

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

2017

ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

RAPPORT SUR LA GESTION DU FONDS DE SOLIDARITÉ



Établissement public national à caractère administratif, le Fonds de solidarité est régi par les dispositions du décret n° 82-1001 du 26 novembre 1982.

Le présent rapport est établi en 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.

Il comprend deux parties.

La première présente :

- les activités de l'établissement au cours de l'exercice 2015 au titre de ses missions :
 - de recouvrement de la contribution de solidarité ;
 - de financement du régime de solidarité ;
- le fonctionnement de l'établissement au cours du même exercice.

La seconde partie rend compte de l'exécution du budget.

TABLE DES MATIÈRES

1. LES ACTIVITÉS DE L'ÉTABLISSEMENT AU TITRE DE SES MISSIONS	5
1.1 Recouvrement de la contribution de solidarité	5
1.1.1 Les résultats de l'année 2015	5
1.1.2 Le recouvrement des droits au comptant : déclarations et encaissements	6
1.1.3 La modernisation des moyens de collecte de la contribution de solidarité	6
1.1.4 L'activité du service de contrôle des recouvrements	7
1.1.5 L'émission et le recouvrement des majorations de retard	8
1.1.6 L'exploitation et la liquidation des demandes de remboursement de la contribution de solidarité	9
1.1.7 Les relations publiques et l'information	10
1.2 Le financement du régime de solidarité	10
1.2.1 Les dépenses 2015 du Fonds de solidarité en matière d'allocations de solidarité	11
1.2.2 Les moyens de prévision et de contrôle	12
1.3 Le fonctionnement général de l'établissement	14
1.3.1 Le Conseil d'administration	14
1.3.2 Le personnel	14
1.3.3 Le matériel, le mobilier et les locaux	14
2. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2015	15
2.1 Les dépenses	15
2.1.1 Les dépenses d'allocations (voir partie 1)	15
2.1.2 Les dépenses administratives et d'investissement	15
2.1.3 Charges courantes	15
2.1.4 Charges non décaissables	15
2.1.5 Acquisition d'immobilisations et autres immobilisations financières	15
2.1.6 Les dépenses diverses	16
2.2 Les recettes	16
2.2.1 La contribution de solidarité et la subvention	16
2.2.2 Ressources diverses liées à la mission du Fonds de solidarité	16
2.2.3 Autres ressources	17
2.2.4 Recettes non encaissables	17

1. LES ACTIVITÉS DE L'ÉTABLISSEMENT AU TITRE DE SES MISSIONS

1.1 Recouvrement de la contribution de solidarité

L'établissement a pour mission de rassembler les moyens de financement des allocations de solidarité mises à sa charge ; à cet effet, il collecte la contribution exceptionnelle de solidarité. Il reçoit, en outre, une subvention de l'État.

En 2015, l'activité du Fonds a été obérée par le départ à la retraite de son directeur, le 1^{er} avril 2015, puis de son adjointe, le 1^{er} septembre 2015, sans remplacement immédiat.

Lors de sa session extraordinaire de septembre 2015, le conseil d'administration a donné son accord à la désignation de l'ancien directeur pour assurer l'intérim de la fonction d'ordonnateur à temps partiel, son remplacement étant engagé et prévu pour le 1^{er} janvier 2016.

C'est dans ce contexte institutionnel dégradé qu'a été diligenté un contrôle de la cour des comptes, dont les observations définitives ont été transmises au FDS le 25 février 2016 après avoir fait l'objet d'une insertion dans le cadre du rapport public annuel de la Cour des comptes.

1.1.1 Les résultats de l'année 2015

Les recettes recouvrées au titre de la contribution de solidarité au cours de l'année 2015, pour un montant de 1 400 081 480 €, ont **augmenté de 3,45 %**, soit + 46 633 881,91 €, par rapport aux recettes de 2014¹, revenant ainsi à un niveau supérieur à celui atteint en 2011.

En l'absence de tout relèvement de la valeur du point de la fonction publique depuis juillet 2010, la consolidation du niveau des recettes à ce montant peut s'expliquer notamment par la hausse de la rémunération indiciaire moyenne. Celle-ci a notamment un effet sur le nombre d'agents assujettis à la contribution.

Le seuil d'assujettissement à la cotisation de solidarité reste en effet fixé à 1 430,76 € mensuels depuis le 1^{er} janvier 2013.

Comparaison des rentrées mensuelles provenant de la contribution de solidarité (en millions d'euros)

mois	Réalisations 2011	Réalisations 2012	Réalisations 2013	Réalisations 2014	Réalisations 2015
janvier	87,964	30,641	68,297	58,119	58,499
février	116,111	153,438	107,910	109,424	112,684
mars	118,165	118,828	109,314	112,104	118,001
avril	101,234	112,338	109,294	112,06	116,445
mai	117,141	108,102	109,689	109,857	113,150
juin	111,394	123,900	104,803	113,316	119,506
juillet	129,824	113,938	122,208	122,353	124,127
août	113,111	107,000	104,679	108,82	114,326
septembre	105,703	99,127	101,908	101,92	106,497
octobre	109,637	121,495	113,832	113,587	119,835
novembre	110,287	104,834	105,121	109,015	115,006
décembre	146,401	165,095	177,005	182,872	182,005
TOTAL	1 366,969	1 358,556	1 334,060	1 353,447	1 400,081

¹ Les retraitements comptables propres à la période d'inventaire ont conduit à comptabiliser 44.867 M€ de contribution à recevoir au titre de décembre 2015, contre 44.567 M€ en 2014.

1.1.2 Le recouvrement des droits au comptant : déclarations et encaissements

Par le circuit de la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Les versements reçus des directions départementales (DDFiP) ou régionales (DRFiP) des finances publiques ont représenté 1 060 M€ (1 030,51 M€ en 2014). Ils sont accompagnés des états récapitulatifs mensuels des déclarations faites par catégories d'employeurs dans chaque département.

Toutes les DDFiP du réseau contribuent à la collecte pour des montants très variables, en raison de la dispersion des entités contributrices. La DDFiP de Paris fournit, de loin, la contribution la plus importante.

Par versement direct au Fonds de solidarité

Des employeurs non dotés de comptables publics continuent à régler leur contribution par chèque ou par virement. En 2015, 119 chèques (contre 198 en 2014, soit -66 %) et 511 virements (contre 660 en 2014 soit -29 %) ont été comptabilisés. Le montant des versements directs par chèques au Fonds de solidarité (0,23 M€ contre 0,465 M€ en 2014) diminuent de moitié alors que celui des versements par virements (51,90 M€ dont 4,3 M€ au titre de la période d'inventaire, contre 52,88 M€ en 2014) restent stables, même s'ils ne représentent désormais moins de 4 % du montant total de la contribution collectée.

À fin 2015, il ne restait plus dans le circuit de versement direct (par chèques ou par virements) au Fonds que 45 employeurs non dotés de comptable public (64 en 2014). Les déclarations correspondantes reçues par le Fonds ont été traitées par l'agence comptable, avant d'être transmises à la cellule du contrôle du recouvrement.

Par prélèvement via Internet

Le montant des contributions prélevées (288 M€ en 2015, dont 29,2 au titre de la période d'inventaire) par «Téléfds» a progressé de 6,7 % par rapport à 2014 (269.8 M€).

Cependant, le nombre de déclarations enregistrées en 2015 a augmenté par rapport à 2014. Ce sont, en effet essentiellement les nouveaux petits contributeurs qui font progresser le nombre total inscrit à « Téléfds » alors que de grands organismes comme La Poste ou l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) continuent de verser la contribution selon des modalités traditionnelles.

1.1.3 La modernisation des moyens de collecte de la contribution de solidarité

Généralisation progressive de la téléprocédure

Une note de service diffusée par la Direction générale des finances publiques le 19 mars 2013, présentait la procédure de télédéclaration et de paiement par prélèvement de la contribution de solidarité dans le secteur public local. L'instruction du 22 juillet 2013 sur les modalités de gestion des moyens de paiement et des activités bancaires du secteur public² a incité les agents comptables de ces organismes à télédéclarer et à télépayer la contribution de solidarité, en appui des opérations menées régulièrement par le Fonds de solidarité par courriers ou par son site institutionnel.

Au cours de l'exercice 2015, 913 nouveaux télédéclarants et 726 services comptables se sont inscrits à «Téléfds», à comparer aux 599 nouveaux télédéclarants et 237 services comptables inscrits en 2014. Parmi eux, 17 grandes agglomérations sur 84 sollicitées ont souscrit à « Téléfds » à la suite d'une opération de relance faite par le Fonds.

Au total, le nombre de services inscrits est de 4 821 employeurs et de 4 956 services payeurs au 31 décembre 2015, déduction faite des 62 entités sorties du système, généralement en raison de leur suppression³.

Cependant, les démarches de l'établissement en vue de rendre obligatoire l'adhésion aux téléprocédures n'ont pu aboutir en 2015. Cette généralisation constitue pourtant le seul moyen de parvenir à la connaissance exhaustive des contributeurs. Elle permettrait également d'alléger la tâche matérielle pesant sur les DDFiP qui doivent, en moyenne, procéder à la collecte manuelle de 400 déclarations par an.

² L'instruction rappelle que le FDS a mis en place une procédure de télé règlement de la contribution de solidarité et recommande au réseau DDFiP d'inciter les contributeurs à y souscrire.

³ On estime à plus de 40 000 le nombre des entités pouvant adhérer à « Téléfds ».

Amélioration de l'automatisation de la gestion de « Téléfds »

Les travaux entamés en 2014 au titre du marché d'hébergement et de la maintenance corrective et évolutive de l'application « Téléfds », marché notifié en mars 2011, ont été poursuivis en 2015. Ils ont porté notamment sur l'amélioration des modules « résiliations », « référentiel », « inscription » et « rattachement comptable », « corrections diverses » et évolutions de forme.

Des bons de commande ont été signés en 2015 et donneront lieu à des prestations encore en 2016 telles que : évolution de la base décisionnelle, nouvelles restitutions en « back office » ainsi qu'à la mise en place de secteurs géographiques permettant aux agents du Fonds d'être les interlocuteurs privilégiés des organismes payeurs par zones géographiques.

Renforcement des régularisations par contrôle

En sus des versements spontanés des employeurs, diverses régularisations ont été opérées à la demande du Fonds, comme l'exige la loi, à la suite des contrôles exercés par la cellule spécialisée de l'établissement, chargée du contrôle du recouvrement.

Cependant, les signalements remontant du réseau DDFiP sont pour le moment trop lacunaires pour pouvoir donner lieu à une exploitation autre que ponctuelle.

En revanche, avec l'extension de la téléprocédure, cette activité de contrôle qui auparavant portait, pour l'essentiel, sur les versements des employeurs non dotés de comptable public, s'est élargie aux employeurs dotés de comptables publics, activité complémentaire des contrôles assurés par les comptables publics eux-mêmes.

1.1.4 L'activité du service de contrôle des recouvrements

Le SCR, service de contrôle des recouvrements, composé de 5 agents expérimentés dirigés par une cheffe de service, assure simultanément différentes missions :

1. L'apport d'informations (renseignements écrits, téléphonés ou télétransmis)

Il s'adresse directement aux employeurs demandeurs d'informations sur les modalités d'application de la réglementation applicable à la contribution de solidarité Plus de 71 000 consultations du site (66 000 en 2014, 59 000 en 2013) ont ainsi été recensées.

La détermination du seuil d'assujettissement des contribuables (art. L. 5423-32 du code du travail) ou pour l'affiliation de leurs employeurs à la contribution de solidarité (art. L. 5423-26) constituent l'essentiel des questions posées par les interlocuteurs du FdS. En effet, le dispositif régissant la contribution de solidarité, mis en place par la loi précitée n° 82-939 du 4 novembre 1982, peut soulever pour tel ou tel cas particulier des difficultés d'application auxquelles l'expérience désormais trentenaire du Fonds permet, la plupart du temps, de régler facilement.

Le conseil d'administration et la direction du Fonds de solidarité ont proposé aux tutelles des pistes concrètes en vue d'une actualisation des textes de référence. Ces modifications n'ont pu aboutir en 2015.

2. Le contrôle des versements mensuels

L'activité du service de contrôle des recouvrements a également porté sur les points suivants :

- Le contrôle systématique des versements mensuels opérés par les employeurs non dotés d'un comptable public et qui déclarent directement au Fonds de solidarité ont été maintenus, mais leur nombre est devenu résiduel (45 à fin 2015) du fait de leur inscription aux téléprocédures. Le site « Téléfds » permet de détecter systématiquement les déclarants défaillants qui n'ont pas établi leur télédéclaration au 15 du mois, ainsi que les comptables qui n'ont pas visé la télédéclaration au 15 du mois, déclenchant des relances automatiques par mail ainsi que des rappels téléphoniques par la cellule de contrôle des recouvrements avant et après la date d'exigibilité). Ces actions permettent d'anticiper les retards et de régler les situations particulières.
- « Téléfds » permet également de contrôler plus efficacement les irrégularités et les incohérences contenues dans les déclarations, par une action de prévention automatisée des erreurs des déclarants – qu'ils soient dotés ou non d'un comptable public – et par un contrôle de cohérence au moment de la saisie des déclarations et, le cas échéant, l'envoi de messages d'alerte aux déclarants.

- Lorsque des anomalies sont signalées, les déclarants concernés en sont saisis, afin de connaître les raisons de ces anomalies et d'en tirer les conséquences à la fois pour rectifier éventuellement leur déclaration et pour une éventuelle amélioration du site.

En 2015, plusieurs doubles versements ont été identifiés (versements à la fois via «Téléfds» et via les DDFiP). Ils ont donné lieu à la mise en place d'une procédure de remboursement, en concertation avec l'agence comptable du Fonds.

Le contrôle et la saisie des états récapitulatifs mensuels des versements (annexe 2) provenant des DDFiP et DRFiP s'est également poursuivi. Ce contrôle est toutefois rendu difficile par le caractère non systématique des remontées d'information, puisque à la fin 2015, 17 DDFiP seulement avaient communiqué au Fonds la liste des entités y contribuant par leur intermédiaire.

Les déclarations de versement reçues hors délais, lorsqu'elles émanent d'employeurs dotés d'un comptable public, sont traitées par le Fonds au moyen d'échanges téléphoniques, dans un premier temps, puis soit de l'envoi de courriers (pour les majorations de retard d'un faible montant ou lorsque le retard n'est pas directement imputable au déclarant), soit d'émissions de majorations de retard en cas de retards avérés.

La procédure de fixation forfaitaire de la contribution (art. R. 5423-50 du code du travail), pour absence de déclaration, n'a pas été mise en œuvre en 2015.

Enfin, il convient de souligner que les agents des l'URSSAF, dont l'objectif est de vérifier l'assujettissement des employeurs au regard de leur obligation d'assurance de leurs agents contre le risque de chômage y compris dans le secteur parapublic et médico-social, contribuent en permanence à éliminer le risque de non déclaration.

1.1.5 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.

L'émission de majorations pour retard de versement de la contribution

11 titres de recettes (contre 36 en 2014 et 36 en 2013) ont été émis en 2015. Ils correspondent à des majorations pour retard de paiement à l'encontre d'employeurs non dotés d'un comptable public et versant directement la contribution au Fonds. Le montant total de ces titres de recettes s'élève à 3 741 € (contre 378 673 € en 2014 après 9 832 € en 2013). Après émission par la cellule du contrôle du recouvrement, ils sont transmis à l'agent comptable pour recouvrement.

S'agissant des télédéclarants, 14 titres de majorations ont été émis en 2015 pour un montant de 22 448 €. Ils correspondent à 118 majorations prélevées (contre 90 majorations pour 37 681 € en 2013 et 92 majorations pour 13 951 € en 2014).

Le recouvrement des titres de majoration de retard

Les remises gracieuses : une nouvelle procédure d'examen des remises gracieuses a été mise en place en 2013 pour se conformer aux dispositions de l'article 193 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique et du décret n° 97-775 modifié du 31 juillet 1997⁴ pour les deux circuits de versement.

Sur les 480 demandes de remises gracieuses (113 en 2014) ou de majorations de retard⁵ traitées par la cellule du contrôle du recouvrement : Au titre de « TéléFDS », 18 ont été rejetées, 51 ont fait l'objet d'un examen favorable et 376 majorations ont été invalidées, soit du fait de leur montant inférieur à 30 € soit, au vu des explications fournies, ont été annulées pour 22 d'entre elles. Enfin, 1 majoration a été remboursée. Au titre du circuit classique d'encaissement, 11 remises gracieuses ont été accordées et 1 annulation a été prononcée.

⁴ Relatif à l'émission des ordres de recettes pour les créances mentionnées à l'article 80 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

⁵ Hors majorations inférieures à 30 euros, non émises.

1.1.6 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 l'autorisation de compenser, en cas d'accord.

Ces demandes relèvent de plusieurs types :

- demandes de rectification émises par des employeurs qui ont 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 ;
- demandes consécutives à un double versement du 1 %, prélevé par TéléFDS en même temps qu'il était versé à la DDFIP ;
- demandes de remboursement du prélèvement de 1 % au Fonds de solidarité suite 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 ou suite à la prise en compte d'un contrôle de l'URSSAF ;
- et d'une façon très minoritaire, de la prise en compte de situations administratives modifiées rétroactivement, ou de reversements de salaires ou de primes, suite à un trop versé.

Deux modalités de remboursement sont possibles : par compensation (l'organisme dont la demande est acceptée déduit le montant de son remboursement du montant de son ou ses versements ultérieurs), ou par remboursement (le Fonds adresse un virement à l'organisme, dès lors que le remboursement est très supérieur au montant mensuel de cotisation).

Le tableau ci-dessous résume les réponses données par le service recouvrement du FDS aux demandes de correction des organismes contribuant au 1 % solidarité :

Synthèse au 31/12/2015

	Nombre de dossiers traités en 2015	Montant	Solde des dossiers	Montant
reçus en 2015	67	60 676,50 €	48	429 874,98 €
reçus en 2014	38	26 247,72 €	16	117 039,31 €
reçus en 2013	39	228 303,58 €	18	269 337,52 €
reçus en 2012	16	49 403,90 €	3	104 740,69 €
TOTAL	160	364 631,70 €	85	920 992,50 €

L'importance des remboursements en instance en 2015 est due à l'adhésion au régime général d'assurance chômage d'un conseil départemental, ce qui concerne plusieurs dizaines d'agents sur quatre ans (durée maximale du fait de la déchéance quadriennale). D'autres remboursements du même type et de montants similaires sont à prévoir en 2016.

Il convient enfin de souligner que la complexité de l'instruction de certains dossiers, conjuguée à la difficulté pour le Fonds d'obtenir les pièces justificatives à l'appui des demandes de remboursement, peut conduire à des délais d'instruction longs.

1.1.7 Les relations publiques et l'information

La communication écrite et orale

En 2015, le volume des communications téléphoniques est en hausse (2 071 contre 1 758 en 2014) soit 232 heures d'échanges téléphoniques, celui des documents reçus ou envoyés⁶ est en légère hausse (1 254 contre 1 094 en 2014). Cette année encore, le Fonds de solidarité n'a adressé aucune circulaire aux employeurs, en l'absence :

- d'évolution de la réglementation ou de la jurisprudence,
- de variation de la valeur du point d'indice, ou de celle du seuil d'assujettissement).

Le nombre de questions posées par courriel (portant essentiellement sur le champ d'application de la contribution, les règles d'assujettissement des agents et l'assiette de la contribution, ainsi que sur l'inscription et la télédéclaration sur « Téléfds ») est resté stable (129 en 2015 au lieu de 130 en 2014).

La montée en puissance de « Téléfds » a entraîné une augmentation des communications téléphoniques relatives à l'appropriation de l'outil par les déclarants.

Le site Internet d'information du Fonds de solidarité

Le site enregistre en 2015 une nouvelle hausse de sa fréquentation, avec 71 235 visites soit + 7 % à comparer à 66 422 visites en 2014 (en hausse de 12 % par rapport à 2013), correspondant à 53 470 visiteurs dont 71,7 % de nouveaux visiteurs qui ont regardé 189 102 pages sur le site internet du Fonds.

1.2 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 Pôle emploi (PE) entre le 1er janvier et le 31 décembre 2015.

La qualité des contrôles internes sur les procédures de versements effectués par Pôle emploi offre, désormais, des garanties bien supérieures à celles du contrôle des services déconcentrés du ministère du Travail, ce qui a permis d'alléger la charge de travail de ces services (cf. infra).

Le contrôle des attestations adressées par les unités territoriales compétentes des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui les transmettaient au Fonds de solidarité pour apurement des avances mensuelles a donc été supprimé par note du 28 mars 2014 ; pour mémoire, la répétition des indus (montants perçus en trop par les allocataires de PE à la suite d'un changement de leur situation) avait été transférée à Pôle emploi en 2012, dans le cadre d'une convention tripartite du 21 décembre 2012, qui fixe la rémunération des frais de gestion à hauteur de 10.3 % du total des indus récupérés.

Les allocations versées sont préfinancées chaque mois par des avances du Fonds à Pôle emploi.

Celles-ci font l'objet d'une régularisation au cours des mois suivants.

⁶ L'inscription sur Téléfds se matérialise par la signature d'une convention tripartite entre le directeur du Fonds de solidarité, l'employeur et le comptable.

1.2.1 Les dépenses 2015 du Fonds de solidarité en matière d'allocations de solidarité

En 2015, les dépenses d'allocations se sont élevées à 3 055 026 000 € versés au titre des allocations de solidarité, dont 1 790 591 € de cotisations sociales afférentes. S'y ajoutent 6 662 877 € de frais de gestion versés par le FdS à Pôle emploi en contrepartie de l'instruction des indus par les directions régionales de PE.

Les dépenses de solidarité financées par le Fonds ont augmenté de 8,60 % en 2015, soit +240 M€, après avoir connu une hausse de 7 % en 2014, dont 209 millions d'euros sont reversés au FNSA.

Les évolutions législatives ou réglementaires du domaine de compétences du Fonds de solidarité :

- Les principales évolutions réglementaires relevant du domaine de compétences du Fonds de solidarité ont porté en 2015 sur la revalorisation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation équivalent retraite le 1^{er} janvier 2015; (décret n° 2014-1719 du 30 décembre 2014) ;
- La légère revalorisation de l'allocation de solidarité spécifique applicable à Mayotte après les +35 % décidée en août 2014 (décret n° 2015-88 du 28 janvier 2015).

Pour mémoire, le Fonds de solidarité a continué en 2015 d'assurer le financement de trois allocations mise en extinction progressive :

- l'allocation de fin de formation (AFF) pour les personnes qui ont acquis un droit à cette allocation avant le 1^{er} janvier 2009, date de sa mise en extinction par la loi de finances pour 2009 (article 188 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) ;
- l'allocation équivalent retraite (AER) pour ceux de ses bénéficiaires qui ont acquis un droit à cette allocation avant le 1^{er} janvier 2009, date de sa mise en extinction par la loi de finances pour 2008 (article 132 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) ;
- des régularisations de versement au titre de l'allocation transitoire (AT) pour les intermittents du spectacle qui ont acquis un droit avant le 1^{er} janvier 2010, date de sa mise en extinction par le décret n° 2008-2 du 2 janvier 2008.

Reprises de provisions

Des reprises de provisions ont été enregistrées au cours de l'exercice 2015 pour un montant total de 19 048 474,80 € et concernaient :

- l'aboutissement de deux dossiers de contentieux entre le Fonds de solidarité, l'Unedic et Pôle emploi relatifs à des sommes dues au titre de l'allocation d'insertion (depuis 2007) et au titre des primes d'allocation spécifique de solidarité d'octobre et de novembre 2008 (depuis 2009).

Le dénouement de ces dossiers a conduit le Fonds de solidarité à effectuer un règlement de :

- au titre de l'AI, pour 19 038 251,37 € dont 18 696 368,32 € à l'UNEDIC et 341 883,05 € à Pôle emploi. Le règlement de cette dette a conduit à une reprise de provision de 18 703 785 € pour l'allocation d'insertion,
 - au titre de l'ASS, 1 193 057,34 € au profit de Pôle emploi (sans reprise de provision),
- la reprise du solde de la provision constituée en 2012 pour faire face à l'éventuelle imposition des intérêts issus du placement sur un compte de placement rémunéré de la trésorerie disponible. Le Fonds de solidarité n'effectue plus de placement de la trésorerie disponible depuis 2014. Cette reprise a été effectuée pour un total de 344 689,80 €.

Évolution des dépenses de solidarité

Comparaison des dépenses 2014 et 2015

Fonds de Solidarité	ALLOCATIONS DE SOLIDARITE 2015			2014	Évolution 2015/2014
	Allocations +cotis sociales	Frais gestion Pôle emploi	TOTAL	TOTAL	
Allocation de Solidarité Spécifique.....ASS <i>dont cotisations ASSF, pour info</i>	2 651 631 489 1 787 616	5 762 762	2 657 394 251 1 787 616	2 576 359 233	3,15 %
Créateurs entreprises.....ACCRES-ASS	40 049 750	40 555	40 090 305	42 964 244	-6,69 %
Allocation Équivalent RetraiteAER	43 257 136	14 183	43 271 319	75 190 005	-42,45 %
Contrats Nouvelle EmbaucheCNE	0		0	0	
Allocation Professionnalis et Solidar (Interm).....APS	886 048	21 277	907 325	1 038 126	-12,60 %
Allocation Transitoire (Intermittents).....AT	-80	106	26	3 381	-92,24 %
et Allocation fin de droits (Intermittents)AFD <i>dont cotisations intermittents APS, pour info</i>	4 016 163 2 638	91 756	4 107 920 2 638	4 439 147	-
Prime de retour à l'Emploi.....PRE	8 000	206	8 206	13 000	-36,88 %
Prime ForfaitairePF	80 165 525	728 680	80 894 205	83 003 397	-2,54 %
Allocation de Fin de FormationAFF <i>dont cotisations AFF, pour info</i>	10 024 337	3 353	13 377 337	12 604 916	-99,89 %
TOTAL Pôle Emploi	2 820 024 056	6 662 878	2 826 687 271	2 795 615 449	1,11 %
FNSA	209 300 000	0	209 300 000	0	
TOTAL GÉNÉRAL	3 029 324 056	6 662 878	3 035 986 933	2 795 615 449	8,60 %

Nota : Total 2015 hors allocation d'insertion (19,038 M€ régularisés sur provision en décembre 2015)

1.2.2 Les moyens de prévision et de contrôle

Les prévisions

Les informations dont dispose le Fonds de solidarité, pour évaluer ses besoins de financement annuels, sont les prévisions établies par Pôle emploi et les données du projet de loi de finances de l'année.

En décembre 2014, Pôle emploi envisageait une dépense annuelle de 2 774 M€ d'allocation de solidarité spécifique en 2015. Cette prévision a été révisée à 2 740 M€ en avril 2015. Les dépenses finalement comptabilisées ont été de 2 657 M€ pour cette seule allocation.

Les dépenses de solidarité inscrites au budget initial du Fonds de solidarité reprenaient les prévisions du projet de loi de finances, déduction faite de la réserve de précaution (-135,5 M€, soit 8 % des crédits attendus du budget général), soit 2 880 M€. Cette somme a toutefois été augmentée compte-tenu de l'augmentation des dépenses d'allocation (+3,15 %) induites par l'augmentation du nombre de bénéficiaires, passés de 486 000 à 495 800 de janvier à décembre 2015.

Cependant, la dépense globale s'est établie finalement à 2 826 M€, hors FNSA, en hausse de 1,11 % par rapport à celle inscrite au budget initial, du fait de la diminution de postes de dépense en extinction (principalement l'Allocation équivalent retraite).

Les contrôles

Par note de Mme la Déléguée Générale de la DGEFP du 28 mars 2014 adressée à Monsieur le Directeur Général de Pôle emploi, le mode de contrôle du bien-fondé de chaque avance mensuelle versée à Pôle emploi pour le paiement par ses agences des allocations à leurs bénéficiaires a été profondément réformé, pour tenir compte des évolutions juridiques et techniques du dispositif depuis sa mise en place en 1984.

Le contrôle s'effectuait, auparavant, au vu des états nominatifs et globaux mensuels des paiements, produits par chaque service régional de Pôle emploi, visés par les unités territoriales des DIRECCTE. Une fois contrôlées et visées, ces attestations étaient adressées au Fonds, en principe dans un délai de deux mois au maximum après le mois considéré. Elles permettaient d'effectuer des régularisations dites "M-2". Ces délais n'étaient que peu respectés en pratique. Cette procédure, lourde, n'était plus optimale.

En effet, compte tenu du nombre d'allocataires concernés, les unités territoriales n'avaient matériellement plus la possibilité de vérifier autrement que formellement l'exactitude des listes d'allocataires transmises et leur correspondance avec les états récapitulatifs. De plus, des difficultés liées aux différences de répartition géographique entre les services déconcentrés de l'emploi et les services de Pôle emploi nuisaient à une vérification efficace de la dépense au niveau de chaque département. Enfin, les écarts que, in fine le Fonds de solidarité pouvait constater avec les demandes d'avance de Pôle emploi étaient toujours très faibles, tout en provoquant un travail administratif de relance et de vérifications, qui ne permettait pourtant pas l'apurement des comptes dans des délais raisonnables.

C'est pourquoi il a été préféré, dans le droit-fil des conclusions d'une mission conjointe IGAS⁷/IGF⁸ de 2006 sur la gestion de l'ASS, qui n'avaient pas été concrétisées du fait de la fusion de l'ANPE et des Assedic, d'assurer la réalité du contrôle du service fait à la source de la dépense.

C'est donc le contrôle interne, dont la qualité de fonctionnement est assurée par les commissaires aux comptes de Pôle emploi, qui permet maintenant de garantir la justesse de la dépense et le bien-fondé des versements effectués à ce titre par le Fonds de solidarité à Pôle emploi.

Fraudes, indus et dossiers de constitution de partie civile

Afin de simplifier et d'accroître l'efficacité du recouvrement des indus sur les prestations versées par Pôle emploi pour le compte de l'État, du Fonds de solidarité, des employeurs publics sous convention de gestion ou pour son propre compte, l'article 61 de la loi de finances pour 2012⁹ autorise Pôle emploi à obtenir le remboursement de toute somme indûment versée par retenues sur les échéances à venir et à recourir à la contrainte pour le recouvrement des sommes qu'il a indûment versées.

Désormais, Pôle emploi est chargé de l'intégralité de la procédure de recouvrement des indus, pour le compte de l'État ou du Fonds de solidarité, incluant le traitement des recours gracieux et contentieux. Le décret en Conseil d'État n° 2012-1066 du 18 septembre 2012 relatif à la répétition des prestations indues versées par Pôle emploi a défini les conditions dans lesquelles Pôle emploi procède au recouvrement des indus. Les modalités de gestion et de suivi des recouvrements amiables ou contentieux sont précisées par la convention tripartite du 21 décembre 2012. Comme indiqué supra, en contrepartie, Pôle emploi est remboursé par l'État et le Fonds de solidarité de ses frais de gestion fixés forfaitairement à 10,3 % du total des indus recouverts.

Conformément à cette convention, une évaluation conjointe du dispositif a été engagée par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Pôle emploi et le Fonds de solidarité, évolution qui peut notamment conduire à réviser le taux des frais de gestion.

Cependant, cette évaluation de cette procédure et de la pertinence du taux des frais de gestion n'a pu être finalisée en 2015 notamment en raison de la modification de l'organisation interne de Pôle emploi pour mieux assurer cette mission.

Par ailleurs, un dossier de fraude devenu irrécouvrable a été admis en non-valeur, après accord du conseil d'administration.

⁷ Inspection générale des affaires sociales

⁸ Inspection générale des finances

⁹ N° 2011-1977 du 28 décembre 2011

1.3 Le fonctionnement général de l'établissement

1.3.1 Le Conseil d'administration

Le conseil d'administration s'est réuni trois fois en 2015, les 27 mars, 2 septembre (session exceptionnelle) et 30 novembre. Ses travaux ont porté sur les points suivants :

Séance du 27 mars 2015

- Examen et adoption du compte financier de l'exercice 2014,
- Examen et adoption du rapport d'activité pour l'exercice 2014,
- Marché de maintenance et hébergement de la téléprocédure,
- Point d'information sur la convention avec le Fonds national des solidarités actives (FNSA).

Séance du 2 septembre 2015 (session exceptionnelle)

- Situation créée par le départ de l'ordonnateur au 1^{er} septembre 2015.

Séance du 30 novembre 2015

- Examen et adoption du budget rectificatif n° 1 du budget pour l'exercice 2015,
- Budget initial pour l'exercice 2016,
- Cartographie des risques et plan d'action pluriannuel,
- Délégations de signature au sein du Fonds de solidarité,
- Admission en non-valeur d'un dossier de fraude,
- Convention financière relative au reversement de la fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité attribuée au Fonds national des solidarités actives (art.45 LF pour 2015).

1.3.2 Le personnel

En 2015, le nombre des emplois budgétaires est resté fixé à 15. Un emploi non budgétaire (mise à disposition par la Caisse des dépôts et consignations) a été également maintenu. Comme indiqué supra, l'effectif réel est resté inférieur à 13 du fait du départ du directeur en avril et de la vacance de son poste jusqu'au 1er octobre, puis de l'adjointe au directeur en septembre.

1.3.3 Le matériel, le mobilier et les locaux

Le renouvellement régulier des matériels informatiques et du mobilier s'est poursuivi. Conformément au schéma pluriannuel de stratégie immobilière, aucun changement immobilier n'est intervenu, même si le Fonds reste candidat à une relocalisation dans un immeuble domanial.

2. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2015

2.1 Les dépenses

2.1.1 Les dépenses d'allocations (voir partie 1)

Au total, les dépenses d'allocation de solidarité et les frais de gestion versés à Pôle emploi ont représenté 2 826 687 271 € en 2015.

2.1.2 Les dépenses administratives et d'investissement

En 2015, 87,5 % des crédits destinés au fonctionnement quotidien de l'établissement ont été dépensés, soit 1 382 922 €, pour un budget total ouvert de 1 580 400 €. Depuis 2014, le financement du dispositif de téléprocédure n'est plus assuré par report des crédits inscrits l'année précédente, mais fait l'objet d'inscription de crédits de paiement au budget initial, abondé éventuellement en budget rectificatif au vu de la consommation des crédits.

Hors dotation aux amortissements et aux provisions, les dépenses administratives et d'investissement, s'établissent à 1 367 552 €, dont 1 217 333 € en fonctionnement et 150 218 € en investissement.

2.1.3 Charges courantes

Les crédits inscrits aux comptes 60, 61, et 62 (matériel et fournitures, locations et charges, travaux, assurances, documentation, honoraires, frais de transport, frais de poste et télécommunications, réception, contrats de nettoyage) ont été consommés à hauteur de 373 906 €, dont 131 417 € de dépenses d'informatique et de bureautique. Ce montant inclut des crédits de rémunération de personnels extérieurs à l'établissement (personnel mis à disposition contre remboursement), précédemment inscrits en dépenses de personnel (compte 64) qui ont été transférés au chapitre 62 pour 86 704 €.

Un reliquat a été réglé au compte 635 (autres impôts, taxes et versements assimilés) au titre de l'imposition sur les intérêts perçus par l'établissement quand celui-ci était autorisé à placer sa trésorerie excédentaire sur des comptes rémunérés.

Les dépenses de personnel figurant aux postes 63 et 64 (rémunérations, charges et taxes sur salaires) consommées à hauteur de 87,83 %, s'élèvent à 839 182 €, en baisse par rapport à 2014 en raison de l'absence de recrutements sur les postes vacants et notamment la vacance, une partie de l'année des emplois de direction.

2.1.4 Charges non décaissables

Les charges non décaissables, au compte 68, d'un montant de 165 589 € concernent exclusivement les amortissements.

2.1.5 Acquisition d'immobilisations et autres immobilisations financières

Les crédits d'investissements des comptes 20 et 21 ont été utilisés à hauteur de 150 218 €.

Au total, les dépenses administratives et d'investissement s'établissent à 1 367 552 € en 2015. Le ratio « coût de fonctionnement et d'investissement / contribution collectée » qui traduit l'efficacité du Fonds de solidarité dans la gestion de la collecte de la contribution de solidarité, s'établit à 0,097 % en baisse par rapport à 2014 (0,121 %) du fait notamment de la diminution des frais de personnel.

2.1.6 Les dépenses diverses

Les remboursements, remises, annulations et charges exceptionnelles sur exercices antérieurs, ont représenté 277 072 € contre 291 870 € en 2014 ; ce type de dépenses dépend notamment des demandes de remboursement en provenance des DDFiP à la suite d'erreurs de transferts ; il est aléatoire.

Au total, le montant des dépenses budgétaires, pour l'exercice 2015, s'est élevé à plus de trois milliards d'euros (3 056 836 814 €) :

- allocations de solidarité et FNSA : 3 055 026 602 €
- amortissements : 165 589 €
- gestion de l'Établissement (fonctionnement + personnel + investissement) : 1 363 307 €
- divers (remboursements et dépenses exceptionnelles) : 281 316 €.

Le total des dépenses en 2014 s'élevait à 2 797 663 858 €. Les dépenses en 2015 sont donc en hausse de +9,26 % par rapport aux dépenses en 2014.

2.2 Les recettes

2.2.1 La contribution de solidarité et la subvention

La contribution de solidarité versée par les employeurs, a augmenté de 3,4 % par rapport à 2014, pour s'établir à 1 400,08 M€ au lieu de 1 353,45 M€ en 2014 soit +3,4 %. La subvention de l'État d'un montant de 1 767,15 M€ a augmenté fortement (+38 % par rapport à 2014 (1 279,53 M€)). La contribution de solidarité représente ainsi 45,83 % des recettes du Fonds de solidarité (contre 48,41 % en 2013).

L'augmentation de la collecte du 1 % ne permettait pas en effet à elle seule d'absorber la dépense nouvelle représentée par le versement au FNSA de 15,2 % de la collecte annuelle soit 209 millions d'euros pour 2015.

Financement comparé des allocations de solidarité (en millions d'euros)

(Les autres dépenses ne figurent pas dans ce tableau)

Années	Contribution solidarité	Subvention	Financements extérieurs complémentaires*	Total financements	Total allocations	% couverture par contribution	% couverture par subvention	*pour info, moyens de financement complémentaires
2011	1 366,97	1 159,34	137,00	2 663,31	2 419,71	51,33	43,53	Taxe tabac
2012	1 358,55	851,63	139,36	2 349,54	2 465,74	57,82	36,25	Taxe tabac
2013	1 334,06	1 128,20	124,12	2 586,38	2 610,57	51,58	43,62	Prélèvt solidarité 2% art3 loi 2012-1404
2014	1 353,45	1 279,53	127,03	2 760,01	2 795,61	49,04	46,36	Prélèvt solidarité 2% art3 loi 2012-1404
2015	1 400,08	1 767,14	0,00	3 167,22	3 055,03	44,21	55,79	

Nota : Le versement au FNSA est inclus dans le montant collecté ; les % sont calculés ainsi : contribution / total des financements ; subvention / total des financements, hors financements extérieurs

2.2.2 Ressources diverses liées à la mission du Fonds de solidarité

Les majorations de retard émises systématiquement pour tout retard de paiement de la contribution de solidarité par les employeurs signalés par les DDFiP ou directement constatées par le Fonds de solidarité ou émises par « Telefds » s'élèvent à 25 235,99 €.

2.2.3 Autres ressources

Les autres ressources de l'établissement étaient constituées du produit des placements des fonds disponibles. Les établissements publics ne peuvent plus y recourir depuis 2014¹⁰.

2.2.4 Recettes non encaissables

L'avis 2013-05 du 5 juillet 2013 du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) a précisé que les obligations contractées au titre des dispositifs d'intervention pour compte propre à caractère pluriannuel donnent lieu à un engagement mentionné hors bilan, s'il s'agit d'une obligation potentielle, c'est-à-dire si l'ensemble des conditions requises ne sont pas remplies. Les dispositions de cet avis sont applicables aux comptes clos le 31 décembre 2015.

Le montant des engagements financiers potentiels inscrits en « hors bilan » dans les comptes de l'État et du Fonds de solidarité et découlant de la gestion des allocations de solidarité que le Fonds et l'État financent résulte d'une évaluation commune à l'État et au Fonds de solidarité. Cette évaluation prend notamment en compte ce que pourraient coûter ces dispositifs s'ils étaient projetés jusqu'à l'âge de la retraite des bénéficiaires. Elle est établie par Pôle emploi sur la base de projection des prévisions de 2016 et non sur les résultats de 2015, sur la base de la répartition prévisionnelle de la contribution entre l'État et le Fonds au vu du projet de budget initial établi pour 2016. Le montant inscrit au « hors-bilan » de l'établissement s'élève à 10,903 millions d'euros.

Au total, le montant des recettes budgétaires pour l'exercice 2015 s'est élevé à plus de trois milliards d'euros (3 186 314 493 €) :

- subvention : 1 767 146 769 €
- contribution et majorations : 1 400 106 717 €
- ressources diverses et exceptionnelles : 12 532 €
- reprise sur provisions : 19 048 475 €

Le total des recettes en 2014 s'élevait à 2 760 471 851 €. Les recettes en 2015 sont donc en hausse de 15,43 % par rapport aux recettes en 2014.

Le résultat de la gestion 2015 fait apparaître un apport au fonds de roulement¹¹ de **110 594 792 €**.

¹⁰ En application de l'article 197 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

¹¹ Recettes - Dépenses + dotation aux amortissements - reprise sur provisions