

... le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « TRAVAIL, EMPLOI ET ADMINISTRATION DES MINISTÈRES SOCIAUX »

M. Emmanuel CAPUS, rapporteur spécial, Sénateur de Maine-et-Loire, et Mme Ghislaine SENÉE, rapporteure spéciale, Sénatrice des Yvelines

1. SI LES MOYENS DE LA MISSION DIMINUENT EN 2025, ILS SE MAINTIENNENT NÉANMOINS À UN NIVEAU TRÈS ÉLEVÉ

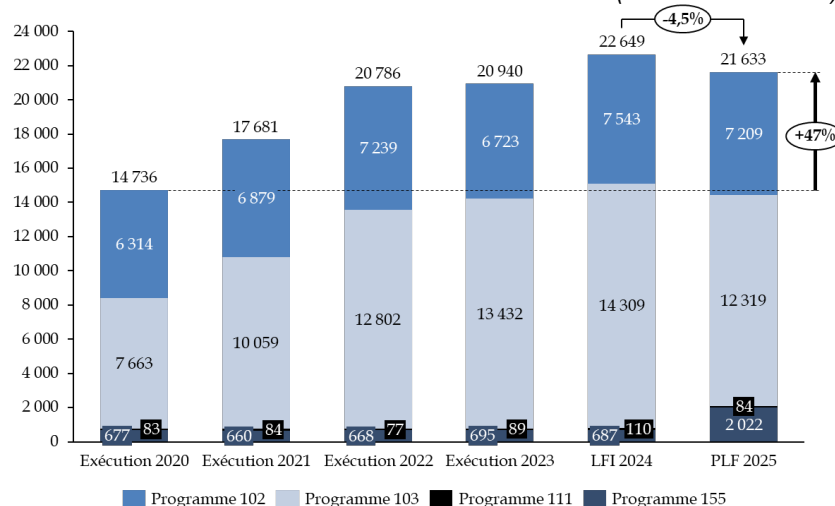
A. UNE BUDGÉTISATION EN RECUIL PAR RAPPORT À LA LFI 2024

S'établissant autour de **21 milliards d'euros pour 2025**, les crédits de la mission « Travail et emploi » enregistrent par rapport à la loi de finances initiale pour 2024 une **diminution en autorisations d'engagement (- 6,4 %) et en crédits de paiement (- 4,5 %) à périmètre courant**.

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 (- 19,4 % en AE et - 13,9 % en CP).

Cette diminution est plus forte encore à périmètre constant, c'est-à-dire sans tenir compte de l'augmentation des crédits du programme support (155), vers lequel sont transférés les crédits auparavant budgétés sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Sans cette mesure de périmètre, la diminution des crédits est de 11,9 % en AE et 10,5 % en CP.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » entre 2020 et 2025
(en milliards d'euros)



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

Par rapport à l'exécution attendue pour 2024, la diminution des crédits de la mission apparaît légèrement moindre. En effet, le décret du 21 février 2024 a procédé à une **annulation de 1,1 milliard d'euros en AE et en CP** sur la mission.

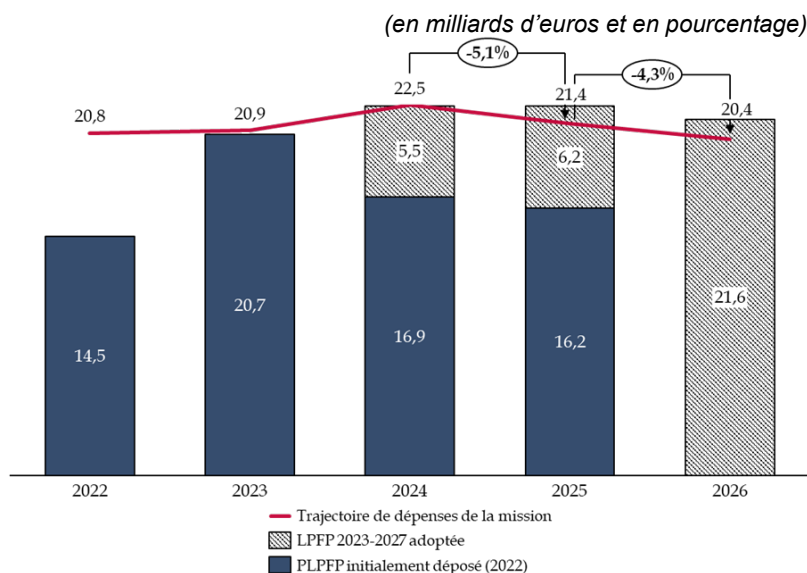
B. BIEN QU'EN BAISSÉ, LES CRÉDITS DE LA MISSION SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ, PROCHE DES PLAFONDS TRÈS AMBITIEUX DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

La trajectoire triennale des dépenses de la mission « Travail et emploi » dans le PLF 2025 prévoit que les crédits de la mission, qui se sont établis à 20,9 milliards d'euros en 2023 et devraient atteindre 22,6 milliards d'euros en 2024, **s'établissent à 21,6 milliards d'euros en 2025 et à 20,7 milliards d'euros en 2026.**

Cette trajectoire **est conforme à celle fixée par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027**, qui prévoit un plafond de dépenses de 22,4 milliards d'euros en 2025 et de 21,6 milliards d'euros en 2026.

Cette trajectoire a ensuite été largement revue à la hausse, entre le dépôt du projet de loi de programmation en septembre 2022 et sa promulgation fin 2023. Pour autant, la trajectoire de dépense de la mission demeure **largement supérieure à la trajectoire initialement prévue dans le projet de LPFP déposé devant le Parlement**, du fait de la prolongation de l'effort en faveur de l'apprentissage et de la persistance des difficultés financières de France Compétences, qui a rendu nécessaire la pérennisation d'une dotation de l'État.

Comparaison des trajectoires pluriannuelle des crédits de la mission dans la LPFP 2023-2027 et dans le PLF2025



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de LPFP et les documents budgétaires

2. LA DIMINUTION DES CRÉDITS IMPLIQUE D'IMPORTANTES « COUPES » DANS LES DÉPENSES DE LA MISSION

Les opérateurs de la mission seront directement touchés par la diminution des crédits. De fait, si France Travail voit sa subvention pour charges de service public préservée (1,35 milliard d'euros), son plafond d'emploi fait l'objet d'une **baisse de 500 ETPT**. Le Gouvernement fait valoir que cette réduction ne représente que **1 % des effectifs de l'opérateur**. Il conviendra pour autant de rester vigilant pour assurer la mise en œuvre de la loi pour le plein emploi à compter de 2025.

De même, **la dotation versée par l'État à France Compétences diminue sensiblement en 2025**, pour s'établir à 2 026 millions d'euros, contre 2 500 millions d'euros en LFI 2024 (- 19 %). Cette diminution est permise par la réalisation de plusieurs mesures d'économies sur les dépenses de l'opérateur durant l'exercice 2024.

Le Gouvernement a d'ailleurs déposé un amendement de crédits à l'Assemblée nationale visant à **diminuer de 675 millions d'euros supplémentaires les crédits de la mission**, notamment par des mesures d'économies sur les opérateurs, dont France Compétences.

Au sein du service public de l'emploi (SPE), **les missions locales font également l'objet d'une diminution du financement de l'État** (de 37 millions d'euros en AE mais de 140 millions d'euros en CP), qui devrait être ciblée sur les missions locales les plus excédentaires afin de maintenir les objectifs d'entrées en contrat d'engagement jeunes (CEJ), fixés à 200 000 en 2025 comme en 2024.

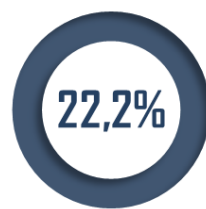
Exemples illustrant la réduction des moyens des dispositifs d'accès à l'emploi



Diminution des effectifs de France Travail



Diminution de la dotation à France Compétences



Diminution en CP des crédits des missions locales

Source : commission des finances du Sénat

Enfin, on note une diminution des moyens consacrés aux divers dispositifs d'emplois aidés. Si le **secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est globalement préservé, les contrats aidés dans le secteur marchand seront supprimé à compter de 2025, de même que les emplois francs**. Ces dispositifs étaient jugés inefficients, une évaluation du second ayant même conclu à des **effets d'aubaines très importants**, de l'ordre de 77 %.

3. APRÈS « LES ANNÉES FOLLES » (OFCE), LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE

A. L'APPRENTISSAGE : UN COÛT COLOSSAL POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Les dépenses publiques soutenant l'apprentissage sont très élevées. S'agissant du coût supporté par l'État seul, il est estimé à environ 7 milliards d'euros en 2024. Mais le soutien public à l'apprentissage n'est pas limité aux dépenses de l'État ; il inclut également des exonérations de cotisations sociales, des droits ouverts à l'assurance chômage ou encore les coûts pédagogiques financés par France Compétences... **Le coût pour les finances publiques de l'ensemble de ces dispositifs de soutien à l'apprentissage est colossal, puisqu'il avoisine les 25 milliards d'euros.**

Répartition du coût de l'apprentissage pour les finances publiques

(en milliards d'euros)

Millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^(e)	2024 ^(p)
Aides directes aux ménages	1 851	1 810	1 764	2 185	2 928	3 634	4 190	4 574
dont Exo Impôt sur le revenu	195	199	210	253	351	421	459	501
Exo. cotisations + CSG-CRDS	1 180	1 211	1 151	1 391	1 927	2 465	2 761	3 015
Assurance chômage (Unedic)	360	330	320	440	510	570	770	840
Aides directes aux employeurs	1 985	2 244	2 619	6 478	8 148	9 663	9 828	8 830
dont Exo. cotisations employeurs	1 274	1 309	2 398	2 876	3 959	5 055	5 681	6 203
Aide Unique + Exceptionnelle	—	213	221	3 602	4 189	4 609	4 147	2 627
Aides supprimées (loi 2018)	754	722	703	232	—	—	—	—
Coûts pédagogiques	1 424	1 396	1 520	7 909	6 925	8 674	9 430	9 873
Autres financements	1 785	1 858	1 870	892	1 420	1 399	1 409	1 281
DÉPENSE TOTALE	7 045	7 308	7 773	17 464	19 420	23 371	24 857	24 558

Source : Coquet B., OFCE Policy Brief, septembre 2024

B. UN NÉCESSAIRE CIBLAGE DU SOUTIEN PUBLIC À L'APPRENTISSAGE

Le PLF 2025 prévoit une baisse de 663 millions d'euros en AE des aides aux employeurs d'apprentis par rapport à la LFI 2024. Cette diminution traduit la **volonté du Gouvernement de réaliser une économie de 1,2 milliard d'euros** par rapport à l'évolution tendancielle de ces dépenses. Toutefois, les modalités pour parvenir à ce résultat ne sont pas encore arbitrées ; la mesure que le Gouvernement prendra pourrait être une **diminution du montant de l'aide à l'embauche** de 6 000 euros à 4 500 euros, ou une **mesure de ciblage des aides** sur les petites entreprises ou les apprentis les moins qualifiés.

Les rapporteurs spéciaux considèrent qu'un **meilleur ciblage des aides aux employeurs d'apprentis** permettrait à la fois de **réaliser des économies** et **d'améliorer la pertinence** de la dépense en réservant le soutien public aux entreprises et aux jeunes pour qui ce soutien est déterminant. Dans la continuité de leurs travaux sur le PLF pour 2024, ils proposent ainsi à la commission un amendement tendant à exclure du bénéfice de l'aide aux employeurs d'apprentis les contrats d'apprentissage signés entre une entreprise de plus de 250 salariés et un jeune préparant un diplôme de niveau licence ou plus élevé.

Les rapporteurs spéciaux ont également souhaité **reconsidérer la prise en charge des coûts pédagogiques des contrats d'apprentissage**, financé par France Compétences au niveau de prise en charge (NPEC) fixé par les branches professionnelles. En effet, les revues de dépenses des inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (Igas) ont mis en évidence le **coût comparativement plus élevé des formations de niveau licence et master**. Conformément aux recommandations des inspections, ils présentent un amendement visant à limiter le financement des NPEC pour ces formations à 90 % pour le niveau licence et 80 % pour le niveau master.

Ces deux amendements sont accompagnés d'amendements de crédits qui en tirent les conséquences sur les crédits de la mission.

Réunie le mardi 12 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par de deux amendements de crédits minorant de 770 millions d'euros (CP) les crédits de la mission afin de tirer les conséquences d'une révision du ciblage des aides aux employeurs d'apprentis et de la prise en charge des coûts pédagogiques des contrats d'apprentissage. En outre, elle a proposé l'adoption de deux articles additionnels rattachés après l'article 64 visant à améliorer le ciblage des aides aux employeurs d'apprentis et à modifier les conditions de la prise en charge des coûts pédagogiques des contrats d'apprentissage.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Emmanuel CAPUS
Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe Les
Indépendants-République
et Territoires)
de Maine-et-Loire



Ghislaine SENÉE
Rapporteuse spéciale
Sénatrice (Groupe
Écologiste – Solidarité et
Territoires)
des Yvelines

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28