

SYNTHESE DES ANALYSES DE LA DAJ DES MINISTERES ECONOMIQUE ET FINANCIER SUR LA FAISABILITE JURIDIQUE D'UNE MISE A CONTRIBUTION FINANCIERE EXCEPTIONNELLE ASSISE SUR LA TRESORERIE DES OPCA

La présente fiche résume les analyses développées par la DAJ des ministères économiques et financiers, à la demande de la mission, sur la faisabilité juridique d'une mise à contribution financière exceptionnelle qui serait assise sur la trésorerie des OPCA. Elle ne préjuge pas de la position que prendra la mission dans son rapport.

1. Faisabilité d'un prélèvement

La DAJ estime qu'un prélèvement sur les excédents de trésorerie des OPCA serait constitutionnel, quelle que soit l'origine de ces excédents :

- les contributions obligatoires ou collectes légales ; le Conseil constitutionnel considère que la contribution versée par les employeurs au titre de leur participation au financement de la formation professionnelle continue est une imposition de toute nature (ITN) au sens de l'article 34 de la Constitution (décision du 29 décembre 2014). Il a déjà admis la constitutionnalité du prélèvement institué par l'article 40 de la loi de finances pour 1997 sur le compte unique par OPCA tenu à l'AGEFAL. L'article L. 6332-19 du code du travail utilise d'ailleurs le terme d'« impositions » pour qualifier les excédents de trésorerie à reverser au FPSPP.
- Les contributions supplémentaires, qu'elles soient d'origine conventionnelle (en application d'un accord de branche ou multibranches et mutualisées dans ce champ) ou d'origine volontaire (externalisation de la gestion du plan de formation par l'entreprise auprès de l'OPCA, montants non mutualisés). Ces contributions supplémentaires ne sont pas des impositions de toutes natures mais des recettes privées. Elles ont cependant pour objet légal le développement de la formation professionnelle continue, ce qui constitue un objet large incluant la formation des demandeurs d'emploi. L'analyse de la jurisprudence constitutionnelle ne permet pas de conclure à l'irrégularité d'un prélèvement exceptionnel sur les excédents de trésorerie tirés de contributions supplémentaires. En effet un prélèvement peut être motivé par un objectif de solidarité envers le public prioritaire des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, le L.6332-1-1 Code du Travail dispose que les OPCA peuvent conclure avec l'Etat des conventions définissant la part des ressources qu'ils peuvent affecter au cofinancement d'actions de formation, notamment en faveur des demandeurs d'emploi. Les contributions conventionnelles et volontaires pourraient également être traitées de manière différente compte tenu du caractère obligatoire des premières et facultatives des secondes.

Lorsqu'un prélèvement est destiné au financement d'actions spécifiques, le législateur n'est pas tenu de préciser une telle affectation : il peut verser le produit du prélèvement au budget de l'État.

2. Faisabilité d'un fonds de concours

Avant la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001, un fonds de concours pouvait être alimenté par des ressources de toute nature. Tirant les conséquences de l'article 17 de la LOLF qui régit ce dispositif, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a établi dès 2001 que :

- l'affectation des fonds de concours doit être conforme à l'intention de la partie versante (principe de consentement) sans quoi il est porté atteinte au droit de propriété ;
- l'alimentation d'un fonds de concours ne peut provenir que de contributions volontaires et non d'impositions telles qu'un prélèvement obligatoire. Il en résulte que les excédents de trésorerie tirée des collectes légales des OPCA ne peuvent alimenter un fonds de concours.

3. Considérations générales

La DAJ formule les recommandations suivantes :

- clarifier l'objectif à atteindre avant de réfléchir sur les moyens à employer ;
- fixer la date d'appréciation des excédents de trésorerie et la période prise en compte pour cette appréciation, en privilégiant le terme d'un exercice comptable ;
- articuler un éventuel prélèvement exceptionnel avec le mécanisme de droit commun de reversement des excédents de trésorerie des OPCA au FPSPP au-dessus des seuils légaux ;
- définir un motif d'intérêt général suffisant pour un prélèvement exceptionnel, selon une jurisprudence constitutionnelle qui devient plus exigeante quant aux justifications à apporter pour porter atteinte aux situations légalement acquises et à l'espérance légitime que les intéressés peuvent en retirer ;
- laisser aux organismes des moyens suffisants en fonds propres pour leur permettre d'assurer leurs missions et éviter tout prélèvement à caractère confiscatoire, condition qu'un prélèvement sur les excédents de trésorerie paraît remplir par construction ;
- ne pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;
- ne déroger au principe de l'égalité devant la loi que si la différence de traitement qui en résulte est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Cela invite à retenir le même critère de mise à contribution pour l'ensemble des organismes et à déterminer au préalable si l'on souhaite instituer un prélèvement, dont le produit permettra de mener les actions précises, ou si l'on envisage de définir explicitement le mécanisme permettant d'atteindre le but poursuivi.