

Projet de loi de finances pour 2005

Rapport sur la gestion 2003
du Fonds de solidarité

Le présent rapport, 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, rend compte du fonctionnement général de l'établissement public au cours de l'exercice 2003 dans le cadre des missions qui lui sont confiées, en particulier au titre du recouvrement de la contribution de solidarité.

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.

LE FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

L'organisation du fonds de solidarité, établissement public national à caractère administratif, est régie par les dispositions du décret n° 82-1001 du 26 novembre 1982.

Les réunions du conseil d'administration du Fonds

Le Conseil d'Administration s'est réuni deux fois en 2003, les 20 mars et 23 octobre. Au cours de ces réunions, les travaux du conseil d'administration ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

Séance du 20 mars 2003

- Examen et adoption du Compte financier de l'exercice 2002,
- Examen et adoption du rapport d'activité pour l'exercice 2002,
- Décision modificative n° 1 pour 2003,
- Questions diverses.

Séance du 23 octobre 2003

- Décision modificative n° 2 du budget 2003,
- Adoption du projet de budget primitif pour 2004,
- Questions diverses (modification du régime de solidarité au 1^{er} janvier 2004).

Les moyens de l'établissement public

Personnel

En 2003, les emplois budgétaires sont restés au nombre de 15. Un emploi non budgétaire a été également maintenu.

La structure des effectifs au 31 décembre 2003 était la suivante :

- 10 fonctionnaires détachés, dont :
 - 2 du ministère de l'Intérieur,
 - 4 du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
 - 4 du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du Budget.
- 3 agents contractuels,
- 1 agent mis à disposition par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Matériel, mobilier, locaux, divers

Au cours de l'année 2003, divers remplacements de matériels informatiques ont été réalisés, au fur et à mesure de la constatation de pannes irréparables ou de l'obsolescence des moyens. En fin d'année, un logiciel destiné à l'élaboration de la paie a été acquis et un site internet dédié à la dématérialisation des comptes financiers a été financé (opération liée à l'expérimentation en cours menée par la Direction Générale de la Comptabilité publique en relation avec la Cour des comptes). Une pré-étude de faisabilité d'utilisation de la téléprocédure (télédéclaration et télépaiement de la contribution de solidarité) a également été réalisée.

LES DIFFÉRENTS DOMAINES D'ACTIVITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT

L'Établissement 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'État.

Le recouvrement de la contribution de solidarité

En progression en valeur absolue, le montant des recettes brutes, recouvrées au titre de la contribution de solidarité de 1 % au cours de l'année 2003, s'est élevé à **1 174 303 291,74 €** soit **+ 27 863 402,48 €** par rapport aux recettes brutes de 2002 ce qui représente une augmentation de + 2,43 %, à rapprocher de celle constatée en 2002 (+ 3,06 % par rapport à 2001) ou à celle de 2001 (+ 3,42 % par rapport à 2000).

Ce fléchissement plus fort que celui constaté l'année précédente s'explique partiellement par la mise en œuvre de la circulaire interministérielle (Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire et Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire) du 27 mai 2003 précisant les règles d'assujettissement à la contribution exceptionnelle de solidarité. Tous les employeurs relevant du droit privé employant des agents publics en détachement, en activité accessoire, ou placés en position hors-cadre ont été invités à placer ceux-ci sous le régime de l'assurance chômage : dès lors, le versement de la contribution de solidarité n'est plus du de leur part.

Le recouvrement des droits au comptant (Déclarations et encaissements)

4353 chèques et **6037** virements ont été comptabilisés de façon définitive, en provenance d'employeurs non dotés de comptables publics. Le nombre de chèques reçus est en forte diminution (1/3 en moins par rapport à 2002) puisque ce moyen de paiement était fortement utilisé par ce type d'employeurs (associations par exemple), lesquels ont majoritairement basculé dans le régime général ; celui des virements diminue également fortement (1/4 en moins). Les chèques ont représenté 42 % des encaissements provenant des « employeurs non dotés », les virement 58 % sur un total de 234 M€ collectés.

Le Fonds enregistre par ailleurs plus de 45 000 lignes de virement chaque année, en provenance des Trésoreries Générales, pour les employeurs dotés de comptables publics.

Les déclarations de versement qui, soit accompagnent les chèques, soit proviennent directement des employeurs non dotés effectuant leurs versements par virement, ont été traitées et contrôlées par le poste comptable avant d'être transmises à la cellule du recouvrement ; elles ont été au nombre minimum de 10 390 en 2003 (contre 14 215 en 2002), sachant qu'un chèque ou un virement peut se rapporter à plusieurs déclarations de versement.

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'Établissement, chargée du contrôle du recouvrement. Cette activité de contrôle porte pour l'essentiel sur les versements des employeurs non dotés de comptable public.

L'activité de contrôle

L'année 2003 a été marquée par la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 27 mai (cf. supra) et une attention toute particulière a dû être portée sur le recensement des employeurs susceptibles d'adhérer au régime d'assurance chômage, sur l'apport d'informations (renseignement écrits, téléphonés ou télétransmis), sur l'étude des contestations et contentieux ainsi que sur les demandes de remboursement qui en ont découlé.

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

- **Le contrôle systématique des versements mensuels opérés par de employeurs non dotés de comptable public**, qui a permis d'identifier et de relancer 140 employeurs défaillants, de janvier à décembre 2003 ;

- **Le contrôle des versements ponctuels**. Les employeurs « non dotés » qui n'employaient qu'occasionnellement des agents publics, ne figurent plus dans le fichier du Fonds de Solidarité, puisqu'il s'agissait de personnes morales de droit privé (petites associations généralement), soumises au régime d'assurance chômage ;

- **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 envoyées aux employeurs dont le montant de la contribution est irrégulier d'un mois sur l'autre, ou dont la contribution ne correspond pas à 1 % de la masse salariale soumise.

De même, a été initié un contrôle occasionnel des versements provenant des Trésoreries générales, contrôle qui sera systématisé en 2004, compte tenu des anomalies constatées et des informations collectées lors de plusieurs enquêtes téléphoniques effectuées auprès d'elles.

- **La procédure de mise en oeuvre de la contribution forfaitaire**, qui a été créée par la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses mesures d'ordre social, n'a pas été utilisée en 2003.

L'émission et le recouvrement des majorations de retard

Cette activité est menée conjointement par l'agence comptable et la cellule du contrôle du recouvrement, agissant en étroite collaboration.

234 titres de recettes, correspondant à des majorations pour retard de paiement et représentant 124 957,28 € ont été émis par la cellule du contrôle du recouvrement puis transmis à l'agent comptable pour exécution.

- **Recouvrement sur titres émis en 2003** : 76 % des 234 titres émis ont pu être recouvrés dans l'année, pour un montant de 44 723,80 €.

- **Le recouvrement sur titres émis antérieurement à 2003** s'est élevé à 77 848,15 € et a permis de solder 91 titres.

- Sur les 73 **demandes en remise gracieuse** de majorations de retard, traitées par la cellule du contrôle du recouvrement, 38 ont été rejetées, 32 ont fait l'objet d'un examen favorable, après avis conforme du contrôleur financier, et 3 ont été annulées.

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 l'autorisation de compenser.

Ces demandes relèvent de trois catégories distinctes.

- 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 ;
- Les versements effectués à tort par certaines Trésoreries générales au profit du Fonds de Solidarité, dont les montants étaient destinés initialement à d'autres organismes ou collectivités ;
- celles consécutives à l'adhésion au régime d'assurance chômage, pour les agents publics exerçant auprès d'employeurs privés.

En 2003, l'Établissement a été destinataire d'un nombre important de dossiers de demandes de remboursement émanant notamment d'employeurs privés.

Globalement, **283 nouveaux dossiers** de demande de remboursement ont été reçus, dont 145 à ce titre (pour 167 220,60 €), 2 pour des versements effectués à tort par des trésoreries générales (soit 1 010 081,76 €) et 136 demandes courantes (pour 110 237,93 €).

Sur les 187 dossiers instruits :

- les remboursements (par mandats de paiement ou réduction de titres) effectués ont représenté 109 625,07 € pour 141 dossiers ;
- des compensations ont été autorisées pour 7 813,82 € pour 36 dossiers ;
- les autres demandes soit ont été rejetées, pour 8 d'entre elles, soit restaient en cours d'instruction pour 96 autres au 31 décembre 2003 ;
- **38** des demandes reçues antérieurement à 2003 ont également fait l'objet d'un remboursement pour un total de 40 913,49 €.

Actions diverses : Relations publiques, information

En 2003, le volume de courrier reçu et envoyé (employeurs, Trésoreries générales) et celui des communications téléphoniques sur la ligne spécialisée de renseignements ou des autres appels a été très supérieur à celui atteint au cours des exercices précédents, pour les raisons évoquées plus haut.

Le Fonds de Solidarité a lui-même envoyé 2 circulaires aux employeurs, l'une concernant la mise en œuvre des dispositions contenues dans la circulaire du 27 mai, l'autre portant revalorisation du seuil d'assujettissement à la contribution de solidarité.

Le site internet du Fonds de Solidarité est actif depuis l'automne 2001 : il semble répondre à une réelle demande, puisqu'il est consulté en moyenne 1 500 fois par mois.

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 1^{er} janvier et 31 décembre 2003, après contrôle des attestations adressées par les DDTEFP et apurement des avances mensuelles versées par le Fonds. Les allocations sont pré-financées, mensuellement par le moyen d'avances.

Au cours de l'exercice 2003, les dépenses budgétaires d'allocations de solidarité ont été de **2 507 777 895,52 €**. Elles marquent une légère hausse par rapport à l'année précédente, de + 1,01 %, soit + **36 170 415,42 €**.

Ce montant de **2 507 777 895,52 €** se décompose comme suit :

- **2 420 215 527,11 €** au titre des allocations nettes (c'est-à-dire allocations brutes diminuées des titres impayés et des récupérations d'indûs), y compris la régularisation des sommes versées par la CNAF en 2002 au titre de l'ASA, pour **1 129 499,36 €**,
- **87 562 368,41 €** 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'ACCRES-ASS, au taux de 1 % pour l'AER et pour la « prime » accordée fin 2003 ; il n'y a pas eu de frais de gestion versés à la CNAF, ceux-ci n'étant pas prévus dans la convention liant l'État et cet organisme.

À noter qu'une régularisation de **8 345 862,41 €** a été réalisée au profit du Fonds, sur des sommes trop versées à l'UNEDIC en 2002 (voir recettes).

Analyse comparative 2003 et 2002 des dépenses brutes de solidarité (hors frais de gestion)

Allocation d'insertion (AI)

Les dépenses concernant l'AI (hors frais de gestion), progressent toujours, passant de **145 726 631 €** en 2002 à **163 460 677 €** en 2003 soit + **17 734 046 €** ou + 12,17 % (elles s'étaient accrues de plus de 22,91 % en 2002).

Le nombre des allocataires à mandater, estimé par l'UNEDIC, était de 52 324 pour le mois de décembre 2003 contre 45 687 en décembre 2002.

Allocation de solidarité spécifique (ASS)

En revanche les dépenses concernant l'ASS (hors frais de gestion) poursuivent leur décroissance en totalisant **2 002 336 360 €** au 31 décembre 2003, soit - **93 611 500 €** ou - 1,05 %, même si celle-ci est moins forte que celle observée au cours des 3 années précédentes.

Le nombre des allocataires à mandater, estimé par l'UNEDIC, était de 386 613 pour le mois de décembre 2003 contre 419 606 en décembre 2002.

ACCRE-ASS et ACCRE-AI

Le total de ces aides aux créateurs d'entreprise augmente, puisque, hors frais de gestion, il passe de **5 120 398 €** en 2002, à **6 021 226 €** en 2003, soit + 17,59 % (nombre des allocataires à mandater pour le mois de décembre 2003, estimé par l'UNEDIC à 1 477 contre 1 210 en décembre 2002).

Allocation Équivalent Retraite (AER)

Les dépenses concernant l'AER versées par l'Unedic (hors frais de gestion), ont globalement représenté **247 267 764 €** au cours de l'année 2003, alors que les dépenses liées à l'ASA et à l'AER s'étaient élevées à **124 992 659 €** en 2002, soit + 97,83 %. Ce quasi-doublement des dépenses d'AER peut s'expliquer, d'une part, par l'application de la mesure en année pleine (alors que le remplacement de l'ASA par l'AER avait été décidé en cours d'exercice 2002, par décret du 5 avril 2002) et, d'autre part, par une meilleure identification des bénéficiaires par l'UNEDIC, alors qu'au cours de l'année 2002, ils se trouvaient encore grandement regroupés dans les chiffres relatifs à l'ASS (nombre des allocataires en AER à mandater pour le mois de décembre 2003 estimé par l'UNEDIC à 29 828, contre 27 494 en décembre 2002)

À cela s'ajoute le paiement réalisé au profit de la CNAF, au titre de la seule allocation spécifique d'attente (année 2002), pour **1 129 499 €**.

Moyens de prévision et de contrôle

Prévisions

Les informations dont dispose le Fonds de Solidarité pour évaluer ses besoins de financements annuels, sont les prévisions faites par l'UNEDIC et les données de la Loi de Finances Initiale (LFI).

En décembre 2002, l'UNEDIC envisageait une dépense annuelle de 2 455 M€ pour l'année 2003 (frais de gestion compris).

Les prévisions retenues pour la mise au point de la LFI reposaient sur une dépense globale évaluée à 2 454,17 M€, somme qui a été inscrite au budget primitif de l'Établissement.

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.

Fraudes, indus et dossiers de constitution de partie civile

En 2003, le Fonds de Solidarité a été informé de **sept affaires** de fraude sur allocations de solidarité. Il s'est constitué partie civile dans les quatre cas représentant un montant de 57 404 €.

Au cours de l'année 2003, 1 affaire a été jugée en première instance en faveur du Fonds pour un total de 16 958 €.

Les frais d'avocat ou d'huissiers payés au cours de l'année 2003 ont représenté 5 503 € (affaires de l'année ou antérieures).

L'EXÉCUTION DU BUDGET

Au plan financier, l'exécution du budget 2003 reflète les différentes dispositions gouvernementales qui ont touché le domaine de compétences du Fonds de solidarité :

- la régularisation sur l'exercice 2003 des sommes versées en décembre 2002 au titre de la « prime de Noël » 2002 attribuée aux allocataires,
- le financement de l'augmentation de 1,5 % de l'AI et de l'ASS au 1^{er} janvier 2003,
- le paiement, en décembre 2003, d'une avance spécifique à l'UNEDIC, correspondant à la « prime de Noël » accordée, au titre de l'année 2003, aux bénéficiaires de l'AI, de l'ASS (AER inclus) mandatés en novembre 2003, soit 74,69 M€, et aux allocataires entrés en décembre 2003, pour un montant de 2,75 M€.

Les différents ajustements budgétaires nécessités en fin d'année ont conduit à procéder – avec l'accord du contrôleur financier – à l'établissement d'une décision modificative provisoire (DMP1), postérieurement au vote de la décision modificative n° 2, pour un montant de 72 608 000 €. Cette DMP a été intégrée au compte financier de l'exercice 2003.

Globalement les dépenses augmentent de 1,27 %, alors que les ressources – hors subvention de l'État - progressent de 2,43 %.

Dépenses

Dépenses d'allocations (voir détail supra)

Au total, et avec les frais de gestion versés pour un montant de **87 562 368,41 €**, les dépenses d'allocation de solidarité constatées en 2003 ont représenté **2 507 777 895,52 €**.

Dépenses administratives

Il ressort de l'analyse de l'**exécution du budget de l'Établissement** pour 2003 que, par rapport aux crédits ouverts (B.P. + DM) en fonctionnement et en investissements, **90,78 %** des crédits ont été consommés, soit **1 066 083,09 €** sur les 1 174 340,00 € inscrits.

Dépenses courantes, à l'exception des dépenses liées à l'informatique :

- Les crédits inscrits au **chapitre 60** (fournitures et approvisionnements : matériel et fournitures) ont été consommés à hauteur de 90,10 %.
- Les crédits du **chapitre 61** (achats et services extérieurs : locations, charges, travaux, assurances, documentation) l'ont été pour 85,39 %.
- Les crédits du **chapitre 62** (autres services extérieurs : honoraires, frais de transport, frais de poste et télécommunications, réception, contrats de nettoyage) ont été consommés à 86,65 %.
- Les crédits des **chapitres 63** (impôts et taxes) et **64** (rémunérations et charges du personnel) ont été consommés respectivement à 94,27 % et 93,17 %.
- Les amortissements, formant une partie du **chapitre 68**, ont été consommés à 94,25 %.

Dépenses informatiques

Les crédits du code budgétaire 0651 (fonctionnement informatique, bureautique et télématique), ont été consommés à hauteur de 87,51 %.

Investissements

Les crédits d'investissements des chapitres 20 et ceux du chapitre 21 (immobilisations incorporelles et corporelles) ont été consommés à hauteur de 75,34 %.

Il sera procédé à des reports partiels de crédits sur l'exercice 2004, en provenance du code 0651 et des chapitres 20 et 21.

Globalement le coût du fonctionnement et de l'investissement du Fonds de Solidarité passe de 1 041 983,12 € en 2002 à **1 066 083,09 €** en 2003, soit + 2,31 %, en diminution comparativement au rapport 2002/2001 qui était de + 4,27%.

Dépenses diverses

■ **Les remboursements, remises, annulations et charges exceptionnelles** sur exercices antérieurs, ont représenté **1 428 330,46 €**, somme en forte progression par rapport à 2002 (85 662,81 €), compte tenu des remboursements évoqués plus haut, ce type de dépenses présentant la particularité d'être imprévisibles.

■ **La dotation aux provisions** (partie du chapitre 68), pour dépréciation des comptes de tiers, n'a pas donné lieu à mandatement en 2003 (6 000 000 € en 2002, consécutifs à une « taxation d'office »).

Au total, le montant des dépenses budgétaires, pour l'exercice 2003, s'est élevé à 2 510 272 309,07 € répartis comme suit :

- **allocations de solidarité (2 507 777 895,52 €) ;**
- **gestion de l'Établissement (1 066 083,09 €) ;**
- **divers (1 428 330,46 €).**

Il connaît une progression de 1,27 % par rapport à 2002 où il s'établissait à 2 478 735 126,12 €.

Recettes

La **subvention** de l'État a été de **1 299 000 000 €** contre 1 319 350 000 € en 2002 (- 1,57 %), soit une diminution moindre que celle observée entre 2001 et 2002 (- 2,98 %). Parallèlement, la **contribution de solidarité** versée par les employeurs a progressé moins vite, - soit de + 2,43 % au lieu des + 3,05 % constatés entre 2001 et 2002 - pour s'élever à **1 174 303 291,74 €** (contre 1 146 439 889,26 € en 2002 et 1 112 538 633 € en 2001). Si l'on y 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 qui représentent 122 571,95 € ce montant passe à **1 174 425 863,69 €**. Les **ressources diverses** ont représenté **10 380 359,86 €**, dont :

- le produit des placements de fonds pour 2 000 569,51 soit + 57,05 % par rapport à 2002, conséquence des nouvelles modalités de placement adoptée après le conseil d'administration du 23 octobre 2003 ;
- les recettes exceptionnelles et ressources diverses pour 8 379 790,35 € (dont un reversement de l'Unedic pour 8 345 862,41 €).

Au total, le montant des recettes budgétaires, pour l'exercice 2003 s'est élevé à 2 483 806 223,55 € répartis comme suit ;

- **contribution et majorations (1 174 425 863,69 €) ;**
- **diverses (10 380 359,86 €).**

Il s'élevait à 2 485 375 920,85 € en 2002, hors dotation aux amortissements, soit une diminution de 0,06 %.

Le résultat de la gestion 2003 fait apparaître un déficit de 26 466 085,52 € et un prélèvement sur le fonds de roulement de 26 424 097,64 €.

ANNEXE**Comparaison des ressources provenant
de la contribution de solidarité**

(en M€)

Mois	réalisations 1998	réalisations 1999	réalisations 2000	réalisations 2001	réalisations 2002	réalisations 2003
Janvier	45,370	41,190	58,914	66,754	60,834	83,466
Février	93,010	102,160	89,090	96,816	96,610	90,938
Mars	95,120	104,130	91,645	91,831	98,987	105,964
Avril	86,110	82,090	94,616	95,985	99,188	98,813
Mai	79,930	77,360	98,100	89,569	94,292	88,758
Juin	86,170	96,870	86,738	90,499	85,378	97,621
Juillet	97,310	81,420	92,092	106,919	112,908	112,778
Août	76,750	86,650	91,122	89,355	92,345	84,003
Septembre	78,360	79,590	75,569	71,239	88,571	99,347
Octobre	86,400	82,550	97,698	96,441	103,258	95,110
Novembre	83,510	96,840	87,798	92,574	90,154	85,893
Décembre	113,130	112,920	112,366	124,557	123,914	131,611
Total	1 021,170	1 043,770	1 075,746	1 112,539	1 146,44	1 174,303

IMPRIMERIE NATIONALE

4 003090 1