N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de **loi** *de* **finances**, *considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour* **2027**,

Par Mme Christine LAVARDE,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 32
TRAVAIL, EMPLOI ET ADMINISTRATION DES MINISTÈRES SOCIAUX

Rapporteure spéciale : Mme Marie-Claire CARRÈRE-GÉE

(1) Cette commission est composée de : M. Thierry Cozic, *président ;* Mme Christine Lavarde, *rapporteur général ;* MM. Jean-François Husson, Michel Canévet, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Pascal Savoldelli, Raphaël Daubet, Jean-Baptiste Lemoyne, Grégory Blanc, Emmanuel Capus, Christopher Szczurek, Albéric de Montgolfier, Mme Nathalie Goulet, M. Bruno Belin, *vice-présidents ;* Mme Marie-Carole Ciuntu, M. Vincent Delahaye, Mmes Frédérique Espagnac, Sophie Primas, *secrétaires ;* MM. Rodolphe Alexandre, Gabriel Amard, Pierre Barros, Arnaud Bazin, Pierre Boileau, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mmes Maryse Carrère, Marie-Claire Carrère-Gée, Karine Daniel, M. Bernard Delcros, Mme Edwige Diaz, MM. Thomas Dossus, Daniel Fargeot, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Édouard Fritch, Daniel Gibbs, Jacques Grosperrin, Jean-Raymond Hugonet, Antoine Lefèvre, Victorin Lurel, Alain Marc, Jean-Marie Mizzon, Alexandre Ouizille, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Stéphane Sautarel, Simon Uzenat, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

S O M M A I R E

Pages

L'ESSENTIEL..... 7

PREMIÈRE PARTIE
LA MISSION « TRAVAIL, EMPLOI ET ADMINISTRATION DES MINISTÈRES SOCIAUX » CONTRIBUE À NOUVEAU FORTEMENT À L'EFFORT BUDGÉTAIRE

I. LA BUDGÉTISATION 2027 DE LA MISSION RETROUVE, À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET EN TERMES RÉELS, SON NIVEAU DE 2019 15

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUERAIENT DE 9,5 % EN 2027.....15

B. UNE TENDANCE BAISSIÈRE DES CRÉDITS DE LA MISSION, RENDUE MOINS LISIBLE PAR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES.....17

1. La diminution des crédits proposées pour 2027 intègre les effets en année pleine de mesures d'économies prises les années précédentes.....17

2. La diminution des crédits de la mission doit être également appréciée compte tenu de la compensation à la sécurité sociale de nouvelles exonérations à compter de 2026.....18

C. EN 2027, LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION REVIENDRONT, TOUTES CHOSES ÉGALES PAR AILLEURS, À UN NIVEAU INFÉRIEUR À CELUI DE 2019 .19

II. LA DIMINUTION DES DÉPENSES DE LA MISSION INTERVIENT ALORS QUE LE TAUX DE CHÔMAGE ACTUEL ET PREVISIONNEL AUGMENTE A NOUVEAU..... 22

A. MALGRÉ LA DÉGRADATION DE LA SITUATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL, DES DÉPENSES DE GUICHET SOUMISES À UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE ACCRUE 22

1. Le coût de l'indemnisation des demandeurs d'emploi prise en charge par l'État n'augmenterait pas, malgré la remontée attendue du chômage.....22

2. Le coût des exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi représente désormais, hors apprentissage, plus de la moitié des crédits du programme 103 23

3. Une baisse des dépenses liées à l'activité partielle intégralement due à l'extinction des dispositifs exceptionnels 25

B. L'INCAPACITÉ DE L'ÉTAT À MOBILISER SUFFISAMMENT D'INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE RISQUE D'AGGRAVER LES CONSEQUENCES SUR L'EMPLOI DE LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE 26

1. La dépense publique en faveur de l'alternance diminuerait à nouveau en 2027 en raison d'un ralentissement de ce dispositif.....26

2. La contrainte sur les dépenses de la mission aura vraisemblablement un impact négatif sur l'emploi 27

C. LE MAINTIEN INCOMPRÉHENSIBLE D'UN PRÉLEVEMENT SUR LA TRÉSORERIE DE L'UNÉDIC MALGRÉ UNE PRESSION ÉCONOMIQUE ACCRUE SUR L'ASSURANCE CHÔMAGE....29
1. Un nouveau prélèvement de l'État, malgré l'absence de document de cadrage....29
2. Prélèvement sur l'Unédic : une décision incompréhensible qui détourne au profit de l'État les ressources de l'Assurance chômage....29

DEUXIÈME PARTIE
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

I. LES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI SERAIENT À NOUVEAU MISES À CONTRIBUTION EN 2027.... 34

A. DES MOYENS EN BAISSE POUR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI....34
1. France Travail, premier opérateur de l'État par la taille, verrait ses moyens humains et financiers diminuer en 2027....34
2. Une capacité réduite des missions locales à accompagner les jeunes vers l'emploi....35

B. LES DISPOSITIFS D'EMPLOI AIDÉS FONT TOUS L'OBJET DE DIMINUTIONS DE CRÉDITS....36
1. La suppression des emplois francs se confirme, la disparition des contrats aidés se poursuit....36
2. Les moyens alloués à l'insertion par l'activité économique (IAE) seraient contraints bien que le chômage remonte....37
3. L'expérimentation « Territoires zéro chômeurs » : un maintien des crédits qui interroge....39

II. UNE POLITIQUE DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE QUI REVIENDRAIT ENFIN À L'ÉQUILIBRE EN 2027..... 41

A. FRANCE COMPÉTENCES AFFICHERAIT ENFIN, EN 2027, UN EXCÉDENT HORS DOTATION DE L'ÉTAT....41
1. Jusqu'en 2025, France compétences était confronté à une véritable « impasse financière » .41
2. En 2027, l'État ne verserait pas de dotation à France compétences pour la première fois depuis 2022....43

B. LE PLF POUR 2027 COMPORTE, UNE FOIS ENCORE, DE NOMBREUSES MESURES DE RATIONALISATION DU FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE....44
1. Après de multiples mesures de régulation financière du CPF depuis 2022, un énième coup de rabot en 2027....44
2. Une mise en extinction du plan d'investissement dans les compétences (PIC) à compter de 2027....46

C. LE SOUTIEN PUBLIC À L'APPRENTISSAGE, DÉSORMAIS SOUS PRESSION, NE DOIT PLUS ÊTRE RABOTÉ....47
1. Le Gouvernement propose de stabiliser le barème de l'aide à l'embauche des apprentis....47
a) L'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis a constitué le principal moteur de la dynamique de l'apprentissage.... 47
b) Après la modification du barème de l'aide à l'embauche en 2025, un secteur de l'apprentissage en quête de stabilité.... 48
2. Les mesures de régulation des coûts pédagogiques ayant fragilisé de nombreux CFA, un soutien public est aujourd'hui nécessaire....51

III. LES MOYENS DES MINISTÈRES SOCIAUX ET DES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL 53

A. L'ÉVOLUTION DES AUTRES PROGRAMMES N'A GUÈRE D'IMPACT SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION 53
1. Le programme 111 : des crédits en hausse, mais une masse financière négligeable 53
2. Les moyens dédiés aux fonctions supports des ministères sociaux resteraient très stables par rapport à 2026 54

B. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION SONT À NOUVEAU MIS À CONTRIBUTION DANS LE CADRE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE 55

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS 57

- *ARTICLE 88* **Évolution des missions de France compétences et création d'une plateforme numérique pour la gestion des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation** 57
- *ARTICLE 89* **Renforcement de la participation des titulaires au financement de leur formation par le compte personnel de formation (CPF) et modification des dispositions relatives à la validation des acquis de l'expérience (VAE)** 68

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE 83

EXAMEN EN COMMISSION 85

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 99

LA LOI EN CONSTRUCTION 101

L'ESSENTIEL

En 2027, les crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » diminueraient de 939,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 4,9 %) et de presque 2 milliards d'euros en crédits de paiement (- 9,5 %) par rapport à la LFI 2026, pour s'établir à **19,0 milliards d'euros en AE et à 18,9 milliards d'euros en CP**.

À périmètre constant, les crédits de la mission ont **diminué de 4,3 milliards d'euros** depuis 2025, soit une baisse de 21,3 %. En termes réels, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation, **son financement pour 2027 serait inférieur à son niveau de 2019**.

Le Gouvernement propose de **diminuer tous azimut le financement des dispositifs de soutien à l'emploi**, qu'il s'agisse de la subvention pour charge de service public de France Travail (- 18,1 %), de l'indemnisation des demandeurs d'emploi en fin de droits (- 0,9 %), des missions locales (- 1,9 %) ou de l'insertion par l'activité économique (- 6,9 %), **dans un contexte ou pourtant le chômage remonte et retrouverait fin 2027 son niveau de 2018, à 8,8 %.** Parallèlement, l'État capte les recettes dévolues aux partenaires sociaux en prélevant **2 milliards d'euros sur les ressources de l'Assurance chômage et en écrêtant de 1,1 milliard d'euros la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (Cufpa)** qui devrait financer la formation professionnelle.

La rapporteure spéciale relève un point positif : la **stabilité du soutien public à l'apprentissage**, même si les crédits décroissent (- 25 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2026) en raison des mesures d'économies adoptées depuis deux ans.

Dans un esprit de responsabilité, compte-tenu de l'état des finances publiques, la rapporteure spéciale propose **d'adopter les crédits de la mission**, à condition que celle-ci ne contribue pas à l'aggravation de la situation du chômage favorisée par la mauvaise conjoncture économique.

I. UNE BUDGÉTISATION POUR 2027 QUI RETROUVERAIT, EN TERMES RÉELS, SON NIVEAU DE 2019

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION CONNAITRAIENT UNE DIMINUTION DE 2 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LFI 2026

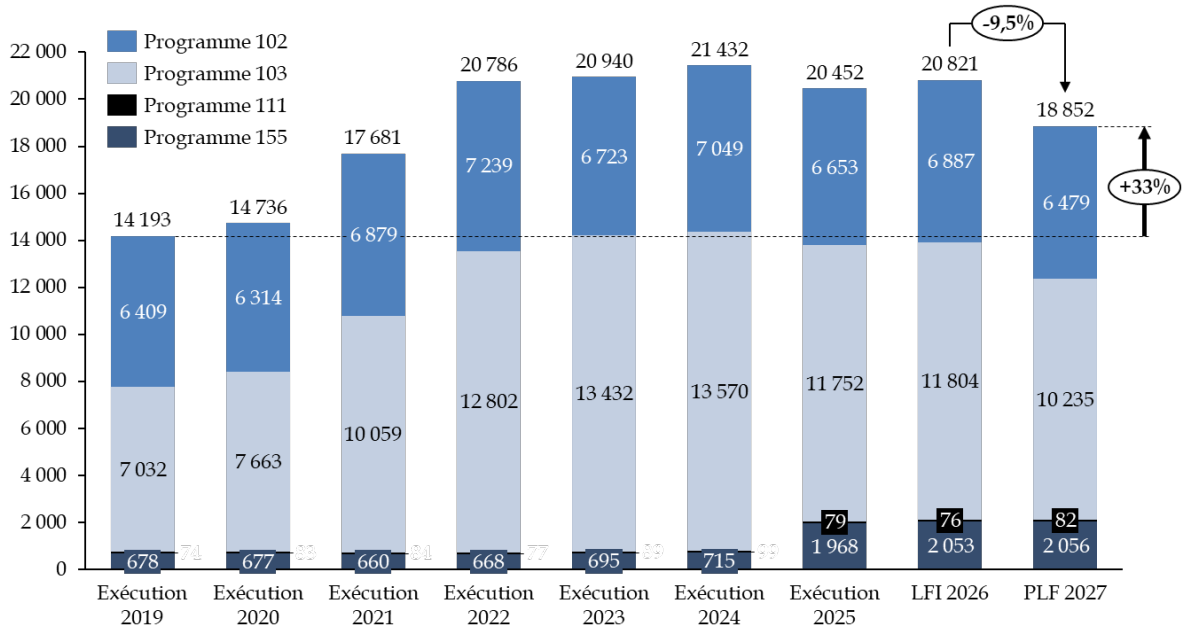
Avec **19,0 milliards d'euros en AE** et **18,9 milliards d'euros en CP** prévus par le projet de loi de finances pour 2027, la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » enregistre une nouvelle réduction de crédits. C'est une **diminution de 939,5 millions d'euros en autorisations**

d'engagement (- 4,9 %) et de presque 2 milliards d'euros en crédits de paiement (- 9,5 %) par rapport à la LFI 2026.

La baisse des crédits est principalement due au programme 103 « Adaptation aux mutations économiques et développement de l'emploi », qui porte **les dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage (- 6 % en AE et - 13,3 % en CP)**. Les crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » ne seraient pas épargnés pour autant, puisqu'ils **diminueraient de 350,6 millions d'euros en AE (- 5,2 %) et 407,4 millions d'euros en CP (- 5,9 %)**.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » entre 2019 et 2027

(en millions d'euros)



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

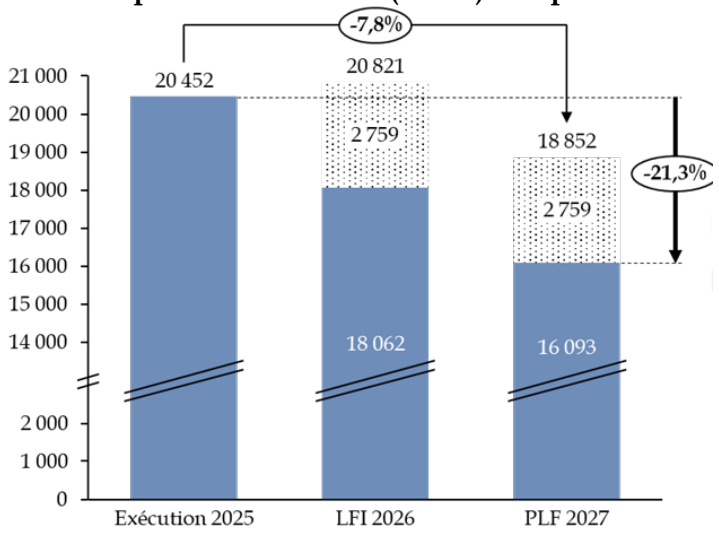
L'ampleur de cette diminution peut être nuancée : **l'intégralité de la baisse des crédits constatée entre la LFI 2026 et le PLF 2027 n'est pas due à des efforts nouveaux** qui auraient été demandés au ministère du Travail. En effet, une diminution des crédits de 1,5 milliard d'euros serait intervenue même sans mesure nouvelle, en raison de l'effet en année pleine des efforts décidés durant les années précédentes – notamment en matière d'apprentissage.

Il s'agit toutefois, en valeur absolue, de **la diminution la plus importante de toutes les missions du budget de l'État** ; elle représente, en proportion, un peu moins de 10 % du total des crédits.

B. LA MISSION RETROUVERAIT, EN TERMES RÉELS, SON ÉTIAGE D'AVANT LA CRISE SANITAIRE

La trajectoire des crédits de la mission est toutefois rendue difficilement lisible par l'ajout, lors des débats sur le PLF pour 2026, de compensations supplémentaires à la sécurité sociale décidées dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026, pour un **montant total de 2,76 milliards d'euros**.

Évolution des crédits à périmètre courant (blanc) et à perimètre constant (bleu)



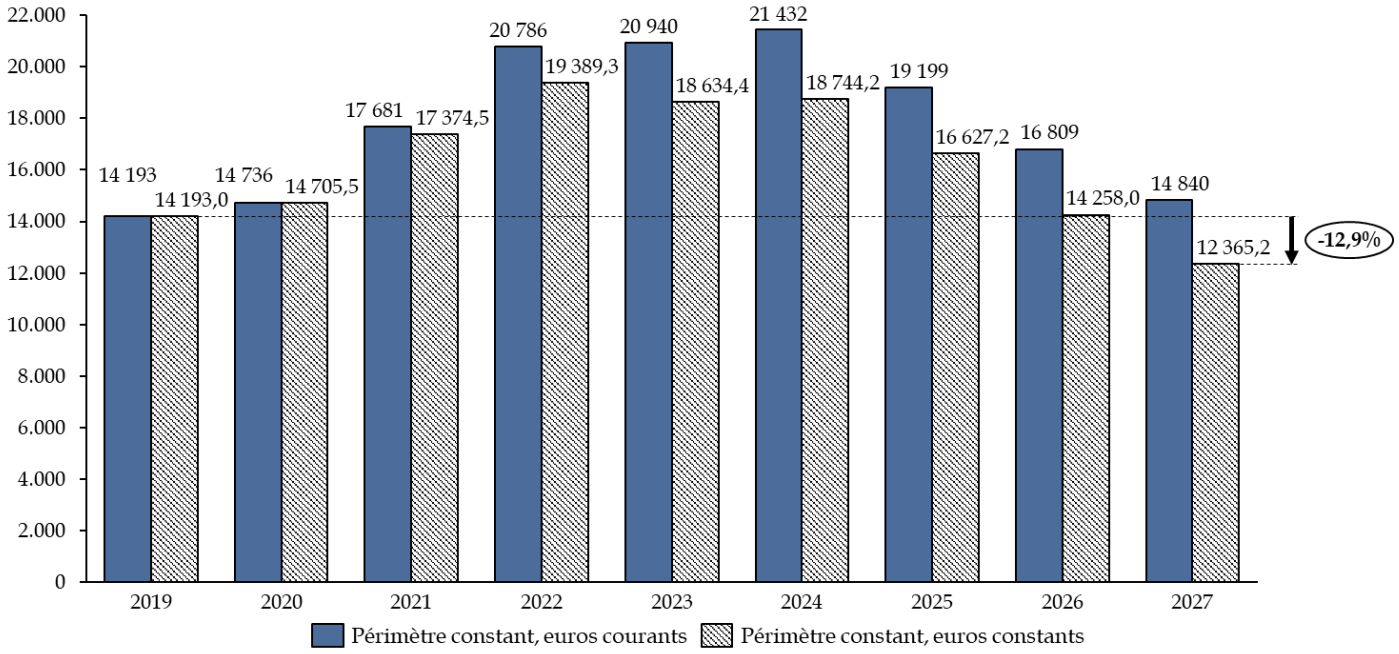
Source : commission des finances du Sénat

Il s'agissait en particulier de la compensation par l'État à la Sécurité sociale de la part salariale de l'exonération de **cotisations salariales sur les heures supplémentaires** (2,4 milliards d'euros).

En tenant compte de ce changement de périmètre, ainsi que de l'intégration à la mission de l'ensemble des fonctions support des ministères sociaux en 2025, et surtout **en tenant compte de l'inflation, l'ampleur de la diminution des crédits de la mission apparait encore plus importante**.

Évolution des crédits de la mission en euros et à périmètre constants

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

À périmètre inchangé et en euros constants, le niveau réel des crédits de la mission en 2027 (12,4 milliards d'euros constants 2019) est inférieur à son niveau d'avant crise sanitaire (14,2 milliards d'euros).

II. LA DIMINUTION DES CRÉDITS TRADUIT UN MOINDRE SOUTIEN À L'EMPLOI ET LA RÉDUCTION DE LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

A. LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI SERAIENT FORTEMENT CONTRAINTS À L'HEURE OÙ REMONTE LE CHÔMAGE

Les opérateurs de la mission seront directement touchés par la diminution des crédits. C'est principalement le cas de France Travail, dont la subvention pour charges de service public **recule de 18,1** % et dont le plafond d'emploi fait l'objet d'une **baisse de 400 ETPT**.

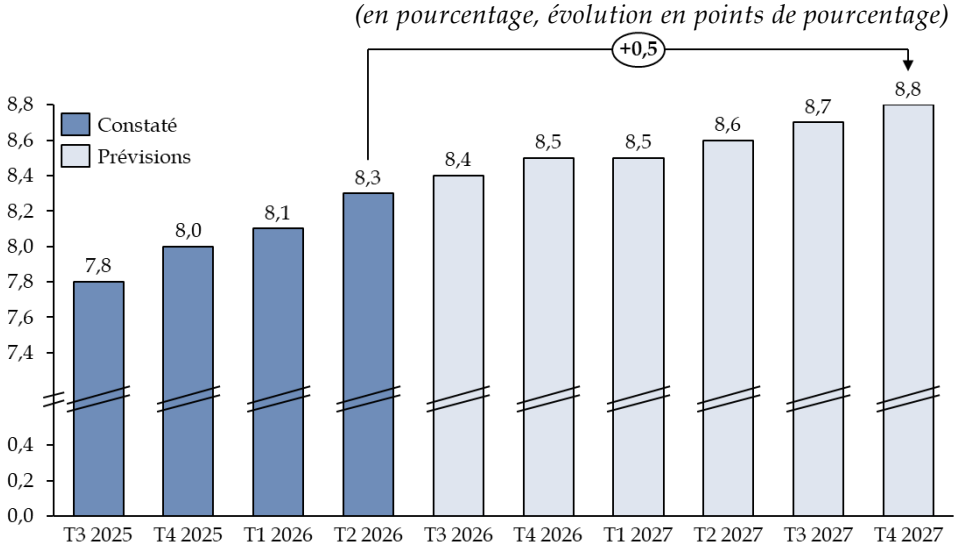
Au sein du service public de l'emploi (SPE), **les crédits dédiés aux missions locales diminuent légèrement (- 1,9 % en CP).** Cette relative stabilité fait toutefois suite à une diminution des crédits dédiés à l'accompagnement des jeunes par les missions locales, notamment par le biais du contrat d'engagement jeunes (CEJ), dont le nombre a baissé entre 2025 (200 000) et 2026 (188 000).

De même, les moyens consacrés à l'insertion par l'activité économique (IAE) sont également prévus **en baisse, avec - 6,8 % en CP** par rapport à la LFI 2026, représentant une destruction d'environ 4 000 emplois.

Cette réduction de l'effort de lutte contre le chômage interroge à la lumière de la conjoncture. Tous les prévisionnistes s'accordent sur le constat : **l'évolution du taux de chômage est orientée à la hausse**. L'Unédic prévoit un taux de chômage à 8,8 % de la population active sur l'année 2027 ; la Banque de France, légèrement moins pessimiste, l'anticipe à 8,3 % en moyenne annuelle. Dans ses dernières prévisions, **l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) anticipe une remontée du chômage de + 0,5 point d'ici 2027, pour atteindre là aussi 8,8 % de la population active**.

Évolution du taux de chômage entre mi 2025 et fin 2027

(en pourcentage, évolution en points de pourcentage)



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

L'OFCE anticipe ainsi une hausse du taux de chômage d'environ 0,5 point, jusqu'à 8,8 % à fin 2027, soit son niveau de fin 2018.

La commission considère que **la réduction des crédits de la mission ne doit pas conduire à accentuer la dégradation de l'emploi**. Aussi, elle a adopté les amendements FINC.9 et FINC.10 de la rapporteure spéciale, présentés lors de l'examen définitif des missions, visant respectivement à augmenter de 62 millions d'euros les crédits de l'IAE et d'abonder de 41 millions d'euros les crédits dédiés aux missions locales pour financer les CEJ.

B. APRÈS SON RETOUR À L'ÉQUILIBRE, LA POLITIQUE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTRIBUERAIT FORTEMENT À L'EFFORT BUDGÉTAIRE

1. France compétences, longtemps en déficit, verrait désormais ses excédents captés par l'État

La dotation à France compétences budgétée entre 2022 et 2026 disparaîtrait en 2027, en conséquence du retour à l'équilibre de l'opérateur.

La sortie des déficits a été rendue possible au prix de **nombreuses mesures d'économies adoptées en 2025 et en 2026** : baisse et proratisation des niveaux de prise en charge (NPEC), création d'une participation (« reste-à-charge ») de l'employeur d'apprentis au financement de sa formation, restriction d'éligibilité au compte personnel de formation (CPF) des formations non-certifiantes (comme l'aide à la création et à la reprise d'entreprise – ACRE), création d'un « ticket modérateur » pour le titulaire du CPF, plafonnement des droits mobilisables au titre du CPF, etc.

En 2027, l'État ne verserait donc plus de dotation à l'opérateur ; au contraire, il appliquerait à ses recettes de taxe d'apprentissage un écrêtement, pour **capter les excédents dégagés par France compétences**. La contribution de France compétences à la consolidation des comptes de l'État par le biais de cet écrêtement serait de **1,1 milliard d'euros en 2027**.

La rapporteure spéciale considère que cet écrêtement ne saurait, par son ampleur, conduire France compétences à afficher un solde négatif.

Évolution du montant des transferts de l'État à France Compétences

(en millions d'euros)

2021	2022	2023	2024	2025	LFI 2026*	PLF 2027*
0	4 000	1 596	1 350	850	573	- 1 100

* Selon les données du projet annuel de performances annexé au PLF 2027

Source : commission des finances du Sénat

Cet écrêtement est également rendu possible par la poursuite, en 2027, des économies demandées à France compétences.

L'article 88 du PLF 2027 met fin au versement des dotations de France compétences aux régions pour le financement des centres de formation d'apprentis (CFA) et prévoit l'extinction des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC). Il en résulterait des économies de respectivement **137 millions d'euros et 210 millions d'euros par rapport à**

la LFI pour 2026. Cet article prévoit également la création d'une plateforme numérique nationale des contrats d'apprentissage. La commission a adopté l'amendement FINC.12 de la rapporteure spéciale visant à refuser la création de cette plateforme, lors de l'examen définitif des missions.

L'article 89 du PLF 2027 prévoit quant à lui de soumettre les demandeurs d'emploi à un « ticket modérateur » pour l'utilisation de leur CPF, dont ils étaient jusque là exonérés, et de majorer ce « ticket modérateur » pour les autres titulaires, à moins que la formation suivie soit cofinancée ou relève de secteurs prioritaires. Il en résulterait des **économies de 350 millions d'euros** pour France compétences.

Outre cinq amendements rédactionnels, la commission a adopté, lors de l'examen définitif des missions l'amendement, FINC.13 de la rapporteure spéciale visant à maintenir l'exonération de « ticket modérateur » pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, et aligner en compensation l'éligibilité au CPF du permis de conduire entre demandeurs d'emploi et salariés. Enfin elle a adopté l'amendement FINC.16 de la rapporteure spéciale visant à préciser que les métiers de l'artisanat figurent parmi les secteurs en tension pouvant donner lieu à une exonération de « ticket modérateur ».

2. Les centres de formation d'apprentis (CFA) seraient fragilisés par les rabots successifs et la baisse des entrées en apprentissage

Compte tenu des importantes mesures d'économies qui ont touché l'apprentissage les années précédentes, les professionnels du secteur sont **demandeurs de stabilité**.

Évolution du coût de l'alternance pour la mission entre la LFI pour 2026 et le PLF pour 2027

(en millions d'euros et en pourcentages)

	LFI 2026		PLF 2027		Évolution 2027/2026	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage	2 255	2 464	2 394	2 003	+ 6,2 %	- 18,7 %
France compétences	516	516	0	0	- 100,0 %	- 100,0 %
Fonds de soutien aux CFA	0	0	45	25	-	-
Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage	1 360	1 360	1 229	1 229	- 9,6 %	- 9,6 %
Exonération IR du salaire des apprentis (perte de recette estimée V&M tome II)	702		717		+ 2,1 %	
TOTAL	**4 833**	**4 340**	**4 385**	**3 257**	**- 9,3 %**	**- 25,0 %**

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

Le PLF 2027 prévoit une **baisse de 18,7 % des CP dédiés à l'aide aux employeurs d'apprentis** par rapport à la LFI 2026. Cette diminution traduit l'effet en année pleine des économies intervenues les années précédentes, notamment la réforme du barème de l'aide. Elle résulte également de l'hypothèse d'une **baisse du nombre d'entrées en apprentissage en 2026 (- 4,3 %), stabilisée en 2027**.

De manière générale, le « coût » de l'apprentissage sur les finances publiques, dans son acception la plus large, s'établirait à 20,5 milliards d'euros. Si ce budget reste très élevé en valeur absolue en raison du nombre important d'apprentis – ce dont il est permis de se féliciter – **le coût unitaire réel par apprenti baisse et retrouverait en 2026 son niveau de 2019**.

La compression du financement des coûts pédagogiques a toutefois atteint ses limites et place désormais de nombreux CFA en difficulté. C'est pourquoi le PLF 2027 prévoit la **création d'un fonds national de soutien aux centres de formation d'apprentis (CFA)** à hauteur de 45 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP, ainsi qu'une possibilité de **majorer les NPEC des contrats d'apprentissage dans les formations jugées prioritaires.**

Réunie le 5 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission. Elle a également décidé de proposer d'adopter, sans modification, les articles 88 et 89.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » tels que modifiés par ses deux amendements de crédits. Par ailleurs, elle a proposé d'adopter l'article 88 tel que modifié par ses deux amendements. Enfin, elle a proposé d'adopter l'article 89 tel que modifié par ses sept amendements.

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 28 % des réponses.

À la date d'examen en commission de la mission le 5 novembre, ils ont obtenu 53 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE
LA MISSION « TRAVAIL, EMPLOI ET ADMINISTRATION DES MINISTÈRES SOCIAUX » CONTRIBUE À NOUVEAU FORTEMENT À L'EFFORT BUDGÉTAIRE

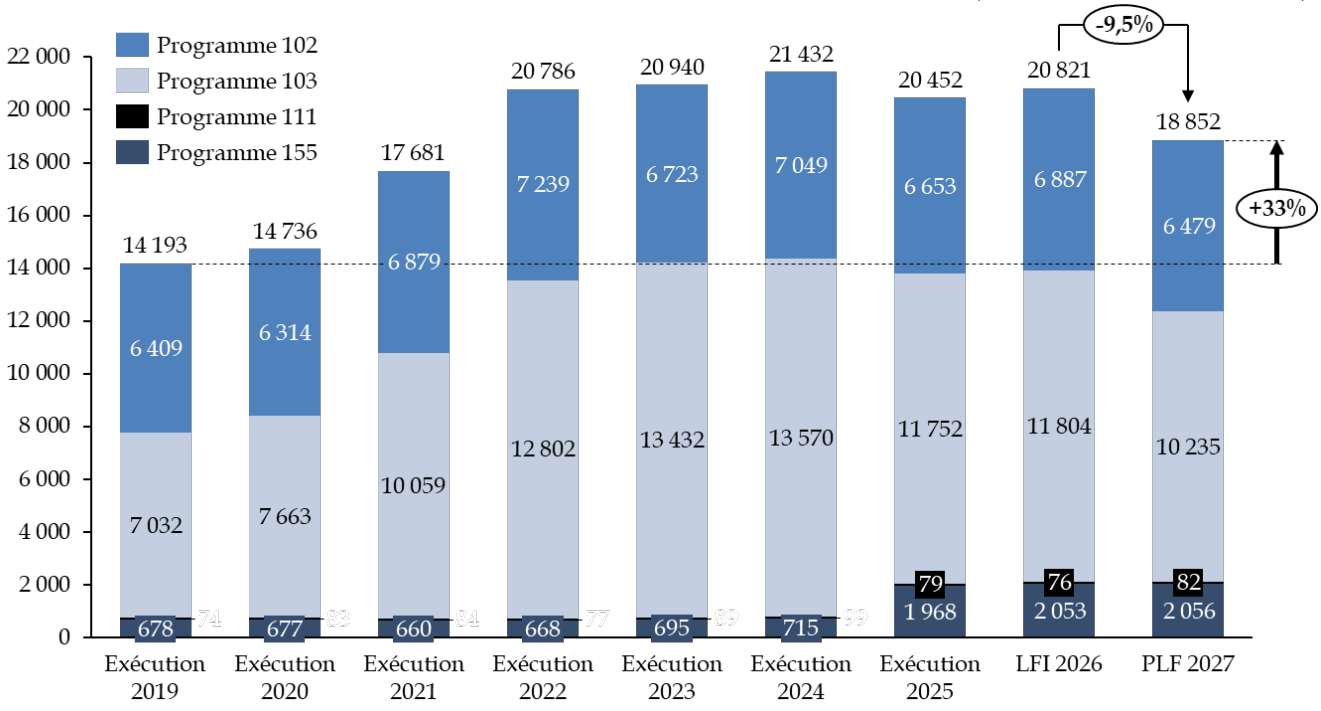
I. LA BUDGÉTISATION 2027 DE LA MISSION RETROUVE, À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET EN TERMES RÉELS, SON NIVEAU DE 2019

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUERAIENT DE 9,5 % EN 2027

Avec **18,9 milliards d'euros en CP** prévus par le projet de loi de finances pour 2027, la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » enregistre sa deuxième réduction de crédits consécutive depuis 2019. C'est une **diminution de 939,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 4,9 %) et de presque 2 milliards d'euros en crédits de paiement (– 9,5 %) par rapport à la LFI 2026**.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » entre 2019 et 2027

(en millions d'euros courants)



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

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 **diminueraient sensiblement en dans le projet de loi de finances pour 2027 :** ils s'élèveraient à **6,4 milliards d'euros en CP**, contre 6,9 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2026, **ce qui représente une diminution de 5,9 % ;**

- 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 13,3 % en CP, avec 10,2 milliards d'euros** (contre 11,8 milliards d'euros ouverts dans la LFI 2026) ;

- 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 2027 s'élèvent **à 82,1 millions d'euros en CP, soit une légère augmentation** par rapport aux crédits ouverts en LFI 2026 (+ 7,6 %) ;

- enfin, **le programme 155 « Soutien des ministères sociaux »** constitue le programme d'appui et des fonctions supports**.** Les crédits demandés seraient stables, en très légère hausse **(+ 0,1 %), en CP par rapport à la LFI 2026**, pour une atteindre environ 2,1 milliards d'euros en 2027.

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 2027**, puisqu'**ils représentent 88,7 % des crédits de la mission**.

Évolution par programmes des crédits de la mission « Travail et emploi » entre la LFI pour 2026 et le PLF pour 2027

(en millions d'euros)

N° et intitulé du programme		LFI 2026	PLF 2027	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (volume)	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (%)
102 - Accès et retour à l'emploi	AE	6 807,4	6 456,7	- 350,6	- 5,2 %
	CP	6 886,6	6 479,1	- 407,4	- 5,9 %
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	AE	11 210,3	10 537,4	- 672,9	- 6,0 %
	CP	11 804,3	10 234,8	- 1 569,5	- 13,3 %
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	AE	40,6	82,7	+ 42,1	+ 103,7 %
	CP	76,3	82,1	+ 5,8	+ 7,6 %
155 - Soutien des ministères sociaux	AE	1 968,5	2 010,4	+ 42,0	+ 2,1 %
	CP	2 053,3	2 055,9	+ 2,6	+ 0,1 %
TOTAL MISSION	**AE**	**20 026,7**	**19 087,2**	**- 939,5**	**- 4,7 %**
	CP	**20 820,6**	**18 852,0**	**- 1 968,6**	**- 9,5 %**

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

B. UNE TENDANCE BAISSIÈRE DES CRÉDITS DE LA MISSION, RENDUE MOINS LISIBLE PAR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

1. La diminution des crédits proposées pour 2027 intègre les effets en année pleine de mesures d'économies prises les années précédentes

En 2027, la baisse des crédits est d'environ 2 milliards d'euros en crédits de paiement par rapport à la LFI pour 2026. Il s'agit, en valeur absolue, de **la diminution la plus importante de toutes les missions du budget de l'État** ; elle représente, en proportion, un peu moins de 10 % du total des crédits.

Cette baisse des crédits ne reflète pas seulement des efforts nouveaux. Elle résulte également de l'effet en année pleine d'économies décidées les années précédentes, à hauteur **d'1,5 milliard d'euros** selon la direction du budget.

Ainsi, les crédits dédiés au soutien à l'apprentissage connaissent un tendanciel baissier d'environ 600 millions d'euros, notamment en raison de la **baisse de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis intervenue début 2025**.

Les diverses mesures de régulation du compte personnel de formation intervenues depuis 2024 contribuent à réduire de **500 millions d'euros le soutien de l'État à France compétences** ; enfin, l'arrivée à son terme du plan d'investissement dans les compétences (PIC) induit une **baisse des dépenses prévues à ce titre d'environ 400 millions d'euros**.

Enfin, la direction du budget indique que la budgétisation 2026 sur la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » était « surcalibrée », et que **l'exécution 2026 devrait être inférieure aux crédits qui avaient été demandés dans la loi de finances initiale**. Elle ne donne toutefois aucune estimation de l'ampleur de cet écart.

2. La diminution des crédits de la mission doit être également appréciée compte tenu de la compensation à la sécurité sociale de nouvelles exonérations à compter de 2026

La trajectoire des crédits de la mission est rendue difficilement lisible par l'ajout, lors des débats sur le PLF pour 2026, de compensations supplémentaires à la sécurité sociale décidées dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, pour un **montant total de 2 759 millions d'euros**. Il s'agissait :

– de l'extension, décidée par l'Assemblée nationale, de la **déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires (TEPA)** de 0,5 euro aux entreprises de plus de 250 salariés (140 millions d'euros)[1] ;

– de la compensation, décidée par l'Assemblée nationale, par l'État à la Sécurité sociale de **l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires (2,4 milliards d'euros)**, ainsi que des exonérations portant sur la rémunération de stagiaires de la formation professionnelle (128 millions d'euros), sur les contrats uniques d'insertion (CUI – 48 millions d'euros) et sur les contrats de sécurisation professionnelle (97 millions d'euros) ;

– de la modification, décidée par l'Assemblée nationale, des **paramètres du calcul de l'aide à la création ou la reprise d'entreprise (ACRE)**, pour un coût supplémentaire de 40 millions d'euros[2].

Du fait de ces compensations supplémentaires, les crédits de la mission, qui auraient dû diminuer de 11,7 % entre 2025 et 2026, ont augmenté de 1,8 % ; de même, **entre 2025 et 2027, la baisse à périmètre courant s'établit à 7,8 % alors qu'à périmètre constant, les crédits diminuent de 21,3 %**.

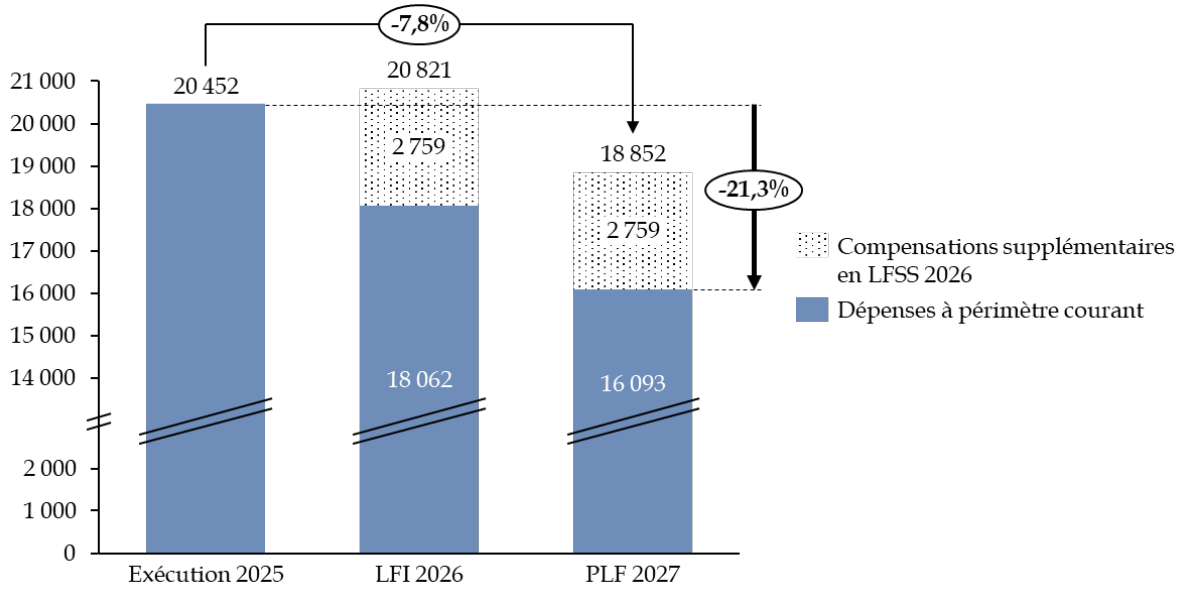
Si ces compensations nouvelles ont naturellement des conséquences sur les crédits de la mission, **votre rapporteure spéciale en approuve le principe**, la Sécurité sociale n'ayant pas à subir les conséquences d'allègements de cotisations décidés par l'État.

---

[1] *Article 21 de la LFSS pour 2026.*
[2] *Article 23 de la LFSS pour 2026.*

Évolution des crédits (CP) de la mission entre 2025 et le PLF 2027 avec et sans prise en compte de la compensation décidée en LFSS 2026

(en millions d'euros courants)



Note : hypothèse d'une stabilité du coût des compensations supplémentaires entre 2026 et 2027

Source : commission des finances du Sénat

En résumé, si **les crédits de la mission diminuent de 1,6 milliard depuis 2025 (- 7,8 %),** l'impact des nombreuses mesures d'économies adoptées les années passées est partiellement compensée par l'inscription sur la mission des crédits visant à compenser à la sécurité sociale certaines exonérations de cotisations sociales, pour un **montant de 2,76 milliards d'euros**.

Au total, hors compensations nouvelles, la baisse des crédits de la mission apparaît d'une bien plus grande ampleur qu'à première vue, puisqu'elle serait de **4,3 milliards d'euros entre 2025 et 2027, soit – 21,3 %.**

C. EN 2027, LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION REVIENDRONT, TOUTES CHOSES ÉGALES PAR AILLEURS, À UN NIVEAU INFÉRIEUR À CELUI DE 2019

L'évolution des crédits de la mission a connu une augmentation importante entre 2019 et 2024, puis une baisse significative depuis 2024.

Toutefois, l'ampleur de la baisse des crédits constatée depuis 2024 est rendue difficilement lisible par deux évolutions importantes de périmètre intervenue en 2025, puis en 2026 : d'abord, **l'inscription sur la mission de l'ensemble des crédits des fonctions supports des ministères sociaux**– et notamment de leur masse salariale a constitué un transfert entrant d'environ 1,2 milliard d'euros. Ensuite, **l'élargissement des compensations**

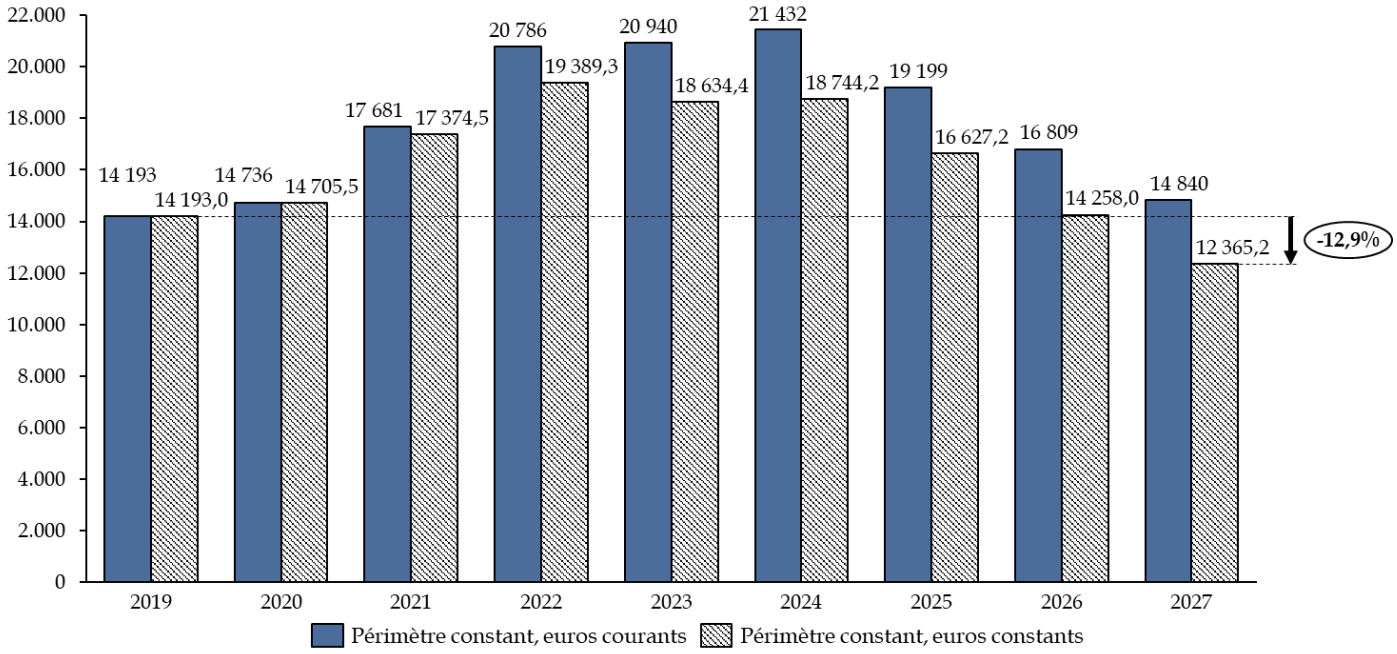
d'exonérations sociales compensées par la mission a conduit à augmenter ses crédits de 2,7 milliards d'euros à politique publique inchangée.

À périmètre constant, les crédits de la mission en 2027 (14,8 milliards d'euros) sont proches de leur niveau de 2019 (14,2 milliards d'euros).

Mais l'ampleur de cette baisse est encore plus importante en tenant compte de l'inflation, l'indice des prix ayant augmenté de près de 20 points sur la période. **À périmètre constant et en euros constants, le niveau réel des crédits de la mission en 2027 (12,4 milliards d'euros constants 2019), est inférieur à son niveau d'avant crise sanitaire (14,2 milliards d'euros)**.

Évolution des crédits de la mission en euros et à périmètre constants

(en millions d'euros)

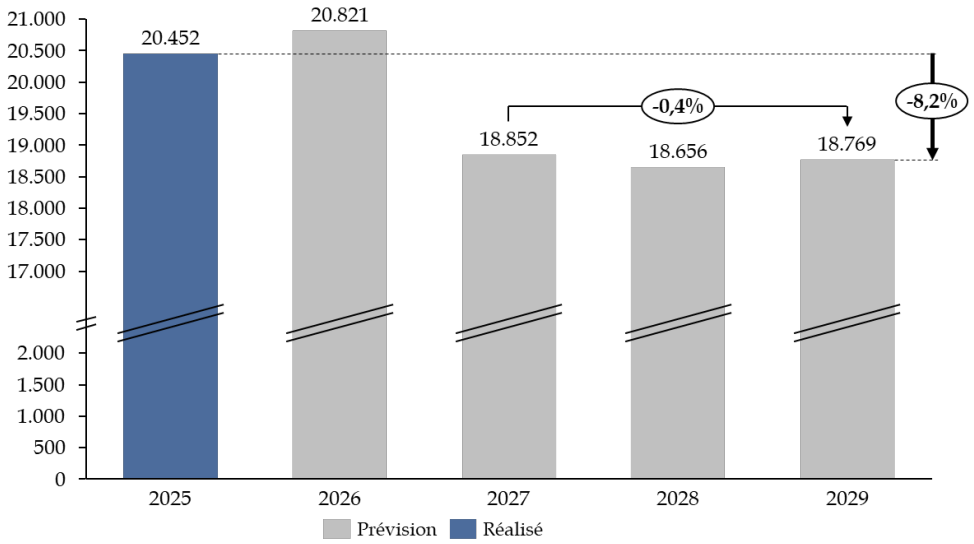


Source : commission des finances du Sénat

En conséquence, les crédits de la mission atteindraient, en 2027, un **plancher** en-deçà duquel il leur sera difficile de descendre sans affecter gravement la pérennité et l'efficacité de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est pourquoi **la trajectoire triennale prévisionnelle des crédits de la mission fait état d'une stabilité des crédits à compter de 2027**.

Trajectoire prévisionnelle des dépenses de la mission jusqu'en 2029

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances annexé au PLF 2027

II. LA DIMINUTION DES DÉPENSES DE LA MISSION INTERVIENT ALORS QUE LE TAUX DE CHÔMAGE ACTUEL ET PREVISIONNEL AUGMENTE A NOUVEAU

A. MALGRÉ LA DÉGRADATION DE LA SITUATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL, DES DÉPENSES DE GUICHET SOUMISES À UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE ACCRUE

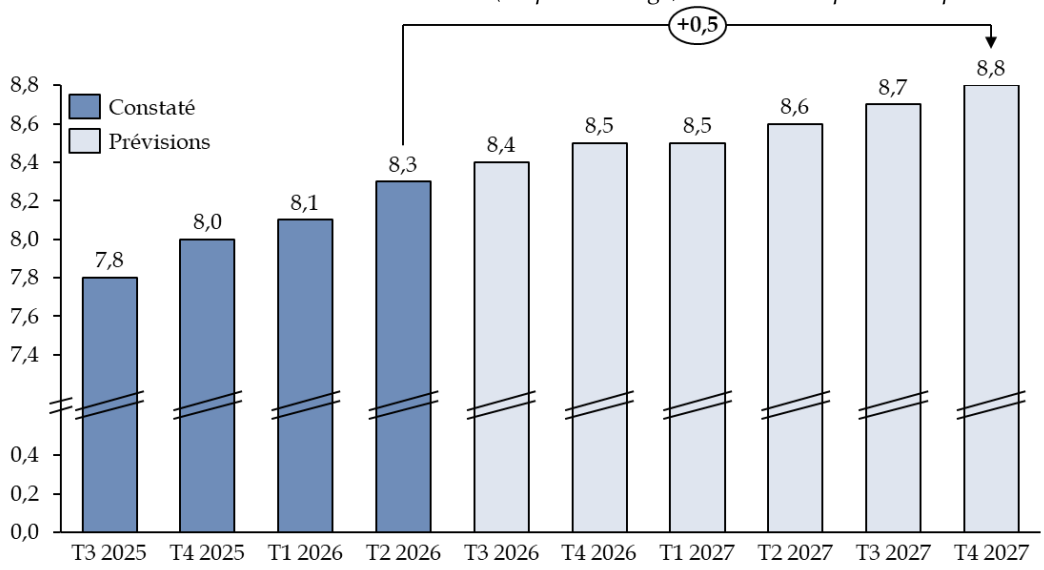
1. Le coût de l'indemnisation des demandeurs d'emploi prise en charge par l'État n'augmenterait pas, malgré la remontée attendue du chômage

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.

Tous les prévisionnistes s'accordent sur le constat : **l'évolution du taux de chômage est orientée à la hausse**. L'Unédic prévoit un taux de chômage à 8,8 % de la population active sur l'année 2027 ; la Banque de France, légèrement moins pessimiste, l'anticipe à 8,3 % en moyenne annuelle. Dans ses dernières prévisions, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) anticipe **une remontée du chômage de + 0,5 point d'ici 2027, pour atteindre là aussi 8,8 % de la population active**.

Évolution du taux de chômage entre mi 2025 et fin 2027

(en pourcentage, évolution en points de pourcentage)



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

Pourtant, les dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi, principalement au titre de **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, s'établiraient t à **2 043 millions d'euros en AE et en CP en 2027, soit un niveau légèrement inférieur (- 0,9 %) à celui de 2026** (2 062 millions d'euros).

Entendue par la rapporteure spéciale, la direction du budget a indiqué qu'une mesure paramétrique devrait être prise par voie réglementaire dans les prochains mois, afin de **limiter la hausse des dépenses de l'ASS**. Si le contenu de la mesure est encore en discussion, les documents budgétaires font état d'une « *réforme visant à une meilleure prise en compte des ressources des bénéficiaires* ».

La rapporteure spéciale en déduit qu'il s'agirait probablement d'un **élargissement de la « base ressources » de l'ASS**, définie à l'article R. 5423-2 du code du travail – ce qui devrait en effet conduire à diminuer les montants servis aux bénéficiaires de l'allocation où à limiter le nombre de ces derniers, induisant ainsi de possibles transferts vers le RSA.

2. Le coût des exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi représente désormais, hors apprentissage, plus de la moitié des crédits du programme 103

La mission « Travail, emploi et administration » 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** (980 millions d'euros en 2027) dite **TEPA** ;

- depuis 2026, la **réduction de cotisations salariales sur les heures supplémentaires** (2 437 millions d'euros en 2027). La loi de financement de la sécurité sociale pour 2026[1] ayant retiré cette exonération du champ des exceptions au principe de compensation, elle fait l'objet d'une première inscription sur les crédits de la mission dans le PLF pour 2027 ;

- **divers régimes d'exonération reposant sur des zonages**, tels que bassins d'emploi à redynamiser (BER), les zones de restructuration de la défense (ZRD) ou les zones « France ruralité revitalisation » (ZRR) – 84 millions d'euros en 2027 ;

[1] *Article 43 de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.*

- l'**aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise – ACRE** (91 millions d'euros en 2027) ;

- la **déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs** (366 millions d'euros en 2027) ;

- l'**aide à domicile employée par un particulier fragile** ou une association ou une entreprise, auprès d'une personne fragile (1 932 millions d'euros en 2027).

Le coût de ces exonérations « ciblées » diminuerait légèrement entre la LFI pour 2026 et le PLF pour 2027 (- 2,3 %). Dans le détail, la déduction TEPA augmenterait sensiblement (+ 10,9 %), de même que les exonérations zonées (+ 9,1 %) et les exonérations pour les particuliers employeurs (+ 78,5 %), sauf pour les catégories des particuliers employeurs « fragiles » pour lesquelles on constate une baisse de 6,1 %. Le coût de l'exonération sur les heures supplémentaires, nouvellement compensée en 2026, diminuerait légèrement en 2027 (- 0,2 %), tandis que l'exonération ACRE verrait son coût fortement diminuer (- 71,7 %).

Si le coût total des compensations d'exonérations par la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » est en légère baisse par rapport à la LFI 2026, c'est avant tout **en raison de la forte baisse de la compensation ACRE**, due à une mesure réglementaire prise courant 2026 restreignant le bénéfice du dispositif et à une mesure paramétrique à venir qui réduirait le taux d'exonération et la durée de bénéfice de l'exonération pour les futurs bénéficiaires de l'ACRE. La rapporteure spéciale s'étonne à ce titre que le Gouvernement **demande au Parlement de voter des baisses de crédits qu'il ne documente pas**.

Au total, **le coût des exonérations a considérablement crû depuis 2025, en raison des nouvelles compensations décidées par l'Assemblée nationale** dans le cadre du PLFSS 2026. La seule exonération sur les heures supplémentaires coûterait à l'État 2,4 milliards d'euros en 2027, alors qu'elle ne faisait l'objet d'aucune ouverture de crédits sur la mission avant 2026.

Si le coût des exonérations des stagiaires de la formation professionnelle (2,5 millions d'euros) et des contrats aidés dans le secteur marchand (1,9 million d'euros) est marginal en raison de la très forte diminution du nombre de leurs bénéficiaires, **l'augmentation du coût de l'exonération TEPA (+ 96 millions d'euros) est due à son élargissement**, sans laquelle son coût aurait diminué.

Les compensations d'exonérations ciblées représentent ainsi, hors exonération des cotisations salariales des apprentis (*cf. infra*), environ **6 milliards d'euros, soit 57 % des crédits du programme 103**. Ce taux s'élève à 69,6 % en tant compte de l'exonération dont bénéficient les apprentis.

3. Une baisse des dépenses liées à l'activité partielle intégralement due à l'extinction des dispositifs exceptionnels

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

En parallèle, le **dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD)** qui avait été fusionné en 2013 avec l'activité partielle, avait été réactivé en 2020 pour les entreprises confrontées à une réduction d'activité durable[1]. 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.

Enfin, **l'article 193 de la loi de finances pour 2025[2] 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.

Le recours à l'activité partielle, dont la direction du budget a indiqué qu'il avait probablement été surestimé en 2026, devrait se réduire encore en 2027, en particulier compte tenu des deux dispositifs temporaires auxquels les entreprises ne peuvent plus prétendre : une **baisse de 42,2 % est attendue sur l'APLD et une baisse de 28,8 % est prévue sur l'activité partielle « Rebond »**.

Si une baisse est également attendue sur l'activité partielle de droit commun (de 30,8 % par rapport à la LFI 2026), cette évolution tient néanmoins compte du paiement, en 2027, d'heures indemnisées au titre de **l'aide exceptionnelle à destination des entreprises de moins de 250 salariées ayant**

---

[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.*

subi les conséquences des incendies ou ayant fait l'objet d'une mesure de confinement ou d'évacuation[1].

B. L'INCAPACITÉ DE L'ÉTAT À MOBILISER SUFFISAMMENT D'INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE RISQUE D'AGGRAVER LES CONSEQUENCES SUR L'EMPLOI DE LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE

1. La dépense publique en faveur de l'alternance diminuerait à nouveau en 2027 en raison d'un ralentissement de ce dispositif

Les dépenses de l'État soutenant l'alternance – et en premier lieu l'apprentissage – ont été très élevées jusqu'en 2024. Elles ont depuis diminué, s'établissant à 4,3 milliards d'euros en 2026. En retenant le même périmètre, ce coût serait de **3,2 milliards d'euros pour 2027**, principalement en raison :

- d'abord, de la **forte diminution des crédits de paiement dédiés à l'aide à l'embauche** d'apprentis (- 18,7 %) ;

- ensuite, de la **diminution du coût pour la mission de la prise en charge des cotisations salariales** des apprentis, qui en sont exonérées (- 9,6 %) ;

- enfin, de la **suppression de la dotation de soutien de l'État à France compétences** (- 100 %), parallèlement au retour à l'équilibre de cet opérateur (*cf. infra*).

Évolution du coût de l'alternance pour la mission entre la LFI pour 2026 et le PLF pour 2027

(en millions d'euros)

	LFI 2026		PLF 2027		Évolution 2026/2025	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage	2 255	2 464	2 394	2 003	+ 6,2 %	- 18,7 %
France compétences	516	516	0	0	- 100,0 %	- 100,0 %
Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage	1 360	1 360	1 229	1 229	- 9,6 %	- 9,6 %
Exonération IR du salaire des apprentis (perte de recette estimée V&M tome II)	702		717		+ 2,1 %	
TOTAL	**4 833**	**4 340**	**4 340**	**3 232**	**- 10,2 %**	**- 25,5 %**

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

[1] *Décret n° 2026-776 du 14 août 2026.*

La diminution constatée des dépenses de la mission relative à l'apprentissage ne résulte pas, comme cela a été dit *supra*, d'un effort budgétaire prévu en 2027, mais de **l'effet en année pleine des mesures d'économies intervenues les années précédentes**.

Comme l'avait souligné l'économiste Bruno Coquet lors d'une table ronde organisée par la commission des finances sur ce sujet, « *les dépenses engendrées par ces apprentis seront réparties, puisque les contrats d'apprentissage durent treize mois en moyenne, sur l'année N+ 2 pour l'essentiel* (…) : ***les résultats des mesures votées en 2025 seront donc sensibles à la fin de 2027*** ».

Nous y sommes.

Toutefois, pour prendre la pleine mesure de l'évolution du soutien public à l'apprentissage ces dernières années, **il convient de retenir un périmètre plus large** – l'apprentissage étant principalement financé par France Compétences *via* les opérateurs de compétences (Opco).

Le « coût » de l'apprentissage pour les finances publiques, dans son acception la plus large – qui y inclut le coût des allègement généraux – avait atteint **24,1 milliards d'euros en 2024**[1], **avant de refluer en 2025** (22,2 milliards d'euros) et surtout en 2026 en raison de l'effet différé des coupes successives[2].

Cette année, le coût global de l'apprentissage s'établirait à 20,5 milliards d'euros. Or, si ce budget reste très élevé en valeur absolue en raison du nombre important d'apprentis – ce dont il est permis de se féliciter – **le coût unitaire réel par apprenti baisse et retrouverait en 2026 son niveau de 2019**[3]**.**

Il faut donc se garder de nouvelles coupes indiscriminées, qui pourraient avoir « *des conséquences fâcheuses* »[4]**.**

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

Le recul de l'emploi, amorcée en 2026, se poursuivra en 2027. L'OFCE[5] anticipe ainsi une hausse du taux de chômage d'environ 0,5 point, jusqu'à 8,8 % à fin 2027 (*cf. supra*). Les conjoncturistes anticipent « *environ* ***200 000 destructions nettes*** *d'emplois salariés dans le secteur marchand entre fin 2025 et fin 2027* », résultant « *d'abord d'une* ***activité peu dynamique***. »

---

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

[2] *Coquet B., OFCE* Policy Brief, *« L'apprentissage sous pression » n° 157, 5 mai 2026.*

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] *OFCE, « Poursuite du retournement du marché du travail : le chômage à 8,8 % fin 2027 »,* Perspectives 2026-2027 pour l'économie française*, octobre 2026.*

La dégradation est particulièrement marquée chez les 15-24 ans. Leur taux d'activité est stable, mais « *leur taux d'emploi recule d'un point en un an tandis que leur chômage augmente de 2,5 points* » au second semestre 2026.

Le taux de chômage retrouverait ainsi son niveau de fin 2018.

Certes, le nombre d'inscrits à France Travail a augmenté du fait de **l'entrée en vigueur de la loi sur le plein emploi**, qui prévoit depuis le 1er janvier 2025 l'inscription automatique auprès de France Travail des bénéficiaires du RSA, des jeunes accompagnés par les missions locales et des personnes en situation de handicap suivies par Cap emploi. Selon l'Insee[1], elle explique **près de la moitié de la hausse du taux de chômage depuis fin 2024 (+ 1 point)**.

La hausse du chômage n'en est pas moins réelle, et la résorption des politiques volontaristes en faveur de l'emploi que poursuit le PLF pour 2027 ne permettrait pas d'inverser cette tendance.

Les entrées en apprentissage ralentiraient sensiblement et ne permettraient pas de compenser les sorties : en raison de « *la réduction des dispositifs de la politique de l'emploi* »[2], les conjoncturistes mesurent une **diminution de 60 000 apprentis** entre fin 2025 et fin 2027. En 2026-2027, 27 000 personnes sortiraient d'activité, dont « ***7 000 du fait des réductions des politiques de l'emploi*** »[3].

Enfin, la rapporteure spéciale relève que **le ralentissement de la progression de la population active « *s'explique principalement par la suspension de la réforme des retraites*** *de 2023, avec un effet particulièrement marqué au dernier trimestre 2026* »[4] selon l'OFCE.

L'année 2027 verra donc à la fois une dégradation du taux de chômage et une dégradation du taux d'emploi.

---

[1] *Insee, « Au deuxième trimestre 2026, le taux de chômage augmente de 0,2 point et atteint 8,3 % »,* Informations rapides, *n° 192, août 2026.*

[2] *OFCE, « Poursuite du retournement du marché du travail : le chômage à 8,8 % fin 2027 »,* Perspectives 2026-2027 pour l'économie française, *octobre 2026.*

[3] Ibid.

[4] *Blog OFCE, « Réforme et suspension de la réforme des retraites : quels impacts sur les projections de population active à court et moyen terme », 30 janvier 2026.*

C. LE MAINTIEN INCOMPRÉHENSIBLE D'UN PRÉLEVEMENT SUR LA TRÉSORERIE DE L'UNÉDIC MALGRÉ UNE PRESSION ÉCONOMIQUE ACCRUE SUR L'ASSURANCE CHÔMAGE

1. Un nouveau prélèvement de l'État, malgré l'absence de document de cadrage

Pour des raisons que ne partage pas la rapporteure spéciale, le principe d'une reprise par l'État des excédents de l'Unédic avait été posé dans le document de cadrage de 2023 par lequel la Première ministre d'alors avait fixé les conditions de la négociation de la convention de l'assurance chômage[1].

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, de 3,35 milliards d'euros en 2025 et de 4,1 milliards d'euros en 2026[2]. **Pour 2027, il serait de 2 milliards d'euros (- 2,1 milliards d'euros)**.

Reprise d'excédents de l'Unédic
prévue et en cours de réalisation entre 2023 et 2027

(en millions d'euros)

	2023	2024	2025	2026	PLF 2027
Document de cadrage	2 000	2 500	3 000 < x < 3 200	3 500 < x < 4 100	-
Lois de finances et PLF 2025	2 000	2 600	3 350	4 100	2 000

Source : document de cadrage relatif à la négociation de la convention de l'assurance chômage et projet de loi de finances pour 2027

Cette trajectoire était, de 2023 à 2026, globalement conforme à la trajectoire du document de cadrage. Toutefois, dans la mesure cette dernière ne se poursuit pas après 2026, **aucun prélèvement n'était prévu à ce titre pour 2027**.

2. Prélèvement sur l'Unédic : une décision incompréhensible qui détourne au profit de l'État les ressources de l'Assurance chômage

Après une année 2026 déficitaire (à hauteur de 1,3 milliard d'euros) en raison du prélèvement de l'État (4,1 milliards d'euros), l'Assurance chômage connaîtrait en 2027 un **excédent de 1,4 milliard d'euros en l'absence de prélèvement**.

---

[1] *Document de cadrage relatif à la négociation de la convention de l'assurance chômage, juillet 2023.*
[2] *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 ; loi de finances pour 2026 – article 139.*

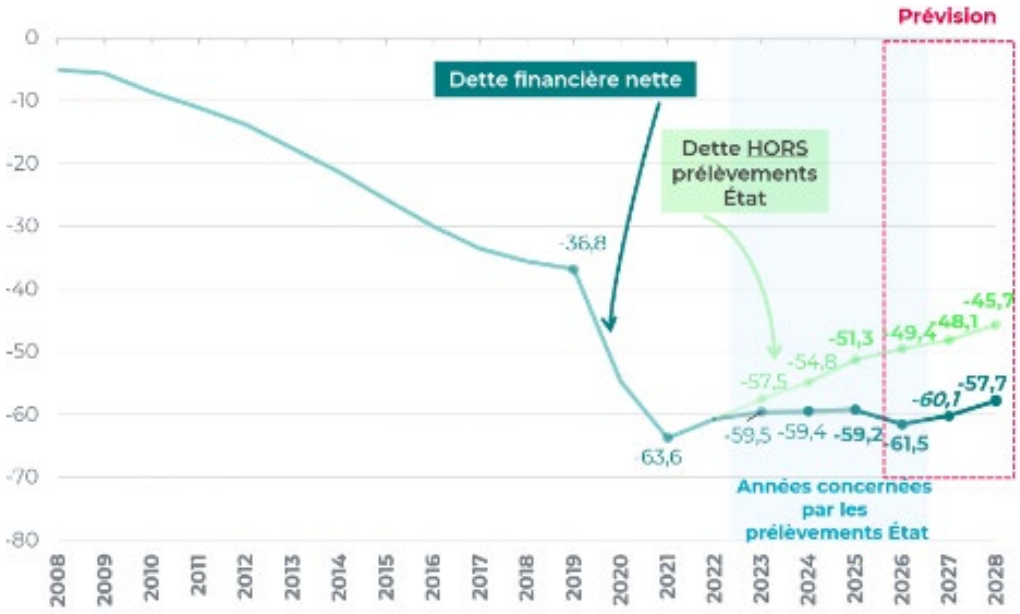
Dans ces circonstances, les moindres compensations versées par l'État, qui s'apparentent à un prélèvement sur les recettes de l'Unédic, visaient à **permettre l'équilibre financier du régime sans lui faire dégager d'excédent**.

Toutefois, le prélèvement sur les recettes de l'Unédic est fondé sur des prévisions désormais datées : en juin, l'excédent avant prélèvement de l'Unédic était attendu à 2 milliards d'euros pour 2027. Pour cette raison, le prélèvement sur ces recettes a été fixé à 2 milliards d'euros ; mais **le Gouvernement n'a pas tenu compte de la dégradation de la conjoncture** intervenue à l'automne et n'a pas révisé le montant du prélèvement.

Ainsi, le solde de l'Unédic après prélèvement de l'État serait d'environ – 600 millions d'euros.

Prévision d'évolution de l'endettement du régime d'assurance chômage entre 2022 et 2028

(en milliards d'euros)



Note : hypothèse d'une absence de prélèvement à partir de 2027.

Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic – octobre 2026

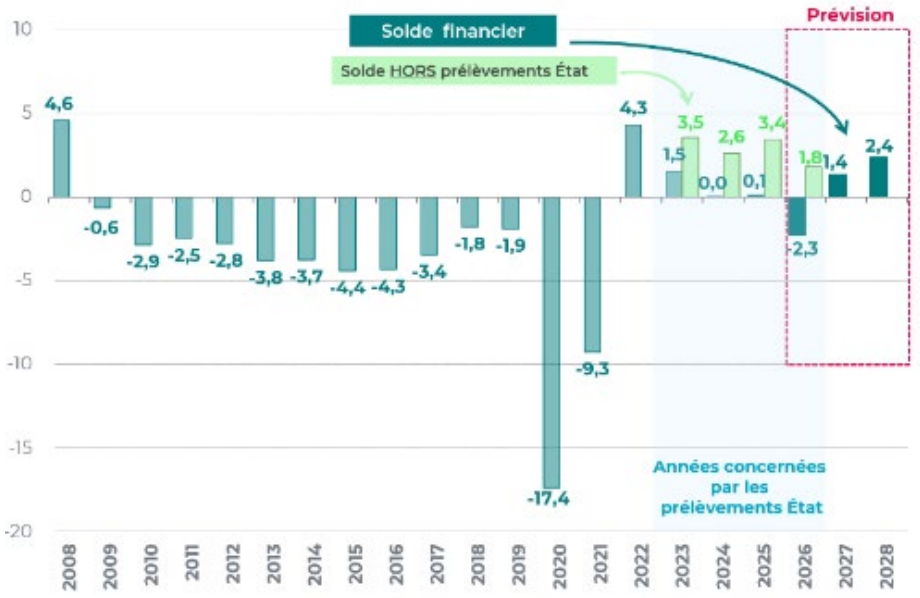
Ce retour en territoire déficitaire provoque en conséquence une **inversion de la courbe de désendettement de l'Unédic**. Ainsi, alors que la dette de l'Assurance chômage était d'environ 60,5 milliards d'euros à fin 2026, elle s'établirait à 60,7 milliards d'euros en 2027 après prélèvement de l'État, alors qu'elle aurait été de 60,1 milliards d'euros en l'absence de prélèvement.

La rapporteure spéciale considère que le prélèvement sur les recettes de l'Unédic ne se justifie pas : non seulement pour des raisons de principe mais aussi compte tenu du niveau d'endettement important de l'assurance chômage et de l'équilibre précaire des comptes de l'Assurance chômage alors que se dégrade la conjoncture. Elle relève qu'une partie de cette dette – environ un tiers – résulte de mesures décidées par l'État durant la crise sanitaire, et observe 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.

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. **C'est cela, la contracyclicité de l'assurance chômage.**

Prévision d'évolution du solde financier de l'Unédic avec et sans prélèvement de l'État entre 2022 et 2028

(en milliards d'euros)



Note : hypothèse d'une absence de prélèvement à partir de 2027.

Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic – octobre 2026

La rapporteure spéciale relève en outre que, depuis 2023, le remboursement des emprunts de moyen et long terme **n'a pas pu être effectué**. 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 2027, cette situation devrait se reproduire puisque **5,25 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**.

La rapporteure spéciale s'interroge également sur la portée de la « contribution » de l'Unédic aux politiques de l'emploi compte-tenu de la diminution sensible des crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ». 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 est difficile d'affirmer qu'il s'agit d'une contribution à une politique publique et non, plus **cyniquement, à un moindre déficit de l'État**.

Elle rappelle, enfin, que l'Unédic participe doublement au financement des politiques menées par l'État : outre une reprise de ses excédents, elle contribue à hauteur de 11 % de ses recettes au financement de France Travail.

DEUXIÈME PARTIE
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

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

(en millions d'euros)

	LFI 2026		PLF 2027		Évolution 2027/2026	
Programme 102	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Indemnisation demandeurs d'emploi	2 062	2 062	2 043	2 043	- 0,9 %	- 0,9 %
Subventions à France Travail	1 163	1 163	952	952	- 18,1 %	- 18,1 %
Financement missions locales	520	535	522	525	+ 0,4 %	- 1,9 %
Contrats aidés	34	36	30	31	- 11,2 %	- 13,9 %
dont PEC (secteur non-marchand)	*33*	*36*	*30*	*31*	*- 9,1 %*	*- 13,6 %*
dont CIE (secteur marchand)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0,0*	*0,0*
Insertion par l'activité économique (IAE)	1 396	1 414	1 315	1 317	- 5,8 %	- 6,9 %
dont ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	*916*	*924*	*947*	*948*	*+ 3,4 %*	*+ 2,6 %*
dont entreprises d'insertion (EI)	*224*	*226*	*229*	*229*	*+ 2,2 %*	*+ 1,3 %*
Dispositifs en faveur des personnes handicapées	430	427	437	437	+ 1,6 %	+ 2,3 %
dont entreprises adaptées (EA)	*430*	*427*	*432*	*432*	*+ 0,5 %*	*+ 1,2 %*
Territoire zéro chômeur de longue durée	69	69	63	63	- 8,4 %	- 8,4 %
Dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes	915	941	876	892	- 4,3 %	- 5,2 %
dont allocation "contrat d'engagement jeunes" (CEJ)	*755*	*755*	*708*	*708*	*- 6,2 %*	*- 6,2 %*
dont allocation "parcours contractualié d'accompagnement dans l'emploi et l'autonomie" (PACEA)	*43*	*43*	*42*	*42*	*- 2,3 %*	*- 2,3 %*
Programme 103	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Aides aux employeurs d'apprentis	2 255	2 464	2 394	2 003	+ 6,2 %	- 18,7 %
Exonérations contrats d'apprentissage	1 360	1 360	1 229	1 229	- 9,6 %	- 9,6 %
Activité partielle	220	220	152	152	- 30,9 %	- 30,9 %
Formation des salariés	8	24	0	20	- 100,0 %	- 15,3 %
dont FNE-Formation	*0*	*16*	*0*	*20*	*0,0*	*+ 28,2 %*
dont Transitions collectives	*8*	*8*	*0*	*0*	*0,0*	*0,0*
Dotation à France compétences	573	573	0	0	- 100,0 %	- 100,0 %
Exonérations diverses	6 008	6 008	6 187	6 187	+ 3,0 %	+ 3,0 %
dont déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires (TEPA)	*884*	*884*	*980*	*980*	*+ 10,9 %*	*+ 10,9 %*
dont réduction de cotisations salariales sur les heures supplémentaires (LFSS 2026)	*2 441*	*2 441*	*2 437*	*2 437*	*- 0,2 %*	*- 0,2 %*
dont exonérations zonées	*77*	*77*	*84*	*84*	*+ 9,1 %*	*+ 9,1 %*
dont aide aux créateurs et repreneurs d'entrprises (ACRE)	*321*	*321*	*91*	*91*	*- 71,7 %*	*- 71,7 %*
dont exonérations particulier-employeur	*205*	*205*	*366*	*366*	*+ 78,5 %*	*+ 78,5 %*
dont exonérations particulier-employeur fragile (mandataire et prestataire)	*2 260*	*2 260*	*2 298*	*2 298*	*+ 1,7 %*	*+ 1,7 %*

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

I. LES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI SERAIENT À NOUVEAU MISES À CONTRIBUTION EN 2027

A. DES MOYENS EN BAISSE 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 2027

Les financements versés à France Travail *via* la mission diminueraient sensiblement par rapport à la LFI pour 2026, traduisant deux évolutions en sens contraires : ainsi, la subvention pour charges de service public budgétée sur le programme 102 connaîtrait une importante baisse (**952 milliard d'euros, soit – 18,1 % par rapport à 2026**), alors que les transferts en provenance des programmes 102 et 103, qui s'établiraient à **2,25 milliards d'euros** pour 2027, augmenteraient de 4,2 % par rapport à 2026.

Les crédits alloués par l'État à France Travail enregistreraient donc une baisse de 3,6 % entre la loi de finances initiale pour 2026 et le projet de loi de finances pour 2027.

France Travail serait surtout confronté, en 2027, à une nouvelle **diminution de ses effectifs sous plafond**. Ils avaient déjà baissé de 515 équivalents temps plein travail (ETPT) en 2026. Dans le PLF pour 2027, le plafond d'emploi serait cette fois fixé à hauteur de 48 232 ETPT, soit une **baisse de 400 ETPT** par rapport à la LFI 2026 (pour laquelle le plafond était fixé à 48 632 ETPT). Ce recul correspondrait au **non-remplacement d'un départ à la retraite sur trois**.

Entendu par la rapporteure spéciale, France Travail ne nie pas la nécessité de participer à l'effort national par la baisse de sa dotation financière. Toutefois, l'opérateur relève que la **baisse de ses effectifs** risque d'entraîner une dégradation du service rendu aux usagers.

En effet, l'engagement pris par l'opérateur dans le cadre de la loi pour le plein emploi[1], 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. 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.

L'administration souligne en revanche que France Travail est le premier opérateur de l'État en termes d'effectifs et qu'**une contribution à hauteur de 1 % de son plafond d'emplois ne semble pas excessive**. Sur le

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

plan budgétaire, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) affirme que la baisse de la SCSP de l'opérateur est à mettre au regard, d'une part, de **l'augmentation mécanique de 83 millions d'euros de la contribution de l'Unédic** au titre des contributions des employeurs et des salariés à l'assurance chômage et d'autre part, **de l'accomplissement d'un grand nombre de chantiers de la loi pour le plein emploi** et de la diminution attendue des dépenses de l'opérateur pour le compte des membres du réseau pour l'emploi (RPE).

La rapporteure spéciale considère quant à elle que l'augmentation de la contribution de l'Unédic alors que celle de l'État diminue est une **preuve supplémentaire du désengagement de l'État**, qui reporte ses charges sur les assurances sociales tout en leur reprenant leurs recettes.

La DGEFP souligne toutefois que la mise en œuvre par France Travail d'une démarche interne d'efficience a permis le **redéploiement de près de 3 000 ETP au profit notamment de l'accompagnement intensif** des demandeurs d'emploi, de la prospection des employeurs et du contrôle de la recherche d'emploi, et le recentrage des dépenses d'intervention sur les dispositifs les plus efficients au travers de la systémisation des mesures d'impact et de leur rapprochement aux coûts des dispositifs évalués.

2. Une capacité réduite des missions locales à accompagner les jeunes vers l'emploi

Les crédits de fonctionnement du réseau des missions locales recouvrent l'ensemble des moyens de fonctionnement attachés à l'activité de des mission locales, que la loi pour le plein emploi a confortées dans leur rôle **d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans**. Pour 2027, les crédits de fonctionnement du réseau des missions locales prévus en PLF s'établissent à **522,1 millions d'euros en AE** (– 4,3 %par rapport à la LFI pour 2026) et à **525,4 millions d'euros en CP** (– 6,2 % par rapport à la LFI 2026).

Selon la DGEFP, ces crédits devraient permettre de financer la stabilité des entrées en contrats d'engagement jeunes (CEJ) par rapport à l'année 2026, à hauteur de 188 840 nouveaux bénéficiaires accompagnés par les missions locales en 2027.

La rapporteure spéciale relève toutefois que **le nombre de jeunes accompagnés en CEJ par les missions locales a diminué ces dernières années,** passant de 200 591 en 2025 à 188 000 en 2026. Compte-tenu du contexte actuel de remontée du chômage, en particulier chez les jeunes – particulièrement touchés par l'épuisement de la dynamique de l'alternance notamment – il semble pertinent de **garantir la capacité d'action des missions locales à un niveau supérieur à celui de 2026**.

La rapporteure spéciale souligne toutefois que cela **ne doit pas exonérer les missions locales de la recherche d'une plus grande efficience**. Cette dernière doit se traduire par une amélioration de la qualité de l'accompagnement, notamment par l'inscription de manière la plus systématique possible d'expériences professionnelles (immersions et contrats courts) durant les parcours, ainsi qu'une **orientation plus volontariste vers l'apprentissage** et la multiplication des contacts avec les entreprises, en vue d'améliorer l'insertion durable sur le marché du travail.

B. LES DISPOSITIFS D'EMPLOI AIDÉS 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 ont consisté 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 a été justifiée par une faible efficience de ces dispositifs, ainsi que d'effets d'aubaines.

En tout cas pour les contrats aidés dans **le secteur marchand** (les « contrats uniques d'insertion » et « contrats initiatives emploi » – CUI et CIE), **l'effet d'aubaine**[1] **était élevé et naturellement supérieur** à celui observable pour les contrats aidés dans le secteur non-marchand (dits « parcours emplois compétences » – PEC). 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**[2]**.**

La LFI pour 2025 a prévu **l'extinction des CUI-CIE**, pour lesquels il n'est plus prévus de crédits en 2027. Poursuivant dans cette voie, le projet de loi de finances pour 2027 prévoit une nouvelle **baisse des crédits dédiés aux contrats aidés dans le secteur non-marchand**, puisqu'ils passeraient de 33,7 millions d'euros en AE et 36 millions d'euros en CP à 29,6 millions d'euros en AE et 31,7 millions d'euros en CP dans le secteur non-marchand, soit une diminution de 9,1 % en AE et de 13,6 % en CP. **En conséquence, le nombre d'entrées en PEC en 2027 serait de 13 425, alors qu'il était de 16 000 en 2026 (soit une baisse de 16 %)** et de 50 000 en 2025.

Les emplois francs sont quant à eux un dispositif réglementaire[3] consistant en une **aide à l'embauche pour les employeurs recrutant des**

---

[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.*

[2] *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.*

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

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 sont susceptibles de faire l'objet. Ayant fait l'objet de revues de dépenses en 2024[1], 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 2027 (nuls en AE et de 20,2 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 génère[2].

2. Les moyens alloués à l'insertion par l'activité économique (IAE) seraient contraints bien que le chômage remonte

Les crédits dédiés à l'insertion par l'activité économique (IAE) sont **prévus en baisse pour 2027**. Ils s'établiraient en effet à 1 314,6 millions d'euros en AE et à 1 317,1 millions d'euros en CP dans le présent projet de loi de finances, soit une **diminution par rapport aux crédits budgétés dans la LFI pour 2026 (- 5,9 % en AE et – 6,8 % en CP)**.

La proposition initiale du PLF 2026 prévoyait une **baisse beaucoup plus importante, de l'ordre de 28,9 % en AE et de 11,0 % en CP**. Toutefois, le Sénat avait proposé de rétablir une part importante des crédits de l'IAE pour atténuer cette mesure. Face à l'incompréhension du secteur et des élus, le Gouvernement avait finalement cédé, en inscrivant **103 millions d'euros d'AE et 110 millions de CP supplémentaires**.

En 2027, **la baisse attendue des crédits de l'IAE concernerait surtout les ateliers et chantiers d'insertion (ACI)**, qui constituent le principal dispositif d'IAE en termes de crédits et de personnes accompagnées : leurs crédits diminueraient de 8,3 % en AE et de 9,5 % en CP. En revanche, **les enveloppes dédiées aux autres dispositifs – à une exception près – connaitraient plutôt une hausse** : de 2,6 % en CP pour les entreprises d'insertion (EI) ou encore de 6,4 % en CP pour les entreprises de travail temporaires d'insertion (ETTI).

L'exception à cette règle concerne les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI), dont l'expérimentation, qui arrive à échéance fin 2026, ne serait pas renouvelée. La rapporteure spéciale le regrette, dans la mesure où cette formule, qui a fait l'objet d'une évaluation dans des conditions

---

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

[2] « *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.*

sous-optimales, peut constituer une solution pour certaines personnes privées d'emploi, et cela pour un coût très faible pour les finances publiques.

Évolution des crédits alloués aux structures d'insertion par l'activité économique entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en millions d'euros et en pourcentages)

	LFI 2026		PLF 2027		Évolution 2027/2026	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	1 033,5	1 048,2	947,4	948,1	- 8,3 %	- 9,5 %
Associations intermédiaires (AI)	22,2	22,4	22,3	22,3	+ 0,6 %	- 0,2 %
Entreprises d'insertion (EI)	221,5	223,1	229,0	229,0	+ 3,4 %	+ 2,6 %
Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)	64,1	64,7	68,8	68,8	+ 7,4 %	+ 6,4 %
Entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)	9,6	9,6	0,0	0,0	- 100,0 %	- 100,0 %
Autres dispositifs	45,7	45,9	47,1	48,9	+ 3,1 %	+ 6,6 %
TOTAL	**1 396,4**	**1 413,8**	**1 314,6**	**1 317,1**	**- 5,9 %**	**- 6,8 %**

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

L'observation de l'exécution des crédits de la mission lors des derniers exercices clos (2024 et 2025) montre une tendance à la **sous-consommation des crédits ouverts** au titre de l'IAE.

Ainsi, en 2025 sur les 1 389,1 millions d'euros en CP ouverts pour l'ensemble des dispositifs d'IAE, seuls 1 199,4 millions d'euros avaient été consommés (soit un **écart de 189,7 millions d'euros** et un taux de consommation de 86 %). La tendance est la même s'agissant des effectifs, puisque sur les 84 911 ETP prévus en 2025, **seuls 82 432 ETP ont bien été accompagnés par les structures**.

En comparant les prévisions pour 2027 au réalisé en 2025, **les moyens apparaissent plutôt stables** : les crédits de paiement ne diminueraient pas de 96,7 millions d'euros mais augmenteraient de 68,8 millions d'euros. Il n'en reste pas moins que les sous-exécutions sont souvent le fait même de l'État qui applique une mise en réserve à ses crédits, et **qu'avec un niveau de crédits prévus inférieur, le niveau de l'exécution 2027 ne pourra qu'être lui aussi inférieur** à celui des années précédentes.

Évolution des crédits et des effectifs de l'IAE entre le PLF 2027 et les dernières exécutions connues

(en millions d'euros, en EPTP et en pourcentage)

	2024		2025		2027	Évolution PLF 2027 / réalisé 2025	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	M €	%
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)							
Crédits (CP)	1 053,2	982,6	986,2	884,6	948,1	63,5	7,2 %
Effectifs	42 257	38 815	39 152	38 560	36 155	- 2 405	- 6,2 %
Associations intermédiaires (AI)							
Crédits (CP)	30,4	24,6	29,2	20,2	22,3	2,1	10,4 %
Effectifs	18 027	13 546	13 478	12 804	12 691	- 113	- 0,9 %
Entreprises d'insertion (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)							
Crédits (CP)	360,0	306,4	360,9	284,7	297,8	13,1	4,6 %
Effectifs	37 955	30 767	30 408	29 328	29 043	- 285	- 1,0 %
Entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)							
Crédits (CP)	13,0	11,2	12,8	9,9	0,0	- 9,9	- 100,0 %
Effectifs	1 988	1 486	1 873	1 740	0	- 1 740,0	- 100,0 %
TOTAL							
Crédits (CP)	1 456,6	1 324,8	1 389,1	1 199,4	1 268,2	68,8	5,7 %
Effectifs	100 227	84 614	84 911	82 432	77 889	- 4 543	- 5,5 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et la note d'exécution budgétaire 2025

Entendue par la rapporteure spéciale, la fédération des entreprises d'insertion (FEI) s'inquiète néanmoins de la **diminution globale des crédits dédiés à l'IAE dans le contexte actuel de remontée du chômage**. Toujours selon la FEI, cette baisse de budget aurait pour conséquence directe la **suppression d'environ 4 000 emplois**, auxquels s'ajoutent les permanents qui accompagnent les salariés en insertion.

Ces chiffres apparaissent corroborés par la comparaison avec l'exécution 2025 (- 4 543 ETPT).

3. L'expérimentation « Territoires zéro chômeurs » : un maintien des crédits qui interroge

Les efforts demandés à l'ensemble des dispositifs de soutien à l'emploi, même les plus efficients, sont moins compréhensibles encore compte-tenu du maintien parallèle de **crédits dédiés à l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », qui n'a pas été reconduite**.

Le PLF pour 2027 prévoit en effet de maintenir **63 millions d'euros en AE et en CP** au titre de l'expérimentation, en légère baisse par rapport à 2026 (69 millions d'euros en AE et CP, soit - 8,4 %).

L'expérimentation devrait en toute rigueur arriver à son terme le 31 décembre 2026[1], en l'absence de prolongation supplémentaire par le Parlement. Une proposition de loi est à l'examen devant les chambres, mais elle n'a pour l'instant pas été adoptée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat[2].

En l'absence de texte voté par le Parlement, la rappporteure spéciale s'étonne de la présence de crédits dédiés sur la mission. **Elle considère que cette expérimentation ne devrait pas être priorisée compte-tenu du coût très important** des emplois créés par l'expérimentation. En effet, selon la DGEFP, le coût brut d'un emploi est de :

- 21 000 euros par ETP et par an pour l'État et 3 150 euros par ETP pour les départements au titre de la contribution au développement de l'emploi (CDE) ;

- 6 600 euros par ETP et par an au titre de la dotation d'amorçage.

Il convient en outre de tenir compte du complément temporaire d'équilibre (CTE) permettant de compenser tout ou partie du déficit courant des entreprises à but d'emploi (EBE) qui recrutent les chômeurs de longue durée et des frais de gestion de l'association gestionnaire, à hauteur de 2,8 millions d'euros en 2025 selon la Cour des comptes.

Un emploi en EBE coûte ainsi à l'État et aux conseils départementaux 28 526 euros bruts par ETP et par an en 2023. Le coût net de ces emplois (tenant compte des moindres dépenses d'indemnisation de la perte d'activité) est d'environ 13 700 euros par ETP et par an, auquel il faut ajouter la dotation d'amorçage, soit 20 000 euros par ETP et par an, selon le rapport du comité scientifique.

Ces coûts très élevés par ETP s'expliquent par le fait que les bénéficiaires de l'expérimentation travaillent rarement à temps complet.

Pour une efficacité non réellement démontrée relativement à d'autres types d'emplois aidés, le coût de l'expérimentation est donc largement supérieur à celui d'autres dispositifs, comme les emplois créés par les entreprises d'insertion, dont le coût brut est d'environ 14 000 euros par an et par ETP selon la FEI.

[1] *Article 204 de la loi de finances pour 2026.*
[2] *Proposition de loi n° 1326 de M. Stéphane Viry, député.*

II. UNE POLITIQUE DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE QUI REVIENDRAIT ENFIN À L'ÉQUILIBRE EN 2027

A. FRANCE COMPÉTENCES AFFICHERAIT ENFIN, EN 2027, UN EXCÉDENT HORS DOTATION DE L'ÉTAT

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 préexistants[2].

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 (Cnefop), 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 12,7 milliards d'euros en 2026. 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 2026

(en millions d'euros)

RESSOURCES	**12 723**
Contributions	12 161
dont Cufpa et CSA	*11 552*
dont autres contributions	*609*
Excédent de trésorerie	0
Dotation de l'État	464
Reports de crédits PRIC	43
Autres	55
EMPLOIS	**12 205**
Formation des demandeurs d'emploi	527
Transitions Pro	435
Projets de reconversion et de transition professionnelle	47
Conseil en évolution professionnelle	110
Alternance	8 387
dont péréquation inter-branches	*4 648*
dont actions de l'alternance	*3 600*
dont aide au permis de conduire	*5*
dont dotation régions "fonctionnement des CFA"	*44*
dont dotation régions "investissement des CFA"	*90*
dont financement complémentaire CNFPT	*0*
Compte personne de formation	1 359
Fonds divers	1 285
Dépenses de fonctionnement	22
Dépenses d'investissement	3
Intérêt sur concours bancaires	30
SOLDE PRÉVISIONNEL	**+ 518**

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

Entre 2020 et 2025, comme l'a souligné la Cour des comptes[1], la **très forte dynamique des entrées en apprentissage**, dispositif passé d'un fonctionnement contingenté à un fonctionnement en enveloppe ouverte avec la loi « Avenir professionnel »[2] de 2018 et « dopé » par l'élargissement du bénéfice de l'aide exceptionnelle aux employeurs aux entreprises de plus de 250 salariés et aux apprentis de l'enseignement supérieur, a contribué à

[1] *Cour des comptes, référé S2022-072, France Compétences, une situation financière préoccupante, 9 juin 2023.*

[2] *Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.*

alourdir considérablement les charges de l'opérateur, sans que ses ressources ne bénéficient d'une évolution comparable.

2. En 2027, l'État ne verserait pas de dotation à France compétences 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.

Les budget 2025 et 2026, le financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle a toutefois fait l'objet d'importantes mesures d'économies. Ces moindres charges pour France compétences ont ainsi permis de **réduire significativement la dotation versée par l'État à l'opérateur**.

La dotation à France compétences budgétée dans la LFI pour 2025 s'est ainsi établie à environ **913 millions d'euros.** Elle s'est établie à **673 millions d'euros** en 2026. En 2027, pour la première fois depuis 2022, aucune dotation de soutien à France compétences n'est inscrite sur les crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ».

Évolution du montant de la subvention versée à France Compétences

(en millions d'euros)

2021	2022	2023	2024	2025	LFI 2026*	PLF 2027*
0	4 000	1 596	1 350	850	573	0

* Selon les données du projet annuel de performances annexé au PLF 2027

Source : commission des finances du Sénat

Au contraire, France compétences étant de nouveau à l'équilibre, depuis 2026, les économies que le présent projet de loi continue de faire porter à l'opérateur sont **maintenant captées par l'État, qui propose à l'article 42 du PLF 2027 d'écrêter la Cufpa** revenant à France compétences pour la reverser sur le budget général.

Ce serait ainsi **1,1 milliard d'euros** qui ferait l'objet d'un écrêtement en 2027. Dans le texte initial du projet de loi, cet écrêtement à visiblement été **calibré pour permettre à France compétences de rester à l'équilibre**, tout en captant ses excédents au profit de l'État. Si la rapporteure spéciale comprend que l'État cherche une compensation pour le soutien qu'il a apporté à

l'opérateur ces dernières années afin de contribuer à financer les conséquences de ses politiques, elle souligne l'importance que France compétences ne soit pas conduit au déficit par ce prélèvement.

En tout état de cause, même si tel n'était pas le cas, France compétences sera, en 2027, conduit à emprunter pour financer son besoin de trésorerie compte tenu de la suppression de la dotation de l'État et du plafonnement de la Cufpa.

Comme en ce qui concerne l'Unédic, la rapporteure spéciale dénonce le fait que l'État opère, à nouveau, des ponctions sur des prélèvements sur le travail – au point, de surcroît, de faire courir à ces organismes sociaux le risque de se retrouver en situation déficitaire.

B. LE PLF POUR 2027 COMPORTE, UNE FOIS ENCORE, DE NOMBREUSES MESURES DE RATIONALISATION DU FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. Après de multiples mesures de régulation financière du CPF depuis 2022, un énième coup de rabot en 2027

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].

Pour maîtriser les dépenses liées au CPF et juguler la fraude, diverses mesures de régulation budgétaires ont été adoptées entre 2024 et 2026.

[1] *Référé précité du 5 avril 2022.*
[2] *Cour des comptes, France compétences, une situation financière préoccupante, 5 avril 2022.*

Les mesures de régulation du CPF depuis 2024

1) L'instauration d'un « ticket modérateur » pour le titulaire. Ce « reste à charge » obligatoire est de 100 €. Les demandeurs d'emploi et les titulaires bénéficiant d'un co-financement de leur formation en sont exemptés.

2) Diverses restrictions d'éligibilité. En 2025, les formations destinées aux créateurs et repreneurs d'entreprises (ACRE) ont cessé d'être éligibles de droit au CPF ; en 2026, l'éligibilité des permis de conduire du groupe léger au CPF a été restreint aux seuls demandeurs d'emploi ou titulaires bénéficiant d'un co-financement.

3) Le plafonnement des droits mobilisables. En 2026, la mobilisation des droits au CPF a été plafonné pour le suivi de formations inscrites au répertoire spécifique (1 500 €), pour les bilans de compétences (1 600 €) et pour les permis de conduire du groupe léger (900 €).

Source : rapport n° 887 d'Emmanuel Capus sur la régulation du CPF (2026)

Ces mesures ont globalement atteint leurs objectifs d'économies budgétaires : selon le rapport récent remis par Emmanuel Capus, alors rapporteur spécial, sur la régulation du CPF[1], **leur impact cumulé s'établit en effet autour d'1 milliard d'euros**.

Impact budgétaire des mesures de régulation instituées depuis 2024

(en millions d'euros)

Mesure de régulation	Impact budgétaire	
	Première année	Année pleine
Participation forfaitaire obligatoire (RAC)	191	177
Plafonnement des droits mobilisables	342	410
dont répertoire spécifique	292	350
dont bilans de compétences	50	60
Inéligibilité ACRE	60	60
Restriction d'éligibilité et plafonnement permis de conduire	252	302
TOTAL	**845**	**949**

Source : rapport n° 887 d'Emmanuel Capus sur la régulation du CPF (2026)

Le projet de loi de finances pour 2027 s'inscrit dans la même démarche, puisque **son article 89 prévoit de nouvelles mesures d'économies**. Il est d'abord prévu de soumettre, à quelques exceptions près, les demandeurs d'emploi au « **ticket modérateur** » du titulaire, dont le montant serait d'ailleurs porté par décret à 150 euros – il en est attendu une **économie de 150 millions d'euros**. Il est également prévu de permettre, dans de très nombreux cas, une majoration de ce ticket modérateur, à hauteur de 350 euros,

[1] *Rapport n° 887 (2025-2026) fait par M. Emmanuel Capus au nom de la commission des finances du Sénat sur la régulation du compte personnel de formation (CPF), juillet 2026.*

pour les titulaires en emploi – il en est attendu un **rendement de 200 millions d'euros**.

Conformément aux recommandations du rapport d'Emmanuel Capus, il est prévu que lorsque la formation suivie fait l'objet d'un co-financement ou lorsqu'elle correspond à des priorités de politiques publiques (secteurs en tension ou compétences stratégiques), **le titulaire soit exonéré** du ticket modérateur.

Toutefois, l'ampleur de ces exonérations est encore inconnue, en l'absence de mesure réglementaire, et sera probablement très restreinte afin de **maximiser l'impact budgétaire de la mesure**. En tout état de cause, l'impact cumulé de l'extension du ticket modérateur aux demandeurs d'emploi et de la création d'un ticket modérateur majoré **atteindrait 350 millions d'euros**.

2. Une mise en extinction du plan d'investissement dans les compétences (PIC) à compter de 2027

La majorité des dépenses liées au PIC sont budgétées au sein de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ». Outre le volet national, des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) ont également été contractualisés avec les régions.

En 2027, il est mis fin au volet national du PIC.

Quant aux crédits des PRIC, ils seraient nuls en AE, les CP budgétés étant fixés à 40,4 millions d'euros au titre de restes à payer. Ils seraient néanmoins complétés par des crédits de fonds de concours versés par France compétences, à un niveau de **346 millions d'euros en CP**.

En raison de la contrainte budgétaire, **il est mis fin à l'effort d'investissement porté par les PRIC**, un an plus tôt qu'initialement envisagé. Aussi, l'article 88 du présent projet de loi de finances prévoit-il que le fonds de concours de France compétences n'abonde le budget de l'État à cette fin que pour les engagements conclus avant le 31 décembre 2026. Il en résulterait ainsi une **économie de 210 millions d'euros**.

L'attention de la rapporteure spéciale 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. La rapporteure spéciale constate avec satisfaction que **les crédits seraient maintenus à leur niveau de 2026, c'est-à-dire 71 millions d'euros** en CP.

C. LE SOUTIEN PUBLIC À L'APPRENTISSAGE, DÉSORMAIS SOUS PRESSION, NE DOIT PLUS ÊTRE RABOTÉ

1. Le Gouvernement propose de stabiliser le barème de l'aide à l'embauche des apprentis

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

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 2022[1] 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 salariés[2] **jusqu'au niveau bac + 5**.

---

[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.*

Contrairement à l'aide unique, l'aide exceptionnelle instaurée dans le cadre de la crise sanitaire, et depuis reconduite, **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.

Le niveau conséquent du soutien public à l'embauche des apprentis a constitué le **principal accélérateur de la croissance de l'apprentissage**[1]**, notamment mais pas seulement 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.**

Cela a mécaniquement puissamment favorisé la baisse du chômage des jeunes et contribué à une meilleure professionnalisation de l'enseignement, pour tous les niveaux de qualification mais en particulier de l'enseignement supérieur.

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

Poussé par la contrainte budgétaire à rationaliser le soutien public à l'apprentissage, le Gouvernement a pris, début 2025, un **décret**[2] **réformant le barème de l'aide à l'embauche des apprentis**, dans lequel il en modifiait le barème afin de réaliser des économies.

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 %).

---

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

[2] *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.*

En 2026 en revanche, la baisse des crédits dédiés à l'aide à l'embauche a été **significative en AE (- 969 millions d'euros) et en CP (- 1 063 millions d'euros)**, puisqu'ils reculeraient de 31 %. Cela est dû à l'effet en année pleine de la réforme du barème de 2025, mais également à la prise d'un nouveau décret[1] diminuant une nouvelle fois le niveau de l'aide :

- pour les entreprises de moins de 250 salariés, de 5 000 euros à **4 500 euros** pour l'embauche d'un apprenti de niveau bac + 2 ou moins et à **2 000 euros** pour l'embauche d'un apprenti de niveau bac + 3 ou plus ;

- les entreprises de plus de 250 salariés, de 2 000 euros à **1 500 euros** pour un niveau entre bac et bac + 2 et à **750 euros** à partir du niveau bac + 3.

Le PLF pour 2027 prévoit quant à lui une légère augmentation des AE (+ 6,2 %) mais une nouvelle baisse en CP (- 18,7 %). Cette budgétisation repose sur l'hypothèse d'une baisse du nombre d'entrées en apprentissage en 2026, stabilisée en 2027. Le nombre de contrats d'apprentissage a en effet diminué de 5 % en 2025 ; cette baisse se poursuivrait en 2026, puisque la DGEFP indique qu'à fin juillet, 137 000 contrats ont commencé depuis le début de l'année, soit **une baisse de 4,3 % sur un an**.

[1] *Décret n° 2026-168 du 6 mars 2026 relatif à l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis.*

Régime des aides à l'embauche des apprentis

<table>
<tr><th colspan="2">Avant 2023 – Juxtaposition de l'aide unique et de l'aide exceptionnelle</th></tr>
<tr><th>Aide unique</th><th>Aide exceptionnelle</th></tr>
<tr><td>Contrats conclus à compter du 1er janvier 2019</td><td>Contrats conclus entre le 1er juillet 2020 et le 31 décembre 2022</td></tr>
<tr><td>Entreprises du secteur privé de moins de 250 salariés</td><td>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</td></tr>
<tr><td>Contrat d'apprentissage pour la préparation d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle de niveau inférieur ou égal au bac</td><td>Contrat d'apprentissage pour la préparation d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle jusqu'au niveau bac + 5</td></tr>
<tr><td>4 125 euros la 1ère année
2 000 euros la 2ème année
1 200 euros la 3ème année</td><td>Uniquement la 1ère année du contrat
5 000 euros pour un mineur ; 8 000 euros pour un majeur
À compter de la 2e année, seules perçoivent une aide les entreprises éligibles à l'aide unique</td></tr>
<tr><th colspan="2">À compter de 2023 – « Fusion » de l'aide unique et de l'aide exceptionnelle</th></tr>
<tr><td colspan="2">Contrats conclus après le 1er janvier 2023</td></tr>
<tr><td>Entreprises du secteur privé de moins de 250 salariés</td><td rowspan="2">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</td></tr>
<tr><td>Contrat d'apprentissage pour la préparation d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle de niveau inférieur ou égal au bac</td></tr>
<tr><td colspan="2">Uniquement la 1ère année du contrat
6 000 euros</td></tr>
<tr><th colspan="2">À compter de 2025 – Révision du barème de l'aide fusionnée</th></tr>
<tr><td colspan="2">Contrats conclus après le 22 février 2025</td></tr>
<tr><td colspan="2">Uniquement la 1ère 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</td></tr>
<tr><th colspan="2">À compter de 2025 – Révision du barème de l'aide fusionnée</th></tr>
<tr><td colspan="2">Contrats conclus après le 7 mars 2026</td></tr>
<tr><td colspan="2">Uniquement la 1ère année du contrat
Pour les entreprises de moins de 250 salariés : 4500 euros sous le niveau bac + 2 ; 2 000 euros à partir du niveau bac + 3
Pour les entreprises de plus de 250 salariés : 2 000 euros pour un niveau infra bac ; 1 500 euros pour un niveau entre bac et bac + 2 ; 750 euros à partir du niveau bac + 3</td></tr>
</table>

Source : commission des finances du Sénat

2. Les mesures de régulation des coûts pédagogiques ayant fragilisé de nombreux CFA, un soutien public est aujourd'hui 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 (Opco) 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)[1], 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 CFA[2] par les inspections, il a été procédé à **trois baisses 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 moyenne[3], 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.

En outre, **l'article 192 de la loi de finances pour 2025** a introduit 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. Cette mesure a permis d'alléger les dépenses de France compétences de **375 millions d'euros en CP en 2025**.

---

[1] *IGF-Igas, Les modalités de financement des centres de formation d'apprentis, juillet 2023.*

[2] Ibid.

[3] *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.*

La conséquence de ces coups successifs et indiscriminés de rabot est que de nombreux CFA sont aujourd'hui en difficulté, **les NPEC retenus au terme des baisses intervenues depuis 2023 étant parfois insuffisants** pour permettre aux CFA de faire face à leurs charges.

Ainsi, l'économiste Bruno Coquet relevait dans son récent *Policy Brief* pour l'OFCE que **« *la compression du financement des coûts pédagogiques atteint ses limites* » et que de nouvelles coupes pourraient avoir des effets fâcheux :** « *il pourrait en résulter des difficultés débouchant sur une contraction de l'offre de formation que la loi de 2018 voulait développer, potentiellement indésirable en quantité comme en qualité, avec à la clé des destructions d'emplois dans le secteur*. »[1]

C'est pourquoi le PLF 2027 prévoit la **création d'un fonds national de soutien aux centres de formation d'apprentis (CFA)**, financé par France compétences via un fonds de concours, à hauteur de 45 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25 millions d'euros en crédits de paiement. Ce fonds a notamment vocation à soutenir les CFA qui connaissent des difficultés économiques durables en raison de la baisse de leurs financements ces dernières années.

En outre, il est également prévu la création d'une enveloppe à la main de l'État pour **majorer les NPEC des contrats d'apprentissage dans les formations jugées prioritaires**, afin de soutenir l'offre de formation dans les secteurs en tension ou à prioriser. Cette enveloppe serait dotée de **85 millions d'euros en AE.**

[1] *Coquet B., OFCE* Policy Brief, *« L'apprentissage sous pression » n° 157, 5 mai 2026.*

III. LES MOYENS DES MINISTÈRES SOCIAUX ET DES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL

A. L'ÉVOLUTION DES AUTRES PROGRAMMES N'A GUÈRE D'IMPACT SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION

1. Le programme 111 : des crédits en hausse, mais une masse financière négligeable

Les crédits du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations au travail » connaissent une très forte augmentation en proportion : ils augmentent en effet de 103,7 % en AE et de 7,62 % en CP. L'impact sur la mission de cette très forte hausse en proportion est toutefois marginal, en raison des montants très modestes consacrés au programme : 82,7 millions d'euros en AE et 82,1 millions d'euros en CP en 2027.

Le programme 111 porte les subventions pour charges de service public aux opérateurs rattachés au programme, notamment l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) à hauteur de 11,5 millions d'euros et l'agence nationale de sécurité sanitaire (Anses) à hauteur de 7,8 millions d'euros. Il porte également les crédits dédiés à la mise en œuvre du cinquième plan santé au travail (2026-2030).

Le principal facteur de la hausse des crédits du programme est **l'augmentation spectaculaire des crédits dédiés à l'action 3 « Dialogue social et démocratie sociale », de 778,1 % en AE** et de 7,8 % en CP.

Cette hausse est d'abord due à l'organisation des élections professionnelles, le programme 111 assurant le financement des dispositifs de mesures des représentativités patronale et syndicale. L'année 2027 constitue la troisième année du cycle 2025-2028 ; elle est à ce titre marquée par des **dépenses plus importantes que les années précédentes (6,8 millions d'euros en AE et 6,2 millions d'euros en CP).**

Cette situation est normale : à l'approche des élections dans les très petites entreprises (TPE), les dépenses montent en charge (informations des entreprises et des salariés sur les enjeux et les modalités des élections) pour atteindre leur niveau le plus élevé en 2028.

Outre le cycle électoral, l'autre principal facteur de hausse des dépenses est l'engagement en 2027 de la contribution de l'État au dispositif de financement des organisations syndicales et patronales (**34,7 millions d'euros en AE et en CP**), qui repose sur un fonds paritaire géré par l'Association de gestion du fonds paritaire nationale (AGFPN). **La contribution de l'État est traditionnellement engagée une fois pour trois ans**, d'où l'absence de crédits dédiés les années précédentes. À compter de 2027, l'engagement sera annualisé, afin d'éviter les ressauts de dépenses d'une année sur l'autre.

2. Les moyens dédiés aux fonctions supports des ministères sociaux resteraient très stables par rapport à 2026

Le programme 155 « Soutien des ministères sociaux » constitue le programme d'appui et des fonctions supports de l'ensemble des ministères sociaux. En 2027, ses crédits seraient très stables par rapport à l'année précédente, puisqu'ils s'établiraient à **2 010 millions d'euros en AE (+ 2,13 %) et 2 055 millions d'euros en CP (+ 0,12 %)**.

Il porte principalement les crédits consacrés à la masse salariale des ministères sociaux (environ 54 % du total). Ces crédits financent les personnels employés dans les directions d'administration centrales : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et direction générale du Travail (DGT) pour le ministère du Travail, mais aussi directions des ministères de la Santé (direction de la sécurité sociale – DSS – direction générale de la santé – DGS) et des Solidarités (direction générale de la cohésion sociale – DGCS, *etc.*). Les personnels des services déconcentrés sont également financés par ce programme, en particulier ceux des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

Le plafond d'emploi des ministères sociaux est de 12 672 ETPT en 2027, en baisse de 18 ETPT par rapport à plafond d'emploi de la LFI pour 2026. Cette évolution repose principalement sur une baisse de 14 ETPT au titre de l'impact des schémas d'emploi, l'extension en année pleine sur 2027 du schéma 2026 étant de – 14 ETPT – le schéma d'emploi 2027, de + 20 ETPT, ne se traduisant pas par une hausse du plafond du fait des hypothèses de dates moyennes d'entrée et de sortie.

Les dépenses de fonctionnement, qui constitue la majorité de l'autre moitié des dépenses du programme 155 (environ 45 % du total), concernent surtout la **subvention pour charges de service public aux agenres régionales de santé (630,4 millions d'euros en AE et en CP)**. Comme l'a indiqué la secrétaire générale des ministères sociaux à la rapporteure spéciale, une part significative des dépenses de personnel (T2) des ministères sociaux est en fait porté par cette subvention (pourtant classé en titre 3 « fonctionnement »).

Malgré les masses financières significatives inscrites sur le programme 155, **leur progression est contenue (+ 2 millions d'euros en CP, soit + 0,12 %)**, ce qui constitue la contribution de ce programme au redressement des comptes publics.

B. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION SONT À NOUVEAU MIS À CONTRIBUTION DANS LE CADRE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE

Le financement des opérateurs rattachés à la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » diminuera sensiblement en 2027. Au total, la somme des subventions pour charges de service public et des transferts inscrits sur la mission passerait de 4 727,4 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2026, à 4 141,1 millions d'euros pour 2027, soit une **baisse de 12,4** %.

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

(en millions d'euros)

Opérateur (Programme de rattachement)	LFI 2026	PLF 2027	Variation 2027-2026
France Travail (SCSP - P102)	1 162,9	952,4	- 18,1 %
France Travail (transferts P102 et P103)	2 158,5	2 248,3	+ 4,2 %
France Travail (total)	3 321,4	3 200,7	- 3,6 %
EPIDE (P102)	101,9	88,4	- 13,2 %
GIP plateforme inclusion (P102)	4,4	0,0	- 100,0 %
AFPA (P103)	123,6	180,6	+ 46,1 %
France compétences (P103)	516,0	0,0	- 100,0 %
GIP Les entreprises s'engagent (P103)	1,5	4,9	+ 221,3 %
ANACT (P111)	11,3	11,3	-
ANACT (transferts P103 et P111)	7,0	10,5	+ 50,3 %
ANACT (total)	18,2	21,7	+ 19,3 %
Agences régionales de santé (P124-155)	625,9	630,4	+ 0,7 %
INTEFP (P155)	14,4	14,4	-
TOTAL	**4 727,4**	**4 141,1**	**- 12,4 %**

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 essentiellement 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 (- 3,6 %), le soutien accordé à **France compétences** est supprimé à la faveur du retour à l'équilibre de cet opérateur (- 100 %).

En parallèle, la subvention pour charge de service public versée aux **agences régionales de santé** augmenterait légèrement (+ 2,3 %), et le soutien financier à **l'Agence de formation professionnelle des adultes** (AFPA) connaîtrait une hausse importante (+ 57 millions d'euros, soit + 46,1 %).

Les évolutions qui affectent ces « gros » opérateurs sont déterminantes dans l'équilibre d'ensemble du financement des opérateurs de la mission. Au contraire, la suppression à compter de 2027 de la subvention versée GIP « Plateforme de l'inclusion », qui ne figurera plus parmi les opérateurs de l'État, ou les variations parfois importantes des subventions de l'ANACT, de l'Épide ou du GIP « Les entreprises s'engagent », 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 400 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 2026 et le PLF 2027

(en ETPT)

Opérateur (Programme de rattachement)	**LFI 2026**	**PLF 2027**	**Variation 2027-2026**
France Travail (P102)	53 052	48 632	- 4 420
dont sous plafond	*48 632*	*48 232*	*- 400*
dont hors plafond	*0*	*0*	*0*
EPIDE (P102)	1 142	1 142	0
GIP plateforme inclusion (P102)	35	9	-26
AFPA (P103)	4 824	4 691	- 133
France compétences (P103)	96	96	0
GIP Les entreprises s'engagent (P103)	11	11	0
ANACT (P111)	290	290	0
dont sous plafond	*265*	*265*	*0*
dont hors plafond	*25*	*25*	*0*
Agences régionales de santé (P124-155)	8 114	7 959	- 155
INTEFP (P155)	100	91	- 9
dont sous plafond	*91*	*91*	*0*
dont hors plafond	*0*	*0*	*0*
TOTAL	**67 664**	**62 921**	**- 4 743**

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

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 88

Évolution des missions de France compétences et création d'une plateforme numérique pour la gestion des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation

Le présent article propose de supprimer les financements de France compétences aux régions au titre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) et du soutien aux centres de formation d'apprentis (CFA), ainsi qu'au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour l'apprentissage dans le secteur public. Un fonds de soutien serait créé pour soutenir les nombreux CFA qui connaissent aujourd'hui des difficultés.

En outre, cet article propose la création d'une plateforme numérique de gestion des contrats d'alternance.

La rapporteure spéciale a déposé deux amendements FINC.11 et FINC.12 visant à inclure les partenaires sociaux dans la gouvernance du fonds de soutien aux CFA et à refuser la création de la plateforme numérique.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : FRANCE COMPÉTENCES CENTRALISE LE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE MAIS N'EST PAS ÉQUIPÉ POUR LUTTER EFFICACEMENT CONTRE LA FRAUDE

A. L'OPÉRATEUR FRANCE COMPÉTENCES CENTRALISE LE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE EN REVERSANT À D'AUTRES FINANCEURS LES RESSOURCES QU'IL COLLECTE

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…) **pour financer l'ensemble de la politique nationale de la formation professionnelle**.

Budget initial de France Compétences pour 2026

(en millions d'euros)

RESSOURCES	**12 723**
Contributions	12 161
dont Cufpa et CSA	*11 552*
dont autres contributions	*609*
Excédent de trésorerie	0
Dotation de l'État	464
Reports de crédits PRIC	43
Autres	55
EMPLOIS	**12 205**
Formation des demandeurs d'emploi	527
Transitions Pro	435
Projets de reconversion et de transition professionnelle	47
Conseil en évolution professionnelle	110
Alternance	8 387
dont péréquation inter-branches	*4 648*
dont actions de l'alternance	*3 600*
dont aide au permis de conduire	*5*
dont dotation régions "fonctionnement des CFA"	*44*
dont dotation régions "investissement des CFA"	*90*
dont financement complémentaire CNFPT	*0*
Compte personne de formation	1 359
Fonds divers	1 285
Dépenses de fonctionnement	22
Dépenses d'investissement	3
Intérêt sur concours bancaires	30
SOLDE PRÉVISIONNEL	**+ 518**

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

1. Les centres de formation d'apprentis (CFA) sont financés par France compétences *via* les Opco au niveau de prise en charge (NPEC)

Les CFA sont principalement **financés par France Compétences, établissement public administratif de l'État, par l'intermédiaire des opérateurs de compétences (Opco)**[1], qui sont des organismes paritaires agréés par l'État, gérés par les branches professionnelles.

France Compétences, par l'intermédiaire des Opco, assure donc automatiquement le financement de chaque contrat d'apprentissage signé à hauteur d'un montant unitaire, le **« niveau de prise en charge » (NPEC)**[2]. Ces NPEC ont deux objectifs : ils doivent permettre aux branches de **moduler le NPEC** en fonction des priorités stratégiques et des besoins des entreprises

[1] *1° de l'article L. 6123-5 du code du travail.*

[2] *Article L. 6332-14 du code du travail.*

(métiers en tensions, compétences rares, etc.) et prendre en compte le c**oût moyen par apprenti de chaque certification**.

Formellement, les NPEC sont fixés par les commissions nationales paritaires pour l'emploi (CNPE), émanations des **branches professionnelles**[1], dans le cadre de **fourchettes fixées par France compétences**. Ils le sont en général pour une durée de deux ans.

Entre 2022 et 2026, **trois baisses successives des niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats d'apprentissage** ont été décidées La première baisse, à l'été 2022, a généré 300 millions d'euros d'économies ; la seconde baisse, de 5 % en moyenne[2], 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 engendrer 225 millions d'euros en AE et en CP.

La conséquence de ces coups successifs et indiscriminés de rabot est que de nombreux CFA sont aujourd'hui en difficulté, **les NPEC retenus au terme des baisses intervenues depuis 2022 étant parfois insuffisants** pour permettre à certains CFA de faire face à leurs charges.

En 2026, les crédits consacrés à la couverture des NPEC représentent environ 8 milliards d'euros.

2. Les régions bénéficient également de dotations de France compétences pour le financement des CFA et des PRIC

L'article L. 6123-5 du code du travail, qui définit les missions de l'opérateur France compétences, dispose dans son **2°** que l'établissement est chargé « *de verser aux régions les fonds pour le financement des centres de formations d'apprentis* » au titre de la compétence des régions en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

Le ***c*** **du 3°** du même article prévoit également que les fonds dédiés au financement de la formation professionnelle sont affectés, entre autres, aux régions – ce qui a permis à France compétence de participer au financement des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC).

---

[1] *Article L. 6123-5 du code du travail.*

[2] *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.*

a) Les dotations aux régions pour le financement des CFA

Lorsque l'État a repris aux régions la compétence qu'elles détenaient en matière de financement de l'apprentissage[1], **deux enveloppes financières destinées aux régions ont été maintenues, afin de participer à leur capacité d'intervention ciblée en faveur des CFA**. Ces enveloppes ont vocation à financer, d'une part, les dépenses de fonctionnement des CFA en majorant la prise en charge des contrats d'apprentissage assurée par les Opco et, d'autre part, les dépenses d'investissement en versant des subventions.

Depuis leur création, les montants alloués aux régions ont été progressivement réduits : ils étaient de 318 millions d'euros en 2024, mais de 268 millions d'euros en 2025 et de 137 millions d'euros en LFI 2026. L'exécution 2026[2] s'annonce toutefois sensiblement inférieure, les montants de ces deux enveloppes ayant été fixés par arrêté à **33 millions d'euros**, dont 11 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement et 22 millions d'euros pour les dépenses d'investissement.

b) Le fonds de concours de France compétences pour le financement des PRIC

Le **plan d'investissement dans les compétences (PIC)** a été lancé à la suite du rapport de l'économiste Jean Pisani-Ferry qui préconisait un Grand plan d'investissement (GPI) autour de quatre axes, dont un axe « édifier une société de compétences » doté de **15 milliards d'euros au total sur cinq ans**.

Le PIC était doté d'un **volet national**, mis en œuvre principalement par France Travail et l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), et d'un **volet régional** (les pactes régionaux d'investissement dans les compétences ou « PRIC ») consistant en un abondement de l'État, contractualisé avec les régions de manière pluriannuelle, en fonction de l'effort additionnel des régions en matière de formation professionnelle (principe d'additionnalité).

France compétences contribue également au financement dudit volet régional via un fonds de concours, dont le montant a atteint 800 millions d'euros en 2025. À partir de 2023, le financement national des PRIC, jusqu'alors intégralement assumé par France compétences, a partiellement été assuré par des crédits budgétaires, à hauteur de **148 millions d'euros en CP en 2026**.

---

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

[2] *Arrêté du 28 mai 2026 fixant le montant et la répartition du fonds de soutien à l'apprentissage aux régions et à la collectivité de Corse.*

3. France compétences participe également, dans une moindre mesure, au financement de l'apprentissage dans le secteur public

Le CNFPT est un établissement public paritaire déconcentré chargé de former les agents de la fonction publique territoriale. Dans ce cadre, le CNFPT met également en œuvre **l'apprentissage dans la fonction publique territoriale** : lorsqu'un employeur de la fonction publique territoriale recrute un apprenti, le CNFPT finance les frais pédagogiques du CFA de cet apprenti.

Le financement de cette mission repose sur une **contribution spécifique versée par les employeurs territoriaux**, créée par **l'article 122 de la loi de finances pour 2022.** Il s'agit d'une cotisation plafonnée à 0,1 % de la masse salariale des employeurs territoriaux, destinée exclusivement au financement des coûts de formation des apprentis, et qui s'ajoute à la cotisation principale de 0,9 % qui finance les autres missions du CNFPT.

Afin d'encourager le développement de l'apprentissage au sein de la fonction publique, et pour faire suite à la circulaire du Premier Ministre n° 6394-SG du 10 mars 2023, une convention entre l'État, le CNFPT et France Compétences a prévu le versement par ce dernier de **15 millions d'euros en 2023, 10 millions d'euros en 2024 et 5 millions d'euros en 2025** pour soutenir le développement de l'apprentissage dans la fonction publique.

Cette convention prenant fin en 2026, aucun financement n'est prévu pour 2027.

B. L'ACTION DES DIFFÉRENTES AUTORITÉS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LE CHAMP DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST INSUFFISAMMENT COORDONNÉE

L'alternance repose principalement sur deux dispositifs : d'une part, le **contrat d'apprentissage** et, d'autre part, le **contrat de professionnalisation**. Les conditions de conclusion, d'exécution et de financement de ces deux contrats sont différentes.

L'article L. 6224-1 du code du travail encadre la transmission du contrat d'apprentissage à l'opérateur de compétences. Il prévoit que le contrat est transmis à l'Opco qui procède à son dépôt dans des conditions fixées par voie réglementaire. Quant aux contrats de professionnalisation, **l'article L. 6325-1** définit son objet et ses bénéficiaires, tandis que **l'article L. 6325-5** prévoit qu'il est déposé auprès de l'autorité administrative.

En pratique, les démarches et informations nécessaires au parcours sont ainsi réparties entre différents acteurs et outils numériques, qui peuvent donc différer entre l'apprentissage et le contrat de professionnalisation. Cette organisation répond aux besoins propres de chaque étape de la gestion des contrats mais **ne permet pas aujourd'hui de disposer d'un point d'entrée numérique national unique**.

Dans la mesure où la dynamique de l'alternance, et en particulier de l'apprentissage, s'est accompagnée d'une hausse importante des financements publics, l'accent a été mis ces dernières années sur un renforcement de la lutte contre la fraude en matière de formation professionnelle, notamment avec la **loi du 25 juin 2026 relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales**[1].

La Cour des comptes jugeait toutefois encore en 2025[2] que la lutte contre la fraude dans le champ de la formation professionnelle souffrait de « *lacunes majeures* », en raison notamment de « *l'enchevêtrement des responsabilités entre les différents organismes financeurs et l'État, d'un défaut de pilotage et de coordination des actions de lutte contre la fraude par l'État* » et « *d'une inadaptation des moyens et des processus au regard des enjeux.* »

Le récent rapport d'Emmanuel Capus sur la régulation du compte personnel de formation (CPF)[3] relaie ce **constat de manque de coordination et d'enchevêtrement des responsabilités, qui peuvent ralentir voire nuire à l'action des régulateurs**. Plusieurs auditions ayant souligné les difficultés de coordination entre les nombreux acteurs de la lutte contre la fraude (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF – Tracfin, Office national anti-fraude – ONAF – DGEFP, juridictions, Caisse des dépôts, France compétences, etc.), malgré, pour ne pas dire à cause de, la prolifération des comités de pilotage et des instances de coordination.

Alors que le constat d'un **éparpillement des acteurs et des compétences en matière de lutte contre la fraude** dans le champ de la formation professionnelle est largement partagé, le Gouvernement souhaite engager la préfiguration d'un groupement d'intérêt public (GIP) permettant la mise en commun d'outils, de méthodologies et de doctrines de contrôle entre les différents acteurs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÉORIENTATION DES MOYENS DÉDIÉS AU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE ET LA NUMÉRISATION DE LA GESTION DES CONTRATS D'ALTERNANCE

A. UNE RÉORGANISATION PARTIELLE DU FINANCEMENT DES CENTRES DE FORMATION D'APPRENTIS

Le **1° du I** du présent article **modifie l'article L. 6123-5 du code du travail** afin de réorganiser les flux financiers entre France compétences et les autres financeurs de l'apprentissage.

---

[1] *Loi n° 2026-534 du 25 juin 2026 relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.*

[2] *Cour des comptes, Recentrer le soutien public à l'apprentissage et à la formation professionnelle, Note thématique,* Contribution à la revue de dépenses publiques*, juillet 2023.*

[3] *Rapport n° 887 (2025-2026) fait par M. Emmanuel Capus au nom de la commission des finances du Sénat sur la régulation du compte personnel de formation (CPF), juillet 2026.*

Le ***a*** **du 1°** supprime la mention du versement des fonds au CNFPT pour le financement des frais de formation des apprentis de la fonction publique territoriale.

Le ***b*** **du 1°** supprime les dotations régionales de France compétences, qui allouent aux régions des fonds permettant de verser des subventions de fonctionnement ou d'investissement aux CFA. Il met également fin au co-financement par France compétences des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC).

Le **2°** procède à une coordination.

Enfin, le ***c*** **du 1°** crée un fonds de soutien aux CFA alimenté par le transfert à l'État de crédits de France compétences. Ce fonds de soutien serait doté, en 2027, de 45 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 25 millions d'euros en crédits de paiement.

B. LA CRÉATION D'UNE PLATEFORME NUMÉRIQUE DE GESTION DES CONTRATS D'ALTERNANCE

Le **5° du I** du présent article modifie **l'article L. 6332-6 du code du travail** afin de créer une plateforme numérique de gestion des contrats d'apprentissage et de professionnalisation. Le ***b*** **du 5°** crée la plateforme et prévoit ainsi qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités de collecte, de traitement et d'échange des informations et des données à caractère personnel par la plateforme, à des fins de mutualisation des contrôles et des actions de lutte contre la fraude.

Il est ainsi proposé que **les modalités de dépôt des contrats soient les mêmes** quelle que soit la voie d'alternance (apprentissage ou contrat de professionnalisation) et qu'elles alimentent une plateforme numérique qui centraliserait ces données à des fins de lutte contre la fraude.

Le ***a*** **du 5°** procède à une coordination.

Les **3° et 4°** adaptent les dispositions relatives à la transmission des contrats d'apprentissage aux Opco et des contrats de professionnalisation à l'autorité administrative pour tenir compte de la création de la plateforme.

Le **6°** permet enfin à l'autorité de mutualisation des contrôles – c'est-à-dire le GIP dont la création est projetée par le Gouvernement – d'échanger et transmettre les informations dont elle dispose avec toutes les autorités prenant part à la lutte contre la fraude à la formation professionnelle.

Enfin, le **II** prévoit que les dispositions relatives à la plateforme numérique entreront en vigueur au plus tard le 31 octobre 2027. Le Gouvernement indique souhaiter lancer immédiatement une mission de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) de préfiguration opérationnelle qui permettra de procéder à des **tests en conditions réelles avant l'été 2027**.

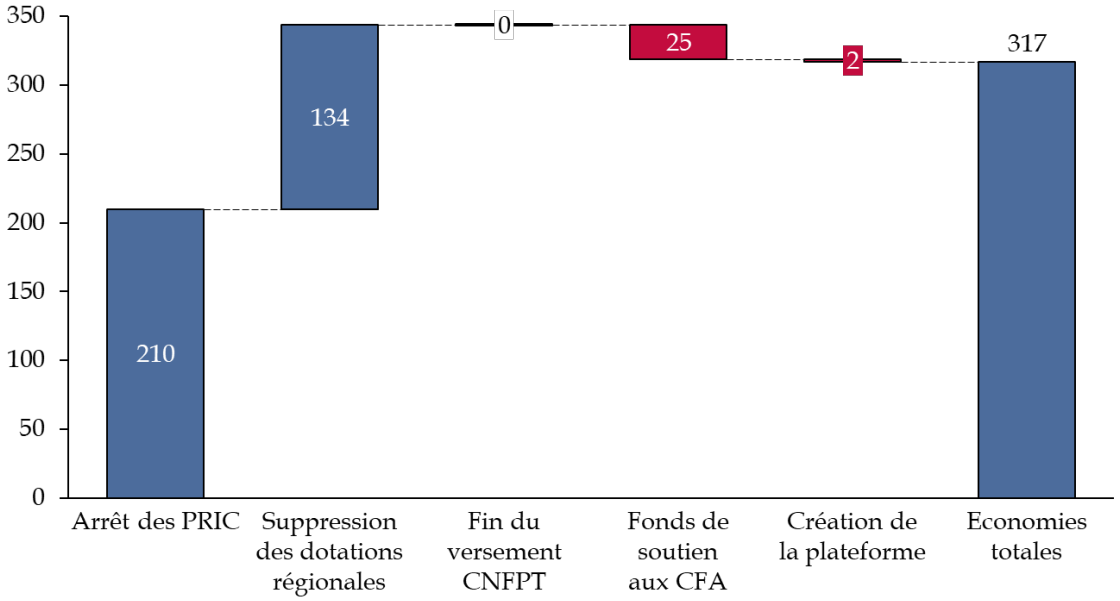
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DE LA RATIONALISATION DES FINANCEMENTS CROISÉS DE L'APPRENTISSAGE MAIS REFUSER DE RÉFORMER LES OPCO EN CATIMINI

A. LE DÉCROISEMENT DES FINANCEMENTS ENTRE FRANCE COMPÉTENCES, L'ÉTAT ET LES RÉGIONS DEVRAIT GÉNÉRER 317 MILLIONS D'EUROS D'ÉCONOMIES

Selon l'évaluation préalable du présent article fournie par le Gouvernement, les différentes mesures de décroisement des financements en matière d'apprentissage – qui se traduisent par la fin de transferts financiers de l'État aux régions – devraient **générer 317 millions d'euros d'économies**, principalement au titre de l'arrêt des PRIC (210 millions d'euros) et de la suppression des dotations versées aux régions pour le financement des CFA (134 millions d'euros).

Impact cumulé des mesures proposée par l'article 88

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après l'évaluation préalable

La rapporteure spéciale prend acte de l'arrêt du financement des PRIC, compte-tenu des évaluations qui en ont été faites par la Cour des comptes[1] et les inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (Igas)[2].

[1] *Cour des comptes, Évaluation du plan d'investissement dans les compétences (PIC), janvier 2025.*
[2] *IGF-Igas, Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle, mars 2024.*

Elle regrette toutefois que la formation professionnelle des demandeurs d'emploi fasse les frais des difficultés budgétaires : en effet, avec la baisse de la subvention pour charge de service public à France Travail (- 210 millions d'euros) et la suppression du financement des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (- 210 millions d'euros), ce sont déjà **420 millions d'euros d'économies qui seront réalisées l'année prochaine aux dépens des demandeurs d'emploi**.

De même, elle prend acte de la fin du versement de France compétences au CNFPT, initialement prévue à la fin de 2026. Elle relève que le CNFPT, selon son propre rapport d'activité, demeure dans une **situation financière confortable**, puisque son résultat annuel en fonctionnement en 2025 est de 24 millions d'euros et qu'ajouté à ses excédents antérieurs de 133,2 millions d'euros, **son résultat cumulé de gestion s'établit à 137 millions d'euros fin 2025**.

Enfin, elle prend acte de la suppression des enveloppes destinées à aider les régions dans leur financement des CFA, compte-tenu des doubles financements qui en résultent[1] et du peu de transparence induit par ce système. Elle relève toutefois que le montant réel de ces enveloppes en 2026 ayant été **limité à 33 millions d'euros, le montant réel d'économies qui en résulterait par rapport à l'exécution 2026 est bien plus faible qu'annoncé** par le Gouvernement.

B. LES PARTENAIRES SOCIAUX DOIVENT ÊTRE MIEUX ASSOCIÉS À LA CRÉATION DU FONDS DE SOUTIEN AUX CFA EN DIFFICULTÉ OU STRATÉGIQUES

Le fonds de soutien aux CFA dont la création est proposée par le présent article serait doté d'une capacité d'engagement de **45 millions d'euros et de 25 millions d'euros de crédits de paiement en 2027**.

Selon le Gouvernement, ce fonds a vocation à soutenir deux catégories de CFA :

- ceux qui connaissent des **difficultés économiques durables** susceptibles de compromettre la continuité de leur activité ;

- et ceux qui dispensent des formations conduisant à des certifications professionnelles permettant d'accéder directement à des **métiers en tension, dans des secteurs considérés comme stratégiques**.

La rapporteure spéciale se félicite que des aides ciblées puissent être prévues dans le contexte actuel. En effet, une augmentation des procédures collectives est constatée dans le secteur de la formation professionnelle : l'évaluation préalable du présent article identifie **270 procédures de**

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

sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire concernant des CFA au 7 juillet 2026, soit 2,6 % des organismes, contre 1,2 % en 2021.

Toutefois, elle relève que le Gouvernement est particulièrement **flou quant aux critères qu'il compte employer**, l'administration ayant simplement indiqué qu'ils étaient « *en cours de définition* ». Or, outre les difficultés liées à la baisse du nombre d'entrées en apprentissage ou aux rabots successifs appliqués aux NPEC, il est également possible que les difficultés de certains CFA résultent d'une mauvaise gestion.

Les modalités d'attribution des aides devront donc reposer sur une méthodologique sérieuse permettant d'atteindre les objectifs fixés, en évitant de financer **des CFA « zombies ».**

Enfin, les modalités de définition des secteurs prioritaires posent également la **question de la gouvernance du fonds national de soutien aux CFA**. La rapporteure spéciale considère que cette définition, qui pourrait également servir à déterminer les formations qui pourraient bénéficier d'une bonification de leurs NPEC grâce à la nouvelle enveloppe dédiée ouverte sur la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » (85 millions d'euros en AE), doit étroitement associer les partenaires sociaux.

C'est pourquoi la commission a adopté son **amendement FINC.11** visant à prévoir que les modalités de gouvernance du fonds, qui devraient être définies par décret, devront tenir compte de l'avis de France compétences, qui le finance par fonds de concours, des régions concernées (qui ont également pour compétence de financer les CFA) et des partenaires sociaux, dont l'expérience sera nécessaire pour définir les secteurs à soutenir prioritairement.

C. UNE PLATEFORME NUMÉRIQUE DONT LA CRÉATION FAIT CRAINDRE UNE REPRISE EN MAIN PAR L'ÉTAT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Selon le Gouvernement, la création d'une plateforme numérique nationale pour l'enregistrement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation répond à **trois objectifs complémentaires**.

Il s'agit d'abord de **simplifier les démarches** des entreprises et des CFA. Cette plateforme devrait permettre de simplifier et d'harmoniser les démarches liées aux contrats d'alternance et offrir un point d'entrée commun aux entreprises et aux organismes de formation.

En second lieu, cette proposition a vocation à s'inscrire dans la continuité des démarches initiées en matière de **mutualisation dans le champ de l'apprentissage**, puisque le GIP que le Gouvernement souhaite mettre en place pour coordonner la lutte contre la fraude aurait vocation à porter la plateforme numérique nationale.

Enfin, la mise en place de ce portail répond également à un enjeu de **contrôle et de lutte contre les fraudes**, par la centralisation des informations en vue de la détection d'incohérences ou de situations atypiques (exemple des apprentis disposant de plusieurs contrats simultanés), ou une brutale augmentation des flux ou des taux de rupture.

La rapporteure spéciale constate surtout que la mise en place d'une telle plateforme conduirait en pratique à **dessaisir les opérateurs de compétences (Opco) et donc les partenaires sociaux** des missions qu'ils ont, menées jusque-là.

Il s'agit, en somme, d'une **réforme à bas bruit qui conduirait, à terme, à fusionner l'ensemble des Opco en un organisme unique**. Or, ce dispositif n'a fait l'objet, aux termes de l'évaluation préalable du présent article, que « *d'échanges* » avec les acteurs du pilotage et du financement de l'apprentissage.

Considérant qu'une telle réforme aurait dû faire l'objet d'une véritable consultation des partenaires sociaux, la commission a adopté **l'amendement FINC.12** de la rapporteure spéciale, afin de supprimer la plateforme numérique nationale dont la création est proposée et de s'opposer à cette réforme menée en catimini.

Proposition de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 89

Renforcement de la participation des titulaires au financement de leur formation par le compte personnel de formation (CPF) et modification des dispositions relatives à la validation des acquis de l'expérience (VAE)

Le présent article prévoit de renforcer la participation des titulaires d'un compte personnel de formation (CPF) au financement de leur formation en étendant le « ticket modérateur » aux demandeurs d'emploi qui en étaient jusqu'ici exonérés et en majorant ce ticket modérateur pour les autres titulaires qui ne bénéficieraient pas d'un co-financement ou qui ne suivraient pas une formation considérée comme prioritaire. Ces dispositions devraient engendrer 350 millions d'euros d'économies. En outre, cet article prévoit de plafonner les frais de jury au titre de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) et de transférer la plateforme « France VAE » à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Compte-tenu du contexte de remontée du chômage, la rapporteure spéciale considère que les demandeurs d'emploi devraient être préservés du ticket modérateur du CPF lorsqu'ils sont privés d'emploi. Aussi, son amendement FINC.13 propose de maintenir l'exonération du ticket modérateur pour les demandeurs d'emploi qui travaillent en-deçà d'un seuil d'heures mensuelles défini par décret. Un amendement FINC.16 propose également de préciser les secteurs en tension. Elle propose en compensation d'aligner les conditions d'éligibilité des demandeurs d'emploi au permis de conduire sur celles des salariés, le CPF n'ayant vocation à participer au financement du permis de conduire qu'à des fins professionnelles.

Elle a en outre proposé cinq amendements rédactionnels.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION (CPF) A FAIT L'OBJET DE NOMBREUSES MESURES DE RÉGULATION CES DERNIÈRES ANNÉES

A. LA PARTICIPATION FINANCIÈRE DU TITULAIRE DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION (CPF) EST L'UNE DES MESURES DE RÉGULATION DE CE DISPOSITIF

1. La réforme du CPF de 2018 a donné lieu à de nombreux abus

Régi par les **articles L. 6323-1 et suivants du code du travail**, le compte personnel de formation (CPF) a été créé en 2014 et profondément réformé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

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 euros[1].

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°**).

[1] *Article R. 6323-1 du code du travail.*

2. La loi de finances pour 2023 a introduit une participation financière du titulaire du CPF

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 ».** Initialement proposé par un rapport des inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (Igas) d'avril 2020[1], cette participation vise **à responsabiliser les titulaires de CPF** pour inscrire les formations dans un projet professionnel solide, participant au niveau collectif à favoriser la montée en compétences des actifs.

En faisant participer les titulaires au financement de leurs formations, cette mesure de responsabilisation visait à **réduire les souscriptions qui ne s'inscrivent pas dans un parcours de formation, à réduire les effets d'aubaine et à lutter contre la fraude.**

Les demandeurs d'emploi ont été exemptés de cette participation individuelle. Il en est de même des titulaires bénéficiant d'un co-financement de leur employeur dans le cadre d'un abondement complémentaire Cette seconde exemption vise à **diversifier et encourager l'investissement dans les compétences par des financeurs tiers**, en cohérence avec les besoins du marché de l'emploi.

Un décret, paru fin avril 2024[2], a fixé le « ticket modérateur CPF » à la **somme forfaitaire de 100 euros**. En mars 2026, un nouveau décret a revalorisé son montant, en le portant à 150 euros[3].

3. Depuis, le CPF a fait l'objet de nombreuses autres mesures de régulation

a) Des restrictions, depuis 2024, de l''éligibilité de certaines actions de formation au CPF

Entre 2018 et 2024, l'éligibilité des formations « de droit » était allée s'élargissant, en particulier avec la loi de 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire[4], qui a ouvert l'éligibilité au CPF de tous les permis, y compris les permis moto, poids lourds ou remorques.

---

[1] *IGF et Igas, Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, avril 2020.*

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

[3] *Décret n° 2026-234 du 30 mars 2026 relatif au montant de la participation obligatoire au financement des formations éligibles au compte personnel de formation.*

[4] *Loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire.*

À compter de 2025, compte-tenu de l'impact souvent contestable de ces actions de formation sur les trajectoires professionnelles et de la dégradation des finances publiques, un mouvement inverse a été initié, avec des **restrictions successives de l'éligibilité des actions « de droit » au financement du CPF**.

(1) Dès 2025, la fin de l'éligibilité de droit des formations « ACRE »

La loi de finances pour 2025 a limité l'éligibilité au CPF des actions de formation en faveur des créateurs et repreneurs d'entreprises (ACRE), en ne maintenant cette éligibilité que pour les seules formations enregistrées au RNCP ou au répertoire spécifique. La mesure est entrée en vigueur à compter du 16 février, à l'issue de la promulgation de la loi de finances.

À cette restriction d'éligibilité se sont ajoutées des procédures pour recouvrement sur montants indus ou contestés et des procédures de sanctions d'organismes, pour mieux lutter contre les abus identifiés.

(2) En 2026, un resserrement de l'éligibilité des actions visant à passer les permis de conduire du groupe léger

Les **préparations au permis de conduire du groupe léger sont devenues, depuis 2019, la première formation souscrite** par le biais de Mon Compte Formation. Elles représentaient, jusque début 2026, 15 % de la dépense totale du CPF, soit 300 millions d'euros par an.

En 2026, l'éligibilité au CPF des permis de conduire du groupe léger a été à nouveau restreinte : elle est désormais subordonnée au fait que le titulaire soit demandeur d'emploi ou qu'il bénéficie d'un financement par un tiers (employeur, Opco, etc.), qui constituent des signes que l'obtention du permis de conduire vise un objectif professionnel.

(3) Proposée pour 2026, la fin de l'éligibilité des bilans de compétences n'a pas été retenue

Enfin, une autre mesure de restriction d'éligibilité avait été envisagée, sans être finalement retenue dans la loi de finances pour 2026 : **l'inéligibilité des bilans de compétences**.

Cette mesure avait en effet fait l'objet d'oppositions très importantes de nombreux parlementaires, dont l'actuelle rapporteure spéciale, et des organismes de formation, qui considéraient que cette éligibilité se justifiait par **l'apport des bilans de compétences dans le cadre du projet professionnel des stagiaires**. La réalisation d'un bilan de compétences conduit en effet le stagiaire à définir un projet professionnel ainsi qu'un plan d'action pour la réalisation de ce projet. Le maintien de l'éligibilité des bilans de compétences au CPF a ainsi été **jugé comme une bonne mesure par les Acteurs de la compétence**.

Les bilans de compétences ont donc seulement fait l'objet du plafonnement des droits mobilisables mentionné *infra*.

La loi de finances pour 2026 a néanmoins permis au pouvoir réglementaire de déterminer les conditions d'éligibilité des bilans de compétences au CPF. Ainsi, un décret du 24 février 2026[1] a institué un **« délai de carence » de 5 ans entre deux souscriptions à un bilan de compétences**.

b) Un plafonnement des droits mobilisables introduit en 2026

La loi de finances pour 2026 a introduit une nouvelle mesure de régulation du CPF : un **plafonnement des droits mobilisables** par les titulaires sur certaines formations.

Cette limitation des montants pouvant être mobilisés au titre du CPF **visait en premier lieu les formations non certifiantes** éligibles « de droit » par exception législative : permis de conduire, validation des acquis de l'expérience, bilans de compétences, etc.) Compte-tenu de la forte augmentation des coûts unitaires de ces formations, le fait de plafonner les droits au CPF mobilisables visait à **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 était apparue « *acceptable* » aux rapporteurs spéciaux**, comme ils l'avaient indiqué dans leur dernier rapport budgétaire[2]. Au cours des débats parlementaires, des amendements ont restreint l'application du plafonnement aux seuls permis et bilan de compétences (en exonérant ainsi les actions de VAE par exemple) ; en compensation, le plafonnement a été **étendu aux formations inscrites au répertoire spécifique**.

L'enjeu résidait dans les niveaux de ces plafonds, qui ont été fixés par décret du 24 février 2026[3] aux sommes de :

- 1 500 euros pour les actions de formation éligibles au titre du répertoire spécifique ;

- 1 600 euros pour les bilans de compétences ;

- 900 euros pour les préparations aux permis de conduire du groupe léger (notamment le permis B).

Selon le rapport remis en juillet 2026 par Emmanuel Capus[4], **ces niveaux de plafonnement correspondent à peu près aux coûts moyens de ces différentes formations** : le plafond de 1 500 euros applicables aux formations

---

[1] *Décret n° 2026-126 du 24 février 2026 définissant les conditions d'éligibilité au compte personnel de formation des bilans de compétences mentionnés au 2° de l'article L. 6313-1 du code du travail.*

[2] *Rapport n° 139 (2025-2026), tome III, annexe 31, fait par M. Emmanuel Capus et Mme Ghislaine Senée au nom de la commission des finances du Sénat, sur le projet de loi de finances pour 2026.*

[3] *Décret n° 2026-127 du 24 février 2026 relatif aux conditions d'éligibilité au compte personnel de formation et au plafonnement de prise en charge par ce compte de certaines actions de formation.*

[4] *Rapport n° 887 (2025-2026) fait par M. Emmanuel Capus au nom de la commission des finances du Sénat sur la régulation du compte personnel de formation (CPF), juillet 2026.*

du répertoire spécifique est légèrement inférieur à leur coût moyen (1 615 euros) ; il en va de même pour le permis, pour lequel le plafond (900 euros) a été fixé à un niveau proche du coût moyen (932 euros). En revanche, **le plafonnement des bilans de compétences (1 600 euros) a été fixé à un niveau sensiblement inférieur à leur coût moyen (1 927 euros)**, dans l'objectif de ralentir la progression très rapide de ces coûts.

Comme pour la participation forfaitaire obligatoire et pour les mêmes motifs, **les demandeurs d'emploi et les titulaires bénéficiant d'un co-financement par abondement ne se voient pas appliquer le plafonnement**.

B. LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE (VAE) EST UNE OPPORTUNITÉ D'OBTENIR UNE CERTIFICATION EN VALORISANT SON EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE

1. Faute d'accord entre les parties prenantes, il n'existe toujours pas de gouvernance du service public de la VAE

La validation des acquis de l'expérience (VAE) est une opportunité d'obtenir une certification en valorisant son expérience professionnelle.

Le code du travail prévoit un service public de la VAE, dont les missions sont « *d'orienter et d'accompagner tout personne demandant la validation des acquis de son expérience et justifiant d'une activité en rapport direct avec le contenu de la certification visée* » (**article L. 6411-1 du code du travail**).

L'article L. 6423-3 du code du travail prévoit que, pour exercer ces missions, le service public de la VAE s'appuie sur une **plateforme numérique dénommée « France VAE »**, qui organise la collecte, le traitement et l'échange des « *informations et des données à caractère personnel, parmi lesquelles le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, nécessaires à l'orientation des personnes et au suivi de leur parcours* ». **Une liste complète et actualisée de certifications y est proposée** : il s'agit de diplômes, de certificats de qualification professionnelle, de titres professionnels ou encore de titres à visée professionnelle, couvrant des secteurs clés.

La plateforme France VAE est gérée depuis 2023 par une start-up d'État et développée sur un marché ministériel de prestation de développement à raison de **3 millions d'euros annuellement**.

En principe, le service public de la VAE est mis en œuvre, au niveau national, par un **groupement d'intérêt public (GIP)** dont sont membres de droit :

- l'État ;

- les régions ;

- l'opérateur France Travail ;

- l'agence de formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

- ls opérateurs de compétences (Opco) ;

- les commissions paritaires interprofessionnelles régionales.

À ce jour toutefois, **le GIP prévu par la loi n'a jamais été mis en œuvre faute d'accord des membres de droit sur sa convention constitutive**, en particulier sur les modalités de contribution financière de chacun des membres. En revanche la plateforme France VAE est active et utilisée par les usagers du service public de la VAE.

2. La validation des acquis de l'expérience présente des coûts très variables et parfois élevés

L'article L. 6412-3 du code du travail dispose que « *la validation des acquis de l'expérience est* ***prononcée par un jury*** *dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par décret.* »

L'organisation de l'examen et l'évaluation des dossiers sont couverts par des **frais de jury**.

Ils sont très variables et peuvent être particulièrement élevés pour certaines certifications, **jusqu'à 6 950 euros pour certaines formations de niveau 7** (bac + 5 et au-delà). Ces coûts peuvent ainsi restreindre l'accès des candidats au dispositif de VAE et renchérir leur coût pour la puissance publique *via* la mobilisation du CPF pour les financer.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE PARTICIPATION FINANCIÈRE RENFORCÉE POUR LES TITULAIRES ET DES MESURES EN FAVEUR DE LA VAE

A. UN RENFORCEMENT SUPPLÉMENTAIRE DE LA PARTICIPATION DES TITULAIRES DU CPF AU FINANCEMENT DE LEUR FORMATION

1. Un élargissement des cas pouvant donner lieu à une exonération de la participation du titulaire

Le **2° du I** prévoit d'abord de redéfinir les cas dans lesquels la participation du titulaire n'est pas due. Alors que l'exonération n'est aujourd'hui acquise qu'en cas de cofinancement par l'employeur, le **1° du nouveau II de l'article L. 6323-7 du code du travail** prévoit qu'elle le soit en cas de cofinancement :

- de l'employeur ;

- d'un opérateur de compétences ;

- par la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) dans le cadre de sa mission de gestion du compte personnel de prévention (C2P) ;

- par un organisme d'assurance accident du travail et maladies professionnelles (ATMP) ;

- par les régions ;

- par France Travail ;

- par le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FDIPH) ;

- par un fonds d'assurance formation (FAF) ;

- par tout organisme consulaire – chambres des métiers et de l'artisanat (CMA), chambres d'agriculture (CA) et chambres de commerce de d'industrie (CCI) – grâce à la précision apportée par le **1° du I** ;

- ou encore par l'Unédic.

Pour les demandeurs d'emploi en revanche, le **2° du nouveau II du même article** prévoit que l'exonération – aujourd'hui automatique – ne demeurerait acquise que pour les actions de formation en VAE ou financées *via* le droit individuel à la formation des élus ou pour les actions permettant d'accéder à des métiers prioritaires ou en tension exonérées de majoration (*cf. infra*).

2. Une majoration de la participation du titulaire visant à renforcer la pertinence du recours au CPF

Le **nouveau III de l'article L. 6323-7 du code du travail** prévoit que la participation financière du titulaire fait l'objet d'une majoration lorsqu'elle ne remplit pas un certain nombre de conditions censées garantir la pertinence du parcours de formation du bénéficiaire. Cette majoration serait ainsi due lorsque les actions de formation suivies ne correspondraient pas :

- à des actions de formation faisant l'objet d'un co-financement par l'État ou des collectivités territoriales autres que les régions (**1° du nouveau III**) – étant entendu que les formations bénéficiant d'autres co-financements sont exonérées de participation en application du **nouveau II de l'article L. 6323-7 du code du travail** ;

- à des actions de VAE, à des bilans de compétences ou à des actions financées dans le cadre du droit individuel à la formation des élus locaux (**2° du** nouveau **III**) ;

- aux actions de formation suivies dans le cadre d'un plan de transition professionnelle (PTP **– 3° du nouveau III**) ;

- aux actions visant des certifications permettant d'accéder à l'exercice de professions connaissant des tensions de recrutement, relevant de secteurs prioritaires ou répondant aux objectifs définis par le titulaire dans le cadre de son projet professionnel, renseigné dans le « système d'information du CPF » (**4° du nouveau III**). Les métiers en tension et secteurs prioritaires seraient déterminés par voie réglementaire. Les demandeurs d'emploi demeureraient exonérés de la majoration.

Le **A du II** prévoit enfin que cette réforme du CPF s'applique aux actions éligibles au CPF pour lesquelles les demandes de souscriptions sont intervenues à compter du 1er octobre 2026.

Seul le **1° du I** du présent article, qui élargit la possibilité de cofinancement à tous les organismes consulaires, entrerait en vigueur au lendemain de la publication de la loi de finances.

B. DEUX MESURES VISANT À FAVORISER LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE

1. La gestion de la plateforme VAE serait transférée à la Caisse des dépôts et consignations

Le **4° du I** réécrit **l'article L. 6411-2 du code du travail** pour supprimer le groupement d'intérêt public (GIP) mettant en œuvre les missions du service public de la VAE. Les membres actuels de ce GIP, rejoints par la Caisse des dépôts et consignations, les ministères et les organismes certificateurs, seraient désormais chargés de la mise en œuvre, chacun en ce qui les concerne, de ce service public.

Un nouvel **article L. 6411-3 du code du travail** créerait un portail numérique national, donnant ainsi une base légale à la plateforme France VAE.

La gestion en serait confiée à la Caisse des dépôts et consignations par le **nouvel article L. 6411-4 du code du travail**. À cette fin, la Caisse serait habilitée à conclure des contrats de la commande publique et à passer des conventions financières visant à financer ou promouvoir la VAE.

Le **7° du I** réécrit **l'article L. 6423-3 du code du travail** afin qu'un décret en Conseil d'État précise :

- les modalités de collecte, de traitement et d'échange des informations et données à caractère personnel de la plateforme ;

- les conditions de référencement et de contrôle des organismes proposant des actions de VAE inscrits sur la plateforme ;

- les modalités d'interconnexion entre cette plateforme et le « système d'information du compte personnel de formation ».

Par ailleurs, le **3° du I** prévoit que l'accompagnement des parcours de VAE ne soit plus obligatoire.

Enfin, le **6° du I** abroge **l'article L. 6423-2 du code du travail** qui prévoit un suivi de la VAE par France compétences et les comités régionaux de l'emploi.

2. Les frais de jury en matière de VAE seraient plafonnés

Par ailleurs, le **5° du I** prévoit que le montant des frais de jury prononçant les VAE soient fixés par les ministères et organismes certificateurs dans la limite de plafonds fixés par décret pouvant tenir compte des niveaux des certifications concernées.

Le **B du II** prévoit enfin que l'ensemble des mesures relatives à la VAE entreront en vigueur au plus tard au 1er mai 2027.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ATTENUER LES CONSEQUENCES DES ECONOMIQUES PROPOSEES SUR LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

A. S'IL APPARAIT PERTINENT DE FAVORISER LES CO-FINANCEMENTS DES FORMATIONS SUIVIES GRÂVE AU CPF, IL CONVIENT D'ATTÉNUER L'IMPACT DES MESURES D'ÉCONOMIES SUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI

1. L'application du ticket modérateur aux demandeurs d'emploi risque d'accentuer les renoncements à la formation

Dans son rapport sur la régulation du compte personnel de formation, notre collègue Emmanuel Capus évaluait à **environ 1 milliard d'euros** l'impact cumulé de l'ensemble des mesures de régulation intervenues depuis 2024, dont **191 millions d'euros** pour la participation forfaitaire obligatoire (« ticket modérateur »).

Cet impact est lié au double effet, d'une part, de l'économie imputable directement au reste à charge et, d'autre part, à un moindre recours au CPF. En effet, toujours selon le rapport d'Emmanuel Capus, **le nombre de bénéficiaires mobilisant leur CPF a diminué de 15,8** % l'année qui a suivi l'instauration du « reste à charge » par rapport à l'année précédente. À ce sujet, les Acteurs de la compétence ont déploré « *une **baisse flagrante et durable** du nombre de dossiers validés depuis cette date (…). Le niveau antérieur n'a jamais été retrouvé.* »

La majorité des économies générées par la participation obligatoire du titulaire du CPF est donc due à un fort effet d'éviction, c'est-à-dire à **d'importants renoncements à la formation**, particulièrement chez les non-cadres.

Les mesures proposées par le présent article, qui étendent le ticket modérateur aux demandeurs d'emploi et qui majorent cette participation pour les autres titulaires, vont accroitre cette tendance. Or, la formation des demandeurs d'emploi fait déjà l'objet de nombreuses économies, par le biais de la **réduction de la subvention pour charges de service public (SCSP) à France Travail (- 210 millions d'euros)** ou encore de **l'arrêt des PRIC (210 millions d'euros)**.

Ceci est d'autant plus dommageable que les demandeurs d'emploi, particulièrement lorsqu'ils n'exercent aucune activité en parallèle de leur recherche d'emploi, disposent du **temps nécessaire pour se former**. Surtout, une formation peut, dans de nombreuses circonstances, aider à l'acquisition de compétences utiles ou aider à des réorientations professionnelles liées à l'évolution du marché du travail. Elle peut également contribuer **à prévenir l'obsolescence des compétences** des demandeurs d'emploi confrontés au chômage de longue durée.

Tableau récapitulatif des cas d'application de la participation et de sa majoration

	Aucune participation	Participation	Participation majorée
Salarié	En cas de cofinancement	* En cas de cofinancement État ou CT autre que régions * Pour la VAE, les bilans de compétences et les élus * Pour les PTP * Pour les métiers en tension, les secteurs prioritaires ou un objectif professionnel	Autres cas
Demandeur d'emploi	* En cas de cofinancement * Pour la VAE et les élus * Pour les métiers en tension, les secteurs prioritaires ou un objectif professionnel	Autres cas	Jamais

Source : commission des finances du Sénat

Afin d'atténuer l'impact du présent article sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, la rapporteure spéciale propose, par son **amendement FINC.13** :

- de restreindre le paiement de la participation obligatoire de 150 euros aux **seuls demandeurs d'emploi dont le volume mensuel d'activité est inférieur à un plafond** fixé par décret, afin de préserver la situation des demandeurs de catégorie A et, éventuellement, de catégorie B. Les

demandeurs d'emploi de catégorie C, par ailleurs en emploi pour une durée hebdomadaire supérieure à 78 heures par mois, sont en effet dans une situation comparable à celle des autres actifs en emploi ;

- en compensation, **d'aligner les conditions d'éligibilité des demandeurs d'emploi au financement de leur permis de conduire** par le CPF sur celles des autres titulaires, c'est-à-dire uniquement en présence d'un co-financement.

La combinaison de ces deux mesures devrait, selon les estimations de la rapporteure spéciale, maintenir le *quantum* d'économes induites par le présent article au niveau de **350 millions d'euros, c'est-à-dire à celui du dispositif initial** proposé par le Gouvernement.

Quoi qu'il en soit, la rapporteure spéciale constate que la réforme de 2018 a ouvert en grand les vannes de la dépense, sans aucun garde-fou, au prix d'une dilapidation d'argent public sans lien avec l'employabilité ou l'amélioration du parcours professionnel des actifs, ainsi que d'un fort développement de la fraude. Cela a rendu nécessaires de nombreuses mesures de régulation, comme autant de rustines successives qui se bornent à limiter la dépense sans apporter au CPF une réforme d'ensemble, au risque de le rendre illisible. Près de 10 ans après la loi de 2018, u**ne nouvelle réforme d'ensemble sera nécessaire.**

2. Les cas d'exonération du ticket modérateur et de sa majoration devront être précisément et pertinemment définis

L'élargissement des cas pouvant donner lieu à des exonérations du ticket modérateur et de sa majoration devrait permettre **d'inciter les titulaires du CPF à obtenir des co-financements**, qui tendent à garantir la pertinence des parcours de formation.

De même, l'exonération des formations menant à des métiers en tension ou dans des secteurs stratégiques devrait permettre d'inciter les titulaires du CPF à suivre des formations menant vers ces métiers et ces secteurs.

À ce titre, la commission des finances a adopté un **amendement FINC.16** de la rapporteure spéciale afin d'assurer que les métiers mentionnés à l'article L. 121-1 du code de l'artisanat (boulangerie, boucherie, coiffure, soins esthétiques, bâtiment, réparation automobile) soient effectivement considérés comme en tension, dans la mesure où la loi requiert la détention d'une qualification pour leur exercice, et que majorer le coût de l'accès à ces formations reviendrait à renchérir le coût d'une obligation légale pour qui souhaite exercer ces métiers.

B. UNE NÉCESSAIRE MISE EN COHÉRENCE DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE

1. Le transfert de la plateforme France VAE à la Caisse des dépôts à la suite de l'échec du GIP

La rapporteure spéciale prend acte du transfert de la gestion de la plateforme France VAE à la Caisse des dépôts et consignations.

Elle relève que, comme l'a souligné l'administration, il convient de donner un **cadre législatif à cette plateforme**. La gestion par la Caisse des dépôts et consignations peut se défendre au regard de sa mission **actuelle de gestion du compte personnel de formation et du « Passeport des compétences »**, qui permet à chacun de retracer et de valoriser les compétences et qualifications acquises au cours de son parcours professionnel.

Cette organisation présente des **avantages en termes de mutualisation** des infrastructures numériques, des compétences et des moyens déjà mobilisés par la Caisse des dépôts et consignations dans la gestion du CPF et du Passeport de compétences, ce qui devrait favoriser l'efficience et simplifier le parcours des usagers.

Selon l'administration, cette mutualisation permettra de **diminuer de 0,2 million d'euros les coûts de gestion** par rapport aux versements actuels octroyés à la start-up d'État France VAE (3 millions d'euros).

La rapporteure spéciale souligne toutefois qu'une fois encore, le Gouvernement orchestre la carence des acteurs de la formation en diminuant leurs moyens pour reprendre la main sur la gestion de ces politiques.

2. Le plafonnement des frais de jury des VAE : une mesure pertinente mais à l'impact limité

Le plafonnement des frais de jury VAE vise à améliorer l'accès des candidats à ce dispositif et à réduire son coût pour les finances publiques.

La rapporteure spéciale est favorable à cette mesure, qui tend à garantir le principe d'égal accès à la formation professionnelle en réduisant le risque d'exclusion d'accès, du fait de tarifs prohibitifs, à certaines certifications.

Elle constate toutefois que ce n'est pas la principale raison qui justifie cette mesure, puisque la motivation du Gouvernement est, comme souvent, principalement budgétaire.

Économies estimées par niveau de certification du fait du plafonnement des frais de jury VAE

Niveau de certification	Parcours		Parcours dont les frais sont supérieurs à la moyenne		Moyenne des 50 % des frais les plus élevés	Économie estimée
	Nombre	Part dans le total	Nombre	Part dans le total		
3	12 342	34 %	123	26 %	1 076 €	86 000 €
4	8349	23 %	83	18 %	1 169 €	63 000 €
5	4719	13 %	47	10 %	1 697 €	52 000 €
6	4719	13 %	94	20 %	3 844 €	235 000 €
7	6171	17 %	123	26 %	5 747 €	460 000 €
TOTAL	**36 300**	**100 %**	**470**	**100 %**	**2 332 €**	**896 000 €**

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

Dans la mesure où ce plafonnement aura non seulement des effets bénéfiques pour les finances publiques, mais également pour les candidats à la VAE, **la rapporteure spéciale s'en satisfait.**

Elle propose enfin à la commission de modifier cet article par l'adoption de **cinq amendements rédactionnels FINC.14, FINC.15, FINC.17, FINC.18 et FINC.19.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 5 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale sur la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » (et articles 88 et 89).

M. Thierry Cozic, président. – Nous en terminons par l'examen des crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ».

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ». – La mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » englobe non seulement les crédits du ministère du travail, mais aussi ceux des fonctions support des autres ministères sociaux, comme celui de la santé.

Ses crédits, qui s'élèveraient pour 2027 à 19 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 18,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), sont en très nette régression par rapport à 2026 : -4,7 % en AE et -9,5 % en CP, soit une baisse de 2 milliards d'euros. C'est l'une des missions qui contribue le plus à la maîtrise des dépenses publiques dans ce projet de loi de finances (PLF).

Cette évolution traduit des économies déjà décidées au cours des dernières années, notamment sur l'apprentissage, à hauteur de 1,5 milliard d'euros pour 2027. Toutefois, pour bien appréhender cette trajectoire, il faut rappeler que, l'an dernier, le périmètre de la mission a enflé de 2,75 milliards d'euros afin de compenser à la sécurité sociale les allégements de charges sur les heures supplémentaires. À périmètre constant, la baisse apparaît cruelle : entre 2025 et 2027, elle atteint 21,3 %. Les crédits pour 2027 rejoignent ainsi leur niveau de 2019, avant la crise sanitaire et l'essor des aides à l'apprentissage.

Cette diminution repose sur les deux principaux programmes, qui représentent 90 % des dépenses. Ainsi, les crédits du programme 102 diminuent de 5,2 % en AE et de 5,9 % en CP, principalement en raison d'un changement profond concernant France Compétences.

Chacun se souvient que France Compétences avait vu ses ressources débordées par le très fort rehaussement des aides à l'apprentissage. L'opérateur a donc connu plus que des difficultés financières et a bénéficié, plusieurs années durant, d'une subvention d'équilibre de l'État. En 2026, celle-ci s'élevait encore à environ 600 millions d'euros en loi de finances initiale, même si, en exécution, France Compétences n'en aurait perçu qu'à peu près la moitié.

Cette subvention d'équilibre disparaît cette année. Le Gouvernement estime en effet que les finances de France Compétences retrouveront l'équilibre grâce aux économies réalisées les années précédentes sur l'apprentissage et sur le compte personnel de formation (CPF). Il propose en outre de plafonner la part du produit de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa) affectée à France Compétences, l'excédent, soit 1,1 milliard d'euros, revenant au budget de l'État. C'est considérable !

S'agissant des crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi », il faut souligner la baisse importante de la subvention pour charges de service public de France Travail, assortie d'une diminution de 400 équivalents temps plein (ETP) de son plafond d'emplois. Le directeur général de France Travail, que nous avons entendu, considère que cet effort est soutenable, même s'il sera difficile cette année compte tenu des prévisions de chômage : il représente environ 1 % des effectifs et peut être absorbé grâce aux gains de productivité déjà réalisés.

Les crédits des missions locales diminuent également. Selon le Gouvernement, ils permettront de maintenir le nombre de contrats d'engagement jeune (CEJ) constaté en 2026, soit près de 190 000 CEJ. Toutefois, ces contrats avaient été moins nombreux en 2026. Au vu de la dégradation des perspectives, le niveau prévu cette année risque de ne pas suffire pour ces jeunes, qui sont pourtant les plus défavorisés sur le marché du travail.

Enfin, les crédits de l'insertion par l'activité économique (IAE) connaissent une baisse significative, de 6,8 % en crédits de paiement. La Fédération des entreprises d'insertion estime qu'elle entraînera la destruction de 4 000 emplois par rapport à la situation actuelle. Je regrette également que le projet de loi de finances prévoie l'extinction programmée des entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI), telles que Lulu dans ma rue, même si les crédits en jeu sont très modestes.

Ce dispositif coûte 10 millions d'euros, et le Gouvernement n'en prévoit pas la reconduction, alors même que l'évaluation commandée par la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) fait état de 54 % de sorties dynamiques vers l'emploi pour un coût très faible. Son coût est inférieur à celui des aides au poste des autres structures de l'insertion par l'activité économique, et a fortiori beaucoup moins que l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, pour des résultats d'insertion dans l'emploi bien meilleurs. Je ne suis donc guère favorable à cette suppression.

À tout cela s'ajoute – mais cet article relève de la compétence du rapporteur général – un nouveau prélèvement de l'État sur l'Unédic, à hauteur de 2 milliards d'euros. Compte tenu des dernières perspectives financières de l'assurance chômage, publiées il y a quelques semaines, ce

prélèvement la conduirait à un déficit d'environ 600 millions d'euros. C'est tout à fait incompréhensible.

Je ne suis pas partisan de toujours dépenser plus. Néanmoins, alors que tous les prévisionnistes anticipent une remontée du chômage, il me paraît hasardeux d'engager aujourd'hui une réduction de la politique de l'emploi. Je ne parle pas des crédits des opérateurs, mais des outils dont ils disposent.

Je ne m'interdirai donc pas de vous proposer, lors de la réunion de l'examen définitif des missions et des articles rattachés par notre commission, d'adopter des amendements, des amendements visant, par exemple, à maintenir les crédits de l'IAE et à rétablir le nombre d'entrées en contrat d'engagement jeune à son niveau de 2025.

Par ailleurs, comme les années précédentes, la principale baisse des dépenses de la mission porte sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », avec une diminution de 6 % en AE et de 13,3 % en CP. Si l'on prend en compte l'ensemble des dépenses en faveur de la formation et de l'alternance, les crédits que l'État consacre à cette politique s'élèvent à environ 3,2 milliards d'euros en CP, contre 4,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2026. Cette baisse s'explique principalement par la diminution récente des crédits de l'aide aux employeurs d'apprentis, dont le barème a été revu deux fois à la baisse, ce qui a d'ailleurs entraîné un léger recul des entrées en apprentissage. Les prévisions de dépenses pour 2027 reposent sur l'hypothèse d'une baisse de 5 % des entrées en apprentissage en 2026, puis d'une stabilisation en 2027.

Enfin, la diminution des dépenses de la mission résulte des nombreuses mesures d'économies visant à réduire les dépenses de France Compétences. Je soulignerai en particulier plusieurs baisses des niveaux de prise en charge des formations d'apprentis, ainsi que la création d'un ticket modérateur, puis d'un plafonnement, pour le recours au CPF.

Dans la même veine, le projet de loi de finances comporte deux mesures d'économie qui constituent un changement majeur : l'État ne verserait aucune dotation de soutien à France Compétences et lui prélèverait 1,1 milliard d'euros en écrêtant le produit de la Cufpa. Comme pour l'Unédic, il s'agit, à mes yeux, d'une sorte de TVA sociale à l'envers. Nous dénonçons, à juste titre, le poids des prélèvements sur le travail et l'activité. Or l'État ponctionne, directement dans le cas de la Cufpa et indirectement dans celui de l'Unédic, des ressources issues de ces prélèvements pour financer ses propres dépenses – et ce n'est pas l'épaisseur du trait : 2 milliards d'euros plus 1,1 milliard d'euros !

En résumé, la politique de formation professionnelle et d'apprentissage a été très fortement mise à contribution en 2025, en 2026 et en 2027. Le secteur a besoin d'un peu de stabilité, et il faut aussi tenir compte de la dégradation attendue de l'emploi.

En responsabilité, et après en avoir discuté avec le rapporteur général, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », étant entendu que l'examen définitif des missions et des articles rattachés par notre commission, permettra d'adopter des amendements. J'en ai préparé plusieurs, avec un fil rouge : nous comprenons les contraintes budgétaires, mais une mission qui rassemble les crédits de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle ne saurait contribuer à la hausse du chômage en 2027.

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – La rapporteure spéciale a annoncé travailler à des amendements. Tout l'enjeu est désormais de les financer au sein même de la mission, car il n'est pas question que le Sénat dégrade la copie, déjà peu satisfaisante, du Gouvernement.

S'agissant des arguments qu'elle a avancés, cette mission a effectivement été largement mise à contribution cette année, comme les années précédentes, pour réduire la dépense structurelle et discrétionnaire. Toutefois, il faut rappeler qu'elle avait largement bénéficié des ouvertures de crédits dans l'immédiat après-crise de la covid-19. Ces crédits sont restés élevés pendant longtemps ; nous commençons seulement à retrouver un étiage ancien.

La difficulté tient à ce que cette mission comporte deux volets, dont le premier est l'accompagnement des chômeurs : vu la hausse du taux de chômage, les besoins d'accompagnement vont malheureusement augmenter. On peut certes se demander si tout est fait de la manière la plus efficace et la plus efficiente. Des mesures commencent d'ailleurs à être prises cette année pour réduire les effectifs de France Travail, qui s'élèvent, si j'ai bonne mémoire, à environ 44 000 ou 45 000 agents – soit davantage que l'ensemble des effectifs du ministère chargé de l'écologie, pour donner un ordre de grandeur.

D'ici à la réunion d'examen définitif des missions et des articles rattachés, nous devrons donc trouver des réductions de dépenses pour que des amendements puissent être déposés et soutenus en séance. Sur certains des dispositifs que la rapporteure spéciale m'a présentés, je la rejoins en effet, notamment sur l'IAE, dont les crédits diminuent alors qu'il s'agit d'accompagner une population en grande difficulté.

Mme Florence Blatrix Contat. – Je remercie la rapporteure spéciale de sa présentation exhaustive et peu optimiste de cette mission, qui est en effet la grande sacrifiée du PLF.

Les écrêtements sont extrêmement importants, vous l'avez dit ; ils sont même inacceptables, car ils privent de moyens des politiques publiques essentielles. Cette mission contredit d'ailleurs les priorités affichées : alors que la jeunesse est une priorité, les crédits des missions locales baissent. C'est complètement à rebours des objectifs !

Vous avez également souligné la suppression de 400 postes à France Travail, alors même que le taux de chômage augmente. Je comprends que des efforts de productivité soient possibles, mais comparons avec nos voisins suisses : en Suisse, un agent de l'opérateur public accompagne 25 demandeurs d'emploi. Vous rendez-vous compte de l'écart avec notre pays ?

M. Jean-François Husson. – Ils ont moins de chômage et plus de richesses.

Mme Florence Blatrix Contat. – Certes, et l'insertion y est évidemment bien meilleure. Dans le contexte actuel, réduire à ce point les postes de France Travail est complètement irresponsable.

Concernant la solidarité et l'insertion, de nombreux dispositifs voient leurs crédits diminuer : 36 millions d'euros de moins pour Territoires zéro chômeur de longue durée, une baisse de 80 millions d'euros pour l'insertion par l'activité économique… Ce sont environ 10 000 parcours d'insertion qui sont menacés. Les départements me sollicitent, car ils ont pour mission d'accompagner les allocataires du revenu de solidarité active (RSA), alors que les crédits qu'ils reçoivent pour cet accompagnement et pour l'insertion diminuent.

Enfin, s'agissant de la formation et de la reconversion, je relève la baisse drastique proposée des crédits de formation, notamment à destination des régions, et l'absence de propositions sur les transitions. Nous traversons pourtant une période de profonde transition, avec la vague de l'intelligence artificielle (IA), qui va complètement transformer les métiers. Il est extrêmement surprenant que les crédits dédiés à la formation et aux transitions subissent une baisse d'une telle ampleur.

Pour revenir sur l'apprentissage, l'aide avait certes été réduite l'année dernière, et les conséquences ont été assez lourdes. Dans mon département, de nombreux jeunes ne trouvent pas d'apprentissage, notamment dans les PME. Dans les grandes entreprises, où le temps consacré à la formation des apprentis est peut-être moindre et où ceux-ci effectuent davantage de tâches répétitives, les jeunes parviennent encore à trouver une place. En revanche, les chefs d'entreprise de PME m'ont vivement alertée : la baisse de l'aide à l'apprentissage ne leur permet plus de recruter d'apprentis.

Nous ne voterons pas les crédits de cette mission : leur baisse vraiment drastique est une très mauvaise nouvelle dans le contexte économique que nous connaissons.

M. Jean-François Husson. – Je remercie la rapporteure spéciale Marie-Claire Carrère-Gée, qui nous a dressé le tableau d'une situation effectivement peu mirifique. Je veux rappeler à mon tour, comme elle l'a fait, les dépenses – je pèse mes mots – exagérées du compte personnel de formation ; j'ai failli dire « les folles dépenses ». Je me souviens d'une année récente où nous avions abondé à deux reprises de plusieurs milliards d'eurosle budget de France Compétences, dont les dépenses avaient

complètement dérapé. C'est, à mes yeux, inadmissible pour un État responsable de la politique de formation.

Comme toujours, il est ensuite difficile de débrancher le dispositif et de réorienter les bonnes formations vers les bonnes personnes. Il y avait en effet, pardonnez-moi de le dire, des formations assez onéreuses et plutôt ésotériques au regard de l'adaptation des personnes à l'emploi. Or la formation au service de l'emploi, ce n'est pas se faire plaisir. Il s'agit d'argent public, et nous savons que, même à l'époque, nous n'en avions pas trop !

Je poserai deux questions.

La première porte sur l'effet domino, pour la politique de l'emploi, du retrait du soutien de l'État à certaines formations. Historiquement, l'État a soutenu les régions pour leur permettre de conduire au plus près des territoires, parfois dans une logique de décentralisation, des dispositifs de formation. Quand on ferme brutalement le robinet, il se produit un effet domino : toutes les régions s'interrogent, déplorent, voire protestent, et le problème est bien là aujourd'hui. Ce retrait s'inscrit-il dans la politique dite de décroisement des financements ? Hier, il fallait s'entendre pour concentrer intelligemment les efforts. L'intelligence d'hier semble aujourd'hui remise en cause par ceux-là mêmes qui nous tenaient le discours, auquel je souscris, de la rationalisation des dispositifs et de l'accompagnement conjoint, qui permet au moins aux bénéficiaires de voir l'État, la région et parfois les communes agir ensemble, en proximité.

Ma seconde question relève peut-être davantage de la curiosité : disposez-vous de statistiques sur les dispositifs et les moyens, notamment financiers, consacrés à la formation des travailleurs les plus âgés ? Je veux parler des plus de 55 ans, dont nous savons qu'ils sont moins valorisés, tant en matière de formation que de rémunération, et qui, trop souvent encore, quittent l'emploi en fin de carrière dans un climat de difficultés sociales, voire économiques.

Il serait intéressant de savoir si des statistiques établissent un lien entre cette situation et la hausse du chômage, alors même que nous avons encore de réels besoins fondés sur l'expérience.

M. Michel Canévet. – Je souhaite à mon tour féliciter la rapporteure spéciale de la qualité de son rapport. Je me réjouis notamment que la situation financière de France Compétences se soit améliorée grâce à la responsabilisation de l'ensemble des usagers. Il y avait en effet un très gros problème, comme l'a rappelé à l'instant Jean-François Husson : il faut remettre les comptes d'aplomb.

Ma première question est la suivante : puisqu'il est demandé à France Compétences de contribuer à hauteur de 1,1 milliard d'euros au budget de l'État, son endettement est-il résorbé ? Comme de nombreux autres organismes, France Compétences a dû recourir à l'emprunt pour financer ses nombreuses dépenses. Lorsqu'on réduit les crédits, il faut veiller à ne pas

fragiliser les opérateurs : ils doivent pouvoir assainir leur situation – c'est d'ailleurs un peu la même chose pour l'Unédic. Il faut poursuivre dans cette voie.

En tout état de cause, il me paraît tout à fait normal que les fonds versés par les entreprises au titre de l'apprentissage soient effectivement consacrés à l'apprentissage, alors même que l'écrêtement de la Cufpa en détourne une partie. Il est normal d'encourager l'apprentissage dans notre pays, car il permet l'insertion et la réinsertion professionnelles d'un grand nombre de jeunes.

La rapporteure spéciale a également évoqué la baisse des effectifs de France Travail. Contrairement à ce que j'ai entendu tout à l'heure, je pense qu'il faut se poser les bonnes questions. Comme le rappelait ce matin le président de l'Union des entreprises de proximité (U2P) devant la délégation sénatoriale aux entreprises, France Travail compte 55 000 collaborateurs, dont 25 000 conseillers. Autrement dit, les agents qui ne sont pas au contact des demandeurs d'emploi sont plus nombreux que les conseillers ! Il faut donc s'interroger sur l'organisation, afin de gagner en efficience et de garantir que les moyens déployés soient véritablement affectés aux besoins.

Par exemple, dans le département du Finistère, depuis le changement de majorité en 2021, le nombre d'allocataires du RSA diminue de 1 000 par an, grâce à l'accompagnement mis en place. Cela représente 8 millions d'euros d'économies par tranche de 1 000 allocataires, que le département peut redéployer vers d'autres actions. Lorsqu'on mène une politique volontariste d'accompagnement et d'« aller vers », on obtient des résultats tout à fait probants. Cela répond en outre aux besoins des entreprises, car il existe un véritable dysfonctionnement : des offres d'emploi ne sont pas pourvues tandis que des demandeurs d'emploi ne trouvent pas de travail.

Cette situation appelle d'ailleurs sans doute une réforme de l'assurance chômage, dispositif totalement dévoyé dans notre pays. D'un régime d'assistance réservé à ceux qui en ont réellement besoin, nous avons fait un droit, dont certains abusent : ils travaillent quelques mois, perçoivent ensuite les indemnités chômage, puis se remettent au travail. On dévoie ainsi complètement le système et on pénalise nos entreprises, car tout cela se répercute sur des cotisations qui ne cessent d'augmenter et qui altèrent leur compétitivité. Il faut donc réagir.

M. Grégory Blanc. – Je remercie notre rapporteure spéciale de la manière dont elle nous permet de poser le débat.

Je souhaite intervenir dans le prolongement des propos de Jean-François Husson. En soixante ans, aucune politique n'a autant évolué structurellement que celle que recouvre cette mission, c'est-à-dire l'action du ministère du travail : elle s'est d'abord structurée, puis la décentralisation est intervenue.

Ce qui s'est passé au cours des dix dernières années est assez stupéfiant. On a déconstruit la démocratie sociale et la capacité à construire des réponses dans les territoires. Depuis dix ans, en effet, nous avons connu un double mouvement. D'un côté, on a recentré la norme sur l'entreprise et cassé les niveaux intermédiaires de la négociation collective. De l'autre, on a fait remonter les financements vers France Compétences, France Travail, etc., dans un mouvement d'hypercentralisation. Et l'on s'interroge aujourd'hui sur la manière de rationaliser les fonctionnements en se disant qu'on pourrait finalement prélever de l'argent au sommet.

Avec la culture qui est la mienne – et c'est, sinon un contrepoint, du moins un miroir de ce qu'indiquait Jean-François Husson –, je considère que, lorsque surviendront des chocs dans les entreprises, dans les filières ou dans les bassins d'emploi, nous aurons besoin d'acteurs disposant d'outils à cette échelle pour apporter des solutions.

Je me souviens de la crise de l'industrie de la chaussure dans les Mauges. À l'époque, la situation était pourtant bonne sur l'ensemble du territoire national. Sans la région et sans les acteurs de la démocratie sociale dotés d'outils pour construire des réponses territorialisées, nous n'aurions pas eu la capacité de rebondir.

Nous devons donc être très vigilants. L'analyse des crédits est évidemment nécessaire, mais il ne faudrait pas que, sous prétexte de rationalisation, on renonce à réoutiller l'ensemble de nos territoires. Cela vaut sans doute pour les régions, mais aussi pour les acteurs.

J'en termine par deux points.

Premièrement, j'entends ce qui a été dit sur l'IAE et je souscris à la nécessité d'y remettre des crédits : ce qui est proposé cette année n'est pas possible.

Deuxièmement, s'agissant des missions locales, le discours du Gouvernement n'a pas de sens. On nous annonce une baisse des crédits de fonctionnement des missions locales, après tout ce qui a déjà été fait, afin de concentrer les moyens sur les contrats d'engagement jeune. Je suis favorable à ces contrats : ils fonctionnent bien, tant mieux. Mais pour les mettre en place, encore faut-il que les missions locales soient capables d'accompagner les jeunes et de travailler en lien avec les éducateurs de rue et avec l'ensemble des structures présentes dans nos territoires. Et si l'on demande une fois de plus aux collectivités territoriales de compenser le désengagement de l'État, à un moment donné, cela ne fonctionnera plus.

Sur les missions locales, il y a donc plus qu'un signal d'alarme. Nous devons y remettre des crédits de manière beaucoup plus importante, car l'année qui vient sera sans doute une année de retournement.

M. Simon Uzenat. – Madame la rapporteure spéciale, j'ai plusieurs remarques et questions.

Premièrement, vous expliquez dans votre rapport que, selon les prévisions, le taux de chômage reviendrait fin 2027 à son niveau de 2018. Pourtant, en euros constants et à périmètre constant, les crédits baissent très nettement entre 2019 et 2027. Il y a là, selon nous, une contradiction majeure. Cela renvoie au débat sur les politiques contracycliques, mais, a minima, à niveau de chômage identique, nous devrions disposer de moyens identiques en euros constants et à périmètre constant. Ce serait bien le minimum.

Deuxièmement, s'agissant de France Travail, je m'inscris dans la droite ligne de ce qu'ont dit plusieurs collègues, témoignages à l'appui. Dans vos départements comme dans le mien, nous vivons malheureusement de nombreux plans de sauvegarde de l'emploi (PSE). L'une des principales demandes des salariés est d'être suivis directement par des agents de France Travail. En effet, France Travail délègue souvent ce suivi à des opérateurs privés, qui obéissent à d'autres règles et dont l'accompagnement est très souvent de moindre qualité.

J'ai un cas très précis en tête : celui de la Fonderie de Bretagne, placée en liquidation judiciaire. Les organisations syndicales avaient expressément formulé cette demande, et l'État a d'ailleurs pu y répondre favorablement, mais c'est loin d'être toujours le cas. Les exemples abondent où le suivi n'est pas assuré directement par France Travail et où les résultats ne sont pas au rendez-vous pour les salariés licenciés.

Troisièmement, concernant les missions locales et l'IAE, je souscris pleinement à ce qui a été dit. Nous l'avions déjà souligné avec plusieurs collègues lors de l'examen du budget de l'année dernière, en particulier pour les missions locales. Comme un certain nombre d'entre vous, je suis administrateur d'une mission locale, et je constate la détresse dans laquelle se trouvent aujourd'hui les équipes, soumises à des pressions insurmontables. La seule issue envisagée est parfois de fusionner avec d'autres missions locales pour tenter de survivre : voilà où elles en sont !

Pour aller dans le sens de ce que disait Grégory Blanc, il y a évidemment les territoires urbains, mais dans les territoires ruraux, où il faut développer l'« aller vers » auprès de tous ces jeunes, il faut du personnel. Pas à n'importe quel prix, nous en sommes bien d'accord, mais la maison est en train de craquer. Nous ne pouvons pas continuer sur cette trajectoire.

S'agissant de la recentralisation – cela a également été dit, notamment par Jean-François Husson –, ce qui est à l'œuvre depuis plusieurs années ne produit pas les résultats attendus. Il n'y a ni efficacité ni exemplarité budgétaire ; c'est même tout le contraire.

Avec l'article 88, qui supprime l'enveloppe de soutien aux centres de formation d'apprentis (CFA), on va au bout de cette logique. Les régions sont vent debout, et à raison : au moment même où l'on prétend décroiser les financements, on réduit leurs moyens d'action, ce qui revient à priver de solutions les jeunes qui souhaitent se former.

Enfin, j'ai bien noté les réserves que vous avez formulées sur le ticket modérateur prévu à l'article 89 : c'est pour nous un point de très grande vigilance.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale. – Madame Blatrix Contat, je partage votre constat d'ensemble sur France Travail, mais les évolutions que l'intelligence artificielle a entraînées dans le travail, dans le secteur privé comme dans le secteur public, sont aussi possibles à France Travail. L'opérateur a ainsi engagé un plan de redéploiement des agents des fonctions support : les gains de productivité réalisés dans l'analyse des dossiers des demandeurs d'emploi réduisent les besoins en personnel administratif, et des programmes permettent à ces agents de passer au contact des demandeurs d'emploi et de devenir conseillers à l'insertion.

Dans le contexte actuel, la baisse d'effectifs prévue est très significative, mais elle est absorbable. Le directeur général de France Travail nous l'a dit explicitement et sans réserve. Je ne prétends pas qu'il soit ravi d'afficher une telle baisse, mais il estime qu'elle peut être absorbée. Compte tenu de l'état de nos finances publiques, je ne proposerai donc pas d'amendement sur France Travail.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué les missions locales. La question est un peu différente, car celles-ci sont organisées par commune ou par bassin d'emploi : il ne s'agit donc pas d'un grand organisme comme France Travail. J'ai moi aussi entendu des missions locales indiquer qu'elles seraient obligées de fusionner pour survivre et maintenir le même niveau de service, au prix d'une perte de proximité avec les jeunes.

Néanmoins, à mon sens, des efforts sont possibles. En effet, toutes les missions locales n'affichent pas les mêmes performances en matière d'accompagnement des jeunes. Je le dis avec prudence, mais j'en suis convaincue : il existe des écarts d'efficacité. Certaines missions locales font parfaitement leur travail ; d'autres pourraient être plus performantes, ou mettre l'accent non pas seulement sur l'accompagnement social, mais aussi sur l'insertion dans l'emploi. Des progrès restent à faire dans certaines d'entre elles.

Dans le contexte économique et budgétaire actuel, je propose avant tout de préserver les outils dont disposent ces structures. Puisque l'heure est aux choix, je privilégie les outils de l'insertion plutôt que les effectifs.

La coopération pour l'emploi a été mise en place il y a des années, et ses membres ne disposent toujours pas d'un système d'information (SI) commun. Les spécificités des missions locales sont reconnues, mais des jeunes passent de la mission locale à France Travail : les faire bénéficier des outils de France Travail serait également utile. Ce système informatique commun met des siècles à voir le jour ! Des efforts restent donc à accomplir.

Monsieur Husson, je suis mille fois d'accord avec vous sur le CPF. Le dispositif était mal conçu. On a dégagé des financements énormes en partant de l'idée fausse que l'accès à la formation ne devait plus être intermédié et qu'il fallait développer au maximum un outil d'émancipation. L'émancipation par le travail et la formation : nous en avons perdu le contrôle ! Il faudra évidemment engager une réforme. Je suis bien sûr favorable à ce que l'on resserre les boulons et que l'on reprofessionnalise au maximum le CPF.

Je trouve, en revanche, moins juste l'application du ticket modérateur aux demandeurs d'emploi : 150 euros, c'est une somme élevée. Certes, la formation n'est pas toujours indispensable au retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Les études convergent : le critère essentiel est le retour rapide à l'emploi, le maintien du contact. La formation intervient ensuite, si possible, lorsqu'une reconversion vers des secteurs qui recrutent est nécessaire ou pour actualiser les compétences. Ce n'est pas la panacée, j'en conviens, mais un ticket modérateur de 150 euros reste une mesure difficile.

S'agissant enfin du soutien aux régions au titre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric), vous avez raison, monsieur Husson : il est réduit à zéro. Des crédits sont mentionnés, mais ce ne sont que des restes à payer, environ 347 millions d'euros en 2027. Mais tout diminue dans la mission... La formation est certes une compétence régionale, et l'État ne viendra plus l'abonder.

Concernant la formation des travailleurs âgés, je ne saurais vous donner de mémoire les pourcentages exacts, mais l'accès des salariés à la formation chute à partir de 45 ans. C'est d'ailleurs pourquoi des outils comme le CPF pouvaient être utiles : quand l'entreprise ne s'occupe pas de votre formation, disposer d'outils personnels pour vous former n'est pas une mauvaise idée. Néanmoins, jusqu'à présent, seules les réformes des retraites ont permis d'améliorer le taux de formation des salariés âgés, en repoussant l'horizon des salariés comme des employeurs.

Monsieur Canévet, France Compétences n'a pas d'endettement à proprement parler, mais l'opérateur doit beaucoup emprunter, même lorsqu'il parvient à l'équilibre financier : cette année, il a emprunté 2,3 milliards d'euros, essentiellement à court terme, pour faire face à des difficultés de trésorerie. Ce n'est pas une raison, me semble-t-il, pour le mettre en déséquilibre. Quand vous dites que les fonds destinés à l'apprentissage devraient y rester affectés, je suis d'accord à 1 000 % ! Tout cela appellera des réformes ultérieures. Pour être raisonnable, je considère qu'il faut accepter ce que propose le Gouvernement, à condition que cela ne mette pas France Compétences en déséquilibre en 2027.

Vous avez évoqué les conseillers de France Travail. J'ai moi-même parlé de la part des effectifs affectée au conseil et de celle affectée aux fonctions support. Les agents chargés de l'indemnisation ne se contentent pas de remplir des papiers : indemniser les demandeurs d'emploi représente une

lourde tâche. Il existe toutefois des marges de productivité, de même qu'en matière de lutte contre la fraude. France Travail a fait des progrès, mais il en reste à accomplir, notamment pour assurer un suivi numérique des démarches de recherche d'emploi. Ce suivi est aujourd'hui très imparfait : la plupart des demandeurs d'emploi trouvent à France Travail des conseils et de l'aide, mais ne retrouvent pas forcément un travail par son intermédiaire ; ils cherchent sur internet, sur Leboncoin, sur LinkedIn, et ailleurs. Contrôler l'effectivité de la recherche d'emploi est une tâche difficile, et France Travail n'y parvient pas encore.

Concernant le recours de France Travail à des opérateurs privés, je n'avais pas connaissance que cette pratique perdurait, sauf peut-être pour le suivi des PSE. La politique de sous-traitance a, me semble-t-il, été abandonnée, mais vous êtes sans doute mieux informé que moi, cher Simon Uzenat.

Enfin, s'agissant de l'idée selon laquelle la recentralisation ne fonctionne pas, seul l'apprentissage a véritablement été recentralisé jusqu'à présent, et cela a plutôt bien marché – avec beaucoup d'argent, certes, mais cela a bien fonctionné. Nous sommes toutefois engagés dans cette logique.

Monsieur Blanc, je souscris à ce que vous avez dit sur la démocratie sociale : il faut des outils au niveau local. C'est d'ailleurs l'un des rares points positifs de ce budget, puisque les effectifs des services déconcentrés de l'État chargés du travail et de l'emploi dans les départements sont maintenus.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 88

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 88.

Article 89

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 89.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ». – Les amendements que je vous propose ont pour ligne directrice d'éviter une hausse du chômage en 2027.

L'amendement FINC.9 vise à majorer de 62 millions d'euros les crédits de l'insertion par l'activité économique, afin qu'ils retrouvent leur niveau de 2026.

L'amendement FINC.10 a pour objet d'augmenter de 41 millions d'euros les crédits des missions locales, afin de relever à son niveau de 2025 le nombre de contrats d'engagement jeune (CEJ).

Ces deux amendements sont gagés par une minoration à due concurrence des crédits de fonctionnement des ministères sociaux et des agences régionales de santé (ARS).

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je vous remercie pour l'amendement FINC.9, qui vise à rétablir à leur niveau de la loi de finances pour 2026 les crédits de l'insertion par l'activité économique. Nous le constatons tous sur le terrain – comme je le vois moi-même avec la Régie de territoire du Tonnerrois ou l'association Renouer à Auxerre –, ces structures obtiennent de véritables résultats. Leur action est également vertueuse pour les départements, où la prise en charge insuffisamment compensée du revenu de solidarité active (RSA) alimente l'effet ciseau budgétaire. Soutenir des structures d'insertion efficaces est donc doublement utile.

Les amendements FINC.9 et FINC.10 sont adoptés.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Article 88

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale. – L'amendement FINC.11 prévoit la consultation des partenaires sociaux sur la gouvernance du futur fonds de soutien aux centres de formation d'apprentis (CFA), que le Gouvernement souhaite mettre en place tant pour aider les établissements en difficulté que pour soutenir les filières stratégiques.

L'amendement FINC.12 vise à supprimer la plateforme numérique nationale d'enregistrement des contrats en alternance. Proposée par le Gouvernement, la création de cet outil semble en effet masquer une réforme des opérateurs de compétences (Opco) conduite sans concertation préalable avec les partenaires sociaux, en vue de les fusionner en un organisme unique.

Les amendements FINC.11 et FINC.12 sont adoptés.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 88, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Article 89

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale. – Les cinq amendements FINC.14, FINC.15, FINC.17, FINC.18 et FINC.19 sont d'ordre rédactionnel.

L'amendement FINC.16 vise à préciser que les métiers de l'artisanat sont par principe des métiers qui connaissent des tensions de recrutement, ce qui ne fait aucun doute.

Enfin, l'amendement FINC.13 tend à exonérer du « ticket modérateur » de 150 euros prévu par le PLF pour l'utilisation du compte personnel de formation (CPF) les demandeurs d'emploi des catégories A et B, c'est-à-dire ceux qui sont sans activité ou travaillent moins d'un mi-temps. Afin de gager cette mesure, je propose d'harmoniser entre demandeurs d'emploi et salariés les conditions d'éligibilité au CPF pour le permis de conduire, garantissant ainsi que son obtention s'inscrive bien dans un parcours professionnel.

Les amendements rédactionnels FINC.14, FINC.15, FINC.17, FINC.18 et FINC.19 sont adoptés, de même que les amendements FINC.13 et FINC.16.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 89, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » tels que modifiés par ses deux amendements de crédits. Par ailleurs, elle a proposé d'adopter l'article 88 tel que modifié par ses deux amendements. Enfin, elle a proposé d'adopter l'article 89 tel que modifié par ses sept amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général des ministères sociaux

- Mme Virginie MAGNANT, secrétaire générale ;

- Mme Évelyne SATONNET, directrice des finances, des achats et des services.

Direction générale du Travail

- M. Pierre RAMAIN, directeur général du travail ;

- M. Fateh AZIB, chef du bureau du pilotage budgétaire.

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

- M. Benjamin MAURICE, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;

- M. Boris SUPIOT, Sous-directeur du financement et de la modernisation ;

- M. Théophane BABAUD DE MONVALLIER, adjoint au sous-directeur du financement et de la modernisation ;

- M. Jocelyn VIDON-BUTHION, chef de la mission des affaires financières ;

- Mme Manon ROBIN, adjointe au chef de la mission des affaires financières.

Direction du budget

- M Olivier DUFREIX, adjoint à la sous-directrice des finances travail et emploi ;

- M. Julien BODIN, chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle ;

- Mme Emmanuelle OESTERLÉ, adjointe au chef de bureau de l'emploi et la formation professionnelle.

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.

Les acteurs de la compétence

- Mme Claire KHECHA, directrice générale ;

- M. Geoffroy VIGNOLES, directeur droit et économie ;

- Mme Naïs LAURANDEL, directrice affaires publiques & communication.

UNEDIC

- Mme Patricia FERRAND, présidente ;

- M. Jean-Eudes TESSON, vice-président ;

- Mme Clémence TAILLAN, directrice de cabinet ;

- M. Florian RABASSE, sous-directeur finances et trésorerie.

Union nationale des missions locales (UNML)

- Mme Isabelle PERDEREAU, présidente de l'ARML Ile-de-France et membre du Bureau de l'UNML ;

- M. Yoan HADADI, délégué général de l'UNML ;

- Mme Frédérique LIS, responsable des relations institutionnelles et élus locaux de l'UNML.

Fédération des entreprises d'insertion

- M. Antoine LAURENT, délégué général.

Fédération Coorace

-M. Adrien RIVIERE, chef de projet plaidoyer.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2027.html