

La régulation du compte personnel de formation (CPF)

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de 2018 a **profondément réformé le compte personnel de formation (CPF)**, avec l'ambition d'en faire l'instrument d'un droit individuel à la formation professionnelle. Cette réforme a été un indéniable succès quantitatif, le nombre de formations suivies ayant considérablement augmenté, de même que le coût du dispositif, qui s'établit à **environ 2 milliards d'euros par an**.

Toutefois, cette réforme a également conduit à un **développement de la fraude** dans un secteur nouvellement dérégulé et désormais largement subventionné. Si de nombreux progrès ont été fait en la matière, en renforçant l'arsenal dont peuvent se servir les pouvoirs publics pour lutter contre la fraude, ce phénomène demeure. Surtout, **l'efficacité du CPF comme outil d'amélioration des compétences est discutée**. S'il a indéniablement trouvé son public, son impact sur les trajectoires professionnelles est incertain. En outre, les formations les plus suivies sont trop souvent non-qualifiantes – or ce sont celles dont le coût est le plus élevé pour les finances publiques.

Si les **mesures de régulation introduites depuis 2024** pour maîtriser les dépenses du CPF – « ticket modérateur », restriction d'éligibilité, plafonnement, etc. – ont atteint leur objectif budgétaire, il est nécessaire d'en proposer une évaluation.

Le rapporteur spécial de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », Emmanuel Capus, a présenté les conclusions de son contrôle sur la régulation du CPF devant la commission des finances le jeudi 9 juillet 2026. **Il formule six recommandations**, en particulier afin de mettre en œuvre, en s'appuyant sur les mesures de régulation existantes, une véritable politique d'abondements du CPF dans le cadre de la prochaine mandature, pour **orienter les travailleurs vers les formations utiles à la Nation, aux territoires et aux secteurs professionnels**.





Les principales recommandations du rapporteur spécial

1. Réorganiser la lutte contre la fraude à la formation professionnelle, et particulièrement au CPF, en améliorant la coordination de l'ensemble des parties prenantes.
2. À l'avenir, réguler en priorité l'offre de formation afin d'en améliorer la qualité.
3. À ce stade et compte tenu de leur impact budgétaire conséquent, maintenir les mesures de régulation du CPF dans leur forme actuelle.
4. Lorsque les effets combinés du « reste à charge » et du plafonnement seront évalués avec davantage de recul, envisager une meilleure articulation entre ces deux mesures, par exemple en créant un reste à charge unique proportionnel au coût de la formation, dont demeurerait exemptés les demandeurs bénéficiaires d'un co-financement.
5. Pour assurer la qualité des formations suivies et améliorer l'effet de levier du CPF, développer les co-financements (« abondements volontaires ») des formations en mobilisant des fonds privés et publics :
 - à court-terme, faciliter le versement d'abondements volontaires du CPF en modifiant l'ordre d'appel des fonds et en sécurisant la faculté pour les fonds d'assurance formation (FAF) de verser de tels abondements ;
 - à moyen terme, inciter au versement d'abondements volontaires en prévoyant un montant minimal d'abondement pour bénéficier d'une exonération du « reste à charge » et en réduisant les mesures de régulation pour les bénéficiaires de co-financements substantiels ;
 - dans le cadre de la prochaine mandature, mettre en place une véritable politique d'abondements du CPF associant salariés, entreprises, branches professionnelles, régions et État pour orienter les salariés vers les formations utiles à la Nation, aux territoires et aux secteurs professionnels.
6. Lorsque le déficit de France compétences sera entièrement résorbé, flécher une partie de ses recettes fiscales vers le financement d'abondements volontaires du CPF.

I. Le compte personnel de formation (CPF) : un essor quantitatif considérable depuis 2018

Avant la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de 2018, le CPF était comptabilisé en heures, les formations éligibles devaient être inscrites sur des listes d'éligibilité et sa gestion était intermédiée. Ce système présentait, de l'avis général, des **limites structurelles importantes**. Pour y remédier, la réforme de 2018 a poursuivi deux ambitions majeures, étroitement liées : **simplifier radicalement le dispositif** pour en favoriser l'appropriation par les actifs, et **faire du CPF un instrument au service de l'individu**, indépendamment de sa situation professionnelle.

Elle s'est traduite par trois évolutions décisives. D'abord, **la monétarisation du CPF** a remplacé la comptabilisation en heures, rendant le droit à la formation immédiatement compréhensible. Ensuite, la **désintermédiation**, par l'application « Mon Compte Formation » (MCF), gérée par la Caisse des dépôts et consignations, a permis à tout actif d'accéder directement à ses droits et d'acheter une formation en ligne.

Enfin, **les listes d'éligibilité ont été supprimées** : sont éligibles l'ensemble des formations préparant à une certification inscrite dans deux répertoires gérés par France compétences – le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP – formations académiques et universitaires) et le répertoire spécifique (RS – certifications certifiantes mais non-diplômantes telles que langues étrangères, bureautique, etc.) ou figurant dans une liste prévue par la loi (permis de conduire, bilans de compétences, validation des acquis de l'expérience, etc.)

Le choix du législateur de réformer en profondeur le compte personnel de formation a permis un **développement inédit de son utilisation par les actifs**. L'offre de formation sur ce véritable « marché libre » s'est ainsi considérablement étoffée atteignant **185 517 formations distinctes**, menant à **3 674 certifications** répertoriées en 2025. Conséquence de cet essor quantitatif considérable, le coût du CPF pour les finances publiques a lui aussi connu une très forte augmentation : il atteint **environ 2 milliards d'euros par an depuis 2023**.

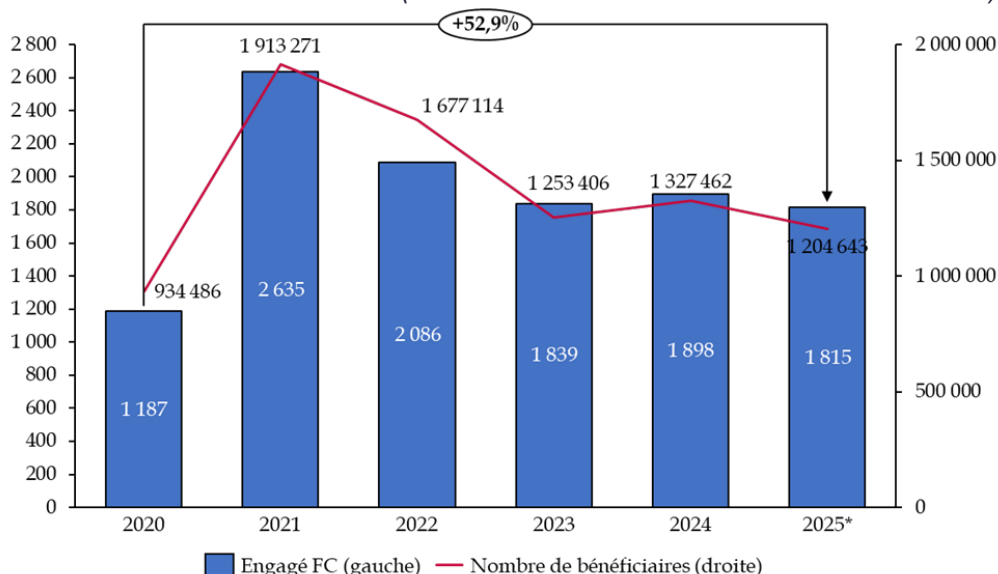
1,815 Md€

Le montant des dépenses engagées par France compétences au titre du CPF en 2025

Source : France compétences

Évolution des montants engagés par France compétences et du nombre de bénéficiaires du CPF entre 2020 et 2025

(en millions d'euros et en nombre de bénéficiaires)



Source : commission des finances, d'après les données de France compétences

II. Une efficacité amoindrie par la fraude et un éloignement de l'objectif initial du CPF

A. La fraude au CPF : un phénomène massif de mieux en mieux appréhendé

La fraude au CPF s'est fortement développée après la réforme de 2018, au point que la Cour des comptes déplorait en 2023 que « *l'objectif quantitatif a été obtenu au prix d'un développement de la fraude (...) et d'un éloignement de l'objectif initial de ce dispositif visant à accroître les compétences et l'employabilité* »¹.

Les trois principaux schémas de fraude au CPF

1) La collusion illicite entre le titulaire du compte et l'organisme de formation. Le titulaire mobilise ses droits CPF en échange d'une rétrocommission, sous forme d'argent, de chèques cadeaux ou d'avantages en nature, pour des formations fictives ou inéligibles.

2) L'usurpation d'identité. Elles peuvent viser le titulaire du compte, *via* l'ingénierie sociale – c'est-à-dire le ciblage de populations particulièrement susceptibles à la fraude – le « phishing » ou l'achat massif d'identifiants issus de fuites de données. Elles peuvent également viser des organismes de formation légitimes, dont l'identité est utilisée à leur insu pour percevoir indûment des fonds publics voire usurper l'identité d'acteurs publics, comme Mon Compte Formation, afin de renforcer la crédibilité de leurs démarches frauduleuses.

3) La délivrance de formations réelles mais non éligibles à un financement public. Il s'agit notamment de formations proposées sans habilitation à former ou à certifier, de formations à distance, en langues ou en bureautique, vendues à des prix très supérieurs à leur coût réel, ou encore des formations de complaisance.

Le préjudice financier dû à la fraude au CPF est difficile à estimer. Selon Tracfin, les fraudes au CPF ont beaucoup augmenté à partir de 2021 et sont estimées, sur la base de l'analyse des seuls signalements, **à 43,2 millions d'euros en 2021, soit une multiplication par un facteur supérieur à 5 par rapport à 2020 !** La DGEFP et la Caisse des dépôts et consignations ont par exemple indiqué qu'en 2025, **près de 104 millions d'euros** avaient été préservés au travers des actions de contrôle et de lutte contre la fraude menées par la Caisse. Une estimation sur la base de l'impact des mesures de régulation entrées en vigueur fin 2022 permet une **estimation haute à environ 250 millions d'euros**.

**Entre 43 et
250 M€/an**

Estimations basse et haute des montants ayant fait l'objet de fraude au CPF entre 2021 et 2025

Source : France compétences

De nombreuses mesures ont été prises pour lutter contre la fraude. L'accès à Mon Compte Formation a été sécurisé par l'identification *via* **France Connect+**. **Le référentiel de qualité Qualiopi** est désormais obligatoire pour un organisme de formation qui souhaite bénéficier de fonds publics. Enfin, **l'arsenal législatif contre la fraude a été renforcé** dès 2022, puis en 2025 et en 2026².

Parallèlement, la Caisse des dépôts a vu ses pouvoirs de sanctions renforcés, notamment en matière de déréférencement des offres non-conformes de Mon Compte Formation. Elle peut désormais prendre des mesures conservatoires – telle que la suspension du versement des fonds en cas de doute sérieux – avant de procéder, le cas échéant, à des sanctions. Ainsi, le nombre d'organismes de

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 Loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires ; Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques ; Loi n° 2026-534 du 25 juin 2026 relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

formation référencés, qui était de plus de 20 000 début 2022, est **désormais d'un peu plus de 14 000**. De même, France compétences a « purgé » ses répertoires de certaines certifications : le nombre de certifications répertoriées a ainsi **diminué de 35 % depuis 2021**.

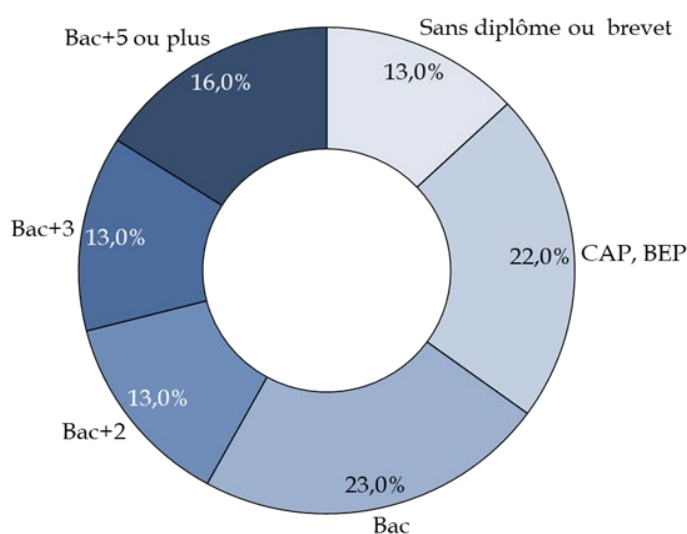
La fraude au CPF est ainsi de mieux en mieux appréhendée, si bien que de nombreux acteurs frauduleux s'orientent désormais vers l'apprentissage. La lutte contre cette fraude pourrait toutefois être mieux coordonnée. Le rapporteur spécial émet une recommandation (n° 1) en ce sens.

B. Au regard du coût du dispositif, une efficacité perfectible

1. Le CPF a trouvé son public, mais les formations suivies sont insuffisamment qualifiantes

Le CPF a plutôt atteint son objectif de démocratisation de l'accès à la formation.

Répartition des bénéficiaires du CPF par niveau de diplôme



Source : commission des finances du Sénat

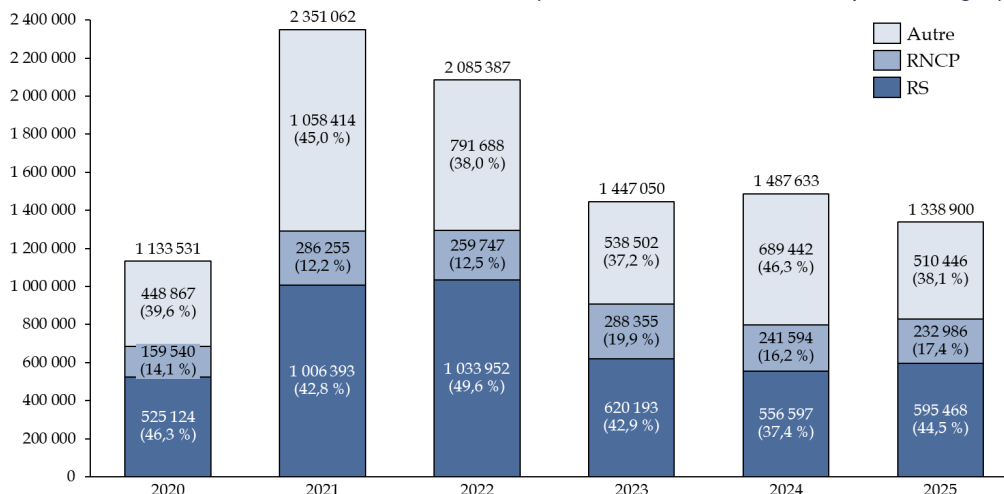
Cet instrument fait en effet l'objet d'un **usage quasiment paritaire** : les femmes représentent depuis 2020 environ 50 % des bénéficiaires. Si les actifs en première partie de carrière sont majoritaires, on constate une présence satisfaisante des 56 ans et plus (environ 10 %), et des jeunes entre 16 et 25 ans (15 %), tranches d'âge traditionnellement peu actives dans les dispositifs de formation.

Surtout, la majorité des utilisateurs du CPF (79 %) ne sont pas cadres, et plus de la moitié de ces utilisateurs (58 %) sont de niveau bac ou infra-bac, soit près de deux tiers. **Seuls 29 % des bénéficiaires sont de niveau supérieur ou égal à bac + 3**. Les titulaires d'un master ou d'un doctorat ne représentent que 16 % du public mobilisant son CPF.

Toutefois, si le CPF concerne bien les publics considérés comme prioritaires, **il manque sa cible s'agissant des formations suivies, qui ne sont que trop rarement qualifiantes**.

Évolution du nombre d'utilisateurs par catégorie d'action éligible

(en nombre de dossiers et en pourcentages)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de la Caisse des dépôts et consignations

Quelle que soit l'année depuis 2020, la proportion de dossiers de formation visant une certification inscrite au RNCP est relativement stable et systématiquement minoritaire : **le RNCP ne représente ainsi que 17,4 % des formations suivies en 2025**. Les formations inscrites au répertoire spécifique sont les plus sollicitées, avec – selon les années, de 40 à 47 % du total. **Enfin, les actions non certifiantes représentent à elles seules 38,1 % des formations suivies 2025**, dont 5 % au titre des bilans de compétences et entre 17 et 30 % au titre du seul permis de conduire.

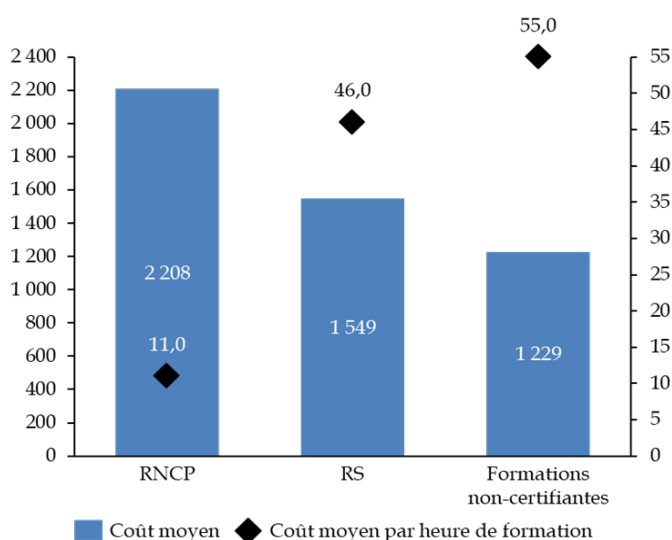
2. Au regard de son coût budgétaire, l'impact du CPF sur les trajectoires professionnelles est insuffisant

L'impact du CPF sur les trajectoires professionnelles est incertain.

Certains, s'appuyant sur une étude de la direction de l'animation de la recherche sur l'emploi et les solidarités (Dares) de février 2023¹, ont mis en avant le fait **qu'un quart (26 %) des salariés à l'inscription en formation sont toujours salariés et ont connu une évolution professionnelle** (dans ou en dehors de leur entreprise d'origine) au cours des 8 à 9 mois après la fin de la formation, ou encore que **plus d'un tiers (35 %) des personnes en recherche d'emploi au moment de la formation sont en emploi 8 à 9 mois plus tard**.

Les pessimistes quant à l'impact du CPF insistent également sur la **faible part des inscrits (57 % seulement) qui valident effectivement leur formation**, ce qui s'explique, selon la direction du budget, non par un fort taux d'échec (7 %), mais par de nombreux abandons (35 %). Surtout, ceux qui doutent de l'impact du CPF sur les trajectoires professionnelles convoquent l'étude précitée de la Dares pour insister sur le fait que **20 % des utilisateurs du CPF n'ont aucun objectif professionnel**. Le permis de conduire est particulièrement concerné : le CPF est majoritairement mobilisé à cette fin dans les zones urbaines et une part significative des personnes concernées invoque des motifs personnels.

Coûts d'une action CPF en 2023 selon la catégorie d'éligibilité
(en euros et en euros par heure)



Source : France compétences (2024)

Si l'impact du CPF sur les trajectoires professionnelles est discuté, **son coût pour la société, en revanche, est certain**.

Si les formations non certifiantes (permis de conduire, bilan de compétence, VAE) sont moins chères que les autres, c'est donc que leur durée est plus faible ; toutefois, leur coût horaire est plus élevé. **A l'inverse, rapportées à leur durée afin de déterminer un coût horaire, les formations préparant à une certification inscrite au RNCP apparaissent comme les moins coûteuses** parmi les formations souscrites.

Une heure de formation en bilan de compétences coûte **dix fois plus cher** qu'une heure de formation préparant à une certification inscrite au RNCP.

Enfin, le coût unitaire de certains types de formation paraît extrêmement élevé : le coût moyen des formations en langues

étrangères par exemple est de **176,5 euros par heure, ce qui est 16 fois plus élevé que le coût horaire moyen des formations inscrites au RNCP**.

¹ Dares, « Quels sont les usages du compte personnel de formation ? », février 2023.

III. Au-delà de la régulation budgétaire : mettre le CPF au service de la Nation

A. Les mesures de régulation instituées depuis 2024 ont atteint leur objectif mais présentent quelques effets de bord

Pour maîtriser les dépenses liées au CPF et juguler la fraude, diverses mesures de régulation budgétaires ont été adoptées entre 2024 et 2026. **Ces mesures ont globalement atteint leurs objectifs, en particulier en matière d'économies budgétaires, puisque leur impact cumulé s'établit autour d'1 milliard d'euros.**

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 €).

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
<i>dont répertoire spécifique</i>	292	350
<i>dont bilans de compétences</i>	50	60
Inéligibilité ACRE	60	60
Restriction d'éligibilité et plafonnement permis de conduire	252	302
TOTAL		949

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

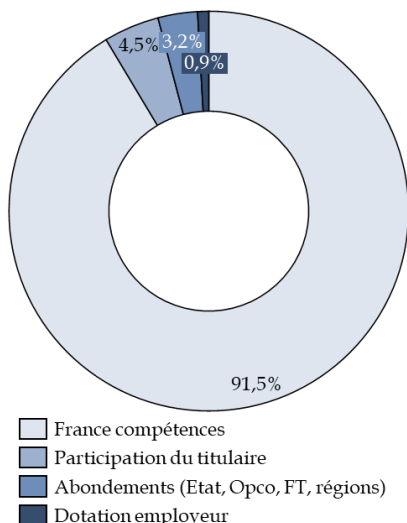
Si **la remise en cause frontale de ces mesures n'apparaît pas souhaitable** compte-tenu de la situation actuelle des finances publiques (recommandation n° 3), elles présentent toutefois quelques effets plus regrettables : par exemple, le « ticket modérateur » introduit en 2024 a réussi à réduire les recours « de confort » au CPF, il semble également avoir légèrement fait **diminuer le recours des non-cadres au CPF**, ce qui est regrettable. En outre, le rapporteur a été alerté sur le risque que le plafonnement des droits mobilisables, appliqué uniformément à toutes les formations inscrites au répertoire spécifique, ne **favorise les formations « low cost » dont la qualité serait moindre**.

Enfin, le « reste à charge » et le plafonnement, applicables à chaque action de formation, pourraient être **contournés par des opérations de consolidation ou au contraire de « saucissonnage »** d'actions de formation, à mesure que l'offre s'adaptera à ces mesures de régulation.

Les recommandations n° 2 et 4 du rapporteur spécial visent à privilégier la régulation par l'offre et à ajuster les mécanismes de régulation existants sous réserve de leur évaluation.

B. Mettre en place, lors de la prochaine mandature, une véritable politique d'abondements du CPF pour mieux orienter les travailleurs vers les compétences d'avenir

Répartition des sources de financements du CPF
(en pourcentages)



Source : commission des finances du Sénat

Un point a réuni l'ensemble des personnes auditionnées par le rapporteur spécial : la **nécessité de développer les participations et co-financements** (appelés « abondements volontaires ») d'acteurs publics ou privés, en complément du CPF, au financement des formations répondant à des besoins en compétences identifiés. Cela permet en effet de **développer l'effet de levier du CPF**, préservant les finances de France compétences. Cela permet également de **s'assurer que les formations suivies le soient bien dans une optique professionnelle et qu'elles sont pertinentes au regard des besoins** des branches professionnelles (dans les secteurs en tension), des régions (en fonction des territoires et des bassins d'emploi) et des entreprises.

Aussi, le rapporteur spécial propose, pour la prochaine mandature, une réforme du CPF qui soit à la fois plus désirable et plus respectueuse des deniers publics : **une véritable « politique d'abondement » pour mettre le CPF au service de la Nation** (recommandation n° 5).

Il s'agit toutefois d'un défi de taille, car **ces abondements sont aujourd'hui très peu développés** : France

compétences a financé 91,5 % du coût du CPF depuis le lancement de Mon Compte Formation, les titulaires 4,5 %, et les co-financeurs 4,1 %.

Afin d'y inciter, **le rapporteur propose de s'appuyer sur les mesures de régulation existantes, en prévoyant qu'elles puissent être adoucies, voire levées, en présence de co-financements substantiels**. Le « ticket modérateur » pourrait ainsi disparaître si un co-financeur est prêt à investir, par exemple, 100 € dans une formation ; de même, le plafonnement pourrait être levé si le titulaire obtient un abondement couvrant, par exemple, la moitié du reste à charge après plafonnement. Il formule également plusieurs propositions techniques afin d'encourager le versement d'abondements. Le rapporteur propose enfin que, lorsque le déficit de France compétences sera résorbé, une partie de ses recettes fiscales soit **fléchée vers le financement de tels abondements** afin d'orienter les travailleurs vers les compétences stratégiques (recommandation n° 6).

POUR EN SAVOIR PLUS

[Rapport](#) sur la régulation du compte CPF, déposé le 9 juillet 2026.

[Rapport spécial](#) de Emmanuel Capus et Ghislaine Senée au nom de la commission des finances du Sénat pour la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », projet de loi de finances pour 2026, novembre 2025.



Claude RAYNAL

Président

Haute-Garonne

Socialiste, Écologiste et Républicain

✉ secretariat.finances@senat.fr



Emmanuel CAPUS

Rapporteur spécial

Maine-et-Loire

Les Indépendants - République et Territoires

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr