



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

RAPPORT

SUR LA SITUATION FINANCIERE

DU FONDS DE GARANTIE DES VICTIMES DES ACTES DE

TERRORISME ET D'AUTRES INFRACTIONS (FGTI)

NOVEMBRE 2014

Antoine MANTEL
Ingénieur général des mines

CONTROLE GENERAL ECONOMIQUE ET FINANCIER

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| RESUME | 3 |
| I. ELEMENTS DE CONTEXTE | 4 |
| Champ d'intervention | 4 |
| Organisation | 6 |
| Evolution de l'activité | 6 |
| Comptes | 7 |
| II. EVALUATION DE LA SITUATION FINANCIERE | 9 |
| Examen des provisions techniques | 9 |
| Couverture du passif | 12 |
| Charge d'une année d'infractions | 13 |
| Les risques catastrophiques | 14 |
| Synthèse sur la situation financière du FGTI | 14 |
| III. PROPOSITIONS | 15 |
| Champ d'intervention | 15 |
| Mesures d'amélioration de la gestion | 16 |
| Clarifier le périmètre des contributions | 17 |
| Mettre à jour le contrôle interne des placements | 17 |
| Pratiquer des tests de résistance | 17 |
| Faciliter les recours | 17 |
| Définir et atteindre l'équilibre financier | 19 |
| Un mécanisme de type Sécurité sociale ? | 19 |
| Une couverture intégrale des engagements ? | 20 |
| Une couverture partielle des engagements ? | 21 |
| Gouvernance | 21 |
| IV. CONCLUSIONS | 22 |
| Annexe 1 : Lettre de mission | 23 |
| Annexe 2 : Personnes rencontrées lors de la mission | 25 |

RESUME

Le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), organisme doté de la personnalité civile, est chargé principalement d'indemniser les dommages corporels graves des victimes du terrorisme ou d'autres infractions. Il est financé par des prélèvements sur les contrats d'assurance de biens, à hauteur de 280 M€ en 2013.

La situation nette du FGTI, évaluée selon les normes de l'assurance, apparaît encore un peu plus dégradée que ce qu'indiquent les comptes 2013 : les fonds propres réévalués sont négatifs de 2 Mds€ à fin 2013, avec un passif de 3,2 Mds€ couvert à un peu plus de 40 % par les placements en valeur de réalisation. Toutefois, les exigences de solvabilité applicables au FGTI ne sont pas celles de l'assurance, et des fonds propres négatifs ne sont pas nécessairement incompatibles avec la pérennité de la mission du FGTI.

Le niveau actuel des contributions est insuffisant pour couvrir le coût annuel du dispositif, qui est évalué à 360 M€ hors événement exceptionnel : il manque environ 80 M€. Chaque année qui passe voit donc les fonds propres du FGTI se dégrader. Mais en outre, les décaissements vont rapidement dépasser les encaissements, ce qui est de nature à remettre en cause la stratégie financière diversifiée du FGTI, orientée sur le long terme.

Enfin, le FGTI est exposé à des risques catastrophiques pour des montants qui pourraient atteindre plusieurs centaines de millions d'euros.

Au-delà de réductions à la marge du champ d'intervention du FGTI et de quelques mesures d'amélioration de la gestion proposées dans le rapport, il n'apparaît pas réaliste de réduire significativement les dépenses du FGTI, contraintes par le principe de réparation intégrale des dommages subis par les victimes.

Dans ce contexte, la principale conclusion de ce rapport porte en réalité sur la gouvernance : il est maintenant urgent d'établir, par voie réglementaire, une norme d'équilibre financier pour le FGTI, préalable à la fixation du niveau de contributions nécessaire à l'atteinte de cet équilibre. Dans ce schéma, il appartiendra au conseil d'administration de rendre compte des conditions du respect de la norme ainsi établie, et d'en informer le Parlement. A défaut d'un tel pilotage financier, le risque est réel que la politique d'indemnisation du FGTI perde de sa rigueur sous la pression de différentes parties prenantes, que son champ d'intervention soit élargi à des fonctions peu compatibles avec son rôle d'organisme d'indemnisation et que sa trésorerie finisse par devenir insuffisante pour faire face à ses dettes à court terme, notamment en cas d'événement exceptionnel.

La norme financière la plus adaptée techniquement serait d'exiger une couverture intégrale des engagements envers les victimes, mais mobiliserait d'importantes ressources financières : une augmentation de 200 M€ des contributions annuelles des assurés, en plus des 280 M€ prélevés actuellement. Avec un moindre niveau de ressources supplémentaires, mais en tout état de cause supérieur à 80 M€, il faudrait opter pour une couverture partielle des engagements. La piste d'un intéressement financier de l'Etat à la bonne gestion du FGTI mériterait par ailleurs d'être explorée.

C'est à ces conditions que la viabilité du FGTI pourra être assurée.

1. Le présent rapport fait suite à la lettre de mission¹ du 31 mars 2014 du Ministre de l'Economie et des Finances concernant le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), dont l'équilibre financier suscitait des interrogations, compte tenu notamment de fonds propres négatifs de 1 637 M€ à fin 2012².

Conformément à la lettre de mission, le rapport, après un rappel des éléments de contexte (I), examine la situation financière du fonds (II), puis formule des propositions destinées à garantir sa viabilité (III). Il se fonde sur les constatations faites avec les services du FGTI, ainsi que sur les entretiens avec les différentes parties prenantes, représentées au conseil d'administration du fonds³.

I. ELEMENTS DE CONTEXTE

2. Dans cette partie sont présentés le champ d'intervention du FGTI, son organisation, l'évolution de son activité et ses comptes.

Champ d'intervention

3. Le champ d'intervention du FGTI a été fixé par la loi en plusieurs étapes depuis 1986.

La loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986⁴ a ainsi institué en faveur des victimes du terrorisme un droit à indemnisation auprès d'un fonds créé à cet effet sous la dénomination de « Fonds de garantie contre les actes de terrorisme ».

Ce système d'indemnisation reposait dès l'origine sur deux principes, toujours en vigueur :

- La réparation intégrale des dommages corporels ;
- L'alimentation du fonds par une contribution d'un montant forfaitaire pour chaque contrat d'assurance de biens, le montant étant fixé par arrêté du ministre chargé des assurances.

4. Le FGTI a connu deux évolutions importantes le conduisant à intervenir dans tous types d'infractions :

- La première, en 1990, a mis à la charge du fonds, renommé « Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions », l'indemnisation des victimes d'infractions de toute nature, sous certaines conditions ;
- La seconde, en 2008, a confié au FGTI une mission d'aide au recouvrement des dommages et intérêts des victimes d'infractions non éligibles à l'indemnisation par le FGTI.

5. La loi n° 90-589 du 6 juillet 1990⁵ a prévu deux cas distincts d'indemnisation par le FGTI :

¹ Copie en annexe 1

² M€= millions d'euros ; Mds€= milliards d'euros ; k€= milliers d'euros.

³ La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

⁴ Codifiée dans les articles L. 126-1 et L. 422-1 à L. 422-3 du code des assurances.

⁵ Dans ses dispositions actuelles, la loi ayant été modifiée à plusieurs reprises.

- L'article 706-3 du code de procédure pénale prévoit la réparation intégrale des dommages corporels dits graves : décès, incapacité permanente ou incapacité totale de travail personnel d'au moins un mois, ainsi que dommages résultant d'infractions spécifiques telles que les viols et autres agressions sexuelles, la traite des êtres humains,...
- L'article 706-14 du code de procédure pénale prévoit l'indemnisation des autres dommages corporels, dits légers, ainsi que de certains dommages matériels pour des infractions comme le vol ou l'escroquerie. Les limites d'intervention du FGTI sont nettement circonscrites : la victime se trouve du fait de l'infraction dans une situation matérielle ou psychologique grave, ses ressources sont inférieures au plafond de l'aide juridictionnelle partielle (16 848 € par an en 2014), et l'indemnisation est limitée à trois fois le montant mensuel du plafond précité, soit 4 212 € en 2014.

Par ailleurs, la loi exclut l'indemnisation par le FGTI dans de nombreux cas où la victime est prise en charge par un autre système d'indemnisation : Sécurité sociale pour les accidents du travail, Fonds de garantie des assurances obligatoires pour les accidents de la circulation ou de chasse, Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante⁶.

Elle précise en outre que :

- L'indemnisation s'obtient par le truchement d'une juridiction civile spécialisée, la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), que la victime doit saisir, et qui statue sur le montant de l'indemnité⁷ ;
- L'indemnisation peut être refusée ou réduite à raison de la faute commise par la victime ;
- Son montant tient compte des indemnités perçues par ailleurs ;
- Le fonds peut exercer des recours, en premier lieu contre le responsable du dommage ;
- Les décisions des CIVI peuvent faire l'objet d'un appel auprès des juridictions civiles.

Enfin, un point essentiel du dispositif est que le FGTI intervient de façon indépendante des poursuites pénales. Il peut notamment indemniser en leur absence. En effet, la condition posée par la loi est seulement celle d'un fait, volontaire ou non, présentant le caractère matériel d'une infraction, sans exiger que cette qualification résulte d'un jugement pénal. Cela permet notamment d'indemniser les victimes de dommages dont l'auteur est inconnu ou pénalement irresponsable.

6. La loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 a complété le dispositif d'aide aux victimes en prévoyant qu'une personne qui ne peut obtenir d'indemnisation du FGTI peut néanmoins bénéficier d'une aide au recouvrement des dommages et intérêts qu'elle a obtenus par décision définitive d'une juridiction pénale.

A compter de la décision définitive, la victime doit laisser deux mois à l'auteur de l'infraction pour s'acquitter de sa dette. En cas de défaut de paiement dans ce délai, elle peut saisir le FGTI, qui lui paie une avance plafonnée à 3 000 €. Cette avance couvre en fait l'intégralité de la créance de la victime si celle-ci est inférieure ou égale à 1 000 €, et 30 % de la créance au-delà, dans la limite du plafond. Le FGTI est alors mandaté pour recouvrer la créance, majorée d'une pénalité de 30 % à titre de compensation de ses frais de gestion.

⁶ En revanche, dans le domaine médical, il y a un recouvrement du champ d'intervention du FGTI avec celui de l'ONIAM (qui intervient même en absence d'infraction, mais uniquement pour les préjudices lourds).

⁷ Contrairement aux autres dispositions, la saisine obligatoire de la CIVI n'est pas applicable à l'indemnisation des victimes de terrorisme, qui s'adressent directement au FGTI.

Organisation

7. Le FGTI est doté de la personnalité civile, et est géré par un conseil d'administration nommé par le Gouvernement et comportant les différentes parties prenantes : outre le président, issu de la Cour de Cassation ou du Conseil d'Etat, 4 représentants des ministères, 3 personnes ayant manifesté leur intérêt pour les victimes, 1 professionnel de l'assurance.

Il ne dispose pas de services propres : dès l'origine une convention a été passée avec le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), auquel est délégué l'ensemble de la gestion du FGTI, sous la responsabilité du Directeur général du FGAO, qui bénéficie lui-même d'une délégation de pouvoir du conseil d'administration du FGTI.

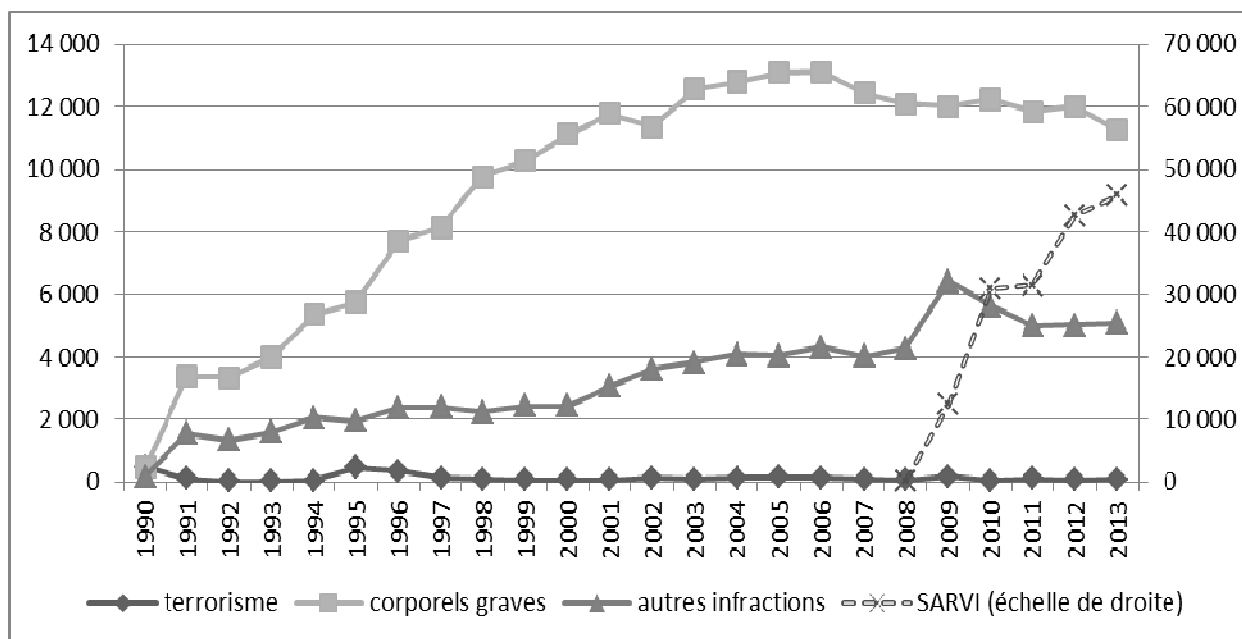
Par ailleurs, le recouvrement des contributions est effectué par les entreprises d'assurance, qui les reversent au FGTI.

8. A une exception près, les services du FGAO, qui regroupent environ 300 personnes, travaillent indifféremment pour le FGAO et le FGTI. Cela concerne en particulier l'indemnisation des dommages corporels, qui relève dans les deux cas d'une même technique de gestion, selon des procédures qui rejoignent celles des sociétés d'assurance : formuler dans des délais contraints une offre d'indemnisation à titre de réparation intégrale, évaluée au cas par cas selon la nomenclature Dintilhac (et non selon des barèmes réglementaires).

L'exception concerne la gestion de l'aide au recouvrement instituée en 2008, pour laquelle le FGAO a constitué un service spécifique au FGTI, le Service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI).

Evolution de l'activité

9. Le graphique suivant montre l'évolution du nombre de dossiers ouverts annuellement par le FGTI depuis 1990 :



(source FGTI)

Le nombre de dossiers de victimes du terrorisme apparaît très minoritaire. Il varie beaucoup d'une année sur l'autre, entre un minimum de 23 et un maximum de 492 sur la période 1990-2013, pour un nombre moyen de 132 par an. Le nombre total de dossiers depuis l'origine est de 3 971, pour 746 événements terroristes. Le coût moyen de ces dossiers est de 30 k€, avant recours.

Depuis l'entrée en vigueur de l'indemnisation des autres infractions en 1990, le nombre de ces dossiers a augmenté très régulièrement pour atteindre un maximum de 13 100 dossiers corporels graves en 2006 et de 6 400 dossiers corporels légers ou matériels en 2009. Depuis, les nombres de dossiers se sont stabilisés, autour de 12 000 pour les corporels graves et 5 000 pour les corporels légers ou matériels. Plusieurs remarques peuvent être faites :

- Les dossiers corporels graves peuvent être ouverts longtemps après l'infraction : plus de 10 % des dossiers ouverts en 2013 étaient relatifs à des infractions des années 2006 et antérieures ;
- Les conditions posées pour l'indemnisation des dommages corporels légers ou matériels explique leur nombre inférieur au nombre de corporels graves. Le plafonnement de l'indemnisation conduit à constater un coût moyen de ces dossiers inférieur à 1 k€, alors que le coût moyen des corporels graves est supérieur à 20 k€ ;
- La stabilisation du nombre de dossiers ouverts annuellement est une constatation a posteriori, mais n'est pas certaine pour l'avenir. Le FGTI ne dispose pas de modèle de prévision à partir de statistiques externes relatives aux infractions : aucun lien n'a pu être trouvé entre le nombre, bien plus élevé, d'infractions constatées par le ministère de l'Intérieur et celui des demandes d'indemnisation par le FGTI. D'ailleurs, le FGTI estime lui-même que « le régime d'indemnisation n'est toujours pas utilisé complètement par les victimes d'infractions, souvent par méconnaissance de son existence, parfois par réticence, compte tenu des contraintes de la procédure »⁸.

Depuis sa création en 2008, le SARVI a enregistré un nombre annuel de dossiers fortement croissant, atteignant 46 000 en 2013 (+ 13 % sur 2012). Il n'apparaît pas encore possible de dire à quel niveau le nombre de dossiers se stabilisera. Malgré leur grand nombre, bien supérieur au nombre des autres dossiers, l'enjeu financier des dossiers du SARVI reste mesuré, avec un coût moyen bien inférieur à 1 k€, avant recours.

Comptes

10. Le FGTI établit ses comptes selon les normes applicables aux entreprises d'assurance. Dans le silence des textes, le rattachement à ces normes résulte du choix du conseil d'administration du FGTI. Ce choix n'allait pas de soi et conduit à constater une charge, en matière d'indemnisation, dès la survenance du fait générateur de l'indemnisation, alors que d'autres fonds, relevant de la comptabilité publique, ne constatent la charge qu'au moment de l'indemnisation.

Les comptes de l'exercice 2013 sont ainsi résumés :

compte de résultat (M€)

| | |
|-----------------------|------|
| contributions | 278 |
| produits financiers | 42 |
| charge des indemnités | -491 |
| autres | 0 |
| résultat net | -171 |

⁸ Rapport de gestion pour 2013, p. 6.

bilan (M€)

| actif | | passif | |
|----------------------|-------------|---------------|-----------------------|
| placements | 1207 | -1807 | capitaux propres |
| | | 3015 | provisions techniques |
| autres actifs | 22 | 21 | autres passifs |
| total | 1229 | 1229 | total |
| plus-values latentes | 155 | | |

Le point le plus saillant est l'ampleur de la perte, de 171 M€, supérieure à celle de l'exercice 2012 (130 M€), et qui porte la situation nette négative à 1,8 Mds€.

11. Les contributions, de 278 M€, sont quasiment au même niveau qu'en 2012 (- 0,2 %). Cette stabilité s'explique par un montant inchangé de contribution unitaire, un nombre de contrats assujettis à la contribution en légère augmentation (+ 1 %) et une prévision plus prudente des contributions restant à encaisser.

Dans le passé, la contribution unitaire a été réévaluée régulièrement : elle est ainsi passée de 15 F en 1996 à 22 F en 2001. Au moment du passage à l'euro, elle a été arrondie par excès à 4 € en 2002, puis par défaut à 3 € en 2003, avant de retrouver à peu près son niveau de 2001, à 3,3 €. Mais ce montant n'a plus été réévalué depuis cette date.

Par conséquent, le montant des contributions n'a augmenté depuis 10 ans qu'avec le nombre des contrats d'assurance, qui a crû d'environ 2 % par an en moyenne.

12. La charge des indemnités, de 491 M€, comprend 293 M€ d'indemnités payées, 20 M€ de frais internes de gestion des indemnités, 66 M€ de recours encaissés (à déduire) et 244 M€ de variation des provisions nettes de recours. Ces chiffres appellent les commentaires suivants :

- Les dommages corporels graves représentent la grande majorité des indemnités payées : 259 M€, soit 88 % ;
- La charge liée au SARVI croît fortement : 51 M€ avant recours, contre 30 M€ en 2012. Cela s'explique à la fois par l'accroissement du nombre de dossiers traités et par la dotation d'une provision de 11 M€ liée à un sinistre sériel (prothèses de type PIP) ;
- Les recours encaissés concernent les infractions (hors SARVI) pour 58 M€ et le SARVI pour 8 M€ ;
- L'augmentation des provisions comprend une charge de 51,5 M€ pour les rentes provisionnées, dont le taux d'actualisation a baissé de 1,8 % à 1,45 %.

13. Les frais de gestion du FGTI sont de 21 M€ en 2013. Comptabilisés en majorité en frais de gestion des indemnités, ils sont calculés, de par la convention de gestion avec le FGAO, comme une quote-part des frais totaux du FGAO, sous réserve des frais directement imputables au FGTI. Globalement, la part du FGTI dans les frais de fonctionnement du FGAO est d'environ 60 %.

14. Malgré les résultats fortement déficitaires, le montant des placements croît encore : 1 207 M€, contre 1 130 M€ fin 2012. Ces placements présentent en outre des plus-values latentes de 155 M€.

L'allocation des placements est diversifiée, avec 62 % d'obligations et 29 % d'actions⁹, dans un objectif de rentabilité à long terme, avec des fluctuations possibles des produits financiers du fait des variations de valeur des actifs à revenu variable (actions,...). Cette stratégie suppose une absence de contrainte de liquidité sur le FGTI, ce qui s'est vérifié jusqu'à maintenant par des encaissements (contributions, recours, produits financiers) excédant les décaissements (indemnités, frais de gestion).

15. Pour avoir une appréciation prospective de sa situation financière, le FGTI a réalisé fin 2013 des projections jusqu'en 2021, intégrant l'impact des évolutions en cours, notamment celle des pratiques d'indemnisation.

Les projections font ressortir une dégradation continue des fonds propres (- 2,9 Mds€ en 2021). En outre, à compter de 2016, les décaissements excèdent les encaissements, ce qui est de nature à remettre en cause la stratégie financière actuelle.

II. EVALUATION DE LA SITUATION FINANCIERE

16. Le rapport apprécie la situation financière du FGTI selon 3 axes :

- La couverture de son passif par son actif, compte tenu d'éventuelles révisions des provisions techniques du fonds ;
- L'évaluation de la charge d'une année d'infractions, comparée aux contributions perçues cette même année ;
- Sa capacité à faire face à des risques catastrophiques.

Examen des provisions techniques

17. Les provisions techniques inscrites au bilan de l'exercice 2013 se décomposent comme suit :

| (en M€) | comptes 2013 |
|------------------------------------|--------------|
| provisions pour sinistres à payer | |
| dossiers déclarés | 1 560 |
| Tardifs | 1 210 |
| chargement de gestion | 130 |
| provisions mathématiques de rentes | 324 |
| prévisions de recours | -208 |
| total | 3 015 |

18. Le principe de rattachement des charges retenu par le FGTI est que les indemnités, ainsi que les éventuels recours, sont rattachés à l'exercice de survenance de

⁹ Selon l'approche par transparence utilisée par le FGTI pour le suivi de sa gestion des placements, en valeur de marché à fin 2013.

l'infraction, quelle que soit la date à laquelle la victime demande l'intervention du FGTI¹⁰.

Aussi le bilan retrace-t-il les dettes probables du FGTI relatives à toutes les infractions survenues jusqu'au 31 décembre de l'exercice :

- Dès qu'une victime demande l'intervention du FGTI, un dossier de sinistre est ouvert, avec une évaluation du montant à payer, révisée au fur et à mesure du traitement du dossier. La provision pour ces dossiers déclarés (1 560 M€) est égale à la somme des évaluations dossier par dossier ;
- Les dossiers non encore connus, relatifs à des infractions passées pour lesquelles la victime n'a pas encore demandé l'intervention du FGTI, font l'objet d'une provision pour tardifs évaluée sur une base statistique¹¹. Le délai souvent très long entre l'infraction et la réclamation de la victime explique le montant très élevé de cette provision (1 210 M€).

Cette approche est celle qui découle des principes du plan comptable général, tels qu'appliqués notamment par les entreprises d'assurance : un passif doit être constaté dès lors que l'événement qui le génère (ici, l'infraction) est survenu.

19. La revue actuarielle des provisions par le commissaire aux comptes conclut au caractère suffisant des provisions. Elle estime à environ 120 M€ (soit 5 %) la marge de prudence incluse dans les provisions pour sinistres à payer.

Trois éléments développés ci-après remettent en cause cette conclusion¹² :

- La marge de prudence constituée ne permet pas de faire face à l'évolution prévisible des pratiques d'indemnisation des dommages corporels ;
- Le provisionnement des rentes ne prend pas en compte l'obligation de majoration des rentes qui pèse sur le FGTI ;
- En sens contraire, les recours à encaisser paraissent sous-évalués.

20. L'indemnisation des dommages corporels est un domaine toujours en évolution, tendant à la hausse des indemnités accordées.

Le FGTI dispose de son propre référentiel d'indemnisation, qui sert de base à ses offres. Cependant, l'approche commune adoptée par des cours d'appel, le référentiel inter-cours, qui contribue à une harmonisation par le haut des indemnisations obtenues en justice, est en train de devenir une référence pour l'ensemble des acteurs de l'indemnisation.

Pour l'établissement de ses projections financières, le FGTI a estimé à 39 M€ pour une année de règlements l'impact de ce nouveau référentiel sur les montants d'indemnisation des principaux préjudices, par comparaison avec son propre référentiel. Les référentiels ne sont certes pas des barèmes d'application automatique, toutefois la comparaison faite par le FGTI paraît représentative de l'effet du nouveau référentiel sur ses pratiques d'indemnisation.

¹⁰ Pour le SARVI (25 M€ de provisions), le rattachement est différent car le FGTI intervient non comme un organisme d'indemnisation, mais comme une aide au recouvrement. Les sinistres sont dans ce cas rattachés à la date de la condamnation du responsable de l'infraction.

¹¹ L'estimation est, très classiquement, égale au produit du nombre estimé de réclamations à venir par le coût moyen d'un sinistre (le calcul est fait par catégorie d'infraction).

¹² Le commissaire aux comptes relativise toutefois lui-même sa conclusion en soulignant que ses estimations sont « essentiellement basées sur l'analyse des données historiques », et « n'incluent pas [...] de dérive du coût des sinistres autre que celle déjà observée dans le passé ».

Or, le provisionnement des dossiers en cours doit être suffisant pour le règlement intégral des indemnités. Il doit donc prendre en compte les pratiques d'indemnisation qui seront en vigueur à la date du règlement. Aussi, aux évaluations actuelles fondées sur le référentiel FGTI doit-il être ajouté un correctif prenant en compte, de façon progressive, le référentiel inter-cours.

Sur la base d'un montant de 39 M€ par année, et d'un impact progressif touchant les exercices de survenance 2004 à 2013 (soit 2 344 M€ de provisions, tardifs inclus), le correctif à apporter est de 215 M€.

Un autre correctif concerne le barème de capitalisation applicable pour le calcul du capital indemnisant le préjudice économique des victimes indirectes. Il faut en effet envisager l'utilisation d'une nouvelle table de mortalité (INSEE 2006/2008) et d'un nouveau taux (1,2 %), ce qui conduit à un complément de provision de 30 M€ (chiffrage FGTI) par rapport aux évaluations actuelles.

21. Les versements de rentes au profit des victimes font l'objet de deux types de provisions :

- Des provisions mathématiques de rentes (324 M€ à fin 2013), pour les rentes constituées, en cours de service ;
- Des provisions dites pour rentes probables (518 M€ à fin 2013), incluses dans les estimations de dossiers en cours, pour les postes de préjudice que le FGTI prévoit de payer sous forme de rente.

Ces provisions sont évaluées de la même façon, selon la table de mortalité TD 88/90 et au taux d'actualisation de 1,45 % à fin 2013. Ce niveau a été choisi en se référant à la réglementation des entreprises d'assurance, qui plafonne le taux à 60 % du taux moyen des emprunts d'Etat. Ce plafond est en baisse constante depuis plusieurs années : 2 % en 2011 et 1,8 % en 2012.

Mais cette évaluation suppose que la rente n'augmente pas dans le futur, et ignore donc l'indexation sur l'inflation dont les victimes bénéficient de plein droit en application de la loi du 24 mai 1951¹³.

L'inflation future doit être prise en compte, par un abattement sur le taux d'actualisation. Le bas niveau des taux d'intérêt, notamment les taux nominaux négatifs des obligations d'Etat indexées sur l'inflation, justifie l'utilisation d'un taux net de 0 %¹⁴. Sur cette base, les provisions sont ainsi réévaluées :

| (en M€) | comptes 2013 | Réévaluées | différence |
|------------------------------------|--------------|-------------|------------|
| provisions mathématiques de rentes | 324 | 435 | 111 |
| provisions pour rentes probables | 518 | 663 | 145 |
| Total | 842 | 1098 | 256 |

Ce choix d'un taux net de 0 % pourrait d'ailleurs se justifier quel que soit le niveau du taux moyen des emprunts d'Etat. Cela présenterait l'avantage de supprimer les impacts significatifs des changements de taux d'actualisation sur le résultat comptable¹⁵.

22. Les recours à encaisser comptabilisés par le FGTI (208M€ fin 2013) sont évalués selon une méthode statistique qui comporte des biais de prudence. On constate ainsi que, pour les

¹³ Cette obligation ne s'applique certes pas lorsqu'une indexation (qui peut être différente de l'inflation) est prévue par accord entre le FGTI et la victime, ou par jugement. Mais dans ces cas, le provisionnement ignore aussi l'indexation future.

¹⁴ Ce qui permet, à partir d'un taux d'actualisation de 1,45 %, de couvrir une inflation de 1,45 % sur la durée de la rente.

¹⁵ Impact de 51,5 M€ dans les comptes 2013, du fait du changement de taux de 1,8 % à 1,45 %.

exercices de survenance des infractions 2006 à 2013, les recours (encaissés ou à encaisser) représentent 9,7 % de la charge brute des sinistres, alors que ce taux a toujours été supérieur à 11 % pour les exercices 2004 et antérieurs, sans aucune prise en compte d'encaissements futurs de recours.

En retenant un taux de recours de 13 %, moyenne constatée sur les exercices de survenance 1995 à 2005, les recours à encaisser sur les exercices 2000 à 2013 sont réévalués de 182 M€.

23. Au total, en tenant compte de la marge de prudence déjà constituée, le passif à fin 2013 doit être réévalué de 199 M€ :

| | (en M€) | réévaluation du passif |
|--|---------|------------------------|
| évolution du référentiel d'indemnisation | | 245 |
| marge de prudence déjà constituée | | -120 |
| indexation future des rentes | | 256 |
| réévaluation des recours à encaisser | | -182 |
| total | | 199 |

Les provisions ainsi réévaluées ne comportent a priori pas de marge de prudence. Ont par ailleurs été négligés des évolutions dont l'impact financier n'est pas majeur pour le fonds, comme la révision à la hausse en 2014 de l'indemnisation au titre du préjudice exceptionnel spécifique des victimes du terrorisme¹⁶.

Couverture du passif

24. Le bilan à fin 2013 comporte 1 207 M€ de placements, recelant en outre 155 M€ de plus-values latentes.

La couverture du passif par les placements à fin 2013 est retracée dans le tableau suivant :

| | (en M€) |
|--------------------------------------|-------------|
| provisions comptables | 3015 |
| réévaluation | 199 |
| provisions réévaluées | 3214 |
| placements en valeur comptable | 1207 |
| taux de couverture comptable | 38% |
| placements en valeur de réalisation | 1362 |
| taux de couverture économique | 42% |

Dans la mesure où il s'agit de plus-values latentes aisément réalisables, il paraît légitime d'apprécier la couverture du passif en retenant la valeur de réalisation des placements.

En raison des fonds propres très négatifs, le taux de couverture ressort à 42 % seulement.

¹⁶ Cette mesure appliquée aux dossiers en cours, ou dans certains cas terminés, entraîne un coût estimé à 6 M€

Charge d'une année d'infractions

25. Vus à fin 2013, et compte tenu des réévaluations de provisions et de recours décrites précédemment, les charges supportées par le FGTI hors SARVI et le nombre de dossiers correspondants sont les suivants, pour les exercices de survenance 2006 à 2013¹⁷ :

| exercice de survenance | charge (en M€) | nombre | coût moyen (en k€) |
|------------------------|----------------|---------|--------------------|
| 2006 | 335,8 | 16 391 | 20,5 |
| 2007 | 359,8 | 16 652 | 21,6 |
| 2008 | 347,7 | 17 336 | 20,1 |
| 2009 | 419,6 | 18 303 | 22,9 |
| 2010 | 390,8 | 17 756 | 22,0 |
| 2011 | 402,8 | 17 254 | 23,3 |
| 2012 | 383,4 | 17 484 | 21,9 |
| 2013 | 328,7 | 17 507 | 18,8 |
| total 2006-2013 | 2 968,6 | 138 683 | 21,4 |

La charge et le coût moyen fluctuent d'une année sur l'autre, ce qui est naturel du fait notamment du nombre aléatoire de dossiers de montant élevé, mais les écarts restent limités. La charge du dernier exercice apparaît significativement plus basse, cependant son estimation est très incertaine, car quasiment aucun paiement n'a été effectué, et moins de 10 % des dossiers ont déjà été déclarés.

Dans ce contexte, le coût moyen de 21,4 k€ constaté sur l'ensemble des années 2006 à 2013 constitue une bonne référence pour l'évaluation d'une charge annuelle. En retenant un nombre de dossiers de 17 500, la charge annuelle (hors SARVI) ressort à 375 M€.

Cette charge est toutefois non actualisée, alors que le paiement des indemnités est très étalé dans le temps : la durée moyenne entre l'infraction et le paiement de l'indemnité est de 5 ans¹⁸. Le coût actualisé au taux de 2 % est alors de 339 M€.

En ajoutant le coût annuel du SARVI, qui peut être évalué à 25 M€ (net des recours), on obtient la charge annuelle actualisée supportée par le FGTI, soit 364 M€.

26. Les ressources disponibles pour faire face à cette charge sont constituées des seules contributions¹⁹, soit 278 M€ en 2013, qui représentent seulement les trois-quarts de la charge.

Autrement dit, il faudrait une hausse de 1 € de la contribution unitaire, qui passerait de 3,30 € à 4,30 €, pour équilibrer la charge annuelle et éviter ainsi de dégrader chaque année les fonds propres.

Il faut toutefois souligner qu'une telle hausse ne suffirait pas à garantir durablement l'équilibre, au-delà de l'incertitude inhérente à ces estimations :

¹⁷ Les charges (payées ou à payer) incluent les frais de gestion et sont nettes des recours (réévalués à 13 % de la charge brute). Les tardifs sont inclus.

¹⁸ Durée mesurée sur l'exercice de survenance 1999, suffisamment ancien pour que l'essentiel des paiements soit effectué. Lorsque le dossier est réglé sous forme de rente, le montant du capital constitutif de rente est assimilé à un paiement effectué à la date de constitution de la rente. La durée moyenne de 5 ans ne prend donc pas en compte la durée de paiement de la rente. Cette convention classique est cohérente pour l'estimation du coût actualisé, car le capital constitutif de la rente est lui-même actualisé.

¹⁹ Les produits financiers sont déjà pris en compte implicitement par l'actualisation.

- La charge annuelle, bien qu'elle prenne en compte les évolutions en cours des pratiques d'indemnisation (référentiel inter-cours,...), a vocation à croître du fait de l'inflation générale, contrairement à l'assiette des contributions ;
- D'autres évolutions de l'indemnisation favorables aux victimes restent possibles ;
- Le nombre de dossiers ouverts annuellement par le SARVI n'est pas encore stabilisé ;
- Ces estimations ne couvrent pas les risques catastrophiques.

Les risques catastrophiques

27. Les risques catastrophiques sont définis ici comme ceux dont la survenance aurait un impact fort sur la situation financière du FGTI. Le FGTI y est exposé à la fois sur son passif (indemnités à payer) et sur son actif (placements).

28. S'agissant des indemnisations, le FGTI n'a pas connu d'événement d'ampleur exceptionnelle au regard de ses capacités financières. Dans son étude prospective, il n'a pas simulé une telle éventualité.

Deux types d'événements sont à considérer :

- Une vague d'attentats d'une ampleur de celle du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, avec un très grand nombre de victimes ;
- Un sinistre sériel, causé par exemple par la vente à grande échelle de produits défectueux causant des dommages corporels graves (apparaissant de façon étalée dans le temps).

Le second type d'événement nécessite une vigilance particulière car son émergence peut prendre beaucoup de temps. Dans son étude prospective, le FGTI a mentionné que des dommages subis par des agriculteurs utilisant des pesticides pourraient relever d'un tel événement. A ce stade, le FGTI n'a été appelé en garantie que pour un seul cas, qu'il conteste en justice. Mais il avance un chiffre de 900 M€ pour le coût de ce sinistre s'il devenait sériel et touchait 3 000 personnes. Le FGTI n'a cependant aucun moyen d'étayer cette estimation, qui n'a pas été reprise dans ses projections financières.

29. Les placements sont exposés à un risque de perte de valeur, selon le type de placements.

A fin juin 2014, le FGTI détenait notamment 429 M€ d'actions. Dans un scénario de perte de 40 % de valeur, il perdrait donc 170 M€, soit environ la moitié de ses ressources annuelles non financières (contributions et recours).

Synthèse sur la situation financière du FGTI

30. La situation nette du FGTI, évaluée selon les normes de l'assurance, est encore un peu plus dégradée que ce qu'indiquent les comptes 2013 : des fonds propres négatifs de 2 Mds€ à fin 2013, avec un passif de 3,2 Mds€ couvert à un peu plus de 40 % par les placements en valeur de réalisation. Toutefois, les exigences de solvabilité applicables au FGTI ne sont pas celles de l'assurance, et des fonds propres négatifs ne sont pas nécessairement incompatibles avec la pérennité de la mission du FGTI.

Le niveau actuel des contributions est insuffisant pour couvrir le coût annuel du dispositif, qui est évalué à 360 M€ hors événement exceptionnel : il manque environ 80 M€. Chaque année qui passe voit donc les fonds propres du FGTI se dégrader. Mais en outre, les décaissements vont rapidement dépasser les encaissements, ce qui est de nature à remettre en cause la stratégie financière diversifiée orientée sur le long terme.

Enfin, le FGTI est exposé à des risques catastrophiques pour des montants qui pourraient atteindre plusieurs centaines de millions d'euros.

III. PROPOSITIONS

31. Les propositions, destinées à pérenniser le dispositif, si besoin en le recentrant, sont articulées selon quatre axes :

- Des pistes d'économies obtenues en modifiant le champ d'intervention du FGTI ;
- Diverses mesures contribuant à l'amélioration de la gestion, notamment des recours ;
- La clarification de ce que l'on doit entendre par équilibre financier du FGTI, préalable à la détermination du niveau de la contribution permettant d'atteindre l'équilibre ;
- Les mesures touchant à la gouvernance du dispositif.

Champ d'intervention

32. Le rôle central du FGTI est sans nul doute l'indemnisation des dommages corporels graves. Il dispose pour ce faire, en commun avec le FGAO, de la structure et du personnel compétent pour bâtir des offres d'indemnisation, dans la grande majorité des cas acceptées par les victimes. Le FGTI matérialise ici de façon évidente la solidarité nationale, en premier lieu envers les victimes du terrorisme.

Toutefois, deux facteurs ont pu ou peuvent motiver encore des extensions du rôle du FGTI au-delà de son métier de base : d'une part, il est perçu comme un médiateur possible entre la victime et l'auteur de l'infraction ; d'autre part, il dispose de ressources propres lui ayant permis de constituer un portefeuille de placements.

Ces évolutions sont préjudiciables au FGTI, non seulement au plan financier, mais aussi le cas échéant au plan du fonctionnement. En particulier, il faudrait éviter de placer le Fonds en conflit d'intérêts, ce qui arriverait si on lui demandait de fournir une protection juridique à la victime, alors qu'il doit par ailleurs lui faire une offre d'indemnisation²⁰.

33. Dans cet esprit, deux aménagements du champ d'intervention sont souhaitables, et ont rencontré l'assentiment des parties prenantes rencontrées :

²⁰ C'est pour cette raison qu'en assurance, l'activité de protection juridique doit être exercée de façon indépendante des autres activités d'assurance.

- Réserver l'accès au SARVI aux personnes aux ressources limitées, en posant les mêmes conditions de ressources que celles prévues à l'article 706-14 du code de procédure pénale, relatif aux dommages corporels légers ou matériels (16 848 € par an en 2014). L'impact de cette mesure est difficile à chiffrer, faute de connaître les ressources des personnes qui recourent au SARVI. Cela devrait être un moyen de stabiliser rapidement le nombre de dossiers à traiter ;
- L'abrogation de l'article 706-14-1 du code de procédure pénale, qui prévoit une indemnisation des propriétaires de voitures incendiées sans la soumettre aux conditions des indemnisations des autres dommages matériels (article 706-14 du code de procédure pénale). Ce traitement particulier ne semble pas se justifier, d'autant plus qu'il s'agit d'un risque assurable. Cela concerne un petit nombre de dossiers, 638 en 2013, dont certains auraient pu relever de l'article 706-14. Les montants en jeu ne sont pas significatifs.

Avec ces aménagements, le FGTI n'interviendrait plus en dehors de l'indemnisation des dommages corporels graves qu'au profit de personnes aux ressources limitées.

Il n'apparaît en revanche pas souhaitable d'étendre le principe de réparation intégrale non plafonnée à des dommages corporels moins graves (en assouplissant par exemple la condition de durée d'incapacité totale de travail), car cela aurait un impact financier, défavorable au FGTI, difficilement chiffrable.

34. Au-delà des aménagements proposés ci-dessus, qui ont une portée financière limitée, se pose la question de la possibilité de mesures diminuant les indemnités.

Pour réaliser des économies significatives, ces mesures devraient porter sur l'indemnisation des dommages corporels graves, qui explique l'essentiel de la charge d'indemnités. Devraient être exclus de ces mesures l'indemnisation des victimes du terrorisme, dans la mesure où la solidarité nationale leur est due en priorité. Pour les autres victimes, cela ne pourrait se faire qu'en renonçant en partie au principe de réparation intégrale, notamment par l'instauration d'une franchise (mais cela semblerait peu cohérent avec le dispositif applicable aux autres infractions) ou d'un plafond d'indemnisation.

Dans le cas du plafonnement, l'économie serait bien entendu d'autant plus grande que le plafond est bas. A partir des statistiques des coûts observés sur les dossiers terminés ou en cours, les estimations sont les suivantes :

| plafond | économie sur le coût du dispositif (M€) |
|---------|---|
| 500 k€ | 83 |
| 1 M€ | 61 |
| 2,5 M€ | 33 |

Cela étant, compte tenu de la place essentielle du principe de la réparation intégrale dans le droit de la responsabilité, il est peu vraisemblable que le législateur souhaite réduire les indemnisations par le FGTI au détriment des victimes d'infractions, de surcroît les plus gravement atteintes.

Mesures d'amélioration de la gestion

35. Les mesures envisagées concernent divers aspects de la gestion : contributions, placements, connaissance des risques catastrophiques, exercice des recours. De nature qualitative,

elles ne sont pas sources par elles-mêmes de gains chiffrables.

Clarifier le périmètre des contributions

36. Les textes prévoient que le FGTI est alimenté par un « prélevement assis sur les primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens qui garantissent des biens situés sur le territoire national »²¹. Ce prélevement prend la forme d'une contribution d'un montant compris entre 0 € et 6,50 €. L'arrêté d'application en vigueur dispose que la contribution est de 3,30 € « par contrat ».

Cette dernière expression peut prêter à interprétation, dans le cas où plusieurs biens sont assurés par un même contrat souscrit pour compte commun. Il y a un seul contrat d'assurance, mais il existe aussi un contrat d'adhésion entre chaque détenteur du bien et la personne qui souscrit le contrat d'assurance. La loi vient d'ailleurs de consacrer cette pratique en créant l'article L. 129-1 du code des assurances définissant l'assurance collective de dommages.

La cohérence voudrait que tout bien assuré donne lieu au paiement de la contribution forfaitaire, que le bien soit assuré par un contrat individuel ou par un contrat collectif. Il serait donc souhaitable de préciser que, dans les assurances collectives, la contribution est due pour chaque adhésion et non pour le contrat d'assurance, faute de quoi l'obligation de payer la contribution pourrait être contournée par le biais de contrats collectifs.

Mettre à jour le contrôle interne des placements

37. Le FGTI gère ses placements selon un mode de gestion active, les placements étant choisis par les équipes internes ou par des gestionnaires de fonds, plutôt que selon un mode de gestion passif, calqué sur les indices de marché. En outre, compte tenu de la taille du FGAO, les personnes impliquées dans les décisions d'investissement sont logiquement en petit nombre.

Dans ce contexte, il importe que le FGTI porte une attention particulière au contrôle interne des placements. En particulier, il est nécessaire qu'il finisse la mise à jour de ses procédures de contrôle interne, dont la version encore en vigueur remonte à 2007.

Pratiquer des tests de résistance

38. On a vu que la capacité à faire face à des risques catastrophiques est une donnée importante pour apprécier la situation financière du FGTI, mais qui n'a pas été réellement étudiée jusqu'à présent.

Cela ne signifie pas que le FGTI s'est désintéressé de cette question : il s'est assuré de pouvoir disposer de liquidités, si besoin par emprunt, dans le cas où le FGTI aurait à débours des sommes importantes.

Cependant, il est souhaitable que le FGTI adopte une démarche systématique de tests de résistance, chiffrant les sinistres catastrophiques et mesurant les besoins de liquidités qui en découleraient. Les hypothèses et les résultats de ces tests, pratiqués périodiquement, devraient être présentés au conseil d'administration.

Faciliter les recours

39. Pour exercer ses recours, le FGTI doit disposer à la fois d'une base juridique et des informations lui permettant de faire valoir ses droits en pratique.

²¹ Article L. 422-1 du code des assurances. Les textes précisent que les contrats sont ceux relevant des branches 3 à 9 de l'article R. 321-1 du code des assurances, ce qui exclut seulement des contrats très spécifiques des branches crédit, caution, pertes pécuniaires diverses,...

Plusieurs améliorations peuvent être proposées sur ces deux plans.

40. La base juridique découle de l'article 706-11 du code de procédure pénale²², qui subroge le fonds dans les droits de la victime. Cela permet au fonds d'agir contre le responsable du dommage, mais aussi contre les personnes tenues à un titre quelconque à réparation, selon des cas de figure très variés : parents du mineur ayant commis l'infraction, transporteur qui assurait le voyage de la victime, assureur de ces tiers civilement responsables, assureur du responsable du dommage en cas d'infraction involontaire, Etat, qui doit à la victime fonctionnaire la protection fonctionnelle,...

Cependant, le FGTI peut être empêché d'agir pour une question de délai : il ne peut pas exercer son recours tant qu'il n'a pas indemnisé la victime, et, dans certains cas, les droits de la victime peuvent être déjà prescrits. On note par exemple que la responsabilité du transporteur aérien doit être recherchée dans un délai de deux ans, alors que la victime dispose d'un délai de trois ans pour demander une indemnisation par le FGTI. Or, dans la mesure où la victime est indemnisée par le FGTI, elle n'a aucune incitation à interrompre la prescription de ses droits à l'encontre du transporteur aérien.

Pour garantir ces possibilités de recours, qui ne sont pas négligeables car il s'agit de débiteurs solvables, il conviendrait que la loi précise que, pour la subrogation, le délai de prescription ne commence à courir qu'à compter de l'indemnisation.

41. Une autre difficulté d'ordre juridique peut concerner des cas où le FGTI a indemnisé une victime d'infraction en l'absence de poursuites pénales²³. Or l'action pénale est parfois indispensable pour réunir les preuves de l'implication de l'auteur de l'infraction. Certes le FGTI peut se constituer partie civile, mais uniquement devant les juridictions de jugement²⁴, et non pas au stade de l'enquête ou de l'instruction.

Un tel cas de figure pourrait avoir des répercussions financières importantes en cas de sinistre sériel causé notamment par un produit défectueux, lorsque le lien de cause à effet n'est pas évident : le FGTI pourrait se voir contraint d'indemniser des personnes jugées par les CIVI²⁵ victimes d'une infraction commise par le fournisseur du produit défectueux, tout en étant démuné de preuves de la responsabilité de ce fournisseur.

Aussi il paraît souhaitable que le droit du FGTI de se constituer partie civile ne soit pas limité.

42. S'agissant des informations utiles pour obtenir le remboursement, le FGTI apparaît pénalisé par l'indépendance de la procédure pénale et de la procédure d'indemnisation par le FGTI. Cette indépendance conduit en effet assez naturellement à une absence d'information, alors même que l'administration de la Justice détient des informations qui sont utiles au FGTI pour l'exercice de ses recours. Ces informations concernent le responsable (en commençant par son état civil) ou la procédure pénale et ses suites (caractère définitif de la condamnation, cautionnements, confiscations,...).

Il n'y a a priori pas d'obstacle juridique à cette transmission d'information (sous réserve du respect des procédures auprès de la CNIL), la loi l'imposant même explicitement²⁶.

²² Pour le terrorisme, la subrogation découle de l'article L. 422-1 du code des assurances.

²³ La CIVI jugeant alors par elle-même que le fait dommageable constitue une infraction, lorsqu'aucun juge pénal n'est appelé à se prononcer.

²⁴ Conformément à la jurisprudence de la Cour de Cassation.

²⁵ Et le cas échéant les juridictions d'appel.

²⁶ Article 706-11 du code de procédure pénale, 3^{ème} alinéa : « Les administrations ou services de l'Etat [...] sont tenus de réunir et de communiquer au fonds les renseignements dont ils disposent ou peuvent disposer et qui sont utiles à la mise en œuvre de son action récursoire ».

Il faudrait donc que le FGTI et l'administration de la Justice se rapprochent pour déterminer le champ des informations utiles au FGTI et définir les procédures de leur transmission à partir des fichiers existants²⁷, soit ponctuellement à la demande du FGTI, soit de manière automatisée.

43. Une observation similaire peut être faite dans les cas où le FGTI doit être informé d'une action judiciaire ultérieurement à l'indemnisation d'une victime par le fonds. Il convient en l'occurrence de veiller à ce que la victime ne soit pas indemnisée deux fois²⁸.

Définir et atteindre l'équilibre financier

44. Le FGTI est dans une situation financière en apparence paradoxale :

- D'une part, l'ampleur de la situation nette négative est perçue comme préoccupante ;
- D'autre part, l'existence d'un volume important de placements, qui garantissent contre la cessation des paiements, fait penser que le Fonds dispose de ressources excédentaires.

Ce paradoxe découle du fait que ni la réglementation ni les décisions du conseil d'administration n'ont déterminé les conditions de l'équilibre financier du FGTI.

C'est une carence importante dans la mesure où la politique d'indemnisation du FGTI se construit sans référence à aucune contrainte financière. Certes, cette politique est elle-même contrainte par les pratiques d'indemnisation des juridictions civiles. Mais le FGTI dispose d'une réelle marge de manœuvre, comme elle a pu encore le démontrer en 2014 à l'occasion de la création d'un barème d'indemnisation du préjudice exceptionnel spécifique des victimes du terrorisme.

Pour une raison similaire, c'est aussi une carence vis-à-vis du législateur, lorsqu'il s'interroge sur l'opportunité de modifier le champ d'intervention du FGTI. Il peut en effet être tenté de décider de dépenses supplémentaires dont il n'a pu identifier clairement les conséquences sur l'équilibre financier du FGTI.

45. C'est pourquoi il est indispensable de définir, par voie réglementaire, des normes d'équilibre financier applicables au FGTI, qui serviraient de base au pilotage financier de ce dispositif d'indemnisation.

Trois normes sont envisagées dans la suite, conduisant à trois niveaux différents de contribution nécessaire à l'atteinte ou au maintien de l'équilibre financier.

Un mécanisme de type Sécurité sociale ?

46. Une première possibilité est de considérer que le FGTI, à l'instar des fonds d'indemnisation de statut public, n'a pas besoin de garantir la tenue de ses engagements par des placements. En effet, dans la mesure où le FGTI a une mission pérenne et dispose d'une ressource récurrente obligatoire, la seule nécessité est de maintenir la trésorerie positive pour éviter le défaut de paiement.

Dans cette hypothèse, à contribution unitaire inchangée (3,30 €), le FGTI disposerait

²⁷ Fichiers GIDE, GENESIS, APPI. L'échange d'informations devrait aussi concerner l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), qui peut être amenée à indemniser des victimes par ailleurs éligibles à l'indemnisation par le FGTI.

²⁸ Le FGTI peut obtenir le remboursement par la victime de son indemnisation si la victime a perçu par ailleurs des dommages et intérêts.

d'une trésorerie positive pendant une vingtaine d'années, ce délai dépendant de nombreux paramètres : pratiques d'indemnisation, inflation et rendements financiers futurs. Il n'y aurait donc pas lieu d'augmenter la contribution unitaire.

Une des conséquences est que le FGTI, dont les décaissements doivent excéder les encaissements à compter de 2016, devrait abandonner à moyen terme sa stratégie d'investissement diversifié. Cela conduirait à une disparition progressive des produits financiers (actuellement environ 40 M€ par an) en même temps qu'à une baisse du risque financier²⁹.

Trois raisons militent pour ne pas recommander cette approche :

- Elle accrédirait l'idée que les ressources du FGTI sont à disposition pour financer de nouvelles dépenses, ce qui va à l'encontre des objectifs généraux de réduction des dépenses publiques, objectifs qui concernent aussi toutes les dépenses de solidarité ;
- L'approche purement budgétaire, centrée sur les décaissements à court terme, n'est pas propice à un bon pilotage de l'indemnisation. En particulier, elle peut inciter à attribuer davantage de rentes³⁰, dont l'impact financier est à court terme bien moindre que le versement d'un capital, mais provoquerait à long terme une dérive des coûts ;
- A moyen-long terme, le FGTI serait dans l'impossibilité de faire face à un sinistre catastrophique sans ressources supplémentaires immédiates.

Une couverture intégrale des engagements ?

47. L'institution d'une exigence de couverture intégrale des engagements envers les victimes, ou, ce qui revient à peu près au même, de fonds propres positifs, serait un simple prolongement de la logique actuelle de comptabilisation des engagements selon les normes de l'assurance.

A partir du taux de couverture actuel de 42 %, un plan de convergence vers un taux de couverture de 100 % devrait être établi, comportant la hausse de la contribution nécessaire pour atteindre la cible dans le délai envisagé.

Par exemple, une convergence à 20 ans conduirait à fixer la contribution unitaire à 5,70 €, dans un premier temps :

- Comme cela a été indiqué supra, il faudrait un montant unitaire de 4,30 € pour couvrir le coût d'une année d'infractions ;
- Pour combler l'insuffisance actuelle de couverture, qui se monte à environ 1,8 Mds€, il faudrait percevoir un supplément de 1,40 € pendant 20 ans.

Ce montant de 5,70 € serait bien entendu à réviser périodiquement, pour prendre en comptes les différentes évolutions (indemnisations, produits financiers,...).

Le conseil d'administration disposerait ainsi d'un dispositif de pilotage financier assez simple et robuste, sous réserve d'une politique de placements raisonnablement prudente.

Mais cela suppose un très fort relèvement des contributions, d'un montant de 200 M€ par an pour une convergence à 20 ans.

²⁹ A la fois par la baisse du volume des placements et par la vente des actifs risqués.

³⁰ Avec une fréquence plus élevée, mais aussi en attribuant des montants plus élevés.

Une couverture partielle des engagements ?

48. S'il n'était pas souhaité d'augmenter les contributions à un niveau faisant converger vers une couverture intégrale, il serait alors possible d'établir une norme de couverture partielle des engagements, en fixant un taux cible minimum.

Un taux cible envisageable reviendrait à couvrir les provisions hors tardifs, soit 63 %. A ce niveau, le FGTI détiendrait par construction les placements suffisants pour payer les indemnités de tous les dossiers déjà déclarés.

Le caractère partiel de la couverture rend le pilotage financier un peu plus compliqué, dans la mesure où les contributions d'équilibre ne peuvent plus se déduire simplement du coût annuel du dispositif, mais dépendent aussi du montant des provisions constituées.

A partir du niveau actuel de 42 %, fixer la contribution unitaire à 4,30 %, soit un relèvement des contributions de 80 M€ couvrant le coût annuel du dispositif, permettrait d'améliorer très progressivement le taux de couverture.

Gouvernance

49. L'institution d'une norme d'équilibre financier doit contribuer à améliorer la gouvernance du FGTI, en ce qu'elle fournit une référence objective à partir de laquelle le conseil d'administration pourra apprécier la situation financière du fonds, ainsi que le niveau de contribution permettant à terme de respecter la norme.

D'autres évolutions sont à envisager.

50. L'adossment du FGTI au FGAO pour sa gestion répond bien à une logique de mutualisation des compétences en matière de réparation des dommages selon le droit commun de la responsabilité.

Au plan juridique, cela résulte simplement des statuts du FGTI, approuvés par arrêté, et d'une convention entre le FGTI et le FGAO. Il serait préférable de consolider cet état de fait en prévoyant cet adossment au niveau de la loi.

51. Les questions d'équilibre financier du FGTI ne devraient pas rester internes au conseil d'administration. A cette fin, la loi devrait demander au conseil d'administration d'approuver un rapport annuel public. Ce rapport indiquerait notamment les conditions d'atteinte et de maintien de l'équilibre financier du fonds. Il serait logiquement adressé au Parlement, qui fixe les missions du FGTI.

En complément, la loi pourrait prévoir une consultation obligatoire du conseil d'administration du FGTI sur tout projet ou proposition de loi ayant une incidence financière sur le fonds.

52. Enfin, il faudrait s'interroger sur l'alignement des intérêts de l'Etat et du FGTI. En effet, en l'absence de contribution du budget de l'Etat au fonctionnement du FGTI, on pourrait estimer que l'Etat n'est pas réellement incité à préserver l'équilibre financier du fonds.

Une façon d'intéresser financièrement l'Etat à la bonne gestion du FGTI consisterait à prévoir par la loi que l'Etat prendrait à sa charge une fraction des indemnités payées par le fonds, la fraction étant fixée par convention pluriannuelle entre l'Etat et le FGTI. En contrepartie, l'Etat percevrait une partie de la contribution actuellement affectée au FGTI. Les différents paramètres devraient être fixés pour assurer aux deux parties une neutralité financière a priori. Dans ce schéma de financement, l'Etat ne pourrait pas alourdir la charge des indemnités par la FGTI

sans avoir à contribuer à son financement³¹.

IV. CONCLUSIONS

53. Les interrogations qui ont motivé la demande de ce rapport sont apparues justifiées : la situation financière du FGTI apparaît un peu plus dégradée que ce que les comptes montraient, avec 3,2 Mds€ d'engagements couverts à 42 % seulement par les placements à fin 2013.

Au-delà de réductions à la marge du champ d'intervention du fonds et de quelques mesures d'amélioration de la gestion proposées dans le rapport, il n'apparaît pas réaliste de réduire significativement les dépenses du FGTI, contraintes par le principe de réparation intégrale des dommages subis par les victimes.

Dans ce contexte, la principale conclusion porte en réalité sur la gouvernance : il est maintenant urgent d'établir, par voie réglementaire, une norme d'équilibre financier pour le FGTI, préalable à la fixation du niveau de contributions nécessaire à l'atteinte de cet équilibre. Dans ce schéma, il appartient au conseil d'administration de rendre compte des conditions du respect de la norme ainsi établie, et d'en informer le Parlement. A défaut d'un tel pilotage financier, le risque est réel que la politique d'indemnisation du FGTI perde de sa rigueur sous la pression de différentes parties prenantes, que son champ d'intervention soit élargi à des fonctions peu compatibles avec son rôle d'organisme d'indemnisation et que sa trésorerie finisse par devenir insuffisante pour faire face à ses dettes à court terme, notamment en cas d'événement exceptionnel.

La norme financière la plus adaptée techniquement serait d'exiger une couverture intégrale des engagements envers les victimes, mais mobiliserait d'importantes ressources financières : une augmentation de 200 M€ des contributions annuelles des assurés, en plus des 280 M€ prélevés actuellement. Avec un moindre niveau de ressources supplémentaires, mais en tout état de cause supérieur à 80 M€, il faudrait alors opter pour une couverture partielle des engagements. La piste d'un intéressement financier de l'Etat à la bonne gestion du FGTI mériterait par ailleurs d'être explorée.

C'est à ces conditions que la viabilité du FGTI pourra être assurée.



Antoine Mantel

³¹ Ce schéma serait compatible avec une norme de couverture partielle des engagements : le taux de couverture cible des engagements du FGTI pourrait correspondre à la part des indemnités restant à sa charge.

Annexe 1 : Lettre de mission



LE MINISTRE

Paris, le 31 MARS 2014

Madame ou Monsieur le Chef du service du Contrôle général économique et financier,

L'équilibre financier du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) suscite des interrogations. En effet, il apparaît d'une part que la portée des engagements de ce fonds n'est pas suffisamment cernée et, d'autre part, que leur couverture par des actifs financiers n'est pas garantie. En dépit de produits annuels dépassant 380 M€, dont près de 280 M€ apportés par la contribution des assurés, les capitaux propres du fonds sont négatifs et s'établissent à -1637 millions d'euros à fin 2012.

Selon les informations dont disposent mes services, ce déséquilibre pourrait encore s'aggraver, sous l'effet d'événements et de modifications législatives passées ou prévisibles, qui sont de nature à venir élargir le périmètre d'intervention du fonds. A court terme, le fonds pourrait être en situation de flux de trésorerie nets négatifs, s'engageant dans une trajectoire financière susceptible de compromettre à terme sa mission d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions.

J'estime donc nécessaire qu'une réflexion approfondie soit menée sur les conditions de l'équilibre financier du FGTI, et sur les orientations nécessaires pour garantir sa viabilité et sa pérennité au service des victimes, particulièrement des victimes de terrorisme pour lesquelles le Gouvernement a pris des engagements en faveur d'une meilleure protection.

C'est pourquoi je souhaite que votre service procède, avec l'aide des services du FGTI, à un audit de la situation financière du fonds. Il conviendra dans un premier temps d'apprécier les engagements du fonds et de clarifier leur traduction comptable ainsi que d'étudier la suffisance ou l'insuffisance de la couverture de ces engagements à court, moyen et long terme. Dans un second temps, vous pourrez formuler toute proposition quant à la gestion du fonds ou à son cadre législatif, permettant d'assurer sa viabilité. La question du portage par le fonds de la protection juridique des victimes du terrorisme sera abordée, ainsi que le recentrage éventuellement nécessaire sur les actions en faveur des victimes du terrorisme.

Madame ou Monsieur le Chef du service du
Contrôle général économique et financier
67, rue Barbès
BP 80001
94201 IVRY SUR SEINE CEDEX

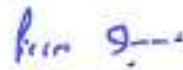


130, rue de Bercy - Télédéc 151 - 75572 Paris Cedex 12

Votre mission auditionnera les membres du conseil d'administration de l'institution et notamment les administrations de tutelle.

Je souhaiterais disposer du rapport de votre service au plus tard en juin 2014. Vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction générale du Trésor pour ce faire et de ceux du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du ministère de la justice pour toutes les questions relatives aux victimes de terrorisme.

Je vous prie d'agréer, Madame ou Monsieur le Chef de service, l'expression de mes salutations distinguées.



Pierre MOSCOVICI

Annexe 2 : Personnes rencontrées lors de la mission

Membres du conseil d'administration du FGTI (à la date de la mission) : M. Dominique Loriferne (Président de Chambre honoraire à la Cour de Cassation), Président, Mme Françoise Rudetzki (Déléguée au terrorisme, FENVAC), M. Stéphane Gicquel (Secrétaire général FENVAC), Me Marc-André Ceccaldi, Mme Catherine Traca (Secrétaire général adjoint, GEMA), Mme Elisabeth Le Cheualier (FFSA), Mme Anne Blondy-Touret (Chef du bureau Marchés et produits d'assurance, Direction générale du Trésor), Mme Anne-Brigitte Masson (Bureau Marchés et produits d'assurance, Direction générale du Trésor), M. Thierry Pitois-Etienne (Chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes, Ministère de la Justice), Mme Françoise Aymes-Belladina (Chef du bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative, Ministère de la Justice),

Services du FGTI : M. François Werner (Directeur général du FGAO), M. Christian Schor (Directeur financier et de la prévision), Mme Nathalie Faussat (Directeur du FGTI), M. Jean-Louis Nollet, M. Thierry Moreau

Autres personnes : M. Thomas Groh (Sous-directeur des Assurances, Direction générale du Trésor), M. Didier Pouilloux, commissaire du Gouvernement auprès du FGTI (Chef de brigade, ACPR), M. Stéphane Pénéat (Directeur des assurances de biens et de responsabilité, FFSA), M. Gérard Courrèges (PricewaterhouseCoopers Audit, commissaire aux comptes du FGTI)