

« L'investissement formation » : approche juridique et fiscale en France et en Allemagne

I. Les termes du débat

1. À l'occasion de la réforme de la formation professionnelle en 2013/2014, qui a conduit à la suppression partielle de l'obligation de financement à la charge des entreprises le Medef et la fédération de la formation professionnelle (FFP) se sont prononcés pour la mise en place de règles fiscales plus incitatives à « l'investissement formation » aussi bien pour les entreprises que pour les particuliers. La FFP a d'ailleurs été missionné par les pouvoirs publics pour conduire une étude sur cette question, dont elle a rendu compte à l'occasion d'un récent colloque organisé au CESE¹.

2. Dans son rapport la FFP fait notamment valoir à l'appui de sa proposition de crédit d'impôt formation au bénéfice des entreprises et des particuliers, le fait que de nombreux pays européens connaissent cette technique de financement². Le tour d'horizon des systèmes de formation continue en Europe, proposé dans le rapport permet de dégager quelques tendances concernant cette question :

¹ Ces travaux sont accessibles sur le site de la FFP : www.ffp.org. Notamment « Libérer la formation juin. 2016

² Voir également L'Institut Montaigne « Étude comparative des différents systèmes de formation professionnelle »

- Le soutien public à la demande par des crédits d'impôt, des chèques ou comptes formation, est privilégié par rapport au soutien à l'offre (subventions aux organismes dispensant des formations formelles). L'orientation est en outre au développement d'aides à destination des individus plutôt qu'aux employeurs.
- Ces évolutions vont, selon la FFP, dans le sens d'une plus grande liberté : elles visent à rendre les individus plus autonomes dans le choix de leurs formations et une adaptation plus rapide et efficace de l'offre à la demande.
- Tant s'agissant des aides publiques aux individus qu'aux employeurs, la France afficherait un retard par rapport à la moyenne européenne. Contrairement à plus de la moitié des pays européens, la France ne permet pas à l'employeur de déduire de son résultat imposable une partie des frais de formation (à l'exception du crédit d'impôt pour la formation des chefs d'entreprise, destinée aux entrepreneurs). Le compte personnel de formation, introduit à compter du 1er janvier 2015, constitue le premier dispositif de soutien financier à la demande émanant des individus.
- Il n'y a pas de corrélation parfaite entre l'ampleur du soutien public à la demande et le taux de participation à la formation. Ce genre de dispositifs est faible voire inexistant en Suède et au Danemark, pays où la formation continue est pourtant très développée. Néanmoins, les soutiens à la demande ont pour effet de responsabiliser l'individu (ou l'employeur), d'accroître son engagement et, partant, l'efficacité de la formation. Ils contribuent par ailleurs au dynamisme du marché de la formation continue.

3. La présente chronique s’inscrit dans le prolongement de ces travaux. Elle s’attache à clarifier la traduction juridique et fiscale de la notion économique et gestionnaire d’investissement du point de vue de l’entreprise et du point de vue des particuliers. Il sera également proposé un éclairage allemand sur la question des logiques de financement de la formation professionnelle.

II. Clarifications sémantiques.

4. La notion d’investissement, est polysémique. Elle renvoie aussi bien à une définition militaire « investir une place forte », que psychologique et pédagogique « s’investir dans un processus d’apprentissage », qu’économique « action d’engager des capitaux dans une entreprise en vue d’un profit à long terme ». Les sciences et techniques de gestion se préoccuperont « du retour d’investissement »

Le discours français sur « l’investissement formation », qui a prospéré dans les années 80 et qui vient de resurgir à l’occasion de la réforme récente du financement de la formation professionnelle par les entreprises, renvoie de manière indifférenciée à son acception psycho pédagogique et économique, sans aller au bout de la logique juridique et fiscale, d’où l’ambiguïté, qui pèse sur cette question.

Dans le champ de la formation professionnelle cette notion concerne les entreprises, il est dans leur intérêt, nous explique la théorie économique « d’investir dans le capital humain », mais également les particuliers (ménages), car « on ne forme pas une personne, elle se forme si elle y trouve un intérêt ». Dès lors celle-ci s’emploiera à réunir les ressources nécessaires (temps/argent/ressources pédagogiques), et « s’investira » en vue de la réussite du projet de formation. « Le retour d’investissement » aura d’autant plus de chances d’être garanti que l’apprenant ce sera « personnellement investi » dans le processus d’apprentissage.

5. Sous l'apparente similarité la notion « d'investissement formation » appliquée à l'entreprise et aux particuliers recouvre en réalité des différences fondamentales. En effet, l'acte de se former, c'est-à-dire le processus d'apprentissage ne concerne pas un bien matériel mais « une personne singulière ». Lorsque l'entreprise « investi » des ressources pour la formation d'un salarié elle n'a aucune garantie de pouvoir bénéficier à long terme de cet investissement car le salarié demeure une personne libre qui peut à tout moment quitter l'entreprise. À cet égard le recours à la théorie « d'investissement dans le capital humain » n'a ni fondement philosophique recevable ni fondement juridique. En effet le salarié, fût-il lié à l'entreprise par un contrat de travail dont le critère distinctif est le lien de subordination, ne saurait engager ses services à vie. Il demeure une personne libre, protégé par des droits sociaux fondamentaux. Certes, l'entreprise pourra tenter de fidéliser les salariés par une politique de formation attractive et s'assurer ainsi d'un retour d'investissement, en tous les cas d'un amortissement de l'investissement consenti, sans garantie formelle. Elle pourra également pour des formations coûteuses recourir à la technique juridique du « dédit formation » qui repose sur l'engagement du salarié à rester au service de l'entreprise pendant une durée indexée sur le rythme d'amortissement « de l'investissement formation consenti à son profit et dont elle entend tirer bénéfice.

III. Rappel du droit positif français

6. Le droit fiscal français permet d'ores et déjà de faire figurer les dépenses de formation consenties par les entreprises dans leurs charges d'exploitation, quant aux particuliers (ménages) ils ont la faculté d'opter pour les frais réels et d'y faire figurer une partie de leurs dépenses de formation en vue d'acquérir un diplôme ou une qualification leur permettant d'améliorer leur situation au sein de la profession qu'ils exercent ou d'obtenir un nouvel emploi dans un autre domaine professionnel. Ces frais professionnels sont déductibles du montant brut des traitements et salaires -BOI-RSA-BASE-30-50-30-40-20160902.

À ce jour cependant aucune modification significative du droit fiscal en vigueur n'est intervenue dans le sens souhaité par ces organisations professionnelles : ni la technique fiscale du « sur amortissement » proposée par le Medef, ni le crédit d'impôt spécifique à la formation professionnelle pour les particuliers aussi bien que pour les entreprises, proposée par la FFP n'ont d'existence juridique. Le discours sur « l'investissement formation », au sens courant de ce terme, au demeurant largement partagé, demeure incantatoire.

7. Les pouvoirs publics, réticents par principe à toute niche fiscale, justifient par ailleurs leurs réserves par l'échec d'une expérimentation conduite il y a quelques années. Un **crédit d'impôt formation** généralisé avait en effet été institué par une loi du 30 décembre 1987, [et reconduit, avec quelques modifications, jusqu'au crédit généré par les dépenses exposées au titre de l'année 2004](#) (article 244 quater C du code général des impôts). Ce système permettait à une entreprise assujettie à l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu, de bénéficier d'une réduction d'impôt en exposant, au-delà de l'obligation légale, des dépenses de formation, en augmentation d'une année sur l'autre. C'est donc l'effort supposé de formation, sur une période de trois ans, qui était encouragé dès lors que les dépenses correspondantes entraient dans le cadre du code du travail en dehors de toute considération liée à la qualité de la formation ainsi reçue.

Il est apparu que ce système ne provoquait pas de développement des formations dans les proportions escomptées. Comme c'est l'augmentation de l'effort qui était récompensée, il suffisait aux entreprises dont les dépenses « naturelles » de formation excédaient largement l'obligation minimale de sous-estimer, dans un premier temps, les dépenses déclarées, et de déclarer ensuite une augmentation, quand bien même la réalité physique et financière des formations effectuées demeurait en réalité plus ou moins identique. Pendant toute la période d'application de la mesure, si l'obligation de participation des employeurs à la formation de leur salariés était (pour les entreprises de plus de 20 salariés) de 1,6%, la dépense moyenne des entreprises était de près de 3%, et généralement au-dessus de cette moyenne pour les plus grandes entreprises – dès lors, une omission de déclaration de dépenses au titre d'une année (par exemple des salaires du personnel formés), puis son exposition progressive dans les années suivantes faisait facilement apparaître artificiellement un « effort » récompensé par le crédit d'impôt. Même après l'exclusion des plus grandes entreprises (celles dont le chiffre d'affaires était supérieur à 7 630 000 €), ces pratiques (sous-déclaration, puis augmentation apparente) n'ont pas cessé dans certaines PME. A cet égard, en 2002, suite à la demande formulée par un sénateur afin de rouvrir plus largement ce crédit d'impôt formation, la réponse du ministre a été définitivement négative (question écrite n°01486 M. Louis De Broissia - réponse du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, JO Sénat du 26/09/2002 p.2147). Finalement, ce système de crédit d'impôt, par ailleurs complexe et peu contrôlable, a été abandonné (Loi de finances pour l'année 2005). A l'échelle macro-économique pendant toute la durée de sa mise en œuvre, il semble que ce dispositif n'ait conduit à aucune augmentation significative de l'effort de formation réel des entreprises.

8. Cependant comparaison n'est pas raison. Les nouvelles obligations de nature fiscale, de financement de la formation à la charge des entreprises, soit 0,55 %/ 1 % de la masse salariale en fonction de leur taille, versée à un OPCA et mutualisés au premier euro laissent les entreprises libres d'affecter des ressources à la formation sur leurs fonds propres au-delà de cette obligation légale. Si un crédit d'impôt devait intervenir ce serait bien entendu sur les fonds propres et sans doute sur la base de critères d'affectation déterminés par une procédure de dialogue social.

III. Approche comparative France/Allemagne.

9. La France et l'Allemagne consacrent des ressources significatives à l'apprentissage et à la formation professionnelle tout au long de la vie, 1,51% pour cent du PIB en France soit de l'ordre de 32 milliards d'euros toutes dépenses confondues. Ce chiffre serait supérieur à l'ordre de 30 % en Allemagne si l'on additionne formation continue apprentissage (système dual)³. Les deux pays ont en commun la diversité des ressources allouées à la formation tout au long de la vie : budget de l'État central en France, de l'État fédéral en Allemagne, des régions en France et des Länder en Allemagne, de diverses collectivités publiques dans les deux pays, Pole emploi et Office fédéral du travail, des entreprises, ainsi que des particuliers.

Cependant le système d'allocation des ressources à la formation des deux pays se distingue notamment par trois aspects : l'existence d'une intermédiation financière en France alimentée par des taxes (apprentissage) et des contributions fiscales et conventionnelles (formation continue), que ne connaît pas l'Allemagne, une contribution des particuliers au financement de leur propre formation, significativement plus élevée en Allemagne qu'en France. (1,4 milliards en France, de l'ordre de 11,2 milliards d'euros en 2012. Source BIBB 2014 en Allemagne). Le taux d'accès à la formation situé pas référence aux taux de 50 % proposé par l'OCDE distingue également les deux pays. Il est de 53 % en Allemagne contre 36% en France. Des facteurs autres que les techniques de financement expliquent sans doute cet écart, en particulier de facteurs culturels que la présente chronique n'a pas pour objet d'explorer.

10. Le modèle français se caractérise d'une part par la logique « du **tiers payant** » dans laquelle l'État, les régions,, Pole emploi, les employeurs, les OPCA, interviennent pour le compte des demandeurs d'emploi et des salariés, auxquels il est demandé dans quelques cas particuliers, de supporter un « reste à charge » relativement modeste et d'autre part par une logique « **d'intermédiation financière** » assurée par des organismes paritaires, habilités à collecter des taxes et des contributions de nature fiscale et conventionnelles,

³ . Chiffre approximatif à défaut de taxe d'apprentissage et de contribution fiscale les sources statistique allemandes ne sont pas comparables à celles de la France. au repos

qu'ils ont pour mission de redistribuer au profit de la formation des salariés ainsi que des demandeurs d'emploi. Cette intermédiation, fondée sur le principe de mutualisation des ressources, est réputée favoriser l'égalité d'accès à la formation quel que soit la taille de l'entreprise ou le niveau de qualification du salarié. Au titre de la formation continue des salariés (et pour partie des demandeurs d'emploi) cette intermédiation est assurée par les OPCA/OPACIF et le FPSPP et représente de l'ordre de 7 milliards d'euros. Au titre de l'apprentissage une intermédiation partielle est assurée par les OCTA et représente de l'ordre de 3 milliards d'euros.

11. Les réformes récentes de la formation professionnelle, (notamment la loi du 5 mars 2014), ont eu pour effet d'accroître la part des ressources consacrées par les entreprises à la formation sur leurs fonds propres, par financement direct, sans intermédiation, et de favoriser le développement à terme du « co investissement » par les salariés, par l'usage du compte personnel de formation (CPF) qui peut se dérouler indifféremment, sur le temps de travail ou en dehors temps de travail.

12. Le modèle allemand, fondé principalement sur le principe du financement direct par les employeurs et les bénéficiaires (préfinancement), ne connaît pas l'intermédiation par des organismes paritaires de gestion (sauf quelques exceptions sectorielles). Ainsi l'un des fleurons du système français de financement fondé sur la mutualisation et l'intermédiation, à savoir le financement du congé individuel de formation, est inconnu en Allemagne au grand regret des organisations syndicales de salariés⁴. Certes plusieurs Länder connaissent des congés individuels de formation, mais de courte durée, non comparables au congé individuel de formation français permettant aussi bien la mobilité que la reconversion que la promotion sociale. La place qu'occupe en Allemagne les financements directs de leur propre formation par les particuliers, grâce à des bourses et des incitations fiscales doit par conséquent être relativisée dans la comparaison avec la France, à défaut d'un congé individuel de formation de même ampleur dans les deux pays.

⁴ Winfried Heidemann « la formation professionnelle continue en Allemagne » étude CIRAC 2010

Le système dual allemand (apprentissage) ne connaît pas davantage l'intermédiation comme c'est le cas du contrat de professionnalisation ou d'apprentissage en France. L'Allemagne ne connaît qu'un seul dispositif de formation en alternance dont le financement est assuré pour partie par les Länder et en financement direct sans taxes spécifiques, par les entreprises⁵

13. Les employeurs, dans le cadre des dispositions légales existantes, notamment les règles relatives à la codécision dans l'entreprise, décident de l'opportunité, du contenu et des modalités de la formation et en assurent le financement sur leurs fonds propres. Le système fiscal allemand, comme d'ailleurs le système fiscal français, permet aux entreprises de qualifier leurs dépenses d'apprentissage et de formation continue en dépenses de fonctionnement ce qui permet de diminuer le montant du revenu imposable des entreprises concernées.

L'influence des partenaires sociaux sur la formation continue et les formations en alternance qui s'exerce en France notamment à travers les organismes paritaires de gestion (OPCA/OCTA), mais également à travers la définition des certifications et du contrôle social dans l'entreprise, s'exercent en Allemagne en dehors de toute intermédiation financière directe, de manière substantielle à travers l'élaboration et le contrôle des référentiels les certifications des diplômes professionnels auxquels peuvent conduire les diverses filières d'apprentissage et de formation, à travers la négociation collective de branche portant sur les rapports entre qualification et rémunération et au travers du contrôle social dans l'entreprise, sur les modalités concrètes de mise en œuvre de l'apprentissage et de la formation, fondé sur des droits de « codécision » exercés par les conseils d'entreprise (Betiebsrat). Voir chronique n° 109 site : jml-conseil.fr.

14. L'Allemagne compte parmi les pays européens, avec l'Autriche et les Pays-Bas, qui ont recours à la gamme la plus large de techniques de financement de la formation professionnelle : crédit d'impôt individuel, chèque formation, épargne formation crédit d'impôt pour les entreprises, subvention accordée aux employeurs.

⁵ René Lasserre « la formation professionnelle en Allemagne » regard sur l'économie allemande CIRAC 2014. Sur le système dual voir AEF n° 549650

Cependant elle ne connaît pas la formule du compte personnel de formation (CPF) introduit en France par la loi du 5 mars 2014. La chose a failli se faire dans les années 2000 mais le projet n'a pas connu de traduction juridique. De ce débat, il est resté des comptes épargne temps qui peuvent être utilisés au titre de la formation.

En revanche l'Autriche, proche à bien des égards du modèle allemand, connaît depuis près de 25 ans la formule du compte personnel de formation assortie d'un dispositif d'épargne et d'incitation fiscale (BILDUNGSKONTO). Cette expérience fera l'objet d'une prochaine chronique.

Conclusions.

1. La diversité et la mixité des techniques de financement de la formation sous la forme de l'intermédiation, du financement direct, de l'épargne, d'une fiscalité incitative sont, semble-t-il, des éléments favorables à l'accroissement du taux d'accès à la formation des personnes quels que soient leurs statuts, dès lors qu'elles sont en cohérence avec les contextes historiques et culturels dans lequel ils s'inscrivent.

2. Les évolutions récentes que connaît le système français de la formation professionnelle, qui se caractérisent par l'invitation faite aux entreprises à s'inscrire dans des démarches « d'investissement formation », et par une invitation de même nature faite à toute personne quel que soit son statut, grâce à de des outils tels que le CEP, le CPF, le CPA, conduisent à revisiter en profondeur notre système d'allocation des ressources affectées à la formation tout au long de la vie : temps, argent, ressources pédagogiques.

3. La diversification des techniques de financement articulées autour du compte personnel de formation -épargne, crédit, incitations fiscale- en complément de l'alimentation du CPF par l'entreprise prévue par la loi et des abondements issus de la négociation collective, représente sans doute pour la France la principale opportunité pour faire prendre conscience à chacun de l'importance « de l'investissement formation tout au long de la vie », et par là même, d'accroître le taux d'accès à la formation de toutes les catégories de la population.

Jean-Marie Luttringer. www.jml-conseil.fr

Décembre 2016.