'Antai qu'elle devait annuler un forfait de post-stationnement, l'Antai ne le prend pas en compte suffisamment tôt pour éviter que le FPS ne soit majoré et que les trésoreries ne lancent les procédures de recouvrement forcé**. Les trésoreries doivent alors faire face à des automobilistes à la fois agacés et décontenancés, la collectivité les ayant informés qu'ils n'étaient plus redevables d'aucun produit. La DGFiP suit avec attention ces difficultés, afin d'y mettre un terme.

Pour que le système fonctionne, la communication et la vigilance sont cruciales. **Lorsque des changements de situation sont signalés, que ce soit par l'Antai ou par les collectivités territoriales, il n'y a pas de système d'alerte automatique pour les autres parties prenantes au recouvrement** : les éditeurs doivent tenir compte par eux-mêmes des changements de statut. De même, c'est aux collectivités de s'assurer que les décisions de la Commission du contentieux du stationnement payant relatives à une annulation de FPS ou de FPS majoré sont correctement transmises à l'Antai.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que cette fragmentation nuit à la bonne efficacité du recouvrement : à qui les collectivités territoriales et les tiers peuvent-ils s'adresser en cas de question, de réclamation ou de recommandation ? **La mission interministérielle de décentralisation du stationnement (MIDS), conduite par le préfet Stéphane Rouvé, créée pour accompagner les parties prenantes dans la mise en place de la réforme du stationnement payant, a ainsi disparu avec son entrée en vigueur. Elle assurait pourtant un véritable lien entre tous les acteurs, avec un équilibre entre administrations centrales et collectivités.** La coordination est aujourd'hui assurée, en tant que besoin, par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de la Transition écologique et solidaire.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent ainsi que l'ensemble des acteurs impliqués dans la mission du recouvrement ne bénéficient plus d'un interlocuteur unique. À qui s'adresser aujourd'hui ? Au ministère de l'action et des comptes publics? au ministère en charge des transports ? au ministère de la justice ? au ministère de l'intérieur ? au ministère en charge des relations avec les collectivités territoriales ? C'est pour cette raison que **vos rapporteurs spéciaux jugent prioritaire de réinstaurer un point de contact unique pour tout ce qui concerne le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement.** Ce point d'entrée unique pourrait être assuré par un préfet coordonnateur, qui pourrait faire la liaison entre les collectivités territoriales, compétentes sur les forfaits de post-stationnement, la délégation à la sécurité routière, qui relève de l'autorité du ministère de l'intérieur et qui a sous son autorité plusieurs acteurs impliqués dans les amendes de circulation, et les autres administrations centrales en charge du recouvrement.

Recommandation n°1 : répondre à la fragmentation des acteurs impliqués dans la mission recouvrement en réinstaurant un point de contact unique pour l'ensemble des parties prenantes. Ce point d'entrée serait assuré par un préfet coordonnateur, chargé d'assurer la liaison entre les collectivités territoriales, la délégation à la sécurité routière et les administrations centrales. La mission dirigée par le préfet aurait ensuite à charge de contacter les directions impliquées dans le recouvrement.

La fragmentation des acteurs du recouvrement est également géographique. **Vos rapporteurs spéciaux ont appris avec surprise que s'appliquait encore, pour le recouvrement des amendes de circulation, une compétence *ratione loci* : le comptable public compétent est celui du lieu de l'infraction**. Concrètement, cela signifie que si un automobiliste commet trois infractions dans trois villes différentes, ce seront trois comptables qui seront chargés de le poursuivre. Toutefois, les inconvénients d'un tel

principe étant désormais identifiés, la règle qui vaut désormais pour chaque nouveau produit, dont le FPS, est celle du domicile du débiteur.

Recommandation n°2 : regrouper les poursuites à l'encontre d'un même débiteur en donnant compétence au comptable public du domicile de la personne concernée. Ce principe, en vigueur pour les nouveaux produits, nécessite, en parallèle, une évolution du système informatique. Il s'articule donc au projet de renouvellement du logiciel de recouvrement des amendes et des forfaits de post-stationnement, aujourd'hui en phase d'étude.

2. Une difficulté pour les redevables…

Vos rapporteurs spéciaux ont pu mesurer, lors de leurs auditions et de leurs déplacements, à quel point il pouvait être difficile pour les redevables de bien comprendre les circuits empruntés par les amendes de circulation et par les forfaits de post-stationnement, même si certaines procédures ont été dématérialisées.

Prenons l'exemple d'un résident parisien, parti quelques jours à Marseille. De retour à Paris, il constate qu'il a reçu par courrier deux avis de paiement, pour une amende pour excès de vitesse et pour un forfait de post-stationnement (FPS). S'engage alors un véritable « jeu de piste ». Pour contester son FPS, envoyé par l'Antai, située à Rennes, il doit exercer son recours administratif préalable obligatoire à Marseille et, éventuellement, contester la décision devant la Commission du contentieux du stationnement payant, installée à Limoges. S'il veut payer en argent liquide, il doit se rendre dans une trésorerie parisienne. De là, l'encaissement est signalé à la DRFiP de Bretagne et d'Ille-et-Vilaine, qui recalculera ensuite les sommes à reverser à la ville de Marseille. S'il ne paye pas, l'Antai transformera son FPS en FPS majoré, qu'il pourra contester à Limoges et payer à Paris. La partie majorée ira à l'État. Si, dans le même temps, il souhaite contester son amende pour excès de vitesse, il doit le faire devant les officiers du ministère public du centre national de traitement (CNT) de Rennes, le cas échéant devant ceux de Marseille, si besoin est d'une analyse au fond. Si le cas est porté devant le juge judiciaire, le tribunal de police de Marseille sera compétent.

Ainsi, non seulement la plupart des citoyens ne connaissent pas l'ensemble des acteurs impliqués dans le recouvrement de ces deux produits, mais ils ne perçoivent pas immédiatement leur rôle dans la chaîne de recouvrement. **Cela conduit à une situation très difficile, dans laquelle les débiteurs ne savent pas à qui s'adresser en cas de réclamation, de demande d'information ou tout simplement pour payer**. Par exemple, les trésoreries, premier point de contact « physique » dans beaucoup de territoires, reçoivent un nombre significatif de personnes leur signalant des difficultés intervenues à d'autres endroits de la chaîne (paiement du FPS non pris en

compte, changement du titulaire du certificat d'immatriculation non vérifié…). L'Antai, qui notifie les avis de paiement pour les amendes de circulation et pour une partie des FPS, poursuit actuellement ses efforts pour améliorer la clarté et la lisibilité de l'information : à qui s'adresser, pour quelle action, auprès de qui, selon quelles démarches et procédures…

Les difficultés vécues par les redevables sont particulièrement saillantes en matière de stationnement. Ainsi, **peu de contribuables savent ce qu'est un recours administratif préalable obligatoire ou comment mener à bien leurs démarches devant la Commission du contentieux du stationnement payant** (CCSP). Souvent, ils s'adressent au mauvais interlocuteur, en particulier à l'Antai. Lors de leur déplacement à Limoges, vos rapporteurs spéciaux ont appris des responsables du greffe que la très grande majorité des requérants qui souhaitent contester leurs titres exécutoires devant la CCSP sont souvent mal informés des procédures qu'ils doivent suivre et des documents qu'ils doivent joindre à leur requête, ce qui conduit à un taux d'irrecevabilité très important. Malgré les demandes adressées par la CCSP pour compléter les dossiers, entre 15 et 20 % des requérants ne donnent pas suite. **Il y a ainsi plus de 2 000 renonciations par mois**.

Conséquence d'un afflux massif de demandes, **les acteurs du recouvrement ne disposent pas des effectifs ou du temps nécessaire pour bien informer les usagers**. **La CCSP reçoit environ 2 500 appels par mois et 1 500 courriels**, dont une partie conséquente devrait plutôt être adressée aux collectivités ou aux prestataires privés. Elle n'est pas en mesure de répondre à tous les justiciables, même en y consacrant deux agents deux jours et demi par semaine (**environ 80 prises de contact sont traitées par demi-journée**). **Vos rapporteurs spéciaux font le même constat pour les trésoreries**. Celle de 2ème division de Paris reçoit **environ 30 000 appels par mois, dont seulement 20 % sont traités**, ce qui décourage une partie des débiteurs. Le taux de réponse par mail est, en revanche, quasiment de 100 %, la trésorerie ayant dû privilégier un mode de communication.

Recommandation n°3 : clarifier les informations données aux usagers, que ce soit par l'intermédiaire des sites internet de chacun des acteurs impliqués dans le recouvrement ou sur les avis de paiement envoyés.

3. …malgré quelques éléments d'amélioration

L'objectif de la DGFiP est, à terme, de totalement modifier son approche du recouvrement forcé et de passer, pour reprendre les termes utilisés devant vos rapporteurs spéciaux, d'une approche « métier » à une approche « débiteur ». C'est une transformation ambitieuse qui permettrait au comptable public de gérer et de recouvrer l'ensemble des créances d'un même redevable, des impôts aux amendes. C'est pour cette raison que les

amendes de circulation et les forfaits de post-stationnement font partie du champ de la mission confiée par M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et par Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, à M. Alexandre Gardette sur la simplification du recouvrement fiscal et social, qui pourrait mener à la création d'une agence unique de recouvrement[1].

À cet égard, **des expérimentations ont été conduites dans plusieurs départements afin d'évaluer en « conditions réelles » la mutualisation du recouvrement des amendes, des impôts ou encore des produits locaux.** Bien que la DGFiP ait estimé qu'il était encore trop tôt pour en tirer un bilan, les premiers résultats sont encourageants et **vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que se montrer favorables à de telles expérimentations, qui pourraient simplifier les démarches de nos concitoyens**.

A côté de ce volet « organisationnel », **un progrès est à relever sur le plan juridique : la saisie administrative à tiers détenteur** (SATD). Procédure juridique entrée en vigueur le 1er janvier 2019, elle couvre tous les produits. Elle permet de saisir entre les mains d'un tiers (établissement bancaire, employeur…) les sommes dues par un débiteur dans un délai de 30 jours. C'est un premier remède à la fragmentation des acteurs du recouvrement et des produits. La SATD se substitue ainsi aux procédures de saisie spécifiques aux produits fiscaux (avis à tiers détenteur), aux produits locaux (opposition à tiers détenteur), aux amendes (opposition administrative) ou encore aux recettes non fiscales (saisie à tiers détenteur). **La SATD semble avoir eu un effet bénéfique sur le volume des poursuites engagées** puisque 2,5 millions de SATD ont été engagées entre le 1er janvier et le 31 mai 2019, contre 2,3 millions d'oppositions administratives sur la même période en 2018.

[1] *Alexandre Gardette a été auditionné sur ce sujet par la commission des finances du Sénat le mercredi 6 février 2019. Lien vers le compte-rendu de l'audition : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190204/fin.html*

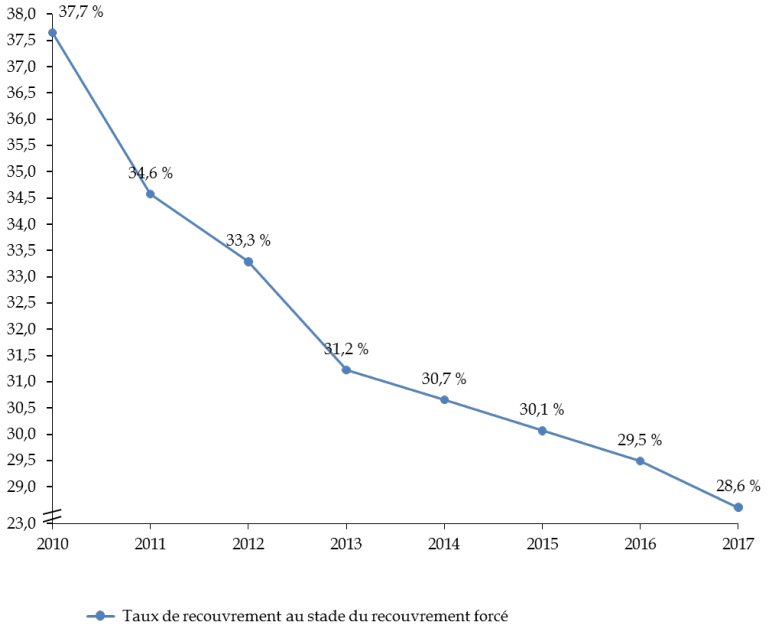
II. ENJEU BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT, LE RECOUVREMENT DES AMENDES DE CIRCULATION ET DES FORFAITS DE STATIONNEMENT SE TROUVE CONFRONTÉ À DES DIFFICULTÉS LIÉES À LA NATURE MÊME DES PRODUITS RECOUVRÉS

A. TAUX DE RECOUVREMENT ET VOLUME À RECOUVRER : DES TRAJECTOIRES DIVERGENTES

1. Le recouvrement : des résultats décevants pour des coûts mal documentés

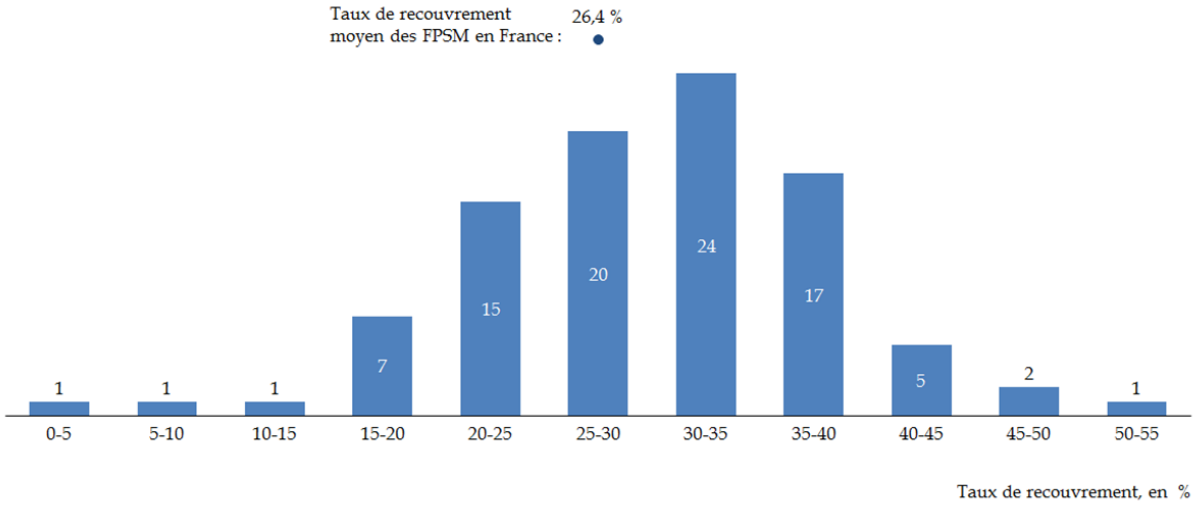
Les données fournies à vos rapporteurs spéciaux sur les taux de recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement sont sans appel : ces dernières années, ces taux sont en baisse. Ils sont particulièrement faibles pour les amendes forfaitaires majorées (AFM) **et les forfaits de post-stationnement majorés** (FPSM), les deux produits pour lesquels la DGFiP enclenche des procédures de recouvrement forcé.

Taux de recouvrement des amendes forfaitaires majorées depuis 2010



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la DGFiP

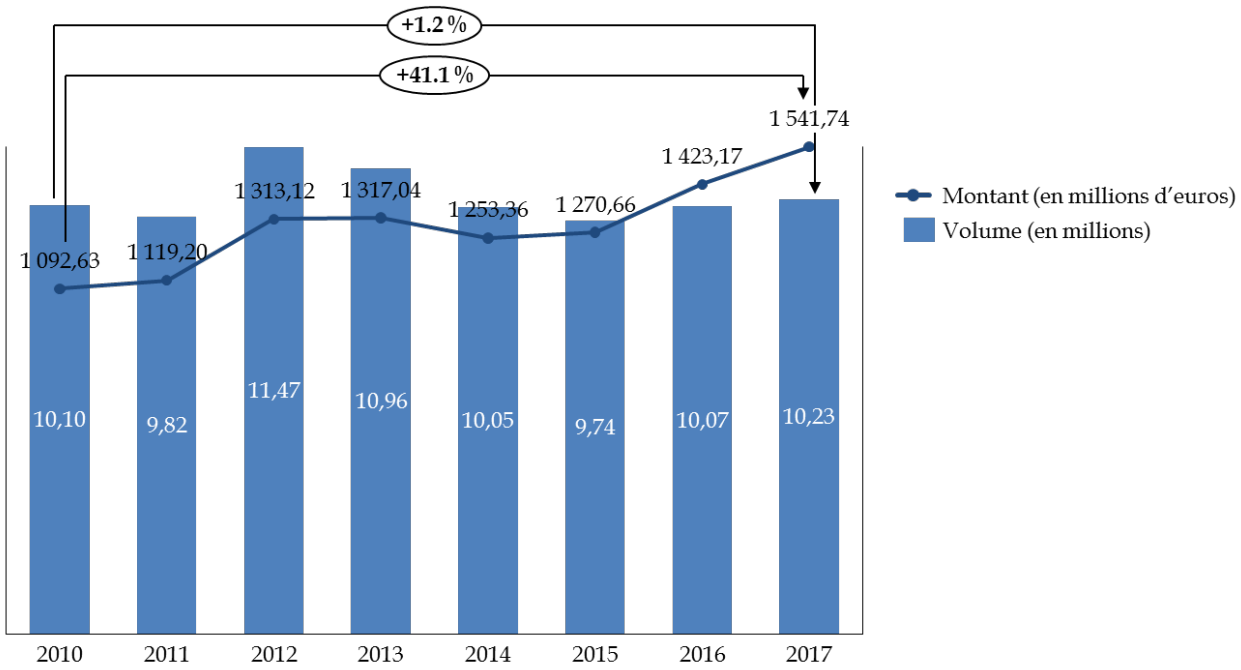
Nombre de départements par fourchette de taux de recouvrement du FPSM en 2018



Lecture : 15 départements présentent un taux de recouvrement des FPSM compris entre 20 % et 25 %.
Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la DGFiP.

En parallèle, le volume et surtout le montant des amendes forfaitaires majorées ont augmenté.

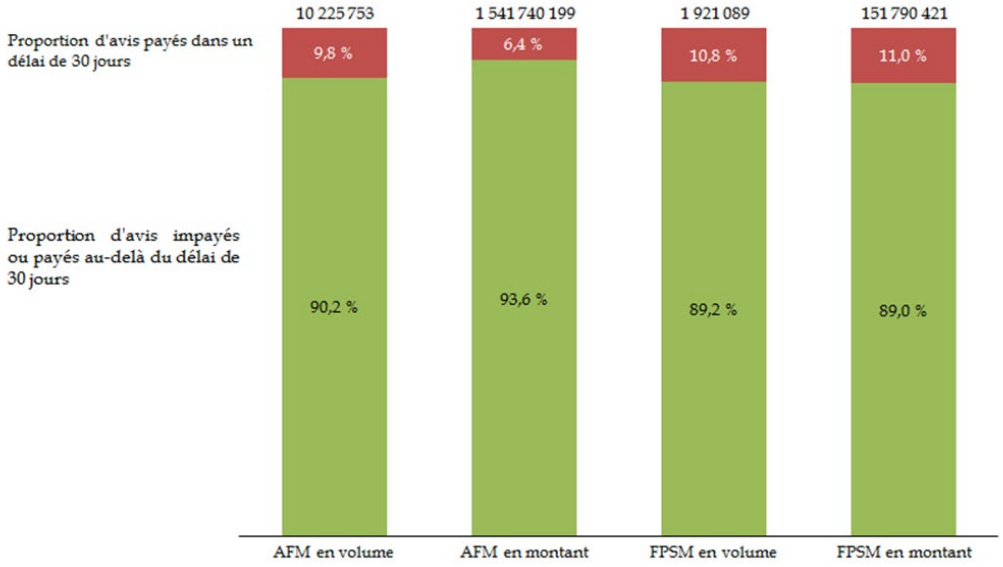
Montant et volume des avis de paiement des amendes forfaitaires majorées de circulation émis depuis 2010



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la DGFiP

Lorsqu'un débiteur reçoit un avis de paiement pour une amende forfaitaire majorée ou pour un forfait de post-stationnement majoré, il dispose d'un **délai de 30 jours[1] pour pouvoir bénéficier d'une diminution du montant de 20** % (exclusivement imputé sur le montant de la majoration pour les FPSM). Toutefois, **vos rapporteurs spéciaux ont pu constater que seule une faible proportion des AFM et des FPSM était effectivement payée dans les 30 jours.**

Part des AFM et des FPSM payés dans un délai de 30 jours en 2018



Source : commission des finances, d'après les données transmises par la DGFiP

De la faible utilisation de cette fonctionnalité, vos rapporteurs spéciaux en tirent un constat : en phase de recouvrement forcé, les débiteurs payent de toute façon peu. **Le contraire s'observe pour les amendes de circulation « simples »** : d'après les données transmises par l'Antai, pour les amendes payées (y compris pour le stationnement payant avant 2018), une grande majorité était payée dans un délai de 15 jours (paiement par chèque ou espèces) ou 30 jours (par télépaiement ou timbre dématérialisé), délai permettant de bénéficier d'un montant minoré.

[1] *45 jours si l'automobiliste paie par internet ou par téléphone (ces 15 jours supplémentaires ne valent que pour les amendes forfaitaires majorées).*

Part des amendes forfaitaires payées avec ou sans minoration

	2014	2015	2016	2017	2018
Volume notifié	100,0 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Volume payé	51,9 %	50,7 %	50,5 %	51,6 %	67,2 %
dont payé avec minoration	71,6 %	70,6 %	71,8 %	73,0 %	71,3 %
dont payé sans minoration	28,4 %	15,2 %	28,2 %	13,7 %	28,7 %
Volume impayé	48,1 %	49,3 %	49,5 %	48,4 %	32,8 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par l'ANTAI

Fait surprenant, si la DGFiP est en mesure de fournir les taux de recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de stationnement, elle ne peut pas donner de manière détaillée les coûts et les effectifs affectés à cette mission. En effet, les seuls chiffres disponibles concernent la totalité des produits « amendes » (1 046 équivalents temps plein travaillé [ETPT] selon le rapport annuel de performance 2018). **Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que regretter cette situation et rejoignent ici la Cour des comptes, qui recommande de mieux documenter le coût complet du recouvrement des amendes et des forfaits de post-stationnement**.

Ce manque de précision affecte également la part majorée du FPSM. Alors que cette part doit revenir à l'État, le forfait de post-stationnement revenant lui à la collectivité territoriale concernée, **il est impossible de savoir combien l'État a perçu au titre des FPSM**. Sur Chorus, la prise en charge de la majoration du FPS est en effet inscrite sur le même compte que pour les autres amendes ou condamnations pécuniaires revenant au budget de l'État. L'administration ne dispose donc que d'une estimation. Ainsi, selon l'infocentre Amendes, l'État aurait perçu environ 16 millions d'euros à la fin de l'année 2018 au titre du FPSM. **Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que souscrire aux propos de leur collègue Antoine Lefèvre, qui, dans son rapport sur les amendes pénales, avait critiqué cet « enjeu mal documenté »**[1].

Seule l'Antai est en mesure de fournir un coût détaillé, effectifs compris, de ses missions. Stables de 2012 à 2015, avec un plafond d'emploi fixé à 26 ETPT, les effectifs de l'Antai ont connu une forte hausse entre 2016 et 2018, le nouveau plafond étant fixé à 41 ETPT. Cette augmentation de près de 60 % s'explique par la nécessité pour l'Agence de renforcer ses capacités de pilotage au moment du renouvellement de ses marchés et de l'élargissement de ses missions, avec la forfaitisation de nouveaux délits

[1] Amendes pénales, l'urgente modernisation du recouvrement, *Rapport d'information de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la commission des finances (20 février 2019). Lien vers le rapport :* https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-330-notice.html

routiers. **Pour faire face à l'entrée en vigueur de la réforme du stationnement payant, cinq ETPT supplémentaires ont été créés, financés sur ressources propres[1]. Ces ressources propres proviennent en majeure partie de la refacturation du coût du traitement des avis de paiement des forfaits de post-stationnement aux collectivités territoriales**.

Les recettes et les dépenses de l'Antai en 2018

En 2018, l'Antai a bénéficié de deux subventions de l'État, l'une en provenance du programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière » (76 millions d'euros) et l'autre en provenance du programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » (26,2 millions d'euros).

Ses dépenses de personnel se sont élevées à 3,14 millions d'euros, dont 0,33 million pour les cinq ETPT en charge du stationnement payant. Ce niveau de dépenses de personnel reste bas pour un opérateur.

Les dépenses de fonctionnement consomment la majeure partie de son budget (85 %), du fait notamment des frais d'éditique (le premier poste de dépense) et d'exploitation informatique.

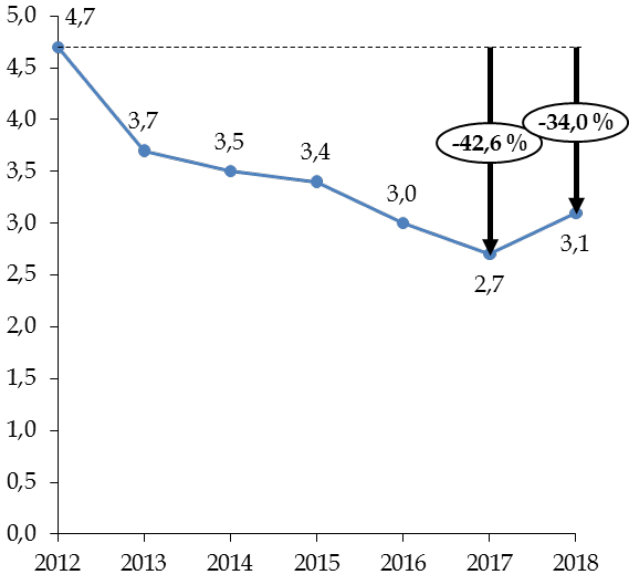
Source : rapport annuel de performance 2018 du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

Au total, **le coût complet de gestion des amendes par l'Antai a connu une baisse marquée entre 2012 et 2017**, passant ainsi de 4,7 à 2,7 euros. Ce coût a certes connu **une légère hausse en 2018** (3,1 euros) mais **vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il n'y a pas là motif à s'inquiéter, cette hausse étant avant tout liée à des circonstances très particulières** : la dégradation des radars au second semestre de l'année 2018 a entrainé une baisse de la volumétrie, tandis que les coûts stagnaient.

[1] *Ils n'entrent par conséquent pas dans le plafond inscrit en loi de finances initiale.*

Coût unitaire du traitement des amendes par l'ANTAI

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par l'ANTAI

Recommandation n°4 : améliorer la qualité des informations budgétaires et mieux documenter le coût du recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement.

2. L'écart entre la volumétrie et les effectifs : la nécessité de faire face à un contentieux de masse

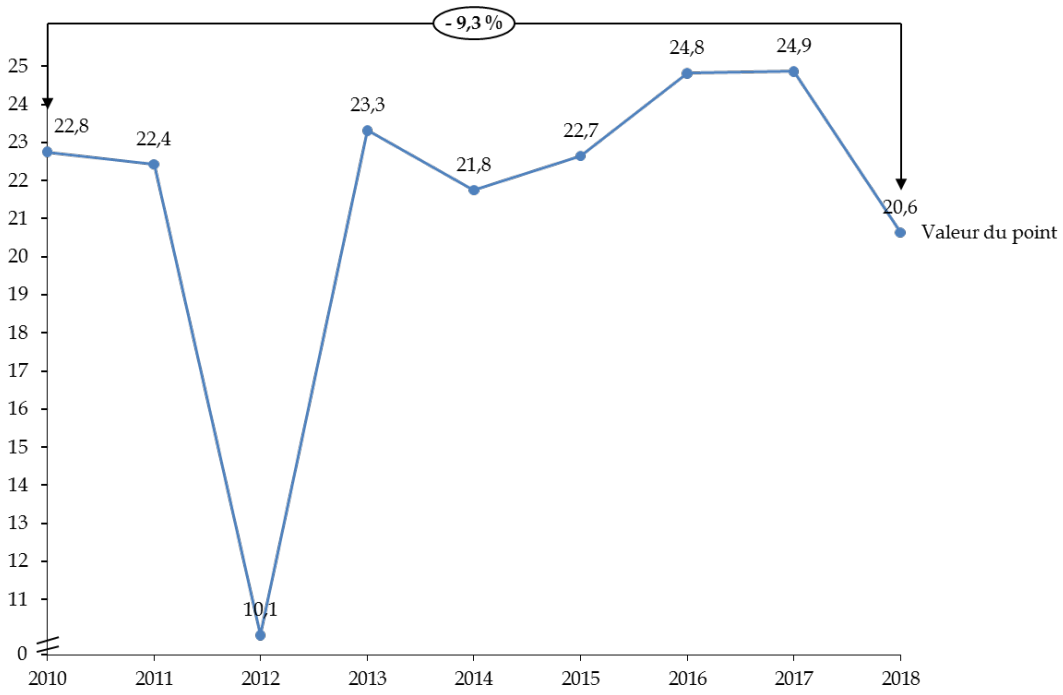
En 2018, l'Antai a envoyé **14,1 millions d'avis de contravention au titre du contrôle automatisé** (en baisse de 17,4 % par rapport à 2017) **et 12 millions d'avis au titre du procès-verbal électronique** [PVe] (en baisse de 1,4 % par rapport à 2017). Au titre du stationnement payant, elle a **envoyé 7,8 millions d'avis de paiement pour des forfaits de post-stationnement et 1,9 million de FPS majorés**. Les chiffres relatifs au stationnement payant ont connu une hausse progressive en 2018, le temps que les collectivités se saisissent pleinement de la réforme entrée en vigueur le 1er janvier de la même année.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que **la baisse des avis de contravention envoyés par l'Antai**, que ce soit pour le contrôle automatisé ou pour le procès-verbal électronique, **s'explique par des facteurs purement conjoncturels.** En effet, en parallèle du mouvement des gilets jaunes, de nombreux radars ont été dégradés ou mis hors service, tandis que les effectifs de la police et de la gendarmerie ont davantage été mobilisés sur des tâches de maintien de l'ordre que sur le contrôle de la circulation et du

stationnement. Toutefois, **vos rapporteurs spéciaux relèvent aussi que cette baisse du volume a eu un impact, à la baisse, sur les recettes perçues par les collectivités.** En effet, le comité des finances locales a montré que la valeur du point, à partir de laquelle est calculé le montant de la dotation versée aux collectivités selon les infractions constatées sur leur territoire, avait baissé, après une hausse ces dix dernières années. Cette baisse est notamment due à la diminution du nombre d'amendes de circulation infligées en 2018, mais aussi à la dépénalisation du stationnement.

Évolution de la valeur du point depuis 2010

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par le Groupement des autorités responsables de transport (GART)

Alors que **le volume des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement est considérable, atteignant pratiquement 34 millions de titres en 2018**, année pourtant marquée par une baisse, **chaque agent de la DGFiP en charge du recouvrement suit en moyenne 20 000 titres impayés. Ce recouvrement de masse rend impossible un suivi individualisé de chacun des dossiers** et nécessite, pour son bon fonctionnement, que les citoyens respectent leurs obligations de paiement. Or, vos rapporteurs spéciaux l'ont souligné, les taux de recouvrement stagnent, ce qui augmente mécaniquement la charge de la mission recouvrement forcé. La Trésorerie Amendes 2ème division de Paris essaye néanmoins de suivre de manière plus personnalisée les dossiers les plus

importants, les « grands comptes », ceux qui peuvent rassembler jusqu'à 200 amendes et près de 30 000 euros d'impayés.

Ce volume, qui s'est traduit, selon la DGFiP, par une augmentation de l'activité de près de 25 % en moyenne dans ses trésoreries, ne devrait pas connaitre de reflux. En effet, **de nouveaux produits ne cessent de s'ajouter à la mission du recouvrement forcé des amendes** : instauration de l'amende pour non-désignation du conducteur responsable à l'encontre des personnes morales ; création d'amendes forfaitaires délictuelles en cas, par exemple, de défaut de présentation du permis de conduire ou du certificat d'assurance. Le paiement de ces amendes forfaitaires permet d'éteindre l'action publique mais ne peut ni bénéficier aux mineurs ni aux personnes en situation de récidive légale[1]. **Le projet de loi d'orientation des mobilités pourrait ajouter de nouveaux produits**, pour sanctionner les poids lourds en surcharge, l'utilisation à mauvais escient des voies réservées ou encore le non-respect des règles de circulation en cas de pic de pollution.

La réforme du stationnement payant a, elle aussi, modifié les conditions de travail des trésoreries amendes, pour la simple raison que **les FPS sont rattachés au lieu de résidence du contribuable**, tandis que les amendes de stationnement étaient rattachées à la trésorerie du lieu de l'infraction. **Les trésoreries de Paris ont ainsi connu, du fait du poids démographique de la capitale, une augmentation de leur activité**. La trésorerie 2ème division traite environ deux millions de titres par an, tous produits confondus. Alors qu'elle disposait d'un effectif de 65,4 ETPT en 2015, ils ne sont plus que 56,9 ETPT en 2018 (plafond d'emplois à 66 ETPT). Ce manque d'effectifs nuit non seulement à la mission recouvrement, mais également à la bonne information des redevables (cf. *supra)*. La rotation des agents est en outre extrêmement forte, avec un renouvellement de près d'un tiers de la masse salariale par an. **Ce sont des métiers difficiles, sur lesquels il n'est pas aisé d'attirer les meilleurs profils**. Ce sont en outre souvent les agents les plus expérimentés qui partent (plan de départs volontaires de la DGFiP, départs en retraite, réussite du concours d'inspecteur…).

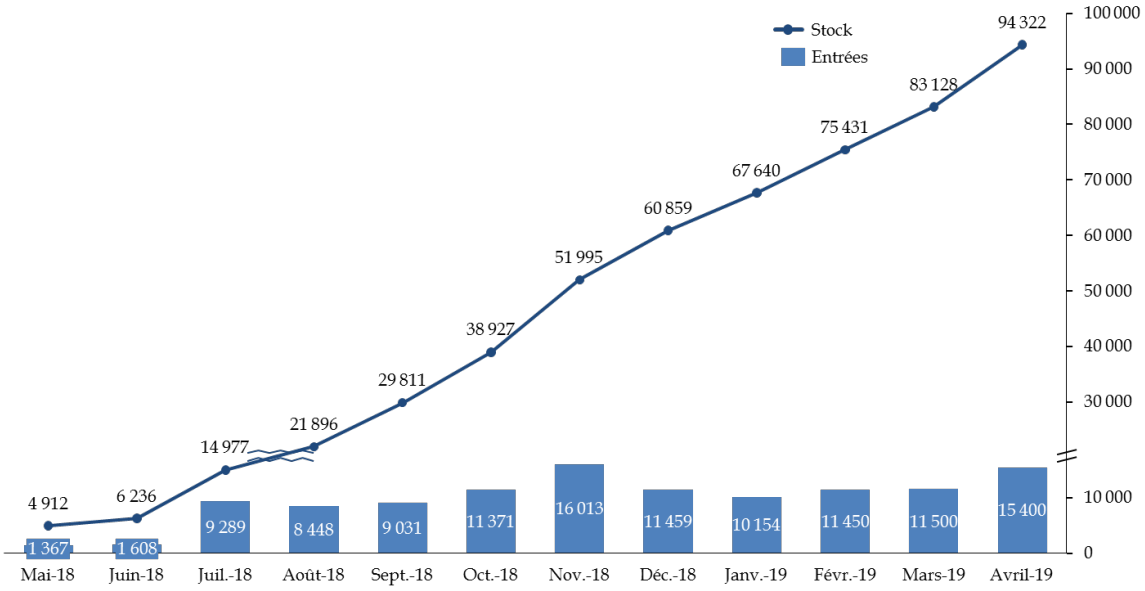
Recommandation n° 5 : alors que le Gouvernement et le ministère de l'action et des comptes publics ont entamé une réflexion sur le redéploiement des effectifs de la DGFiP en région et sur la réorganisation du réseau au sein de chaque département, il est absolument nécessaire de clarifier la façon dont les effectifs de la DGFiP seront répartis et de prendre en compte les futurs départs en retraite, afin de donner plus de visibilité à chaque département. Vos rapporteurs spéciaux recommandent en outre de réfléchir à la possibilité de mieux répartir l'instruction des dossiers relatifs aux forfaits de post-stationnement.

[1] *Ce dispositif est prévu aux articles L. 495-17 et suivants du code de procédure pénale.*

Si les taux de recours sont plutôt faibles, rapportés au volume des amendes et des forfaits de post-stationnement, ils représentent un contentieux de masse. Ainsi, environ 1,5 % des avis de contravention sont contestés, soit 390 000 avis de paiement d'amendes (500 000 environ si on reprend la tendance observée en 2017). Ce taux est de 3 % pour les forfaits de post-stationnement, soit environ 240 000 recours administratifs préalables obligatoires (RAPO). Environ 45 % d'entre eux font l'objet d'un avis défavorable, ce qui peut conduire les débiteurs à poursuivre leur action devant la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), qui reçoit aussi les requêtes dirigées contre les FPS majorés.

La CCSP s'est très vite retrouvée débordée par l'afflux de requêtes et ses effectifs ont dû rapidement monter en charge, tant du côté des magistrats que du côté du greffe. Ainsi, entre janvier 2018 et mai 2019, 111 agents et cinq magistrats supplémentaires ont été affectés à la CCSP. Au 15 mai 2019, la juridiction administrative compte ainsi 141 agents, dont 58 contractuels, et huit magistrats. Elle a demandé un relèvement de son plafond d'emplois de 39 ETPT pour l'année 2020, ce qui le porterait potentiellement de 120 à 159 ETPT.

Nombre de dossiers en flux et en stock de la Commission du contentieux du stationnement payant sur un an



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la commission du contentieux du stationnement payant

Deux raisons expliquent le faible nombre de requêtes reçues les premiers mois de l'année 2018, après l'entrée en vigueur de la réforme : le délai de trois mois laissé au règlement du forfait de post-stationnement et l'obligation pour le contestataire de déposer un recours administratif préalable obligatoire avant de pouvoir se tourner vers la CCSP. **Le rythme**

annuel semble aujourd'hui se stabiliser autour de 130 000 à 140 000 requêtes. **Vos rapporteurs spéciaux estiment que ce chiffre doit être considéré avec prudence**. Il est en effet soumis à des **évolutions incertaines et contradictoires** : la procédure est de mieux en mieux connue, ce qui pourrait conduire à une hausse du nombre de requêtes et de requêtes recevables ; dans le même temps, l'élaboration par la CCSP de ses premières jurisprudences pourrait conduire les collectivités et les entités en charge du RAPO à modifier leurs comportements à l'égard des automobilistes, diminuant de fait le contentieux.

Paris et Marseille représentent aujourd'hui 43,82 % des affaires portées devant la CCSP, tandis que les 20 premières collectivités les plus fréquemment mises en cause devant la juridiction concentrent les deux tiers de l'ensemble des requêtes enregistrées**.** Un tel contentieux signifie que **le moindre petit dysfonctionnement peut créer un retard considérable dans le traitement des requêtes**. **L'application informatique propre à la CCSP n'a été opérationnelle qu'au mois de mars 2018**, soit un retard de trois mois par rapport au cahier des charges. Elle a en outre connu de multiples problèmes qui l'ont ralentie et l'ont rendue quasiment inopérante jusqu'au mois de novembre.

L'amélioration significative de l'application informatique, la montée en compétence des agents du greffe, l'augmentation des effectifs et l'externalisation des tâches d'éditique et d'affranchissement devraient néanmoins permettre à la juridiction administrative de **réduire le délai qui sépare l'entrée des plis de leur traitement**. **Aujourd'hui de deux mois et demi, ce délai devrait être de 15 jours à la fin de l'année 2019, avant d'être réduit à moins d'une semaine au premier trimestre de l'année 2020**. Dernier échelon de la chaîne de recouvrement des forfaits de post-stationnement, il est essentiel que la CCSP retrouve un fonctionnement plus fluide. Vos rapporteurs spéciaux relèvent que tant le ministère de l'intérieur que le Conseil d'État se sont montrés très réactifs aux demandes d'effectifs supplémentaires de la part de la Commission.

B. LES PRODUITS AMENDES DE CIRCULATION ET FORFAITS DE STATIONNEMENT : UNE NATURE SPÉCIFIQUE QUI REND LE RECOUVREMENT PLUS DIFFICILE

Comme l'ont indiqué plusieurs interlocuteurs à vos rapporteurs spéciaux, **les difficultés observées dans le recouvrement des amendes, contrairement par exemple aux créances fiscales**[1]**, proviennent en partie de**

[1] *Dans le rapport de performance pour l'année 2018 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », le taux de paiement des amendes (y compris amendes pénales) est de 71 % contre plus de 99 % pour le taux brut de recouvrement des impôts des particuliers (hors contrôle fiscal).*

la nature même des produits recouvrés. Tout d'abord, **il n'y a pas de lien entre la sanction**, que ce soit pour la circulation ou pour le stationnement, **et la situation financière du redevable**. Le public visé par les amendes de circulation et les forfaits de stationnement comprend des **personnes qui ne disposent pas de ressources financières ou qui ne sont pas bancarisées**. Du fait de cette absence de corrélation entre le montant de l'amende et la situation matérielle de la personne sanctionnée, le recouvrement des produits de la circulation et du stationnement dépend très fortement des revenus des individus, **revenus qui ont tendance à se dégrader en période économique difficile**. Le succès du recouvrement dépend donc également d'un facteur conjoncturel, sur lequel aucun des acteurs qui y est impliqué n'a de prise.

Le défaut de bancarisation suscite deux types de problèmes : le premier **pour le recouvrement**, les retenues sur les comptes bancaires étant alors impossibles, le second **pour déterminer l'origine de l'argent**, en cas de paiement en espèces dans une trésorerie. Il n'est alors pas rare que certaines transactions fassent l'objet d'une déclaration à Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins). L'absence de bancarisation tient parfois à des facteurs familiaux : un seul membre du ménage est titulaire du compte, ce qui rend plus ardue toute action pour recouvrer les montants dus par les autres membres du foyer ou bien le compte est joint mais un seul membre du ménage l'alimente et refuse qu'il soit prélevé.

Plus fréquemment, se pose le problème des mineurs. Ceux-ci n'ont souvent pas de revenus propres ni de compte bancaire sur lequel effectuer une saisie. Créer une **obligation de responsabilité entre parents ou représentants légaux** pour le paiement des amendes ou des forfaits de post-stationnement prononcés à l'encontre des mineurs pourrait sans doute améliorer le recouvrement et peut-être décourager les comportements frauduleux.

Recommandation n°6 : rendre explicite la responsabilité des parents à l'égard des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement reçus par leurs enfants, s'ils sont rattachés à leur foyer fiscal.

Enfin, **au-delà de l'identification des redevables**, l'une des trois fonctions fondamentales de la mission recouvrement, **l'enjeu est également celui de leur localisation**. **Dans ce domaine, de multiples obstacles s'érigent encore entre le comptable public et le redevable** : transmission de mauvaises adresses, pas de coordonnées auprès d'éventuels employeurs, déménagement non signalé…

III. MALGRÉ DES RÉFORMES INCITATIVES, LES TAUX DE RECOUVREMENT ONT STAGNÉ

A. LA MISE EN PLACE DU PROCÈS-VERBAL ÉLECTRONIQUE : UN EFFET (TEMPORAIREMENT ?) CONTREPRODUCTIF SUR LE RECOUVREMENT

Dans ses rapports publics annuels de 2010 et 2014[1], **la Cour des comptes recommandait de poursuivre la mise en place du procès-verbal électronique** (PVe), développé à partir de 2009. Elle avait en effet relevé nombre de **carences liées à l'utilisation du carnet à souche** : erreurs de ressaisie, délai parfois important entre la constatation et l'envoi de la contravention, annulation ne relevant pas d'un officier du ministère public, coûts de gestion élevés. **Rapidité, sécurité et traçabilité étaient les principaux avantages du procès-verbal électronique**. En juin 2012, l'ensemble des services verbalisateurs de l'État l'avait adopté. Cet élan a été suivi par les collectivités territoriales, pour qui cette démarche relève du volontariat. Ainsi, **selon le rapport public annuel de 2018[2], toutes les villes de plus de 100 000 habitants et 80 % des communes de plus de 50 000 habitants ont adopté le procès-verbal électronique**.

Cependant, sa généralisation s'est avérée plutôt contreproductive. Sur la même période, le taux de paiement « spontané » des amendes forfaitaires majorées a fortement diminué, passant de près de 29 % en 2010 à 17 % en 2017. Selon la DGFiP, deux raisons expliquent cette corrélation. Les redevables reçoivent d'abord un avis de contravention, qui laisse trois mois pour régler le montant dû avant l'engagement de poursuites. **Le premier avis envoyé dans le cadre du PVe est donc un avis de contravention. Cette notification est peut-être moins incitative que l'avis d'amende forfaitaire majorée (AFM),** qui arrive après. Les individus ne se mobiliseraient ainsi qu'après la majoration, une observation reprise par le président de la CCSP pour les FPS, qui note que les requêtes concernent majoritairement les FPSM.

Le deuxième effet qui a accompagné le déploiement du PVe est celui de la très forte augmentation du nombre d'AFM pour lesquelles le comptable public doit engager des actions en recouvrement forcé. Ce volume s'est accru de 25 % entre 2010 et 2017 (de 6,4 millions à 8 millions). **2018 devrait, a priori, confirmer ces deux tendances** : le taux de paiement amiable ne devrait pas dépasser les 15 % tandis que le volume d'AFM pour lesquelles des poursuites sont engagées devrait augmenter de 30 % entre 2010 et 2018.

---

[1] *Cour des comptes, rapport public annuel de 2010 : « La gestion du produit des amendes de circulation routière » (février 2010) et rapport public annuel de 2014 : « Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion » (février 2014).*

[2] *Cour des comptes, rapport public annuel de 2018 : « La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter » (février 2018).*

La combinaison de ces deux effets explique sans doute que le taux de paiement des amendes de circulation infligées via le procès-verbal électronique soit bien moins élevé que pour celles issues du contrôle automatisé : **57,8 % contre 78,2 % sur la période septembre 2017-août 2018** (période pour laquelle l'Antai a pu fournir le dernier taux stabilisé en sa possession).

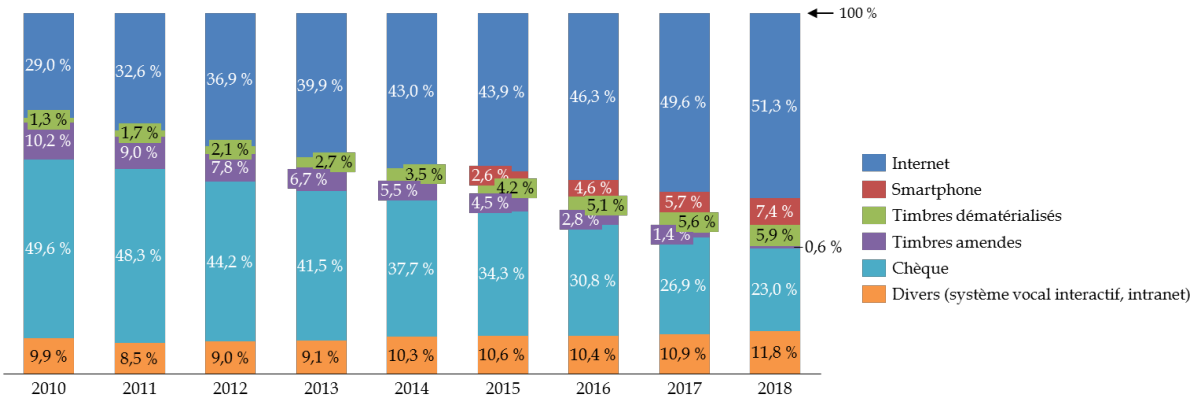
Si le PVe a donc pu remédier à certaines difficultés, il a eu des effets négatifs sur le recouvrement. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il faut avant tout **faire preuve de vigilance sur ce point et attendre de voir si cet effet n'est que temporaire**. En effet, il n'est pas certain que le PVe soit le facteur majeur à l'origine de la diminution des taux de recouvrement, qui est une tendance plus générale.

B. LA DIVERSIFICATION DES MOYENS DE PAIEMENT : UNE ÉVOLUTION APPRÉCIÉE PAR LES REDEVABLES MAIS SANS EFFET SUR LE RECOUVREMENT

Définie en octobre 2015, la **stratégie nationale des moyens de paiement** a pour objectif « d'**accélérer le développement de moyens de paiement innovants** » dans les services publics. Parmi les axes étudiés figure notamment la mise en œuvre d'actions visant à **accroître les possibilités de paiement par carte, faciliter les paiements sans contact par carte ou téléphone et réduire le recours aux chèques**. Dans ce cadre, la DGFiP et l'Antai ont été les premières concernées, et les plus mobilisées, par la modernisation des moyens de paiement dans la sphère publique.

D'après les données transmises à vos rapporteurs spéciaux par l'Antai, **l'augmentation de la part des amendes de circulation recouvrées à l'aide de canaux de paiement dématérialisés**, développés et maintenus par l'Antai pour le compte de la DGFiP, **a été significative : de 49,8 % à 69 % entre 2013 et 2018.** Cette augmentation de près de 20 points s'est accompagnée d'une très forte diminution du recours aux chèques et aux timbres. Le recours au télépaiement pour les FPS est similaire à celui observé pour les amendes de circulation (67,4 % en 2018).

Moyens de paiement utilisés pour régler les amendes de circulation et les forfaits de post-stationnement



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la DGFiP

Les moyens de paiement dématérialisés

- Le paiement sur stationnement.gouv.fr : ouvert à compter du 1er janvier 2018 pour le paiement des forfaits de stationnement et des FPS majorés. Le site permet le paiement au moyen d'une carte bancaire. Le site fonctionne comme celui d'amendes.gouv.fr, dédié aux amendes de circulation ;

- Le paiement sur tablette ou smartphone : les sites stationnement.gouv.fr et amendes.gouv.fr sont dits *responsive design*, c'est-à-dire qu'ils s'adaptent automatiquement au support utilisé. La notice de paiement comporte un flash-code permettant d'accéder directement au site, sans besoin de recopier le lien URL ;

- Le serveur vocal interactif : il sert au paiement des amendes et a été adapté au paiement des FPS. Il permet à l'usager de payer par carte bancaire et de demander un justificatif de paiement ;

- Le paiement en trésorerie via PAI : l'application PAI, ouverte aux amendes, a également été adaptée pour prendre en compte les FPS. Il permet aux débiteurs de s'acquitter de leurs obligations en trésorerie et par carte bancaire, même sans terminal de paiement.

Toutefois, **la DGFiP et l'Antai ont admis que la diversification des moyens de paiement n'avait pas permis d'améliorer le taux de recouvrement spontané, même si leur usage augmente**. Il est ainsi impossible d'évaluer l'effet de la diversification des moyens de paiement sur le recouvrement, étant donné que d'autres facteurs ont pu avoir une influence sur ce taux, dans un sens ou dans l'autre (hausse des volumes, réforme du solde bancaire insaisissable).

Le solde bancaire insaisissable

Instauré par le décret n° 2002-1150 du 11 septembre 2002, ce dernier a fait l'objet d'une mesure de simplification en 2009. Ainsi, avant l'entrée en vigueur du décret n°2009-404 du 15 avril 2009, le débiteur devait lui-même demander à son établissement de crédit de mettre à sa disposition immédiate une somme correspondant à la part absolument incessible de son revenu. Depuis le 1er juin 2009, le tiers saisi doit automatiquement laisser sur le compte du débiteur une somme insaisissable, dont le montant est fixé par décret. Le tiers saisi doit alors immédiatement informer le comptable public du montant laissé à disposition

Source : service-public.fr

Les collectivités territoriales ont saisi l'**opportunité de la dépénalisation du stationnement payant pour moderniser leurs équipements, y compris les moyens de paiement.** Ainsi, la plupart des villes dans lesquelles le stationnement est payant proposent aujourd'hui un paiement par carte bancaire à l'horodateur, y compris sans contact, tandis que près d'un tiers propose également une solution de paiement par téléphone mobile.

Si ces nouveaux moyens de paiement ont été déployés avec l'idée de faciliter les démarches de nos concitoyens, **vos rapporteurs spéciaux se montrent plus circonspects sur ce que ce déploiement signifie à terme pour le paiement en espèces dans les trésoreries**. L'article 1680 du code général des impôts dispose déjà que les paiements en espèces sont limités à 300 euros dans les trésoreries. Le comité Action publique 2022 a proposé d'aller beaucoup plus loin avec la **suppression du paiement en espèces au sein du réseau de la DGFiP**. Pour pallier cette contrainte, **l'article 201 de la loi de finances initiale pour 2019 autorise l'État à recourir à des prestataires extérieurs pour assurer ces opérations d'encaissement et de décaissement en numéraire**. A noter que le recouvrement forcé et les poursuites restent du domaine exclusif de l'administration fiscale.

La DGFiP a ouvert une procédure concurrentielle avec négociation en décembre 2018 pour mettre en œuvre l'article 201. Le **critère d'une répartition géographique équilibrée et d'un maillage fin du territoire, inscrit dans le cahier des charges, favorisait des réseaux comme ceux des buralistes ou des bureaux de poste.** C'est ainsi le groupement de la confédération des buralistes et de la Française des jeux qui a remporté cet appel d'offres, face à La Poste. Ce dispositif sera testé au début de l'année 2020 dans 18 départements et il devrait être pleinement opérationnel à l'été 2020. Le réseau des buralistes compte environ 24 500 points de vente.

La procédure concurrentielle avec négociation

Cette procédure permet à l'acheteur de négocier les conditions du marché public avec une ou plusieurs entreprises. Elle se déroule en quatre phases successives :

1. Remise des candidatures ;

2. Remise des offres initiales ;

3. Négociation des offres initiales et des offres ultérieures ;

4. Information aux soumissionnaires restant en lice que l'acheteur conclut les négociations et fixation d'une date pour la remise des offres finales.

Source : service-public.fr

Or, le paiement en espèces, bien que minoritaire, demeure important. En outre, vos rapporteurs spéciaux ont pu constater, lors de leur déplacement à la Trésorerie Amendes 2ème division, que **la très grande majorité des redevables ne venait pas seulement pour payer, mais pour demander des informations**. Comme l'avait déjà relevé la commission des finances du Sénat, « ***l'absence d'interlocuteur de la DGFiP lors des encaissements ou décaissements pourrait se révéler pénalisante pour le contribuable****. Rien ne garantit en effet que le prestataire extérieur soit en mesure de répondre aux questions des contribuables, ni même, en tout état de cause, qu'il ait compétence pour le faire* »[1]. C'est un point d'autant plus crucial que les tensions peuvent être fortes dans les trésoreries, qui accueillent des personnes dans des situations sociales parfois très difficiles.

À cette limite, **la DGFiP a répondu que la formation des personnels figurait parmi les exigences du cahier des charges**. Cette formation sera assurée conjointement par le prestataire et la DGFiP : les personnels devront savoir répondre aux questions simples et orienter les usagers vers le service compétent en cas de situation plus complexe. **L'attribution de ce marché et ses conditions d'exercice seront suivies par vos rapporteurs spéciaux avec une extrême vigilance**, les réponses apportées à leurs questions n'apportant pas encore suffisamment de garanties. Par ailleurs, **cela ne participera que d'autant plus à la fragmentation des acteurs de la mission « recouvrement »** : le redevable pourra être amené à se rendre auprès du prestataire pour demander une précision avant de payer, à être redirigé vers la trésorerie compétente pour obtenir une réponse, avant d'à nouveau devoir se rendre dans l'un des points d'accueil du prestataire pour pouvoir payer en espèces…

[1] *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2019. Tome III – Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances), volume 1.*

Recommandation n°7 : faire preuve de vigilance et de prudence sur une éventuelle fin du paiement en argent liquide dans le réseau de la DGFiP, prévue pour 2022. Vos rapporteurs spéciaux appellent le ministère de l'action et des comptes publics à fournir davantage de garanties sur les conditions de formation des personnels du prestataire et sur les informations qui seront données aux usagers.

C. LA DÉPÉNALISATION ET LA DÉCENTRALISATION DU STATIONNEMENT PAYANT : UN TAUX DE PAIEMENT SPONTANÉ EN HAUSSE MAIS UN IMPACT FAIBLE SUR LE TAUX DE RECOUVREMENT FORCÉ

1. Les objectifs premiers de la réforme n'étaient pas budgétaires

L'article 63 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MATPAM ») a conduit à la **dépénalisation et à la décentralisation du stationnement payant**. **L'entrée en vigueur de la réforme, reportée dans le temps à deux reprises, est intervenue le 1er janvier 2018**. La volonté de dépénaliser et de décentraliser le stationnement payant s'appuyait sur plusieurs constats : l'impossibilité pour le maire de déléguer ses pouvoirs de police, l'uniformité des tarifs et des amendes sur le territoire national, en dépit des particularités locales, un faible taux de paiement spontané (30 % en moyenne, moins de 10 % à Paris). **Cette réforme présentait ainsi plusieurs avantages pour les collectivités territoriales**, qui pouvaient adapter leur politique de mobilité et les conditions du stationnement payant aux circonstances locales, afin de les aider à lutter contre les problèmes de congestion, d'indiscipline ou encore pour les aider à revaloriser l'attractivité de leurs commerces de centre-ville.

La réforme du stationnement payant visait donc moins à accroître les recettes des collectivités territoriales qu'à améliorer le fonctionnement de la cité et à développer des projets plus complets de mobilité durable[1]. Budgétairement, les collectivités territoriales doivent en effet utiliser les produits issus du stationnement payant pour financer l'amélioration des transports en commun, y compris avec des transports plus « verts « et pour financer des travaux de voirie, si la collectivité est compétente. **Si la collectivité ne dispose pas de l'intégralité de ces compétences, des mécanismes de reversement au profit de l'établissement public de coopération intercommunale compétent sont prévus.**

[1] *Les résultats de l'enquête du GART et de la Cerema,* Réforme du stationnement payant sur voirie : premiers engagements, *montrent toutefois que le montant moyen du FPS est de 25 € (contre 17 € pour l'amende préalablement en vigueur).*

Sur ces premiers objectifs, et d'après leurs enquêtes, les représentants de France Urbaine et du Groupement des autorités responsables des transport (GART) considèrent que **les communes sont plutôt satisfaites de la réforme**, qui leur a permis de lutter contre les « véhicules-ventouses », de libérer des places en centre-ville ou d'adapter leurs tarifs. En effet, pour pouvoir moduler la politique de stationnement, il fallait que cette dernière sorte du champ pénal et rentre dans le domaine administratif. L'amende a ainsi été remplacée par une redevance d'occupation du domaine public, dénommée forfait de post-stationnement, dont le montant est fixé par chaque collectivité et dont le produit lui est reversé[1].

D'après les premiers éléments communiqués par les personnes que vos rapporteurs spéciaux ont auditionnées, **le taux de paiement spontané du stationnement est en hausse et atteint en moyenne 60 % à 70 %, même si les disparités géographiques sont fortes.** Les débiteurs sont en outre 30 % à 40 % à se saisir de la possibilité offerte par certaines villes de bénéficier d'une minoration de leur FPS en cas de paiement rapide (de 24 à 96 heures). **Quant au recouvrement des FPS majorés, il fait apparaître une tendance positive, bien qu'encore insuffisante**. En comparant les périodes de juin à décembre 2017 et juin à décembre 2018 (une fois la réforme pleinement appréhendée par ses acteurs), on observe **une progression du taux de recouvrement de près de deux points (26,37 % en 2018 contre 24,34 % en 2017).**

Toutefois, et bien que cela eût été l'un des arguments utilisés lors de la discussion de la réforme, **ces taux demeurent bien inférieurs à ceux constatés dans les grandes villes européennes qui ont aussi compétence sur la politique de stationnement** (les taux de paiement, spontané et du FPS, peuvent aller jusqu'à 90 % dans certaines villes d'Espagne). En réalité, le taux de paiement dépend de la sévérité du contrôle exercé par les collectivités territoriales : **le facteur le plus important est donc moins le montant du FPS que la fréquence du contrôle[2]**. Il en va de même pour le choix de recourir à un prestataire privé : le volume de FPS émis dépendra toujours du choix de la collectivité territoriale

[1] *Pour la collectivité, cela correspond à une recette non fiscale de sa section de fonctionnement, conformément aux dispositions de l'article L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales.*

[2] *Les résultats de l'enquête du GART et de la Cerema,* Réforme du stationnement payant sur voirie : premiers engagements, *montrent ainsi que dans les villes où chaque agent a en charge la surveillance de moins de 250 places payantes, le stationnement payant rapporte en moyenne 3,63 € par place et par jour, contre 2,87 € pour les villes où chaque agent doit surveiller plus de 250 places.*

Le stationnement payant, pas le stationnement gênant

Le stationnement gênant, très gênant, abusif, dangereux ou dépassant la durée limite du stationnement réglementé « zones bleues » continue de relever du domaine pénal. Il ne peut donc faire l'objet d'une délégation de service public et ce sont toujours les agents de la police municipale ou de surveillance de la voie publique qui ont la charge de le sanctionner et d'attribuer une amende aux contrevenants.

2. Un coût et un effort d'adaptation pour les collectivités

Hormis les cas très médiatiques de « ratés » dans la mise en place de la réforme, à l'image de la ville de Paris qui a dû annuler près de 200 000 forfaits de post-stationnement (faux contrôles, agents non-assermentés, gratuité pour les personnes à mobilité réduite non-prise en compte…), **les collectivités sont dans l'ensemble parvenues à répondre aux exigences de la réforme du stationnement payant, même si ce fut au prix d'un effort d'adaptation certain.**

Les collectivités territoriales ont d'abord dû choisir les modalités de leurs relations avec l'Antai : en cycle complet ou en cycle partiel. Certaines ont ainsi considéré que recourir à un prestataire privé ou effectuer cette tâche en interne était moins onéreux pour elles que de confier à l'Antai l'édition et l'envoi des avis de paiement pour les forfaits de post-stationnement. Toutes les collectivités ont toutefois dû adapter leurs systèmes d'information, afin qu'ils puissent communiquer avec ceux de l'Antai, qui intervient, quel que soit le mode de convention choisi, en phase de recouvrement forcé, pour l'émission des titres exécutoires et des forfaits de post-stationnement majorés. Le **coût facturé par l'Antai** pour sa prestation comprend des coûts directs (impression, mise sous pli, affranchissement), indirects (amortissement des investissements informatiques, dépenses de personnel) et de structure. **Au 1er janvier 2019, ce coût est de 1,53 euro par forfait de post-stationnement, l'Antai ne réalisant aucune marge sur sa prestation.**

L'entrée en vigueur de la réforme a également pu susciter des tensions au niveau des relations financières et comptables entre les communes, les métropoles et les directions départementales des finances publiques (DDFiP). Les métropoles, communautés d'agglomérations et les communes ont en effet dû **s'accorder sur la répartition des recettes et des coûts de la politique de stationnement payant**, ce qui ne s'est pas fait sans difficulté. Aujourd'hui, la plupart des problèmes ont été résolus, les métropoles étant d'accord pour mieux prendre en compte les investissements réalisés par les communes pour moderniser leurs équipements. Une fois que les villes auront amorti leurs investissements, ces frictions devraient totalement disparaître. **Avec les DDFiP, il y a encore des marges de progrès, avec parfois un retard de transmission sur le montant des forfaits de post-stationnement recouvrés, ce qui nuit à la lisibilité des**

recettes pour les collectivités à la fin de l'exercice de gestion. Elles ne peuvent pas non plus correctement anticiper les recettes dont elles bénéficieront. Là-encore, les représentants des collectivités territoriales regrettent qu'il n'y ait pas d'interlocuteur unique pour faire remonter ces difficultés.

Les collectivités ont également dû faire un effort d'adaptation « juridique », d'abord en mettant à disposition les moyens humains et informatiques nécessaires à la **procédure du recours administratif préalable obligatoire** (RAPO), puis en faisant un effort de veille et de formation sur les **décisions prises par la Commission du contentieux du stationnement payant** (CCSP). C'est une formation « au fil de l'eau », c'est-à-dire au gré des décisions de la CCSP, qui crée sur le sujet du stationnement payant une jurisprudence nouvelle. Lors de leur déplacement à Limoges, siège de la CCSP, vos rapporteurs spéciaux ont pris bonne note de la **volonté du président de la juridiction de mieux faire connaître les travaux et la jurisprudence de la CCSP**, afin que les collectivités et les usagers du service public puissent adopter le plus rapidement possible des pratiques de nature à les éloigner du contentieux. Le président et la vice-présidente devraient ainsi consacrer davantage de temps à rencontrer les acteurs du stationnement payant.

Ce travail de pédagogie, appréciable, ne sera sans doute pas suffisant. C'est pourquoi **vos rapporteurs spéciaux apprécieraient que le ministère de l'intérieur publie un fascicule à destination de l'ensemble des collectivités pratiquant le stationnement payant, fascicule qui serait actualisé au gré des décisions de la CCSP et qui offrirait des exemples de bonnes pratiques en termes de RAPO**. De même, pour fluidifier les relations entre les collectivités territoriales et la CCSP, cette dernière pourrait **instaurer un système par lequel elle avertirait automatiquement les collectivités territoriales d'une nouvelle décision et de l'actualisation de sa jurisprudence.**

La juridiction administrative a ainsi rendu plusieurs décisions qui ont conduit certaines collectivités à modifier leurs pratiques. Par exemple, l'utilisation des voitures LAPI (lecture automatisée des plaques d'immatriculation) ne peut se faire de manière « autonome », sans vérification humaine sur place. En l'absence de ce contrôle, les véhicules LAPI ont pu sanctionner des automobilistes bénéficiant de la gratuité ou stationnant dans des zones non payantes.

Recommandation n°8 (à destination du ministère de l'intérieur) : publier un fascicule à destination des collectivités territoriales sur la réforme du stationnement payant, fascicule qui serait actualisé au gré des décisions de la commission du contentieux du stationnement payant et qui inclurait également des exemples de bonnes pratiques en termes de RAPO.

Pour autant, et c'est peut-être le signe du coût attaché à ces adaptations, il a été expliqué à vos rapporteurs spéciaux que **les communes avaient tendance à ne pas se défendre contre les contestations d'avis de forfaits de post-stationnement majorés**. Elles n'avaient en effet que peu à y gagner, la majoration revenant à l'État. De plus, **si vos rapporteurs spéciaux précisent que ce chiffre n'a qu'une valeur indicative, il est frappant de constater que sur 800 communes qui pratiquaient le stationnement payant avant l'entrée en vigueur de la réforme, 236 d'entre elles n'ont noué aucune convention avec l'Antai, ce qui implique qu'elles ont abandonné le stationnement payant**.

Cet abandon peut s'expliquer pour plusieurs raisons : une demande pas assez soutenue par rapport au coût de la réforme ; le choix d'une gestion du stationnement uniquement par le biais de « zones bleues », etc. **Vos rapporteurs spéciaux relèvent toutefois que les chiffres peuvent varier**, le Groupement des autorités responsables de transport (GART) estimant, d'après les délibérations, que le nombre de villes ayant abandonné le stationnement payant ne serait que de 70. Le GART rappelle ainsi que la décision de revenir à des zones bleues est une décision de police, un arrêté du maire étant suffisant. En outre, le chiffre de 800 est approximatif et inclut également les collectivités qui ne disposaient par exemple que d'un seul horodateur (ex. pour gérer une aire de stationnement pour camping-car ; pour mesurer une durée de stationnement sans nécessairement la faire payer…).

Finalement, **si la réforme avait également été proposée pour répondre à un système de recouvrement des amendes par l'État jugé « très coûteux et complexe »[1], il semble que la dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant n'aient pas rempli toutes leurs promesses** : le circuit demeure fragmenté et les effets sur les taux de recouvrement, surtout pour les forfaits de post-stationnement majorés, demeurent limités.

---

[1] *Rapport pour avis présenté par M. Jean-Jacques Filleul, au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, p. 20. Lien vers le rapport : https://www.senat.fr/rap/a12-601/a12-6011.pdf*

SECONDE PARTIE

PERMETTRE AU RECOUVREMENT D'ACCOMPLIR SA MISSION

I. LES PROGRÈS OBSERVÉS DANS L'IDENTIFICATION ET L'OBTENTION DE RENSEIGNEMENTS DOIVENT ÊTRE PÉRENNISÉS

A. L'ÉLARGISSEMENT DES PROCÉDURES ET FICHIERS UTILISÉS PAR LES ACTEURS DU RECOUVREMENT LEUR A PERMIS DE RÉALISER DES PROGRÈS NOTABLES DANS L'IDENTIFICATION DES DÉBITEURS

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont constaté, **l'identification des redevables et des moyens financiers dont ils disposent pour honorer leurs obligations de paiement est un enjeu fondamental**. Dès la fin des années 1980, plusieurs fichiers informatiques ont été créés afin d'obtenir des informations précises sur les redevables et sur leur situation bancaire. C'est par exemple le cas du **fichier national des comptes bancaires** (Ficoba), qui permet à la DGFiP d'avoir des informations sur les titulaires des comptes et sur les caractéristiques du compte, par exemple pour lancer une saisie. L'interrogation du fichier permet d'obtenir des informations en quelques heures seulement.

Le fichier national des comptes bancaires et assimilés

Ce fichier national, créé par l'arrêté du 14 juin 1982 relatif à l'extension d'un système automatisé de gestion du fichier des comptes bancaires, **liste tous les comptes bancaires ouverts en France** (comptes courants, comptes d'épargne, comptes-titres, etc.). Il permet de suivre les opérations d'ouverture, de modification ou de clôture d'un compte en donnant des informations sur l'établissement bancaire concerné (nom et adresse), sur l'identité du ou des titulaires, sur les caractéristiques du compte (numéro, type), sur la date et la nature de l'opération déclarée. Ce fichier est alimenté et actualisé par les banques. L'administration fiscale, les officiers de police judiciaire, certains juges, les notaires en charge d'une succession, des huissiers et certains agents de la caisse d'allocations familiales peuvent avoir accès à ce fichier.

Source : service-public.fr

Si la base Ficoba est très conséquente, **la création d'un traitement informatisé de simplification de la gestion des informations de recoupement (SIR) par un arrêté du 28 avril 1987 a donné accès au comptable public à des informations bien plus diverses**. Ce fichier regroupe en effet des informations détenues par la DGFiP ou des informations qui lui ont été communiquées par des tiers, en vertu de leurs obligations légales. Ce dispositif avait été créé pour simplifier l'impôt, en adressant aux contribuables une déclaration préremplie, et pour faciliter les opérations de contrôle et de recouvrement.

Dans le cadre de la fonction « recherche de renseignement et identification des redevables » de la mission recouvrement, **des progrès importants ont eu lieu ces dernières années et pourraient encore s'accroître avec les réformes récentes**. Le comptable public a d'abord eu **accès aux déclarations préalables à l'embauche**, de manière « manuelle », afin de savoir par qui un tel redevable était employé. Alors que les trajectoires professionnelles des individus sont parfois heurtées, avec des employeurs plus difficiles à identifier ou des changements d'emploi plus fréquents**, la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) pour l'impôt sur le revenu pourrait faciliter les efforts d'identification des redevables**. En effet, chaque mois, l'employeur doit demander à la DGFiP les taux applicables à ses salariés. C'est à cette occasion que **le comptable public pourrait obtenir des informations capitales sur la localisation et les revenus des débiteurs**.

La question de la localisation des revenus, savoir qui les verse et quelle en est la nature, est devenue cruciale. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux doivent ajouter que **le PAS ne saurait être considéré comme la solution miracle pour augmenter les taux de recouvrement**. En effet, cela ne pourra pas aider au recouvrement des sommes dues par les populations les plus fragiles, que celles-ci soient sans emploi ou que leurs ressources soient insuffisantes. En outre, l'une des personnes auditionnées par vos rapporteurs spéciaux a souligné les effets malheureux que pouvaient avoir les demandes de saisie sur salaire adressées aux employeurs : il est arrivé qu'un employeur décide de licencier une personne récemment employée en apprenant qu'elle avait des dettes auprès de l'administration fiscale.

Ces progrès permettent néanmoins d'**augmenter le nombre de poursuites lancées à l'encontre des débiteurs et, finalement, d'en améliorer l'efficacité**. Les personnes auditionnées par vos rapporteurs spéciaux ont en effet toutes souligné les efforts réalisés dans ce domaine, efforts qui, selon elles, commencent à porter leurs fruits.

B. SI CES EFFORTS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS, ILS NE SUFFIRONT SANS DOUTE PAS À AMÉLIORER DURABLEMENT LES TAUX DE RECOUVREMENT

Ces fichiers ont pu prouver leur utilité au cours du temps pour faciliter le recouvrement. Cependant, ils n'ont pas eu d'effet marqué sur les taux de recouvrement. En effet, **pour pouvoir utiliser ces fichiers, il faut préalablement avoir fiabilisé les informations disponibles sur le redevable, et notamment son état-civil**. S'il y a une erreur dans le nom de famille, les fichiers ne permettent pas de faire ressortir les occurrences proches du nom recherché. L'identification fiable des débiteurs et la recherche de renseignements vont donc de pair.

Le recoupement des données entre, d'une part, le répertoire national d'inscription des personnes physiques (RNIPP) et, d'autre part, le référentiel national d'identités fiscales (PERS) est **strictement encadré par la Commission nationale de l'informatique et des libertés** (CNIL). D'après une délibération de la CNIL du 17 mars 2016[1], la DGFiP peut collecter les NIR (numéros d'inscription au répertoire), afin d'interroger ensuite le RNIPP pour fiabiliser ses identifiants fiscaux, mais seulement sur la base du volontariat. Les modalités de cette collecte sont ainsi assez étroites, seuls étant concernés les contribuables disposant d'un identifiant fiscal non certifié au regard du RNIPP et utilisant déjà le téléservice impots.gouv.fr. Enfin, dans ce téléservice, c'est la DGFiP qui présente les données d'état-civil dont elle dispose (nom de naissance et d'usage, date et lieu de naissance) et c'est donc au contribuable de les corriger, ou non**. La portée de cette action de fiabilisation peut donc s'en trouver réduite.**

Certains acteurs du recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement ont obtenu **l'accès à un fichier qui a un lien direct avec les produits recouvrés : le système d'immatriculation des véhicules (SIV**). Ce dernier a **deux emplois en termes de recouvrement** : pour **lancer des procédures de saisie de véhicules** ou bloquer la cession du véhicule en cas d'impayés ; pour **vérifier que la personne qui a reçu l'avis d'amende ou de FPS était bien titulaire du certificat d'immatriculation au moment des faits**. La dématérialisation des échanges permet d'avoir une réponse sous 24 heures.

La DGFiP et l'Antai y ont ainsi accès, cette dernière ayant besoin d'identifier les titulaires des certificats d'immatriculation afin de pouvoir

---

[1] *Délibération n° 2016-069 du 17 mars 2016 portant avis sur un projet d'arrêté du ministère des finances et des comptes publics autorisant la création, par la direction générale des finances publiques, d'un traitement automatisé de données à caractère personnel permettant la fiabilisation des états civils des usagers utilisant la transmission par voie électronique des déclarations des revenus et de leurs annexes (demande d'avis n° 1916975). Accessible ici : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000032510088&fastReqId=873799230&fastPos=1*

leur envoyer les avis de paiement. Pour le comptable public, c'est un outil essentiel pour lancer des oppositions au transfert du certificat d'immatriculation (OTCI – procédure inscrite à l'article L. 322-1 du code de la route). Les OTCI permettent ainsi d'empêcher à un débiteur de céder son véhicule et donc d'en retirer un revenu. C'est souvent une procédure qui fait « réagir » les redevables et qui est utilisé en dernier ressort, souvent pour les personnes qui n'ont ni travail, ni compte en banque, ni ressources connues. C'est également un moyen utilisé par la DGFiP pour forcer les individus concernés à signaler un changement d'adresse, cette procédure pouvant en effet être utilisée contre le titulaire du certificat d'immatriculation qui n'aurait pas effectué cette démarche.

Cependant, **l'existence d'un fichier unique n'est pas de nature à résoudre l'ensemble des difficultés liées au suivi des cessions de véhicules. C'est un outil qui doit être fiabilisé.** La Cour des Comptes a rappelé, dans ses rapports annuels de 2014 et 2018, que le SIV souffrait encore de nombreuses défaillances liées à une mise à jour incomplète des adresses des propriétaires. Ainsi, **près de 6 % des contraventions émises à partir des données du SIV étaient encore envoyées à des adresses erronées en 2018.** La Cour des comptes avait alors insisté sur la nécessité pour le Gouvernement de conduire des campagnes afin de sensibiliser les citoyens à leurs obligations déclaratives en cas de cessions du véhicule ou de changement d'adresse. Beaucoup méconnaissent en effet la procédure, aujourd'hui entièrement réalisable par internet, ou la sanction encourue.

L'accès au SIV pourrait également être élargi. Les **magistrats de la Commission du contentieux du stationnement payant** demandent par exemple à y avoir accès. Lorsqu'un requérant clame qu'il a cédé son véhicule, mais que la preuve fait défaut, la CCSP pourrait ainsi vérifier ses affirmations à l'aide du fichier. En outre, **permettre à la juridiction de s'assurer de la bonne identité du titulaire du certificat d'immatriculation générerait sans doute un gain d'efficacité et de temps**.

Recommandation n°9 : modifier les dispositions législatives du code de la route relatives au droit d'accès au système d'immatriculation des véhicules pour y inclure la Commission du contentieux du stationnement payant. Poursuivre, en parallèle, les campagnes d'information destinées à fiabiliser le système d'immatriculation des véhicules.

II. LA DÉPÉNALISATION DU STATIONNEMENT PAYANT ENGENDRE DES DIFFICULTÉS PONCTUELLES QUI N'ONT PAS ÉTÉ ANTICIPÉES AVANT SA MISE EN ŒUVRE

A. LE STATIONNEMENT GRATUIT POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À LA RECRUDESCENCE DES FAUSSES CARTES

Le stationnement est gratuit pour les personnes titulaires d'une carte européenne de stationnement (CES), valide jusqu'en 2026, **ou d'une carte mobilité inclusion** (CMI), le document destiné à progressivement remplacer la CES. Cette gratuité vaut également, d'après une décision de la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), si la carte est montrée a posteriori, par exemple lors de l'exercice du recours administratif préalable obligatoire ou devant la CCSP.

Cette gratuité, que vos rapporteurs spéciaux ne remettent bien sûr pas en cause, a pourtant eu des effets adverses : (i) une **recrudescence de l'utilisation de cartes falsifiées**, en particulier pour la CES ; (ii) un **contentieux important devant la CCSP**. En effet, même si le stationnement est gratuit pour les personnes à mobilité réduite, toutes les collectivités territoriales ne respectent pas cette disposition, soit parce que leurs agents sont mal informés, soit parce que la carte n'était pas visible lors du contrôle ou encore parce qu'elles préfèrent sanctionner automatiquement, quitte à revenir après sur leur décision, que laisser place à un abus et perdre des recettes.

Pour autant, **l'émission de forfaits de post-stationnement à l'encontre des personnes titulaires d'une CMI ou d'une CES peut les placer dans une situation financière très difficile**. En effet, l'un des éléments obligatoires à tout recours devant la CCSP est d'avoir au préalable payé le forfait de post-stationnement ou le FPS majoré qui est contesté. Cette disposition visait à empêcher tout recours dilatoire. Toutefois, **il semble paradoxal, voire ubuesque, que des personnes bénéficiant de la gratuité du stationnement dussent payer le forfait majoré pour défendre ce droit à la gratuité.** Or, derrière cette situation absurde se cachent des cas dramatiques. Vos rapporteurs spéciaux ont ainsi appris que certaines personnes devaient plusieurs milliers d'euros au titre de FPS majorés impayés, sanctions qu'elles ne peuvent pas contester puisqu'il leur est impossible de régler, au préalable, une telle facture. **Cela laisse donc un certain nombre de requérants définitivement redevables de sommes pourtant légalement indues**.

Vos rapporteurs spéciaux recommandent donc de revenir sur l'obligation de paiement préalable pour les personnes à mobilité réduite titulaire d'une carte mobilité inclusion ou d'une carte européenne de stationnement, en attendant que cette dernière, plus facilement falsifiable,

soit remplacée. Cette disposition relève du domaine législatif (article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales).

Vos rapporteurs spéciaux soutiennent également les actions entreprises par des associations d'élus locaux (GART, France urbaine, Association des maires de France), par l'association APF France Handicap, par l'association des ingénieurs territoires de France (AITF), par des représentants des collectivités et par des représentants de l'État visant à **sensibiliser les agents à la détection des fausses cartes**. Ce groupe de travail a ainsi publié un document à destination de l'ensemble des collectivités territoriales pratiquant le stationnement payant. Sur ce point**, la coopération avec la délégation ministérielle à l'accessibilité et avec la direction générale de la cohésion sociale doit être poursuivie.**

Il est vrai que, pour les agents en charge du contrôle du stationnement, qu'ils soient employés par des prestataires ou directement par la commune, il est extrêmement difficile de vérifier l'authenticité des CMI ou des CES, placées sous le pare-brise. En outre, comme le relève le GART, les agents en charge du contrôle du stationnement payant ne peuvent pas eux-mêmes sanctionner ce type de fraude, ils doivent recourir aux agents de la police nationale, qui, de leur côté, ont dû mal à agir hors cas de flagrant délit.

Recommandation n°10 : dispenser du paiement préalable du FPS ou du FPS majoré les personnes à mobilité réduite titulaires de la carte mobilité inclusion ou de la carte européenne de stationnement. Poursuivre les travaux au sein du groupe de travail réunissant les associations d'élus locaux et les représentants de l'État sur le sujet de la falsification des cartes de stationnement et sur sa prévention.

Il a ainsi été plusieurs fois mentionné à vos rapporteurs spéciaux que la **gratuité du stationnement pour les personnes à mobilité réduite avait conduit à des abus et notamment à une recrudescence de l'utilisation de fausses cartes**. Ainsi, dans certaines villes, ce serait presque 13 % à 14 % des automobilistes contrôlés qui auraient apposé l'une des deux cartes de stationnement sur leur pare-brise, voire 90 % dans certaines rues de Paris. **Aucune des deux cartes n'est en outre attachée au propriétaire du véhicule, sa possession étant personnelle**. Cela veut dire qu'elle peut être utilisée par un automobiliste qui transporte le titulaire d'une carte mobilité inclusion ou d'une carte européenne de stationnement. Pour tenter de limiter les abus, la CCSP a estimé dans une décision du 21 janvier 2019 qu'un « *requérant invoquant l'exonération de la redevance de stationnement instituée au profit des personnes handicapées et produisant à cet effet la copie de la carte européenne de stationnement émise au bénéfice d'un tiers,* ***sans faire état de circonstances justifiant l'utilisation de ladite carte dans l'intérêt de cette tierce personne,***

encourt une amende pour recours abusif[1] ». Sans cette précaution, **il est en effet à craindre que certains abus ne soient pas sanctionnés, ce qui pourrait nuire à l'acceptabilité sociale du dispositif et donc, finalement, aux personnes à mobilité réduite**.

B. LES USURPATIONS ET CESSIONS DE VÉHICULES : UNE DOUBLE-PEINE POUR LE TITULAIRE DU CERTIFICAT D'IMMATRICULATION

La Commission du contentieux du stationnement payant reçoit un nombre significatif de requêtes dans lesquelles les redevables expliquent que la cession de leur véhicule n'a pas été prise en compte. Il peut ainsi y avoir eu des retards ou des dysfonctionnements dans la mise à jour des certificats d'immatriculation, perturbations qui peuvent relever ou non de la responsabilité de la personne qui a cédé son véhicule, l'application informatique ayant elle-même été victime de plusieurs pannes.

Plus globalement, **l'un des éléments qui différencie les amendes de circulation des forfaits de stationnement est l'impossibilité légale, pour ces derniers, de désigner le conducteur effectivement responsable**, une disposition rappelée par la Commission du contentieux du stationnement payant dans sa jurisprudence. Si vos rapporteurs spéciaux comprennent l'origine de cette disposition, qui vise à éviter une cascade de désignation, ce qui empêcherait tout recouvrement, ils observent également que cette faculté, qui existe pour les amendes de circulation, n'a pas conduit à faire chuter leur taux de recouvrement. Ils recommandent donc d'**introduire cette possibilité, afin que le véritable utilisateur du véhicule soit aussi celui qui doive en assumer la mauvaise utilisation.** C'est là également un enjeu civique.

Un sort similaire réservé aux personnes victimes du vol ou de la destruction de leur véhicule ou encore d'une usurpation de leur plaque d'immatriculation. **Pour contester les forfaits de post-stationnement majorés, elles doivent, comme tout requérant, payer au préalable les sommes dues**. Vos rapporteurs spéciaux constatent que **les redevables d'amendes forfaitaires bénéficient d'une situation plus favorable** : l'article L. 529-10 du code de procédure pénale dispense ces personnes de consigner le montant de ces amendes, sous réserve qu'elles produisent un récépissé de dépôt de plainte pour vol ou destruction du véhicule ou usurpation de la plaque d'immatriculation. **Une exception relative aux forfaits de post-stationnement pourrait donc être introduite par voie législative**, afin que ces requérants ne souffrent pas d'une double peine.

---

[1] *Si la Commission du contentieux du stationnement payant juge une contestation abusive, elle peut prononcer à l'encontre du requérant une amende d'un montant maximum de 2 000 euros (article R. 2333-120-59 du code général des collectivités territoriales).*

L'abandon du paiement préalable obligatoire pour les personnes à mobilité réduite et pour les personnes victimes du vol ou de la destruction de leur véhicule ou de l'usurpation de leur plaque d'immatriculation

Selon la Commission du contentieux du stationnement payant, si l'abandon de cette exigence pour ces deux catégories de redevables lui paraît judicieux, cela pourrait poser une nouvelle contrainte en termes de procédure. Il a ainsi été expliqué à vos rapporteurs spéciaux que **ces exceptions n'auraient de portée utile que si elles étaient accompagnées d'une mesure de suspension du recouvrement**, dès la saisine de la CCSP. Cette dernière parle d'un « certificat d'enregistrement d'une requête recevable ». En cas de rejet, la décision devrait être notifiée au comptable public concerné. La gestion de ces exceptions pourrait générer des lourdeurs de procédures et ralentir le bon fonctionnement de la CCSP, qui n'a pas encore réglé tous les problèmes auxquels elle a dû faire face durant sa phase d'installation.

Recommandation n°11 : dispenser de paiement préalable, à l'image de ce qui est prévu dans le code de procédure pénale pour les amendes forfaitaires, les personnes disposant de documents pouvant attester qu'elles ont cédé leurs véhicules, que leur véhicule a été volé ou détruit, ou encore qu'elles sont victimes d'une usurpation de leur plaque d'immatriculation.

C. LES VÉHICULES IMMATRICULÉS À L'ÉTRANGER : DES CONVENTIONS INTERNATIONALES DE RECOUVREMENT INAPPLICABLES

Avec la dépénalisation du stationnement payant, les conventions internationales ratifiées par la France pour faciliter le recouvrement des amendes de circulation et de stationnement sont devenues caduques pour tout ce qui a trait au stationnement payant. Les communes transfrontalières ont été les premières touchées et certaines d'entre elles ont constaté une baisse importante des recettes tirées du stationnement payant. Dans certaines communes, la proportion de forfaits de post-stationnement émis à l'encontre de véhicules étrangers peut en effet atteindre 40 %. **Outre le manque à gagner** pour les collectivités, et pour l'État en cas de FPS majorés, **cela nuit également aux objectifs premiers de la réforme, telle la lutte contre les « véhicules ventouses »**. **C'est aussi un enjeu d'acceptabilité sociale et de civisme** : il pourrait y avoir un effet désincitatif si nos concitoyens considéraient qu'ils n'étaient pas traités de manière équitable vis-à-vis des conducteurs étrangers.

Le problème du recouvrement et des véhicules étrangers est d'une ampleur bien moindre pour les amendes de circulation, du fait de l'applicabilité des conventions internationales, qui couvrent aujourd'hui 20 pays[1]. Les personnes auditionnées par vos rapporteurs spéciaux

[1] *Liste des pays concernés : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Estonie, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse.*

s'accordent à dire que **le paiement des amendes de circulation par les titulaires de véhicules immatriculés à l'étranger a connu une amélioration substantielle, avant de se stabiliser ces dernières années**. En 2018, le taux d'amendes payées par les étrangers après un contrôle automatisé était ainsi de 67 %, un taux proche de l'année 2017 (66,8 %) mais en légère baisse par rapport à l'année 2016 (69,8 %). Pour les amendes infligées par procès-verbal électronique, ce taux de paiement est bien plus décevant, puisqu'il a baissé de sept points de pourcentage entre 2016 et 2018 (46 % contre 39,5 %). **Les disparités de paiement entre les pays européens sont très fortes** : plus élevé que le taux français de 78 % pour les Pays-Bas, proche de 75 % pour l'Allemagne ou l'Autriche, mais bien en deçà pour certains pays comme l'Italie (60 %) ou l'Espagne (50 %).

La directive (UE) 2015/413 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 **facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, dite directive « Cross-border »,** permet aux États membres d'avoir accès aux données nationales relatives à l'immatriculation des véhicules afin de pouvoir engager des poursuites contre un conducteur immatriculé dans un autre pays de l'Union ou de lui envoyer l'avis de contravention. **La directive « Cross-border » se limite cependant à huit catégories d'infractions** : excès de vitesse, défaut de port de la ceinture de sécurité, franchissement d'un feu rouge, conduite en état d'ébriété, conduite sous l'influence de stupéfiants, défaut de port du casque, circulation sur voie interdite, usage illicite d'un téléphone portable en conduisant un véhicule.

Toutefois, étant donné les montants en jeu, il est souvent difficile de mobiliser des magistrats étrangers pour qu'ils relancent les poursuites en cas d'impayés. Vos rapporteurs spéciaux estiment néanmoins que **le Parlement et le Gouvernement doivent soutenir la renégociation de la directive « Cross-border » au niveau européen**, afin d'y faire entrer le stationnement, mais aussi les nouveaux produits amendes (amendes forfaitaires délictuelles, amendes introduites par le projet de loi d'orientation des mobilités).

Le GART s'est associé à France Urbaine et à l'AITF pour porter cette revendication, par l'intermédiaire d'une contribution commune dans le cadre de la consultation de la Commission européenne sur la refonte de la directive (consultation ouverte du 15 mars 2019 au 12 avril 2019). L'AITF a également soutenu l'élargissement de la directive aux infractions de stationnement gênant ou très gênant. Après cette phase de recueil des avis sur l'initiative de la Commission, une phase de consultation publique sera ouverte au premier semestre 2020. **La directive renégociée ne devrait donc pas être adoptée avant le troisième trimestre 2021**.

Recommandation n° 12 : soutenir l'élargissement de la directive « cross-border » aux infractions de stationnement, qu'elles relèvent du domaine pénal ou administratif, ainsi qu'aux nouveaux produits amendes.

D. LES VOITURES DE LOCATION : UN PROBLÈME EN VOIE DE RÉSORPTION

L'ensemble des sociétés de location de véhicules de courte durée ont inclus, dans leurs contrats d'utilisation, une clause stipulant que c'est au conducteur du véhicule de payer les amendes reçues lors de sa location. Or, en sortant du champ pénal, les forfaits de post-stationnement ne faisaient plus partie de ces dispositifs. En outre, la désignation du conducteur réel est interdite **pour les FPS**. **Les sociétés ont donc dû modifier leurs conditions générales de location**. Aujourd'hui, **ce qui a pu être un problème majeur les premiers mois de l'entrée en vigueur de la réforme du stationnement payant est devenu un sujet mineur**, mis à part, comme cela a pu être dit à vos rapporteurs spéciaux, pour une société de location de véhicules, qui continue de contester devant la Commission du contentieux du stationnement payant les FPS qu'elle reçoit. L'Antai dialogue également avec les sociétés de location sur ce sujet. Une plateforme a ainsi été mise à leur disposition, en particulier pour les amendes de circulation et pour la désignation des conducteurs.

Vos rapporteurs spéciaux estiment donc que le problème du traitement des FPS par les sociétés de location s'est résorbé de lui-même. Toutefois, une difficulté demeure, en cas d'envoi tardif de l'avis de paiement du FPS : dans ce cas, la société de location peut manquer de temps pour se retourner contre le conducteur (ex. si les conditions générales de location ont prévu que la société pourrait prélever des sommes liées au paiement d'amendes ou de forfaits de post-stationnement dans un délai de 30 jours après la fin de la location). Cependant, ces cas sont plutôt isolés. Il est rare que le traitement et l'envoi de l'avis de paiement du FPS prenne plus de quinze jours. Ce délai est un délai « technique », l'Antai devant présenter aux collectivités territoriales en cycle complet les avis de paiement pour qu'elles les valident avant envoi.

III. L'INFORMATIQUE, COURROIE DU SYSTÈME DE RECOUVREMENT, FAIT AUJOURD'HUI FACE À UN BESOIN URGENT DE MODERNISATION

A. LE LOGICIEL AMD N'EST PLUS ADAPTÉ AU PÉRIMÈTRE ET AUX ENJEUX ACTUELS DU RECOUVREMENT ET DOIT ABSOLUMENT ÊTRE RÉNOVÉ

1. AMD : un logiciel trop limité pour la mission du recouvrement

L'application AMD [amendes] est l'application historique dédiée au recouvrement des amendes, et maintenant aux forfaits de post-stationnement. C'est un **outil de conception ancienne**, déployé depuis plus de 25 ans.

La première difficulté est l'**inadaptation du logiciel AMD au volume des amendes et des forfaits de post-stationnement** qui y sont aujourd'hui traités. Un logiciel créé à une époque où il y avait une amnistie sur les amendes tous les sept ans ne peut plus fonctionner aussi bien de nos jours, en particulier quand de nouveaux produits s'ajoutent à ceux déjà présents dans le système.

L'obsolescence technologique du logiciel soulève en outre trois problèmes d'utilisation. Tout d'abord, **les effectifs les plus familiarisés à l'écriture du programme partent aujourd'hui à la retraite** et les jeunes générations ne sont plus sensibilisées à ce langage informatique ancien, ce qui nécessite un temps de formation et d'adaptation plus long. Deuxièmement, **les besoins fonctionnels des acteurs du recouvrement ne peuvent pas tous être pris en compte par AMD**. Il est par exemple impossible d'enrichir les adresses des débiteurs, de rentrer les coordonnées de plusieurs employeurs, de lancer de manière automatisée des poursuites sur plusieurs amendes de circulation ou forfaits de post-stationnement, d'avoir accès aux amendes d'un contrevenant gérées par d'autres départements ou encore d'avoir une vision historicisée des tiers saisis. De même, les employeurs qui figurent dans la base de données du logiciel sont ceux de 2017, alors que le prélèvement à la source permet de connaître ceux de 2019. Enfin, **le logiciel AMD ne peut pas interagir avec certaines applications comptables**, ce qui oblige à des ressaisies manuelles, potentiellement sources d'erreurs.

La volumétrie importante et la complexité croissante du recouvrement, conjuguées à un système dont la conception est ancienne et sur lequel l'ajout de fonctionnalités est limité, conduisent vos rapporteurs spéciaux à insister sur la nécessité de rénover au plus vite le logiciel de recouvrement. **Or, cela ne semble pas être la trajectoire aujourd'hui empruntée par le Gouvernement, le premier projet de remplacement s'étant soldé par un échec coûteux**.

2. Rocade : un échec coûteux

Le projet Rocade consistait en une refonte de l'application AMD. Le budget initial alloué au projet était de 35 millions d'euros. Il devait tout d'abord être en partie financé par le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». La première phase, celle de la recherche des financements et du prestataire, a pris plus du temps que ce qui avait été anticipé par le ministère.

Vos rapporteurs spéciaux ont parfois eu l'impression que la DGFiP présentait l'abandon du projet Rocade comme un « mal pour un bien ». En réfléchissant à la réorganisation de la mission recouvrement, la DGFiP aurait ainsi estimé qu'il lui serait plus bénéfique de développer une application qui mutualiserait le recouvrement forcé de différents produits, des impôts aux amendes, en passant par les produits locaux ou les recettes non fiscales. Le passage de l'approche « métier » à l'approche « débiteur » se matérialiserait ainsi par une application informatique commune. Il semblait en outre possible à la DGFiP de pouvoir rapidement livrer ce nouveau logiciel. **Si vos rapporteurs spéciaux ne remettent en doute ni la véracité de cette explication, ni le bénéfice que pourrait apporter une telle application, ils constatent cependant que l'abandon du projet a été décidé tardivement, après un avis négatif de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État** (Dinsic).

Les réserves exprimées par la Dinsic sur le projet Rocade

- **Le pilotage du projet** : quasiment tout le projet, porté par l'Antai, avec une expertise métier de la DGFiP, était sous-traité, y compris la définition des modules principaux de l'application ;

- **La durée initiale du projet, de sept ans**, était jugée trop longue par la Dinsic : il y aurait eu des évolutions technologiques entre-temps, des changements dans les exigences qui auraient requis de nombreux avenants au contrat. Cette durée estimée de sept ans avait en outre été précédée de cinq années d'études afin de déterminer le périmètre fonctionnel et technique du projet pour élaborer le cahier des charges et lancer l'appel d'offres ;

- **La capacité de Rocade à devenir une plateforme pour le recouvrement forcé** n'était pas visible. La solution était faiblement modulable et il y n'y avait qu'un faible potentiel de mutualisation des différents « blocs » du logiciel ;

- **La période de transition entre le logiciel AMD et le nouveau système Rocade était porteuse de grandes incertitudes** : le logiciel AMD aurait été décommissionné au plus tôt en 2026, avec, entre-temps, une utilisation en parallèle des deux logiciels, avec donc un double coût de maintenance.

Source : Avis sur le projet Rocade envoyé par le Directeur interministériel du numérique et du système d'information et de la commission de l'État au Secrétariat général du ministère de l'intérieur le 20 novembre 2017.

Cet avis avait en outre été sollicité après le lancement de l'appel d'offres pour le choix de la prestation de la maîtrise d'œuvre, contrairement aux règles en vigueur. **Le coût de cet « échec heureux » est d'au moins sept années de perdues dans la quête d'un meilleur recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement**. C'est aussi, d'après les données transmises par la DGFiP à la Dinsic en amont de sa saisine, **plus d'1,7 million d'euros investis**, auxquels s'ajoutent près de 350 000 euros (AE=CP) au titre du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage du projet, notifié à la société bénéficiaire le 11 avril 2017 pour une durée de 48 mois, avant d'être résilié par décision du 14 mars 2018.

Le coût du projet Rocade : une source d'incertitudes

Vos rapporteurs spéciaux ont eu de grandes difficultés à obtenir des données fiables et agrégées sur le coût du projet Rocade :

- Selon la DGFiP, le coût s'est élevé à 1,04 million d'euros (879 000 euros pour les spécifications générales et 158 000 euros pour l'assistance au pilotage) ;

- Selon la Dinsic, qui tient compte des coûts directs et indirects cumulés pour 2017, les sommes engagées seraient de l'ordre de 1,75 million d'euros (1,034 million d'euros hors titre 2 et 713 000 euros pour le titre 2) ;

- Selon l'Antai, qui avait bénéficié d'un abondement de son budget de cinq millions d'euros (AE=CP), le décompte définitif du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage de projet s'élève à 346 254 euros.

3. RocSP : un remplaçant qui se fait attendre…

Tel qu'il a été présenté à vos rapporteurs spéciaux, **le logiciel RocSP (recouvrement du service public), en charge de remplacer AMD, semble prometteur** : outil commun de recouvrement, vision consolidée du compte du redevable, approche globale et coordonnée des actions en recouvrement à engager, recouvrement supplémentaire du fait de l'impact de la mutualisation des créances sur le seuil des poursuites. Le gain estimé serait ainsi de près de 200 millions d'euros par an. **Cependant, ce remplaçant se fait attendre.**

Le projet de la DGFiP s'appuie sur un succès : l'application RSP, chargée du recouvrement forcé des impôts des professionnels. Alors qu'il fonctionne pleinement depuis juin 2018, ce logiciel, lancé dès 2009, semble avoir donné toute satisfaction aux agents de la DGFiP. **L'objectif serait donc d'étendre progressivement les fonctionnalités de cette application à l'ensemble des créances que doit recouvrer la DGFiP**, afin d'en mutualiser les bénéfices. Une première étape est en cours et concerne les créances fiscales des particuliers (une expérimentation sera menée au second semestre de l'année 2020 pour une mise en œuvre en 2021). RocSP devrait ensuite intégrer les amendes d'ici la fin de l'année 2022 / le début de l'année 2023.

Le logiciel RSP

L'arrêté du 13 septembre 2013 relatif à la mise en service par la DGFiP d'un traitement automatisé de gestion du recouvrement contentieux des impôts et d'aide à l'organisation du contentieux de recouvrement est à l'origine de l'application « refonte des systèmes de paiement » (RSP). Ce traitement permet aux agents habilités de consulter l'ensemble des créances, des paiements intervenus sur ces créances et la situation fiscale des redevables concernés ; de créer, gérer et consulter l'ensemble des actions de recouvrement entreprises à l'encontre de ces redevables ; de renseigner et de consulter les informations relatives aux tiers détenteurs et aux informations nécessaires aux actions en recouvrement ; de traiter les créances des redevables pouvant être admises en non-valeur.

Source : légifrance

Vos rapporteurs spéciaux attendent néanmoins de voir comment les procédures de poursuites seront utilisées et comment les agents de la DGFiP prendront en compte la nature très différente des produits qu'ils devront recouvrer, ainsi que la priorité qui sera donnée à chacun et la façon dont se coordonneront les équipes en charge du recrutement.

Le bon fonctionnement de RSP pour les professionnels et son extension aux créances des particuliers demandent à la fois des effectifs (près de 25 équivalents temps plein) et des moyens. La DGFiP a en effet fait le choix, contrairement au projet Rocade, de très peu externaliser et de recourir davantage aux compétences internes. Quant aux moyens financiers, la DGFiP travaille en étroite coopération avec la direction du budget. **L'objectif serait, comme pour Rocade, de mettre à contribution le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »** étant donné qu'une partie majeure des gains escomptés proviendrait des amendes de circulation[1].

Pour le moment, cela ne semble pas être le chemin pris par le Gouvernement. En effet, **le projet devrait être financé par les crédits accordés à la DGFiP et, le cas échéant, par le Fonds pour la transformation de l'action publique[2]**. En effet, **le budget dédié aux projets informatiques de la DGFiP est trop faible pour lui permettre de couvrir un tel besoin de financement et finance surtout les opérations de maintenance**[3]. Vos

[1] La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances pourrait toutefois s'opposer à un tel procédé. En effet, l'article 21 dispose que, « sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale ».

[2] Pour l'année 2019, toutefois, le projet est financé à hauteur de 500 000 euros par le Fonds de transformation ministériel du secrétariat général des ministères économiques et financiers et à hauteur de 4,65 millions d'euros par le fonds de concours « Participation au financement des projets informatiques RocSP et ICAM ». Cette dernière part correspond au transfert des crédits attribués à l'Antai au titre du projet Rocade (5 millions d'euros).

[3] Dans sa communication sur « Les systèmes d'information de la DGFiP et de la DGDDI » (avril 2019), la Cour des comptes relève que les dépenses d'exploitation et de maintenance

rapporteurs spéciaux constatent, avec une certaine inquiétude, que des études sont encore en cours pour préciser le coût total du projet, aux alentours de 50 millions d'euros. Alors que les coûts des projets informatiques sont régulièrement dépassés, vos rapporteurs spéciaux ayant pu le constater dans leur examen du projet de loi de règlement pour 2018[1], ce manque de précision ne peut qu'appeler à faire preuve de prudence.

Le projet RocSP a-t-il bien appris des échecs de Rocade ? Conformément à la procédure dite de « l'article 3 », **la DGFiP soumettra le projet RocSP à l'avis de la Dinsic d'ici la fin de l'année 2019**. Vos rapporteurs spéciaux notent toutefois quelques éléments d'amélioration par rapport aux lacunes qui avaient conduit la Dinsic à émettre un avis négatif sur Rocade : un meilleur pilotage du projet, puisque la DGFiP a décidé d'assurer elle-même le suivi du projet ; une externalisation moins importante ; une construction « agile »[2]…

Ils regrettent toutefois que **d'autres recommandations n'aient pas été mieux prises en compte, s'agissant par exemple de la nécessité de se rapprocher des trésoreries pour connaître leurs besoins ou de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) pour apprendre de ses bonnes pratiques**. Cette recommandation n'a été suivie qu'a minima pour RocSP : réutilisation des besoins exprimés pour Rocade ; quelques contacts seulement avec l'Acoss. En effet, si la Dinsic reconnait que les missions de recouvrement de l'Acoss et de la DGFiP sont différentes, il aurait au moins été bénéfique de partager réflexions et bonnes pratiques.

---

représentent respectivement 62 % et 20 % du budget informatique total de la DGFiP, ce qui ne laisse quasiment aucune place aux nouveaux projets.

[1] *Contribution de MM. Thierry Carcenac et Claude Nougein, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.*

[2] *C'est, pour reprendre les termes que la Dinsic utilise dans ses neuf principes clés de réussite des grands projets SI de l'État, le « Pensons grand et avançons petit ». La méthode « agile » consiste ainsi à développer successivement les modules du produit informatique. Tous les acteurs sont présents à chaque étape et valident, au fur et à mesure, les éléments livrés dans le cadre du projet. Chaque validation permet de passer à l'étape suivante. Cette méthode s'oppose à la méthode plus ancienne, dite « en V » : le maître d'ouvrage définit ses attendus et le maître d'œuvre doit lui livrer un produit fini complet. Le risque de cette méthode est celui dit de « l'effet tunnel », avec la livraison tardive d'un projet qui ne correspond pas aux attentes des métiers, qui ont pu évoluer.*

La Dinsic et les projets informatiques de l'État

La Dinsic est juridiquement rattachée au Secrétariat général du gouvernement (son budget est porté par le programme 129), mais fonctionnellement placée sous l'autorité du secrétaire d'État chargé du numérique, lui-même rattaché au ministère de l'action et des comptes publics. Cette situation devrait être prochainement clarifiée. La Dinsic intervient au niveau stratégique pour tous les projets informatiques qui relèvent du périmètre de l'État. Si les ministères et leurs directions en charge des systèmes d'information demeurent opérationnellement compétents, la Dinsic a davantage un rôle d'animation et de conseil. Les ministères doivent également lui soumettre pour avis tous les projets dont le coût est supérieur à neuf millions d'euros. La Dinsic ne se prononce pas en tant que tel sur les besoins métiers des ministères et de leurs administrations, elle regarde simplement les aspects techniques du projet ainsi que les perspectives de mutualisation.

Afin de garantir la sécurité et la conformité des grands projets informatiques de l'État, tout projet de plus de 9 millions d'euros doit, depuis le 1er août 2014 être soumis pour avis conforme au directeur de la Dinsic. C'est la procédure dite de « l'article 3 » du décret n° 2014-879 relatif au système d'information et de communication de l'État. Chaque projet est alors évalué selon cinq axes : stratégie, finances, gouvernance, réalisation et planning.

À terme, dans le cadre de son plan stratégique TECH.GOUV (« accélérer la transformation numérique du secteur public »), la Dinsic souhaite développer une offre de conseil interne pour davantage accompagner les projets en amont de leur construction.

Enfin, tous les quatre mois, la Dinsic publie un panorama des grands projets de systèmes d'information de l'État, qui lui permet ainsi d'assurer le suivi de ces grands projets.

Source : réponses au questionnaire adressé à la Dinsic

Ce nouveau logiciel pourrait enfin permettre à la DGFiP de fournir des informations plus détaillées sur le coût du recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement. C'est en tout cas ce que suggère le ministère de l'action et des comptes publics, qui estime qu'il serait aujourd'hui trop coûteux, en moyens humains et informatiques, d'affiner les données par catégorie d'amendes.

Recommandation n°13 : accélérer le déploiement du logiciel RocSP, en tirant les enseignements des échecs constatés lors du projet Rocade et en se nourrissant des expériences de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) et des besoins exprimés par les trésoreries. Adopter en parallèle un pilotage rigoureux du projet, afin d'éviter les dépassements de coûts et de délais fréquemment constatés pour les grands projets informatiques de l'État.

Dans un système comme celui du recouvrement des amendes, **beaucoup dépend finalement du bon fonctionnement du logiciel de recouvrement, véritable colonne vertébrale de la mission**.

B. LA DÉMATÉRIALISATION INCOMPLÈTE DES PROCÉDURES CONTRARIE LES ÉCHANGES ENTRE LES PARTIES PRENANTES AU RECOUVREMENT

1. La dématérialisation : un enjeu d'accessibilité et de coût

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont montré, **une part considérable du budget de certains acteurs de la chaîne du recouvrement, tels l'Antai ou la CCSP, est allouée aux dépenses de fonctionnement**, les dépenses d'éditique et d'affranchissement y occupant la première place. **Vos rapporteurs spéciaux estiment donc que l'un des leviers d'actions pour faire baisser le budget de la mission recouvrement, tout en maintenant un même niveau de performance, voire en l'améliorant, est de poursuivre les efforts entrepris en matière de dématérialisation et de numérisation**.

Il faut arriver à dématérialiser, pour les citoyens qui le souhaitent, l'ensemble des procédures de la chaîne du recouvrement. Aujourd'hui, l'Antai envoie 1,3 million de contraventions par courriel, sur un total de 26 millions de contraventions en 2018. Ce n'est pas tant que les débiteurs s'opposent à cette dématérialisation, c'est plutôt que cette option leur est rarement proposée. La dématérialisation présente trois avantages : un gain de temps, des économies et une participation au processus de modernisation de l'État.

Alors que l'application informatique de la CCSP, dont le coût est estimé à onze millions d'euros, un montant bien plus élevé que celui attribué aux projets de taille comparable, a connu de multiples déboires les premiers mois de sa mise en œuvre, elle est de surcroît demeurée longtemps incomplète. L'infocentre, outil dédié au pilotage statistique de la structure, n'a pas été livré en 2018 et il manque encore des fonctionnalités de recherche automatique. Par exemple, les cas de renonciation (lorsque le requérant ne fait pas suite à la demande de la CCSP lui enjoignant de compléter son dossier) sont identifiés manuellement.

La dématérialisation des procédures n'a concerné, dans un premier temps, que le travail interne à la CCSP et non les autres parties prenantes, la priorité ayant été donnée à la sécurisation du système de la CCSP, qui devait d'abord régler ses propres problèmes de performance. Ainsi, le portail destiné aux collectivités territoriales n'a été ouvert qu'à quelques collectivités le 17 septembre 2018, à titre expérimental. Son accès s'élargit progressivement depuis le mois de février 2019. Du fait du volume très important du contentieux en provenance de Paris, un dispositif de télétransmission avait toutefois été mis en place avec la ville. **Le portail destiné aux requérants, qui devait être disponible dès le premier trimestre 2018, n'a finalement été ouvert qu'à la fin du mois de mai 2019**. En attendant, les requérants devaient adresser leurs mémoires sur support papier, support ensuite numérisé par un prestataire et transmis à la CCSP

pour que les données soient manuellement injectées dans l'application informatique. L'ouverture de ce portail est bienvenue et devrait faire diminuer les dépenses de fonctionnement de la CCSP. Pour chaque dossier, le greffe envoie en moyenne sept à huit courriers.

L'évaluation du coût du projet informatique de la CCSP

Le budget d'investissement de la CCSP était, d'après le projet transmis à la Dinsic, de 11 millions d'euros, pour un coût complet de 14 millions d'euros. Or la Dinsic a rapidement attiré l'attention du ministère de l'intérieur sur le fait que ce coût ne prenait pas en compte les deux premières années de fonctionnement du système, formule qui doit pourtant être appliquée à l'ensemble des projets soumis à l'avis de la Dinsic. Il serait alors de 15,4 millions d'euros. En outre, les coûts de fonctionnement des deux premières années ne prenaient pas non plus en compte les frais d'affranchissement, qui ont un effet très important sur le coût complet, avec une prévision allant de 23,6 à 30 millions d'euros.

La Dinsic estimait cependant que le coût d'investissement était surévalué, du fait de l'impact incertain d'un certain nombre de facteurs (ex. volume des recours), de la modularisation de la réalisation et de l'architecture technique du système (multiplicité des plateformes). La Dinsic relevait en outre que les gains avaient certainement été mal évalués.

Source : annexe à l'avis de la Dinsic sur le projet de mise en œuvre du système d'information de la CCSP, 24 mars 2016

Une partie des retards observés à la CCSP s'explique par la difficulté qu'a eue le ministère de l'intérieur à trouver un prestataire qui accepte de développer l'application informatique de la CCSP. Le premier appel d'offres s'est révélé infructueux, tandis qu'un seul cabinet a répondu au second, avec beaucoup d'éléments du cahier des charges à revoir en cours d'élaboration. **Les infrastructures matérielles se sont, elles aussi, avérées insuffisantes face à la masse du contentieux et des requêtes**. Alors qu'ils étaient équipés de terminaux dits « clients légers », les agents de la CCSP ont rapidement fait face à des problèmes de capacités de mémoire de leurs équipements : ils ont donc dû changer d'équipements et demander que les serveurs à Paris soient doublés. Ce qui peut paraître anecdotique illustre en réalité **la difficulté que peut avoir l'État à conduire un projet informatique, dans tous ses aspects**.

Pourtant, la Dinsic avait attiré l'attention du ministère de l'intérieur sur certains écueils du projet, en refusant, lors de sa première saisine, d'émettre un avis conforme. Tout d'abord, chacun des trois systèmes d'information élaborés au profit de la CCSP était décorrélé des autres, la Dinsic ayant donc dû insister sur la nécessité de créer une gouvernance technique centralisée afin de bien s'assurer que ces systèmes puissent ensuite communiquer entre eux. L'une des principales craintes de la Dinsic s'est par ailleurs réalisée : le système d'information de la CCSP ne permet pas, dans les faits, un échange de données ; il s'appuie sur la

numérisation de documents papier. Ce n'est donc pas à proprement parler une « dématérialisation » des démarches. Avant que ne soit ouvert le portail à destination des particuliers, les agents de la CCSP devaient ressaisir chacun des éléments présents dans les requêtes des débiteurs.

Pour les citoyens, et afin de répondre partiellement au problème de fragmentation identifié par vos rapporteurs spéciaux, **il serait souhaitable que les systèmes d'information RAPO et FPS fassent l'objet d'une gouvernance commune entre l'État et les collectivités territoriales**, **afin d'offrir au redevable une vision d'ensemble** des forfaits de post-stationnement qu'il doit honorer et des procédures qu'il a pu lancer pour les contester. Cela lui éviterait de devoir se connecter à plusieurs portails. Cette voie d'amélioration suggérée par la Dinsic est totalement partagée par vos rapporteurs spéciaux. **À terme, il pourrait même être envisagé d'y intégrer les informations dont dispose l'ANTAI, qui permet déjà aux usagers d'avoir accès à leur dossier personnel**. Chacun aurait alors une vision complète du cycle de vie de ses amendes de circulation et de ses forfaits de post-stationnement.

Recommandation n°14 : encourager l'ensemble des acteurs de la mission recouvrement à poursuivre leurs efforts en matière de dématérialisation et à développer un portail unique, permettant à chaque débiteur d'avoir une vision d'ensemble du cycle de vie des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement dont il est redevable.

2. À terme, l'intégration du recouvrement dans le projet d'identité numérique ?

Certains pays comme l'Espagne ou le Portugal ont réalisé des progrès considérables en matière d'identité numérique. Au Portugal, les citoyens ont la possibilité d'adhérer à plusieurs « services » gérés au sein d'une unique carte. Cette carte a remplacé la carte d'identité, la carte de sécurité sociale, la carte électorale ou encore la carte délivrée à chaque contribuable. En ayant accès à ces informations, l'administration fiscale peut conduire plus facilement sa mission de recouvrement.

Tout ceci semble bien lointain en France, même si vos rapporteurs spéciaux ne peuvent nier les efforts de la Dinsic dans ce domaine. Elle pousse par exemple au développement de projets informatiques selon la méthode « agile », qui permet concrètement de découper le projet en modules indépendants pouvant ensuite être réutilisés dans d'autres systèmes d'information.

La **priorité doit cependant être donnée au développement du nouveau logiciel de recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de stationnement, pour éviter que cette courroie ne rompe et entraine avec elle tout le système du recouvrement.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 juillet 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de MM. Thierry Carcenac et Claude Nougein, rapporteurs spéciaux, sur le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement.

M. Claude Nougein, rapporteur spécial. – Lorsque Thierry Carcenac et moi-même avons décidé de nous intéresser au recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement (FPS) un an après l'entrée en vigueur de la réforme du stationnement payant, nous étions loin de nous attendre à une telle complexité.

Le recouvrement, c'est d'abord trois fonctions : identifier les redevables, leur proposer des solutions de paiement diversifiées et, enfin, les poursuivre s'ils ne veulent pas honorer leurs obligations. Tout cela semble simple. Pourtant, derrière cette mission, ce sont plus d'une dizaine d'acteurs qui doivent travailler ensemble et se coordonner.

Prenons un cas d'apparence simple : un automobiliste parisien revenant d'un week-end à Brive. Peu scrupuleux, il a reçu une amende pour excès de vitesse et un forfait de post-stationnement, qui remplace depuis le 1er janvier 2018 l'amende pour stationnement impayé. S'engage alors un véritable jeu de piste. Pour contester son FPS, envoyé par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (Antai), située à Rennes, il doit exercer son recours administratif préalable obligatoire à Brive et, éventuellement, contester la décision devant la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), installée à Limoges. S'il veut payer en argent liquide, il doit se rendre dans une trésorerie parisienne. De là, l'encaissement est signalé à la direction régionale des finances publiques de Bretagne et d'Ille-et-Vilaine, qui recalculera ensuite les sommes à reverser à la ville de Brive. S'il ne paye pas, l'Antai transformera son FPS en FPS majoré, qu'il pourra contester à Limoges et payer à Paris. La partie majorée ira à l'État. Si, dans le même temps, il souhaite contester son amende pour excès de vitesse, il doit le faire devant les officiers du ministère public du centre national de traitement de Rennes, le cas échéant devant ceux de Brive s'il y a besoin d'une analyse au fond. Si le cas est porté devant le juge judiciaire, le tribunal de Brive sera compétent.

Vous pouvez comprendre que tout ceci apparaisse bien obscur à nos concitoyens et même à tous les acteurs de la mission recouvrement. C'est pour cette raison que notre recommandation prioritaire vise à répondre à cette fragmentation. Nous proposons que soit instauré un point de contact

unique, auquel tous les acteurs du recouvrement pourraient avoir accès pour remonter leurs problèmes et leurs recommandations. Le dispositif est très coûteux pour l'État. Quand on cherche des pistes de baisse de la dépense publique, il faut aussi s'attaquer aux problèmes d'organisation managériale de l'administration publique, notamment des finances.

Nous proposons que soit instauré un point de contact unique, auquel tous les acteurs du recouvrement pourraient avoir accès pour remonter leurs problèmes et leurs recommandations. Ce point de contact serait assuré par un préfet coordonnateur, chargé de faire la liaison entre, d'une part, les collectivités territoriales, qui ont compétence sur les forfaits de post-stationnement, la délégation à la sécurité routière et les autres administrations centrales impliquées dans le recouvrement. En parallèle, il nous semble essentiel de renforcer la clarté des informations données aux redevables, qui ne savent pas eux-mêmes à qui s'adresser.

Pourtant, les enjeux sont considérables. En 2018, 26 millions d'avis de paiement de contravention ont été envoyés et 8 millions de forfaits de post-stationnement. Selon la DGFiP, en phase majorée, cela représente potentiellement plus de 2,3 milliards d'euros pour l'État et les collectivités territoriales. Pourtant, force est de constater que nos taux de recouvrement ne sont pas bons ; pire encore, ils sont en baisse. Sur les amendes forfaitaires majorées et les forfaits de post-stationnement majorés, les deux produits pour lesquels la DGFiP enclenche des procédures de recouvrement forcé, les taux de recouvrement ne dépassent pas 28 %, contre quasiment 38 % en 2010. En 2017, les admissions en non-valeur ont ainsi représenté près de 700 millions d'euros.

Non seulement ces taux sont bas, mais nous ne disposons pas non plus du coût détaillé de la mission recouvrement pour chaque produit, exception faite de l'Antai, seule capable de fournir le coût de ses propres missions. Elle estime ainsi que le traitement de chaque amende de circulation coûte 3,1 euros, un chiffre en légère hausse en 2018 du fait de la diminution drastique du nombre de contraventions notifiées aux automobilistes – un certain nombre de radars n'étant plus en fonctionnement en novembre et décembre derniers. Ce chiffre n'inclut pas les actions et les effectifs mobilisés sur le recouvrement forcé, lequel relève de la DGFiP.

Si ces problèmes concernent tant les amendes de circulation que les forfaits de post-stationnement, nous nous sommes plus particulièrement intéressés, avec Thierry Carcenac, aux difficultés suscitées par la réforme du stationnement payant entrée en vigueur le 1er janvier 2018. Cette réforme, introduite par le Sénat lors de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), a dépénalisé et décentralisé le stationnement payant. Cette modification devait permettre aux collectivités territoriales de définir elles-mêmes leurs politiques de mobilité et d'adapter les conditions du stationnement payant aux circonstances locales. De ce point de vue, nous avons pu constater, lors de nos auditions, que la réforme était un vrai succès.

Toutefois, la dépénalisation du stationnement payant a eu des effets non anticipés, qui ont pu rendre le recouvrement plus difficile. D'abord, l'ensemble des conventions internationales adoptées par la France pour soutenir le recouvrement des amendes infligées contre les propriétaires de véhicules immatriculés à l'étranger, du fait de la dépénalisation, ne s'appliquent plus au stationnement payant. Si la directive européenne du 11 mars 2015 visant à faciliter les échanges d'information concernant les infractions en matière de sécurité routière est en cours de renégociation, elle ne sera pas modifiée avant, au mieux, le premier semestre 2021. Cela crée donc un sentiment d'impunité pour les automobilistes étrangers, situation qui pourrait en retour nuire à l'acceptabilité sociale du stationnement payant pour les conducteurs français.

Les personnes que nous avons auditionnées ont souligné une seconde difficulté, liée au stationnement gratuit pour les personnes à mobilité réduite. Si nous nous opposons bien sûr à toute remise en cause de cette disposition, nous avons été sensibles à la hausse constatée des cas de fraudes. Par exemple, dans certains arrondissements de Paris, mais également dans d'autres villes, le nombre de cartes de stationnement apposées sur les véhicules a augmenté de 15 à 20 %. L'agent verbalisateur ne peut pas vérifier l'authenticité de ces cartes placées sous le pare-brise. Il s'agit surtout des cartes dites « cartes européennes de stationnement », qui sont en cours de remplacement par la carte mobilité inclusion, beaucoup plus difficile à falsifier. Ces cas de fraude nuisent avant tout aux personnes à mobilité réduite qui font usage à raison du droit qui leur a été octroyé. En effet, certaines collectivités attribuent automatiquement un forfait de post-stationnement : elles préfèrent le retirer après que la personne a prouvé sa bonne foi que manquer une occasion de sanctionner un abus et voir leurs recettes diminuer.

Cela nuit aux personnes à mobilité réduite puisque chaque redevable qui souhaite contester un forfait de post-stationnement ou un FPS majoré doit d'abord le payer. Cette règle a eu d'autres effets surprenants : une personne victime du vol de son véhicule ou d'une usurpation de sa plaque d'immatriculation doit ainsi payer son forfait de post-stationnement avant de pouvoir le faire retirer. Face à ces situations, qui ne font que compliquer davantage la vie de nos concitoyens de bonne foi, vos rapporteurs spéciaux proposent d'introduire des exceptions à la règle du paiement préalable.

Ce sont des modifications marginales, mais qui pourraient conduire à améliorer le fonctionnement de la mission recouvrement. D'autres problèmes se sont résorbés d'eux-mêmes. Les loueurs de véhicules de courte durée ont, par exemple, adapté leurs conditions générales de location afin de pouvoir prélever automatiquement le locataire du véhicule au moment de l'infraction. De même, si vous avez certainement en tête les premiers « ratés » constatés à Paris au début de l'année 2018, qui avaient conduit à

l'annulation de près de 200 000 forfaits de post-stationnement, du fait du comportement des prestataires, ces cas sont finalement devenus marginaux.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Claude Nougein et moi-même ne nions pas que des progrès aient été réalisés. Avec la saisie administrative à tiers détenteur (SATD), qui remplace une demi-douzaine de procédures, le comptable public peut saisir l'ensemble des sommes dues par un débiteur dans un délai de 30 jours. La DGFiP a depuis longtemps accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) ou encore au système d'immatriculation des véhicules. Des réformes comme celle du prélèvement à la source pourront en outre l'aider à identifier plus facilement les employeurs des personnes redevables d'amendes de circulation ou de FPS.

Toutefois, ces procédures ne suffiront pas à redresser les taux de recouvrement. Les amendes sont en effet un produit très particulier, décorrélé des revenus et des capacités financières des débiteurs. Ces derniers sont parfois débancarisés, ce qui empêche toute procédure de saisie sur les comptes. En l'absence de tout lien explicite de responsabilité pour les parents, les amendes infligées aux mineurs sont également difficilement recouvrables.

Dans l'espoir d'augmenter les taux de paiement spontanés et les taux de recouvrement, la DGFiP et l'Antai ont fortement diversifié les moyens de paiement proposés, en insistant sur la dématérialisation : paiement par internet, par smartphone, par serveur vocal interactif… sans aucun effet sur ces taux. Pire, la dématérialisation pourrait même conduire à les faire diminuer : alors que l'objectif du Gouvernement est d'interdire tout paiement en argent liquide au sein du réseau des trésoreries, le risque est de faire fuir tout un pan de la population. On nous promet que l'appel d'offres passé par le ministère de l'action et des comptes publics pour confier cette tâche à un prestataire extérieur viendra pallier cette interdiction dans les trésoreries. Mais les prestataires pourront-ils aussi bien répondre aux questions des redevables ? Seront-ils suffisamment formés ? Pourront-ils gérer des situations parfois tendues ? Sur l'ensemble de ces questions, nous n'avons obtenu aucune garantie satisfaisante.

La possibilité offerte au redevable de bénéficier d'une minoration de son amende, même majorée, en cas de paiement dans un délai de 30 jours ne semble pas non plus avoir eu d'impact significatif sur le recouvrement.

L'objectif de la DGFiP est, à terme, de totalement modifier son approche du recouvrement forcé afin de passer d'une approche « métier » à une approche « débiteur ». Le chemin est encore très long. Savez-vous que, par exemple, un automobiliste qui aurait commis trois infractions dans trois villes différentes sera poursuivi par trois comptables ? Si nous recommandons que soit privilégiée une approche groupée, le système

informatique ne permet pas au comptable de disposer des informations sur d'éventuelles infractions commises dans un autre département.

Les lacunes du logiciel du recouvrement des amendes, le fameux logiciel « AMD », avaient déjà été mises en lumière par notre collègue Antoine Lefèvre dans son rapport sur les amendes pénales. De conception ancienne, ce logiciel a du mal à intégrer les nouveaux produits. Il est en outre impossible d'avoir une vision historique des produits recouvrés, d'enrichir au-delà d'un certain nombre de caractères les adresses des débiteurs ou encore de rentrer les noms de deux employeurs pour une même personne.

Conscient de ces lacunes, le ministère avait engagé un vaste projet de renouvellement. Après cinq ans d'études et sept ans de conception, les acteurs du recouvrement auraient dû avoir à leur disposition le nouveau logiciel Rocade. Ce dernier a pourtant été abandonné, en cours d'élaboration, après un avis négatif de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic).

Alors que cet abandon n'est qu'un grand gâchis et montre, encore une fois, à quel point il peut être difficile pour l'État de mener à bien un projet informatique d'envergure, nous avons parfois eu l'impression que la DGFiP le présentait quasiment comme « un mal pour un bien ». Cet « échec heureux » représente tout de même quasiment sept années de perdues et plus de 2 millions d'euros de gâchés. En effet, la DGFiP se serait rendu compte qu'il serait certainement plus profitable de concevoir un système qui mutualiserait le recouvrement forcé de différents produits, des impôts aux amendes.

Si nous ne pouvons que nous féliciter de toute action menant à mutualiser les bénéfices du recouvrement et à le rendre plus efficace, nous soulignons aussi que cela ne fait que repousser l'échéance. Le nouveau logiciel, dénommé RocSP, est encore en phase d'études et ne sera pas évalué par la Dinsic avant la fin de l'année 2019. La mission recouvrement va donc devoir continuer de composer avec le logiciel AMD, qui a pourtant montré ses limites. C'est du bon fonctionnement de ce logiciel que dépend toute la chaîne de recouvrement : c'est là que chaque acteur suit la vie d'une amende ou d'un forfait de post-stationnement, annule des avis de paiement, émet des titres exécutoires ou enclenche des poursuites.

Ce n'est pourtant pas le seul élément informatique curieux que nous avons relevé. Claude Nougein vous a montré à quel point les acteurs du recouvrement étaient fragmentés. J'ajoute qu'aucun d'entre eux n'a décidé de coopérer avec les autres pour mettre à disposition du redevable un portail unique qui lui permettrait de voir, d'un seul coup d'œil, le cycle de vie de chaque amende et de chaque FPS dû.

La dématérialisation des procédures, incomplète, pèse sur les coûts du recouvrement. Ainsi, l'Antai et la CCSP présentent toutes deux des dépenses de fonctionnement très élevées, tirées par les frais d'éditique et

d'affranchissement. Alors que jusqu'à huit courriers peuvent être échangés entre la juridiction administrative et le requérant, une telle lourdeur de procédure peut décourager les citoyens et donc nuire au bon exercice de leurs droits.

Pour résumer, nous avons un système aux enjeux massifs mais aux moyens limités. Aucune des procédures n'est aujourd'hui adaptée au traitement de plus de 35 millions d'amendes et de FPS. Beaucoup de choses doivent encore se faire en « manuel », ce qui ne peut que nuire à la bonne efficacité du recouvrement.

En guise de conclusion, nous nous accordons pour dire que la mission recouvrement est un système qui, faute des réparations nécessaires, est en passe de se gripper. Or les conséquences de son dysfonctionnement sont tant budgétaires que civiques, aucun citoyen n'étant incité à respecter ses obligations et les règles de circulation et de stationnement en vigueur s'il sait n'encourir aucune sanction.

J'ajoute que nous avons fait 14 recommandations. Avant de laisser place à vos questions, Claude Nougein et moi-même remercions Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial des crédits de la sécurité routière, qui s'est joint à nous lors de notre déplacement à Limoges.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le nouveau dispositif constitue-t-il un progrès ?

M. Jean-Claude Requier. – Je suis allergique aux radars, car je considère qu'ils pénalisent le monde rural, où l'on est beaucoup plus contrôlé que dans les villes.

Selon Claude Nougein, le FPS est un succès. En autorisant les maires à fixer une redevance supérieure au montant de l'ancienne amende forfaitaire de 17 euros, n'était-ce pas surtout un moyen de faire davantage payer les automobilistes et de faire entrer de l'argent dans les caisses ?

Nombre de personnes âgées préfèrent ne plus venir en centre-ville, car elles trouvent le système trop compliqué, et privilégient les zones périphériques pour faire leurs courses.

Mme Sylvie Vermeillet. – Quel est le pourcentage des amendes de circulation payées par les étrangers ? Comment cela se passe-t-il pour le recouvrement ? Il me semble que nous n'avons pas d'accord avec le Royaume-Uni.

Quelle règlementation s'applique aux trottinettes électriques, qui encombrent de plus en plus nos trottoirs ?

M. Antoine Lefèvre. – Dans mon rapport sur le recouvrement des amendes pénales, j'abordais les mêmes thématiques, mais le constat que je faisais était encore plus alarmant en termes tant financiers que de crédibilité. La modernisation des outils informatiques est un sujet important. Certains

logiciels datent de la fin des années 1970. Or le ministère nous explique qu'il faut faire durer le matériel jusqu'en 2023.

Le temps passé à saisir manuellement des milliers de fiches, faute de compatibilité entre les systèmes informatiques du ministère de la justice et ceux du ministère des finances, est un problème calamiteux. Peut-être notre commission pourrait-elle prendre une initiative pour améliorer les choses, car il y a urgence ! Le taux de recouvrement des amendes pénales n'est en effet que de 48 %...

M. Vincent Éblé, président. – En application de l'article 60 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) nous avons la possibilité de faire, à la suite d'un rapport de contrôle, une notification des recommandations des rapporteurs spéciaux au Gouvernement, lequel devra y répondre dans un délai de deux mois.

M. Marc Laménie. – Quelles sont les masses financières en jeu ? Et combien de litiges sont en cours ?

M. Philippe Dallier. – Les collectivités territoriales ont des difficultés à faire le rapprochement entre les amendes délivrées, les sommes acquittées et celles qui sont effectivement reversées. C'est un problème pour les inscriptions budgétaires, et les collectivités doivent procéder à des admissions en non-valeur.

M. Bernard Lalande. – Nous vivons une époque moderne et connectée, sauf pour ce qui concerne les contraventions. Pourquoi ne pas badger les voitures, avec une carte grise connectée facilement lisible ? On gagnerait un temps énorme. On accepte bien d'être badgé sur les autoroutes !

M. Vincent Capo-Canellas. – Ce nouveau dispositif, que nous avons voté quelque peu dans l'urgence, ne pénalise-t-il pas les communes qui ont préféré conserver le système des zones bleues et qui constatent une baisse de leurs produits ?

Mme Christine Lavarde. – Le système est également très compliqué à l'échelle locale, dès lors que la compétence stationnement est de niveau territorial. Auparavant, il s'agissait d'encaisser des recettes d'investissement ; désormais, les recettes sont affectées au territoire qui les reverse ensuite aux communes, à charge pour celles-ci de payer Île-de-France Mobilités, sur des montants pour lesquels elles n'ont aucune prévision.

Je remercie les rapporteurs spéciaux pour leur travail, qui est édifiant !

M. Vincent Éblé, président. – Vous avez rappelé qu'à Paris, la concession au secteur privé des opérations de verbalisation avait suscité des polémiques. La situation s'est-elle calmée ? Qu'en est-il des verbalisations erronées ?

M. Claude Nougein, rapporteur spécial. – Pour répondre à Jean-Claude Requier, l'adaptation a été compliquée et longue en zone rurale. On est passé de 800 villes ayant mis en place un système de stationnement payant à moins de 600. Un horodateur coûte en effet 6 000 euros. Par ailleurs, les erreurs ont été nombreuses dans les numéros d'immatriculation. La confusion entre la lettre O et le zéro a été également été source de milliers de contentieux. Beaucoup de nos concitoyens en ont voulu aux maires, avant de comprendre que la réforme était nationale.

Le FPS relève du contentieux non pas pénal mais administratif, ce qui pose des problèmes de recouvrement. Les étrangers passent entre les mailles du filet, ce qu'ils ne savent pas encore ; mais cela viendra. Pour les amendes de circulation qui, elles, sont « pénalisables », la France a passé des conventions avec 20 pays, mais pas avec la Grande-Bretagne.

Le FPS a été un succès en termes de recettes pour les communes. Le choix de la privatisation par certaines collectivités est-il de bon aloi ? C'est une autre question...

Il n'y a pas encore de règlementation spécifique pour les trottinettes.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Du point de vue des collectivités locales, le FPS était considéré comme un progrès. Certaines d'entre elles ont cependant fait un choix différent, soit en n'adoptant pas le dispositif, soit en mettant en place une délégation de service public sans trop savoir où elles allaient, comme ce fut le cas à Paris.

Pour ce qui concerne les conducteurs étrangers, le paiement des amendes pour infraction constatée par radar est de l'ordre de 67 %. Le taux est moins élevé pour les autres amendes.

Le problème des trottinettes sera réglé dans la loi d'orientation des mobilités qui est en cours d'examen au Parlement, et les collectivités locales prendront des dispositions d'application à cet égard.

Il est en effet difficile d'évaluer les montants effectivement payés. Une difficulté supplémentaire se posera si l'on décide d'en finir avec le paiement en espèces.

S'agissant des problèmes informatiques, la proposition du président de la commission d'envoyer une notification au Gouvernement me semble intéressante. La Cour des comptes doit rendre à notre commission une enquête en application de l'article 58-2 de la LOLF sur le pilotage des projets informatiques ; je ne sais si elle abordera ce point particulier.

Pour ce qui est de de la non-fiabilité des chiffres, évoquée par Christine Lavarde et Philippe Dallier, les difficultés de liaison et de partage entre les communes, les intercommunalités et les EPCI devraient être résolues. Il y a eu des problèmes d'affectation au départ car le forfait, qui relève de la politique municipale, peut être très différent selon les communes.

Quoi qu'il en soit, Jean-Claude Requier, il semble que le dispositif permet de mieux réguler le stationnement dans les centres-villes.

Notre rapport sera copieux et permettra d'éclairer les points que nous n'avons pas évoqués ce matin

La commission autorise la publication de la communication de MM. Thierry Carcenac et Claude Nougein sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES DÉPLACEMENTS

Personnes auditionnées

- Direction générale des finances publiques

Mme Maryvonne Le Brignonen, sous-directrice en charge de la gestion fiscale des particuliers

M. Guy Cleaz-Savoyen, chef du bureau amendes et condamnations pécuniaires

M. Tomasz Blanc, sous-directeur Études et développement

M. Jérôme Samson, chef du bureau applications du recouvrement

- Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)

M. Henri Prévost, directeur

M. Raoul Provins, directeur administratif et financier

- Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic)

M. Laurent Joubert, responsable du département gouvernance et maîtrise des risques

- Groupement des autorités responsables de transport (GART)

M. Louis Nègre, président

M. Romain Cipolla, responsable du pôle mobilités

- France urbaine

Mme Éloïse Foucault, responsable des relations institutionnelles

- Fédération nationale des métiers du stationnement (FNMS)

M. Édouard Lecomte, directeur général

Contribution écrite

- Association des maires de France

Déplacements

- Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) – Limoges (6 mai 2019)

M. Christophe Hervouet, président de la CCSP

Mme Christine Mège, vice-président de la CCSP

Mme Murièle Boireau, cheffe du greffe

Mme Chantal Soubrier, adjointe cheffe du Greffe

M. Hugo Toulza, agent du greffe

- Trésorerie Amendes 2ème division – Paris (23 mai 2019)

M. Michel Thomas, responsable de la trésorerie

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

Acoss	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AMD	Logiciel « Amendes »
AFM	Amendes forfaitaires majorées
AITF	Association des ingénieurs territoriaux de France
Antai	Agence nationale du traitement automatisé des infractions
Cacir	Centre automatisé de constatation des infractions routières
CCSP	Commission du contentieux du stationnement payant
CES	Carte européenne de stationnement
CMI	Carte mobilité inclusion
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNT	Centre national de traitement
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DGFiP	Direction générale des finances publiques
Dinsic	Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
Ficoba	Fichier national des comptes bancaires et assimilés
FPS	Forfait de post-stationnement
FPSM	Forfait de post-stationnement majoré
GART	Groupement des autorités responsables de transport
NIR	Numéro d'inscription au répertoire (numéro de sécurité sociale)
OA	Opposition administrative
OMP	Officier du ministère public
PAS	Prélèvement à la source
PCA	Phase comminatoire amiable
PERS	Référentiel national d'identités fiscales
PVe	Procès-verbal électronique
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
RNIPP	Répertoire national d'identification des personnes physiques
RocSP	Acronyme du nouveau logiciel du recouvrement des amendes
Trafcin	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
SATD	Saisie administrative à tiers détenteur
SBI	Solde bancaire insaisissable
SIR	Système de gestion des informations de recoupement
SIV	Système d'immatriculation des véhicules