

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

TRAVAIL, EMPLOI ET ADMINISTRATION
DES MINISTÈRES SOCIAUX

Avis



Après une baisse de l'ordre de 11,5 % entre 2024 et 2025, **les crédits de la mission diminueraient de nouveau de 11,8 % en 2026**. La commission approuve cette réduction appliquée à une mission dont les dépenses ont été particulièrement dynamiques ces dernières années.

Toutefois, la commission estime que **cet effort ne peut être entrepris qu'en s'inscrivant dans une trajectoire pluriannuelle et en évitant des coupes imprévisibles** pour les acteurs. Elle a ainsi donné un **avis favorable** sur les crédits proposés, sous réserve de l'adoption de **huit amendements proposés par sa rapporteure pour avis**.

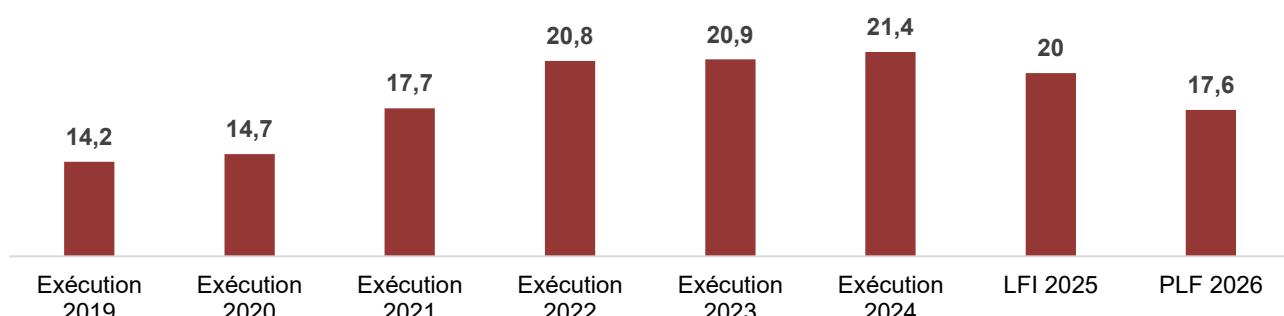


En PLF, les crédits demandés pour 2026 au titre de la mission s'élèvent à **17,65 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP) soit une diminution de 11,79 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2025. Les crédits demandés pour le **programme 102 « Accès et retour à l'emploi »** diminuent de 4,3 % par rapport à 2025 pour s'établir à **6,7 milliards d'euros en CP**. Le **programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »** connaît une diminution de 19,4 % en CP, avec **8,7 milliards d'euros budgétisés**.

Les moyens destinés au **programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »** diminueraient de 8,9 % par rapport à la LFI 2025 (77 millions d'euros pour 2026). Enfin, les crédits du **programme 155 « Soutien des ministères sociaux »**, né en 2025 de la fusion de deux programmes, augmenteraient légèrement pour atteindre **2,06 milliards d'euros**.

Budget de la mission (2019-2026)

(en CP, en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales (données : PAP/RAP 2019 à 2026)



1. UN BUDGET QUI, DE NOUVEAU, SOUMET FRANCE TRAVAIL À DES INJONCTIONS PARADOXALES ET PROPOSE UNE BAISSE DES MOYENS POUR L'INSERTION

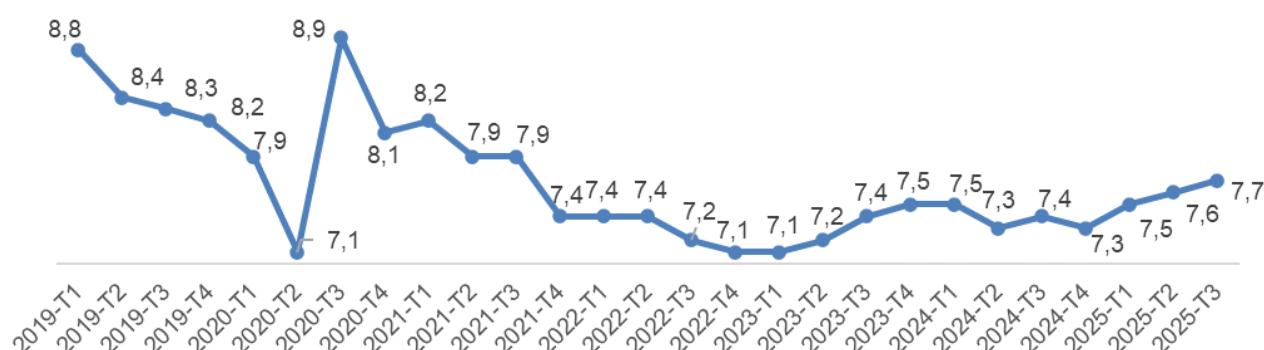
A. UNE BAISSE DES EFFECTIFS DE FRANCE TRAVAIL CONJUGUÉE À UNE BAISSE DE LA SUBVENTION

1. Les crédits liés à l'indemnisation des demandeurs d'emploi repartent à la hausse en lien avec l'évolution du chômage

Les crédits consacrés à l'**indemnisation des demandeurs d'emploi** permettent de financer les allocations de solidarité versées, par France Travail pour le compte de l'État, aux demandeurs d'emploi qui ne sont plus éligibles à l'indemnisation par le régime de l'assurance chômage. Après avoir diminué pendant plusieurs exercices, ces crédits augmentent fortement par rapport à 2025 (+ 14,7 %) pour s'établir à 2,06 milliards d'euros dans un contexte d'oscillation du taux de chômage depuis 2023 et d'une prévision pour 2026 allant jusqu'à 8 %. Les différentes allocations (allocation de solidarité spécifique, allocation équivalente retraite...) ne seraient pourtant pas revalorisées en 2026 en application du gel des prestations sociales.

Taux de chômage au sens du bureau international du travail (2020-2025)

(en points de pourcentage)



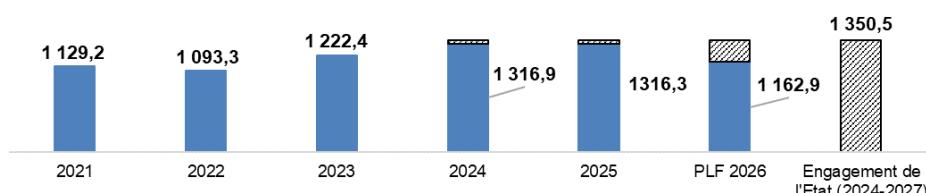
Source : Commission des affaires sociales, données de l'Insee

2. La poursuite de la réforme issue de la loi pour le plein emploi malgré une baisse de la subvention à France Travail

Les principales mesures de la réforme de l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Est ainsi devenue obligatoire l'**inscription sur les listes des demandeurs d'emploi de France Travail de toutes les personnes éloignées de l'emploi**, c'est-à-dire les publics accompagnés par les missions locales, les personnes en situation de handicap accompagnées par Cap emploi, ainsi que l'ensemble des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Le **renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le cadre du contrat d'engagement unifié** est également mis en œuvre.

Dans ce contexte, l'opérateur **France Travail** porte l'**ambition d'accompagner 575 000 personnes dans le cadre de l'accompagnement intensif en 2025 (+ 53 % par rapport à 2024) et 665 000 en 2026**, ainsi que de mener 980 000 contrôles de la recherche d'emploi en 2025 et 1,25 million en 2026. Conformément aux nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi, France Travail a lancé en 2024 les travaux de conception des services numériques communs au réseau pour l'emploi (système d'information commun, portail d'inscription France Travail, outils liés au diagnostic global, au contrat d'engagement, etc.). La construction de ces outils devrait se poursuivre jusqu'en 2027.

Évolution 2021-2026 de la subvention à Pôle emploi / France Travail (en millions d'euros)



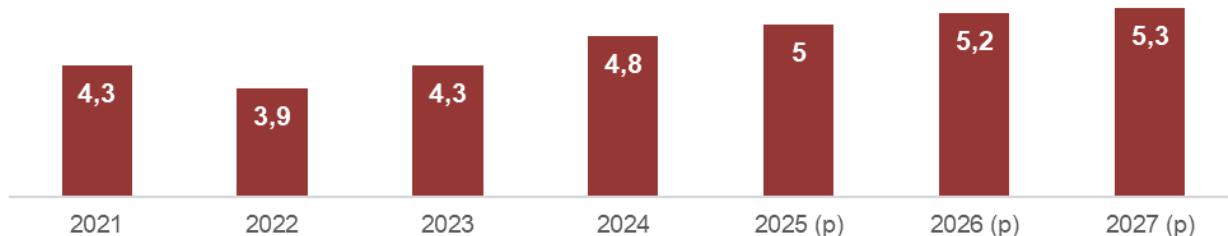
Pour poursuivre le déploiement de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, l'État avait augmenté, dès 2023, la subvention pour charges de service public qu'il verse à l'opérateur. Le Gouvernement s'était également **engagé à maintenir le niveau de cette subvention à 1,35 milliard d'euros jusqu'en 2027** conformément à la trajectoire budgétaire prévue par la **convention tripartite Unédic-État-France Travail** conclue le 30 avril 2024. Si ce montant a bel et bien été voté en LFI 2024 et 2025 conformément à la convention, les crédits effectivement versés sont légèrement moindre après application de la réserve de précaution. Le PLF 2026 dévie pour sa part de la trajectoire convenue puisqu'il **est proposé une subvention en diminution de 13,9 % à 1,16 milliard d'euros**.

Il est regrettable que le Gouvernement n'honore pas pour 2026 ses engagements formalisés l'année dernière au sein de la convention conclue avec l'Unédic et France Travail.

Comme les années précédentes, c'est la **contribution de l'Unédic qui assure l'augmentation du financement de France Travail** puisqu'elle est calculée par l'application d'un taux de 11 % sur les contributions d'assurance chômage de l'année *n*-2 avant application des exonérations et réductions de cotisations sociales. Or, le dynamisme de cette assiette, anticipée par l'Unédic au moins jusqu'en 2025, assure à France Travail une progression de ses moyens. **En 2026, la contribution devrait ainsi atteindre 5,2 milliards d'euros.**

Financement de France Travail assuré par le régime de l'Unédic

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, d'après les prévisions financières de l'Unédic (octobre 2025)

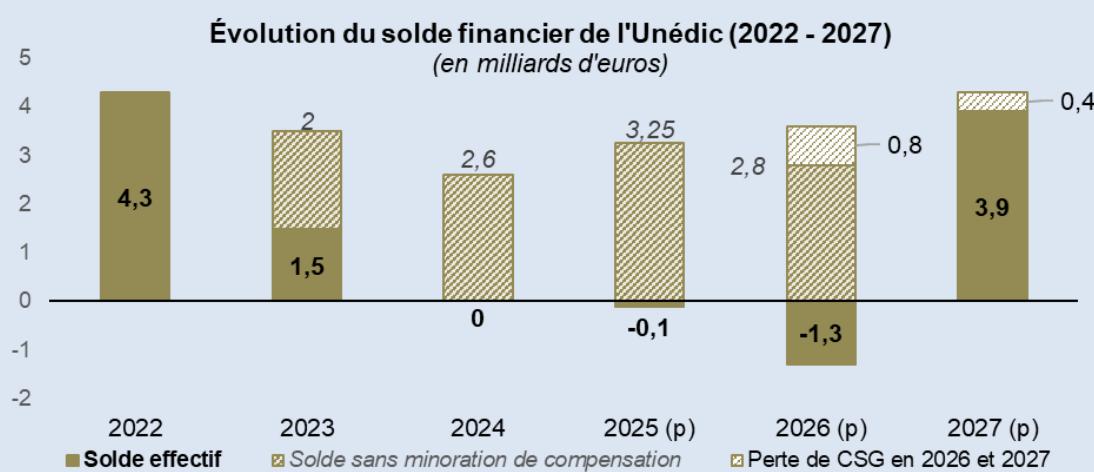
Un désendettement de l'Unédic de plus en plus compromis par l'État

À la progression de la contribution versée à France Travail, s'ajoute un prélèvement opéré par l'État en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. En vertu d'un arrêté du 27 décembre 2023, son montant s'établit à **4,1 milliards d'euros en 2026**, et s'impute sur la compensation des exonérations de cotisations sociales que l'Acoss verse à l'Unédic grâce à une affectation de TVA provenant du budget de l'État.

La rapporteure réitère cette année les inquiétudes que lui inspirent ces ponctions s'levant à 12 milliards d'euros sur la période 2023-2026. Dans un premier temps, leur affectation dédiée à la hausse des moyens alloués à France Travail et à France compétences est restée hypothétique ; dorénavant, elle ne peut plus servir d'argumentaire au Gouvernement pour justifier ces prélèvements. En effet, **si ces ponctions accompagnaient, en 2023 et 2024, une hausse effective des crédits de la mission, ils se bornent désormais à réduire de quelques milliards le déficit affiché de l'État.**

Au contraire, ces minorations de compensation des exonérations de cotisations sociales mettent à mal la trajectoire de désendettement du régime d'assurance chômage. Pis, elles contraignent l'Unédic à s'endetter en 2025 et 2026 puisque **les comptes du régime, après application de ces prélèvements, devraient être déficitaires.** La rapporteure ne peut qu'espérer que le législateur mettra un terme à ces prélèvements à compter de 2027.

En outre, l'Unédic note que la réforme de l'assiette des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants entraîne une perte de recettes de contribution sociale généralisée (CSG) affectée à l'Unédic pour un montant que le régime estime à 800 millions d'euros pour l'année 2026, puis 400 millions d'euros par an. Or, cette perte de recette n'avait pas été anticipée lors des prévisions d'excédents ayant fondé l'absence de compensation intégrale des exonérations.



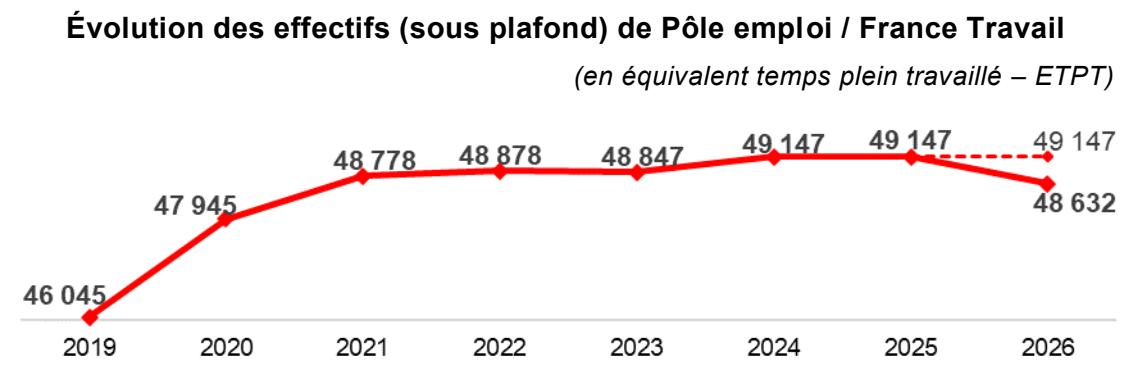
Source : Commission des affaires sociales, d'après les prévisions financières de l'Unédic (octobre 2025)

En outre, la rapporteure regrette que l'**indemnisation des travailleurs transfrontaliers**, qui pèse singulièrement sur les comptes de l'Unédic à hauteur de 800 millions d'euros par an, ne donne pas lieu à une mobilisation plus importante du Gouvernement afin de faire évoluer le droit européen en la matière.

La rapporteure se satisfait en revanche de la décision du Gouvernement de se détacher du document de cadrage, adressé par l'ancien gouvernement de François Bayrou, et qui fait ainsi droit à une demande presque unanime des partenaires sociaux. Il conviendra à la négociation sur les contrats courts et les ruptures conventionnelles, **dont le rendement retenu pour l'Unédic est de 400 millions d'euros d'économies par an**, de trouver la méthode et les paramètres nécessaires pour que cette réforme attendue puisse entrer en vigueur.

3. Les effectifs de l'opérateur France Travail : s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle

Cette année encore, les effectifs de France Travail sont au cœur des débats sur les moyens consacrés pour la politique de l'emploi par le PLF. Il est proposé une baisse de **515 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** du **plafond des emplois de l'opérateur**. Cette diminution est similaire au niveau proposé par le gouvernement de Michel Barnier en PLF 2025 et finalement abandonnée par le gouvernement de François Bayrou.



Source : Commission des affaires sociales

La rapporteure regrette que l'élaboration du PLF 2026 n'ait pas tiré des leçons des erreurs commises lors du précédent budget. **La diminution de 515 ETPT des effectifs sous plafond a été décidée sans prendre en compte les répercussions sur les politiques publiques mises en œuvre.** Selon France Travail, l'évolution des effectifs proposée par le Gouvernement hypothèquera fortement le renforcement des contrôles de la recherche effective d'emploi et la lutte contre les comportements abusifs.

C'est pourquoi, la commission a adopté un amendement n° II-1278 réaugmentant de 515 ETPT le plafond d'emplois demandé pour France Travail afin de maintenir inchangés les effectifs de l'opérateur. Cette stabilité devrait permettre de réaliser les missions dévolues à l'opérateur par le législateur, notamment grâce à la démarche d'efficience mise en place afin de redéployer 3 700 ETP d'ici 2027.

Dans le respect du dialogue social mis en place au sein de l'opérateur, il conviendra, à l'issue de ce réagencement des effectifs, d'engager une diminution des ETPT au sein de l'organisme. La commission a également souhaité que **France Travail participe à la maîtrise des dépenses des opérateurs de l'État dès 2026** ; l'amendement n° II-1275 de la commission propose donc de retenir 30 millions d'euros sur la subvention accordée.

Enfin, des gains d'efficience semblent également possibles grâce à une imbrication plus grande entre France Travail et *Plateforme de l'inclusion*. Afin de maintenir une spécialisation des compétences et une certaine autonomie vis-à-vis de l'administration centrale – qui semblent avoir été déterminantes dans l'atteinte des objectifs assignés à ce groupement d'intérêt public (GIP), ses missions de développement d'outils numériques auront vocation à être rapprochées de l'opérateur, dans une forme qu'il reste à définir.

B. LE SOUTIEN À L'INSERTION DES JEUNES

Depuis mars 2022, en remplacement de la garantie jeunes, le dispositif du **contrat d'engagement jeune (CEJ)** est déployé par les missions locales et France Travail au bénéfice des jeunes de 16 à 25 ans éloignés de l'emploi. **À compter de 2025, le CEJ s'est inséré dans le cadre du contrat d'engagement prévu par la loi pour le plein emploi et ses bénéficiaires doivent être inscrits en tant que demandeurs d'emploi à France Travail.** Le dispositif comporte un accompagnement intensif pendant au moins 15 heures hebdomadaires, ainsi que le versement, sous condition, d'une allocation de 561,68 euros par mois maximum.

Avec une budgétisation de 755 millions d'euros (- 3,9 %), le PLF 2026 propose **une légère diminution des crédits finançant les CEJ, accompagné d'objectifs revus à la baisse**. La cible déjà amoindrie de 285 000 contrats signés en 2025 est réduite à 268 840 entrées se répartissant en 188 840 contrats suivis par les missions locales et 80 000 jeunes accompagnés par France Travail.

En parallèle, le programme 102 porte une **réduction de 13 % (en AE) des moyens de fonctionnement alloués aux missions locales**. Les crédits de paiement demandés augmenteraient de 9 % en PLF 2026 mais cette hausse s'explique par la mesure d'économie conjoncturelle réalisée en 2025 par une ponction de la trésorerie excédentaire de certaines missions locales.

Là encore, **la régulation des dépenses ne peut se faire sans prévisibilité pour les acteurs ni en leur adressant des injonctions paradoxales**. Or, les décisions des gouvernements ont fait de l'insertion des jeunes une priorité politique, pour laquelle les moyens mis en œuvre ne peuvent être disproportionnés. Selon l'Union nationale des missions locales (UNML), les outils communs prévus par la loi pour le plein emploi, et qui devront permettre à terme de réaliser des gains d'efficience, ne sont pas encore arrivés à maturité. Les missions locales se retrouvent donc dans une phase de transition, dans laquelle la charge de mise en œuvre du nouveau SI et la justification des objectifs sont particulièrement lourdes et rendent insoutenable l'effort demandé pour 2026. En outre, les missions locales subissent des baisses de financement de certaines collectivités territoriales exsangues.

La modération du financement des missions locales doit s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle clairement définie et partagée avec l'ensemble des acteurs concernés. La rapporteure a ainsi proposé un amendement n° II-1276, adopté par la commission, visant à maintenir les moyens accordés aux missions locales à leur niveau de la LFI pour 2025.

C. LES AUTRES DISPOSITIFS D'INSERTION

1. L'insertion par l'activité économique : mieux piloter une trajectoire décroissante du soutien de l'État

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), qui permet d'associer mise en situation de travail et accompagnement social, serait soutenu à hauteur de 1,3 milliard d'euros, soit un financement en baisse de 12 % par rapport à la LFI 2024. Cette diminution de l'enveloppe budgétaire provoquerait, selon la Fédération des entreprises d'insertion et le réseau Coorace, une disparition de 20 058 ETP en 2026, soit la suppression 60 000 parcours en insertion.

Si l'effort demandé au secteur de l'IAE est inédit, la rapporteure note que **la ligne budgétaire consacrée à l'IAE a augmenté de près de 78,6 % depuis la LFI pour 2018**, grâce au pacte d'ambition pour l'IAE. Dans un contexte contraint des finances publiques, il est légitime d'engager une régulation de ce budget et de parvenir à une meilleure efficience de la dépense.

Il convient toutefois que la décroissance du budget soit pilotée et concertée avec les acteurs de l'IAE afin de ne pas mettre en difficulté des structures pérennes dont les résultats en matière d'insertion sont déterminants pour certains territoires. **Il ressort des travaux de la rapporteure et des échanges avec la FEI et le réseau Coorace, que les acteurs de l'IAE sont prêts à s'engager sur une trajectoire pluriannuelle d'effort maîtrisé. La commission a donc adopté un amendement n° II-1273 de la rapporteure qui rehausse de 139 millions d'euros les crédits dédiés à l'IAE.** La rapporteure propose ainsi de limiter la diminution à 1,33 % (en CP) et 2,83 % (en AE) par rapport à la LFI pour 2025.

2. Un repli des moyens en faveur des travailleurs handicapés

- Les crédits alloués aux aides au poste dans les **entreprises adaptées** seraient de 478 millions d'euros en CP en diminution de 6,3 % par rapport à la LFI pour 2025 qui avait préservé cette ligne budgétaire. Cette enveloppe permettrait notamment de financer 25 130 ETP en contrat classique soit une baisse de 5,2 % par rapport à la cible de 2025. La commission a adopté un **amendement n° II-1272** afin d'abonder de 22,3 millions d'euros – et donc de stabiliser – les fonds en faveur de la réinsertion professionnelle des personnes en situation de handicap les plus éloignées du marché du travail.

2. DONNER UNE TRAJECTOIRE SOUTENABLE AUX MOYENS EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE SANS FLUCTUATION

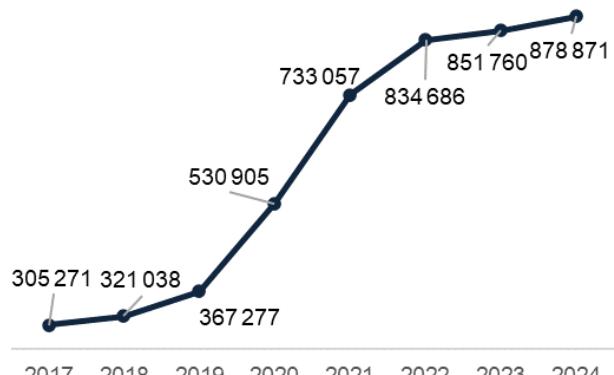
A. LE RISQUE D'UN SOUTIEN PUBLIC FLUCTUANT POUR L'APPRENTISSAGE

Depuis la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, **le nombre de contrats d'apprentissage a augmenté spectaculairement jusqu'à atteindre près de 879 000 contrats en 2024.**

Cette réussite a toutefois été rendue possible par des efforts de financement importants ayant atteint, à compter du 1^{er} juillet 2020 et la mise en place d'une aide exceptionnelle dans le cadre du plan de relance, des montants considérables.

La dépense nationale en faveur de l'apprentissage (opérateurs de compétences, État, collectivités locales, ménages) se serait élevée à **16,03 milliards d'euros en 2024**, selon le « jaune » budgétaire relatif à la formation professionnelle, annexé au PLF 2026.

Nombre de contrats d'apprentissage conclus dans l'année



Source : Commission des affaires sociales, données de la Dares

En conséquence, **le soutien de l'État à la politique d'apprentissage a fait l'objet d'une nécessaire régulation en LFI pour 2025** sur deux volets :

- le montant des aides à l'apprentissage a été réduit (voir *infra*) pour une diminution des crédits de la mission de 663 millions d'euros en AE par rapport à la LFI 2024 ;
- la part de rémunération sur laquelle s'applique une exonération de cotisations salariales et de contributions sociales en faveur des apprentis a été réduite de 79 % du Smic à 50 %.

1. Prolonger de manière cohérente les efforts de régulation des dépenses en faveur des apprentis

- L'article 9 du PLFSS pour 2026, en vertu de dispositions supprimées à l'Assemblée nationale mais rétablies au Sénat à l'initiative de la commission, propose de **supprimer toute exonération de cotisations salariales sur les rémunérations des apprentis pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2026**. Cette exonération étant compensée à la sécurité sociale par la sous-action 01-03 « exonérations liées à l'apprentissage », **le programme 103 devrait bénéficier d'une économie de 320 millions d'euros en 2026, puis 1,2 milliard d'euros à compter de 2027.**

La rapporteure soutient la suppression de cette exonération qui, dans un contexte de dégradation importante des finances publiques, constitue un avantage singulier ne se justifiant plus. En effet, les apprentis disposent de droits contributifs sans y participer à proportion de leurs salaires. De plus, la différence de traitement entre un salarié faiblement rémunéré et un apprenti n'est guère explicable, surtout en cas de temps partiel du salarié.

- En revanche, la rapporteure ne souscrit pas à l'**article 80** du présent PLF, rattaché à la présente mission budgétaire, et qui vise à **supprimer l'aide au permis de conduire dont bénéficient les apprentis d'au moins 18 ans**, pour un rendement de 36 millions d'euros¹. Mettre fin à cette aide risque de toucher spécifiquement les apprentis qui sont formés et travaillent en milieu rural ou périurbain, et pour lesquels une aide à la mobilité se justifie pleinement. La commission a donc adopté un **amendement n° II-1279 de suppression de l'article 80**.

En vertu de l'article 36 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et du décret n° 2019-1 du 3 janvier 2019, les apprentis majeurs bénéficient d'une aide au permis de conduire d'un **montant de 500 euros**. Le financement de cet aide est assuré par France compétences. Selon le Gouvernement, au 29 juillet 2025, **376 698 apprentis avaient bénéficié de l'aide depuis le 1^{er} janvier 2019**, soit une moyenne de 62 783 apprentis par an.

2. Des aides à l'embauche d'apprentis sur le fil du rasoir en PLF 2026

Lors de l'examen parlementaire du PLF 2025, la commission a soutenu la diminution des aides aux employeurs d'apprentis. Ces derniers bénéficiaient, depuis le 1^{er} janvier 2023, d'un régime très favorable avec une aide versée par l'État s'élevant à 6 000 euros, quel que soit le niveau de diplôme préparé et la taille de l'entreprise.

Depuis le 22 février 2025, en vertu d'un décret, le montant de l'aide est différencié selon la taille de l'entreprise. Les TPE et PME bénéficient d'une aide s'élevant à 5 000 euros, tandis que les entreprises de plus de 250 salariés reçoivent une aide à l'embauche de 2 000 euros. Un montant de 6 000 euros est maintenu pour les contrats d'apprentissage conclus avec une personne reconnue travailleurs handicapées.

En PLF 2025, le montant proposé des dépenses de l'État liées à cette aide s'élève à **2,16 milliards d'euros en AE (- 969 millions d'euros) et 2,37 milliards d'euros en CP (- 1,06 milliard d'euros)** soit une diminution importante de 31 %. Selon les informations transmises à la rapporteure par le Gouvernement, la budgétisation initiale n'a pas pris en compte une nouvelle diminution paramétrique du montant de l'aide. Cette contraction s'expliquerait notamment par les effets en CP du nouveau barème de 22 février 2025, ainsi que l'incidence d'un décret du 31 octobre 2025² prévoyant une nouvelle modalité de versement de l'aide, calculée au prorata du nombre de jours effectués.

Toutefois, cette réduction de crédits s'explique avant tout par l'hypothèse formulée sur le rythme des nouvelles entrées en apprentissage. Le Gouvernement avait prévu une diminution entre - 7,7 % et - 13 % des entrées en apprentissage à la rentrée 2025. Or, les données disponibles montrent que le recul des entrées serait contenu à - 3,3 % à la fin septembre 2025.

Mois	Nombre de contrats conclus en 2024 (cumul à chaque mois)	Nombre de contrats conclus en 2025 (cumul à chaque mois)	Glissement annuel 2025
Janvier	27 324	23 125	- 15,4 %
Février	46 045	41 281	- 10,3 %
Mars	61 606	58 260	- 5,4 %
Avril	75 169	72 029	- 4,2 %
Mai	84 240	81 639	- 3,1 %
Juin	96 751	96 100	- 0,7 %
Juillet	146 223	142 363	- 2,6 %
Août	256 699	246 035	- 4,2 %
Septembre	714 772	690 848	- 3,3 %
Octobre	803 576	/	/
Novembre	851 039	/	/
Décembre	889 447	/	/

Source : Commission des affaires sociales, données de la Dares (PoEm), novembre 2025

¹ Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2026.

² Décret n° 2025-1031 du 31 octobre 2025.

Si elle ne peut que se réjouir que la dynamique de l'apprentissage, pour peu florissante qu'elle soit, résiste en 2025, la rapporteure note que le pari perdant du Gouvernement sur le nombre d'entrées en apprentissage risque d'induire une baisse mécanique du montant des aides pour tenir la ligne budgétaire prévue. Le montant des économies à obtenir – entre 0,85 et 1 milliard d'euros selon le Gouvernement, fait craindre une baisse importante, arrêtée à la dernière minute et à l'aveugle.

La rapporteure craint l'insincérité budgétaire du Gouvernement dans les crédits demandés pour les aides aux employeurs d'apprentis. Une nouvelle baisse du montant de l'aide ne pourrait que saper définitivement la confiance des entreprises dans le soutien public à l'apprentissage.

Après les réductions décidées en février 2025, et alors que les employeurs ont connu trois montants d'aides différents depuis 2023, le PLF 2026 devrait marquer un retour à la stabilité. C'est pourquoi, la commission a adopté un amendement de la rapporteure n° II-1274 visant à augmenter de 100 millions d'euros la ligne budgétaire dédiée.

Il reviendra au Gouvernement de s'appuyer sur les propositions d'économies budgétaires, formulées par la commission, pour garantir en 2026 la stabilité du montant des aides aux employeurs d'apprentis. L'amendement n° II-1275 précité vise ainsi à supprimer le volet national du plan d'investissement dans les compétences (PIC) dont le manque de lisibilité sur ses effets réels sur les entrées en formation et sur l'insertion, ainsi que la complexité de son pilotage budgétaire ont souvent été pointés par la commission et ont, une nouvelle fois, été mis en lumière par la Cour des comptes dans son évaluation de janvier 2025.

B. FRANCE COMPÉTENCES POURRAIT CONNAÎTRE UN EXCÉDENT EN 2026 MAIS SA SITUATION FINANCIÈRE N'EST PAS CONSOLIDÉE POUR AUTANT

1. Un déficit plus élevé que prévu en 2025

En 2024, les ressources de France compétences se sont élevées à 13,07 milliards d'euros. Malgré leur légère augmentation, ces recettes n'ont pas pu équilibrer le montant total des emplois qui a atteint 13,69 milliards d'euros. En 2025, le déficit de France compétences devait être ramené à 466 millions d'euros, notamment grâce aux nombreuses mesures entreprises de régulation des dépenses parmi lesquelles :

- les mesures, intervenues en juillet 2022, 2023 et 2024, visant à réviser les niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats d'apprentissage sur la base des coûts de formation observés dans les CFA ;
- à l'initiative de la commission, la suppression de l'éligibilité de droit des formations pour l'aide à la création d'entreprise au titre du compte personnel de formation (CPF) ;
- sur le fondement de l'article 192 de la LFI pour 2025, la participation forfaitaire de l'employeur à la prise en charge des contrats d'apprentissage d'un montant de 750 euros pour chaque contrat visant l'obtention d'un diplôme de niveau 6 ;
- sur le fondement de l'article 191 de la LFI pour 2025, la minoration de 20 % de la prise en charge des actions de formation par apprentissage dispensées au moins à 80 % à distance.

Toutefois, la décision de l'État de revoir à la baisse sa dotation à France compétences en annulant 1,065 milliard d'euros sur les 1,915 milliard d'euros de crédits votés en LFI pour 2025 (après application d'une réserve de précaution de 5,5 %) a alourdi le déficit prévisionnel de l'opérateur en le portant à 885 millions d'euros.

Évolution parallèle de la dotation exceptionnelle à France compétences et du solde financier de l'opérateur

	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)	PLF 2026
Subvention allouée	0	2,85 Md €	4 Md €	1,6 Md €	1,35 Md €	850 M €	613 M €
Solde financier	- 4,6 Md€	- 2,9 Md€	- 550 M€	- 1,7 Md€	- 622 M€	- 885 M€	+ 641 M€

Source : Documents budgétaires et réponses de la DGEFP et de France compétences aux questions de la rapporteure

2. Une prévision d'excédent en 2026, rendue possible par des choix contestables

Pour 2026, le budget prévisionnel adopté par France compétences devrait profiter des rendements sur une année pleine des mesures d'économies adoptées ces dernières années. **L'opérateur devrait ainsi trouver un équilibre budgétaire, rendu toutefois possible au prix de certains renoncements regrettables :**

- **la diminution de moitié des dotations versées aux régions relatives au financement des dépenses de fonctionnement (- 44 millions d'euros) et des dépenses d'investissement (- 90 millions d'euros) des CFA.**
- de nouvelles mesures de régulation des dépenses de CPF, comprises à l'article 81 du PLF, dont certaines ne paraissent pas cohérentes.

L'article 81, rattachés à la mission budgétaire, vise à **recentrer l'éligibilité au CPF sur les formations menant à des certifications**. Il est ainsi proposé de permettre au pouvoir réglementaire de fixer un montant plafond de prise en charge par le CPF des actions non certifiantes, notamment le permis de conduire et la validation des acquis de l'expérience (VAE). En revanche, pour les seuls bilans de compétences, cet article vise à les exclure complètement de l'éligibilité au CPF pour une économie budgétaire estimée à 108 millions d'euros.

Or, comme l'a indiqué la Caisse des dépôts et consignations à la rapporteure, la suppression de l'éligibilité des bilans au CPF emporte des risques, à savoir : « *un report vers un achat de formation plus impulsif et décorrélé des besoins réels de l'individu ; une consommation financière du fonds CPF équivalente, du fait de ce report, mais pour des formations inadaptées aux besoins, faute d'avoir pu réfléchir au parcours pertinent et aux formations cohérentes* ». Par cohérence, **la commission a donc adopté un amendement de la rapporteure n° II-1280 visant à plafonner la prise en charge des bilans de compétences selon la logique suivie par l'article 81 pour les autres actions non certifiantes**. Selon les estimations de la Caisse des dépôts et consignations, un plafond fixé à 1 500 euros, conjugué à d'autres mesures de régulation prises par décret comme la limitation à un seul bilan tous les 5 ans ou la fixation d'une durée minimum des formations, permettrait de maintenir une économie de 51 millions d'euros sur une année. Un tel seuil fixé à 1 500 euros concernerait 83 % des bilans de compétences au regard des chiffres de 2024.

Si la rapporteure se réjouit que, pour la première fois, le budget prévisionnel de France compétences s'annonce excédentaire, **force est de constater que le PLF 2026 maintient une subvention exceptionnelle de la part de l'État d'un montant peu ou prou égal à la contribution exigée de l'opérateur au financement du volet régional du PIC**. Dans un souci d'économies budgétaires et de financement des mesures portées sur l'aide aux employeurs d'apprentis, la rapporteure propose, par l'amendement n° II-1275, de supprimer cette dotation à l'opérateur. **En définitive, la commission propose donc une économie budgétaire totale de 614 millions d'euros sur les crédits du programme 103.**

La commission réitère ainsi sa position exprimée lors des exercices précédents. Afin d'engager un désendettement de l'opérateur et de prendre garde toute dégradation des prévisions budgétaires, **il conviendra au Gouvernement de réduire la contribution de France compétences au PIC, qui ne participe pas des missions premières dévolues à l'opérateur.**

3. UNE DIMINUTION DES MOYENS POUR LE DIALOGUE SOCIAL, LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL

Le **programme 111** regroupe des crédits consacrés à la santé et à la sécurité au travail, à la qualité et à l'effectivité du droit (formation des conseilleurs des prud'hommes notamment) et au dialogue social. **Ses crédits diminueraient de 8,9 % par rapport à la LFI 2025** (77 millions d'euros pour 2026).

Les crédits de l'action 1 relatifs à la santé et à la sécurité au travail (24,6 millions d'euros) restent relativement stables (- 5%) pour financer la mise en œuvre du **cinquième Plan Santé au travail pour 2026-2030 (PST5)**.

L'action 02 « qualité et effectivité du droit », pour laquelle 11 millions d'euros sont inscrits, permettra le financement du renouvellement et de la formation en 2026 des 14 500 conseillers des prud'hommes pour le mandat 2026-2029.

Enfin, les moyens consacrés au dialogue social et à la démocratie sociale diminueraient légèrement en 2026 et seraient en grande partie consacrés (34,67 millions d'euros en CP) au **financement du fonds paritaire conformément à la convention triennale** pour des missions liées au paritarisme ou des formations de salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales.

4. DES MOYENS STABLES POUR LE FONCTIONNEMENT DES MINISTÈRES SOCIAUX

Les crédits demandés pour 2026 au titre du programme 155 s'élèvent à **2,06 milliards d'euros, soit une légère augmentation de 2,8 % par rapport à 2025**. L'action 33, consacrée au financement des agences régionales de santé (ARS), serait créditez de 627 millions d'euros soit un montant en hausse de 5 millions d'euros par rapport à 2025. Les crédits consacrés à la **masse salariale seraient quasiment stables à 1,1 milliard d'euros** pour un plafond d'emplois à nouveau en baisse à **12 689 ETPT** (- 66 ETPT par rapport à la LFI 2025). Les crédits se répartirait à hauteur de :

- 210 millions d'euros en faveur des personnels mettant en œuvre les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- 318 millions d'euros en faveur des personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé ;
- 372 millions d'euros au bénéfice des personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail.

Réunie le mercredi 3 décembre 2025 sous la présidence d'Alain Milon, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Frédérique Puissat.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission, sous réserve de l'adoption de cinq amendements de la rapporteure.

Elle a en outre émis un avis favorable à l'adoption de l'article 81, sous réserve de l'adoption d'un amendement, et a proposé la suppression de l'article 80.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Alain Milon
Sénateur (LR) de Vaucluse
Vice-président



Frédérique Puissat
Sénatrice (LR) de l'Isère
Rapporteure pour avis

Consulter le dossier législatif :
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>