Cour des comptes

Le 27 mai 2019

Le Premier président

à

Monsieur Bruno Le Maire
Ministre de l'économie et des finances

Monsieur Gérald Darmanin
Ministre de l'action et des comptes publics

Réf. : S2019-1262

Objet : Institut national de la propriété industrielle (INPI)

En application des dispositions des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), pour les exercices 2012 à 2017.

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.

L'INPI est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dont la tutelle relève du ministère de l'économie et des finances, par l'intermédiaire de la direction générale des entreprises (DGE).

Il a pour mission d'instruire, de délivrer, de gérer et de centraliser des droits de propriété industrielle (DPI) relatifs aux brevets, marques, dessins et modèles, s'exerçant sur le territoire français, et à diffuser de l'information sur la propriété industrielle.

Chacun des contrôles organiques diligentés par la Cour, au long des trente dernières années, a donné lieu au constat de nombreux dysfonctionnements, conduit à des conclusions sévères dont certaines ont justifié des suites juridictionnelles ou contentieuses.

Il en est de même de ce dernier contrôle, à l'issue duquel la Cour constate la persistance de dysfonctionnements, plus particulièrement en ce qui concerne les achats, les ventes immobilières, les primes et rémunérations des dirigeants, et la gestion dématérialisée des brevets (1). Cette situation trouve son origine dans un modèle économique n'imposant aucun effort de gestion et dans la faiblesse des contrepouvoirs (2).

1 LA PERSISTANCE DE DYSFONCTIONNEMENTS

1.1 Un processus des achats à revoir

Dans le domaine des achats, et comme auparavant le Contrôle général économique et financier (CGefi), la Cour dresse le constat d'une situation dégradée. Le rapport d'audit du processus achat effectué par le CGefi en juillet 2017 était sévère, l'appréciation de la Cour ne l'est pas moins. Les dysfonctionnements relevés sont nombreux.

Le CGefi relevait ainsi que « *L'INPI ne dispose pas…d'une visibilité globale de ses achats en raison de la coexistence de plusieurs circuits parallèles selon le montant de l'achat…et le type de contrat…* » au point d'entraîner « *… un nombre anormal d'avenants notamment pour des raisons d'incomplétude du besoin couvert…* ». « *…L'organisation du processus doit être revue et centralisée pour sécuriser le respect des seuils réglementaires…La répartition des rôles au sein tant au service des achats responsables (SAR) et qu'avec les autres services est floue et le pilotage du service défaillant….Des travaux apparaissent nécessaires pour identifier et prévenir des risques aujourd'hui non couverts (fraude, conflit d'intérêt, RPS[1], archivage) …Un contrôle interne sur le processus achat, aujourd'hui inexistant, devrait être également mis en place sans tarder* ». La Cour a pu constater que ces observations, faites il y a deux ans, restaient d'actualité à l'issue de son propre contrôle.

Tant les conditions de passation des marchés que celles de leur pilotage et de leur régularité sont fragilisées par une procédure d'instruction à laquelle ne participent pas les instances de gouvernance ou de surveillance. Le système des délégations de signature doit être plus clair et renforcer les responsabilités en matière de pilotage. Ce constat sur la fonction achat et ses processus de mise en œuvre ne permet pas de dire que l'INPI respecte les orientations que le précédent contrat d'objectifs et de performance (COP) lui assignait en matière de marchés, à savoir développer le contrôle interne, assurer la maîtrise des coûts et des achats. Un contrôle interne efficace, assorti d'une carte des risques ciblés et mettant en place des processus clairs et opérationnels aurait l'avantage d'accompagner et de soutenir les missions du service achat. Parallèlement, une commission spécialisée des marchés émanant du conseil d'administration devrait être mise en place pour contrôler les appels d'offres supérieurs à un certain montant.

1.2 Une gestion immobilière manquant de rigueur

Un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) a été établi en avril 2010 pour la période 2010-2020 en vue d'adapter la situation immobilière de l'établissement aux missions de ses délégations en province, notamment au regard des prescriptions de la circulaire du 16 janvier 2009 du Premier ministre relative à la politique immobilière de l'État en matière de définition des surfaces et des ratios[2]. Le schéma prévoyait que les immeubles de province appartenant à l'INPI devaient être vendus et les surfaces d'occupation des locaux réduites.

Cette stratégie, confirmée en 2014, a conduit à la vente, entre 2013 et 2017, de tous les sites des délégations régionales, à l'exception de ceux de Lille et de Nantes ; si la vente du site de Nantes est effectivement prévue, celle de Lille n'est pas envisagée. Tous les sites vendus ont été remplacés par des locations avec des surfaces plus adaptées aux besoins.

---

[1] Risques psychosociaux.

[2] Point I-2 de la circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État.

Les conditions dans lesquelles les sept ventes ont été effectuées mettent toutefois en évidence des insuffisances en matière de publicité et de mise en concurrence, l'absence de recours systématique à France Domaine (FD), une information parcellaire, voire sciemment inexacte, du conseil d'administration, ou encore une analyse des offres parfois lacunaire. À l'ensemble de ces défaillances, s'ajoute un choix final de l'acquéreur souvent mal justifié. Ceci a notamment concerné la vente des sites de Lyon, Nancy, Compiègne, Marseille ou Grenoble.

1.3 Les rémunérations et les primes : des problèmes récurrents

En matière de rémunérations, l'INPI est confronté, d'une part, à l'inadaptation des dispositions applicables régissant l'emploi de fonctionnaires détachés sur des emplois fonctionnels de contractuels, et, d'autre part, aux conséquences qui restent encore à tirer de la soumission de l'établissement au droit commun statutaire pour ceux de ses emplois qui ne relèvent pas des missions spécialisées de l'établissement. En dépit des efforts accomplis pour régler les difficultés posées par le premier point, l'établissement doit encore faire face à une situation insatisfaisante en ce qui concerne le régime indemnitaire applicable tant aux emplois fonctionnels qu'à l'ensemble du personnel.

Les textes régissant les personnels de l'INPI prévoient que, hors les besoins ponctuels ou saisonniers, les contrats offerts par cet organisme sont des contrats à durée indéterminée, ce qui s'oppose, en principe, à ce qu'un agent titulaire puisse être détaché sur un emploi de contractuel de l'INPI, situation de fait constatée pourtant dans plusieurs cas dont celui du directeur général délégué.

Concernant les primes et indemnités, leurs modalités d'attribution ne respectent pas les conditions définies par les textes, que ce soit au regard du non cumul, de leur nature ou de leur montant ou des critères d'attribution (prime de performance attribuée à l'ensemble des personnels). Les primes ne sont pas non plus utilisées comme levier pour fidéliser les postes de cadres principaux, spécialisés en particulier sur la propriété industrielle, bien que l'INPI déclare chercher à valoriser ce type d'emploi.

1.4 La dématérialisation de la gestion des brevets : un objectif compromis

La période contrôlée était caractérisée par l'objectif de la dématérialisation des procédures internes et des rapports de l'INPI avec l'extérieur. La Cour a constaté que cette démarche ne s'est pas appuyée sur un schéma directeur des systèmes d'information dûment approuvé, les documents qui lui ont été produits en cours d'instruction ne pouvant en tenir lieu.

La constitution d'un service d'appui, dit de « back office », a été un échec. Celui-ci tient en grande partie, d'une part, au fort cloisonnement des services, au point que les services informatiques ne communiquaient pas avec les services opérationnels et, d'autre part, aux déficiences de la direction générale dans la supervision du projet. Les conditions dans lesquelles ont été choisies certaines entreprises sont, de plus, apparues contestables.

Par ailleurs, l'INPI a choisi de conduire la dématérialisation de ses procédures au moyen de deux structures externes constituées avec la Caisse des dépôts et consignations :

- l'une est le groupement d'intérêt économique (GIE) ARCHIDATA, chargé de la conservation des données ; tant les conditions déséquilibrées de sa constitution que l'importante augmentation des participations financières de l'INPI conduisent à s'interroger sur la justification d'une telle externalisation ; les constats de la Cour justifient la remise en cause de ce GIE, même si ceci doit se révéler un processus relativement long ;

- l'autre est un GIE pour les opérations de guichet ou « front office », chargé de gérer les relations avec l'extérieur, créé avec « Informatique Caisse des dépôts et consignations » (ICDC) ; le contrat entre les deux institutions a soulevé plusieurs interrogations (choix tant de cette formule juridique que du partenaire ICDC, et sur la possibilité de construire une relation équilibrée entre les deux entités) ; l'INPI a donné suite aux remarques de la Cour en décidant, en 2018, de se retirer de cette structure.

Cette situation a fragilisé la sécurité des opérations d'enregistrement des titres délivrés par l'INPI. Le dispositif de dématérialisation des relations avec l'extérieur, pour la gestion des brevets, ne fonctionne actuellement que grâce à des solutions techniques développées en interne, dont la pérennité n'est pas assurée. Leur mise en œuvre résulte des défauts des investissements initiaux, dont le coût apparaît dès lors inutile pour l'INPI.

2 UN MODÈLE ÉCONOMIQUE SANS CONTRAINTE ET UNE SUPERVISION DÉFAILLANTE

2.1 Un modèle économique favorisant une gestion dispendieuse

Le recours aux services de l'INPI donne lieu à perception de redevances. En l'absence de véritable concurrence et de comptabilité analytique, la fixation du niveau des redevances est arbitraire et ne relève d'aucune méthode rigoureuse et explicitée. Cette situation entraîne au moins deux conséquences :

- le système est juridiquement fragile puisqu'il ne permet pas d'établir le lien entre le coût des prestations fournies et le montant des redevances. Or, la jurisprudence, tant constitutionnelle qu'administrative, exige que le montant d'une redevance pour services rendus trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service en vue de couvrir ses charges et ses frais d'établissement. Au regard de ces critères jurisprudentiels, l'INPI n'est pas en mesure de justifier le niveau des redevances qu'il perçoit ;
- ce mode de financement permet à l'INPI, sans aucun effort de prospection ou de démarchage, d'accumuler des excédents. Même si une partie de ceux-ci fait l'objet de reversements au budget de l'État sous la forme juridiquement contestable de dividendes ou bien par des prélèvements prévus en loi de finances sur son fonds de roulement, une telle situation n'est pas propice à une gestion rigoureuse des dépenses. Cela met en évidence le caractère malsain du système. La quasi automaticité et le dynamisme des ressources que l'institut perçoit ont eux-mêmes deux effets :
    - la facilité, se traduisant par un manque de rigueur dans la gestion courante, et par des prises de risque excessives ;
    - la pratique récurrente par l'État de « taxations » de l'établissement, comme pour la mise en place du guichet unique des entreprises, l'opération « French Tech », ou la mise en place de la juridiction unifiée du brevet (JUB), autant de prises en charge par l'INPI de dépenses relevant normalement du ministère lui-même.

Un premier remède consisterait à faire percevoir les redevances de brevet non plus directement par l'INPI mais par l'État, et à attribuer, à l'établissement, une subvention annuelle du budget général.

Si le choix est fait de ne pas revenir sur le mode de financement traditionnel de l'INPI, qui est celui d'une majorité de ses homologues, des dispositions spécifiques devraient être prises afin de « mettre sous tension » l'organisme en prévoyant le versement systématique de ses excédents au budget général, ou par toute autre mesure qui, préservant le besoin en fonds de roulement de l'établissement, éviterait de laisser s'accumuler les excédents.

La permanence de l'aisance financière de l'INPI n'a en outre pas incité à la mise en place d'un dispositif de contrôle interne approprié, analysé et évalué par un audit interne efficace, situation contribuant à pérenniser les dysfonctionnements relevés.

2.2 Une supervision défaillante

L'INPI ne subissant aucune contrainte financière et ne représentant dès lors aucun enjeu budgétaire, les tutelles ont marqué peu d'intérêt pour sa gestion, et se sont plus préoccupées des capacités de prélèvement ou de « taxations » que permettait l'excédent structurel de l'établissement que de la rigueur de son administration. Remédier à cette situation impose que la DGE exerce de façon plus exigeante la tutelle de l'établissement, que le contrôleur général soit mieux impliqué et que le rôle du conseil d'administration soit renforcé.

La tutelle de l'État, et par conséquent celle de la direction générale des entreprises, doit se montrer plus exigeante. Elle doit conduire l'INPI à une meilleure appréhension et prévention de ses risques, depuis longtemps identifiés, et qui sont ceux liés à la tarification des dépôts des brevets, à la mise en place du brevet unitaire européen, celui lié au fonctionnement imparfait des systèmes d'information, celui de contentieux - *a priori* faible mais potentiellement très dangereux - et le risque relatif à la gestion des recettes afin d'éviter les éventuels trop-perçus à apurer. La tutelle de l'établissement ne s'est pas, à ce jour, mise en situation de modifier cette situation.

Le contrôleur général exerce « la tutelle budgétaire » sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de la propriété intellectuelle. Ce contrôle s'exerce par la voie d'avis non contraignants, le contrôleur général ne disposant pas du pouvoir de bloquer des décisions. Ces modalités supposent qu'il soit pleinement informé des projets de décisions pour formuler son avis. Tous les actes de l'établissement susceptibles d'avoir des répercussions sur ses finances (budget, marchés, effectif, organisation, rémunérations, implantations immobilières…) sont certes soumis à l'avis du contrôleur général. Mais son seul objet est de vérifier l'existence d'un montant suffisant de crédits pour couvrir la dépense, condition normalement remplie dans le cas de l'INPI, et tendant à rendre cette intervention largement inopérante. Parallèlement, le contrôleur général a pu se trouver impliqué dans des dossiers dont la gestion a été loin d'être optimale, comme ce fut le cas pour le marché de la restauration collective ; sur ce dernier marché, le contrôleur a remis deux avis, le second cautionnant implicitement une procédure contestable.

À défaut d'envisager une modification des textes régissant les attributions du contrôleur général, une plus grande vigilance de sa part est requise.

Il est regrettable que, pas plus que la tutelle, le conseil d'administration, n'ait accordé une plus grande importance aux défaillances mises en évidence depuis plusieurs années, ni n'ait entrepris de suivre l'application des recommandations formulées précédemment. Le conseil d'administration doit désormais se montrer plus à même de remplir ses fonctions de contrepoids à la direction générale de l'établissement.

L'habitude a été prise de tenir trois réunions du conseil d'administration par an, le code de la propriété intellectuelle n'en prévoyant qu'un minimum de deux. Ces séances du conseil d'administration sont toutefois presqu'exclusivement consacrées à l'approbation des documents comptables et budgétaires. Mais le conseil intervient peu sur des sujets ou problématiques stratégiques. Il serait utile de prévoir une ou deux réunions supplémentaires par an pour examiner, réexaminer et suivre les différentes options stratégiques de l'institut notamment : le schéma directeur des systèmes d'information, le développement international, la politique de communication, la politique immobilière, les questions de personnel, y compris la formation.

La persistance de dysfonctionnements au sein de l'INPI, alors même que ces lacunes et mauvaises pratiques font depuis longtemps l'objet de critiques de la Cour comme d'autres intervenants, n'est pas acceptable. Elle l'est d'autant moins que l'INPI se doit d'être irréprochable, au titre de l'exemplarité de la gestion publique en général, de celle des brevets en particulier, et que cette action se doit d'être exercée dans les meilleures conditions d'efficacité et de régularité, compte tenu de sa nature absolument stratégique pour la compétitivité de l'économie française.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : (Conseil d'administration de l'INPI) : créer une commission de contrôle des appels d'offres ;

Recommandation n° 2 : (INPI) établir, aussi rapidement que possible, un schéma directeur informatique ;

Recommandation n° 3 : (INPI) mettre en place, dans les meilleurs délais, une comptabilité analytique ;

Recommandation n° 4 : (Direction du Budget, DGE) garantir la sécurité juridique du montant des redevances en justifiant le lien entre leur niveau et le coût des services rendus ;

Recommandation n° 5 : (INPI) mettre en place, aussi rapidement que possible, un service d'audit interne placé auprès du directeur général ;

Recommandation n° 6 : (Conseil d'administration de l'INPI) accroitre la fréquence des réunions du conseil d'administration et prévoir l'examen et le suivi réguliers des principaux sujets stratégiques de l'institut.

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 communication[3].

---

[3] La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/) 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).

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

Didier Migaud