

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

TRAVAIL, EMPLOI ET ADMINISTRATION
DES MINISTÈRES SOCIAUX

Avis



Avec des crédits en baisse de 10,2 % par rapport à 2024, la mission « *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* » porte **un des efforts principaux de réduction des dépenses de l'Etat** demandée pour 2025.

La commission soutient cette réduction des dépenses alors que les crédits en 2025 resteraient bien au-delà des budgets antérieurs à la crise sanitaire. Elle propose en outre **d'autres baisses afin d'équilibrer le budget de France compétences**.

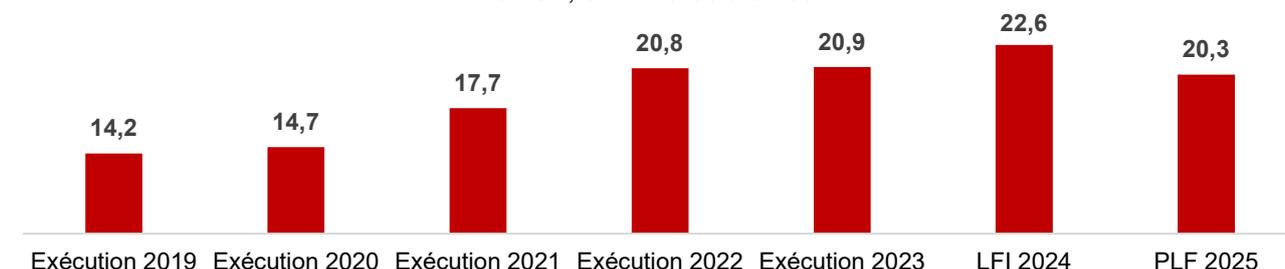
Elle appelle néanmoins à ce que **la diminution du financement de l'apprentissage ne soit pas trop brutale** en portant l'aide aux employeurs à 5 000 €.

En PLF, les crédits demandés pour 2025 au titre de la mission s'élèvent à **21,63 Mds d'euros** en crédits de paiement (CP) soit une diminution de 4,49 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024. La **mission connaît un changement important de périmètre** en absorbant au sein du programme (P) 155 l'ancien P124 rattaché jusqu'alors à la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* ». **À périmètre constant, la diminution des crédits entre 2024 et 2025 atteint 2,32 Mds d'euros soit une baisse de 10,2 %.**

Néanmoins, les crédits inscrits dans le PLF 2025 demeurent toujours supérieurs de 6,1 Mds d'euros par rapport à la période antérieure à la crise sanitaire (2019). Même corrigée de l'inflation, cette hausse reste de 22 %.

La rapporteure estime que l'année 2025 doit marquer **le retour à une trajectoire soutenable pour les dépenses de cette mission** et doit engager une réduction pérenne des crédits. La priorité est d'assurer la consolidation qualitative des dispositifs financés.

Budget de la mission (2019-2025) à périmètre constant
en CP, en milliards d'euros



Source : Commission des affaires sociales (données : PAP/RAP 2019 à 2025)

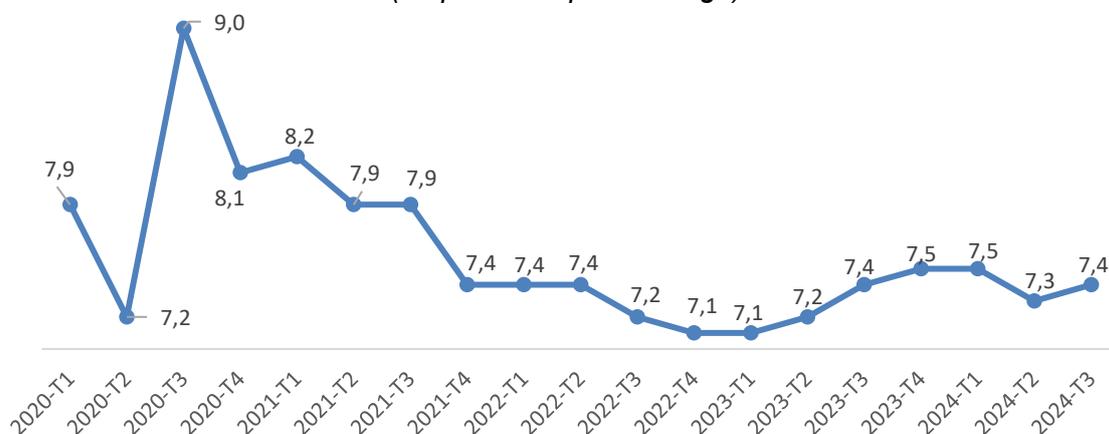
1. UNE BAISSÉ DU SOUTIEN À L'INSERTION PROFESSIONNELLE ET UN EFFORT DEMANDÉ SUR LES EFFECTIFS DE FRANCE TRAVAIL

A. UNE BAISSÉ DU PLAFOND D'EMPLOIS DE FRANCE TRAVAIL CONCOMITANTE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PLEIN EMPLOI

1. Les crédits liés à l'indemnisation des demandeurs d'emploi cessent de décroître en lien avec l'évolution du chômage

Les crédits consacrés à l'**indemnisation des demandeurs d'emploi** permettent de financer les allocations de solidarité versées, par France Travail pour le compte de l'État, aux demandeurs d'emploi qui ne sont plus éligibles à l'indemnisation par le régime de l'assurance chômage. Après avoir diminué pendant plusieurs exercices, ces crédits resteraient quasiment stables en 2025 par rapport à 2024 à 1,8 Md € dans un contexte de légère hausse du taux de chômage depuis 2023.

Taux de chômage au sens du bureau international du travail (2020-2024)
(en points de pourcentage)



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

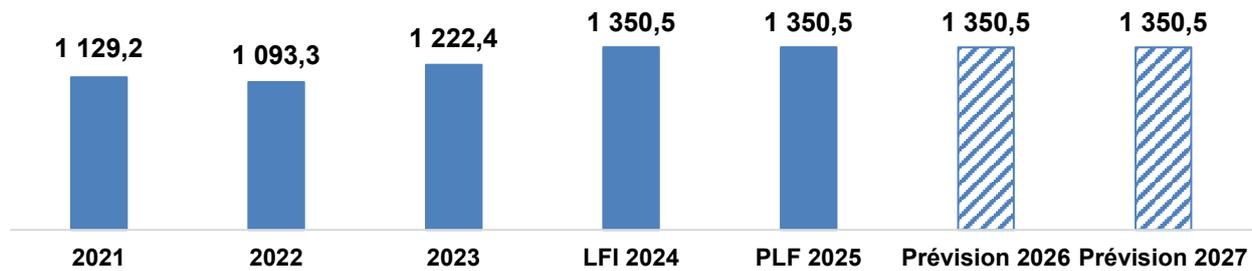
2. Les principales mesures de loi pour le plein emploi doivent être mises en œuvre en 2025 avec une subvention à France Travail identique à 2024

Les principales mesures de la réforme de l'accompagnement des demandeurs d'emploi doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Il s'agit en particulier de **l'inscription sur les listes des demandeurs d'emploi de France Travail de toutes les personnes éloignées de l'emploi**, c'est-à-dire les personnes accompagnées par les missions locales, qu'elles se trouvent en parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) ou en contrat engagement jeunes (CEJ), les personnes en situation de handicap accompagnées par Cap emploi, ainsi que l'ensemble des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Le **renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le cadre du contrat d'engagement unifié** sera également mis en œuvre.

Avant même l'entrée en vigueur de ces mesures, la LFI pour 2024 avait prévu un financement supplémentaire pour permettre à France Travail d'engager la réforme. **La subvention pour charges de service public (SCSP) a ainsi crû de 100 millions d'euros en 2024**. Ce montant était en partie ciblé sur le développement, lequel doit se poursuivre jusqu'en 2027, du système d'information (SI) et des outils numériques communs au réseau pour l'emploi.

En PLF 2025, il est proposé de maintenir à 1,35 Md € la subvention de l'État à l'opérateur France Travail pour poursuivre le déploiement de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi. Le Gouvernement annonce d'ailleurs que cette subvention devrait se maintenir à ce niveau jusqu'en 2027 conformément à la trajectoire budgétaire prévue par la convention tripartite Unédic – État – France Travail conclue le 30 avril 2024.

Évolution 2021-2025 de la subvention pour charge de service public à destination de Pôle emploi / France Travail (en millions d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, (données RAP/PAP)

Alors que la simple extension des territoires expérimentateurs en 2024 avait représenté un effort supplémentaire de 22 millions d'euros par rapport à 2023, la rapporteure doute que le maintien au même niveau du montant de la SCSP permette réellement de mettre en œuvre l'ambition de la loi pour le plein emploi. Notons néanmoins que dans ce contexte de baisse de la dépense publique cette subvention est conforme à la nouvelle convention qui fixe les grandes orientations stratégiques de France Travail jusqu'en 2027

En définitive, c'est la contribution de l'Unédic qui assure le dynamisme du financement de France travail. Cette dernière devrait s'élever à **4,82 Mds d'euros en 2024** (+ 11 % par rapport à 2023) et s'accroître à **4,98 Mds d'euros en 2025**, selon les prévisions financières de l'Unédic. S'ajoute également à cette contribution de droit commun, un prélèvement opéré par l'État sur les compensations des exonérations de cotisations sociales. **La commission réitère cette année les craintes que lui inspirent ces ponctions s'élevant à 12 milliards d'euros sur la période 2023-2026.** Non seulement ce prélèvement modifie la trajectoire de désendettement de l'assurance chômage mais son affectation dédiée à France Travail et à France compétences est en réalité restée hypothétique. Ni France Travail ni France compétences n'ont vu leurs moyens de la part de l'État progresser dans les mêmes proportions.

Une contribution de l'Unédic au financement de France Travail toujours plus lourde

En vertu de l'article L. 5422-24 du code du travail et du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, la contribution de l'Unédic au budget de France Travail est calculée par l'application d'un taux de 11 % sur les contributions d'assurance chômage de l'année n-2 avant application des exonérations et réductions. De surcroît, le régime opère un versement sur des ressources réelles diminuées en raison du caractère seulement partiel de la compensation des exonérations de contributions d'assurance chômage qu'il perçoit. **Comme l'indique l'Unédic, le taux d'effort du régime dépend donc de la minoration appliquée chaque année et devrait s'élever à 11,5 % des recettes en 2025, 11,6 % en 2026 et 11,8 % en 2027.**

3. L'opérateur France Travail sous le feu des injonctions contradictoires

Lors de l'examen du PLF 2024, la commission avait pointé la hausse considérable des effectifs de l'opérateur Pôle emploi / France Travail ces cinq dernières années. **Elle accueille donc favorablement le principe d'une diminution du plafond des emplois proposée par le Gouvernement dans le présent PLF.** Toutefois, il ressort des travaux de la rapporteure que la diminution du plafond de 500 équivalents temps plein travaillé (ETPT) a été calibrée sans prise en compte des effets de cette rétractation sur les politiques publiques mises en œuvre.

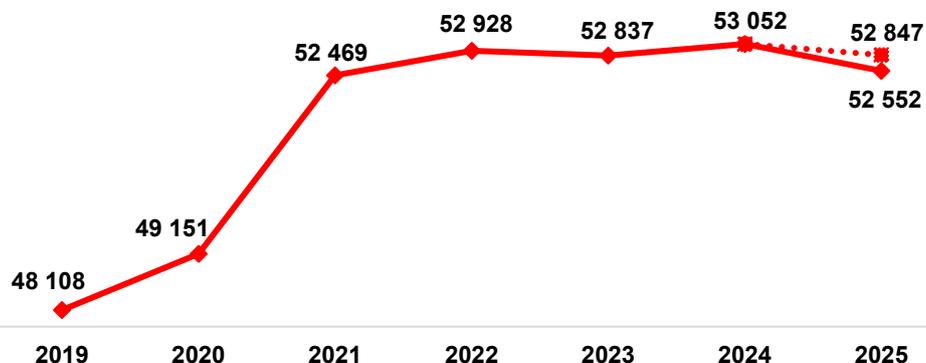
Si la situation des finances publiques exige certainement de faire des choix, **cette contraction à l'aveugle des effectifs risque de compromettre l'application des nombreuses réformes adoptées ces dernières années.** Pourraient ainsi être fortement mis en péril l'application de la loi pour le plein emploi, la généralisation du dispositif "Avenir Pro", ainsi que la prospection et l'accompagnement de nouvelles entreprises.

La rapporteure estime qu'il convient de prioriser, parmi les mesures du ressort de France Travail, celles dont la mise en œuvre est la plus importante. En revanche, des considérations de court terme ne sauraient sacrifier l'application de réformes structurelles et déterminantes pour le marché du travail.

C'est pourquoi, la commission a adopté un amendement n° II-642 augmentant de 295 ETPT le plafond d'emplois demandé pour France Travail. Une diminution des effectifs réajustée à 205 ETPT permettrait de maîtriser l'évolution des effectifs de l'opérateur tout en maintenant l'application de certaines mesures structurantes soutenues par la commission et le Sénat. France Travail indique ainsi pouvoir tenir l'objectif d'accompagnement de 200 000 bénéficiaires du RSA en application de la loi pour le plein emploi. De même, un plafond d'emplois porté à 52 847 ETPT n'hypothèque ni le renforcement des contrôles de la recherche effective d'emploi ni la lutte contre les comportements abusifs qui paraissent nécessaires pour assurer le versement à bon droit des prestations d'assurance chômage.

Évolution des effectifs (sous et hors plafond) de Pôle emploi / France Travail

En équivalent temps plein travaillé (ETPT)



Source : Commission des affaires sociales

4. Un financement des maisons de l'emploi qui doit être conservé

La commission a adopté un amendement n° II-635 visant à **maintenir des crédits au bénéfice des maisons de l'emploi à hauteur de 5 millions d'euros** afin de financer leurs fonctions socle d'ingénierie territoriale. La suppression de cette ligne budgétaire ne se justifie pas alors que ces structures doivent faire partie intégrante du réseau pour l'emploi.

B. LE SOUTIEN À L'INSERTION DES JEUNES

Depuis mars 2022, en remplacement de la garantie jeunes, le dispositif du contrat d'engagement jeune (CEJ) est déployé par les missions locales et France Travail au bénéfice des jeunes de 16 à 25 ans éloignés de l'emploi. **À compter de 2025, le CEJ s'insérera dans le cadre du contrat d'engagement prévu par la loi pour le plein emploi et ses bénéficiaires seront inscrits en tant que demandeurs d'emploi à France Travail.** Le dispositif comportera toujours un accompagnement intensif pendant au moins 15 heures hebdomadaires, ainsi que le versement, sous condition, d'une allocation de 552,29 € par mois maximum.

Avec une budgétisation de 786 millions d'euros, le PLF 2025 propose **une stabilité des crédits finançant les CEJ, accompagné d'objectifs revus à la baisse.** Si la cible de 200 000 contrats signés en 2025 pour les contrats suivis par les missions locales est maintenue, l'objectif du nombre de CEJ accompagnés par France Travail est réduit à 85 000 – contre 100 000 en LFI 2024.

En parallèle, le programme 102 porte une **réduction des crédits alloués aux missions locales de l'ordre de 140 millions d'euros en CP.** La DGEFP indique ainsi à la rapporteure que cette baisse intervient après une forte augmentation des moyens alloués au réseau des missions locales par l'État ces dernières années et que cette mesure, qui vise à induire une réduction de la trésorerie excédentaire de certaines missions locales, sera appliquée en concertation avec les missions locales.

C. LA MISE EN EXTINCTION DES EMPLOIS FRANCS ET DES CONTRATS AIDÉS

- Le Gouvernement propose de **supprimer les emplois francs pour une économie de 274 millions d'euros (en AE)**. Ce dispositif au bénéfice des demandeurs d'emploi et des jeunes inscrits en missions locales résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) permet le versement à l'employeur d'une prime de 5 000 euros par an sur trois ans pour un contrat à durée indéterminée (CDI), et de 5 000 euros sur deux ans pour un contrat à durée déterminée. **L'extinction de cette aide au poste se justifie par les effets d'aubaine importants identifiés par une évaluation de la Dares en 2023**. Ainsi cette étude montre-t-elle que 77 % des emplois auraient été créés y compris sans le bénéfice de cette prime. Seuls 91 millions d'euros resteraient inscrits en CP pour couvrir les contrats engagés avant la fin 2024.

- De même, après les exercices budgétaires 2023 et 2024, le PLF 2025 propose **une nouvelle baisse des crédits consacrés aux contrats aidés à hauteur de 164 millions d'euros (- 41 % par rapport à 2024)**. Les objectifs d'entrée en contrats aidés seraient une nouvelle fois amenuisés à 50 000 nouvelles entrées en parcours emplois compétences (PEC) et à seulement 158 nouvelles entrées en contrat initiative emploi jeunes (CIEJ). La mise en extinction de ces contrats aidés dans le secteur marchand viendrait logiquement refermer la parenthèse ouverte par le plan de relance après la crise sanitaire.

D. LES AUTRES DISPOSITIFS D'INSERTION DANS L'EMPLOI

- **Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), qui permet d'associer mise en situation de travail et accompagnement social, serait soutenu à hauteur de 1,5 Md d'euros soit un financement équivalent à 2024**. La rapporteure a bien conscience que, du fait de la hausse du Smic de 2 % appliquée depuis le 1^{er} novembre, l'absence de revalorisation des aides aux postes risque de se traduire par une légère diminution de ces postes et, si la situation doit se prolonger, de mettre en difficulté le secteur. D'autres problèmes demeurent également comme une sous-exécution des crédits préjudiciables aux structures dans certains départements. Cependant, **les dépenses en faveur de l'IAE ayant considérablement crû de 2019 à 2024 (+ 69 %)**, grâce au pacte d'ambition pour l'IAE, **une nouvelle hausse des crédits en 2025 ne paraît pas envisageable dans un contexte budgétaire difficile**.

- Les crédits alloués aux aides au poste dans les **entreprises adaptées** seraient de 503 millions d'euros en CP. Cette progression de 7 % par rapport à la LFI pour 2024 permettrait de consolider les dispositifs pérennisés en 2024 des « **CDD tremplin** » (**CDDT**) favorisant les transitions professionnelles des travailleurs handicapés et des **entreprises adaptées de travail temporaire (EATT)** facilitant la mise à disposition de travailleurs handicapés en intérim.

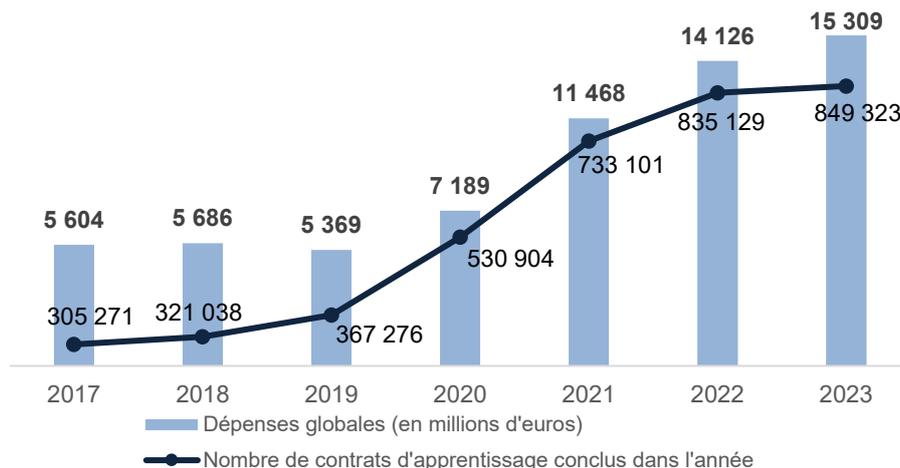
2. UNE RÉGULATION DES DÉPENSES TROP DYNAMIQUES EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES

A. FREINER LES DÉPENSES D'ALTERNANCE SANS METTRE EN PÉRIL LA VOIE DE L'APPRENTISSAGE

1. Le succès fulgurant de l'apprentissage à un coût devenu trop élevé pour les finances publiques

Depuis la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, **le nombre de contrats d'apprentissage a augmenté spectaculairement jusqu'à atteindre près de 850 000 contrats en 2023**. Cette réussite a toutefois été rendue possible par des efforts de financement importants ayant atteint, à compter du 1^{er} juillet 2020 et la mise en place d'une aide exceptionnelle dans le cadre du plan de relance, des montants considérables. Selon le « jaune » budgétaire relatif à la formation professionnelle, annexé au PLF 2025, la dépense nationale en faveur de l'apprentissage (Opérateurs de compétences, État, collectivités locales, autres organismes, ménages) s'élèverait à 15,3 Mds d'euros en 2023.

Dépense nationale en faveur de l'apprentissage et nombre de contrats conclus



Source : Commission des affaires sociales, DGEFP, jaune budgétaire Formation professionnelle

- Le programme 103 porte ainsi les crédits destinés à compenser les exonérations liées à l'apprentissage dont le montant a atteint 1,7 Md d'euros en LFI pour 2024. **Le PLF pour 2025 prévoit une réduction de 400 millions d'euros de cette dépense en répercussion d'une diminution, annoncée par voie réglementaire par le Gouvernement, de l'exonération de cotisations sociales** dont bénéficient les apprentis pour la part de leur revenu inférieure à 79 % du Smic. La rapporteure a souhaité pérenniser cette réduction de dépenses par un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale adopté par le Sénat, visant à abaisser au niveau de la loi le plafond maximal de cette exonération à 50 % du Smic.

2. Bien calibrer la nécessaire réduction de l'aide aux employeurs d'apprentis

Le régime de cumul entre une aide exceptionnelle la première année et l'aide unique versée jusqu'à la troisième année du contrat a été mise en extinction à partir du 31 décembre 2022. Toutefois, le nouveau régime demeure encore très favorable en prévoyant une aide aux employeurs d'apprentis d'un montant de 6 000 euros versée au titre de la première année.

Évolution des différentes modalités des aides en faveur des employeurs d'apprentis

	Du 1 ^{er} janv. 2019 au 31 déc. 2022	Du 1 ^{er} juillet 2020 au 31 déc. 2022	Du 1 ^{er} janv. 2023 au 31 déc. 2024.
Principes de l'aide	Aide unique pour les employeurs. Versée les 3 premières années du contrat.	Aide exceptionnelle Versée la 1 ^{ère} année du contrat (remplace dans ce cas l'aide unique) À partir de la 2 ^e année du contrat, l'aide unique s'applique toujours.	Aide financière aux employeurs d'apprentis qui se substitue à l'aide unique. Versée uniquement au titre de la 1 ^{ère} année du contrat
Formation éligible	Diplôme inférieur ou égal au niveau 4 (bac)	Diplômes de niveau inférieur ou égal au niveau 7 (bac+5)	Diplômes de niveau inférieur ou égal au niveau 7 (bac+5)
Entreprises éligibles	Pour les seules entreprises de moins de 250 salariés	Moins de 250 salariés sans condition. Plus de 250 salariés et s'engageant à respecter un taux minimal de contrats favorisant l'insertion	Moins de 250 salariés sans condition. Plus de 250 salariés et s'engageant à respecter un taux minimal de contrats favorisant l'insertion
Montant	4 125 € la 1 ^{ère} année 2 000 € la 2 ^e année 1 200 € la 3 ^e année	5 000 € pour les mineurs 8 000 € pour les majeurs	6 000 € dans toutes les situations (sauf en cas de rupture du contrat)

Source : Commission des affaires sociales

Le montant crédité des dépenses de l'Etat liées à cette aide s'élève ainsi à **3,9 Mds d'euros (AE) en LFI pour 2024. En PLF 2025, il est proposé de restreindre cette enveloppe à 3,24 Mds d'euros (-16,73 %)**. Tout en calculant cette économie sur l'hypothèse d'une aide aux employeurs abaissée uniformément à 4 500 euros, le Gouvernement n'a pas confirmé si cette diminution serait

in fine retenue ni quelles autres modalités de limitation pourraient s'appliquer. En tout état de cause, la rapporteure note que **le nombre cible de contrats d'apprentissage conclus au 31 décembre 2025 reste identique à l'effectif de 2024 (849 291), ce qui, de fait, tire un trait sur la promesse présidentielle du million d'apprentis d'ici 2027.**

La commission estime que l'aide uniforme de 6 000 euros accordés à presque tous les employeurs d'apprentis représente un coût budgétaire trop important et soutient donc la diminution de cette enveloppe. **Toutefois, cette diminution ne peut se faire sans risque de casser la dynamique de l'apprentissage et sans risque de moins bien accompagner les apprentis**

Dans certains secteurs, freiner brutalement l'apprentissage risquerait de mettre à mal une voie historique de formation aux métiers.

C'est pourquoi, **la commission a adopté un amendement de la rapporteure n° II-636 visant à augmenter de 320 millions d'euros la ligne budgétaire attribuée à l'aide dans le but de porter à 5 000 euros – contre 4 500 euros – le montant de cette aide.** Dans les entreprises de plus de 250 salariés, l'aide ne s'appliquerait pas aux niveaux de formation égaux ou supérieurs à bac +3 conformément à un amendement proposé par la commission des finances.

3. La suppression de l'aide pour les contrats de professionnalisation

Entre le 1^{er} janvier 2023 et le 1^{er} mai 2024, une aide financière de 6 000 euros maximum était octroyée au titre de la première année du contrat de professionnalisation. **Cette aide, financée à hauteur de 273 M € en LFI pour 2024, a été mise en extinction par le décret du 21 février 2024 portant annulation de crédits.** En conséquence, seul un reliquat de 29 millions d'euros serait prévu pour 2025 au titre des contrats en cours de validité.

B. CRÉER ENFIN LES CONDITIONS DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DE FRANCE COMPÉTENCES

1. Un budget de France compétences en déficit

En 2023, les ressources de France compétences se sont élevées à 12,9 Mds d'euros, en contraction de 14 % par rapport à 2022. Ces recettes n'ont pas pu équilibrer le montant total des emplois qui a atteint 14,7 Mds d'euros. **En 2024, le déficit de France compétence serait ramené à 1 Md d'euros grâce à des ressources en hausse de 6 % et à une stabilité des dépenses.** Celle-ci est notamment possible grâce à une réfaction des dotations aux régions au titre du fonctionnement des centres de formation d'apprentis (CFA) (- 50 millions d'euros) et au ralentissement de la dépense au titre du compte personnel de formation (CPF).

	2020	2021	2022	2023	2024 (p)	PLF 2025
Subvention allouée	0	2,85 Md€	4 Md€	1,6 Md€	2,1 Md €	2,06 Md €
Déficit de France compétences	4,6 Md€	2,9 Md€	0,55 Md€	1,7 Md€	1 Md €	464 M€

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

En outre, depuis 2022, **France compétences engage des mesures de régulation des dépenses d'apprentissage** par une révision de niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats sur la base des coûts de formation observés dans les CFA. Ainsi, une première baisse de 2,7 % des niveaux de prise en charge a été engagée à l'été 2022, pour une économie estimée à 210 millions d'euros en année pleine. Puis une seconde baisse de 5 % de ces niveaux est intervenue en septembre 2023, pour une économie estimée à 570 millions d'euros. **Une nouvelle révision des NPEC est intervenue en juillet 2024 en ciblant les niveaux de qualification 6 et 7. Cette mesure devrait se traduire par une économie de 120 M€ en année pleine.** Il convient également de noter que la commission finance propose un amendement prévoyant que le financement des formations

dispensées par les CFA est limité à 90 % du NPEC pour les qualifications de niveau 6 et à 80 % pour les formations de niveau 7.

2. Équilibrer le budget de France compétences en réduisant l'abondement du PIC par le biais du fonds de concours de l'opérateur

Ces mesures proactives de jugulation des dépenses ne suffisent pas à financer l'apprentissage sans le soutien de l'Etat par la voie de subventions. C'est pourquoi, le PLF pour 2025 prévoit d'allouer 2,06 milliards d'euros à l'établissement. Malgré cela, **France compétences devrait rester déficitaire en 2025 à hauteur de 464 millions d'euros.**

La rapporteure constate que, cette année encore, la réforme de l'apprentissage de 2018 n'a pas trouvé son équilibre budgétaire. Un meilleur emploi des moyens de France compétences doit être une des priorités du Gouvernement.

La commission réitère donc sa position exprimée lors des exercices précédents. **Il n'apparaît pas souhaitable que l'opérateur contribue au financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC) destiné à la formation des demandeurs d'emploi alors que le financement de ses missions premières n'est pas assuré. Le PLF pour 2025 prévoit que France compétences consacre, comme l'an passé, 800 millions d'euros (en AE) à la formation des demandeurs d'emploi, par l'intermédiaire d'un fonds de concours.**

Il convient de rappeler que **l'établissement devrait contribuer au financement du PIC à hauteur de 8 milliards d'euros sur la période 2019-2024.** En parallèle, les **déficits cumulés de France compétences devraient s'élever à 10,5 milliards d'euros fin 2024.**

Contribution de France compétences au financement du PIC

	2019	2020	2021	2022	2023	LFI 2024	Total
<i>En millions d'euros d'AE</i>	1 532	1 581	1 632	1 684	795	800	8 024

Source : France compétences

La commission a adopté un **amendement n° II-638 proposé par la rapporteure et réduisant les crédits de la subvention accordée à France compétences de 398,5 millions d'euros.** En parallèle, **la totalité du fonds de concours au titre du PIC doit être supprimée** – pour 800 millions d'euros –, ce qui permettra à l'opérateur de retrouver l'équilibre budgétaire grâce, en outre, à une régulation des dépenses de CPF (voir ci-après).

3. Poursuivre la régulation des dépenses du compte personnel de formation

L'enveloppe budgétaire que France compétences consacre au titre du CPF devrait, selon l'opérateur, être contenue aux alentours de 2 Mds d'euros en 2024 grâce à la participation obligatoire au financement par le bénéficiaire – enfin mise en œuvre par un décret du 29 avril 2024 – et l'encadrement du financement des permis de conduire.

Il ressort des travaux de la rapporteure qu'au sein des actions de formations financées par le CPF, **les actions de formation d'accompagnement et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACRE) demeurent particulièrement concernées par des abus.** Ces actions ACRE ne concourent pas au passage d'une certification ou d'un examen mais sont éligibles de droit à la prise en charge par le CPF en vertu de l'article L. 6323-6 du code du travail. Contrairement aux actions de formation sanctionnées par les certifications et habilitations, elles n'ont donc pas à faire l'objet d'une inscription au répertoire national des certifications professionnelles ou au répertoire spécifique.

Les dépenses au titre des actions ACRE ont connu une consommation exponentielle sur la période 2021-2022 jusqu'à atteindre 415 millions d'euros par an. Des campagnes de régulation ont donc été menées afin de contenir à 125 millions d'euros cette dépense en 2023 – dont 97 % relevait du budget de France compétences. **Les prévisions indiquent que France compétences devrait financer pour 2024 un montant similaire de 125 millions d'euros d'actions ACRE.**

Les mesures de régulation entreprises ne peuvent toutefois aller plus loin en raison des dispositions légales prévoyant l'éligibilité automatique au CPF des actions ACRE. **La rapporteure estime que cette éligibilité de droit n'est pas justifiée alors qu'elle provoque des effets d'aubaine** ; certaines offres de formation, refusées à l'enregistrement des répertoires nationaux, sont éligibles au CPF par ce biais.

La commission, par un amendement n° II-639, soutient donc la suppression de cette éligibilité légale des actions ACRE. Ces formations resteraient éligibles au CPF dans le cadre de certifications et un report de 50 % des dépenses vers les actions certifiantes présentes au catalogue *MonCompteFormation* est à anticiper. En définitive, **outre la garantie d'un niveau accru de qualité des formations, cette mesure permettrait une économie de 62,5 millions d'euros en année pleine pour le budget de France compétences**, selon les estimations de la Caisse des dépôts et consignations.

L'équilibre de France compétences est ainsi atteignable en 2025 grâce à la mise en extinction du financement du PIC par l'opérateur, combinée à la suppression de l'éligibilité de droit au CPF des actions de formation pour la création ou la reprise d'entreprise.

3. UNE DIMINUTION DES MOYENS POUR LE DIALOGUE SOCIAL ET UN REGROUPEMENT DES CRÉDITS POUR LE FONCTIONNEMENT DES MINISTÈRES SOCIAUX

A. UNE DIMINUTION NATURELLE DES CRÉDITS LIÉS AU DIALOGUE SOCIAL

Le **programme 111** regroupe des crédits consacrés à la santé et à la sécurité au travail, à la qualité et à l'effectivité du droit et au dialogue social. **Les crédits de ce programme, soumis à des cycles de besoin, diminueraient sensiblement de 24 % par rapport à la LFI 2024 (en CP) pour atteindre 83,6 millions d'euros en 2025.**

Les crédits relatifs à la santé et à la sécurité au travail (25,8 M€) resteraient relativement stables (- 5%). Si la subvention à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est légèrement diminuée, **le financement de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) est maintenu au même niveau qu'en 2024**, soit 11 millions d'euros. Selon la direction générale du travail, entendue en audition, il s'agit de **pérenniser dans la durée le modèle économique de l'opérateur** alors que l'intégration des associations régionale pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) au sein de l'Anact est encore récente.

Les moyens consacrés au dialogue social et à la démocratie sociale se contracteraient de 32 % en 2025 pour ne représenter plus que 45 millions d'euros (en CP) – la diminution en autorisations d'engagement est même de 95 %. Cette diminution importante s'explique par le cycle de mesure des représentativités syndicales et patronales qui implique une mobilisation de moyens importants l'année précédant la mesure (soit en 2024).

Enfin, **la rapporteure se réjouit que des financements – à hauteur d'un million d'euros en 2024 et 2025 – soient prévus pour soutenir la révision ou la refonte des systèmes de classification des branches professionnelles.** Selon les informations de la DGT, 25 branches ont ainsi répondu à un appel à projet de la direction centrale et de l'Anact pour obtenir, après sélection, une enveloppe maximale de 100 000 euros par projet.

B. UN REGROUPEMENT DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES SOCIAUX

Alors que le programme 155 correspondait aux dépenses de support et de ressources humaines des services de l'État mettant en œuvre la politique de l'emploi, son périmètre a été élargi pour réunir désormais l'ensemble des administrations chargées des affaires sociales : santé, travail, emploi et cohésion sociale. De ce fait, **le programme représenterait pour 2025 une enveloppe de deux milliards d'euros**. Les crédits finançant la rémunération des personnels des administrations sociales seraient globalement stables et s'élèveraient à 201 millions d'euros (AE=CP) dans le domaine des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle et 371 millions d'euros (AE=CP) dans le champ des politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail.

Le financement des agences régionales de santé (ARS) serait crédité de 623 millions d'euros soit un montant stable par rapport aux crédits prévus en LFI 2024 au sein de l'ancien programme 124.

4. UNE MISSION QUI DOIT CONTRIBUER À L'EFFORT DE RATIONALISATION DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

La commission estime que **l'effort de maîtrise des dépenses des opérateurs de l'Etat doit s'appliquer au périmètre de cette mission à laquelle sont rattachés dix organismes**. C'est pourquoi, la commission propose de réduire de 30 % les crédits accordés :

- **au GIP *Les entreprises s'engagent*** : la rapporteure s'interroge d'ailleurs si l'animation au niveau national du réseau d'entreprises partenaires ne doit pas, à terme, relever de la DGEFP ou de France Travail. En revanche, la commission souhaite conserver la ligne budgétaire de 3 millions d'euros finançant les subventions locales allouées par les DDETS ;
- **au GIP *Plateforme de l'inclusion*** : selon la DGEFP, une priorisation des projets développés permettra de traduire cette réduction de crédits ;
- **à Centre Inffo** qui devra s'accompagner d'une réflexion sur les missions de cet opérateur et son éventuel rattachement à un autre organisme.

L'amendement n° II-637 de la commission porte donc une **économie de 3 millions d'euros** sur les crédits accordés au titre des subventions versées à ces opérateurs.

Réunie le mercredi 27 novembre 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Frédérique Puissat sur les crédits de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » du projet de loi de finances pour 2025.

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



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



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

Consulter le dossier législatif

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>