



Le 25 novembre 2020

Le Premier président

à

Monsieur Bruno Le Maire

Ministre de l'économie, des finances, et de la relance

Monsieur Éric Dupond-Moretti

Garde des sceaux, ministre de la justice

Réf. : S2020-1916

Objet : Le fonds de garantie des assurances obligatoires (FGAO) et le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)

En application des dispositions des articles L 111-3 et L 133-4 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion du fonds de garantie des assurances obligatoires (FGAO) et du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), pour les exercices 2008 à 2019.

La mission principale du FGAO, créé en 1951, est d'indemniser les dommages subis par les victimes d'accidents de la circulation causés par les conducteurs d'un véhicule terrestre à moteur non assurés ou inconnus. Le FGTI, mis en place en 1986, a pour missions d'indemniser les victimes d'actes de terrorisme et les victimes d'infractions de droit commun, et d'aider au recouvrement des dommages et intérêts alloués aux victimes à la suite d'une condamnation pénale de l'auteur de l'infraction.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1. LA SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE DES DEUX FONDS, NOTAMMENT DU FGTI, DOIT ÊTRE REDRESSÉE

Si la trésorerie des deux fonds a toujours été jusqu'à présent excédentaire et devrait le rester à court terme, le FGAO et le FGTI ont connu une nette détérioration de leur situation financière au cours des dix dernières années (1.1). Cette situation doit être redressée en réexaminant les missions des fonds et les contributions qui les alimentent afin de sécuriser, dans la durée, l'indemnisation des victimes (1.2).

1.1 L'indemnisation des victimes est assurée à court terme mais la situation financière des deux fonds se dégrade à moyen terme

Le FGAO et le FGTI fonctionnent comme des compagnies d'assurance : ils constituent des provisions à leurs bilans, représentatives des engagements pris à l'égard des victimes de réparer intégralement les dommages qu'elles ont subis, et ils couvrent ces engagements par des actifs. Les indemnisations versées aux victimes (155 M€ pour le FGAO et 444,9 M€ pour le FGTI en 2019) sont aujourd'hui largement couvertes par le produit des contributions reçues (205,7 M€ et 560 M€ en 2019), qui doivent également financer le fonctionnement des deux fonds et permettre la constitution du portefeuille d'actifs.

En 2019, les deux fonds disposaient d'une trésorerie nette positive : de 100 M€ pour le FGAO, en nette amélioration du fait de produits financiers exceptionnels, et de 235 M€ pour le FGTI. Cette situation leur permet d'assurer aujourd'hui l'indemnisation des victimes. Elle n'est cependant que transitoire : la trésorerie nette du FGAO devrait devenir négative à compter de 2025. Une amélioration serait perceptible à compter de 2034, à la condition que les mesures prises pour agir contre la non-assurance des conducteurs produisent leurs effets. La trésorerie nette du FGTI, qui s'est améliorée grâce la hausse des contributions en 2016 puis en 2017, pourrait être également négative à compter de 2033 ou de 2042 selon les différentes hypothèses retenues par le fonds.

En effet, la situation financière de deux fonds a connu une détérioration considérable au cours des dix dernières années. Malgré une couverture des engagements de l'ordre de 110 % en 2019, la situation financière du FGAO est délicate : ses fonds propres sont négatifs (- 172,8 M€ en 2019), et pourraient encore se dégrader en raison de l'aléa majeur que constituent la non-assurance et plus généralement la délinquance routière.

Celle du FGTI est, quant à elle, particulièrement inquiétante : ses fonds propres sont très fortement négatifs (- 5 Md€ en 2019) en raison des déficits annuels cumulés. Le taux de couverture des engagements est notoirement insuffisant (29 % en 2019) et les résultats annuels vont se creuser en raison du coût croissant de la réparation intégrale des préjudices subis par les victimes.

Pour mieux piloter la situation financière de deux fonds, la fiabilisation du calcul des provisions techniques engagée, au cours de dernières années, doit être poursuivie afin de refléter au mieux les indemnités futures à verser qui constituent le principal poste au passif de leurs bilans (2 Md€ pour le FGAO et 7,1 Md€ pour le FGTI en 2019). De même, s'agissant du FGTI, il conviendrait de définir un taux minimal de couverture des engagements, afin que le fonds puisse constituer les réserves financières nécessaires à l'indemnisation des victimes dont il a la charge.

1.2. Un réexamen des missions des fonds et des ressources dont ils bénéficient apparaît aujourd'hui nécessaire

Les contributions destinées à couvrir les besoins du FGAO et le FGTI proviennent des assurés et des assureurs. La plupart d'entre elles¹ sont assises sur les primes des contrats d'assurance de biens et sont perçues par les entreprises d'assurance suivant les mêmes règles et sous les mêmes garanties et sanctions que la taxe sur les conventions d'assurance².

¹ Le poste « contributions » du FGAO comprend une multitude de recettes, qui proviennent des entreprises d'assurances, des automobilistes assurés, et des responsables d'accidents d'automobiles non bénéficiaires d'une assurance : la contribution des entreprises d'assurances représente un pourcentage des charges supportées par le FGAO ; la contribution des assurés est assise sur la prime versée au titre de la responsabilité civile automobile ; la contribution des assurés « chasse » correspond à une somme forfaitaire ; la contribution basée sur les contrats « flottes » assujettis d'une franchise responsabilité civile est assise sur les sommes à la charge de l'assuré ; les majorations de 50 % sur les amendes pénales prévues en cas de défaut d'assurance en matière d'automobile et de chasse ; la contribution au titre de la réparation des dommages résultants d'un accident est assise sur le montant total des indemnités réglées ; la contribution pour condamnation pour offre manifestement insuffisante est assise sur l'indemnité allouée.

² [Article 991 du code général des impôts](#)

Le FGAO bénéficie principalement de contributions calculées à partir d'un taux fixe prélevé sur la prime versée au titre de la responsabilité civile automobile (1,2 % alimente la section historique, et 0,8 % est affecté à la mission de versements des majorations légales de rente). Les contributions alimentant le FGTI sont quant à elles constituées d'un forfait prélevé sur chaque contrat d'assurances de biens.

Les deux fonds bénéficient également de ressources constituées des produits financiers issus de leurs placements (121,5 M€ pour le FGAO et 74,9M€ pour le FGTI en 2019), et du produit des recours intentés à l'encontre des auteurs d'infractions (respectivement 15,4 M€ et 83,6 M€ en 2019).

Le redressement de la situation financière des deux fonds doit passer par un réexamen des missions du FGAO et une réforme de la contribution affectée au FGTI.

S'agissant du FGAO :

Depuis la loi de finances rectificative n°2012-1510 du 29 décembre 2012³ qui a confié aux entreprises d'assurances le versement des majorations légales de rentes pour les accidents survenus à compter du 1^{er} janvier 2013, le FGAO n'exerce plus cette mission que pour un stock limité de dossiers, avec un simple rôle d'intermédiaire entre les sociétés d'assurances et leurs bénéficiaires. Le transfert de ces dossiers résiduels aux entreprises d'assurances s'inscrirait dans la continuité de l'action de l'État, qui a fourni aux entreprises d'assurance la possibilité de se couvrir du risque d'inflation par l'émission d'obligations assimilables du Trésor (OAT) indexées et qui a récemment supprimé sa contribution budgétaire au titre des majorations légales de rentes viagères (article 42 de la loi de finances pour 2018⁴) à la suite d'un contrôle réalisé par la Cour sur le programme budgétaire « Majorations légales des rentes »⁵.

Ce transfert permettrait un assainissement de la situation financière du fonds qui redeviendrait positive du fait de la reprise de la réserve spéciale d'amortissement, et qui pourrait encore s'améliorer s'il conservait le bénéfice de la contribution spécifique de 0,8 % de la prime versée au titre de la responsabilité civile automobile. Les modalités de ce transfert devraient être examinées sans délai avec les entreprises d'assurances concernées.

S'agissant du FGTI :

Les déficits annuels du FGTI proviennent du montant en hausse constante des indemnités versées et à provisionner pour les victimes d'actes de terrorisme (3 M€ en 2019) et pour celles des autres infractions (1 077 M€), mais aussi du coût du service d'aide au recouvrement des victimes d'infraction (SARVI) (22,6 M€).

Les contributions alimentant le FGTI sont établies sur une base forfaitaire par contrat d'assurances de biens. Les relèvements successifs de ce forfait (3,30 € porté à 4,30 € en 2016, puis à 5,90 € en 2017) n'ont pas compensé la hausse du coût des indemnités versées et surtout provisionnées par le FGTI (1,1 Md€ en 2019, en hausse de 385 % depuis 2008). Pour accroître les ressources du FGTI, afin de pérenniser le financement de ses missions, un ajustement du taux de la contribution qui lui est affectée, mais aussi une réforme de son assiette, apparaissent aujourd'hui indispensables.

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000026857857/2020-11-13/>

⁴ [Article 42 - Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018](#)

⁵ [Référé n° S2017-2216 du 21 juillet 2017](#) relatif à la prise en charge par le budget de l'Etat (programme 168) des majorations de rentes

2. UNE CLARIFICATION INDISPENSABLE DU STATUT JURIDIQUE DU FGTI ET DE SA DÉLÉGATION DE GESTION AU FGAO

2.1. L'imprécision de la loi de 1986 sur la nature juridique du FGTI et sur l'étendue de la délégation de gestion

La loi de 1986 créant le FGTI⁶ a fait le choix de ne pas préciser la nature juridique - publique ou privée - du fonds.

A trois reprises, le Conseil d'État a cependant rappelé la nécessité de clarifier la nature juridique du FGTI. Dans son avis en date du 22 mai 2019, le Conseil d'État note que le FGTI n'est doté d'aucune prérogative de puissance publique, sa comptabilité est soumise au droit privé et sa gestion est assurée par le FGAO, lui-même personne morale de droit privé. Néanmoins, en l'absence de qualification par la loi, il considère que le FGTI doit être regardé comme un organisme de droit public compte tenu de la nature de ses ressources (une imposition au sens de l'article 34 de la Constitution), du contrôle exercé par l'État qui peut s'opposer aux décisions prises par le conseil d'administration par le biais du commissaire du Gouvernement, et de la composition de son conseil d'administration dont tous les membres sont nommés par arrêtés ministériels ou interministériels, et dont quatre des neuf membres représentent l'État.

Un groupe de travail piloté par la déléguée interministérielle à l'aide aux victimes (DIAV) a été chargé de faire des propositions sur les conséquences à tirer de l'avis du Conseil d'État : création d'un établissement public administratif *sui generis* ou affirmation par la loi de la nature d'organisme privé chargé d'une mission de service public.

Par ailleurs, en application de l'article 11 de ses statuts, la gestion des opérations du fonds est confiée au FGAO dans les conditions fixées par une convention signée entre les deux fonds pour l'organiser. La délégation de pouvoirs donnée par le conseil d'administration du FGTI au directeur général du FGAO⁷ est effectuée « *ès qualités de Directeur général du fonds de garantie des Assurances Obligatoires de dommages* ». La délégation de pouvoirs est votée à chaque changement ou renouvellement de mandat du directeur général du FGAO.

Cette organisation permet la mutualisation complète des services et donc des gains d'efficience. Elle demeure néanmoins fragile. La convention peut être dénoncée à tout moment par l'une des deux parties, avec un préavis de six mois (article 6 de la convention du 13 mars 1991). Elle a été contestée en 2019 au contentieux par le département de la Loire. Dès 1999, le Conseil d'État avait alerté sur l'imprécision et la généralité des termes de cette délégation.

Une disposition législative devra rapidement sécuriser le principe et les conditions de la délégation de gestion du FGTI au FGAO.

2.2. La clarification de la nature du FGTI doit conforter la gestion efficiente des deux fonds

L'examen de la gestion des deux fonds auquel a procédé la Cour a montré que des progrès substantiels ont été réalisés au cours de dernières années : la gestion s'est modernisée et professionnalisée à la faveur du changement de la gouvernance interne. Un projet d'entreprise commun aux deux fonds (CAP 2020) a été déployé, qui met l'accent sur la réactivité, la qualité de service et la bienveillance à l'égard des victimes, grâce à des équipes renforcées et plus mobiles entre les deux fonds. Les réformes mises en œuvre renforcent la pertinence d'une gestion opérationnelle et financière unifiée : définition d'un corpus de règles de provisionnement commun aux deux fonds, rénovation de la gestion financière, soumission au code de la commande publique, vigilance sur le modèle économique des deux fonds.

⁶ [Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme](#)

⁷ PV du conseil d'administration du FGTI du 11 /07/2016.

La clarification du statut juridique du FGTI et de sa délégation de gestion au FGAO devra préserver les acquis de la gestion actuelle tels que la Cour les a observés :

- conserver une unité de direction et de gestion entre le FGAO et le FGTI, qui permet de capitaliser sur un savoir-faire commun (la réparation intégrale du dommage corporel), de réduire les coûts de gestion en constituant des équipes communes, d'éviter la duplication des fonctions clés au sens de Solvabilité II (conformité, gestion des risques, fonction actuarielle et audit interne) et plus généralement des fonctions supports (direction financière, ressources humaines, informatique) et d'optimiser la gestion financière des placements des deux fonds ;
- préserver l'attractivité du FGTI s'agissant du recrutement de compétences spécifiques sur la réparation intégrale des dommages corporels et maintenir la cohésion des équipes et la progression de leurs compétences ; les collaborateurs sont tous salariés du FGAO, quoiqu'exerçant pour certains des missions relevant du FGTI et bénéficient des dispositions de la convention collective du secteur des assurances ;
- garantir que la mission d'indemnisation du dommage corporel reste une mission de service public, quel que soit le statut choisi ;
- maintenir l'implication dans la gouvernance de l'ensemble des parties prenantes (État, associations de victimes ou d'aide aux victimes, professions de l'assurance), s'agissant de missions qui relèvent de la solidarité nationale.

Dans ce contexte, accorder au FGTI la même nature juridique régie par le droit privé et imposer les mêmes règles comptables et de provisionnement de l'assurance que celles applicables au FGAO peut constituer une solution pertinente, en raison de la proximité des métiers des deux fonds : la réparation intégrale des préjudices subi par des victimes d'accidents de la route, d'infractions ou d'acte de terrorisme. Une telle solution impliquerait de fixer précisément, par la loi, les obligations de service public qui s'imposeraient au FGTI et l'étendue et la nature de la délégation de gestion confiée par le FGTI au FGAO.

À défaut, la création d'un établissement public *sui generis* exigerait que la loi le créant précise toutes les exceptions au statut classique des EPA, notamment en matière de régime comptable et financier, de statut des personnels et de délégation de gestion.

Au terme de son contrôle la Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 (DG Trésor, FGAO, FGTI) : poursuivre la fiabilisation du calcul des provisions du FGAO et du FGTI ;

Recommandation n° 2 (DG Trésor, FGTI) : définir le taux minimal de couverture des engagements du FGTI ;

Recommandation n° 3 (DG Trésor, FGAO) : examiner, en concertation avec les entreprises d'assurances concernées, les modalités du transfert à ces dernières des majorations légales de rentes qui restent à la charge du FGAO ;

Recommandation n° 4 (DG Trésor, direction générale des finances publiques [DGFIP]) : pour accroître les ressources du fonds, réformer l'assiette et ajuster le taux de la contribution affectée au FGTI ;

Recommandation n° 5 (DG Trésor ; délégation interministérielle à l'aide aux victimes [DIAV]) : consolider le FGTI en précisant, par voie législative, la nature juridique du Fonds et en donnant une base législative à la délégation de gestion complète accordée par le FGTI au FGAO.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁸.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne, sur son site internet, le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

⁸ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/inshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).