

**Projet de loi de finances
pour 2009**

**Rapport sur la gestion 2007 du Fonds de
solidarité**

Table des matières

1. Le fonctionnement général de l'établissement public, p. 3

- 1.1. Les réunions du conseil d'administration du fonds, p. 3
- 1.2. Les moyens de l'établissement public, p. 4

2. Les différents domaines d'activité de l'établissement, p. 4

- 2.1. Le recouvrement de la contribution de solidarité, p.4
- 2.2. Le financement du régime de solidarité, p. 9

3. L'exécution du budget, p. 13

- 3.1. Dépenses, p. 14
- 3.2. Recettes, p. 16

Annexe, p. 17

- Compte de résultat 2007
- Tableau de financement 2007

Etabli pour permettre l'application des dispositions de l'article 8 de la loi n°82-939 du 4 novembre 1982 [et de celles de l'ordonnance n°84-198 du 21 mars 1984], le présent rapport d'activité du Fonds de solidarité rend compte d'une part, des actions qu'il a menées dans le cadre de ses différents domaines de compétence, en particulier au titre du recouvrement de la contribution de solidarité et de l'utilisation des fonds collectés, pour assurer le financement des prestations dont il a la charge et, d'autre part, retrace le fonctionnement général de l'établissement public au cours de l'exercice 2007.

PRÉAMBULE

L'exercice 2007 a été marqué par des opérations financières exceptionnelles, dont :

- le remboursement en janvier d'une avance de l'Etat de 200 M€ versés en décembre 2006 afin de couvrir les dernières dépenses d'allocation de solidarité de l'année ;
- la cession d'une créance détenue par l'Etat sur l'Unedic, cédée au Fonds de Solidarité par la loi de finances initiale de 2007 et vendue par le Fonds au cours du mois de mai, après mise en concurrence des banques s'étant offertes pour l'acquérir.

De nouvelles allocations ont par ailleurs été mises à la charge du Fonds en cours d'exercice : les primes de retour à l'emploi et les allocations destinées aux intermittents du spectacle.

Ce rapport comprend trois parties :

- le fonctionnement général de l'établissement ;
- les différents domaines d'activité de l'établissement ;
- l'exécution du budget et le financement du régime de solidarité.

1. Le fonctionnement général de l'établissement public

Etablissement public national à caractère administratif, le Fonds de solidarité a été organisé par le décret N° 82-1001 du 26 novembre 1982.

1.1. Les réunions du conseil d'administration du fonds

Le Conseil d'Administration s'est réuni trois fois en 2007, les 25 avril, 7 juin et 29 novembre. Au cours de ces réunions, les travaux du conseil d'administration ont porté sur les points suivants :

Séance du 25 avril 2007

- Examen et adoption du Compte financier de l'exercice 2006
- Examen et adoption du rapport d'activité pour l'exercice 2006,
- Décision Modificative N° 1 pour 2007,
- Conventions de gestion (retour à l'emploi et intermittents du spectacle).

Séance du 7 juin 2007

- Cession de la créance Unedic
- Décision Modificative N° 2 pour 2007,
- Questions diverses.

Séance du 29 novembre 2007

- Décision Modificative n° 3 du budget 2007,
- Adoption du projet de budget primitif pour 2008,
- Questions diverses.

1.2. Les moyens de l'établissement

1.2.1. Personnel

En 2007, les emplois budgétaires sont restés au nombre de 15 (dont 13 physiquement présents et payés par le fonds). Un emploi non budgétaire (une mise à disposition remboursée à la CDC par le fonds) a été également maintenu.

La structure des effectifs présents au 31 décembre 2007 était la suivante :

- 10 fonctionnaires détachés, dont :
 - 1 des services du Premier Ministre,
 - 1 du ministère de l'Intérieur,
 - 4 du ministère du Travail
 - 4 du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi
- 3 agents contractuels,
- 1 agent mis à disposition par la Caisse des Dépôts et Consignations.

1.2.2. Matériel, mobilier, locaux

Quelques travaux d'entretien courant et aménagements mobiliers ont été effectués en 2007 dans les locaux occupés par l'Etablissement, ainsi que divers matériels informatiques acquis.

2. Les différents domaines d'activité de l'établissement

L'Etablissement a pour mission de rassembler les moyens de financement des allocations de solidarité mises à sa charge ; à cet effet, il reçoit la contribution exceptionnelle de solidarité et une subvention de l'Etat.

2.1. Le recouvrement de la contribution de solidarité

En progression de 1,44 %, le produit de la contribution de solidarité recouvré au titre de l'année 2007, s'est élevé à :¹

1 259 185 771,28 €

soit + 17 874 842 € par rapport aux recettes de 2006 ce qui représente une augmentation plus faible que celle constatée en 2006 (+ 2,13 % par rapport à 2005).

2.1.1. Modernisation des moyens de collecte de la contribution de solidarité

Le site de télédéclaration et de télépaiement de la déclaration « telefds.fr » a été mis en œuvre. Bien que le projet ait connu certains retards en 2007, il a pu être ouvert à un public sélectionné d'expérimentateurs (les chambres consulaires notamment) en mars 2007. Parmi les 227 déclarants inscrits (et leurs 200 services de paiement également inscrits), 201 télépayaient effectivement la contribution de solidarité au 31 décembre.

Ces expérimentateurs ont été accompagnés dans leur démarche par des supports (notes et fiches transmises par courrier ou par internet), ainsi que par une assistance téléphonique dispensée par les agents du service du contrôle du recouvrement. Bien que ces utilisateurs soient majoritairement satisfaits de l'outil proposé, plusieurs besoins de corrections ou d'améliorations ont pu être identifiés et mis en œuvre. Les tests de contrôle qui s'en sont suivis ont largement mobilisé les agents du Fonds tout au long de l'année, épaulés par une

¹ hors taxation d'office exceptionnelle perçue au titre des années antérieures, voir § « Activité de contrôle ».

assistance à maîtrise d'ouvrage efficace, dont le contrat a dû toutefois être prolongé. Une base de données, dite décisionnelle, destinée à la gestion quotidienne des opérations enregistrées, a été mise en place au cours du 4^e trimestre. Son fonctionnement maîtrisé devrait permettre l'admission d'un plus grand nombre de déclarants en 2008.

2.1.2. Le recouvrement des droits au comptant

2.1.2.1. Déclarations et encaissements

1920 chèques et 4011 virements ont été comptabilisés de façon définitive, en provenance d'employeurs **non dotés** de comptables publics. Les chèques ont représenté 19,6 % des encaissements provenant des « employeurs non dotés », les virements 80,4 % sur un total de 214 M€ collectés.

Le Fonds a enregistré par ailleurs environ 40 900 lignes de virement, en provenance des Trésoreries Générales, pour les employeurs dotés de comptables publics (représentant 1 039 M€).

Les déclarations de versement qui, soit accompagnent les chèques, soit proviennent directement des employeurs non dotés de comptable public effectuant leurs versements par virement, ont été traitées et contrôlées par le poste comptable avant d'être transmises à la cellule du contrôle du recouvrement ; le nombre de versements associés a été de 5 690 en 2007, sachant qu'un chèque ou un virement peut se rapporter à plusieurs déclarations de versement ; il en est de même s'agissant du nombre de prélèvements engendrés automatiquement à partir de « telefds.fr », lesquels peuvent avoir trait à plusieurs déclarations provenant d'un même déclarant.

Grâce à son interface avec le logiciel de comptabilité, le système de téléprocédures « telefds.fr » a généré 11 titres de recettes correspondant à 898 prélèvements de la contribution de solidarité, pour un montant total de 5 510 807,02 € (une majoration a également été prélevée pour 582,53 €).

Au total, 6 588 versements ont été constatés en 2007 (contre 6 848 en 2006).

En plus des versements spontanés de la part des employeurs, comme l'exige la loi, diverses régularisations ont pu être opérées, à la demande du Fonds, suite aux contrôles exercés par la cellule spécialisée de l'Etablissement, chargée du contrôle du recouvrement. Cette activité de contrôle porte pour l'essentiel sur les versements des employeurs non dotés de comptable public.

2.1.3. L'activité de contrôle

L'apport d'informations (renseignements écrits, téléphonés ou télé transmis) aux employeurs sur les modalités d'application de la contribution de solidarité et sur les conditions d'adhésion au régime d'assurance chômage s'est poursuivi au cours de l'année 2007.

Cependant, le dispositif de la contribution de solidarité, mis en place par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 continue de soulever des difficultés d'application. A ce jour, les pistes étudiées par le Fonds de Solidarité pour actualiser les textes de référence (l'article 2 de la loi de 1982 ainsi que les 3° et 5° de l'article L. 351-12 du code du travail ; articles L 5423-27 et L 5424-1 du nouveau code) n'ont pu être menées à leur terme.

L'activité de la cellule de contrôle des recouvrements a également porté sur les points suivants :

a) Le contrôle systématique des versements mensuels opérés par des employeurs non dotés de comptable public, qui permet d'identifier et de relancer les employeurs défaillants.

b) La vérification des irrégularités de versement et incohérences de déclarations

Comme les autres années, les déclarations de versement ont fait l'objet d'une attention particulière et des demandes d'explications ont été formulées auprès d'employeurs non dotés de comptables publics dont le montant de la contribution est irrégulier d'un mois sur l'autre, sans fluctuation d'effectifs, ou dont la contribution ne correspond pas à 1 % de la masse salariale soumise.

L'examen des versements provenant des Trésoreries Générales, s'est poursuivi et a donné lieu à la réalisation de graphiques représentant les courbes de versement, par catégories d'employeurs, sur un exercice complet, afin de vérifier la régularité des flux de la contribution de solidarité.

42 trésoreries générales ont adressé au Fonds des déclarations de versement retardataires, émanant d'employeurs dotés d'un comptable public. A ce titre 1 859 pièces ont été traitées par le Fonds et ont fait l'objet d'échanges téléphoniques dans un premier temps, puis de courriers (pour les majorations de faibles montants ou lorsque le retard n'est pas directement imputable au déclarant), soit d'émissions de majorations de retard en cas de retards avérés.

c) La procédure de mise en oeuvre de la contribution forfaitaire (loi N° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses mesures d'ordre social ; article R 5423-50 du nouveau code du travail)

Le litige qui opposait le Fonds de Solidarité à la SNCF a trouvé en 2007 une conclusion favorable. Après que la SNCF ait contesté le bien fondé du titre forfaitaire émis à son encontre par le Fonds en 2002 (estimation faite pour 12 378 059 €), portant sur le non versement de la contribution de solidarité des agents contractuels et médecins de la société, et que le Tribunal administratif de Paris (jugement du 27 février 2007) lui ait donné raison au motif que l'une des périodes couvertes par le titre de perception était insuffisamment justifiée, le Fonds de Solidarité a annulé le titre en question et en a ré-émis un nouveau du même montant forfaitaire accompagné des justifications nécessaires. La SNCF ayant alors fourni les éléments chiffrés permettant de re-calculer la contribution réellement due, un accord est intervenu, arrêté à la somme de 8,835 M€, pénalités de retard incluses, versée dans sa totalité par la SNCF.

2.1.4. L'émission et le recouvrement des majorations de retard

Cette activité figure au nombre des actions de l'agence comptable et de la cellule du contrôle du recouvrement, agissant en étroite collaboration

2.1.4.1. L'émission de majoration pour retard de versement de la contribution

120 titres de recettes, correspondant à des majorations pour retard de paiement et représentant 834 873 € (dont la majoration de la SNCF pour 803 255 €) ont été émis par la cellule du contrôle du recouvrement puis transmis à l'agent comptable pour exécution. L'une de ces pénalités a été engendrée automatiquement par le site de téléprocédures telefds.fr

2.1.4.2. Le recouvrement des titres de majoration de retard

a) Recouvrement sur titres émis en 2007

Le titre émis à l'encontre de la SNCF a été recouvré pour sa totalité (803 255 €) ; 87 % des 116 autres titres émis pour un montant de 31 036 € ont pu être recouverts dans l'année, pour un montant de 27 110 €.

b) Recouvrement sur titres émis antérieurement à 2007

Il s'est élevé à 44 892 € et a permis de solder 51 titres sur 52.

c) Les remises gracieuses

Sur les 84 demandes en remise gracieuse de majorations de retard, traitées par la cellule du contrôle du recouvrement, 22 ont été rejetées, 50 ont fait l'objet d'un examen favorable, après avis conforme de Monsieur le Contrôleur Budgétaire, et 12 majorations ont été annulées. Figurait au titre des demandes en remise rejetées, celle formulée par la SNCF pour un montant de 803 255 €.

2.1.5. L'exploitation et la liquidation des demandes de remboursement de la contribution de solidarité

Cette activité englobe toutes les étapes intermédiaires, depuis l'examen des dossiers, les demandes de pièces justificatives, la prise de décision, jusqu'à l'émission des mandats de remboursement ou de ceux -pour ordre- résultant de l'accord de remises gracieuses, ou bien jusqu'à l'autorisation de compenser. Ces demandes relèvent de trois catégories distinctes :

- d'une part, celles concernant les employeurs qui ont considéré qu'ils avaient indûment prélevé la contribution de solidarité de 1 % ou commis des erreurs dans le calcul de celle-ci ; ces demandes proviennent en majorité de collectivités dotées d'un comptable public ;
- d'autre part, celles ayant trait à des versements effectués à tort par certaines Trésoreries générales au profit du Fonds de Solidarité, versements dont les montants étaient destinés initialement à d'autres organismes ou collectivités ;
- enfin, celles consécutives à l'adhésion au régime d'assurance chômage, pour les agents publics exerçant auprès d'employeurs ayant opté pour cette possibilité quand elle leur est ouverte.

En 2007, 62 demandes de remboursement pour 189 512,20 € et 50 demandes de compensations pour 23 158,31 € ont été reçues, représentant 212 670,51 €.

- Sur ces 112 demandes,

- 87 ont été instruites se ventilant comme suit :

- 41 remboursements (par mandats de paiement ou réduction de titres) effectués ont représenté : 132 106,27€ ;
- 30 compensations ont été autorisées pour : 6 611,20€ ;
- 16 ont fait l'objet de rejets pour 5 762,97€

- 25 autres dossiers restaient en cours d'instruction au 31 décembre 2007 en attente de transmission de justificatifs (dont 19 reçues en fin d'année) ;

- 20 demandes reçues antérieurement à 2007 ont également fait l'objet d'un remboursement pour un total de 43 372,26 €.

Il faut préciser que les demandes de remboursement présentent un large éventail de complexité dans leur examen et de difficultés dans la réunion des pièces nécessaires à l'instruction, ne permettant pas d'établir un délai moyen d'expertise.

Autres remboursements, non comptabilisés dans les chiffres ci-dessus : 4 indus pour 27 779,73 €.

A noter également que le Tribunal administratif de Paris a notifié au Fonds de Solidarité de verser une somme de 800 euros, au titre des frais exposés, à chacune des filiales de France Télécom qui avaient contesté l'interprétation du Fonds de Solidarité sur leur affiliation à la contribution de solidarité pour les périodes antérieures ou postérieures au 1/1/2004 (date d'entrée en vigueur d'un 5° de l'article L351-12 du code du travail), raison ayant toutefois été donnée au Fonds s'agissant de leur situation avant le 1/1/2004.

Sur demande de TD COM, un premier mandat a été émis le 9/07/2007 au profit de cette filiale pour un montant de 800 euros ; 24 mandats de charges restant à payer sur la gestion 2007, concernant 24 autres filiales de France Télécom concernées par ce contentieux, ont été émis, en fin d'année, pour un montant de 19 200 euros.

2.1.6. Activités diverses : relations publiques et information

a) La communication écrite et orale

En 2007, le volume de courrier reçu et envoyé (employeurs, Trésoreries municipales ou Générales) est du même ordre que celui atteint en 2006 mais les communications téléphoniques enregistrées sur la ligne spécialisée de renseignements ou des autres appels, ont fortement progressé de la part et à l'adresse des déclarants ou payeurs inscrits sur le site de telefds.fr.

Le Fonds de Solidarité a adressé une circulaire aux employeurs, portant sur la revalorisation du seuil d'assujettissement à la contribution de solidarité, une lettre accompagnée de fiches pédagogiques, invitant les employeurs non dotés de comptables publics à utiliser le site telefds, envoyée dans un premier temps aux chambres de métiers et aux chambres de commerce puis à l'ensemble des employeurs non dotés puis une relance à l'attention de ceux qui ne s'étaient toujours pas inscrits. Enfin une note a été adressée à l'ensemble des centres de gestion de la fonction publique territoriale pour rappeler l'assujettissement à la contribution de solidarité de l'indemnité de conseil versée aux trésoriers-percepteurs.

L'usage du courrier électronique par les employeurs reste stable (129 messages reçus sur la messagerie électronique du Fonds en 2007, portant sur des questions relatives au champ d'application de la contribution, aux règles d'assujettissement des agents et à l'assiette de la contribution.

b) Le site internet du Fonds de Solidarité

Ce service, actif depuis l'automne 2001, a été consulté en moyenne 5946 fois par mois (en progression de 21 % par rapport à 2006). Le projet de téléprocédures, en démonstration sur le site du Fonds de Solidarité, a continué de susciter l'intérêt de déclarants qui ont souvent manifesté leur intention de l'utiliser le moment venu.

2.2. Le financement du régime de solidarité

Les versements effectués par le Fonds de Solidarité pour financer les allocations qui sont à sa charge, correspondent au montant des prestations facturées par l'UNEDIC entre le 1er janvier et 31 décembre 2007, après contrôle des attestations adressées par les DDTEFP et apurement des avances mensuelles versées par le Fonds, ainsi que celles émanant du CNASEA, dont les montants sont certifiés annuellement par le comptable public de cet organisme. Les allocations sont pré-financées, mensuellement par le moyen d'avances.

Au cours de l'exercice 2007, les **dépenses budgétaires d'allocations de solidarité** ont été de **3 140 903 154,51 €**

Elles marquent une hausse par rapport à l'année précédente, de + 7 %, soit + 205 587 754 € (contre + 10,60 % entre 2006 et 2005). Cette progression est due en partie à la prise en charge par le Fonds de nouvelles allocations (primes forfaitaires et primes de retour à l'emploi, ainsi que les allocations destinées aux intermittents du spectacle soit 99 M€) et surtout à l'AER qui s'accroît de 207 M€, alors que l'ASS diminue de 151 M€ et que l'extinction progressive de l'AI est quasiment achevée (- 87 M€) ; l'ACCRES progresse de 2,8 M€ et les contrats d'avenir et CI-RMA représentent en année pleine + 135 M€.

Les différentes dispositions gouvernementales qui ont touché le domaine de compétences du Fonds de solidarité ont été :

- la régularisation sur l'exercice 2007 des sommes versées en décembre 2006 au titre de la « prime de Noël » attribuée aux allocataires,
- le financement de la revalorisation de 1,8 % de l'allocation d'insertion, de l'allocation spécifique de solidarité et de l'allocation équivalent retraite, prenant effet à compter du 1er janvier 2007, décidée par décret N° 2007-32 du 8 janvier 2007,
- le paiement en décembre 2007, d'une avance spécifique à l'UNEDIC, correspondant à la « prime de Noël » accordée, au titre de l'année 2007 (décret N° 2007-1940 du 26 décembre 2007), aux bénéficiaires de l'ASS, de l'AER et éventuellement de l'AI (reliquat) mandatés en novembre 2007, soit 73,32 M€, ainsi qu'aux allocataires entrés en décembre 2007, pour un montant de 3,62 M€ (total 77,94 M€, frais de gestion inclus soit - 7,70 M€ par rapport à 2006),
- les allocations spécifiques en faveur des artistes et techniciens du cinéma, de l'audiovisuel et du spectacle vivant (allocation de professionnalisation et de solidarité : APS ; allocation transitoire : AT ; puis, à partir du 1^{er} janvier 2009, allocation de fin de droits : AFD), mises à la charge du Fonds de Solidarité par l'article 102 de la loi de finances pour 2007 (N° 2006-1666 du 21/12/2006), pour lesquelles une convention de gestion a été signée entre l'Etat, l'Unedic et le Fonds de Solidarité le 27 avril 2007 avec effet au 1^{er} avril (montant total versé dans l'année 23,267 M€),
- La loi de finances initiale pour 2008 a par ailleurs mis à la charge du Fonds les allocations de fin de formation (AFF), avec effet au 1^{er} janvier 2008 (convention signée le 31/12/2007).

Le montant de **3 140 903 154,51 €** se décompose comme suit :

- **3 053 742 176,77 €** au titre des allocations nettes (c'est-à-dire allocations brutes diminuées des titres impayés et des récupérations d'indûs), y compris la « prime de Noël » pour 77 168 620,00 € hors frais de gestion, ainsi qu'une charge restant à payer (voir ci-après, Allocations d'insertion) ;

- **87 160 977,74 €** au titre des frais de gestion de l'UNEDIC, calculés sur la base des allocations brutes versées par les Assedic, au taux de **4 %** pour l'AI, l'ASS et l'ACCRE-ASS, au taux de **1,5 %** pour les allocation « intermittents du spectacle », au taux de **1 %** pour l'AER, pour l'AER-C secteur public et pour la « prime » accordée fin 2007 et au coût **par dossier** pour les allocations forfaitaires CNE et les primes de retour à l'emploi ; il n'y a pas de frais de gestion versés à la CNAF pour les reliquats d'ASA ni au CNASEA pour les contrats d'avenir et CI-RMA.

A noter qu'une régularisation de 17 583 240,30 € a été réalisée au profit du Fonds, sur des sommes trop versées à l'UNEDIC en 2006 (voir la partie « recettes »).

2.2.1. Analyse comparative 2007 et 2006 des dépenses de solidarité (hors frais de gestion)

2.2.1.1. Allocation d'insertion (AI) - Reliquats

Cette allocation n'étant plus accordée depuis le 16 novembre 2006, les reliquats de dépenses (hors frais de gestion) payées par le Fonds de solidarité ont représenté **3 003 523,64 €** en 2007 (elles étaient de 104 267 146,89 € en 2006).

Compte tenu d'un différend existant entre le Fonds et l'Unedic sur la répartition des allocations AI et ATA (allocation temporaire d'attente qui n'est pas à la charge du Fonds), une charge restant à payer a été inscrite pour un montant de **17 678 148,26 €** (hors frais de gestion) dans l'attente de la production de fichiers détaillés par l'Unedic correspondant à la somme qu'elle réclame.

2.2.1.2. Allocation de solidarité spécifique (ASS)

Les dépenses (hors frais de gestion) de l'ASS totalisent **1 918 449 075,85 €** contre 2 064 076 103,65 €, au 31 décembre 2006, soit une diminution de -145 627 027,80 € ou **-7,06 %** (elles avaient augmenté de + 5,2 % en 2006).

2.2.1.3. ACCRE-ASS

Les aides aux créateurs d'entreprise progressent toujours, puisque, hors frais de gestion, leur total passe de 29 947 002,84 € en 2006, à **32 657 350,88 €** en 2007, soit **+ 9,05 %**.

2.2.1.4. Allocation Equivalent Retraite (AER)

Les dépenses, concernant l'AER versée par l'Unedic (hors frais de gestion), ont globalement représenté **770 792 584,47 €** au cours de l'année 2007 (y compris l'AER-C versée au titre du 2^{ème} semestre 2006 et du 1^{er} semestre de 2007, aux bénéficiaires issus de services publics, pour un montant de 882 420,77 €), alors que la totalité des mêmes dépenses s'était élevée à 565 711 692,90 € en 2006, soit **+ 36,32 %**.

A cela s'ajoute une régularisation réalisée au profit de la CNAF, au titre de l'ASA (année 2006), pour **4 152,49 €**

2.2.1.5. Allocations forfaitaires - Contrats nouvelles embauches (Allocations CNE)

Les dépenses, relatives aux allocations-CNE versées par l'Unedic (hors frais de gestion), ont été de **129 065,86 €** contre 417 529,29 € en 2006. Ces allocations en phase d'extinction ont diminué de 69,09 %.

2.2.1.6. Aides - contrats d'avenir et contrats d'insertion/revenu minimum d'activité (CA et CI-RMA)

Les dépenses, relatives aux aides CA et CI-RMA versées par le CNASEA (sans frais de gestion), ont été de **165 316 795,00 €** pour les contrats d'avenir et de **48 225 723,00 €** pour les aides CI-RMA (soit total CNASEA 2007 : 213 542 518,00 €, alors que 78 956 052 € avaient été versés en 2006, les premiers règlements étant intervenus en fin d'année -convention signée le 31/10/2006).

2.2.1.7. Primes de retour à l'emploi et primes forfaitaires (convention Etat-Unedic-Fonds de Solidarité signée le 30 janvier 2007)

Leur montant s'est élevé, hors frais de gestion, à **53 722 380,99 €** pour les primes de retour à l'emploi et à **20 862 786,27 €** pour les primes forfaitaires (total 74 585 167,26 €).

2.2.1.8. Allocations destinées aux intermittents du spectacle (APS et AT) (convention Etat-Unedic-Fonds de Solidarité signée le 27 avril 2007)

Hors frais de gestion, l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) a été versée pour **969 383,43 €** et l'allocation transitoire pour **21 931 206,63 €** (total 22 900 590,06 €).

Le total du coût des allocations, hors frais de gestion est de : 3 053 742 176,77 €

2.2.2. Moyens de prévisions de contrôles

2.2.2.1. Prévisions

Les informations dont dispose le Fonds de Solidarité pour évaluer ses besoins de financements annuels, sont les prévisions faites par l'UNEDIC - et depuis décembre 2006 par le CNASEA pour ce qui le concerne- ainsi que les données de la Loi de Finances Initiale (LFI).

Au cours de l'année 2007 – et cela suite à la mission d'audit de modernisation sur la gestion de l'allocation de solidarité spécifique, menée en 2006 par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales-, plusieurs groupes de travail ont été créés et de nombreuses réunions se sont tenues, à l'initiative de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et de l'UNEDIC, avec la participation du Fonds de solidarité, de la DARES et de la Direction du budget. Ils ont eu pour objectifs (entre autres, voir aussi les 2. et 3. ci-après) d'améliorer la visibilité de tous ces acteurs sur la production des données que l'Unedic publie via de nombreux supports, grâce à la réalisation de nouveaux tableaux de bord, et de parfaire leur information en leur présentant dorénavant, avant validation par le bureau de l'Unedic, les prévisions trisannuelles qui président à l'élaboration des demandes d'avances, support des paiements mensuels réalisés par le Fonds.

En octobre 2006, l'UNEDIC envisageait une dépense annuelle (hors primes de fin d'année) de 2 641,70M€ pour l'année 2007 (frais de gestion non inclus), s'agissant des prestations AI, ASS, ACCRE et AER. Cette prévision portée à 2 673,70 M€ en mars 2007, puis à 2 688,30 M€ en juillet était finalement ramenée à 2 644,10 M€ en octobre 2007.

Les prévisions retenues pour la mise au point de la LFI reposaient sur une dépense globale (soit pour l'ensemble allocations de solidarité versées par l'Unedic et le CNASEA), hors frais de gestion, évaluée à 2 643,91 M€, somme qui a été inscrite au budget primitif de l'Etablissement.

2.2.2.2. Contrôles

Il revient à l'établissement public de vérifier, après paiement des allocations aux bénéficiaires par les ASSEDIC, le bien-fondé de chaque avance mensuelle et d'opérer les régularisations nécessaires avec l'UNEDIC.

Le contrôle s'effectue par rapprochement avec les états récapitulatifs mensuels des paiements visés par les Directeurs départementaux du travail et de l'emploi, au vu des états nominatifs et globaux qui leur sont produits par les Assedic. Une fois contrôlées et visées, ces attestations doivent être adressées au Fonds, dans un délai de deux mois au maximum après le mois considéré. Elles permettent d'effectuer des régularisations dites "M-2".

Au préalable, un rapprochement entre les états nominatifs et récapitulatifs d'une part et les demandes d'avances présentées par l'UNEDIC d'autre part, est effectué par cette dernière et à son initiative, sous l'appellation de "régularisations M-1" ; leur montant vient en déduction ou en augmentation de l'avance sollicitée pour le mois suivant.

Les travaux des groupes de travail évoqués au 1. ont abouti à l'élaboration d'un rapport de synthèse qui permettra de mettre en œuvre une nouvelle convention de gestion entre l'Etat et l'Unedic. Ce rapport traite le sujet de la certification du service fait et de la simplification des circuits. Il propose que l'Unedic s'engage d'un point de vue comptable, en établissant au niveau national une facturation annuelle attestant de la réalité des dépenses figurant dans les demandes d'avances mensuelles pondérées des régularisations opérées, ce dispositif étant complété par la production d'états de dépenses intermédiaires. Des contrôles de cohérence des différentes données seraient opérés par les services de l'Etat et du Fonds de Solidarité -qui auraient accès à certains fichiers de l'Unedic- complétant ainsi les contrôles internes mis en place par celle-ci au sein de ses services locaux.

2.2.2.3. Fraudes, indus et dossiers de constitution de partie civile

Le rapport de synthèse des travaux rappelés au paragraphe précédent préconise également une rénovation de la procédure de recouvrement des allocations indûment versées (indus frauduleux ou non), avec une représentation du Fonds de Solidarité par l'Assedic (ou la future entité) devant le Tribunal concerné en cas de suspicion de fraude. Les indus non frauduleux seraient par ailleurs recouverts à l'amiable dans les cas les plus simples, ou sinon transmis aux services de l'Etat dans certaines conditions (dans le cadre de la création du nouvel opérateur issu de la fusion ANPE-ASSEDIC, la possibilité d'émettre directement les titres de perception à transmettre à la trésorerie générale sera étudiée).

En 2007, le Fonds de Solidarité a été saisi de quatre nouvelles affaires de fraude sur allocations de solidarité. Les frais d'avocat ou d'huissiers payés au cours de l'exercice ont représenté 11 136,85 € (affaires des années antérieures).

3. L'exécution du budget

Globalement les dépenses augmentent de 18,20%, alors que les ressources augmentent de 20,29 %. Toutefois, la comparaison entre les exercices 2006 et 2007 doit être appréciée en tenant compte des éléments suivants :

- une dépense exceptionnelle en début d'exercice 2007

Fin 2006, une avance de l'Etat de 200 M€ avait été versée au Fonds de Solidarité pour lui permettre de financer les primes de Noël et une partie des dépenses courantes d'allocations du mois de décembre. Cette avance a été remboursée par le Fonds en janvier 2007 (poste 16 du budget) entraînant le versement de 677 833,33 € d'intérêts(figurant au poste 66).

- une opération financière également exceptionnelle au cours de l'année 2007

Par lettre du 26 avril 2007, le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement ont demandé que la créance détenue par l'Etat sur l'Unedic, cédée en totalité au Fonds de solidarité conformément à l'article 50 de la loi de finances pour 2007 (n° 2006-1666 du 21 décembre 2006), soit inscrite dans le budget 2007 du Fonds de solidarité pour son montant de 769 592 137 €(voir le poste 77) et mobilisée dans sa totalité sous forme d'une cession à un ou plusieurs tiers (c.f. rapports au Conseil d'administration présentés en séance du 7 juin 2007). Il était par ailleurs impératif d'obtenir les crédits avant fin juin, pour faire face à l'échéance de ce mois.

Selon les procédures recommandées par les tutelles, l'opération de cession a nécessité l'assistance d'un cabinet juridique, dont le coût de l'expertise a été retranscrit dans le poste 62 du budget (pour 105 248 €), puis un appel à candidatures a été lancé auprès de sept établissements bancaires. Cette démarche concurrentielle a permis de retenir l'offre de l'établissement Natixis dont la proposition, émise pour le compte du Crédit foncier, était la meilleure en termes de garanties juridiques pour le Fonds (aucun engagement de garantir la créance en cas de retard de paiement de l'Unedic au 1^{er} janvier 2011) et donc de délai ; elle présentait aussi le taux le plus avantageux.

La cession a eu lieu le 8 juin 2007 moyennant le versement de 653 833 348 € au Fonds de Solidarité. La différence entre ce prix et celui de la créance brute a été inscrite en dépenses, au poste 66, soit pour 115 758 789 €.

- le réajustement d'une recette et des opérations d'ordre qui lui étaient rattachées

La décision du Tribunal administratif de Paris concernant le dossier de la SNCF s'est traduite comptablement par une succession de mouvements d'annulations et réinscriptions se neutralisant, puis finalement, après détermination avec le SNCF des montants réellement dus, restent figurés au compte financier :

- en dépenses, annulation du titre forfaitaire de 12 378 059 € (poste 65) ;
- en recettes, reprise sur provision pour 6 000 000 (poste 78), encaissement sur le poste 75 du principal pour 8 032 552 et des majorations pour 803 255 €.

- le financement (intégré à la subvention de l'Etat perçue en décembre 2007, poste 74) de dépenses rattachées à l'exercice, mais,

- ◇ soit portées en contre partie en charges restant à payer sur le poste 65 (règlement des reliquats d'allocation d'insertion),
- ◇ soit financées par anticipation (allocation de fin de formation due au titre de décembre 2007 mais dont le règlement devait être effectué en janvier 2008, soit après la date de transfert de cette mission au Fonds, intervenue au 1^{er} janvier 2008 (c.f. loi de finances initiale pour 2008).

Ce financement exceptionnel, non mobilisé au 31 décembre, entre pour 20,3 M€ dans l'apport au fonds de roulement constaté à la clôture de l'exercice et pour 38,7 M€ dans la situation de trésorerie au 1^{er} janvier 2008.

3.1. Dépenses

3.1.1. Dépenses d'allocations (voir détail chapitre I)

Au total, et avec les frais de gestion versés pour un montant de 87 160 977,74 €, les dépenses d'allocation de solidarité constatées en 2007 ont représenté 3 140 903 154,51 €.

3.1.2. Dépenses administratives

Il ressort de l'analyse de l'**exécution du budget de l'Etablissement** pour 2007 que 1 453 894,92 € ont été dépensés soit 93,28 % des crédits ouverts pour la gestion quotidienne de l'Etablissement. En effet, sur les 3 503 315,00 € inscrits, en fonctionnement et en investissement pour l'administration du Fonds, étaient inclus 2 057 500 € de crédits de report 2006 destinés à la poursuite du projet de téléprocédures dont 1 944 700 € devront à nouveau être reportés sur l'exercice 2008.

3.1.2.1. Dépenses courantes (à l'exception des dépenses liées à l'informatique)

Les crédits inscrits au **poste 60** (fournitures et approvisionnements : matériel et fournitures) ont été consommés à hauteur de 77,67 %, soit pour 11 891 €.

Les crédits du **poste 61** (achats et services extérieurs : locations, charges, travaux, assurances, documentation) l'ont été pour 96,05 % ou 103 340 €.

Les crédits du **poste 62** (autres services extérieurs : honoraires, frais de transport, frais de poste et télécommunications, réception, contrats de nettoyage) ont été consommés à 96,93 %, soit 144 600,46 €, dont 105 248 € d'honoraires pour l'assistance au choix de la banque retenue pour l'acquisition de la créance Unedic.

Les crédits des **postes 63** (impôts et taxes) et **64** (rémunérations et charges du personnel) ont été consommés respectivement à 91,32% et 92,36%, soit 76 175,41 € et 862 517,59 €. Les amortissements, formant une partie du **poste 68**, ont représenté 49 151,93 € (charges non décaissables).

3.1.2.2. Crédits du code budgétaire 0651

Ces crédits (fonctionnement informatique, bureautique et télématique), ont été consommés à hauteur de 7,57 %, soit 137 059,52 €, sachant que les crédits restants, se rapportant aux marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'hébergement et de communication relatifs au projet de télédéclaration et de télépaiement de la contribution de solidarité, sont reportés sur l'exercice 2008.

3.1.2.3. Acquisitions d'immobilisations et autres immobilisations financières

Les crédits d'investissements des postes 20, 21, 23 et 27 (acquisition d'immobilisations et autres immobilisations financières) ont été consommés à hauteur de 20,13 %, soit pour 69 159,01 €. Les crédits destinés à la réalisation du projet de téléprocédure sont reportés sur l'exercice 2008.

Au total, le coût du fonctionnement et de l'investissement de l'Etablissement passe de 1 373 187,92 € en 2006 à **1 453 894,92 €** en 2007, soit + 5,85 % (+ 80 307 €) ; sans le règlement des honoraires du cabinet d'avocat chargé d'assister le Fonds pour la vente de la créance Unedic (poste 62), **les dépenses propres du Fonds ont baissé de 1,82%** (- 24 941 €).

3.1.3. Autres dépenses

- **Les remboursements, remises, annulations et charges exceptionnelles** sur exercices antérieurs, ont représenté **12 571 513,42 €** (dont la charge pour annulation du titre SNCF comme indiqué en introduction au chapitre III) ; ce type de dépenses présente la particularité d'être totalement imprévisible (est fonction, par exemple, des demandes de remboursement des Trésoreries Générales, suite à des erreurs de transferts).

- Le poste 66 des **charges financières** a exceptionnellement été utilisé pour **116 436 622,33 €** (voir plus haut, intérêts versés sur avance de l'Etat 2006 et charges sur vente de la créance Unedic).

- **La dotation aux provisions**, (partie du poste 68), charges non décaissables, pour dépréciation des comptes de tiers, apparaît à 0 en fin d'exercice.

- **Le remboursement de l'avance de l'Etat**, faite par l'Etat fin 2006 pour **200 000 000 €** figure en investissement sur le poste 16 des emplois.

Au total, le montant des dépenses budgétaires, pour l'exercice 2007, s'est élevé à :

3 471 365 185,18 €

se ventilant de la façon suivante :

- allocations de solidarité : 3 140 903 154,51 € ;
- gestion de l'Etablissement : 1 453 894,92 € ;
- divers : 329 008 135,75 €,

contre 2 936 926 084,89 € en 2006, soit + 18,20 %.

3.2. Recettes

La **contribution de solidarité** versée par les employeurs, a peu progressé par rapport à 2006, soit de + 1,44 % pour représenter **1 259 185 771,28 €** (contre 1 241 310 928,84 € en 2006) alors que la **subvention** de l'Etat a légèrement baissé, passant de 1 481 700 000 € en 2006 à **1 455 550 000 €** en 2007 (- 1,76 %) compte tenu des autres ressources et de la situation d'ensemble du fonds. Pour compléter ces ressources, l'Etat a cédé au Fonds de Solidarité une créance qu'il détenait sur l'Unedic ; celle-ci a permis au Fonds d'obtenir 653 833 348 €, en valeur nette.

Si l'on ajoute les majorations de retard émises systématiquement pour toute constatation d'un retard de paiement de la contribution de solidarité par les employeurs non dotés de comptes publics, et les taxations d'office encaissées (soit 833 935,80 € + 8 032 552 €), le montant afférent à la contribution passe à **1 268 052 259,08 €**

Les **ressources propres** au fonctionnement de l'établissement sont constituées du produit des placements de fonds. Il s'est élevé à 6 677 663,89 € soit + 97,01 % par rapport à 2006, progression due à l'augmentation des taux d'intérêts, mais surtout au placement des fonds provenant de la vente de la créance Unedic.

Les **autres ressources** ont été :

- les recettes exceptionnelles et ressources diverses pour 787 175 377,30 € (dont un reversement de l'Unedic en début d'année pour 17 583 240,30 €, la créance Unedic inscrite pour son montant brut en recettes soit 769 592 137 € et diverses pour) ;
- les reprises sur provisions pour 6 000 000 € (non encaissables).

Au total, le montant des recettes budgétaires, pour l'exercice 2007 s'est élevé à :

3 523 482 327,22 €

se ventilant de la façon suivante :

- subvention 1 455 550 000 € ;
- contribution, taxation et majorations 1 268 052 259,08 € ;
- diverses 799 880 068,14 €,

contre 2 929 268 017,81 € en 2006, soit + 20,29 %.

Dans ces conditions, le résultat excédentaire de la gestion 2007 fait apparaître **un apport aux fonds de roulement de 46 166 293,97 €**.

Annexe

Compte de résultat, 31/12/2007.

Charges	Exercice	Exercice	Produits	Exercice	Exercice
	2007	2006		2007	2006
Charges d'exploitation			Produits d'exploitation		
Autres achats et charges externes	396.891	273.827	Subventions d'exploitation	1.455.550.000	1.481.700.000
Impôts, taxes et versements assimilés	76.175	72.480	Reprises sur provisions et amortissements, transferts de charges	6.000.000	14.573
Salaires et traitements	862.518	829.396	Autres produits	1.285.658.899	1.244.161.180
Dotations aux amortissements et aux provisions	49.152	26.046			
Sur immobilisations: dotations aux amortissements	49.152	26.046			
Sur immobilisations: dotations aux provisions					
Sur actifs circulants: dotations aux provisions	0	0			
Pour risques et charges: dotations aux provisions					
Autres achats	3.153.443.922	2.935.539.228			
Total 1	3.154.828.657	2.936.740.977	Total 1	2.747.208.899	2.725.875.753
Charges financières			Produits financiers		
Intérêts et charges assimilées	116.436.622		Produits nets sur cession de valeurs mobilières de placement	6.677.664	3.389.500
Dotations aux amortissements et aux provisions					
Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement					
Total 2	116.436.622	0	Total 2	6.677.664	3.389.500
Charges exceptionnelles			Produits exceptionnels		
Sur opérations de gestion	30.746	13.669	Sur opérations de gestion	769.595.765	2.365
Sur opérations en capital			Sur opérations en capital		
Dotations aux amortissements et aux provisions	0	0			
Total 3	30.746	13.669	Total 3	769.595.765	2.365
Total des charges	3.271.296.026	2.936.754.646	Total des produits	3.523.482.327	2.729.267.618
Solde créditeur = bénéfice	252.186.301	0	Solde débiteur = perte	0	207.487.028
TOTAL GENERAL	3.523.482.327	2.936.754.646	TOTAL GENERAL	3.523.482.327	2.936.754.646

Tableau de financement 2007.

Emplois	2006	2007	Ressources	2006	2007
Insuffisance d'autofinancement.....	207 474 638,54		Capacité d'autofinancement de l'exercice....	//	246 235 452,98
Acquisitions d'éléments de l'actif immobilisé :	171 438,72	69 159,01	Cessions ou réductions de l'actif immobilisé :	400,00	//
Immobilisations incorporelles.....	165 866,12	58 951,37	Incorporelles.....	//	//
Immobilisations corporelles.....	5 572,60	10 207,64	Corporelles.....	//	//
Immobilisations financières.....	//	//	Financières.....	400,00	//
Charges à répartir sur plusieurs exercices.....	//	//	Augmentations capitaux propres.....	//	//
Réduction de capitaux propres.....	//	//	Augmentations de dettes financières.....	200.000.000,00	//
Remboursement de dettes financières.....	//	200 000 000,00			
TOTAL DES EMPLOIS.....	207 646 077,26	200 069 159,01	TOTAL DES RESSOURCES.....	200.000.400,00	246 235 452,98
Variation du F.R.N.G. (ressource nette)		46 166 293,97	Variation du F.R.N.G. (emploi net)	7.645.677,26	