



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« TRAVAIL, EMPLOI
ET ADMINISTRATION DES MINISTÈRES SOCIAUX »

et

Articles 80 et 81 rattachés

Examen par la commission des finances le jeudi 13 novembre 2025

Rapporteur spécial et Rapporteure spéciale :

M. Emmanuel CAPUS et Mme Ghislaine SENÉE

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « TRAVAIL, EMPLOI ET ADMINISTRATION DES MINISTÈRES SOCIAUX » EST FORTEMENT MISE À CONTRIBUTION POUR RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC	
I. UNE BUDGÉTISATION DE LA MISSION EN RECOLT PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES, MAIS DONT LES CRÉDITS RESTENT ÉLEVÉS PAR RAPPORT À L'AVANT-CRISE SANITAIRE	7
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUERAIENT D'ENVIRON 12 % EN 2026, CHAQUE PROGRAMME MÉTIER ÉTANT MIS À CONTRIBUTION.....	7
B. UNE DIMINUTION SIGNIFICATIVE PROPOSÉE EN 2026, QUI FAIT SUITE À UNE TRÈS FORTE BAISSE ENTRE LE TEXTE DÉPOSÉ ET LE TEXTE ADOPTÉ EN 2025 ..	9
1. <i>Dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2025, les crédits de la mission baissaient peu par rapport à l'exécution de l'exercice précédent</i>	9
2. <i>D'importantes diminutions de crédits adoptées au Parlement entre le dépôt et l'adoption de la loi de finances pour 2025</i>	10
C. BIEN QU'EN BAISSE, LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU LÉGÈREMENT SUPÉRIEUR AU PLAFOND INITIALEMENT ENVISAGÉ DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2023 À 2027	11
II. LA DIMINUTION DES DÉPENSES DE LA MISSION AURAIT UN EFFET NÉGATIF SUR L'EMPLOI, MAIS UN IMPACT INCERTAIN SUR LE CHÔMAGE.....	13
A. UNE HAUSSE PRÉVUE DES DÉPENSES D'INDEMNISATION DE LA PERTE D'ACTIVITÉ, SIGNE D'UN MARCHÉ DU TRAVAIL MALMENÉ	13
1. <i>Les dépenses liées au chômage partiel repartent à la hausse en raison du ralentissement de l'activité</i>	13
2. <i>Une remontée attendue du chômage, cause d'une forte hausse des indemnités en faveur des demandeurs d'emploi prises en charge par l'État</i>	14
3. <i>Le coût des exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi, directement conditionné par le nombre de travailleurs concernés, diminuerait en 2026</i>	15
B. SI L'IMPACT DE LA BAISSE DES DÉPENSES DE LA MISSION SUR LE CHÔMAGE EST INCERTAIN, IL SERA TRÈS PROBABLEMENT NÉGATIF SUR L'EMPLOI.....	16
1. <i>La dépense publique en faveur de l'alternance diminuerait à nouveau en 2026.....</i>	16
2. <i>La contrainte sur les dépenses de la mission aura vraisemblablement un impact négatif sur l'emploi</i>	17
C. LE MAINTIEN D'UNE CONTRIBUTION DE L'UNÉDIC MALGRÉ LE RETOUR DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN SITUATION DÉFICITAIRE	18
1. <i>De 2023 à 2026, une moindre compensation des exonérations de cotisations versée à l'assurance chômage</i>	18
2. <i>Une contribution controversée de l'Unédic au financement des politiques de l'emploi.....</i>	19

DEUXIÈME PARTIE
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. LES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI SONT FORTEMENT MISES À CONTRIBUTION PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026	26
A. DES MOYENS FORTEMENT CONTRAINTS POUR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	26
1. France Travail, premier opérateur de l'État par la taille, verrait ses moyens humains et financiers diminuer en 2026	26
2. Au sein du service public de l'emploi, la situation financière des missions locales est très préoccupante	27
B. LES DISPOSITIFS D'EMPLOI AIDÉS FINANCIÉS PAR LA MISSION FONT TOUS L'OBJET DE DIMINUTIONS DE CRÉDITS.....	28
1. La suppression des emplois francs se confirme, la disparition des contrats aidés se poursuit	28
2. Les moyens alloués à l'insertion par l'activité économique (IAE) connaîtraient la plus forte baisse de leur histoire.....	29
3. La pérennisation de l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » pose la question de son financement dans la durée	32
C. UNE CONTRIBUTION DES OPÉRATEURS DE LA MISSION AUX EFFORTS BUDGÉTAIRES	34
II. UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE DE LA POLITIQUE DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE QUI N'APPARAÎT PLUS HORS DE PORTÉE	36
A. LE DÉSÉQUILIBRE FINANCIER DE FRANCE COMPÉTENCES SERAIT PROGRESSIVEMENT RÉSORBÉ	36
1. Jusqu'en 2025, France compétences était confronté à une véritable « impasse financière ».36	36
2. En 2026, une dotation de l'État en-deçà du milliard d'euros pour la première fois depuis 2022	38
B. LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, DONT LA VOILURE A DÉJÀ ÉTÉ SENSIBLEMENT RÉDUITE, POURRAIT ENCORE ÊTRE RATIONALISÉ	39
1. De multiples mesures de régulation financière du CPF depuis 2022, qui se poursuivraient jusqu'en 2026.....	39
2. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) : un suivi rendu difficile par la dispersion des financements.....	41
3. Mettre fin au sous-financement de la formation professionnelle tout en préservant les incitations à l'embauche en apprentissage	41
C. APRÈS UNE FORTE BAISSE EN 2025, LE SOUTIEN PUBLIC À L'APPRENTISSAGE POURRAIT BÉNÉFICIER D'UNE RELATIVE STABILITÉ	43
1. La stabilité du barème de l'aide à l'embauche des apprentis n'est pas garantie dans la situation actuelle	43
2. Les mesures de régulation des coûts pédagogiques des CFA ayant porté leurs fruits, une période de stabilité semble nécessaire.....	47

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	50
• <i>ARTICLE 80 Suppression de l'aide au permis de conduire pour les apprentis.....</i>	<i>50</i>
• <i>ARTICLE 81 Diverses mesures relatives à la régulation du financement du compte personnel de formation (CPF)</i>	<i>54</i>
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, les rapporteurs avaient reçu 10 % des réponses.

À la date d'examen en commission de la mission le 13 novembre, ils ont obtenu 81 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE

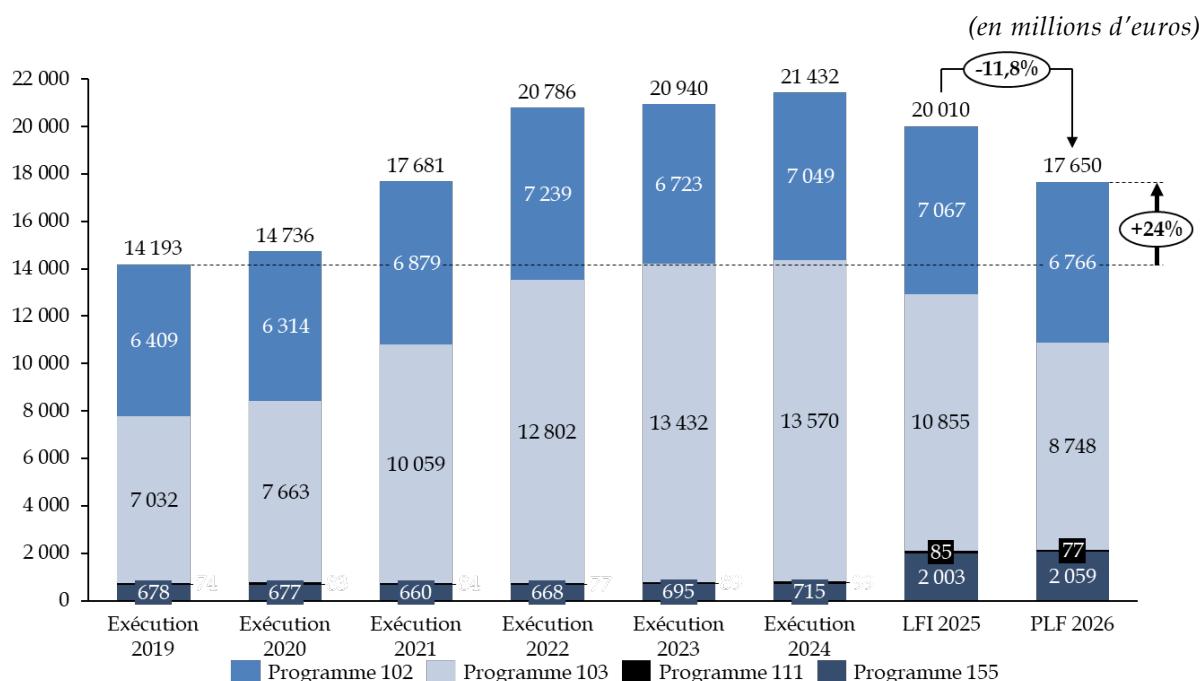
LA MISSION « TRAVAIL, EMPLOI ET ADMINISTRATION DES MINISTÈRES SOCIAUX » EST FORTEMENT MISE À CONTRIBUTION POUR RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC

I. UNE BUDGÉTISATION DE LA MISSION EN RECOLT PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES, MAIS DONT LES CRÉDITS RESTENT ÉLEVÉS PAR RAPPORT À L'AVANT-CRISE SANITAIRE

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUERAIENT D'ENVIRON 12 % EN 2026, CHAQUE PROGRAMME MÉTIER ÉTANT MIS À CONTRIBUTION

Avec **17,6 milliards d'euros en CP** prévus par le projet de loi de finances pour 2026, la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » enregistre sa deuxième réduction de crédits consécutive depuis 2019. C'est une **diminution de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (- 15,1 %)** et de **2,4 milliards d'euros en crédits de paiement (- 11,8 %)** par rapport à la LFI 2025.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » entre 2019 et 2026



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Pour mémoire, la mission se décompose en **quatre programmes** :

- le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » se fixe pour objectif principal de « *favoriser l'accès et le retour à l'emploi de tous les publics en s'appuyant sur les structures du service public de l'emploi et en mobilisant au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées de l'emploi* ». Les crédits demandés pour ce programme connaîtraient une diminution sensible en dans le projet de loi de finances pour 2026 : ils s'élèvent ainsi à **6,7 milliards d'euros en CP**, contre 7,1 milliards d'euros en CP n loi de finances initiale pour 2025, ce qui représente une diminution de **4,3 %**.

- le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » se fixe pour objectifs de « *sécuriser l'emploi par l'anticipation des mutations économiques* », de « *contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique* », de « *faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance* » et enfin « *d'édifier une société de compétences via le Plan d'investissement dans les compétences (PIC)* ». Les crédits demandés pour ce programme connaîtraient une forte baisse de **19,4 % en CP, avec 8,7 milliards d'euros** (contre 10,8 milliards d'euros ouverts dans la LFI 2025).

- le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » vise notamment à améliorer les conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur privé concurrentiel, à contribuer à la prévention et à la réduction des risques professionnels, à la dynamisation de la négociation collective et à l'amélioration du dialogue social et enfin à lutter contre le travail illégal et la fraude au détachement, en s'appuyant sur les services de l'inspection du travail. Les crédits demandés pour 2026 s'élèvent à **77,2 millions d'euros en CP, soit une diminution par rapport aux crédits ouverts en LFI 2025 (- 8,9 %)**. La cause de ces importantes variations correspond pour l'essentiel au **cycle des élections professionnelles** ;

- enfin, le **programme 155**, qui constitue le programme d'appui et de soutien serait rebaptisé « **Soutien des ministères sociaux** ». Les crédits demandés connaîtraient une légère hausse (+ 2,8 %), en AE et en CP par rapport à la LFI 2025, pour une atteindre environ 2 milliards d'euros en 2026.

Le poids budgétaire des deux principaux programmes de la mission - « Accès et retour à l'emploi » (programme 102) d'une part, et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (programme 103) d'autre part - demeure prépondérant en 2026, puisqu'ils représentent **87,5 % des crédits de la mission**.

Évolution par programmes des crédits de la mission « Travail et emploi » entre la LFI pour 2025 et le PLF pour 2026

(en millions d'euros et en pourcentage)

N° et intitulé du programme		LFI 2025	PLF 2026	Évolution PLF 2026 / LFI 2025 (volume)	Évolution PLF 2026 / LFI 2025 (%)
102 - Accès et retour à l'emploi	AE	7 549,1	6 692,6	- 856,6	- 11,3 %
	CP	7 067,1	6 765,7	- 301,4	- 4,3 %
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	AE	10 340,7	8 148,6	- 2 192,1	- 21,2 %
	CP	10 855,2	8 747,5	- 2 107,7	- 19,4 %
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	AE	46,0	41,0	- 5,0	- 10,8 %
	CP	84,7	77,2	- 7,6	- 8,9 %
155 - Soutien des ministères sociaux	AE	1 920,8	1 973,6	+ 52,8	+ 2,8 %
	CP	2 002,6	2 059,4	+ 56,8	+ 2,8 %
TOTAL MISSION	AE	19 856,6	16 855,8	- 3 000,8	- 15,1 %
	CP	20 009,6	17 649,7	- 2 359,9	- 11,8 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La diminution des crédits constatée entre la LFI pour 2025 et le PLF pour 2026 a ainsi pour effet de ramener les dépenses de la mission à un niveau bien plus modeste que lors des exercices précédents, correspondant à une **diminution de 3 milliards d'euros en AE et de 2,4 milliards d'euros en CP, soit - 15,1 % en AE et - 11,8 % en CP.**

B. UNE DIMINUTION SIGNIFICATIVE PROPOSÉE EN 2026, QUI FAIT SUITE À UNE TRÈS FORTE BAISSE ENTRE LE TEXTE DÉPOSÉ ET LE TEXTE ADOPTÉ EN 2025

1. Dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2025, les crédits de la mission baissaient peu par rapport à l'exécution de l'exercice précédent

En 2024, la mission « Travail et emploi » a connu une **exécution chaotique du fait de l'annulation** par décret, dès février¹, de la somme de **1,1 milliard d'euros d'AE et de CP**.

Le décret du 21 février 2024 a procédé à **une annulation de 228 millions d'euros** sur le programme 102. Représentant 3 % des crédits alloués à ce programme en LFI pour 2024, elle avait conduit à réduire la voilure de certains dispositifs financés par la mission, notamment le parcours contractualisé d'accompagnement dans l'emploi et l'autonomie (**Pacéa**), le

¹ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

financement des **missions locales**, les **contrats aidés** ou le contrat d'engagement jeunes (CEJ).

Les annulations de crédits ont été plus importantes s'agissant du programme 103, où elles ont représenté **863,6 millions d'euros, soit 6 % des crédits du programme**. À nouveau, l'administration a pris des mesures visant à répercuter cette baisse de moyens sur les dispositifs de formation professionnelle, avec en particulier la **suppression de l'aide versée par l'État aux employeurs de personnes bénéficiant d'un contrat de professionnalisation**, la baisse de plusieurs dispositifs relevant du plan d'investissement dans les compétences (PIC), la **réduction des crédits dédiés à plusieurs dispositifs de formation professionnelle des salariés**, notamment le FNE-Formation ou encore l'introduction d'un reste à charge à hauteur de 100 euros pour le recours au Compte personnel de formation (CPF), et une nouvelle diminution des niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats d'apprentissage par l'opérateur.

En conséquence de ces annulations, l'exécution des crédits de la mission « Travail et emploi » s'est établie à 21,4 milliards d'euros. Le montant des crédits demandés pour 2025 dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2025, fixé à 21,6 milliards d'euros, **ne représentait donc pas une baisse vertigineuse des crédits par rapport à l'exécution 2024** – malgré une importante mesure de périmètre qui faussait quelque peu les perspectives.

2. D'importantes diminutions de crédits adoptées au Parlement entre le dépôt et l'adoption de la loi de finances pour 2025

Comme l'illustre le graphique *infra*, l'examen du projet de loi de finances pour 2025 a donné lieu à **d'importantes diminutions de crédits au cours du débat parlementaire**.

D'abord au Sénat, un amendement gouvernemental a diminué les crédits de la mission de **675 millions d'euros**, principalement au titre de « mesures d'efficiencies appliquées aux opérateurs », parmi lesquelles comptaient, par exemple, **le versement des niveaux de prise en charge (NPEC) au prorata temporis des formations** – une formation avortée n'étant dès lors plus intégralement rémunérée.

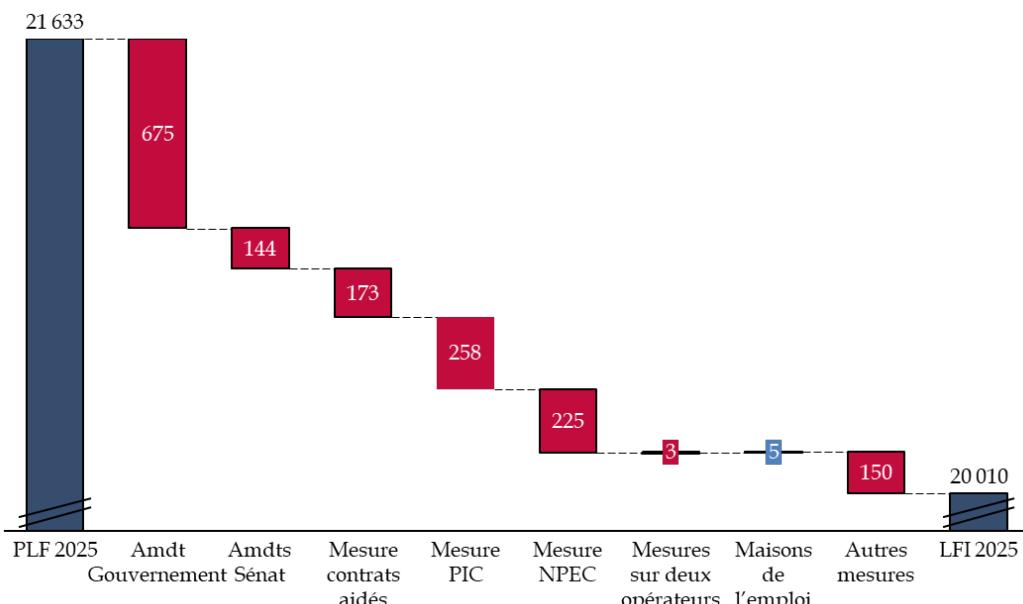
Le Sénat avait également adopté des **baisses de crédits ciblées sur l'apprentissage** (dont le chiffrage n'est pas aisé car ces économies recoupaient des mesures également envisagées par le Gouvernement et déjà intégrées par la budgétisation et ses amendements), et deux mesures d'économies sur les opérateurs de la mission (**3 millions d'euros**).

En commission mixte paritaire, de nouvelles mesures ont été validées, notamment pour tenir comptes d'économies au titre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), des contrats aidés ou des NPEC, pour un **total de 656 millions d'euros**.

Une seule augmentation de crédits a été adoptée, afin de **pérenniser le financement des maisons de l'emploi, à hauteur de 5 millions d'euros.**

Évolution des crédits (CP) de la mission entre le PLF et la LFI 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

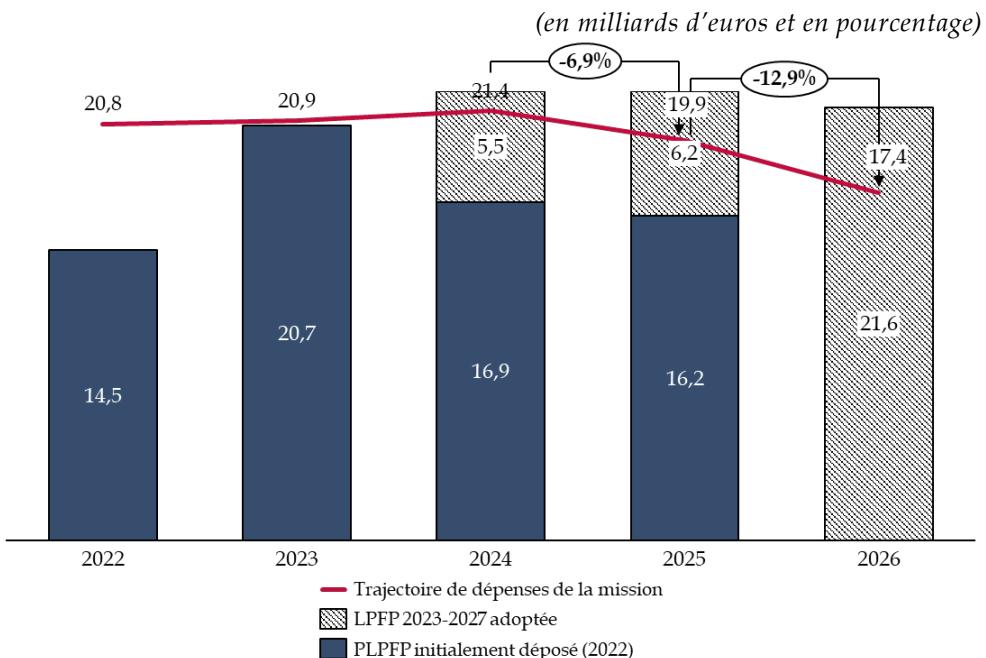
C. BIEN QU'EN BAISSE, LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU LÉGÈREMENT SUPÉRIEUR AU PLAFOND INITIALEMENT ENVISAGÉ DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2023 À 2027

La trajectoire des dépenses de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » prévoit que les crédits de la mission, qui se sont établis à 21,4 milliards d'euros en 2024 et à 20,0 milliards d'euros en 2025, s'établissent à **17,7 milliards d'euros en 2026**.

Le plafond des crédits demandés pour la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » dans le projet de loi de finances pour 2026 est ainsi fixé à un niveau sensiblement inférieur au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Pour l'année à venir, la trajectoire des dépenses de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » (hors contribution au CAS « Pensions ») devraient **demeurer inférieures au plafond fixé par la LPFP** : avec **17,4 milliards d'euros en 2026**, ce plafond serait confortablement respecté (21,6 milliards d'euros).

Comparaison des trajectoires pluriannuelles des crédits de la mission dans la LPFP 2023-2027 et le PLF 2026



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2023 à 2027 et le projet annuel de performances annexé au PLF 2026

Toutefois, cette trajectoire a été largement revue à la hausse entre le dépôt du projet de loi de programmation à l'Assemblée nationale, en septembre 2022, et sa promulgation fin 2023. En effet, les moyens alors dévolus à la mission « Travail et emploi » étaient prévus pour être **ramenés à 17 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement **en 2024**, puis à 16,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à **16,3 milliards d'euros en crédits de paiement en 2025**.

Ce n'est qu'en nouvelle lecture que les plafonds des crédits de la mission ont été réhaussés à 22,4 milliards d'euros en 2024 et en 2025, et à 21,6 milliards d'euros en 2026.

Les dépenses prévues pour 2026 s'établissent donc encore, malgré la baisse annoncée des crédits, légèrement au-dessus de cette trajectoire initiale. Les rapporteurs spéciaux relèvent néanmoins que les plafonds de crédits proposés pour 2026 se rapprochent sensiblement de la trajectoire qui était initialement prévue.

Or, il convient également de rappeler que la mission « Travail et emploi », en devenant la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », a fait l'objet d'une importante mesure de périmètre, d'environ un milliard d'euros. **Il semble donc que les dépenses de la mission rentrent lentement dans le lit creusé par la version initiale du projet de LPFP, dont la crue des crédits exceptionnels et de l'apprentissage les avait faites sortir.**

II. LA DIMINUTION DES DÉPENSES DE LA MISSION AURAIT UN EFFET NÉGATIF SUR L'EMPLOI, MAIS UN IMPACT INCERTAIN SUR LE CHÔMAGE

A. UNE HAUSSE PRÉVUE DES DÉPENSES D'INDEMNISATION DE LA PERTE D'ACTIVITÉ, SIGNE D'UN MARCHÉ DU TRAVAIL MALMENÉ

1. Les dépenses liées au chômage partiel repartent à la hausse en raison du ralentissement de l'activité

Destinée à éviter le licenciement économique, l'activité partielle permet à l'entreprise rencontrant des difficultés ponctuelles de réduire l'horaire de travail ou de fermer temporairement l'établissement. L'employeur verse alors aux salariés une allocation pour les heures non travaillées et reçoit en contrepartie une aide financée par l'État et l'Unédic.

Ce dispositif a été fortement remanié en mars 2020, à l'occasion de la crise sanitaire, avec une **prise en charge exceptionnelle** supprimant le reste à charge des entreprises et un élargissement des catégories d'entreprises et de salariés concernés. Il a été resserré à partir du printemps 2021, en fonction de l'allègement des mesures de restriction d'activités.

En parallèle, a été mis en place en 2020 un **dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD)** pour les entreprises confrontées à une réduction d'activité durable¹. Reposant sur la négociation collective, il leur permettait de **diminuer l'horaire de travail**, dans la limite d'une réduction de 40 % de la durée du travail par salarié, **en contrepartie d'engagements portant notamment sur le maintien de l'emploi et la formation**. Dans ce dispositif, seuls 15 % de la rémunération du salarié en activité partielle était à la charge de l'employeur.

Le recours à l'activité partielle de longue durée est **appelé à se réduire** dans la mesure où il n'est plus possible pour une entreprise de mettre en place un dispositif d'APLD depuis le 1^{er} janvier 2023, et les dispositifs qui l'ont été avant cette date ne pourront continuer à s'appliquer que jusqu'au 31 décembre 2026. En revanche, l'**article 193 de la loi de finances pour 2025²** a institué le **dispositif d'activité partielle de longue durée rebond (APLD-R)** qui vise à soutenir les entreprises confrontées à une baisse d'activité durable dans le contexte actuel d'incertitude et de dégradation de la conjoncture économique. Ce dispositif est **ouvert jusqu'au 28 février 2026**, et s'éteindra progressivement jusqu'au 28 février 2028.

¹ Instauré par l'article 6 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

² Article 193 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Au 24 août 2025, **207 demandes d'autorisations ont été validées par l'autorité administrative** pour 12 623 949 millions d'heures de placement autorisées ; parmi ces entreprises, 78 % relèvent d'industries manufacturières. Ce ressaut des demandes de placement en activité partielle illustre la fragilité de la conjoncture économique et le ralentissement de l'activité. L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) observe ainsi un « *recul quasi généralisé* » de l'emploi dans l'ensemble des secteurs d'activité : « *à la mi-2025, le volume total d'heures travaillées (salariés et non-salariés) diminue de 0,2 % par rapport aux trois mois précédents.* »¹

Compte tenu de la date butoir de demande d'activité partielle le 28 février 2026, le recours à l'APLD-R doit connaître une accélération en fin d'année 2025 et aboutir à un **déploiement complet en cours d'année 2026**. Ainsi, en 2026, le montant prévu par le projet de loi de finances pour le financement des dispositifs d'activité partielle s'élève à **220 millions d'euros, dont 118,24 millions d'euros pour le dispositif « rebond », en hausse de 41,9 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2025.

2. Une remontée attendue du chômage, cause d'une forte hausse des indemnités en faveur des demandeurs d'emploi prises en charge par l'État

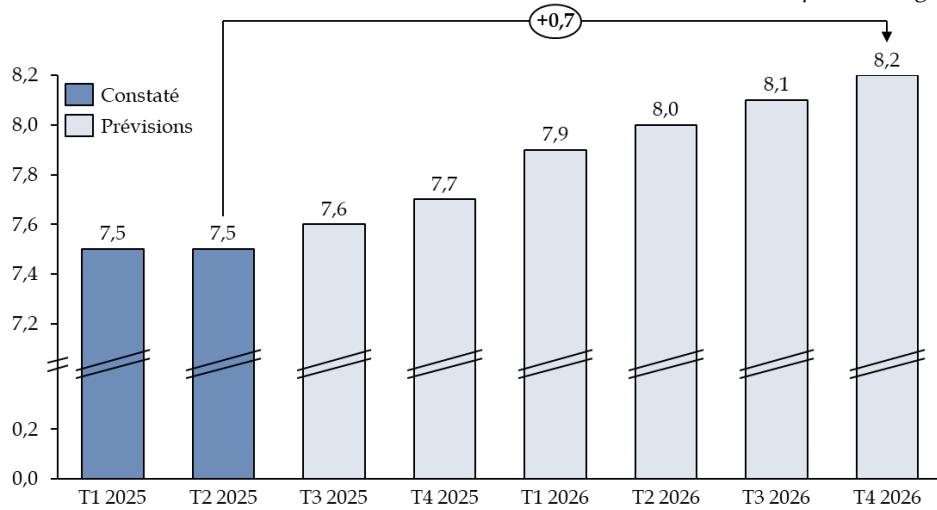
L'évolution de la situation de l'emploi a un effet direct sur les **dépenses d'allocations chômage** prises en charge par l'État. En effet, une augmentation du nombre d'allocataires implique nécessairement une hausse de la prise en charge, quand une diminution des effectifs indemnisés conduit mécaniquement à une baisse des crédits.

En LFI 2024, les crédits s'étaient établis à **1,796 milliard d'euros**. En 2026, les crédits destinés à la prise en charge par l'État des dépenses du régime de solidarité s'élèveraient à **2 061 milliards d'euros, en hausse de près de 265 millions d'euros (+ 14,8 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2025**. Ces crédits concernent principalement l'allocation de solidarité spécifique destinée aux chômeurs arrivés en fin de droits dans le régime d'assurance chômage.

La forte progression attendue de crédits en 2026 traduit des anticipations pessimistes sur l'état de l'emploi en 2026. En effet, l'**OFCE anticipe « une remontée du chômage de + 0,7 point d'ici 2026 », pour atteindre 8,2 % de la population active** – étant précisée que cette prévision ne prend en compte aucune incidence spécifique de la loi pour le plein emploi.

¹ OFCE, « [Un marché du travail malmené](#) », Perspectives 2025-2026 pour l'économie française, octobre 2025.

Évolution du taux de chômage entre début 2025 et fin 2026
(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'OFCE

3. Le coût des exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi, directement conditionné par le nombre de travailleurs concernés, diminuerait en 2026

La mission « Travail et emploi » finance, sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », l'essentiel de la compensation aux administrations sociales des exonérations « ciblées » de cotisations sociales, les missions « Outre-mer » et « Agriculture » assurant celles concernant certains dispositifs spécifiques. S'agissant des exonérations « ciblées », les principaux dispositifs compensés par la mission concernent :

- la déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires (884 millions d'euros en 2026) dite TEPA ;
- l'aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise - ACRE (322 millions d'euros en 2026) ;
- la déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs (205 millions d'euros en 2026) ;
- l'aide à domicile employée par un particulier fragile ou une association ou une entreprise, auprès d'une personne fragile (2 058 millions d'euros en 2026).

Dans l'ensemble, le coût de ces exonérations « ciblées » diminuerait entre la LFI pour 2025 et le PLF pour 2026 (- 6,5 %). Dans le détail, seule la déduction TEPA augmenterait légèrement (+ 2,8 %) tandis que le coût des autres exonérations connaîtrait une baisse (de - 5,6 % pour l'exonération particulier fragile direct à - 47,4 % pour l'exonération particulier employeur en passant par - 16,8 % pour la déduction ACRE).

B. SI L'IMPACT DE LA BAISSE DES DÉPENSES DE LA MISSION SUR LE CHÔMAGE EST INCERTAIN, IL SERA TRÈS PROBABLEMENT NÉGATIF SUR L'EMPLOI

1. La dépense publique en faveur de l'alternance diminuerait à nouveau en 2026

Les dépenses de l'État soutenant l'alternance – et en premier lieu l'apprentissage – ont été très élevées jusqu'en 2024. Les rapporteurs spéciaux l'estime à environ 6,2 milliards d'euros pour 2025. En retenant le même périmètre, ce coût serait de 4,6 milliards d'euros pour 2026, principalement en raison :

- d'une part, de la **forte diminution des crédits dédiés à l'aide à l'embauche d'apprentis** (- 31 %) ;
- d'autre part, de la **diminution, également très importante, du coût de la prise en charge des cotisations salariales** des apprentis, qui en sont exonérées (- 20,5 %).

Évolution du coût de l'alternance pour la mission entre la LFI pour 2025 et le PLF pour 2026

(en millions d'euros)

	2025		2026		Évolution 2026/2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage	3 127	3 432	2 158	2 369	- 31,0 %	- 31,0 %
Aide aux contrats de professionnalisation	0	26	0	0	-	- 99,4 %
France compétences	913	913	673	673	- 26,3 %	- 26,3 %
Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage	1 310	1 310	1 043	1 042	- 20,4 %	- 20,5 %
Exonération IR du salaire des apprentis (perte de recette estimée)	533		526		- 1,3 %	
TOTAL	5 883	6 214	4 400	4 610	- 25,2 %	- 25,8 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ce chiffre porte néanmoins sur un **périmètre très incomplet**, l'apprentissage étant principalement financé par France Compétences via les opérateurs de compétences (Opco). La Cour des comptes a chiffré le **coût des dispositifs d'alternance à 16,8 milliards d'euros en 2023¹**. Quant à la revue

¹ Cour des comptes « Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage », Note thématique, juillet 2023. Pour la Cour, l'alternance englobe les contrats d'apprentissage et de professionnalisation.

des dépenses conduite par les inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (Igas)¹, elle actualise certains chiffrages et apporte de nombreuses informations nouvelles mais sans en consolider le coût.

À la connaissance des rapporteurs spéciaux, l'estimation la plus récente et la plus complète du coût élevé de l'apprentissage pour les finances publiques a été publiée dans un *Policy Brief* de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)² : il s'élèverait à **24,9 milliards d'euros en 2023 et à 24,6 milliards d'euros en 2024**.

La baisse, dans la budgétisation initialement soumise au Parlement, du coût de l'exonération de cotisations salariales dont bénéficient les apprentis, résulte de la **présence dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026**, dans sa rédaction au moment de son dépôt à l'Assemblée nationale, de la suppression de cette exonération, qui généreraient environ **400 millions d'euros d'économies en 2026** selon le cabinet du ministre du travail et des solidarités. L'estimation de dépenses de compensation de ces exonérations inscrites sur la mission pour 2026 (- 20,5 %) tient compte de cette mesure.

2. La contrainte sur les dépenses de la mission aura vraisemblablement un impact négatif sur l'emploi

Le recul de l'emploi, déjà à craindre en 2025, devrait advenir en 2026. L'OFCE³ anticipe ainsi une hausse du taux de chômage d'environ 0,7 point, jusqu'à 8,2 % à fin 2026 (*cf. supra*).

La résorption des politiques volontaristes en faveur de l'emploi annoncée dans le PLF pour 2026 ne permettrait pas d'inverser cette tendance. En effet, selon les conjoncturistes, « *le nombre de bénéficiaires des politiques de l'emploi reculerait [au total] de 128 000 en 2025 et de 87 000 en 2026, correspondant à 60 000 emplois aidés en moins en 2025 et 45 000 en 2026.* »

Les rapporteurs spéciaux craignent néanmoins que **la situation ne soit plus inquiétante encore** que ne l'envisagent les économistes. En effet, s'ils soulignent avec raison l'impact de la **suppression des emplois francs** (47 000 bénéficiaires fin juillet 2024 **contre une quasi-disparition attendue fin 2026**), **l'extinction progressive des contrats aidés** dans le secteur marchand (plus de nouveaux bénéficiaires à partir de fin 2025), et la forte baisse des contrats aidés dans le secteur non marchand (- 40 000 bénéficiaires sur 2025, puis - 1 000 par mois en 2026)⁴, ils sous-estiment, en raison du dépôt tardif du projet de loi de finances cette année, l'ampleur de la baisse qui

¹ Igas/IGF, *Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle*, mars 2024.

² Coquet B., OFCE Policy Brief, « *Apprentissage : quatre leviers pour reprendre le contrôle* » n° 135, 12 septembre 2024.

³ OFCE, « [Un marché du travail malmené](#) », Perspectives 2025-2026 pour l'économie française, octobre 2025.

⁴ OFCE, *ibid.*

concerne l'insertion par l'activité économique (IAE). En effet, les estimations de l'OFCE tiennent compte, « *d'une hausse de crédits de près de 300 millions d'euros (+ 22 %)* »¹ pour les structures de l'IAE, qui **ne figure pas – loin s'en faut – dans la budgétisation** soumise au Parlement.

La baisse du soutien public à l'apprentissage conduirait à un reflux de ce dispositif, qui diminuerait au second semestre 2025 et en 2026 en raison de la concentration des entrées en apprentissage autour du mois de septembre. Une part significative des suppressions d'emplois, **à hauteur de 109 000 emplois non créés, dont 65 000 emplois nets**, en résulterait.

En revanche, comme l'a relevé l'économiste Bruno Coquet, entendu par les rapporteurs spéciaux, **la baisse des entrées en apprentissage n'a que peu d'impact sur l'évolution du taux de chômage**, dans la mesure où la majorité des apprentis étaient, avant leur entrée dans le dispositif, des étudiants et non des chômeurs. L'OFCE² relève ainsi que « *l'impact [du ralentissement de l'apprentissage] sur le chômage serait limité* ».

C. LE MAINTIEN D'UNE CONTRIBUTION DE L'UNÉDIC MALGRÉ LE RETOUR DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN SITUATION DÉFICITAIRE

1. De 2023 à 2026, une moindre compensation des exonérations de cotisations versée à l'assurance chômage

Le principe d'une reprise par l'État des excédents de l'Unédic a été posé dans le document de cadrage par lequel la Première ministre d'alors avait fixé les conditions de la négociation de la convention de l'assurance chômage³. Ainsi, entre 2023 et 2026, des **prélèvements sur la fraction de TVA affectée à l'Unédic** devaient lui permettre de faire **contribuer le régime d'assurance chômage** « *au financement des politiques visant le plein emploi*⁴ ».

En 2023, le montant de cette reprise a été de 2 milliards d'euros ; il a ensuite été de 2,6 milliards d'euros en 2024 et de 3,35 milliards d'euros en 2025⁵. Pour 2026, il serait de 4,1 milliards d'euros (+ 750 millions d'euros).

¹ OFCE, *ibid.*

² OFCE, *ibid.*

³ Document de cadrage relatif à la négociation de la convention de l'assurance chômage, juillet 2023.

⁴ Évaluation préalable du présent article.

⁵ Loi de finances de fin de gestion pour 2023 – article 2 ; loi de finances pour 2024 – article 163 ; loi de finances pour 2025 – article 131.

**Reprise d'excédents de l'Unédic
prévue et en cours de réalisation entre 2023 et 2026**
(en millions d'euros)

	2023	2024	2025	2026
Document de cadrage	2 000	2 500	3 000 < x < 3 200	3 500 < x < 4 100
Lois de finances et PLF 2026	2 000	2 600	3 350	4 100

Source : document de cadrage relatif à la négociation de la convention de l'assurance chômage et projet de loi de finances pour 2026

Cette trajectoire est globalement conforme à la prévision du document de cadrage. Elle lui est légèrement supérieure pour les années 2024 (+ 100 millions d'euros à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale) et 2025 (+ 150 millions d'euros). Elle l'est également pour 2026, même si elle s'établit au **montant maximal envisagé**.

2. Une contribution controversée de l'Unédic au financement des politiques de l'emploi

a) *La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus : un prélèvement conforme aux prévisions pour 2026, mais dont la justification interroge pour l'avenir*

Le rapporteur spécial constate que **le prélèvement proposé pour 2026 est conforme à la trajectoire fixée dans le document de cadrage à l'été 2023**. Pour regrettable que ce soit pour l'Unédic, ce prélèvement était donc attendu par l'ensemble des acteurs et pouvait être anticipé.

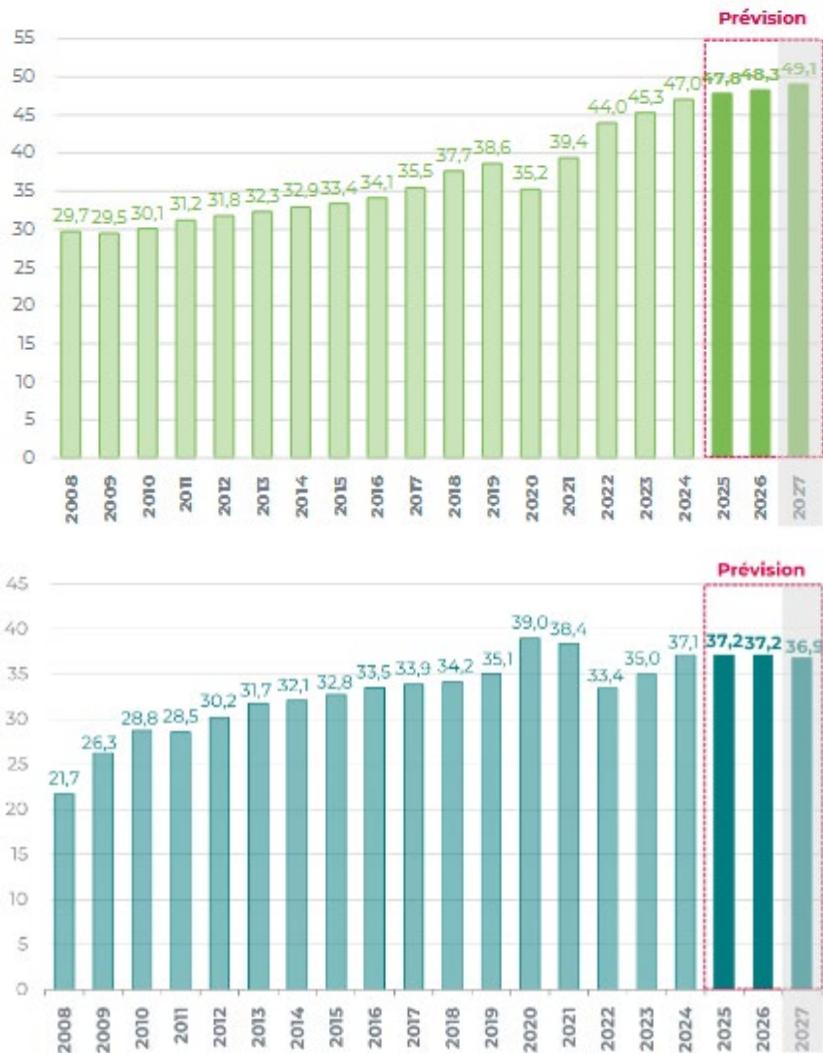
Le rapporteur spécial relève également que, comme les prévisions de l'Unédic le relèvent elles-mêmes, **le nombre de chômeurs indemnisés devrait diminuer en 2025 et 2026** en raison de la mise en œuvre de la loi pour le plein emploi – entraînant une stabilisation des dépenses d'allocation à 37,2 milliards d'euros – alors que les contributions d'assurance chômage augmenteraient pour s'établir à 48,3 milliards d'euros en 2026. Le rapporteur spécial s'interroge sur les effets de la modification de l'assiette de cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants, qui aboutiraient selon l'Unédic à une perte de recettes d'environ 800 millions d'euros en 2026.

En tout état de cause, les fondamentaux de l'Assurance chômage demeurent donc relativement solides.

L'originalité de l'année 2026 consisterait en revanche dans le fait que le prélèvement aurait lieu alors même que, contrairement à ce qui valait ces dernières années, **le solde de l'Unédic serait cette fois franchement négatif**.

Contributions d'assurance chômage (haut) Dépenses d'allocation chômage (bas)

(en milliards d'euros)



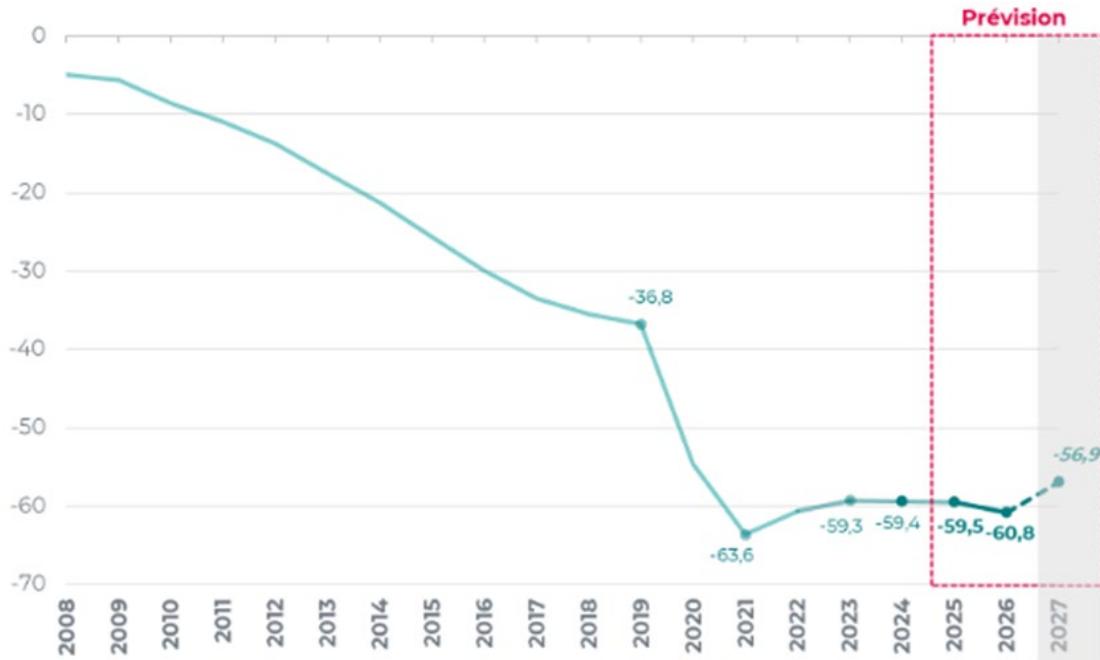
Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic – octobre 2025

En effet, l'excédent du régime d'assurance chômage aurait pu être de 3,4 milliards d'euros en 2025 – alors qu'il est déficitaire du fait du prélèvement. **En 2026, le déficit attendu est de 1,3 milliard d'euros, alors qu'un excédent de 3 milliards d'euros aurait pu être dégagé en l'absence de prélèvement** de l'État à hauteur de 4,1 milliards d'euros.

Ce retour en territoire déficitaire provoque en conséquence une **inversion de la courbe de désendettement de l'Unédic**. Ainsi, alors que la dette de l'Assurance chômage était d'environ 59,5 milliards d'euros en 2025 sans prélèvement, elle s'établirait à 60,8 milliards d'euros à fin 2026.

Prévision d'évolution de l'endettement du régime d'assurance chômage entre 2022 et 2027

(en milliards d'euros)



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic – octobre 2025

Au lieu de se réduire, la dette de l'Unédic repartirait donc à la hausse en 2026, éloignant d'autant plus les perspectives d'apurement de 50 % de la dette de l'Assurance chômage à horizon 2026, **objectif qui apparaît désormais hors de portée**.

Le risque lié à l'endettement de l'Assurance chômage semble toutefois réduit dans la mesure où l'article 59 du présent projet de loi prévoit d'accorder à l'Unédic la **garantie de l'État pour un montant de 10 milliards d'euros en principal**. Il paraît donc exagéré d'affirmer que le prélèvement opéré par l'État sur les recettes de l'Unédic se serait fait sans soutien de la part du Gouvernement.

Passée l'année 2026 en revanche, se posera la **question de la pérennité du prélèvement de l'État sur les recettes de l'Unédic**. Au temps de l'embellie du marché du travail, la participation d'une Assurance chômage aux comptes excédentaires au financement des politiques de soutien à l'emploi semblait à la fois justifiée sur le plan théorique et équilibrée sur le plan financier ; mais si les perspectives d'emploi demeuraient assombries et que l'Unédic renouait durablement avec les déficits, la pérennité du prélèvement serait-elle confirmée ?

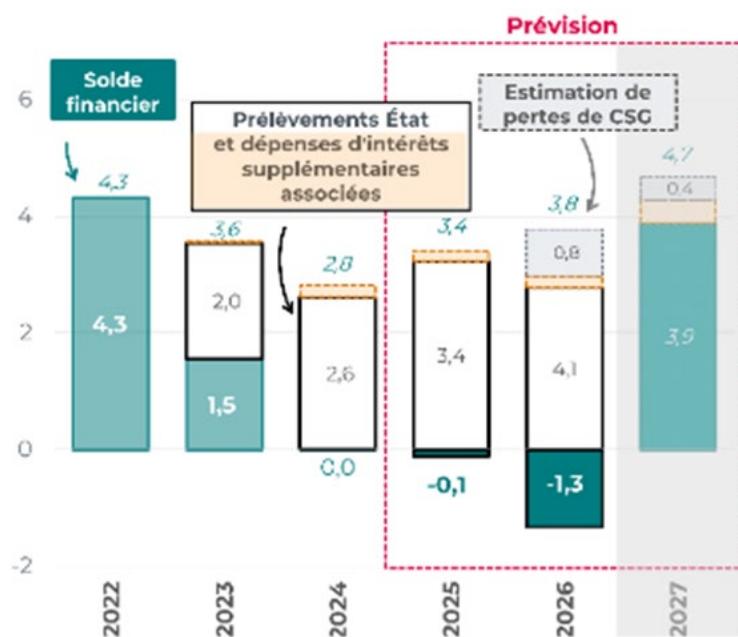
b) La position de la rapporteure spéciale Ghislaine Senée : un prélèvement maintenu malgré la dégradation de la situation de l'Unédic et en méconnaissance du fonctionnement contracyclique de l'Assurance chômage

La rapporteure spéciale considère que le prélèvement sur les recettes de l'Unédic ne se justifie pas, compte tenu du niveau d'endettement important de l'assurance chômage et de retour en situation déficitaire à compter de 2025. Elle relève qu'une partie de cette dette – environ un tiers – résulte des mesures décidées par l'État durant la crise sanitaire, et que si l'État procède à une ponction de recettes lorsque la situation s'améliore, il n'a pas procédé à une reprise de cette dette lorsque la situation était critique.

Or, après une année 2025 proche de l'équilibre, l'**Assurance chômage connaîtrait en 2026 un déficit de 1,3 milliard d'euros**. Dans ces circonstances, les moindres compensations versées par l'État, qui s'apparentent à un prélèvement sur les recettes de l'Unédic, auraient pour effet de compromettre l'équilibre financier du régime.

Prévision d'évolution du solde financier de l'Unédic avec et sans prélèvement de l'État entre 2022 et 2027

(en milliards d'euros)



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic – octobre 2025

Ce retour aux déficits, qui empêche le désendettement de l'Unédic, est loin d'être anecdotique compte tenu du rôle de « *stabilisateur automatique* » de l'**Assurance chômage**, qui s'endette lorsque la conjoncture est défavorable et doit se désendetter lorsque celle-ci présente une

embellie – en prévision de la prochaine crise qui impliquera une nouvelle hausse de l’endettement.

La rapporteure spéciale relève en outre que, depuis 2023, le remboursement des emprunts de moyen et long terme **n'a pas pu être effectué grâce aux ressources propres du régime**. En effet, la variation de trésorerie de l’Unédic est depuis lors **inférieure au montant des remboursements obligataires de l'année, du fait des prélèvements opérés par l'État**.

En 2026, cette situation devrait se reproduire puisque **6,3 milliards d'euros d'emprunts de moyen et long terme seront remboursés**. Alors que les prélèvements de l’État limitent la capacité de désendettement de l’Unédic, elle recourt de manière accrue aux marchés financiers, dans un contexte cette fois de taux d’intérêt élevés, engendrant ainsi une **hausse des dépenses nettes d'intérêts qui représenterait près de 1 milliard d'euros sur la période 2023-2027**.

La rapporteure spéciale s'interroge également sur la portée de la « contribution » de l’Unédic aux politiques de l’emploi dans la mesure où, si l’évaluation préalable de l’article 40 du PLF 2026¹ indique toujours que la contribution de l’Unédic a « *vocation à financer les politiques visant le plein emploi* », elle s’accompagnerait pour 2026 de la **diminution sensible des crédits de la mission « Travail et emploi »**. En l’absence de « fléchage » du prélèvement de l’État sur les recettes de l’Assurance chômage spécifiquement vers les dépenses de la mission « Travail et emploi », il semble difficile d’affirmer qu’il s’agit d’une contribution à une politique publique et non, plus cyniquement, au désendettement désordonné de l’État.

La rapporteure spéciale rappelle, enfin, que l’Unédic est appelée à doublement participer au financement des politiques menées par l’État car, outre une reprise de ses excédents, elle doit également contribuer à hauteur de 11 % de ses recettes au financement de France Travail.

¹ Cet article prévoit une ponction des recettes de l’Unédic à hauteur de 4,1 milliards d'euros en 2026.

DEUXIÈME PARTIE LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La quasi-totalité des dispositifs financés par la mission fait face à une diminution de crédits liée aux restrictions budgétaires.

Évolution des crédits des principaux dispositifs en faveur de l'emploi et des compétences portés par la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

Programme 102	LFI 2025		PLF 2026		Évolution 2024/2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Indemnisation demandeurs d'emploi	1 796	1 796	2 061	2 061	+ 14,8 %	+ 14,8 %
Financement missions locales	598	492	520	535	- 13,0 %	+ 8,7 %
Contrats aidés	80	154	34	36	- 58,0 %	- 76,6 %
<i>dont PEC (secteur non-marchand)</i>	229	231	34	36	- 85,3 %	- 84,5 %
<i>dont CIE (secteur marchand)</i>	1	3	0	0	- 100,0 %	- 100,0 %
Insertion par l'activité économique (IAE)	1 835	1 462	1 293	1 304	- 29,5 %	- 10,8 %
<i>dont ateliers et chantiers d'insertion (ACI)</i>	1 319	1 036	916	924	- 30,6 %	- 10,8 %
<i>dont entreprises d'insertion (EI)</i>	344	266	224	226	- 34,9 %	- 15,0 %
Dispositifs en faveur des personnes handicapées	595	508	435	432	- 26,9 %	- 15,0 %
<i>dont entreprises adaptées (EA)</i>	550	472	432	428	- 21,5 %	- 9,4 %
Territoire zéro chômeur de longue durée	81	81	69	69	- 15,1 %	- 15,1 %
Dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes	973	989	921	948	- 5,3 %	- 4,1 %
<i>dont allocation "contrat d'engagement jeunes" (CEJ)</i>	786	786	755	755	- 3,9 %	- 3,9 %
<i>dont allocation "parcours contractualisé d'accompagnement dans l'emploi et l'autonomie" (PACEA)</i>	44	44	43	43	- 2,3 %	- 2,3 %
Programme 103		AE	CP	AE	CP	AE
Aides aux employeurs d'apprentis	3 127	3 432	2 158	2 369	- 31,0 %	- 31,0 %
Exonérations contrats d'apprentissage	1 310	1 310	1 043	1 043	- 20,4 %	- 20,4 %
Activité partielle	155	155	220	220	+ 41,9 %	+ 41,9 %
Formation des salariés	108	109	8	24	- 92,6 %	- 78,3 %
<i>dont FNE-Formation</i>	100	101	0	16	- 100,0 %	- 84,6 %
<i>dont Transitions collectives</i>	8	8	8	8	0,0	0,0
Dotation à France compétences	913	913	673	673	- 26,3 %	- 26,3 %
Exonérations diverses	3 711	3 711	3 470	3 470	- 6,5 %	- 6,5 %
<i>dont déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires (TEPA)</i>	860	860	884	884	+ 2,8 %	+ 2,8 %
<i>dont aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises (ACRE)</i>	387	387	322	322	- 16,8 %	- 16,8 %
<i>dont exonération particulier-employeur</i>	390	390	205	205	- 47,4 %	- 47,4 %
<i>dont exonération particulier-employeur fragile (direct ou mandataire)</i>	1 027	1 027	969	969	- 5,6 %	- 5,6 %
<i>dont exonération particulier-employeur fragile (prestataire)</i>	1 047	1 047	1 089	1 089	+ 4,0 %	+ 4,0 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

I. LES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI SONT FORTEMENT MISES À CONTRIBUTION PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

A. DES MOYENS FORTEMENT CONTRAINTS POUR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

1. France Travail, premier opérateur de l'État par la taille, verrait ses moyens humains et financiers diminuer en 2026

Les financements versés à France Travail *via* la mission diminueraient légèrement par rapport à la LFI pour 2025, traduisant deux évolutions en sens contraires : ainsi, la subvention pour charges de service public budgétée sur le programme 102 est orientée à la baisse (**1,16 milliard d'euros, soit - 12 % par rapport à 2025**), alors que les transferts en provenance des programmes 102 et 103, qui s'établissent à **2,16 milliards d'euros** pour 2026, connaissent une augmentation de 5,2 % par rapport à 2025.

Les crédits alloués par l'État à France Travail enregistreraient donc une baisse de 1,6 % entre la loi de finances initiale pour 2025 et le projet de loi de finances pour 2026. Toutefois, ces crédits ne représentent qu'environ 23 % des ressources de l'opérateur. Dans le même temps, la contribution de l'Unédic au financement de France Travail – qui représente environ 74 % de ses ressources – connaît une **hausse d'environ 200 millions d'euros, pour s'établir à 5,2 milliards d'euros**.

France Travail serait surtout confronté, en 2026, à une **diminution de ses effectifs sous plafond**. Dans le PLF pour 2026, le plafond d'emploi serait ainsi fixé à hauteur de 48 632 ETPT, soit une **baisse de 515 ETPT** par rapport à la LFI 2025 (pour laquelle le plafond était fixé à 49 147 ETPT). Ce recul correspond à la diminution du plafond d'emploi qui avait été proposée l'année dernière par le Gouvernement de Michel Barnier, avant d'être abandonnée au cours de la discussion parlementaire par le Gouvernement de François Bayrou.

Selon le directeur général de France Travail, l'opérateur comprend la nécessité de participer à l'effort national par la baisse de sa dotation financière. Toutefois, France Travail souhaiterait que cette trajectoire financière nouvelle ne s'accompagne pas d'une baisse d'effectifs qui mettrait en péril cette démarche d'efficience et l'atteinte des objectifs qui lui ont été fixés. En effet, l'engagement pris par l'opérateur dans le cadre de la loi pour le plein emploi¹, qui consiste principalement à renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, avec un effort particulier en direction des publics éloignés de l'emploi comme les personnes handicapées ou les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), nécessite un accompagnement renforcé.

¹ Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

Le directeur général de France Travail fait valoir que la diminution de ses effectifs pourrait à terme remettre en cause l'objectif de permettre à chaque conseiller de l'opérateur d'accompagner l'ensemble des demandeurs d'emploi orientés vers lui.

Si l'administration souligne que France Travail est le premier opérateur de l'État en termes d'effectifs (48 632 ETPT prévus pour 2026) et qu'**une contribution à hauteur de 1 % de son plafond d'emplois ne semble pas excessive**, le directeur général de France Travail a esquissé une autre voie : selon lui, le « pilotage par l'impact » initié par l'opérateur dans le cadre de son plan d'efficience, a permis en 2025 une **diminution sensible de ses dépenses d'intervention**, en concentrant les moyens sur les dispositifs présentant les meilleurs retours à l'emploi et en cessant de financer les dispositifs moins efficaces.

Dans l'optique de poursuivre ce plan d'efficience, le directeur général de France Travail a ainsi incité l'État à **ne pas poursuivre dans la voie des baisses d'effectifs** – ces moyens humains étant indispensables à la réalisation de nouvelles économies à l'avenir *via* la mise en œuvre du plan d'efficience.

2. Au sein du service public de l'emploi, la situation financière des missions locales est très préoccupante

La loi de finances pour 2025 a procédé à une diminution des financements de l'État alloués aux missions locales. Si les AE restaient relativement stables, à 598 millions d'euros, **les CP ont connu une diminution de 22,2 %**, s'établissant à 492 millions d'euros. L'administration avait indiqué que **cette diminution des décaissements correspondrait à la mise à contribution des excédents de trésorerie** de certaines missions locales, qui ont pu bénéficier d'un phénomène de surfinancement les années précédentes.

S'il est encore trop tôt, selon le cabinet du ministre du travail et des solidarités, pour apprécier l'impact de cette reprise de trésorerie sur les missions locales, **les rapporteurs ont été alerté sur les difficultés de certaines structures et de certaines collectivités**. Interrogé, le cabinet a indiqué avoir demandé aux services déconcentrés de suivre de très près la situation sur le terrain, afin de demeurer flexible et de pouvoir apporter un soutien ponctuel aux structures en difficulté.

En 2026, la tendance s'inverse, puisque les crédits dédiés au financement des missions locales diminueraient en AE (- 13 %) mais **augmenteraient légèrement en CP (+ 8,7 %)**.

Interrogée par les rapporteurs spéciaux, l'administration a expliqué que la **diminution des autorisations d'engagements traduit l'effort à venir pour les missions locales, à hauteur de 78 millions d'euros**. Si la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a souligné que ce niveau de financement demeurait encore largement supérieur (+ 50 %) au

niveau de 2019, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il aurait mieux valu moins augmenter les crédits les années précédentes, afin d'éviter un reflux trop important aujourd'hui.

Cette diminution porterait pour partie sur les crédits de fonctionnement des missions locales, et pour partie sur le financement de l'accompagnement, par ces structures, des bénéficiaires de contrats d'engagements jeunes (CEJ). Le nombre de jeunes accompagnés, qui était déjà passé d'un dispositif ouvert sur demande à un dispositif contingenté en 2024, verrait ainsi ses effectifs de bénéficiaires diminuer, probablement de 200 000 CEJ en 2025 à environ 190 000 CEJ en 2026 – les effectifs des CEJ accompagnés par France Travail restant stables, à 85 000.

À ce titre, la rapporteure spéciale Ghislaine Senée souligne sa grande inquiétude sur le sort des jeunes qui ne pourraient pas bénéficier, du fait des coupes dont les missions locales sont l'objet, de l'accompagnement dont ils ont besoin. Dans la Sarthe, les acteurs de terrain constatent en effet une hausse, qui résulte du décrochage scolaire, de 12 % des demandes, dont + 33 % de mineurs. Elle dénonce l'impact nécessairement délétère qu'auront les baisses de crédits de la mission sur la situation précaire de ces jeunes en rupture.

Enfin, la légère hausse des CP en 2026 est la conséquence de la mesure de trésorerie prise en 2025 : cette mesure a pris la forme d'un report du versement, à hauteur de 30 %, des crédits finançant l'accompagnement en CEJ par les missions locales. Le versement de ces crédits, reporté sur 2026, explique la légère hausse des CP prévue pour l'année à venir.

B. LES DISPOSITIFS D'EMPLOI AIDÉS FINANCÉS PAR LA MISSION FONT TOUS L'OBJET DE DIMINUTIONS DE CRÉDITS

1. La suppression des emplois francs se confirme, la disparition des contrats aidés se poursuit

Deux mesures conséquentes du projet de loi de finances pour 2025 consistent en la suppression de deux dispositifs d'emploi aidé : les contrats aidés dans le secteur marchand, d'une part, et les emplois francs, d'autre part. Cette suppression fait suite aux constats répétés de la faible efficience de ces dispositifs, voire d'effets d'aubaines importants.

Ainsi, il est reconnu que, pour les contrats aidés dans le secteur marchand (les « contrats uniques d'insertion » et « contrats initiatives emploi » – CUI et CIE), l'effet d'aubaine¹ était supérieur à celui observable pour les contrats aidés dans le secteur non-marchand (dits « parcours emplois compétences » – PEC).

¹ « Quels effet emploi et effets d'aubaine des contrats aidés ? Une évaluation à l'aune de la baisse de leur financement en 2017 », DARES Analyses, n° 45, juillet 2023.

Une étude de 2023 a ainsi estimé l'**effet d'aubaine des contrats aidés à 26 % dans le secteur non-marchand, mais jusqu'à 61 % dans le secteur marchand**¹. En conséquence, la LFI pour 2025 a prévu l'**extinction des CUI-CIE**, dont les crédits ont chuté à 1 million d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP, des **montants résiduels traduisant la fin du dispositif**.

Poursuivant dans cette voie, le projet de loi de finances pour 2026 prévoit une **baisse très significative des crédits dédiés aux contrats aidés dans le secteur non-marchand**, puisqu'ils passeraient de 228,8 millions d'euros en AE et 111,8 millions d'euros en CP à 33,7 millions d'euros en AE et 23,3 millions d'euros en CP dans le secteur non-marchand, soit une diminution de 85 % en AE et de 79 % en CP. En conséquence, le nombre d'entrées en PEC en 2026 serait de 16 000, alors qu'il était de 50 000 en 2025 (soit une baisse de 68 %). Il s'agit, selon la rapporteure spéciale Ghislaine Senée, d'une véritable régression, pour les bénéficiaires des PEC comme pour le secteur non-marchand, en particulier les collectivités territoriales.

Les emplois francs sont quant à eux un dispositif réglementaire² consistant en une **aide à l'embauche pour les employeurs recrutant des salariés résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**, visant à lever les freins qu'ils rencontrent dans l'accès à l'emploi et notamment les discriminations à l'embauche dont ils font l'objet. Ayant fait l'objet de revues de dépenses en 2024³, ce dispositif a été jugé « *peu dynamique, avec un nombre d'entrées faible* », sans « *effet concluant sur l'accès à l'emploi des habitants de QPV* », et présentant « *des effets d'aubaines importants* ».

La réduction des crédits dédiés aux emplois francs dans le PLF 2026 (nuls en AE et de 52,1 millions d'euros en CP pour solder les contrats déjà signés) traduit la **décision du Gouvernement d'abandonner entièrement ce dispositif** compte tenu des effets d'aubaine importants (77 %) qu'il génère⁴.

2. Les moyens alloués à l'insertion par l'activité économique (IAE) connaîtraient la plus forte baisse de leur histoire

Les crédits dédiés à l'insertion par l'activité économique (IAE) sont, **prévus en baisse pour 2026**. Ils s'établiraient en effet à 1 293,0 millions d'euros en AE et à 1 909,6 millions d'euros en CP dans le présent projet de loi de finances, soit une nette **diminution par rapport aux crédits budgétés dans la LFI pour 2025 (- 31 % en AE et - 12,9 % en CP)**.

¹ Euzenat, D., « Estimation de l'effet d'aubaine des contrats aidés. Enseignements d'une expérience quasi naturelle en France », Dares, Documents d'études, n° 269, juillet 2023.

² Décret n° 2019-1471 du 26 décembre 2019 portant généralisation des emplois francs et création d'une expérimentation à La Réunion.

³ Igas-IGF, « Revue de dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi », avril 2024.

⁴ « Les emplois francs incitent-ils à embaucher des personnes résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ? », DARES Analyses, n° 52, septembre 2023.

Surtout, l'ensemble des structures d'insertion par l'activité économique serait concerné par cette diminution, qui n'épargnerait aucun dispositif.

En effet, les crédits de paiement dédiés à chaque catégorie de structure d'IAE diminueraient en 2025, de - 15,2 % pour les entreprises d'insertion (EI) à - 10 % pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

Évolution des crédits alloués aux structures d'insertion par l'activité économique entre la LFI 2025 et le PLF 2026

(en millions d'euros)

	LFI 2025		PLF 2026		Évolution 2026/2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	1 319,4	1 036,3	916,3	924,2	- 30,6 %	- 10,8 %
Associations intermédiaires (AI)	36,7	29,3	22,4	22,6	- 39,0 %	- 22,9 %
Entreprises d'insertion (EI)	343,8	266,2	224,1	225,7	- 34,8 %	- 15,2 %
Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)	98,0	79,8	64,9	65,5	- 33,8 %	- 17,9 %
Entreprises d'insertion par le travail indépendant (ETITI)	12,8	12,8	9,7	9,7	- 24,2 %	- 24,2 %
Autres dispositifs	72,8	72,6	55,6	55,9	- 23,6 %	- 23,0 %
TOTAL	1 883,5	1 497,0	1 293,0	1 303,6	- 31,3 %	- 12,9 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Entendue par les rapporteurs spéciaux, la fédération des entreprises d'insertion (FEI) considère qu'il s'agit d'une baisse sans précédent du budget de l'IAE, la plus forte de son histoire. Les crédits diminueraient en effet de 509 millions d'euros en AE et de 193 millions d'euros en CP.

Toujours selon la FEI, cette baisse de budget aurait pour conséquence directe la suppression de 20 058 ETP, soit environ 60 000 parcours en insertion, auxquels s'ajoutent les permanents qui accompagnent les salariés en insertion, ce qui représenterait un niveau équivalent à celui de 2020-2021.

Si cette baisse des financements de l'État est indéniable, sa sévérité peut néanmoins être quelque peu nuancée.

Interrogée, la DGEFP a souligné que, malgré la baisse des crédits prévue pour 2026, ce repli substantiel fait suite à une forte augmentation au titre des années précédentes, le financement des SIAE par l'État étant maintenu à un niveau 60 % supérieur à ce qu'il était en 2017. En outre, la diminution des AE entre la LFI 2025 et le PLF pour 2026 est partiellement due à l'ouverture, en 2025, « d'AE techniques », jeu d'écriture qui accentue la baisse entre 2025 et 2026. La DGEFP a ainsi indiqué qu'en neutralisant cet effet, les AE ne diminueraient plus « que » de 12 %.

En outre, l'observation de l'exécution des crédits de la mission lors des derniers exercices clos (2023 et 2024) montre une tendance à la **sous-consommation des crédits ouverts** au titre de l'IAE et la **réalisation partielle des objectifs d'effectifs** de l'IAE.

Ainsi, en 2024 sur les 1 456,6 millions d'euros en CP ouverts pour l'ensemble des dispositifs d'IAE, seuls 1 324,8 millions d'euros avaient été consommés (soit un **écart de 131,8 millions d'euros** et un taux de consommation de 91 %). La tendance est la même s'agissant des effectifs, puisque sur les 100 227 ETP prévus en 2024, **seuls 84 614 ETP ont bien été accompagnés par les structures**.

En comparant les prévisions pour 2026, non aux prévisions pour 2025, mais au réalisé en 2024, la **sévérité des coupes budgétaires sur l'IAE apparaît moindre qu'anticipée** : les crédits de paiement diminueraient non de 193 millions d'euros mais de « seulement » 77,1 millions d'euros ; de même, les effectifs ne diminueraient pas de 20 058 ETP mais « uniquement » de 4 445 ETP – soit des **baisses de l'ordre de 6 %**.

Évolution des crédits et des effectifs de l'IAE entre le PLF 2026 et les dernières exécutions connues

(en millions d'euros et en pourcentage)

2023		2024		2026	Évolution PLF 2026 / réalisé 2024	
Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	M €	%
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)						
Crédits (CP)	891,1	958,7	1 053,2	982,6	924,2	- 58,4 - 5,9 %
Effectifs	37 073	38 647	42 257	38 815	36 220	- 2 595 - 6,7 %
Associations intermédiaires (AI)						
Crédits (CP)	31,9	23,9	30,4	24,6	22,6	- 2,0 - 8,1 %
Effectifs	19 609	14 718	18 027	13 546	13 200	- 346 - 2,6 %
Entreprises d'insertion (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)						
Crédits (CP)	314,5	276,1	360,0	306,4	291,2	- 15,2 - 5,0 %
Effectifs	36 911	30 481	37 955	30 767	28 949	- 1 818 - 5,9 %
Entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)						
Crédits (CP)	7,9	0,4	13,0	11,2	9,7	- 1,5 - 13,4 %
Effectifs	1 189	1 219	1 988	1 486	1 800	+ 314,0 + 21,1 %
TOTAL						
Crédits (CP)	1 245,4	1 259,1	1 456,6	1 324,8	1 247,7	- 77,1 - 5,8 %
Effectifs	94 782	85 065	100 227	84 614	80 169	- 4 445 - 5,3 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et la note d'exécution budgétaire 2024

Si l'ampleur des coupes budgétaires peut donc être mise en perspective, leur réalité ne peut être niée. En l'absence d'une atténuation de l'effort demandées au SIAE – que la rapporteure spéciale Ghislaine Senée appelle de ses vœux – **les rapporteurs spéciaux s'accordent pour considérer**

qu'il convient *a minima* que l'administration tienne ses engagements de suivre au plus près du terrain la situation des structures afin de garantir que les conditions de prise en charge et d'accompagnement demeurent satisfaisantes – sans quoi les taux d'insertion en pâtiront certainement.

3. La pérennisation de l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » pose la question de son financement dans la durée

L'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD) a été créée par la loi du 29 février 2016¹, avec comme objectif de recruter les « personnes privées durablement d'emploi » (PPDE) qui le souhaitent, pour mobiliser leurs compétences dans le cadre d'activités socialement utiles dans lesquelles ces personnes souhaitent s'engager. Avec la loi de 2016, dix territoires avaient été sélectionnés pour participer à l'expérimentation. Avec la loi du 14 décembre 2020², l'expérimentation a été étendue : elle concerne désormais jusqu'à 60 territoires volontaires, y compris les dix territoires initiaux.

L'expérimentation s'appuie sur des entreprises à but d'emploi (EBE) qui reçoivent des financements des collectivités territoriales concernées et du mécénat, ainsi que de leurs clients *via* leur chiffre d'affaires. Des financements proviennent également de l'Association ETCLD qui elle-même est financée par les départements concernés (à hauteur d'au moins 15 %) et par l'État, *via* la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

En 2026, les financements de l'État s'élèveraient à **68,8 millions d'euros en AE et en CP**, afin de financer :

- la contribution au développement de l'emploi (CDE), qui correspond à la contribution financière de l'État à la production supplémentaire d'emplois par les EBE. L'hypothèse retenue pour 2026 est celle d'une CDE à hauteur de **95 % du salaire minimum de croissance** (Smic) appliquée à **3 069 ETPT** ;

- la dotation d'amorçage, qui représente un financement supplémentaire pour chaque nouvel ETP l'année de sa création. Étant fixée à 30 % du Smic, elle permettrait la création de **247 nouveaux ETP en 2026** ; les effectifs continueraient donc leur progression, mais celle-ci serait ralentie.

- le complément temporaire d'équilibre (CTE), destiné à compenser en tout ou partie le déficit d'exploitation courant de l'EBE au cours d'une année déterminée.

¹ *Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.*

² *Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».*

La budgétisation de crédits au titre de ce dispositif en 2026 témoigne de la volonté du Gouvernement de **pérenniser, ou à minima proroger, l'expérimentation** « Zéro chômeur de longue durée », qui arrive à échéance au 1^{er} juillet 2026. La proposition de loi du député Stéphane Viry¹ prévoit ainsi la pérennisation et la généralisation de l'expérimentation et pourrait constituer le véhicule adéquat.

Les rapporteurs spéciaux considèrent néanmoins que **la pérennisation et la généralisation de l'ETCLD posent au moins deux défis majeurs.**

Le premier est celle de **la gouvernance et de l'articulation entre les comités locaux pour l'emploi (CLE)**, qui pilotent l'expérimentation sur le terrain, **et les comités territoriaux pour l'emploi (CTE)** créés par la loi pour le plein emploi de 2023, qui réunissent les partenaires du réseau pour l'emploi (RTE) que sont l'État, les collectivités territoriales et le service public de l'emploi (SPE), dont France Travail. **Sur ce point, le défi semble en voie d'être relevé**, puisque le **rappport du comité scientifique**² sur l'ETCLD indique que l'offre d'accompagnement proposée par l'expérimentation est « *globalement complémentaire au SPE* » et que « *dans la grande majorité des cas, la crainte que TZCLD puisse concurrencer l'action locale du SPE a été levée au profit d'un travail de coopération* ».

Le second est celui des économies associées à la création d'emploi en EBE, qui correspondent certes à des coûts importants (26 600 euros par an et par ETP) mais qui sont compensés par des coûts sociaux évités et des recettes fiscales et sociales additionnelles. **Le rapport du comité scientifique indique que ces économies sont « bien réelles, même si certains effets sont difficiles à mesurer ».** Les coûts évités seraient de l'ordre de 15 300 euros par an et par ETP, soit un « **coût net** » d'un emploi en EBE de 11 300 euros. Le même rapport précise toutefois que « *ces calculs ne comprennent pas les dépenses complémentaires et certains coûts collectifs évités en lien avec le chômage de longue durée qui sont très difficiles à monétiser* ». Pour la rapporteure spéciale Ghislaine Senée, **la véritable ampleur des coûts du chômage n'est donc pas assez finement prise en compte**, à ce stade, dans l'évaluation de l'expérimentation.

Il convient donc de **mieux mesurer l'impact de « l'activation des dépenses passives » afin de mieux maîtriser le coût** du dispositif.

¹ Proposition de loi n° 1326 visant à exercer l'accès à l'emploi, pérenniser et étendre progressivement l'expérimentation Territoires zéro chômeur longue durée comme solution de retour à l'emploi pour les personnes privées durablement d'emploi, déposée le 17 avril 2025.

² Rapport d'évaluation de la deuxième phase de l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » (TZCLD), Vers une garantie de l'emploi ? Comité scientifique (Dares, Haut-commissariat à la stratégie et au plan, septembre 2023).

C. UNE CONTRIBUTION DES OPÉRATEURS DE LA MISSION AUX EFFORTS BUDGÉTAIRES

Le financement des opérateurs rattachés à la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » diminuera sensiblement en 2026. Au total, la somme des subventions pour charges de service public et des transferts inscrits sur la mission passerait de 5 076,4 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2025, à 4 825,7 millions d'euros pour 2026, soit une **baisse de 4,9 %.**

Évolution des subventions pour charges de service public (SCSP) et des transferts versés aux opérateurs (CP)

(en milliers d'euros)

Opérateur (Programme de rattachement)	LFI 2025	PLF 2026	Variation 2026-2025
France Travail (SCSP - P102)	1 321 578	1 162 913	- 12,0 %
France Travail (transferts P102 et P103)	2 052 254	2 158 578	+ 5,2 %
France Travail (total)	3 373 832	3 321 491	- 1,6 %
EPIDE (P102)	83 339	101 648	+ 22,0 %
GIP plateforme inclusion (P102)	7 643	4 359	- 43,0 %
Centre INFFO (P103)	2 638	0	- 100,0 %
AFPA (P103)	113 849	123 849	+ 8,8 %
France compétences (P103)	850 283	613 043	- 27,9 %
GIP Les entreprises s'engagent (P103)	4 695	1 525	- 67,5 %
ANACT (P111)	11 072	11 250	+ 1,6 %
ANACT (transferts P103 et P111)	3 291	6 984	+ 112,2 %
ANACT (total)	14 363	18 234	+ 27,0 %
Agences régionales de santé (P124-155)	612 749	627 142	+ 2,3 %
INTEFP (P155)	12 987	14 387	+ 10,8 %
TOTAL	5 076 378	4 825 678	- 4,9 %

Note : Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre INFFO), Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP).

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette diminution résulte principalement d'**évolutions contrastées des principales subventions** versées par la mission aux principaux opérateurs qui lui sont rattachés : en effet, alors que le financement par la mission de **France Travail** diminue (- 1,6 %), de même que le soutien accordé à **France compétences** à la faveur d'un allègement progressif des charges contraintes de cet opérateur (- 27,9 %), la subvention pour charge de service public versée aux **agences régionales de santé**, transférées à la mission dans la loi de finances pour 2025, augmenterait légèrement (+ 2,3 %).

Les évolutions qui affectent ces « gros » opérateurs sont déterminantes dans l'équilibre d'ensemble du financement des opérateurs de la mission. Ainsi, la suppression de la subvention versée à Centre Inffo, qui cesse à compter de 2026 de figurer parmi les opérateurs de l'État, ou les variations parfois importantes des subventions de l'ANACT ou de l'Épide, n'ont qu'une influence relative sur l'évolution de l'ensemble.

Il en va de même pour les effectifs des opérateurs de la mission, France Travail représentant, de loin, les effectifs les plus importants. Ainsi, la **diminution du plafond d'emploi de France Travail de 515 ETPT**, et plus encore la suppression de ses effectifs hors plafond (- 3 905 ETPT) telle que présentée dans les documents budgétaires, constitue l'élément déterminant de l'évolution d'ensemble des effectifs des opérateurs de la mission.

Évolution des plafonds d'emplois des opérateurs entre la LFI 2025 et le PLF 2026

(en ETPT)

Opérateur (Programme de rattachement)	2025	2026	Variation 2026-2025
France Travail (P102)	53 052	48 632	- 4 420
<i>dont sous plafond</i>	49 147	48 632	- 515
<i>dont hors plafond</i>	3 905	0	- 3 905
EPIDE (P102)	1 142	1 142	0
GIP plateforme inclusion (P102)	35	35	0
Centre INFFO (P103)	72	0	- 72
AFPA (P103)	5 330	4 824	- 506
France compétences (P103)	91	96	5
GIP Les entreprises s'engagent (P103)	11	11	0
ANACT (P111)	290	290	0
<i>dont sous plafond</i>	265	265	0
<i>dont hors plafond</i>	25	25	0
Agences régionales de santé (P124-155)	8 273	8 114	- 159
INTEFP (P155)	100	91	- 9
<i>dont sous plafond</i>	91	91	0
<i>dont hors plafond</i>	9	0	- 9
TOTAL	68 396	63 235	- 5 161

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

II. UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE DE LA POLITIQUE DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE QUI N'APPARAÎT PLUS HORS DE PORTÉE

A. LE DÉSÉQUILIBRE FINANCIER DE FRANCE COMPÉTENCES SERAIT PROGRESSIVEMENT RÉSORBÉ

1. Jusqu'en 2025, France compétences était confronté à une véritable « *impasse financière* »¹

Établissement public à caractère administratif, France compétences a été créé en 2019, en application de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, par fusion de quatre organismes préexistants².

Les missions de France Compétences

France compétences est chargée de répartir le versement des contributions à la formation professionnelle et à l'apprentissage aux différents acteurs concernés, principalement les opérateurs de compétences (Opco), la Caisse des dépôts et consignations, pour le financement du compte personnel de formation (CPF), les régions, pour le financement des centres de formation d'apprentis (CFA), mais aussi l'État, au titre de la formation des demandeurs d'emploi.

France compétences assure également une fonction de régulation et de contrôle. Elle établit notamment le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et le répertoire spécifique, habilite les instances de labellisation pouvant délivrer aux formations la certification Qualiopi et émet des recommandations sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance.

Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes

France compétences bénéficie de ressources affectées, principalement la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa), ainsi que d'autres contributions ou participations des employeurs (contribution au financement du compte personnel de formation pour les titulaires d'un contrat à durée déterminée, contribution supplémentaire à l'apprentissage, participation au financement de la formation des professions non salariées...).

¹ Cour des comptes, La formation professionnelle des salariés. Après la réforme de 2018, une stratégie nationale à définir et un financement à stabiliser, juin 2023.

² Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnephop), deux instances paritaires, le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (Copanef) et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), et la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

Le produit de ces ressources est de l'ordre de 11,6 milliards d'euros en 2025. Elles permettent à France Compétences de financer l'alternance pour environ deux tiers, et divers dispositifs de formation professionnelle pour le tiers restant. Plus de la moitié des fonds de formation professionnelle alimentent le compte personnel de formation (CPF).

Budget initial de France compétences pour 2025

(en millions d'euros)

RESSOURCES	13 651
Contributions	11 640
<i>dont Cufpa et CSA</i>	11 096
<i>dont autres contributions</i>	544
Excédent de trésorerie	0
Dotation de l'État	1 915
Report de crédits du PIC	52
Autres	45
EMPLOIS	14 116
Formation des demandeurs d'emploi	800
Transitions Pro	435
Projets de reconversion et de transition professionnelle	45
Conseil en évolution professionnelle	110
Alternance	9 687
<i>dont péréquation inter-branches</i>	5 776
<i>dont actions de l'alternance</i>	3 600
<i>dont aide au permis de conduire</i>	47
<i>dont dotation régions "fonctionnement des CFA"</i>	88
<i>dont dotation régions "investissement des CFA"</i>	180
<i>dont financement complémentaire CNFPT</i>	5
Compte personne de formation	1 950
Fonds divers	1 030
Dépenses de fonctionnement	21
Dépenses d'investissement	4
Intérêt sur concours bancaires	35
SOLDE PRÉVISIONNEL	- 465

Source : commission des finances du Sénat, d'après France compétences

Les facteurs du déséquilibre financier de France Compétences sont en effet structurels, et sont apparus dès 2020. Comme l'a souligné la Cour des comptes¹, les implications financières de la réforme de 2018 n'ont fait l'objet que d'évaluations sommaires et insuffisamment étayées. En outre, la très forte dynamique des entrées en apprentissage, dispositif passé d'un fonctionnement contingenté à un fonctionnement en enveloppe ouverte avec

¹ Cour des comptes, référendum S2022-072, France Compétences, une situation financière préoccupante, 9 juin 2023.

la loi « Avenir professionnel »¹ de 2018 et « dopé » par l’élargissement du bénéfice de l’aide exceptionnelle aux employeurs aux grandes entreprises et aux apprentis de l’enseignement supérieur, a contribué à **alourdir considérablement les charges de l’opérateur**, sans que ses ressources ne bénéficient d’une évolution comparable.

2. En 2026, une dotation de l’État en-deçà du milliard d’euros pour la première fois depuis 2022

France Compétences s’est immédiatement trouvée dans une **situation financière très déséquilibrée**, avec un déficit de 4,6 milliards d’euros en 2020 qui n’a cessé de s’aggraver les années suivantes. En 2022, le déficit de France Compétences aurait été de 7,4 milliards d’euros sans les deux « **dotations exceptionnelles** », pour un montant total de **4 milliards d’euros**, versées par l’État en cours d’exercice. Une telle dotation a ensuite été reconduite en 2023, puis en 2024, afin de pallier les déficits persistants de l’opérateur.

En 2025, le budget initial de France Compétences prévoyait la budgétisation d’une **dotation d’équilibre de l’État à hauteur d’1,9 milliard d’euros** ; même en tenant compte de cette recette dérogatoire et très importante, le budget initial de l’opérateur présentait encore un **déficit prévisionnel de 465 millions d’euros**.

Au cours des débats parlementaires sur le budget 2025, le financement de l’apprentissage a toutefois fait l’objet d’importantes mesures d’économies – qui sont détaillées *infra*. Ces moindres charges pour France compétences ont ainsi permis de **réduire significativement la dotation versée par l’État à l’opérateur**. Les principales mesures prises dans la LFI 2025 concernent :

- une nouvelle **baisse des niveaux de prise en charge (NPEC)** des frais pédagogiques des centres de formation d’apprentis (CFA), pour **225 millions d’euros** ;
- une **baisse des NPEC sur les formations réalisées intégralement à distance**, pour un rendement de **10 millions d’euros** ;
- la **proratisation journalière du versement des NPEC aux CFA**, pour un rendement de **20 millions d’euros** ;
- la **suppression de l’éligibilité de droit des formations à l’entrepreneuriat non-certifiantes** (formations « ACRE »), pour une économie estimée à **100 millions d’euros** ;
- la création d’une **participation de l’employeur d’apprentis** (dite « reste à charge ») au financement des CFA, pour une moindre dépense de **375 millions d’euros**.

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

La dotation à France compétences finalement budgétée dans la LFI pour 2025 s'est ainsi établie à environ **913 millions d'euros**. En 2026, cette dotation serait significativement réduite et fixée à 673 millions d'euros en CP, soit une **diminution de 240 millions d'euros (- 26,3 %)**.

Évolution du montant de la subvention versée à France Compétences

(en millions d'euros)

2021	2022	2023	2024	LFI 2025*	PLF 2026*
0	4 000	1 596	1 350	913	673

* Selon les données du projet annuel de performances annexé au PLF 2026

Source : commission des finances du Sénat

Les rapporteurs spéciaux relèvent que **la subvention versée à cet opérateur conduit dans les faits à faire financer en partie l'apprentissage et la formation professionnelle directement par l'État**, alors que ces dispositifs devraient être intégralement financés grâce des ressources (Cufpa, etc.) dédiées. Ils considèrent donc comme satisfaisant le retour progressif à l'équilibre des ressources et des charges de l'opérateur, qui permet de diminuer le soutien de l'État.

Il convient à leurs yeux de poursuivre ces efforts en **continuant la démarche d'examen approfondi de la pertinence de certains dispositifs financés par France compétences**.

B. LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, DONT LA VOILURE A DÉJÀ ÉTÉ SENSIBLEMENT RÉDUITE, POURRAIT ENCORE ÊTRE RATIONALISÉ

1. De multiples mesures de régulation financière du CPF depuis 2022, qui se poursuivraient jusqu'en 2026

Les droits à la formation professionnelle sont monétisés depuis la réforme de 2018 et peuvent être directement **mobilisés par les titulaires du compte personnel de formation (CPF)**. Comme l'a souligné la Cour des comptes, ce dispositif, qui constitue l'un des deux principaux postes de dépenses de France compétences, s'inscrit « *dans une logique dite « de guichet », contrairement aux autres dispositifs, financés par des enveloppes budgétaires fermées (...)* »¹. Les dépenses liées à l'utilisation du CPF et financées par France compétences sont passées de 740 millions d'euros en 2018 à **1,9 milliard d'euros en 2025, après un pic de 2,7 milliards d'euros en 2021**².

¹ Référez précité du 5 avril 2022.

² Cour des comptes, France compétences, une situation financière préoccupante, 5 avril 2022.

Pour freiner cette très forte dynamique dépensiére, plusieurs mesures ont été prises ces dernières années afin de **lutter contre la fraude, de maîtriser les dépenses et de renforcer les exigences de qualité des certifications éligibles au CPF.**

De nombreux **déréférencements** sont d'abord intervenus et les taux de refus d'éligibilité des formations au CPF ont fortement augmenté en 2022. L'usage du CPF a également été sécurisé par l'obligation, depuis octobre 2022, d'utiliser le dispositif FranceConnect +, répondant à des **exigences de sécurité renforcées**, pour accéder au service dématérialisé géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Ensuite, l'article 212 de la loi de finances pour 2023 a introduit le principe d'une **participation financière des bénéficiaires du CPF au financement de leur formation, par le biais d'une sorte de « reste à charge »** dont seraient exemptés les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires pour lesquels l'employeur prend en charge une partie des coûts de la formation. Un an plus tard, cette disposition n'était toujours pas mise en œuvre, faute de décret d'application. Ce décret est paru fin avril 2024¹ et a fixé le « reste à charge CPF » à la **somme forfaitaire de cent euros**. Les économies générées pour France Compétences par cette mesure ont permis de **diminuer la subvention versée par l'État**.

La loi de finances pour 2025 a en outre prévu, dans son article 190, de supprimer l'éligibilité de droit des formations à l'entrepreneuriat pour les créateurs et repreneurs d'entreprises (ACRE) au financement par le CPF. **Seules les formations « ACRE » certifiantes sont donc désormais éligibles.** Les moindres dépenses engendrées par cette mesure sont estimées à **100 millions d'euros en 2025** selon le cabinet du ministre du travail et des solidarités.

Dans une veine similaire, l'**article 81 du présent projet de loi de finances propose de supprimer l'éligibilité au financement par le CPF des bilans de compétences, dont le coût pour les finances publiques apparaît excessif au regard de son impact sur la sécurisation des parcours professionnels, les bilans de compétences étant par nature des actions non-certifiantes.** Le même article propose également de **plafonner les montants qui peuvent être mobilisés au titre de CPF pour les autres formations éligibles non-certifiantes** (permis de conduire, validation des acquis de l'expérience, etc.). Le rendement attendu de ces mesures varie, selon le niveau des plafonds qui seront fixés par décret, autour de **280 millions d'euros en AE et 100 millions d'euros en CP.**

¹ Décret n° 2024-394 du 29 avril 2024 relatif à la participation obligatoire au financement des formations éligibles au compte personnel de formation.

2. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) : un suivi rendu difficile par la dispersion des financements

La majorité des dépenses liées au PIC sont budgétées au sein de la mission « Travail et emploi ». Outre le volet national, des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) ont également été contractualisés avec les régions. **Les crédits dédiés au volet national connaîtraient une diminution en 2026** : ils s'établiraient ainsi à 311,1 millions d'euros en AE (- 45,7 %) et 480 millions d'euros en CP (- 28,2 %).

L'attention des rapporteurs spéciaux a notamment été attirée sur le sort des crédits du « PIC-IAE », c'est-à-dire des crédits du PIC destinés à la formation des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique, dont le statut hybride les rend éligibles à ce dispositif de formation des demandeurs d'emploi. Interrogée en ce sens par les rapporteurs spéciaux, l'administration a indiqué que la diminution exacte des crédits du PIC-IAE n'était pas encore connue.

Quant aux crédits des PRIC, ils seraient nuls en AE, les CP budgétés étant fixés à 148 millions d'euros au titre de **restes à payer**. Ils seraient néanmoins, comme chaque année, complétés par des crédits de fonds de concours versés par France compétences. En 2026, cette participation s'établit à un niveau de **626 millions d'euros en AE et 570 millions d'euros en CP**. Les rapporteurs spéciaux relèvent que **la légitimité d'un financement des PRIC par France compétences est contestable**, dans la mesure où cette charge n'est associée à aucune ressource correspondante. Ils rappellent également que **le déficit cumulé de France compétences correspond, peu ou prou, à ce financement cumulé**.

3. Mettre fin au sous-financement de la formation professionnelle tout en préservant les incitations à l'embauche en apprentissage

La Cour des comptes¹, les inspections en 2023² puis en 2024³ et la commission des affaires sociales du Sénat dans son rapport sur France Compétences ont également recommandé de **mobiliser des leviers en recettes** pour financer les dépenses de l'opérateur.

¹ Cour des comptes, *La formation en alternance. Une voie en plein essor, un financement à définir*, juin 2022.

² IGF-Igas, *rapport précité*, juillet 2023.

³ IGF-Igas, « Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle », mars 2024.

Les inspections proposent en particulier d'engager le travail de **rationalisation des dérogations concernant la taxe d'apprentissage**. Il en va ainsi de la suppression du **taux réduit de taxe d'apprentissage en Alsace-Moselle**, qui pourrait **rapporter 53 millions d'euros**. Avancée l'année dernière par les rapporteurs spéciaux en leur nom propre, cette proposition n'avait pas prospéré.

En revanche, un amendement du rapporteur spécial Emmanuel Capus, déposé en son nom propre, afin de supprimer l'exonération de taxe d'apprentissage dont bénéficiaient les **mutuelles**, avait été adopté, pour un **rendement d'environ 10 millions d'euros**.

Le présent PLF prévoit, à son article 36, de **supprimer l'exonération de taxe d'apprentissage dont bénéficient les associations**, fondations, fonds de dotation, congrégations, syndicats et autres organismes à activités non lucratives, mettant ainsi en œuvre l'une des recommandations avancées par l'ensemble des rapports précités. Le rendement attendu de cette mesure est de **220 millions d'euros**.

Si le rapporteur spécial Emmanuel Capus regrette l'assujettissement proposé des associations à la taxe d'apprentissage, il souligne que **l'impact négatif de cette mesure peut être relativisé** en raison du faible taux de cette imposition (0,68 %) et de l'exonération maintenue pour les plus petites structures¹, **la rapporteure spéciale Ghislaine Senée s'opposera à cette évolution fiscale**, défavorable à un secteur qui connaît déjà, par ailleurs, de grandes difficultés.

La rapporteure spéciale Ghislaine Senée relève en revanche que les inspections recommandent aussi de **redynamiser la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)** pour en augmenter le rendement et maintenir une logique d'incitation au recrutement d'apprentis. La CSA est en effet due par les entreprises de plus de 250 salariés redevables de la taxe d'apprentissage, à un taux dégressif en fonction de la part de contrats d'insertion professionnelle dans les effectifs de l'entreprise.

Or, la progression du nombre d'apprentis a mécaniquement fait baisser le rendement de la CSA. Il serait donc possible de rehausser les taux de la CSA pour augmenter son rendement et son caractère incitatif. **Le rendement supplémentaire de la CSA pourrait être de 74 millions d'euros** en cas de hausse des taux de 40 %.

¹ Exonération prévue par le IV de l'article L. 6241-1 du code du travail.

C. APRÈS UNE FORTE BAISSE EN 2025, LE SOUTIEN PUBLIC À L'APPRENTISSAGE POURRAIT BÉNÉFICIER D'UNE RELATIVE STABILITÉ

1. La stabilité du barème de l'aide à l'embauche des apprentis n'est pas garantie dans la situation actuelle

a) *L'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis a constitué le principal moteur de la dynamique de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur*

Jusqu'en 2019, les aides aux employeurs d'apprentis prenaient des formes diverses : prime à l'apprentissage, aide spécifique aux très petites entreprises, crédit d'impôt, exonération de cotisations sociales. En 2019, ce régime d'aide a été simplifié et la plupart d'entre elles ont été remplacées par **une aide unique ciblée sur les entreprises de moins de 250 salariés et les diplômes de niveau inférieur ou égal au baccalauréat.**

Dans le contexte de la crise sanitaire, en juillet 2020, une **aide exceptionnelle beaucoup plus large et plus avantageuse que l'aide unique** a été mise en place. Elle concerne toutes les entreprises, y compris, sous certaines conditions, celles de plus de 250 salariés, et les formations allant jusqu'au niveau bac + 5.

Le décret du 29 décembre 2022¹ a procédé à une « **fusion** » de l'aide unique avec l'aide exceptionnelle, dont les montants sont désormais identiques bien que les deux dispositifs restent formellement distincts.

L'aide unique demeure **réservée aux entreprises de moins de 250 salariés**, uniquement pour l'embauche en contrat d'apprentissage pour la préparation d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle de **niveau inférieur ou égal au baccalauréat**. L'aide exceptionnelle, qui concerne potentiellement toutes les entreprises, est désormais versée aux entreprises de moins de 250 salariés pour la signature d'un contrat d'apprentissage **entre les niveaux bac + 2 et bac + 5**, et aux entreprises de plus de 250 salariés² **jusqu'au niveau bac + 5**.

Les aides à l'embauche sont usuellement ciblées dans le but d'ajouter une incitation au recrutement d'un profil particulier de salarié. Les jeunes sortant prématurément du système scolaire sont classiquement l'objectif prioritaire de cette politique, car c'est pour insérer ce public dans l'emploi que l'apprentissage est le plus efficace.

¹ Décret n° 2022-1714 du 29 décembre 2022 relatif à l'aide unique aux employeurs d'apprentis et à l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis et de salariés en contrat de professionnalisation.

² Il s'agit des entreprises de plus de 250 salariés atteignant le seuil de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle ou de 3 % d'alternants avec une progression de 10 % sur un an.

L'aide exceptionnelle instaurée dans le cadre de la crise sanitaire et depuis reconduite a cependant été conçue selon une **autre logique : elle est accessible à la quasi-totalité des apprentis**, et seuls les étudiants préparant un diplôme d'un niveau supérieur à bac + 5 (Master) et les entreprises de plus de 250 salariés dont les effectifs n'incluent pas assez d'alternants sont exclus.

Un tel niveau de subvention est inédit. Il constitue le **principal accélérateur de la croissance de l'apprentissage¹, notamment dans l'enseignement supérieur.** En dix ans, le nombre d'étudiants apprentis est passé de 139 000 à 636 000, ce qui correspond à une hausse de 360 % et à **près d'un demi-million d'étudiants supplémentaires**.

L'efficience de l'apprentissage dépend néanmoins largement des niveaux de qualification : la littérature économique et administrative met ainsi en évidence **la meilleure intégration des apprentis de CAP et de BTS par rapport aux simples bacheliers** dans l'emploi salarié². Cet effet est d'autant plus important que les qualifications concernées sont faibles : le taux de chômage est en effet plus élevé pour les moins diplômés.

Or l'évaluation de la politique de l'apprentissage à l'aune de l'intégration dans l'emploi des apprentis fait apparaître une efficience relativement faible du dispositif, dans la mesure où **les étudiants du supérieur « n'ont pas besoin de ce type de coups de pouce financiers étant donné que c'est le diplôme qu'ils obtiennent qui est déterminant pour leur employabilité, et non pas qu'il ait été acquis par la voie de l'apprentissage ou à l'issue d'un cursus classique. »³**

b) Après la modification du barème de l'aide à l'embauche en 2025, un secteur de l'apprentissage en quête de stabilité

Début 2025, le Gouvernement a pris un **décret⁴ réformant le barème de l'aide à l'embauche des apprentis**, dans lequel il en modifiait le barème afin de réaliser des économies.

¹ Coquet B., « Apprentissage : un bilan des années folles », OFCE Policy Brief n° 117, juin 2023.

² Antoine R., Fauchon A., DEPP et DARES, Note d'Information, n° 23.26, juin 2023 et Antoine R., Fauchon A., DEPP et DARES, Note d'information, n° 23.27, juin 2023 note que les anciens lycéens professionnels de niveau CAP à BTS sont 57 % à être en emploi salarié deux ans après la fin de leurs études, alors que cette proportion est de 73 % pour les anciens apprentis de même niveau.

³ Coquet B., OFCE Policy Brief, « Apprentissage : quatre leviers pour reprendre le contrôle » n° 135, 12 septembre 2024.

⁴ Décret [n° 2025-174 du 22 février 2025](#) relatif à l'aide unique aux employeurs d'apprentis et à l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis.

Régime des aides à l'embauche des apprentis

Avant 2023 - Juxtaposition de l'aide unique et de l'aide exceptionnelle	
Aide unique	Aide exceptionnelle
Contrats conclus à compter du 1 ^{er} janvier 2019	Contrats conclus entre le 1 ^{er} juillet 2020 et le 31 décembre 2022
Entreprises du secteur privé de moins de 250 salariés	Entreprises du secteur privé : - de moins de 250 salariés ; - de plus de 250 salariés atteignant le seuil de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle* ou de 3 % d'alternants** avec une progression de 10 % sur un an
Contrat d'apprentissage pour la préparation d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle de niveau inférieur ou égal au bac	Contrat d'apprentissage pour la préparation d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle jusqu'au niveau bac + 5
4 125 euros la 1 ^{ère} année 2 000 euros la 2 ^{ème} année 1 200 euros la 3 ^{ème} année	Uniquement la 1 ^{ère} année du contrat 5 000 euros pour un mineur 8 000 euros pour un majeur À compter de la 2 ^e année, seules perçoivent une aide les entreprises éligibles à l'aide unique
À compter de 2023 - « Fusion » de l'aide unique et de l'aide exceptionnelle	
Contrats conclus après le 1 ^{er} janvier 2023	
Entreprises du secteur privé de moins de 250 salariés	Entreprises du secteur privé : - de moins de 250 salariés : entre le niveau bac + 2 et le niveau bac + 5 ; - de plus de 250 salariés atteignant le seuil de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle* ou de 3 % d'alternants** avec une progression de 10 % sur un an : jusqu'au niveau bac + 5
Uniquement la 1 ^{ère} année du contrat 6 000 euros	
À compter de 2025 - Révision du barème de l'aide fusionnée	
Contrats conclus après le 22 février 2025	
Uniquement la 1 ^{ère} année du contrat 5 000 euros pour les entreprises du secteur privé de moins de 250 salariés 2 000 euros pour les entreprises du secteur privé de plus de 250 salariés 6 000 euros pour les embauches de personnes reconnues travailleurs handicapés	

* Salariés en contrats d'apprentissage et de professionnalisation, volontariat international en entreprise (VIE), convention industrielle de formation par la recherche (Cifre).

** Salariés en contrats d'apprentissage et de professionnalisation.

Source : commission des finances du Sénat

La baisse du niveau de l'aide qui en a résulté a surtout concerné les entreprises de plus de 250 salariés, **les PME étant globalement préservées**, le barème distinguant :

- les entreprises de moins de 250 salariés, pour lesquelles le montant de l'aide était réduit de 6 000 euros à **5 000 euros** ;
- les entreprises de plus de 250 salariés, pour lesquelles le montant de l'aide était réduit de 6 000 euros à **2 000 euros**.

Cette mesure a conduit à **diminuer sensiblement le niveau des crédits dédiés à l'aide à l'embauche pour 2025, mais uniquement en AE** : cette baisse a été de - 663 millions d'euros (soit - 17 %) par rapport à la LFI 2024, mais plus importantes encore par rapport à la tendance haussière qui était prévue, l'écart avec le contrefactuel étant d'environ 1,2 milliard d'euros selon le cabinet de la ministre de l'époque. **La diminution des CP a en revanche été négligeable**, l'effet d'une telle mesure la première année étant très faible (- 65 millions d'euros, soit - 1,8 %).

En 2026 en revanche, la baisse des crédits dédiés à l'aide à l'embauche est également significative en AE (- 969 millions d'euros) et en CP (- 1 063 millions d'euros), puisqu'ils reculeraient de 31 %. Selon le cabinet du ministre du travail, cette diminution résulte non d'une nouvelle mesure paramétrique sur le montant de l'aide à l'embauche, mais simplement de l'**effet en année pleine de la baisse du montant décidée l'année précédente** et des prévisions d'entrées en apprentissage en 2026 selon une hypothèse de diminution de 10 % des entrées.

L'heure est donc à la stabilité de l'aide à l'embauche des apprentis, du moins en principe, ce dont les rapporteurs spéciaux se félicitent compte-tenu de la teneur des auditions cette année.

En effet, l'équilibre financier de la mission repose largement sur deux hypothèses qui pourraient ne pas se réaliser :

- d'abord, **l'hypothèse d'une baisse de 10 % des entrées en apprentissage entre 2024 et 2025.** Or, les personnes auditionnées par les rapporteurs spéciaux ont plutôt fait état, au vu des derniers chiffres disponibles – qui sont néanmoins sujets à caution compte-tenu de la volatilité de la situation – des **entrées en baisse entre - 5 % et - 8 %.** Cette mesure d'économies est donc, à ce stade, partiellement non-documentée ;

- ensuite, **l'hypothèse de l'adoption de la mesure**, prévue à l'article 36 du présent PLF, **supprimant l'exonération de taxe d'apprentissage** dont bénéficie le secteur non-lucratif. Cette mesure augmente les ressources de France compétences de 220 millions d'euros, diminuant d'autant le montant de la dotation inscrite sur la mission ;

- enfin, **l'hypothèse de l'adoption de la mesure**, prévue dans le PLFSS pour 2026, **supprimant l'exonération de cotisations salariales dont bénéficient les apprentis** à hauteur de 50 % du Smic. Cette exonération étant

compensée à la sécurité sociale par des crédits inscrits sur la mission, son maintien aurait pour effet d'en **rehausser mécaniquement les dépenses d'environ 400 millions d'euros.**

Si l'une ou plusieurs de ces hypothèses devait ne pas se réaliser – ce qui ne saurait être écarté compte-tenu du rythme des entrées en apprentissage et du vote de l'Assemblée nationale maintenant l'exonération de cotisations des apprentis – **l'équilibre financier de la mission devrait être réalisé par d'autres moyens.** Or, à ce stade, le Gouvernement n'a pas formellement exclu de modifier à nouveau le barème ou d'autres paramètres réglementaires de l'aide à l'embauche d'apprentis.

Si un tel scénario devait effectivement échoir, les rapporteurs spéciaux renouvellement leur préférence pour un **ciblage des aides à l'apprentissage à la fois en fonction de la taille de l'entreprise et du niveau de qualification des apprentis**, tel qu'adopté l'année dernière par le Sénat¹. Ils ajoutent qu'en fonction du *quantum* d'économies visé, la diminution de l'aide à l'embauche pourrait également permettre de compenser la suppression du dispositif de « reste à charge » (*cf. infra*), sur lequel les retours des professionnels sont globalement négatifs.

2. Les mesures de régulation des coûts pédagogiques des CFA ayant porté leurs fruits, une période de stabilité semble nécessaire

Depuis la réforme de l'apprentissage, **l'offre de places en centres de formation d'apprentis (CFA) n'est plus contingentée. Chaque contrat d'apprentissage donne lieu à une prise en charge financière** par l'opérateur de compétences dont relève l'entreprise d'accueil. Celle-ci est financée par France compétences. **Le niveau de prise en charge (NPEC)** est déterminé à l'échelon national par la branche professionnelle (ou, à défaut, par l'État), dans le cadre de recommandations établies par France compétences.

Selon les inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (Igas)², en 2022, les CFA ont enregistré un total de 7,1 milliards d'euros de charges et 8,0 milliards d'euros de produits, dégageant un **résultat net de 852 millions d'euros**. En ne considérant que les recettes issues des NPEC et les charges qu'ils ont vocation à couvrir, **le résultat de l'exercice 2022 s'est élevé à 904 millions d'euros et le taux de marge moyen des CFA atteignait 11,5 %.**

Dans ce contexte, et en application des recommandations d'un rapport remis au Gouvernement en juillet 2023 sur les modalités de financement des CFA³ par les inspections, il a été procédé à **trois baisses**

¹ Amendement [n° II-9 rect.](#) de M. Emmanuel Capus et Mme Ghislaine Senée au nom de la commission des finances.

² IGF-Igas, Les modalités de financement des centres de formation d'apprentis, juillet 2023.

³ Ibid.

successives des niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats d'apprentissage. La première baisse, à l'été 2022, a généré 300 millions d'euros d'économies ; la seconde baisse, de 5 % en moyenne¹, a été conduite en 2023 et aurait eu un impact d'environ 550 millions d'euros en année pleine. La troisième, réalisée en 2024, avait été spécifiquement ciblée sur les niveaux élevés de qualification (master et doctorat notamment) et était censée, selon les données qui figuraient sur les amendements gouvernementaux au PLF pour 2025, engendrer 225 millions d'euros en AE et en CP.

Ce sont ainsi près d'un milliard d'euros d'économies qui ont été réalisées en trois ans.

Cependant, selon le directeur général des France compétences, les travaux de préparation de la troisième baisse comme les derniers rapports de revue des dépenses ont depuis mis en évidence qu'**il n'y avait plus de marge d'économies** et qu'une proportion importante (désormais majoritaire) des NPEC était désormais **inférieure aux coûts observés**, fragilisant ainsi le modèle économique de l'apprentissage dans de nombreux CFA.

Il semble donc, aux dires de l'ensemble des personnes auditionnées par les rapporteurs spéciaux, qu'une nouvelle baisse des NPEC soit à exclure et que, là aussi, **le secteur soit en quête de stabilité**.

Enfin, les personnes entendues par les rapporteurs spéciaux leur ont indiqué ne pas soutenir la mise en place, en vertu de **l'article 192 de la loi de finances pour 2025** d'un mécanisme de « reste à charge », introduit dans le texte en commission mixte paritaire, en vertu duquel tout employeur souhaitant embaucher un apprenti visant un diplôme ou une certification inscrite au niveau 6 ou 7 (soit Bac + 3 et au-delà) du cadre national des certifications professionnelles, devra **participer au financement d'une partie du niveau de prise en charge (NPEC)** du contrat d'apprentissage.

Un décret² est depuis intervenu pour **fixer cette participation des employeurs à la somme forfaitaire de 750 euros**, applicable au 1^{er} juillet 2025. Cette mesure, qui a permis alléger les dépenses de France compétences de 375 millions d'euros en CP en 2025 – qui rémunère aujourd'hui les CFA pour l'intégralité du niveau de prise en charge – est notamment contestée dans son application, qui nécessite que les CFA facturent directement les entreprises, une procédure complexe à laquelle ces structures ne sont pas habituées.

Les professionnels du secteur ont demandé la suppression de cette mesure, quitte à diminuer le barème de l'aide à l'embauche afin d'en compenser l'impact financier sur France compétences. Ainsi, si une nouvelle mesure devait être prise sur l'aide à l'embauche (*cf. supra*), **les rapporteurs spéciaux soutiendraient cette évolution**.

¹ *Afin d'éviter un choc trop brutal pour certains CFA, aucune baisse de NPEC de plus de 10 % n'a été recommandée par France Compétences.*

² *Décret n° 2025-585 du 27 juin 2025 relatif à la prise en charge des actions de formation par apprentissage*

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 80

Suppression de l'aide au permis de conduire pour les apprentis

Aujourd'hui, les apprentis peuvent bénéficier d'une aide au permis de conduire d'un montant forfaitaire de 500 euros, financée par France compétences.

Le présent article propose de supprimer cette aide.

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES APPRENTIS PEUVENT BÉNÉFICIER D'UNE AIDE FINANCIÈRE AU PERMIS DE CONDUIRE FINANCIÉE PAR FRANCE COMPÉTENCES

Depuis le 1^{er} janvier 2019 et sur l'ensemble du territoire national, les apprentis peuvent bénéficier, à leur demande, d'une aide au financement du permis de conduire. Chaque apprenti doit déposer sa demande auprès du centre de formation d'apprentis (CFA) qui l'instruit. Le versement de cette aide est soumis à trois conditions d'éligibilité, fixées par décret¹ :

- le bénéficiaire doit avoir au moins 18 ans ;
- le bénéficiaire doit être titulaire d'un contrat d'apprentissage en cours d'exécution à la date de la demande de l'aide ;
- le bénéficiaire doit être engagé dans la préparation des épreuves du permis de conduire.

L'article L. 6123-5 du code du travail, qui définit les missions de l'opérateur France compétences, dispose dans son 1^o que l'établissement est chargé « d'assurer le financement de l'aide au permis de conduire » et prévoit au e de son 3^o que les fonds dédiés au financement de la formation professionnelle sont affectés, entre autres, au versement de l'aide au permis de conduire.

¹ Décret n° 2019-1 du 3 janvier 2019 relatif à l'aide au financement du permis de conduire pour les apprentis.

L'opérateur verse un montant prévisionnel destiné à financer l'aide au permis de conduire des apprentis dans le cadre d'une convention de gestion avec l'agence de services et de paiement (ASP), qui est ensuite chargée de verser les aides aux CFA.

Selon l'ASP, au 29 juillet 2025, **376 698 apprentis ont bénéficié de l'aide** depuis le début du dispositif, soit une moyenne de 62 783 apprentis par an.

Il s'agit d'une **aide forfaitaire d'un montant de 500 euros**, quel que soit le montant des frais engagés par l'apprenti. Son financement représente **38 millions d'euros** à la charge de France compétences, soit moins de 0,27 % des dépenses totales de l'opérateur en 2025.

Budget initial de France Compétences pour 2025

(en millions d'euros)

RESSOURCES	13 651
Contributions	11 640
<i>dont Cufpa et CSA</i>	11 096
<i>dont autres contributions</i>	544
Excédent de trésorerie	0
Dotation de l'État	1 915
Report de crédits du PIC	52
Autres	45
EMPLOIS	14 116
Formation des demandeurs d'emploi	800
Transitions Pro	435
Projets de reconversion et de transition professionnelle	45
Conseil en évolution professionnelle	110
Alternance	9 687
<i>dont péréquation inter-branches</i>	5 776
<i>dont actions de l'alternance</i>	3 600
<i>dont aide au permis de conduire</i>	47
<i>dont dotation régions "fonctionnement des CFA"</i>	88
<i>dont dotation régions "investissement des CFA"</i>	180
<i>dont financement complémentaire CNFPT</i>	5
Compte personne de formation	1 950
Fonds divers	1 030
Dépenses de fonctionnement	21
Dépenses d'investissement	4
Intérêt sur concours bancaires	35
SOLDE PRÉVISIONNEL	- 465

Source : commission des finances du Sénat, d'après France Compétences

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DE L'AIDE AU PERMIS DE CONDUIRE SPÉCIFIQUE POUR LES APPRENTIS

Le présent article **modifie l'article L. 6123-5 du code du travail** afin de supprimer l'aide au permis de conduire des apprentis.

Son 1^o modifie les missions de France compétences afin d'y soustraire le financement de l'aide au permis de conduire des apprentis. Son 2^o supprime l'affectation des fonds dédiés à la formation professionnelle au financement de cette aide.

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE SUPPRESSION QUI NE POSE GUÈRE DE DIFFICULTÉ DÈS LORS QU'IL EXISTE DE NOMBREUX AUTRES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU FINANCEMENT DU PERMIS DE CONDUIRE

La suppression de l'aide au permis de conduire pour les apprentis n'est pas apparue illogique aux rapporteurs spéciaux.

En effet, cette aide forfaitaire **n'est pas conditionnée au niveau de ressources de l'apprenti** et n'est ajustée ni en fonction des frais qu'il a engagés, ni des autres aides qu'il perçoit.

Or il existe effectivement d'autres dispositifs d'aide au financement du permis de conduire. Le site « Service public » en dénombre pas moins de huit différents, dont plusieurs peuvent être mobilisés par les apprentis : ainsi, outre l'aide spécifique financée par France compétences, il existe :

- une aide en faveur des jeunes de 15 à 25 ans dénommée « **permis à 1 euro** » qui consiste en un prêt à taux zéro (PTZ) ;

- la possibilité de mobiliser le compte personnel de formation (CPF), qui, aux termes de **l'article L. 6323-6 du code du travail**, peut permettre de financer « *la préparation aux épreuves théoriques et pratiques de toutes les catégories de permis de conduire d'un véhicule terrestre à moteur* » ;

- une **aide de France Travail** à destination des demandeurs d'emploi ;

- les **aides locales**, de nombreuses collectivités territoriales proposant des aides pour financer le permis de conduire.

La possibilité de cumuler ces aides se traduit ainsi par des **coûts budgétaires élevés et induit des effets d'aubaine importants**. En outre, le maintien de cette aide, dans un contexte budgétaire contraint, serait d'autant moins justifiable que **l'on ne voit pas bien pourquoi les apprentis continueraient de bénéficier d'une aide qui n'est pas accessible aux autres étudiants**, par exemple aux stagiaires.

Selon l'évaluation préalable du présent article, la suppression de l'aide au permis de conduire pour les apprentis vise ainsi, « à rationaliser les différents dispositifs d'aide auxquels peuvent prétendre les apprentis » et « poursuit également un objectif de convergence des dispositifs entre les étudiants en apprentissage et les autres étudiants ».

Les économies attendues s'établissent à **36 millions d'euros en 2026**.

Proposition des rapporteurs spéciaux : les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 81

Diverses mesures relatives à la régulation du financement du compte personnel de formation (CPF)

Le présent article prévoit tout d'abord :

- de supprimer l'éligibilité des bilans de compétences au financement par le compte personnel de formation (CPF), mesure qui devrait générer environ 260 millions d'euros de moindres dépenses ;
- de plafonner les droits mobilisables pour les autres actions éligibles au financement par le CPF (permis de conduire, validation des acquis de l'expérience).

Considérant que ces évolutions concernent des formations non-certifiantes dont les coûts pour les finances publiques sont les plus importants, ces évolutions sont apparues acceptables aux rapporteurs spéciaux.

Il propose ensuite d'organiser la « remontée » à France compétences des fonds de la contribution à la formation professionnelle des établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Cette mesure technique paraît de bon sens.

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION (CPF) DONNE LIEU À DES COÛTS CROISSANTS, VOIRE À DES ABUS

A. L'ÉLIGIBILITÉ AU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION CONCERNE DE NOMBREUSES ACTIONS DE FORMATION ET SA MOBILISATION REPRÉSENTE UN COÛT FINANCIER CROISSANT

1. Le fonctionnement du CPF a été rénové en 2018

Régi par les articles L. 6323-1 et suivants du code du travail, le compte personnel de formation (CPF) a été créé en 2014¹ et profondément réformé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Depuis cette loi, le CPF est **monétisé**, l'acquisition et la mobilisation des droits en heures ayant été remplacée par l'expression de droits en euros. Les **articles L. 6323-11, L. 6323-27 et L. 6323-34 du code du travail** disposent ainsi que le compte est alimenté, au titre d'une année de travail à mi-temps ou plus, à hauteur de 500 euros dans la limite d'un plafond de 5 000 euros¹.

Aux termes du **I de l'article L. 6323-6 du code du travail**, le CPF ne peut être mobilisé que pour les actions de formation sanctionnées par une certification ou habilitation enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou au répertoire spécifique (RS).

Le **II du même article** prévoit toutefois une liste d'autres types d'actions de formation ne répondant pas à ces critères. Peuvent ainsi également être financées par le CPF :

- les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience (VAE) (1°) ;

- les bilans de compétences (2°) ;

- la préparation des épreuves théoriques et pratique de toutes les catégories de permis de conduire d'un véhicule terrestre à moteur (3°) ;

- les actions de formation destinées aux bénévoles et aux volontaires en service civique d'acquérir les compétences qui leur sont nécessaires (5°) ;

- les actions de formation financées par le fonds du droit individuel à la formation des élus locaux (6°).

Enfin, les bénéficiaires peuvent directement choisir et payer leur formation via une application numérique, « **Mon compte formation** ». La gestion du CPF est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations et son **financement est assuré par France compétences**.

2. Le coût du CPF peut paraître disproportionné compte tenu de la faible qualité de certaines formations

Le CPF a connu une **montée en charge très rapide**, le nombre de formations ayant pratiquement doublé chaque année en deux ans. 984 000 formations auraient été suivies dans le cadre du CPF en 2020 contre 517 000 en 2019, selon la Dares². Facilitée par la mise en place du parcours d'achat direct permettant un accès aux formations sans intermédiaire, la forte croissance du nombre de formations financées par le CPF s'est poursuivie en 2021 avec 2,1 millions de dossiers validés³.

¹ Article R. 6323-1 du code du travail.

² Le compte personnel de formation en 2020. Une hausse sans précédent des entrées en formation - Dares Résultats n° 59, octobre 2021.

³ Questions politiques sociales - Les brèves n° 15 - septembre 2022 - Caisse des dépôts et consignations.

Les dépenses liées à l'utilisation du CPF et financées par France compétences sont passées de 740 millions d'euros en 2018 à **1,9 milliard d'euros en 2025**, après un pic de 2,7 milliards d'euros en 2021¹.

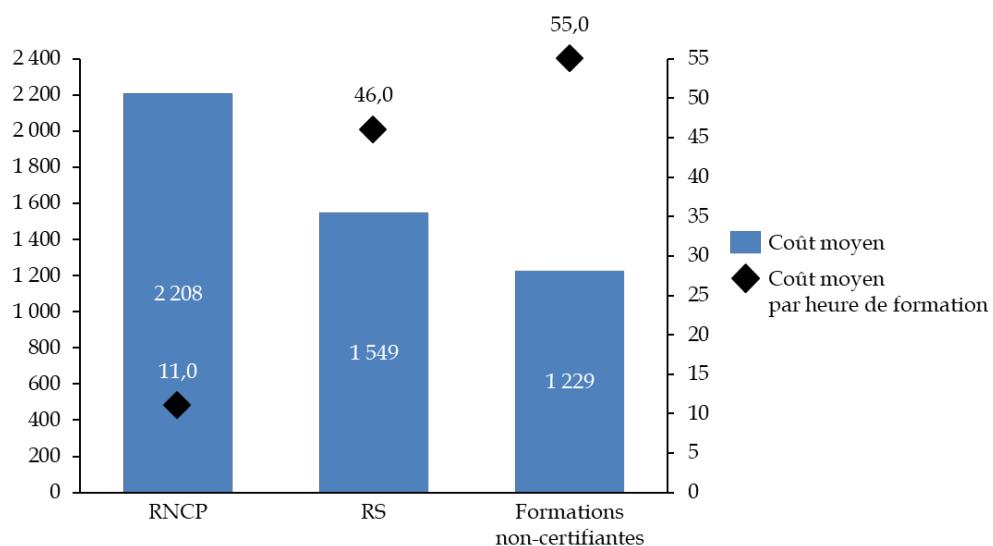
Aujourd'hui, les actions de formation non-qualifiantes (préparation du permis de conduire, bilans de compétences, etc.) sont celles qui sont le plus souscrites sur MonCompteFormation et **le prix moyen constaté ne cesse d'évoluer à la hausse**, notamment pour les bilans de compétences².

Surtout, alors même que ces formations non-certifiantes sont bien plus courtes que les formations certifiantes, les coûts auxquels elles donnent lieu ne sont que modérément moindres, ce qui induit un **coût unitaire – par heure – près de 5 fois supérieur pour les formations non-certifiantes que pour les formations certifiantes**.

Ainsi, selon France compétences³, **le coût unitaire d'une action de formation éligible en vertu d'une exception législative – c'est-à-dire non-certifiante – était en 2023 de 55 euros, contre 11 euros pour une action de formation certifiée par le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)**. Parmi les formations qualifiantes, les actions certifiées par le RNCP sont d'ailleurs sensiblement moins coûteuses que les actions certifiées par le répertoire spécifique (RS).

Coûts d'une action CPF en 2023 selon la nature et la durée moyenne des formations engagées

(en euros et en euros par heure)



Source : France compétences (2024)

¹ Cour des comptes – France compétences, une situation financière préoccupante - Référé du 5 avril 2022.

² Évaluation préalable du présent article.

³ France compétences, [Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle](#), 2024.

Entre 2023 et 2024, le prix moyen de ces actions non-certifiantes a augmenté de près de 8 % toutes actions confondues. Il est à noter que **le coût moyen horaire des bilans de compétences est 8 fois plus élevé que le coût moyen horaire des formations enregistrées au RNCP.**

En 2024, **316 000 actions de formation au permis B** ont été souscrites sur « MonCompteFormation » pour des montants respectifs de **320 millions d'euros**. Les bilans de compétences ont représenté **162 millions d'euros**, pour **83 000 actions souscrites**, et l'accompagnement VAE a coûté **24 millions d'euros pour 19 000 souscriptions**.

Évolution des prix moyens constatés pour deux types de formations éligibles au CPF en 2023 et 2024

	Permis B	Bilan de compétences
2023	909 €	1 895 €
2024	1 012 €	1 946 €
Progression	+ 11,3 %	+ 2,7 %

Note : prix constatés par la Caisse des dépôts et consignations.

Source : *évaluation préalable*

En outre, les actions de lutte contre la fraude réalisées par la Caisse des dépôts depuis 2022 (*cf. infra*) ont montré la **part disproportionnée des organismes proposant des bilans de compétences parmi les établissements fraudeurs.**

3. Des mesures de régulation du CPF ont été prises ces dernières années

Pour freiner cette très forte dynamique dépensièrre, plusieurs mesures ont été prises afin de responsabiliser les ministères et organismes certificateurs et de rationaliser les dépenses du CPF.

Il s'est d'abord agi de **renforcer les exigences de qualité des certifications éligibles**. Des déréférencements sont ainsi intervenus et les taux de refus d'éligibilité des formations au CPF ont fortement augmenté en 2022. L'usage du CPF a également été sécurisé par l'**obligation**, depuis fin octobre 2022, d'utiliser le dispositif FranceConnect +, répondant à des exigences de sécurité renforcées, pour accéder au service dématérialisé géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Ensuite, l'article 212 de la loi de finances pour 2023 a introduit le principe d'une **participation financière des bénéficiaires du CPF au**

financement de leur formation, par le biais d'une sorte de « reste à charge » dont seraient exemptés les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires pour lesquels l'employeur prend en charge une partie des coûts de la formation. Un an plus tard, cette disposition n'était toujours pas mise en œuvre, faute de décret d'application.

Ce décret est finalement paru fin avril 2024¹, à la suite de l'annulation de crédits sur la mission « Travail et emploi » décidée en février 2024. Il a fixé le « reste à charge CPF » à la **somme forfaitaire de cent euros**, engendrant de moindres dépenses à hauteur d'environ une centaine de millions d'euros pour France compétences.

Enfin, alors que les actions de formation, d'accompagnement et de conseil aux créateurs et repreneurs d'entreprises (ACRE) ayant pour objet de réaliser ou de pérenniser leur projet étaient éligibles au CPF (ancien **4° de l'article L. 6323-6 du code du travail**) jusqu'en 2025, **l'article 190 de la loi de finances pour 2025**² a abrogé cette disposition.

B. LES CONTRIBUTIONS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ESAT NE SONT PAS REVERSÉES À FRANCE COMPÉTENCES

Le Compte personnel de formation est financé par plusieurs contributions, en premier lieu par la **contribution à la formation professionnelle (CFP) prévue aux articles L. 6331-1 et L. 6331-3 du code du travail**, qui constitue avec la taxe d'apprentissage l'une des deux composantes de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (Cufpa). À cette contribution, due au titre de la formation professionnelle des salariés, viennent s'ajouter **d'autres contributions** dues – par exemple – par les travailleurs indépendants³.

L'une de ces contributions, prévue par **l'article L. 6323-36 du code du travail** est versée par les établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Elle est assise sur une partie forfaitaire de la rémunération garantie versée aux travailleurs handicapés concernés et ne peut excéder 0,35 % de cette rémunération.

L'article D. 6323-29-2 du code du travail dispose que le taux de cette contribution est de 0,20 %, appliqué à une assiette égale à la somme de la fraction de la rémunération garantie financée par l'ESAT et de la moitié de l'aide au poste versée par l'État.

L'article L. 6323-36 précise que **cette contribution est versée à l'opérateur de compétences (Opco)** dont relève l'ESAT, mais aucune disposition ne prévoit le versement des montants perçus au titre de cette

¹ Décret n° 2024-394 du 29 avril 2024 relatif à la participation obligatoire au financement des formations éligibles au compte personnel de formation.

² Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

³ Articles L. 6331-48, L. 6331-53 et L. 6331-65 du code du travail.

contribution à France compétences, auquel revient pourtant le financement du CPF. Selon le Gouvernement, un **niveau élevé de trésorerie** s'est ainsi progressivement accumulé sur le compte de l'Opco concerne – à savoir l'Opco Santé –, sommes qu'il ne peut utiliser faute d'être compétent pour le financement du CPF.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DEUX MESURES DE RÉGULATION DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION

A. UNE RÉGULATION DE LA MOBILISATION DU CPF POUR LES FORMATIONS NON-QUALIFIANTES

Le 2° du présent article vise à limiter la mobilisation des droits au compte personnel de formation.

Son *b* prévoit ainsi de mettre fin à l'éligibilité des bilans de compétences au CPF.

Son *c* propose quant à lui qu'un décret prévoit, d'une part, les **conditions d'éligibilité** au CPF et, d'autre part, que certaines actions de formation soient soumises à un **plafond d'utilisation des droits** dont le montant serait fixé par le pouvoir réglementaire.

Enfin, son *a* procède à une coordination.

B. LA REMONTÉE À FRANCE COMPÉTENCES DES CONTRIBUTIONS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ESAT

Le présent article vise également à assurer la remontée à France compétences des contributions dues par les ESAT au titre de la formation professionnelle.

Ainsi, son 1° prévoit de **modifier l'article L. 6123-5 du code du travail** afin d'inclure la contribution des ESAT au CPF parmi les fonds répartis et versés par France compétences. Son 3° propose également l'inscription dans **l'article L. 6323-36 du code du travail** du principe selon lequel la contribution des ESAT au financement du CPF est versée à France compétences.

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : DEUX AJUSTEMENTS AFIN DE REMÉDIER AUX DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS

A. ACCEPTABLE DANS SON PRINCIPE, UN MEILLEUR CIBLAGE DU CPF SUR LES FORMATIONS CERTIFIANTES POURRAIT ÉVOLUER DANS SES MODALITÉS

1. Le plafonnement de mobilisation des droits pour le financement des actions de formation non-certifiantes

Le ciblage du CPF vers les formations certifiantes, tel que prévu dans le présent article, prend d'abord la forme d'une **limitation des montants qui peuvent être mobilisés au titre du CPF pour les formations non certifiantes** rendues éligibles par le II de l'article L. 6323-6 du code du travail (permis de conduire, validation des acquis de l'expérience, etc.).

Compte-tenu de la forte augmentation des coûts unitaires de ces formations, le fait de plafonner les droits au CPF qui peuvent être mobilisés devrait **limiter l'exposition des deniers publics aux prix parfois très élevés pratiqués par les organismes de formation**. S'agissant de formations non-certifiantes, dont l'éligibilité même au CPF déroge au principe prévu par le code du travail, **cette limitation apparaît acceptable**.

La rapporteure spéciale Ghislaine Senée serait toutefois, à titre personnel, favorable à **exclure les dispositifs de validation des acquis de l'expérience (VAE) du plafonnement**, dans la mesure où elle considère que ces dispositifs ont intrinsèquement un caractère certifiant.

Les rapporteurs spéciaux s'interrogent à ce titre sur le niveau des plafonds, qui devraient être fixés par le pouvoir réglementaire. Le directeur général de France compétences a indiqué ne pas avoir été informé de l'avancée des travaux sur ce point, et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a laissé entendre que ce sujet n'était pas encore arbitré.

2. La fin de l'éligibilité des bilans de compétence

La seconde mesure concerne la **fin de l'éligibilité des bilans de compétences au financement par le CPF**. Cette mesure pourrait en effet permettre de réaliser environ **284 millions d'euros en AE et 100 millions d'euros en CP** d'économies en moindres dépenses dès 2026. Le coût de ces actions, leur pertinence relativement faible en termes de sécurisation des parcours professionnels et la prégnance des établissements fraudeurs parmi ceux proposant des bilans de compétences conduisent effectivement à envisager une telle évolution.

Les rapporteurs spéciaux précisent que la fin de l'éligibilité des bilans de compétences au financement par le biais du CPF n'annonce pas la disparition de ces actions de formation, qui devraient simplement être financées par les personnes concernées ou par leur employeur.

Le directeur général de France compétences a toutefois avancé une solution intermédiaire, qui consisterait à **conserver l'éligibilité des bilans de compétences au CPF en plafonnant les crédits mobilisables**, comme le présent article le prévoit déjà pour les autres formations non-certifiantes. Cette option permettrait de « sauver » le financement public des bilans de compétences, qui pourrait conserver un intérêt du point de vue de la politique publique.

Dans ce cas, il conviendrait que les plafonds soient fixés à un niveau qui permettrait d'éviter de dégrader à nouveau l'équilibre financier de France compétences.

B. LA CONTRIBUTION À LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ESAT DOIT LOGIQUEMENT REVENIR À FRANCE COMPÉTENCES

La « remontée » à France compétences de la contribution à la formation professionnelle des ESAT est logique, puisque l'Opco Santé, qui est le seul opérateur de compétences concerné, n'est pas habilité par la loi à utiliser ces fonds.

Les 7 millions d'euros correspondant pourront ainsi abonder les fonds versés par France compétences à la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion du CPF, conformément à leur destination.

Les rapporteurs spéciaux s'étonnent simplement qu'il ait fallu sept ans après la loi de 2018 pour corriger cette scorie.

Proposition des rapporteurs spéciaux : les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet du ministre du travail et de l'emploi

- M. Ulric DE LA BATUT, directeur de cabinet adjoint ;
- M. Léon RANGIER, conseiller budgétaire ;
- M. Alexandre BONIS, conseiller parlementaire.

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- M. Benjamin MAURICE, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (par intérim), chef de service ;
- M. Boris SUPIOT, sous-directeur du financement et de la modernisation à la DGEFP ;
- Mme Chloé BOYAVAL, conseillère relations extérieures et élus ;
- Mme Manon ROBIN, adjointe au chef de la mission des affaires financières.

France Travail

- M. Thibaut GUILLUY, directeur général ;
- M. Yohan BEAUX, collaborateur du directeur général dans le département « Élus et territoires ».

France compétences

- M. Stéphane LARDY, directeur général.

UNEDIC

- M. Jean-Eudes TESSON, président ;
- Mme Patricia FERRAND, vice-présidente ;
- Mme Clémence TAILLAN, directrice de cabinet ;
- Mme Pauline GONTHIER, directrice financière.

Union nationale des missions locales

- M. Martin DAVID-BROCHEN, premier vice-président, en charge de l'approche globale de l'accompagnement et des enjeux SI ;
- M. Jean-Raymond LEPINAY, vice-président, en charge de la délégation employeur et du modèle économique ;
- Mme Isabelle PERDEREAU, présidente de l'association régionale des Missions Locales d'Ile-de-France ;
- M. Nicolas GARNIER, directeur de la Mission Locale de Paris ;
- M. Jean-Marc DELAHAYE, responsable des relations institutionnelles.

Fédération des entreprises d'insertion

- Mme Mathilde AUSORT, déléguée générale adjointe.

Table-ronde

- M. Bruno COQUET, économiste.

FNADIR (Fédération nationale des directeurs de centres de formation d'apprentis)

- M. Pascal PICAULT, chargé de mission plaidoyer ;
- M. Alban MARGUERITAT, délégué national.

OPCO 2i

- Mme Stéphanie LAGALLE-BARANES, directrice générale ;
- M. Edwin LIARD, président ;
- M. Pascal LE GUYADER, vice-président.

OCAPIA

- M. Jonathan EMSELLEM, directeur général ;
- Mme Françoise RENARD, trésorière.

OPCO MOBILITES

- Mme Isabelle MAIMBOURG, directrice générale adjointe ;
- M. Francis BARTHOLOMÉ, président.