

## **La mutualisation obligatoire en dessous de 50 salariés : une fausse bonne idée**

Jean-Marie Luttringer, Jean-Pierre Willems, AEF, 10 juillet 2009

Dans sa nouvelle « Le Nain Rouge » (publiée dans le recueil Le coq de bruyère) Michel Tournier s'interroge sur le seuil qui fait la différence entre un homme petit et un nain. Habituellement chaussé de talonnettes, ce qui fait de lui un homme petit et à ce titre méprisé, le héros de la nouvelle s'aperçoit que le regard que l'on porte sur lui change lorsqu'il enlève ses chaussures et devient un nain. Sa vie bascule sur un effet de seuil.

Le temps des lectures d'été approchant, on recommandera chaudement aux députés de relire la nouvelle de Michel Tournier avant d'adopter une position définitive sur la question des seuils en matière de financement de la formation professionnelle. Abordée à la sauvette et sans avoir fait l'objet de débats, la mutualisation intégrale de la contribution des entreprises de moins de 50 salariés repose en effet soit sur des arguments qui résistent mal à l'analyse, soit met en cause le fonctionnement du système de gestion paritaire qui devrait plutôt relever de la négociation entre les partenaires sociaux.

### **I. Une question abordée sans débats**

La question du relèvement du seuil n'a pas été posée en tant que telle dans les multiples débats et rapports auxquels a donné lieu la préparation de la réforme de la formation professionnelle. Dans le document d'orientation adressé par le Gouvernement aux partenaires sociaux, il était davantage question de supprimer l'obligation légale que de relever le seuil de la cotisation obligatoire. La question était tellement absente du débat qu'elle n'a pas été évoquée lors de la négociation de l'ANI (accord national interprofessionnel) du 7 janvier 2009. Il est plus que paradoxal qu'une disposition qui impacte une grande partie des entreprises et des salariés ainsi que le système conventionnel des Opca soit

introduite au stade de la transposition législative de l'ANI. Certes, le législateur a compétence pour revoir une règle fiscale et sa légitimité n'est pas discutable. Mais lorsque cette règle est susceptible d'avoir un effet de grande ampleur sur le champ social et dans des domaines qui relèvent traditionnellement de la régulation sociale, il conviendrait de ne pas l'adopter sans l'avoir au préalable soumise à la négociation sociale comme le prévoit l'article premier du Code du travail. Sauf à vider totalement de sens cet article, il ne peut être considéré que la négociation sur un thème donné vaut blanc seing pour toute disposition se rapportant à la thématique traitée.

Il y a donc un double manquement de la part du Gouvernement : introduire le relèvement du seuil dans le projet alors que cette question est aux antipodes des objectifs affichés par le document d'orientation présentant les objectifs du Gouvernement aux partenaires sociaux, et ne pas tenir compte de la négociation tenue en janvier dernier qui n'a pas fait le choix d'un relèvement des seuils de mutualisation. Cette règle ayant non seulement un impact sur les entreprises mais également sur le système de gestion paritaire et concrètement sur les ressources des OPCA tant au niveau des volumes qu'au niveau de la répartition de ces ressources entre les branches et l'interprofession, ce double manquement fait douter de l'efficacité de la règle nouvelle qui veut que les partenaires sociaux soient consultés avant tout projet de loi. Changer la loi ne suffit manifestement pas à modifier, au moins à court terme, les comportements et habitudes.

## **II. Des arguments peu convaincants**

La mutualisation de l'intégralité de l'obligation fiscale de financement de la formation professionnelle pour les entreprises de moins de 50 salariés repose, selon ses promoteurs, sur deux objectifs : le premier est que les ressources dégagées par cette obligation sont insuffisantes pour mettre en place de véritables politiques de formation et que seule la mutualisation peut apporter les ressources nécessaires à une telle politique. Cet argument n'est jamais que l'extension de l'argument qui justifie depuis 1991 que la contribution obligatoire des entreprises de moins de dix salariés au financement de la formation professionnelle soit constituée intégralement par une cotisation et non par la possibilité de dépenses directes. Le second est que les petites entreprises sont dépourvues de compétence en matière de formation et même parfois en matière

de ressources humaines et que le passage par les Opca, à qui il est demandé par ailleurs de développer leurs activités de services de proximité et de conseil aux TPE/PME, est une voie sinon indispensable du moins largement nécessaire.

Ces deux arguments reposent sur des a priori qui n'ont du bon sens que l'apparence.

En premier lieu, sur la mutualisation obligatoire de sommes insuffisantes pour permettre une politique de formation, le présupposé est que l'entreprise ne pourrait financer sa politique de formation qu'avec des ressources obligatoires. Présupposé éminemment malthusien et qui laisse à penser aux chefs d'entreprise eux-mêmes que leur budget formation se résume à leur obligation légale. On peut difficilement être plus à rebours de la notion même d'investissement formation que de véhiculer l'idée que le budget formation se réduit à une obligation fiscale.

Deux autres contradictions peuvent être pointées sur ce premier argument. D'une part la mutualisation, par définition, ne peut profiter à tous et considérer qu'elle seule permet d'accompagner de véritables politiques c'est accepter que de telles politiques ne naissent pas dans la majorité des entreprises. D'autre part, il faut considérer l'obligation légale distinctement en fonction des dispositifs. Que des dispositifs d'intérêt généraux, tels que la professionnalisation ou le CIF ou même le DIF qui repose sur une négociation, soient financés par la mutualisation se conçoit. Mais quelle légitimité à réaliser une mutualisation intégrale sur le plan de formation décidé par l'employeur dans l'intérêt de l'entreprise et de sa stratégie ? Qu'elle soit possible, certes. Que certaines branches aient fait des choix de mutualisation partielle pour promouvoir des politiques de branche ou des dispositifs spécifiques n'est pas non plus contestable. Par contre, que la loi considère que la mutualisation s'impose pour financer des formations ne relevant pas de l'intérêt général mais de la décision seule de l'entreprise en dehors de toute priorité ou objectif spécifique d'intérêt général ne va pas de soi.

Le deuxième argument porte sur l'incapacité des petites entreprises à mettre en œuvre une politique de formation et le besoin nécessaire d'un appui extérieur, qui justifie également l'extension des compétences des Opca. Ce présupposé est également contestable. En premier lieu, il ne peut être fait de corrélation systématique entre la taille de l'entreprise et sa politique de formation. Bien des grandes entreprises ont des politiques de formation tout à fait formelles voire

inexistantes. En réalité, la taille ne surdétermine pas tout et il s'agit plutôt d'un degré de maturité des dirigeants, favorisée ou non par le secteur d'activité, le marché, l'évolution technologique, etc., que d'un seul et mécanique effet de seuil.

En réalité l'argument s'appuie sur un thermomètre faussé : à ne prendre la température de la formation qu'à travers des outils formels et administratifs, tels que la déclaration fiscale, on ne sait pas véritablement ce qui se passe dans les entreprises. Et à confondre formation et développement des compétences, on oublie, ce que la VAE nous rappelle pourtant, que l'activité est une voie de développement des compétences équivalente à la formation. Qui se forme le plus : le salarié d'une PME qui occupe des fonctions polyvalentes ? ou le salarié taylorisé d'une grande entreprise qui suit trois formations de deux jours par an pour avoir une soupape qui lui permet de respirer et qui lui apportent des compétences qu'il ne mettra pas en œuvre dans sa fonction avec un rythme de déperdition aussi rapide que celui d'acquisition ? La statistique fiscale répond invariablement que le second se forme et pas le premier. La réalité est toute autre ; il aurait été plus urgent de réviser le thermomètre que de modifier le seuil de la mutualisation.

### **III. L'impact sur le système de gestion paritaire**

La mutualisation intégrale de l'obligation fiscale des entreprises de moins de 50 salariés va mécaniquement augmenter les ressources des Opca. Pour certains, elle constituera même un moyen d'atteindre le seuil de 100 millions d'euros que devrait retenir la réglementation nouvelle comme première condition de l'agrément. Elle évitera également à certaines organisations patronales de négocier des augmentations des obligations conventionnelles de versement pour atteindre ce seuil. En ce sens, de la même manière qu'elle peut être porteuse d'une déresponsabilisation des entreprises (« j'ai versé ma contribution, j'ai donc rempli mes obligations »), la mutualisation nouvelle peut déresponsabiliser les acteurs de la négociation sociale.

**Par ailleurs, l'obligation de versement si elle est adoptée par la loi, est de nature à inciter les branches professionnelles à obliger les entreprises, qui actuellement sont majoritairement libres de verser leur contribution à leur branche professionnelle ou à un Opcas interprofessionnel, à effectuer un versement intégral à l'Opcas de branche. Il s'agit d'une inversion radicale du**

principe de liberté de versement puisque la loi interdisait jusque-là à un accord collectif d'imposer le versement de la totalité du plan de formation à un seul Opcv. Cette extension du champ des « collectes captives » est de nature à modifier sensiblement les affectations de fonds entre la branche et l'interprofession. S'il ne s'agit pas de plaider pour un statu quo que rien ne justifie, force est de constater que l'équilibre du système paritaire de gestion de la formation peut se trouver bouleversé sans que les partenaires sociaux n'aient débattu de la question.

Enfin, il convient de rappeler que le plan de formation n'est pas un dispositif d'intérêt général et qu'il n'est pas dans sa nature d'être financé par des ressources mutualisées à titre obligatoire. Ce que le document d'orientation actait en invitant les partenaires sociaux à supprimer l'obligation fiscale, notamment sur la partie plan de formation. C'est donc exactement l'inverse que prévoit le projet de loi.

En réalité, l'intervention du législateur confirme le vice originel du paritarisme dans le domaine de la formation qui consiste à confier aux partenaires sociaux la gestion d'une ressource de nature fiscale dont ils ne fixent ni le taux, ni l'assiette, ni le périmètre de l'obligation, ni les usages possibles. De ce fait, le système ne peut se construire durablement en évoluant de manière cohérente mais au contraire évolue par soubresauts au gré des décisions de réforme prises par l'Etat. La disposition sur le relèvement du seuil de mutualisation obligatoire illustre jusqu'à la caricature ce principe.

## **Conclusion**

Au-delà des arguments utilisés ci-dessus pour démontrer que le relèvement du seuil d'effectif en matière de mutualisation obligatoire constitue une mesure peu pertinente, tant dans ses modalités que dans ses finalités, il est possible d'élargir la question. D'une manière générale, le droit d'exception est rarement un bon droit. La qualité de la règle tient à sa généralité, à sa simplicité et à ses effets.

Le législateur avait déjà, toujours sans l'aval des partenaires sociaux qui n'étaient pas demandeurs, modifié les obligations de financement des entreprises pour celles qui occupent entre 10 et 20 salariés. Il va désormais créer un nouveau seuil à 50 salariés, sans harmoniser pour autant les taux de contribution.

Cette segmentation du droit contribue à son inutile complexité et surtout à multiplier les effets pervers des seuils ainsi créés. En différenciant inutilement, non seulement on ne contribue pas à la lisibilité du système, mais en plus on fait l'économie d'une réflexion d'ensemble sur l'affectation des ressources des entreprises. Le législateur ne devrait s'éloigner du droit commun que par exception et avec parcimonie. Force est de constater que tel n'est pas le cas.