

2

Le Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer

PRÉSENTATION

Le Fonds de solidarité est un opérateur de l'État, qui gère un budget de 2,7 Md€⁴¹. Créé par la loi du 4 novembre 1982, cet établissement public est chargé de collecter la contribution de solidarité de 1 % prélevée, dans le cadre de l'effort collectif de solidarité à l'égard des chômeurs, sur les rémunérations des fonctionnaires ou des agents publics.

L'ordonnance du 21 mars 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi a, en effet, mis à la charge de cet établissement le financement du régime de solidarité institué par l'ordonnance du 16 février 1984, qui permet de verser des allocations spécifiques à des travailleurs privés de leur emploi et qui ne peuvent pas ou plus bénéficier du régime d'assurance chômage, ainsi qu'à des personnes dont la situation justifie l'intervention de la solidarité nationale : outre plusieurs dispositifs temporaires, ces allocations sont notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation d'équivalent retraite (AER) et des allocations versées aux intermittents artistes et techniciens du spectacle.

À l'occasion du contrôle de la gestion du Fonds de solidarité pour les exercices 2006 à 2014, la Cour a constaté qu'après plus de 30 années de fonctionnement, le schéma de financement de cet établissement s'était fortement éloigné de l'équilibre initialement recherché : son autonomie très limitée et les carences relevées dans sa fonction de collecte conduisent désormais à s'interroger sur son maintien et à préconiser en définitive le transfert de ses missions à un autre réseau de collecte.

Fonctionnant selon un schéma de financement éloigné de l'équilibre prévu à l'origine (I), le Fonds de solidarité est doté de peu d'autonomie (II) et souffre de carences majeures dans sa mission de collecte (III). Son manque d'efficacité justifie le transfert de ses missions (IV).

⁴¹ Année 2014.

I - Un schéma de financement éloigné de l'équilibre prévu à l'origine

A - Initialement, un financement de l'établissement assuré par la seule contribution de solidarité

Depuis 1984, le Fonds de solidarité a pour unique mission de collecter la contribution de solidarité prélevée sur les fonctionnaires et agents publics. La création d'un établissement public à seule fin de percevoir une recette spécifique de nature fiscale constituait une dérogation au principe d'universalité budgétaire, mais répondait à un engagement de traçabilité qui avait été pris par le ministre de l'économie et des finances, face à la crainte émise lors des débats parlementaires que « cette contribution (ne) retombe dans la masse des recettes de l'État ».

L'établissement a donc été chargé d'assurer la collecte de cette contribution auprès des collectivités employeurs et d'en reverser le produit aux gestionnaires du régime de solidarité, historiquement les Assédic, puis Pôle emploi et, dans une moindre mesure, l'Agence de services et de paiement (ASP). Cette contribution devrait couvrir l'ensemble du financement du régime de solidarité institué par l'ordonnance du 16 février 1984.

B - Une évolution financière nécessitant un abondement récurrent par une subvention de l'État

L'évolution des besoins de financement de ce régime a cependant conduit à constater, dès la fin des années 1980, l'insuffisance des ressources du Fonds issues de la seule contribution de solidarité, et à mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 352-4 de l'ordonnance précitée de 1984, qui introduisait la possibilité, pour l'établissement, de recevoir des subventions de l'État.

La part de la contribution de solidarité dans les recettes de l'établissement, variable selon les exercices, s'est élevée en moyenne à 46,7 % seulement sur la période 2006-2014 : la subvention de l'État constitue donc désormais une part essentielle, voire prépondérante, en 2006, 2008 et 2009, des recettes de l'établissement, ce qui a remis en cause l'équilibre initialement prévu pour le financement du régime de solidarité.

C - Une lisibilité des financements aujourd'hui réduite

De surcroît, plusieurs dispositions légales ont rendu encore plus complexe ce schéma de financement.

Pendant plusieurs années, en effet, le Fonds de solidarité a été destinataire d'une partie du produit de la taxe sur les tabacs, puis il en a perdu le bénéfice, lorsque, à compter de 2013, celle-ci a été intégralement affectée au financement de la sécurité sociale. Pour compenser cette perte de recettes, l'établissement a alors perçu une fraction des deux prélèvements de solidarité institués sur les revenus du patrimoine et sur les produits des placements par l'article 3 de la loi du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013. L'encaissement de ces nouvelles recettes par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a eu pour effet de cantonner le Fonds à un rôle de simple intermédiaire entre cette agence et Pôle Emploi, qui est responsable du versement final des prestations de solidarité aux bénéficiaires.

En outre, les dispositions de la loi de finances pour 2015, en supprimant l'affectation au Fonds de solidarité des prélèvements précités et en instaurant, d'autre part, un reversement de 15,2 % de la contribution de solidarité au profit du Fonds national des solidarités actives (FNSA), administré par la Caisse des dépôts et consignations, ont eu pour effet d'accroître encore le financement de cet établissement par l'État, celui-ci étant en effet conduit à majorer sa subvention pour compenser ces pertes de recettes.

D - Une utilisation critiquable du Fonds à des fins de débudgétisation

La transparence de l'établissement public a été parfois affectée par la gestion d'opérations étrangères à son objet.

L'article 50 de la loi de finances pour 2007 a ainsi entériné la cession au Fonds de solidarité d'une créance de 769 M€, exigible en janvier 2011, qui était détenue par l'État sur l'Unédic. Dans la mesure où cette cession de créance se substituait en partie à la subvention d'équilibre de l'État, l'établissement a été dans l'obligation de la mobiliser sans délai pour un montant de 653 M€. Cette opération s'assimile à une débudgétisation, qui a eu pour effet d'alléger à due concurrence le solde d'exécution du budget de l'État. Elle a amené le Fonds de solidarité à intervenir pour négocier une cession de créance très importante à la place des services habituellement compétents de l'État, alors qu'il était totalement démuné d'expertise.

II - Une autonomie quasi inexistante

A - Un conseil d'administration sans pouvoir réel

Le conseil d'administration de l'établissement est composé uniquement de représentants des ministères concernés : il ne dispose de ce fait d'aucune autonomie de décision.

Si la représentation des salariés au sein du conseil d'administration a été exclue dès l'origine, au motif de la nature fiscale de la contribution de solidarité, il n'a pas été envisagé non plus d'associer Pôle emploi, qui est pourtant le principal gestionnaire des fonds collectés.

Compte tenu de sa latitude d'action très réduite, voire quasi inexistante, tant pour la définition des recettes que pour les prestations versées au titre du mécanisme de la solidarité, le conseil d'administration ne joue véritablement son rôle d'organe délibérant que pour les décisions relatives au fonctionnement propre du Fonds, ce qui ne représente que 0,5 % du budget de l'établissement.

B - Une absence de marges de manœuvre en matière budgétaire

Depuis 1999, le budget primitif du Fonds de solidarité est élaboré, tant pour la détermination de la subvention de l'État que pour l'évaluation des charges liées aux versements des allocations, à partir des prévisions retenues pour le projet de loi de finances.

Le Fonds est également contraint par le caractère fiscal de la contribution de solidarité : la loi ayant fixé son taux à un niveau, inchangé depuis 1982, de 1 % de la rémunération des assujettis, l'organe délibérant se borne à entériner les montants qui découlent de l'application de ce taux et de la subvention d'équilibre arrêtée par la loi de finances.

Le Fonds de solidarité est tout aussi dépourvu de pouvoir de décision en matière de dépenses d'intervention. Leur évolution est, en effet, directement liée aux allocations servies par Pôle emploi, qui dépendent elles-mêmes de facteurs exogènes multiples : situation économique, orientations de la politique de lutte contre le chômage, etc.

C - Un ordonnateur à la responsabilité limitée

Les pouvoirs du directeur du Fonds sont définis par le décret du 26 novembre 1982, mais celui-ci ne se réfère qu'à sa fonction d'ordonnateur⁴² : un projet prévoyant qu'il représente également l'établissement en justice et dans les actes de la vie civile, et qu'il peut être autorisé par le conseil d'administration à transiger avec les personnes publiques, est en suspens depuis plusieurs années.

Alors même que les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), notamment son article 12, disposent qu'« à raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi », le directeur du Fonds de solidarité n'est pas chargé de l'attestation du service fait pour les allocations financées par l'établissement. Lors de la création du Fonds, cette responsabilité avait été déléguée aux directions régionales des entreprises, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Les contrôles effectués à ce niveau ayant été estimés, à juste titre, purement formels et trop peu efficaces pour détecter les fraudes ou rectifier les éventuelles erreurs sur les allocations versées, le contrôle du service fait a été transféré à Pôle emploi⁴³ à compter du 1^{er} janvier 2014.

Ce sont donc désormais les documents produits par les commissaires aux comptes de Pôle emploi qui garantissent la sécurisation des opérations financières gérées pour le compte de l'État et du Fonds. Cette évolution met en évidence la situation particulière de l'ordonnateur du Fonds, dont la responsabilité effective ne concerne que les seules dépenses de fonctionnement (1,5 M€), un effectif maximum de 15 agents et auquel échappe le contrôle de 99,5 % des dépenses de l'établissement.

⁴² Sur la notion d'« ordonnateur », cf. tome II – deuxième partie – chapitre I.

⁴³ Ce transfert a été réalisé sur le simple fondement d'une lettre de la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle adressée au directeur général de Pôle emploi le 28 mars 2014, signée des représentants du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et du ministre de l'intérieur, ainsi que du directeur du Fonds de solidarité.

III - Des carences majeures dans la mission de collecte

A - Une absence de recensement des employeurs en charge de la contribution

Les redevables de la contribution de solidarité sont définis par l'article L. 5423-26 du code du travail : il s'agit de tous les fonctionnaires et agents de l'État, des collectivités et des établissements publics administratifs, et des autres agents publics ou assimilés rémunérés par les employeurs, qui n'ont pas choisi de se placer sous le régime de l'assurance chômage. Outre l'ensemble des collectivités publiques dotées d'un comptable public, ce périmètre englobe des organismes aussi divers que les assemblées parlementaires, le réseau des chambres de commerce et d'industrie, La Poste, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, etc.

Le Fonds de solidarité ne dispose d'aucun recensement des employeurs des agents assujettis à la contribution de solidarité. Cette situation, relevée dès le premier contrôle de la Cour en 1991, n'a pas évolué depuis lors. Si 45 000 employeurs précomptent et versent aujourd'hui la contribution, il n'est pas possible d'avancer une estimation fiable du nombre d'employeurs qui devraient être collecteurs : la connaissance des employeurs redevables repose sur un système purement déclaratif, si bien que le Fonds de solidarité n'a aucun moyen de contrôler le fichier des organismes assujettis à la contribution.

Même si l'établissement considère que les organismes susceptibles d'échapper à la collecte emploient un petit nombre d'agents publics, il est regrettable que cette carence n'ait jamais fait l'objet de mesures correctrices depuis la création du Fonds et qu'aucun recensement exhaustif et fiable des organismes concernés ne soit aujourd'hui disponible.

B - Une application inégale de la réglementation

La contribution de solidarité soulève des difficultés d'application. Selon l'article 2 de la loi du 4 novembre 1982, elle est assise sur « la rémunération nette totale, y compris l'ensemble des éléments ayant le caractère d'accessoire du traitement, de la solde ou du salaire, à l'exclusion des remboursements de frais professionnels, dans la limite du

plafond mentionné à l'article L. 351-12 du code du travail ». Toutefois, tous les agents publics n'acquittent pas cette contribution, car le législateur a prévu un dispositif d'exonération en faveur des revenus les plus modestes, c'est-à-dire en dessous de l'indice 309 nouveau majoré des traitements de la fonction publique, ce qui correspond à un traitement brut mensuel de 1 430,76 €.

Une définition précise de l'assiette de la contribution est donc nécessaire, non seulement pour calculer son montant, mais également pour déterminer l'application éventuelle de l'exonération. En raison du caractère périodique de certains éléments de rémunération qui peuvent être versés mensuellement, trimestriellement ou annuellement, cette assiette a été précisée à plusieurs reprises par diverses dispositions législatives : celles-ci ont donné lieu à des interprétations contradictoires, certains éléments de rémunération étant ou non intégrés, selon les administrations, lors de la liquidation de la contribution.

Ainsi, en 1987, les dispositions de l'article 94 de la loi de finances pour 1987 prévoyaient la prise en compte de l'ensemble des primes et indemnités, à l'exclusion des remboursements de frais professionnels. Au motif que ces dispositions portaient atteinte aux agents dont la rémunération était la plus faible, leur mise en œuvre a été suspendue par une simple note de la direction du budget du 5 juillet 1987, dans l'attente d'une circulaire qui n'a jamais été publiée.

En 1997, l'introduction, par l'article 30 de la loi du 29 décembre 1997 de finances rectificative, de la notion de « rémunération de base » a abouti à une circulaire d'application dont les termes donnent encore lieu à des lectures divergentes, voire à des incohérences. D'un côté, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) – devenue, depuis sa fusion avec la direction générale des impôts, la direction générale des finances publiques (DGFIP) – a exclu les primes et indemnités de la « rémunération de base brute ». De l'autre, une instruction de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), rédigée à la suite d'un jugement de tribunal administratif, a intégré dans le calcul l'ensemble des éléments accessoires du traitement⁴⁴. Le Fonds de solidarité considère, quant à lui, que la rémunération de base mensuelle brute comprend toutes les rémunérations accessoires (primes ou indemnités) venant compléter obligatoirement le traitement, à l'exception toutefois des éléments liés à la manière de servir.

Ces divergences d'interprétation entraînent un traitement différencié des agents publics selon leurs employeurs, ce qui contrevient au principe d'égalité devant l'impôt.

⁴⁴ En suivant en cela l'article L. 5423-27 du code du travail, issu de la loi précitée du 4 novembre 1982.

C - Des moyens de contrôle inadaptés

Le recouvrement de la contribution de solidarité reste essentiellement fondé sur un principe déclaratif : à la différence des grands réseaux de collecte des recettes fiscales ou des cotisations sociales, le Fonds de solidarité ne dispose que de moyens limités de contrôle à l'encontre de ses débiteurs.

La collecte emprunte trois canaux, selon que les employeurs relèvent ou non d'un comptable public, ou qu'ils ont opté pour la procédure de télépaiement Téléfds. Alors que les organismes non dotés d'un comptable public ou recourant à Téléfds effectuent directement leurs paiements auprès de l'agent comptable du Fonds, en étant de ce fait parfaitement identifiés, les organismes dotés d'un comptable public sont enregistrés de manière globale, à partir d'un simple état récapitulatif émis par chaque direction régionale des finances publiques (DRFiP). De ce fait, l'établissement collecteur n'est pas en mesure d'effectuer un suivi du recouvrement auprès de chaque organisme débiteur, sauf si des anomalies et retards de versement lui sont signalés par les DRFiP, ce qui intervient rarement.

Dans ces conditions, les contrôles de la cellule du Fonds qui instruit les cas de débiteurs défaillants portés à sa connaissance, ainsi que les demandes de remboursement ou de compensation, n'ont qu'une portée réduite au regard des risques de non-perception.

D - Une modernisation inaboutie du recouvrement

Le Fonds de solidarité a mis en place en 2006 une procédure de télépaiement qui a recueilli un nombre d'adhésions en croissance constante. Ses effets dans le réseau des comptables publics restent cependant très perfectibles. La Cour a constaté lors de son contrôle que 30 % des transferts effectués par le circuit des DRFiP seraient encore susceptibles d'un télétraitement.

Les progrès en matière de télédéclaration apparaissent désormais conditionnés par la publication de dispositions réglementaires qui rendraient cette procédure obligatoire pour tous les redevables. Toutefois, une telle décision échappe aux pouvoirs du Fonds de solidarité : elle relève de ses tutelles et de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

IV - Une efficacité insuffisante qui justifie le transfert des missions du Fonds

Le Fonds de solidarité souffre de faiblesses intrinsèques qui nuisent à son efficacité. Fragilisé dans son positionnement administratif par son manque d'autonomie, l'établissement apparaît dans l'incapacité d'obtenir la clarification indispensable des textes relatifs à l'assiette de la contribution et à la détermination du seuil d'exonération. Les demandes réitérées en ce sens depuis plus de 30 ans parfois, dont témoignent les courriers adressés aux tutelles, les échanges en conseil d'administration et les rapports de gestion joints aux projets de loi de finances font apparaître que cet opérateur, qui est pourtant chargé de collecter une recette fiscale dont le produit est supérieur à 1 Md€, ne constitue qu'un interlocuteur mineur pour les tutelles qui seraient à même d'apporter les solutions juridiques adaptées ou d'intervenir auprès des directions centrales compétentes pour les faire émerger. La même difficulté apparaît pour la généralisation de la téléprocédure.

Une autre source de faiblesse du Fonds tient à la réduction de ses compétences administratives au cours des années récentes, en particulier au profit de Pôle emploi : cet opérateur atteste le service fait en ce qui concerne le versement des allocations et traite la totalité des dossiers de recouvrement des indus, y compris les contentieux pénaux, pour le suivi desquels il dispose, avec le pouvoir de délivrer des contraintes, d'outils juridiques incontestablement beaucoup plus adaptés et efficaces.

Enfin, le champ d'intervention du Fonds est affecté par la mise en extinction de plusieurs dispositifs.

L'intervention de cet établissement public spécialisé dans le recouvrement de la contribution de solidarité apparaît en définitive peu justifiée, compte tenu de sa faible valeur ajoutée et de son absence de poids institutionnel, qui l'empêche de faire aboutir des arbitrages indispensables, alors même que fonctionnent de façon plus efficace d'autres circuits de recouvrement. Les outils dont dispose un grand réseau de collecte, en termes de recueil et de recoupement de données et de moyens de contrôle, faciliteraient la mise en place du recensement exhaustif des redevables que l'établissement n'a pas été en mesure de mettre en œuvre et qui est source d'une perte de recettes.

Le transfert des missions du Fonds à un réseau de collecte permettrait, en outre, la mise en place de contrôles sur les conditions d'assujettissement, comme sur la liquidation et le prélèvement de la contribution sur la paie des agents publics, qui font totalement défaut dans l'organisation actuelle. Sous réserve d'une clarification

indispensable et à bref délai des règles d'assujettissement des agents publics à la contribution de solidarité, il faciliterait également une application harmonisée et équitable des règles d'assiette de la contribution. Il rendrait, enfin, sans objet toute nouvelle tentative d'utilisation de l'établissement à des fins de débudgétisation.

La Cour suggère donc sa suppression et le transfert de ses missions à un autre réseau de recouvrement, tel que celui de la DGFIP ou de l'ACOSS. Une telle évolution contribuerait à la rationalisation du paysage des opérateurs des ministères sociaux, et permettrait d'améliorer le recouvrement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Plus de 30 ans après sa création, le Fonds de solidarité s'est révélé incapable de recenser les redevables de la contribution de solidarité, de liquider celle-ci dans des conditions conformes à la réglementation et au principe d'égalité devant l'impôt et d'en contrôler efficacement le recouvrement.

Le mouvement de réduction du nombre des opérateurs engagé par l'État et la réforme du régime de solidarité entraînée par la mise en place de la prime d'activité constituent un environnement favorable au transfert des missions du Fonds de solidarité.

Un réseau doté de moyens juridiques, techniques et de contrôle plus solides, tel que celui de la DGFIP ou de l'ACOSS, apparaîtrait plus adapté pour assurer de manière efficace la perception de la contribution de solidarité.

La Cour formule dès lors les recommandations suivantes :

- 1. engager sans délai la suppression de l'établissement et le transfert de sa mission de recouvrement à un réseau de collecte, tel que celui de la DGFIP ou de l'ACOSS ;*
- 2. clarifier rapidement l'assiette de la contribution de solidarité grâce à une démarche interministérielle (emploi et travail, fonction publique, budget), mettre en place un recensement exhaustif des organismes employeurs de personnels assujettissables à la contribution de solidarité et rendre obligatoire le recours au télépaiement pour l'ensemble des administrations et organismes redevables.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	94
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	95
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique.....	97
Réponse du président du conseil d'administration du Fonds de solidarité	98
Réponse du directeur par intérim du Fonds de solidarité.....	101

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Nous remercions la Cour pour son analyse du bilan que l'on peut tirer de la gestion du Fonds de solidarité après 30 années d'existence et pour ses recommandations.

L'insertion de la Cour appelle de notre part les observations suivantes.

La Cour note que la méthode utilisée pour déterminer l'assiette de la contribution exceptionnelle de solidarité qui finance le Fonds n'est pas la même pour tous les employeurs publics, malgré les instructions données dans la circulaire conjointe budget/fonction publique du 27 mai 2003 statuant sur la « rémunération de base brute » des agents. Dès lors, nous ne pouvons que rejoindre la Cour concernant le besoin de clarification de l'assiette de cette contribution afin d'en assurer une application homogène par tous les employeurs concernés.

La Cour estime que des fragilités existent dans les modalités de perception de la contribution de solidarité et recommande le recensement des employeurs assujettis ou susceptibles d'être redevables de cette contribution, en particulier au sein du secteur public local. Nous ne pouvons que souscrire à cette recommandation, qui améliorerait grandement la lisibilité pour les redevables de cette contribution et augmenterait en outre la visibilité des recettes du Fonds.

La Cour indique par ailleurs qu'il est nécessaire de promouvoir la procédure de télédéclaration et de télépaiement auprès des organismes dotés de comptes publics, et qu'il serait en outre souhaitable de la rendre progressivement obligatoire. Nous ne pouvons que soutenir une telle recommandation qui fiabiliserait le circuit de recouvrement de la contribution exceptionnelle de solidarité via une procédure simplifiée et éviterait ainsi la majoration pour retard de versement.

Surtout, la Cour recommande de supprimer le Fonds de solidarité puis de transférer le recouvrement de la contribution de solidarité à un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et enfin d'intégrer cette mission au sein du réseau de la DGFIP.

Avant d'être décidée, une telle évolution implique une expertise approfondie permettant, d'une part, d'en mesurer précisément les avantages, les limites et les conséquences et, d'autre part, de s'assurer du bon fonctionnement des éventuels nouveaux canaux de collecte.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL**

Je prends note de vos observations et de votre proposition de suppression de l'établissement public accompagné du transfert de sa mission de recouvrement à un réseau de collecte tel que celui de la DGFIP ou de l'ACCOSS.

1. Les observations de la Cour sur la gestion de l'opérateur

Au préalable, je souhaite formuler plusieurs observations ou rectifications sur le texte.

a) La Cour souligne la marge de manœuvre très limitée du Fonds de solidarité en matière budgétaire

Le rapport soulève l'absence de marges de manœuvre en matière budgétaire. Or, l'équilibre financier du Fonds de solidarité souligne une bonne gestion : en effet, le fonds de roulement affiché par l'opérateur répond aux principes en vigueur selon lesquels un établissement doit disposer d'un seuil minimal correspondant à un mois de dépenses. La mission du Fonds de solidarité étant, d'une part le recouvrement de la contribution de solidarité et, d'autre part le versement de cette contribution à Pôle emploi pour le paiement mensuel des allocations aux bénéficiaires, l'octroi d'une marge de manœuvre supplémentaire au Fonds de solidarité n'apparaît pas nécessaire.

b) La Cour estime que le Fonds de solidarité s'est révélé incapable de recenser les redevables de la contribution de solidarité, de liquider celle-ci dans des conditions conformes à la réglementation et au principe d'égalité devant l'impôt et d'en contrôler efficacement le recouvrement.

Il me semble important de rappeler que le recensement des redevables de la contribution de solidarité ainsi que la révision de l'assiette de la cotisation sont des dossiers indépendants de la structure qui est chargée de collecter la contribution de solidarité. Le recensement des organismes employeurs de personnes redevables de la contribution de solidarité est un chantier complexe qui relève d'un travail interministériel (emploi et travail, économie et finances). Il nécessite en préalable une expertise quant à sa faisabilité.

2. Les recommandations de la Cour

a) La suppression du Fonds de solidarité

La question de la pérennité du Fonds de solidarité est à l'étude dans le cadre des chantiers sur la simplification. En effet, par la

circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État, le Premier ministre a demandé aux différents ministres d'élaborer « un plan d'actions pour professionnaliser et améliorer l'organisation de la fonction de tutelle au sein des départements ministériels ». Le devenir du Fonds de solidarité et le transfert de ses missions sont donc étudiés actuellement dans ce cadre.

D'ores et déjà, le périmètre d'activité du Fonds s'est réduit depuis plusieurs années, en raison :

- *de la suppression de certaines allocations financées par le Fonds : allocation équivalent retraite (AER) supprimée en 2009, allocation de fin de formation (AFF) supprimée en 2009, prime de retour à l'emploi supprimée en janvier 2011, contrats d'avenir et contrats d'insertion-revenu minimal d'activité ;*
- *du financement directement par l'État des nouveaux dispositifs de solidarité : contrats uniques d'insertion, allocation transitoire de solidarité (ATS), rémunération de fin de formation (R2F, financée à parité par l'État et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels).*

Le transfert des missions du Fonds de solidarité est une option souhaitable si plusieurs conditions sont réunies :

- *une efficacité accrue du recouvrement de la CES ;*
- *une maîtrise des coûts de gestion de ce recouvrement, ceux-ci étant aujourd'hui particulièrement faibles pour le Fonds de solidarité. En effet, les frais de fonctionnement du Fonds de solidarité s'élèvent à 1,45 M€ (source budget 2015) ce qui ne représente que 0,11 % de la contribution collectée ;*
- *un transfert dans de bonnes conditions de l'expertise acquise par le Fonds depuis sa création sur la CES.*

La question du maintien d'une affectation de la CES au financement de l'ASS devra également être examinée.

C'est pourquoi une instruction complémentaire est nécessaire, notamment pour déterminer qui de l'ACOSS ou de la DGFIP répondrait le mieux à ces exigences. Cette instruction sera conduite dans le cadre de la mission confiée à M. Sirugue, en vue d'une décision dans le cadre du PLF 2017. Le nouveau directeur du Fonds, nommé au 1er janvier 2016, devra également travailler sur les différentes hypothèses d'évolution du Fonds de solidarité, parmi lesquelles le transfert de ses missions à une autre administration.

b) La définition d'une assiette homogène de la contribution de solidarité

La Cour préconise de clarifier l'assiette de la contribution de solidarité. J'y suis tout à fait favorable.

Comme le rapport le souligne, la définition d'une assiette homogène de la contribution de solidarité requiert un important travail interministériel (emploi et travail, fonction publique et budget, affaires sociales et santé, et relations avec les collectivités territoriales) qui est en cours.

La définition de l'assiette de la contribution pose la double problématique du périmètre des structures assujetties et des éléments de rémunération à prendre en compte. Or ces deux paramètres revêtent une certaine complexité. Des travaux sont d'ores et déjà engagés par la DGEFP et la DGAFP. Un groupe de travail qui associera l'ensemble des services concernés (DGFIP, DB, DGOS, DGCL, DGT) sera prochainement mis en place.

c) La généralisation de la téléprocédure pour le paiement de la contribution de solidarité

La Cour préconise également de rendre obligatoire le recours au télépaiement pour l'ensemble des administrations et organismes redevables. J'y suis tout à fait favorable. C'est un facteur de modernisation et de simplification qui permettrait d'améliorer le recouvrement. La DGEFP étudie la question du vecteur (loi ou décret) en vue de présenter un projet de texte.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le Fonds de solidarité a pour mission de collecter la contribution de solidarité prélevée sur les traitements des fonctionnaires et agents publics.

Cette contribution est assise « sur la rémunération nette totale, y compris l'ensemble des éléments ayant le caractère d'accessoire du traitement, de la solde ou du salaire, à l'exclusion des remboursements de frais professionnels, dans la limite du plafond mentionné à l'article L. 351-12 du code du travail ». Toutefois, en sont exonérés les agents qui perçoivent un traitement brut mensuel inférieur à l'indice 309,

correspondant à 1 430,76 € sur la base de la valeur actuelle du point d'indice.

La Cour relève l'existence de divergences d'interprétation entre les employeurs publics s'agissant des différentes dispositions législatives et réglementaires qui sont venues préciser les règles d'assiette de la taxe et les modalités d'exonération. Cette situation entraîne un traitement différencié des agents publics selon leurs employeurs, ce qui contrevient au principe d'égalité devant l'impôt. En conséquence, la Cour appelle à une clarification des règles d'assiette de la contribution de solidarité.

Je souscris entièrement à la recommandation de la Cour. La direction générale de l'administration et de la fonction publique apportera sa contribution à une démarche interministérielle visant à clarifier les règles d'assiette de la contribution de solidarité et des modalités d'exonération, dans un but d'égalité de traitement entre les agents publics.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FONDS DE SOLIDARITÉ

1°) Dans sa présentation des circonstances qui ont présidé à la création du Fonds de solidarité, la Cour omet de rappeler que, à l'époque, la formule de l'établissement public était la seule permettant de mettre en place le « compteur » demandé par la représentation nationale. De même, l'insertion ne précise pas qu'il était convenu, dès le départ, que le conseil d'administration serait présidé par un conseiller maître à la Cour des comptes, désigné par décret sur proposition du Premier président de cette juridiction.

Le rôle de ce président, seule personnalité extérieure à l'administration siégeant dans ce conseil, est notamment de veiller à ce que l'établissement rende compte du respect de l'affectation de la contribution de solidarité, dans les conditions prévues par la loi. C'est pourquoi, au-delà des missions traditionnelles imparties au président d'un conseil d'administration, mes prédécesseurs ont apporté et j'apporte moi-même un soin particulier à l'examen du rapport du directeur au conseil d'administration. En effet, ce document est destiné à devenir l'annexe au projet de loi de finances consacrée au Fonds de solidarité. En cela, le conseil d'administration concourt à l'objectif organique d'information et de contrôle du Parlement sur la gestion des finances

publiques (article 34-II-7° e) de la loi organique relative aux lois de finances). Je ne saurais, dès lors, souscrire à l'affirmation de la Cour selon laquelle le conseil d'administration n'aurait pas de pouvoir réel.

2°) Il serait possible aujourd'hui de ne pas créer un tel établissement public pour assurer la mission de garantie du respect de l'affectation d'une recette : l'État dispose d'une comptabilité générale permettant un rapprochement fiable des produits et des charges, de même que la formule du service à compétence nationale, éventuellement associée à un mécanisme budgétaire d'affectation de recettes, permettrait de conserver les fonctions de gestion de la contribution de solidarité.

Toutefois, outre l'information du Parlement, la justification de la survivance de l'établissement public tient aujourd'hui à l'expérience qu'il a acquise en matière d'application de la loi. Cette expérience facilite tant la gestion du recouvrement que l'exercice de prévision de recettes et leur actualisation.

En ce qui concerne la gestion de la contribution de solidarité, dans la situation présente et avec des imperfections relevées par la Cour qui sont loin d'être toutes imputables à l'établissement public, celui-ci reste le seul endroit où se gère, au quotidien, l'application des règles complexes tenant à l'assujettissement et au seuil d'exonération.

En matière d'assujettissement à la contribution, il convient de rappeler qu'en 1982, en même temps qu'était instituée la contribution de solidarité, des mesures sévères d'économie étaient prises en matière d'indemnisation du chômage, multipliant les « chômeurs en fin de droits », c'est-à-dire les publics auxquels devaient bénéficier les allocations financées par la contribution de solidarité. Le principe initial recherché en 1982 était de mettre à la charge des salariés « protégés » le financement des allocations destinées à ces chômeurs en fin de droits.

Les difficultés rencontrées aujourd'hui dans ce domaine tiennent au fait que le nombre de structures publiques ou semi-publiques employant des agents ne bénéficiant pas de la garantie de l'emploi s'est multiplié et que le critère d'assujettissement n'est pas le statut du salarié mais celui de l'employeur au regard du risque de perte involontaire d'emploi.

En ce qui concerne les règles d'exonération, celles-ci faisaient partie d'un tout destiné à ne pas faire peser sur les revenus jugés les moins élevés du secteur public, les différentes mesures d'accroissement des prélèvements et de blocage ou d'encadrement des rémunérations décidées avec les plans de stabilisation de 1982-1983. Depuis l'origine, ces règles ont donné lieu à des difficultés d'interprétation entraînant de fortes incertitudes sur le montant des recettes, compte tenu de la

multiplicité des catégories d'employeurs, de leur « volatilité », des règles de rémunération propres au secteur public et, comme le souligne la Cour, de la plus ou moins grande souplesse d'interprétation que se sont reconnues les grandes administrations gestionnaires pour déterminer le montant de ce seuil.

C'est à l'initiative de l'établissement qu'a été recherchée la modernisation du mode de perception de la contribution. Les progrès réels réalisés dans ce domaine grâce aux télé-procédures doivent plus au dynamisme de l'établissement qu'à l'enthousiasme des administrations de tutelle, comme d'ailleurs l'observe la Cour.

C'est pourquoi, il me semble que la Cour inverse l'ordre des priorités dans ses propositions lorsqu'elle met l'accent sur la nécessité de supprimer l'établissement, certes sous réserve de la simplification préalable des règles d'assujettissement et d'exonération. En effet, les enjeux financiers concernant la simplification et l'harmonisation des règles d'assujettissement et d'exonération sont sans commune mesure avec ceux liés au coût de fonctionnement de l'établissement public.

En ne préconisant pas l'adoption prioritaire des mesures nécessaires pour réaliser cette harmonisation, tout comme d'ailleurs à généraliser le télépaiement, toutes susceptibles de corriger les principaux défauts relevés par la Cour et d'améliorer le rendement de la contribution de solidarité, la Juridiction prend le risque que soit adoptée la mesure apparemment la plus simple, alors même que le choix du réseau chargé du recouvrement pourrait avoir des incidences sur le niveau des recettes. La suppression de l'établissement est donc réellement d'une importance seconde au regard de ce qu'apporterait la simplification de la réglementation et l'uniformisation de son application.

3°) Je regrette donc, enfin, que le ton de l'insertion laisse accroître que l'établissement aurait failli dans l'accomplissement de sa mission.

a/ Il s'en est acquitté au mieux de ses possibilités et ne saurait être tenu pour responsable de décisions entérinées par le législateur ou de l'absence de suites données aux propositions de réformes qu'il a formulées. L'égalité initiale entre charges à financer et produit de la contribution ne s'est pas maintenue, les unes évoluant avec la situation de l'emploi et l'autre dépendant de la politique d'emploi et de rémunération dans le secteur public, dès lors que le taux de la contribution ne devait pas varier. Le fait que l'établissement reçoive, en conséquence, une subvention du budget général ne découle donc pas de son action.

Contrairement à ce que soutient la Cour et, quel que soit « son poids institutionnel », il n'appartient pas à un établissement public de

dicter leurs décisions aux pouvoirs publics. De même, il ne peut être reproché à l'établissement de manquer d'autonomie vis-à-vis des administrations de tutelle dès lors qu'acte lui est donné de ce qu'il n'a cessé depuis trente ans de chercher à obtenir la mise en ordre de la réglementation.

b/ La suppression de l'établissement, au cas où les règles d'exonération ne seraient pas revues, supposerait que le service reprenant l'activité du Fonds soit capable d'assurer le même niveau de performance, pour un coût moindre que celui qui est actuellement exposé. Cette démonstration reste à faire.

L'affirmation selon laquelle les grands réseaux s'acquitteraient avec plus d'efficacité des missions de contrôle et de recouvrement n'est pas étayée par une analyse même sommaire des coûts respectifs des trois solutions consistant à maintenir le statu quo, ou à confier le recouvrement soit au réseau de la direction générale des finances publiques soit à celui de l'activité de recouvrement du régime général.

Est-il d'ailleurs possible d'affirmer, sans se contredire, qu'un réseau qui applique ses propres et généreux critères d'exonération et qui n'est pas en mesure de fournir ni la liste des organismes dotés d'un comptable public ayant procédé à un versement par son intermédiaire, ni les montants perçus ventilés par organisme, serait, a priori, plus efficace que l'un des deux autres percepteurs ou que la généralisation de sa conception du seuil d'exonération ne serait pas sans incidence sur le niveau des recettes ? Symétriquement, s'agissant de l'autre réseau, le fait qu'il soit commissionné en fonction des recettes ne le conduirait-il pas à systématiquement privilégier le classement des employeurs, en cas de doute, dans la catégorie la plus lourdement taxée au détriment de la contribution de solidarité ?

RÉPONSE DU DIRECTEUR PAR INTÉRIM DU FONDS DE SOLIDARITÉ

Dans son insertion au rapport public annuel 2016, intitulée « Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer », la Cour estime que le Fonds de solidarité est doté de peu d'autonomie, souffre de carences majeures dans sa mission de collecte et que son manque d'efficacité justifie sa suppression sans délai.

Pourtant, l'efficacité du Fonds de solidarité est incontestable : il collecte plus de 1,3 milliards de recettes pour un coût de fonctionnement extrêmement réduit de 2 millions comme le relève la Cour. Le coût de collecte, indicateur de pilotage du Fonds dans ses relations avec ses tutelles, est donc de 0,15 % des sommes collectées, alors que, pour les organismes qui exercent des fonctions comparables, il s'établit généralement à près de 1 % (soit 5 ou 6 fois plus).

Mais, en fondant son appréciation sur l'utilisation des sommes collectées par le Fonds, le rapport commet une erreur de perspective, erreur de laquelle découle l'aspect catégorique de ses conclusions.

1°) Le Fonds remplit sa mission avec efficacité

La mission essentielle du Fonds est de collecter la contribution de solidarité. À cet égard, l'autonomie de l'établissement est réelle, pour son fonctionnement et son investissement, ce qui explique pourquoi ce coût de collecte est si bas. Car c'est grâce à son autonomie que le conseil d'administration du Fonds, qui joue pleinement son rôle sous la présidence d'un conseiller maître de la Cour, a pu voter les crédits nécessaires à la mise en place de sa téléprocédure (télédéclaration-télépaiement) après analyse du rapport coût/avantages de cet investissement. Ce dispositif qui fonctionne depuis quelques années sans difficultés et sans à-coups, collecte des centaines de millions d'euros sans difficultés notables, et pour une mise de fonds initiale de 400 000 € à comparer au coût de réalisations des projets équivalents dans les grosses structures. Supprimer le Fonds pour confier cette mission à une structure beaucoup plus importante conduirait bien évidemment à augmenter ces coûts de gestion, mais en réduisant, voire en perdant totalement, la transparence qui permet aujourd'hui de les mesurer.

C'est pourquoi rapporter le faible coût de fonctionnement du Fonds au produit collecté pour en déduire que, puisque le conseil d'administration ne délibère que sur 0,5 % du budget ou que le directeur n'engage sa responsabilité que sur ces 0,5 %, on doit supprimer l'établissement, semble donc un contresens : tout au contraire, plus grande est l'efficacité du Fonds, et plus la part de ses frais, de fonctionnement comme d'investissement, doit être réduite.

2°) Les modalités de reversement aux bénéficiaires d'allocations et leur contrôle ne relèvent pas de la mission spécifique du Fonds

a) La part des allocations financées par la contribution de solidarité est indépendante de l'efficacité du Fonds

L'utilisation que l'État assigne à ce produit sort du champ de la responsabilité du Fonds : il est reversé aujourd'hui majoritairement à Pôle emploi et en partie au FNSA, il a été versé dans le passé à l'ASP ou

l'ACOSS, il pourrait être versé demain à d'autres de la même façon. Qu'il soit affecté à une dépense dont il constitue la majeure partie ou dont il ne constitue qu'une faible part, ou qu'il soit saupoudré sur plusieurs petites allocations ou concentré sur une seule plus particulièrement importante, n'impacte pas le jugement qui peut être porté sur l'efficacité du Fonds et son utilité dans la collecte. Dit autrement, ce n'est pas parce que le montant versé aux bénéficiaires d'allocations doublerait que l'autonomie du Fonds ou son efficacité se réduirait, ni parce que ce montant serait divisé par deux que, de ce fait, le Fonds serait jugé plus apte à exercer sa mission de collecte de la contribution.

b) Les modalités de contrôle de la dépense sont adaptées aux conditions modernes de fonctionnement de l'administration

La Cour s'étonne que la responsabilité de l'attestation de service fait incombe à Pôle emploi pour les allocations qu'il verse. Pourtant Pôle emploi est un établissement public de l'État, soumis à son contrôle économique et budgétaire, et la liquidation des sommes qui lui sont dues est conforme aux règles en vigueur et aux conventions signées par les ministres de tutelle. Ce dispositif n'était pas applicable quand les allocations étaient versées à leurs bénéficiaires par les Assedics, organismes de droit privé, mais n'est pas différent de celui mis en œuvre dans le passé à l'égard de l'Agence de services et de paiement (ASP ex-CNASEA) ou de l'ACOSS. La vérification du bon usage de ces fonds, comme de ceux qui lui sont versés directement par l'État à d'autres titres, relève de problématiques lourdes - suivi des changements de situation des bénéficiaires, lutte contre la fraude - pour lesquelles les efforts de gestion et de qualité sont permanents. On constate que les « attestations de service fait » antérieurement demandées aux directions départementales du travail, purement formelles, ne permettaient en fait aucun contrôle de leur part depuis déjà quelques années, et ne donnaient lieu qu'au stockage de liasses de papier soigneusement conservées pour vérifications ultérieures. On voit mal quelle forme prendrait une vérification supplémentaire, et par quel réseau doubler les contrôles de Pôle emploi pour que ces contrôles n'aient pas seulement l'apparence de l'utilité. Rien ne permet d'imaginer que, si la collecte de la contribution leur était confiée, la DGFIP ou l'ACOSS seraient en situation de conduire d'autres contrôles sur l'utilisation des montants attribués aux allocataires en supplément de ceux déjà destinés à lutter contre la fraude.

3°) Le contrôle de la collecte ne nécessite pas d'outils de contrôle ou d'obligations déclaratives supplémentaires, mais simplement la poursuite des procédures de modernisation en cours

a) La constitution d'un fichier des organismes soumis n'a jamais été entreprise car elle n'aurait pas de réelle utilité

Le recensement des organismes collecteurs n'apporterait aucune information sur la fiabilité de la collecte, car une telle liste ferait bien évidemment l'objet de modifications significatives continues. D'une part, la cartographie des organismes évolue en permanence. D'autre part, le nombre d'organismes susceptibles de recueillir la contribution n'a rien à voir avec le nombre de déclarants réels qui dépend de leurs effectifs (dans les petites collectivités, les agents à temps non-complet peuvent être assujettis ou non, selon leur rémunération et selon la quotité de leur temps de travail) ou de certains choix de gestion (la collectivité employeuse peut s'affilier volontairement à l'assurance chômage pour ses agents non titulaires ; les EPIC peuvent s'affilier à l'assurance chômage pour la totalité de leurs agents). Vouloir tenir la liste des organismes publics dont les agents - de droit public ou de droit privé - sont susceptibles d'être assujettis à la contribution de solidarité, comme vouloir dresser le répertoire des agents assujettis eux-mêmes, serait un travail très lourd pour une utilité illusoire. L'éventualité d'une telle base a été envisagée avant l'existence des moyens actuels de déclaration, de suivi et de paiement ; aujourd'hui, ce ne serait plus un outil pertinent. Aucun réseau de collecte ne constitue de tels recensements de ses redevables potentiels.

Le rapport relève que la question ne se pose que pour ceux des organismes qui sont dotés d'un comptable public qui relèvent des DRFiP (car les organismes qui n'en sont pas dotés reversent directement leur contribution au Fonds de solidarité qui suit leur compte en direct) et qui ne télédeclarent pas encore (car la télédéclaration implique l'enregistrement des organismes, puis le suivi mensuel de leurs déclarations). La Cour a constaté qu'il ne reste que 30 % des transferts susceptibles de relever de la téléprocédure qui sont encore effectués par le circuit des DRFiP: il serait dommage d'adopter une réforme de circuits de collecte uniquement pour l'adapter à celui des modes qui est en voie de disparition. Alors que la charge de travail et les évolutions du réseau de la DGFIP plaident au contraire pour l'allègement des procédures qui lui sont confiées, on peut donc se demander en quoi le transfert aux DRFiP de la mission de collecte du Fonds améliorerait le contrôle pour la part qui transite encore par elles.

Car la vraie base de données, qui serait tenue à jour en temps réel, résulterait très simplement de l'obligation de télédeclarer, préconisée à juste titre par la Cour, telle qu'elle se généralise de plus en plus pour tous

les impôts. Pour les télédéclarants, les relances et les majorations éventuelles sont automatiques : leur coût de gestion est donc très faible. Toute constitution d'un autre fichier serait lourde, coûteuse et inopérante. Il ne paraît donc pas utile d'instaurer des obligations déclaratives ou d'affecter des postes de fonctionnaire à la tenue à jour d'un tel registre qui n'aurait en pratique qu'un intérêt purement documentaire.

b) Le contrôle de l'assujettissement résulte en fait, a contrario, des contrôles de l'URSSAF sur les cotisations-chômage

En pratique, les URSSAF assurent le contrôle des cotisations chômage. Or un employeur doit assurer ses agents contre le risque chômage, soit par l'affiliation à l'assurance-chômage, soit par l'auto-assurance et, dans ce cas, ses agents sont soumis à la contribution de solidarité. Il est évident que le risque n'est pas celui d'entreprises s'exonérant des sommes dues au Fonds en versant leurs cotisations à l'assurance chômage (au taux de 4 % pour l'employeur, et de 2,4 % pour les salariés) mais bien d'entreprises qui préféreraient verser indûment la contribution de solidarité (0 % pour l'employeur ; 1 % pour ceux des salariés dont la rémunération est supérieure au seuil d'assujettissement). De ce fait, les contrôles des URSSAF, qui concernent tous les employeurs, garantissent, pour ce qui concerne l'assurance chômage, qu'aucun employeur ne méconnaisse ses obligations. Ils n'appellent pas d'être doublés par d'autres contrôles, pour lesquels le Fonds de solidarité ou qui que ce soit d'autre créerait un corps ou une structure spécifique pour refaire de son côté les vérifications nombreuses et efficaces déjà assurées par les URSSAF.

4°) Ce n'est pas du fait du faible poids institutionnel du Fonds que certains problèmes sont difficiles à régler

a) La nécessaire modernisation des dispositions réglementaires régissant le Fonds de solidarité

Suite aux évolutions des règles de gestion budgétaire et comptable publique adoptées fin 2012, la question de l'adaptation du décret particulier au Fonds a été débattue au conseil d'administration, sans qu'une décision soit encore intervenue. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur du chantier réglementaire « GBCP » il n'est pas forcément critiquable qu'un décret particulier n'ait pas été jugé prioritaire sur des textes, décrets ou arrêtés généraux, alors que le fonctionnement du Fonds pourrait certes en être simplifié mais n'en est pas aujourd'hui handicapé.

b) Le Fonds de solidarité a toujours bénéficié, en tant que de besoin, de l'expertise des administrations centrales

La faible taille du Fonds ne lui permet pas de bénéficier en son sein de toutes les ressources nécessaires aux circonstances les plus

particulières de la vie administrative. Pour autant, pour traiter les sujets exigeant une technicité particulière, les administrations centrales ont toujours fourni toute l'expertise nécessaire. Citons notamment les services informatiques de la direction d'administration générale du ministère du travail (DAGEMO) pour l'élaboration du cahier des charges de la téléprocédure, ou l'appui, purement technique mais très présent et très professionnel, de France-Trésor pour la cession de créance sur l'UNEDIC évoquée par la Cour dans le rapport. In fine, c'est bien évidemment le conseil d'administration du Fonds qui a pris ses décisions en toute autonomie et en toute responsabilité, mais sur la base d'une instruction qui a bénéficié d'une mutualisation des compétences administratives, donc à moindre coût pour la collectivité, et qui n'a pas du tout souffert du manque d'expertise du Fonds exposé par le rapport.

c) La complexité des enjeux sociaux, budgétaires et juridiques de la contribution de solidarité ne doit pas être sous-estimée

Le rapport relève à juste titre les difficultés d'application des règles définissant le seuil d'assujettissement à la contribution de solidarité. Il note que divers ministères ont une interprétation différente de cette règle, ce qui conduit à une inégalité de traitement des agents devant cet impôt. Mais il illustre également la difficulté du sujet en rappelant l'historique, déjà riche, des évolutions législatives sur ce sujet. En fait, la difficulté à surmonter ces difficultés ne réside pas dans la faible audience du Fonds de solidarité, mais dans la complexité des enjeux sociaux, juridiques et budgétaires qui, encore plus dans la période actuelle, nécessitent de ne pas prendre de décisions définitives, sans avoir auparavant mesuré préalablement leurs conséquences, avantages et inconvénients.

Le Fonds joue un rôle d'harmonisation des interprétations : en l'état actuel de la législation, confier la collecte de la contribution de solidarité à un réseau conduirait en pratique à déconcentrer les centres d'interprétation et donc à multiplier les risques de différences d'interprétation injustifiées.

Dans l'histoire administrative, il est parfois prôné de décentraliser et de déconcentrer (ce qui conduit à la création de petites structures comme le Fonds de solidarité), tantôt de fusionner et de mutualiser (donc de regrouper, c'est l'objectif recommandé aujourd'hui par la Cour) : pourtant il ne faudrait pas, en affichant un louable souci d'efficacité et d'économies, parvenir à des coûts de gestion plus élevés.

Le Fonds a atteint un équilibre certain : ne pas chercher à refaire ce que d'autres font bien avec plus de moyens (par exemple vérifier la

qualité et les droits de chaque bénéficiaire, ou contrôler les organismes déjà contrôlés par ailleurs par l'URSSAF), mais remplir son rôle avec efficacité (coût de collecte de 0,15 % des sommes collectées, création d'une téléprocédure efficace pour seulement 400 000 euros d'investissement). La suppression du Fonds de solidarité pour remédier à sa « faiblesse intrinsèque » doit s'accompagner d'une évaluation plus fine des gains d'efficacité attendus des autres structures à qui pourraient être confiée cette mission.

C'est pourquoi, si la décision était prise de supprimer le Fonds, il conviendrait préalablement de mener une étude d'impact, notamment pour adopter la solution la plus ménagère des fonds publics.
