

N° 887

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1)
*sur la **régulation du compte personnel de formation**,*

Par M. Emmanuel CAPUS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	17
 PREMIÈRE PARTIE LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION : UN ESSOR QUANTITATIF CONSIDÉRABLE DEPUIS 2018	
I. LA RÉFORME DU CPF DE 2018 : UNE VÉRITABLE RÉVOLUTION DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	19
A. DE SA CRÉATION À 2018, LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION ÉTAIT UN DISPOSITIF RELATIVEMENT MARGINAL	19
B. LA PHILOSOPHIE DU CPF DE 2018 : LIBÉRER L'INDIVIDU DANS SON PARCOURS PROFESSIONNEL GRÂCE À LA FORMATION	20
C. LE FONCTIONNEMENT DU « NOUVEAU » CPF : UN DISPOSITIF GÉNÉRALISTE D'ACCÈS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE	21
1. <i>La monétisation du CPF constitue le cœur de la réforme.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Un dispositif de formation continue pensé pour les salariés, mais également adapté à</i> <i>d'autres publics</i>	<i>23</i>
3. <i>Une « libéralisation » de l'offre de formation, aisément accessible</i>	<i>24</i>
II. UN ESSOR QUANTITATIF IMPRESSIONNANT, UN COÛT TRÈS SIGNIFICATIF	29
A. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE TRÈS DENSE ET UNE PUISSANTE MONTÉE EN CHARGE DU NOMBRE DE FORMATIONS SUIVIES	29
B. LE COÛT DU CPF S'ÉLÈVE EN MOYENNE À UN PEU MOINS DE 2 MILLIARDS D'EUROS PAR AN DEPUIS 2020	30
1. <i>Le CPF est financé par France compétences sans lien avec les contributions des titulaires ..</i>	<i>30</i>
2. <i>Le CPF représente un coût élevé pour les finances publiques et explique pour partie le</i> <i>déficit important de France compétences</i>	<i>32</i>
3. <i>Les co-financements, par abondements publics ou dotations des employeurs, sont</i> <i>insuffisamment développés.....</i>	<i>35</i>
 DEUXIÈME PARTIE UNE EFFICACITÉ AMOINDRIE PAR LA FRAUDE ET CERTAINES DÉRIVES	
I. LA FRAUDE AU CPF : UN PHÉNOMÈNE MASSIF DE MIEUX EN MIEUX APPRÉHENDÉ	39
A. LA FRAUDE AU CPF : UN PHÉNOMÈNE MASSIF AUX PRÉJUDICES MAL ÉVALUÉS	39
1. <i>La « libéralisation » de l'offre de formation a encouragé divers types de comportements</i> <i>frauduleux.....</i>	<i>39</i>
2. <i>Des préjudices financiers massifs, mais difficiles à estimer</i>	<i>40</i>

B. UN ARSENAL LÉGISLATIF RENFORCÉ DEPUIS 2022, PERMETTANT UNE INTENSIFICATION DES CONTRÔLES.....	41
1. La loi du 19 décembre 2022 : une première réponse, tardive mais salutaire, aux comportements frauduleux.....	41
2. Depuis 2022, deux textes ont permis de compléter l'arsenal législatif contre la fraude au CPF.....	42
C. DES CAPACITÉS DE CONTRÔLE APPROFONDIES MAIS ENCORE INSUFFISANTES POUR LUTTER EFFECTIVEMENT CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES.....	43
1. Des capacités de contrôle et de sanction renforcées contre les pratiques frauduleuses	43
2. Des pratiques frauduleuses de plus en plus sophistiquées en réponse aux mesures prises par les pouvoirs publics	49
3. Malgré des résultats satisfaisants, la lutte contre la fraude au CPF devrait faire l'objet d'une meilleure coordination entre les principales parties prenantes.....	50
II. L'EFFICACITÉ DU CPF : UN CONSTAT MITIGÉ AU REGARD DU COÛT DU DISPOSITIF.....	53
A. SI LE CPF A BIEN TROUVÉ SON PUBLIC, LES FORMATIONS LES PLUS SUIVIES N'APPARAISSENT PAS COMME LES PLUS PERTINENTES POUR AMÉLIORER LES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES.....	53
1. Le profil des bénéficiaires du CPF est relativement stable et bien ciblé	53
2. Trop souvent, les formations les plus suivies ne sont pas qualifiantes	55
B. LE COÛT DU CPF DEMEURE ÉLEVÉ AU REGARD DE SON IMPACT SUR LES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES.....	58
1. L'impact du CPF sur les trajectoires professionnelles apparaît incertain.....	58
2. Le coût pour les finances publiques de certaines formations, souvent non-certifiantes, apparaît particulièrement élevé	60

TROISIÈME PARTIE

AU-DELÀ DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE, METTRE LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION AU SERVICE DE LA NATION

I. LES MESURES DE RÉGULATION ADOPTÉES SONT NÉCESSAIRES, MAIS NÉANMOINS IMPARFAITES	68
A. UN EMPILEMENT DE MESURES DE RÉGULATION VISANT À RÉGULER LE RECOURS AU CPF FACE À LA DÉGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	68
1. La régulation par la demande : des tentatives de responsabiliser les titulaires	68
2. La régulation par l'offre : des restrictions d'éligibilité afin de favoriser le suivi de formations qualifiantes	70
B. DES MESURES AYANT ATTEINT LEURS PRINCIPAUX OBJECTIFS, MAIS QUI SOUFFRENT DE PLUSIEURS LIMITES	73
1. Près d'un milliard d'économies réalisées, au prix parfois d'un renoncement à la formation.....	73
2. Les mesures de régulation retenues sont susceptibles de faire l'objet de contournements qui en limitent l'efficacité	76

II. UN OBJECTIF POUR LA PROCHAINE MANDATURE : PERMETTRE AU CPF DE RÉPONDRE AUX BESOINS EN COMPÉTENCES DE LA NATION	79
A. POUR UNE VÉRITABLE « POLITIQUE D’ABONDEMENT » DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION	79
1. <i>Si les abondements du CPF font l’objet d’un large consensus, ils peinent à se développer...</i>	<i>79</i>
2. <i>Systématiser les abondements devrait permettre de renforcer la pertinence des formations suivies et de mieux maîtriser les dépenses du CPF</i>	<i>81</i>
B. UN CPF RECENTRÉ COMME CLÉ DE VOUTE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE	83
1. <i>Le CPF doit être articulé avec les autres dispositifs de formation professionnelle.....</i>	<i>84</i>
2. <i>Comment financer une véritable politique nationale d’abondement ?</i>	<i>85</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	87
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	97
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS).....	99

L'ESSENTIEL

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.

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.)

1,815 Md€

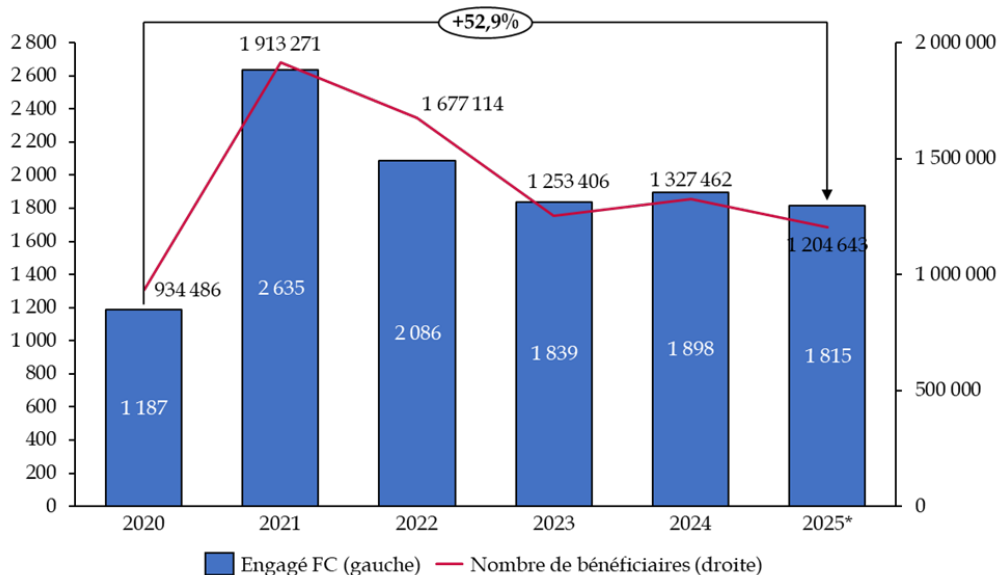
Le montant des dépenses engagées par France compétences au titre du CPF en 2025.

Source : France compétences

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**.

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.

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) 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* **FranceConnect+.** **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 2026¹.

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

¹ 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.

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 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**.

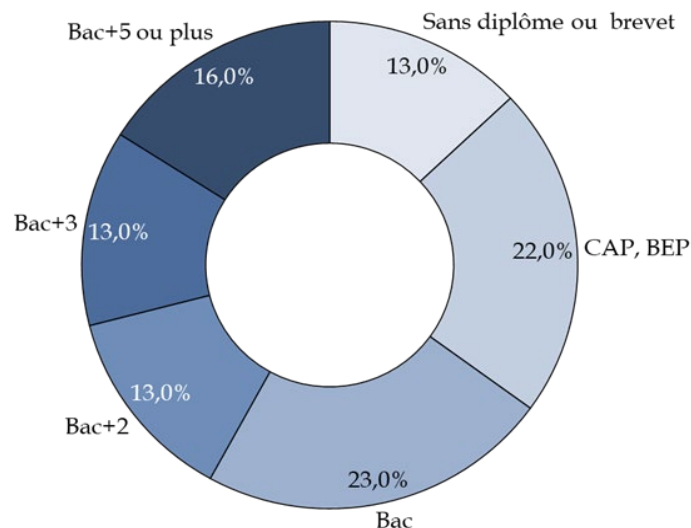
La fraude au CPF est ainsi de mieux en mieux appréhendée, si bien que de nombreux acteurs frauduleux s’orientent désormais vers l’apprentissage. La lutte contre cette fraude pourrait toutefois être mieux coordonnée. Le rapporteur spécial émet une recommandation (n° 1) en ce sens.

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

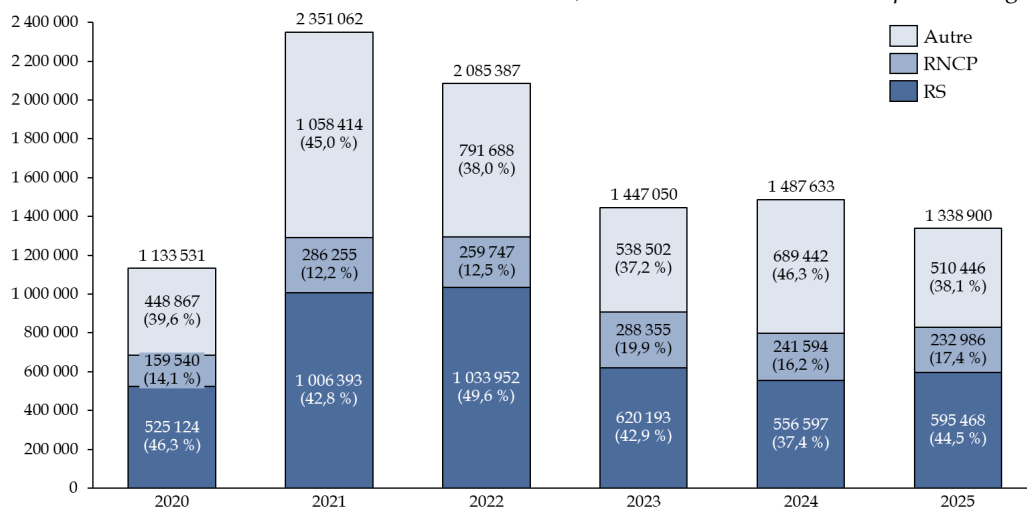
Cet instrument fait en effet l’objet d’un **usage quasiment paritaire** : les femmes représentent depuis 2020 environ 50 % des bénéficiaires. Si les actifs en première partie de carrière sont majoritaires, on constate une présence satisfaisante des 56 ans et plus (environ 10 %), et des jeunes entre 16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

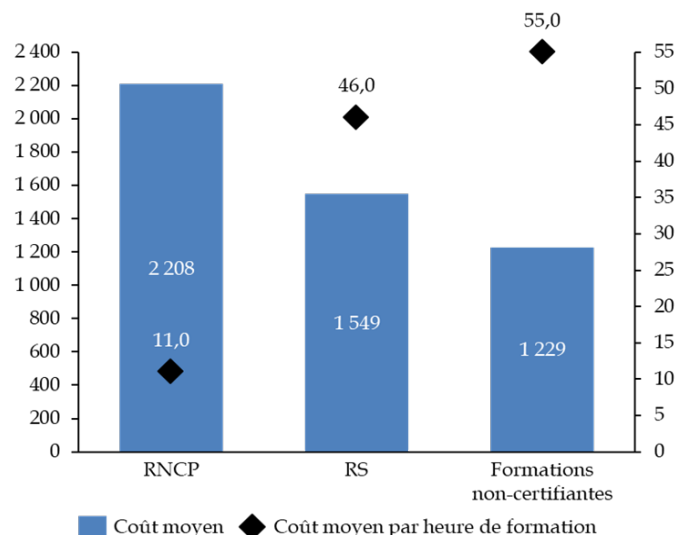
L'impact du CPF sur les trajectoires professionnelles est incertain.

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 hasard)



Source : France compétences (2024)

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

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. **À 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.**

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 plafonnée 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.

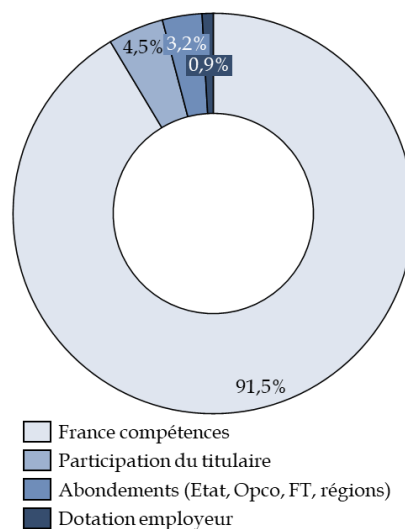
B. METTRE EN PLACE, LORS DE LA PROCHAINE MANDATURE, UNE VÉRITABLE POLITIQUE D'ABONDEMENTS DU CPF POUR MIEUX ORIENTER LES TRAVAILLEURS VERS LES COMPÉTENCES D'AVENIR

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.

Répartition des sources de financements du CPF

(en pourcentages)



Source : commission des finances du Sénat

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).

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 2 : À l'avenir, réguler en priorité l'offre de formation afin d'en améliorer la qualité.

Recommandation n° 3 : À ce stade et compte tenu de leur impact budgétaire conséquent, maintenir les mesures de régulation du CPF dans leur forme actuelle.

Recommandation n° 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 d'emploi et les bénéficiaires d'un co-financement.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

PREMIÈRE PARTIE

LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION : UN ESSOR QUANTITATIF CONSIDÉRABLE DEPUIS 2018

I. LA RÉFORME DU CPF DE 2018 : UNE VÉRITABLE RÉVOLUTION DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A. DE SA CRÉATION À 2018, LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION ÉTAIT UN DISPOSITIF RELATIVEMENT MARGINAL

Le compte personnel de formation (CPF) a été créé en 2014¹ en remplacement du droit individuel à la formation. Entre sa création et la **loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel**², le compte personnel de formation était toutefois bien différent de ce qu'il est aujourd'hui.

Parmi les personnes entendues par le rapporteur spécial, un large consensus s'est fait jour pour juger que l'ancien système présentait d'importantes limites structurelles, qui expliquent la volonté du législateur de le réformer en profondeur en 2018.

Avant 2018, **le CPF était alimenté en heures** (et non en euros). Ce mode de comptabilisation manquait de lisibilité et ne permettait pas une appréciation claire du pouvoir d'achat des titulaires en matière de formation.

Les formations éligibles étaient inscrites sur trois listes : une liste nationale, des listes régionales et des listes établies par les branches professionnelles. La multiplicité des listes rendait le dispositif opaque et difficile d'accès, notamment pour les formations jugées éligibles dans certaines régions, mais pas dans d'autres. Les reconversions professionnelles étaient difficiles, un salarié d'une branche n'ayant pas accès aux formations éligibles dans d'autres branches.

Enfin, le CPF d'avant 2018 fonctionnait selon une **logique essentiellement intermédiée**, le salarié ne pouvait accéder à sa formation qu'en passant par son employeur ou par le biais d'un **organisme paritaire collecteur agréé** (OPCA). Le financement du CPF reposait en effet largement sur la mutualisation opérée par les OPCA. La dépendance à l'employeur et à l'OPCA contredisait l'ambition d'un droit véritablement individuel et portable. En conséquence, le dispositif était lourd et faiblement approprié par les usagers.

¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

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

Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et les opérateurs de compétence (Opco)

Les 20 organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) étaient chargés de collecter les fonds de la formation professionnelle et de financer les différents dispositifs de formation professionnelle des salariés pour le compte de leurs branches professionnelles adhérentes.

Avant la réforme de 2018, les OPCA collectaient les contributions légales et conventionnelles des entreprises au titre de la formation professionnelle continue. Une partie de ces fonds était affectée au financement des formations suivies au titre du CPF, notamment pour les salariés, et, dans certains cas, les demandeurs d'emploi. Lorsque le crédit d'heures CPF du salarié était insuffisant, l'OPCA pouvait décider d'un abondement en heures, dans le respect de ses règles de gestion et des priorités de branche.

Les OPCA assuraient un rôle de guichet pour le CPF : instruction des demandes de prise en charge, vérification de l'éligibilité des formations, etc. Ils assuraient également le paiement des organismes de formation et le suivi administratif et financier des actions CPF mises en œuvre.

Au-delà du financement, les OPCA exerçaient enfin une mission d'accompagnement des salariés sur leur parcours de formation et les dispositifs qui les concernaient, ainsi que des entreprises, par exemple sur l'articulation entre CPF, plan de formation, orientation vers des formations prioritaires définies par les branches professionnelles.

Ils ont été transformés en 2019 en 11 opérateurs de compétences (Opco). Ils se sont vus retirer la mission de financer le compte personnel de formation – transférée à France compétences et à la Caisse des dépôts et consignations – et la mission de recouvrer la contribution unique au financement de la formation professionnelle et de l'alternance (Cufpa) – transférée aux Urssaf et à la Mutualité sociale agricole. En parallèle, ils sont désormais compétents pour assurer le financement à titre principal des centres de formation des apprentis.

Source : DGEFP et réponses des Opco au questionnaire du rapporteur spécial

B. LA PHILOSOPHIE DU CPF DE 2018 : LIBÉRER L'INDIVIDU DANS SON PARCOURS PROFESSIONNEL GRÂCE À LA FORMATION

La France souffre aujourd'hui d'un mal dont chacun peut faire quotidiennement le constat : c'est celui, pour reprendre les termes d'Antoine Foucher, d'un « *travail qui ne paie plus* »¹. Si l'on en croit cet auteur, il faut rechercher la cause de cet état de fait dans le **ralentissement des gains de productivité**, dont les causes sont multiples : désindustrialisation, tertiarisation, mais surtout **faiblesse relative des qualifications**.

En 2022, la France se classait ainsi **26 sur 81 pays de l'OCDE étudiés dans le classement « PISA »** des élèves de 15 ans en mathématique, compréhension de l'écrit ou sciences². Mais ce déclassement peut également être constaté pour les adultes : une enquête de la CEDEFOP de 2012³ réalisée

¹ Antoine Foucher, *Sortir du travail qui ne paie plus*, L'aube, Paris, 2024.

² OCDE, « *PISA 2022 results (volume 1). The state of learning and equity in education* », 2023.

³ CEDEFOP, *Prévenir l'obsolescence des compétences*, Note d'information, juillet 2012.

dans quatre pays européens montrait **qu'un quart des travailleurs considérait leur niveau actuel de compétences comme inférieur au niveau exigé lors de leur entrée dans la profession.**

Ce décrochage est particulièrement pénalisant car il **pèse sur notre productivité** et donc sur l'évolution de notre pouvoir d'achat. Il se double d'une inadéquation croissante entre les formations choisies et les compétences attendues par les entreprises, ce qui se traduit *« à la fois par une sous-qualification et une surqualification par rapport aux emplois existants, source de frustration pour les travailleurs et de perte de productivité pour les entreprises »*¹.

Dans ce contexte, la réforme du compte personnel de formation adoptée en 2018 visait à **en faire un dispositif structurant en matière d'évolution des compétences, au service de l'individu.**

Mais si l'objectif premier de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » était de **libérer l'individu dans le travail**, par le biais de la formation professionnelle, de telle sorte que les travailleurs puissent accéder à un emploi plus stable et plus épanouissant, les impacts de cette réforme devaient également permettre de répondre aux besoins du **monde économique**, pour qu'il dispose aujourd'hui et demain des compétences nécessaires, et **de la Nation**, pour qu'elle cultive des compétences stratégiques, notamment sur des secteurs d'avenir ou en tension (défense, santé, industrie, numérique et intelligence artificielle, etc.).

C. LE FONCTIONNEMENT DU « NOUVEAU » CPF : UN DISPOSITIF GÉNÉRALISTE D'ACCÈS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Pour atteindre cet objectif, 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 immédiatement compréhensible. Ensuite, **l'éligibilité a été étendue** à potentiellement l'ensemble des certifications, supprimant les listes d'éligibilité. Enfin, **la désintermédiation**, par l'application « Mon Compte Formation » (MCF), a permis à tout actif d'accéder directement à ses droits et d'acheter une formation en ligne.

¹ Ibid.

1. La monétisation du CPF constitue le cœur de la réforme

Depuis la réforme de 2018, le compte personnel de formation (CPF) est une composante du Compte personnel d'activité (CPA), qui est également constitué du Compte personnel de prévention (C2P) et du compte d'engagement citoyen (CEC)¹. Selon l'article L. 5151-1 du code du travail, il vise à « *renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire et de sécuriser son parcours professionnel en supprimant les obstacles à la mobilité. Il contribue au droit à la qualification professionnelle* ».

Il est **ouvert pour toute personne âgée d'au moins 16 ans** qui occupe un emploi, une activité bénévole ou volontaire, qui travaille en ESAT, qui est en recherche d'emploi ou qui a fait valoir ses droits à la retraite².

Contrairement à son prédécesseur, le « nouveau » CPF est comptabilisé en euros. Selon la Caisse des dépôts et consignations, cette monétisation a constitué « *un premier tournant majeur et une étape clé dans la logique de simplification : les droits devenaient plus compréhensibles pour les usagers, mais aussi plus transparents pour les organismes de formation, notamment en termes de coûts réels d'une formation.* »

Contrairement à une idée reçue, **le CPF n'est pas un droit ouvert en contrepartie d'une cotisation des titulaires.** Il est alimenté quel que soit le niveau de salaire du travailleur, en fonction de la situation professionnelle et personnelle du titulaire :

- un salarié ou un travailleur indépendant voit son CPF alimenté à hauteur de 500 euros par an, dans la limite de 5 000 euros ;

- une personne en situation de handicap ou une personne peu qualifiée³ voit son CPF alimenté à hauteur de 800 euros par an, dans la limite de 8 000 euros.

Ces montants d'alimentation annuelle sont **conditionnés à une activité supérieure à un mi-temps.** Dès lors que l'activité est inférieure à un mi-temps, l'alimentation est effectuée au prorata du temps d'activité. Il existe toutefois une **exception au principe de monétisation du CPF : la fonction publique.** Un agent public (stagiaire ou titulaire) perçoit en effet une alimentation de 25 heures par an, dans la limite de 150 heures.

¹ Article L. 5151-5 du code du travail.

² Article L. 5151-2 du code du travail.

³ C'est-à-dire ne disposant pas d'un diplôme ou titre professionnel enregistré et classé au niveau 3 du RNCP (CAP, BEP).

2. Un dispositif de formation continue pensé pour les salariés, mais également adapté à d'autres publics

a) Un dispositif pensé avant tout pour les salariés, mais également accessible aux travailleurs indépendants et aux fonctionnaires

Le CPF a initialement été pensé pour des salariés en activité. Ceux-ci peuvent le mobiliser dans les conditions de droit commun.

Mais le CPF est également ouvert aux **travailleurs indépendants** : parmi les personnes qui mobilisent leur CPF, **ils représentent une part limitée, mais en augmentation** : ils représentaient 6,1 % en 2019, mais jusqu'à 15,8 % en 2024. La réforme de 2018, en monétisant le CPF et en simplifiant son accès, a permis cette hausse, d'autant que **les actions éligibles « de droit » au CPF concernent particulièrement ce public** (création ou développement d'entreprise, VAE, bilan de compétences, etc.¹). À ce titre, les fonds d'assurance formation (FAF), auxquels les travailleurs indépendants contribuent, se saisissent de plus en plus de ce dispositif.

Les fonctionnaires peuvent également bénéficier du CPF, mais dans des conditions dérogatoires et moins favorables que les salariés. Ainsi qu'il a été dit, les agents publics **accumulent, non des euros, mais des heures** sur leur CPF. Ils peuvent les utiliser, à leur initiative mais **sous réserve de l'accord de leur administration**². **L'employeur prend en charge les frais pédagogiques** qui se rattachent à la formation suivie au titre du compte personnel de formation. Il peut prendre en charge les frais occasionnés par leurs déplacements. La prise en charge des frais peut faire l'objet de plafonds.

b) Certains publics fragiles pour lesquels la formation est importante ont également accès au CPF

Les demandeurs d'emploi, bien que non-salariés, **peuvent utiliser leur CPF** pour se former durant leur recherche d'emploi, afin d'augmenter leur chance de retrouver un emploi de qualité. **Ils représentent la majorité (43 %) des bénéficiaires du CPF**, et leur part parmi les titulaires qui mobilisent leur CPF ne cesse d'augmenter. Il convient toutefois de préciser que les demandeurs d'emploi qui utilisent leur CPF ne sont, par définition, **pas les plus éloignés de l'emploi**, car cela implique qu'ils aient alimenté leur CPF durant une période antérieure d'activité.

Parmi les publics fragiles pour lesquels la formation peut avoir une plus-value importante, il faut également mentionner les **travailleurs handicapés accueillis dans des établissements et services d'aide par le travail (ESAT)**. Ainsi qu'il a été dit, ils bénéficient de droits CPF renforcés (alimentation majorée à 800 euros et plafond plus élevé, fixé à 8 000 euros).

¹ Cf. infra.

² Article L. 422-9 du code général de la fonction publique.

Toutefois, **peu de travailleurs accueillis en ESAT mobilisent leur CPF** (seulement 0,22 % du total des titulaires).

c) Le CPF peut également être utilisé pour encourager l'engagement civique ou politique

Les bénévoles et volontaires en service civique peuvent acquérir des droits au titre du **compte d'engagement citoyen (CEC)**, un dispositif annexe au CPF qui constitue, avec lui et le compte personnel de prévention (C2P), le compte personnel d'activité (CPA). **Ces droits peuvent être mobilisés dans le cadre de formations éligibles au CPF, le CEC jouant ainsi un rôle d'abondement** (sur ce mécanisme, *cf. infra*) au titre d'activités citoyennes. En 2025, les abondements CEC représentaient **moins de 1 % des financements du CPF**, en hausse par rapport à 2024 (2,1M€)

Enfin, le CPF constitue un instrument au service du **droit à la formation des élus locaux**. Les élus locaux disposent en effet de droits à la formation, également mobilisables *via* le CPF pour souscrire :

- soit des formations **liées à l'exercice de leur mandat**, regroupées au sein d'un catalogue avec un référencement spécifique ; dans ce cas, seuls leurs droits en tant qu'élus sont mobilisables ;

- des formations pour préparer leur **réinsertion professionnelle**, jusqu'à 6 mois après leur mandat. Dans ce cas ce sont toutes les formations éligibles au CPF.

En 2025, les abondements du Compte élus reconversion représentaient moins de 1 % des financements du CPF, un chiffre en baisse de près de 8 % comparativement à 2024. La majorité des formations (près des trois quarts) étaient en lien avec **l'exercice du mandat**.

3. Une « libéralisation » de l'offre de formation, aisément accessible

a) La suppression des listes d'éligibilité au profit d'un système de répertoires de certifications et de compétences

Si la **loi de 2018 a supprimé les listes de formation éligibles au CPF** au profit d'un système plus « libéralisé », elle n'a pas pour autant supprimé tout critère d'éligibilité.

La loi de 2018 a au contraire confirmé l'existence de deux répertoires.

D'abord, le **répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)**, où sont recensées et classées environ 5 100 certifications avec un niveau correspondant à la nomenclature fixée par le cadre national. Les formations inscrites au RNCP sont souvent longues et rigoureuses, de l'ordre de 6 mois à 5 ans, telles des formations universitaires ou académiques.

Ensuite, le **répertoire spécifique (RS)**, qui enregistre environ 1 150 « *certifications et habilitations correspondant à des compétences professionnelles complémentaires aux certifications professionnelles* »¹.

Le répertoire spécifique couvre deux catégories de compétences : d'une part, les **compétences transversales** (langue vivante, numérique, techniques managériales) et d'autre part les **certifications répondant à des obligations légales et réglementaires** nécessaires à l'exercice d'un métier ou d'une activité, telles que le certificat d'aptitude à la conduite en sécurité (CACES) ou les habilitations électriques. Ces cursus sont plus courts que ceux du RNCP, de quelques jours à une dizaine de semaines.

Créé en 2019 en application de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, **France compétences a pour mission d'assurer la tenue et l'actualisation de ces deux répertoires.**

Les commissions de certification

Les certifications sont discutées par des commissions indépendantes.

Il existe d'abord la **Commission de la certification professionnelle (CCP)** qui fonctionne au sein de France compétences. Son indépendance est garantie : ses membres sont nommés par arrêté ministériel, et non par décision du directeur général de France compétences, contrairement aux autres commissions de cet organisme. Il y a ensuite les **Commissions professionnelles consultatives (CPC)**. Leur caractère interministériel garantit une meilleure homogénéité entre les certifications des différents ministères pour un même secteur professionnel.

Les avis de ces commissions sont des avis conformes, ce qui signifie que les ministres et le directeur général de France compétences doivent les suivre ou s'abstenir de prendre la décision (ce qui peut être contesté par voie contentieuse). Cette procédure est une **garantie d'autonomie** des commissions.

Le comité de suivi des licences, masters et doctorat (CSLMD) examine les diplômes nationaux des universités de grade universitaire (licence, master et doctorat) ainsi que les diplômes de l'enseignement technologique supérieur hors diplômes d'ingénieur. Pour chaque diplôme, un binôme composé d'un enseignant-chercheur ou d'un enseignant et d'une personnalité du domaine socio-économique correspondant présente la certification au sein de cette instance. **Les titres d'ingénieur diplômé sont examinés par la CTI**. Les diplômes universitaires de technologie sont examinés par des **commissions spécialisées**. Les diplômes de gestion revêtus d'un visa de l'État sont examinés par la **Commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion**.

Pour l'inscription au RNCP des diplômes de l'enseignement supérieur, **l'articulation entre les différentes commissions** chargées de la régulation des diplômes et de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur **et les services de France compétences est un facteur important**, qui évite la juxtaposition de sous-systèmes à l'intérieur du dispositif et améliore sa qualité.

Source : France compétences

¹ Article L. 6113-6 du code du travail.

La certification professionnelle constitue un enjeu central pour les organismes de formation, qui **adaptent le contenu de leurs formations aux standards** des certifications selon les compétences visées. Elle permet également de **rendre l'offre de formation plus lisible** et de s'assurer qu'elle correspond aux besoins des acheteurs et des financeurs. Enfin, ces certifications sont **obligatoires pour qu'une formation soit éligible à certains financements publics**, en particulier ceux de l'apprentissage ou du CPF.

En plus des formations certifiantes, diplômantes et qualifiantes inscrites aux RNCP ou au répertoire spécifique, **l'article L. 6323-6 du code du travail prévoit que certaines actions sont également éligibles, de droit, au financement du CPF**. En 2024, y étaient ainsi éligibles, alors même qu'elles ne débouchaient sur aucune certification :

- les actions permettant de valider les acquis de l'expérience (VAE) ;
- les **bilans de compétences** ;
- la préparation aux épreuves théoriques et pratiques de toutes les catégories de **permis de conduire** d'un véhicule terrestre à moteur ;
- les actions de formation, d'accompagnement et de conseil dispensés aux **créateurs et repreneurs d'entreprises** (ACRE) ;
- les actions de formation destinées à permettre aux **bénévoles et aux volontaires en service civique** d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions, *via* le compte d'engagement citoyen (CEC) ;
- les actions de formation financées par le fonds du **droit individuel à la formation des élus locaux**.

b) Mon Compte Formation : un catalogue de formations accessible en quelques clics

La loi de 2018 a opéré une rénovation complète de la gouvernance du CPF, notamment en confiant un **rôle accru à la Caisse des dépôts et consignations**. Cette dernière avait déjà la charge de la mise en œuvre du système d'information du compte personnel de formation (SI-CPF)¹ ; elle a désormais pour mission la **gestion du CPF et la conception d'un parcours d'achat dématérialisé**.

Ce service dématérialisé a pris la forme de « Mon Compte Formation » (MCF). Ce service est accessible *via* un site internet ou une application mobile et **regroupe l'ensemble des formations éligibles au CPF** et des organismes de formation pour les dispenser. Selon la Caisse des dépôts, entendu par le rapporteur spécial, « *MCF permet à chaque titulaire d'être à l'initiative de son parcours de formation : il peut accéder à ses droits à formation, rechercher une formation adaptée et mobiliser ses droits, le tout via un parcours d'achat direct complètement dématérialisé.* »

¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle

Le fonctionnement de Mon Compte Formation

Le parcours type d'un titulaire implique :

- 1) **Connexion** : le titulaire doit se connecter par FranceConnect+ via l'identité numérique de La Poste ou France Identité ou *via* le numéro de sécurité sociale ;
- 2) **Consultation des droits** : le titulaire visualise son solde (issue de l'alimentation annuelle et minorée de formations souscrites) et l'historique de ses droits ;
- 3) **Recherche d'une formation parmi un catalogue contrôlé d'OF préalablement référencé** : le titulaire a recours à un moteur de recherche et divers niveaux de filtres pour accéder à une formation (métier, domaine, lieu, modalités, prix...) ;
- 4) **Choix d'une formation ou d'une session et émission d'un devis** : le titulaire sélectionne une formation et dépose une demande d'inscription. Un devis peut faire l'objet d'itération avec l'organisme de formation ;
- 5) **Acceptation du devis et calcul du financement** : un calcul permet de déterminer la part couverte par le solde CPF et un éventuel reste à charge. Le titulaire peut solliciter des abattements pour compléter son reste à charge ;
- 6) **Paiement en ligne** : Le titulaire peut procéder au paiement d'un éventuel reste à charge *via* sa carte bancaire.

Source : Caisse des dépôts et consignations

Toujours selon la Caisse des dépôts, « *cette digitalisation a facilité l'accès à l'achat de formation, renforcé l'autonomie des usagers et créé un espace public numérique où se rencontrent individus, organismes de formation, employeurs et branches professionnelles* » en lien avec l'objectif de démocratisation de la formation professionnelle fixé par la loi de 2018.

Au-delà de la Caisse des dépôts, **l'intégralité des personnes auditionnées par le rapporteur spécial** – y compris ceux qui étaient critiques du fonctionnement du CPF – **a confirmé que la plateforme Mon Compte Formation était l'une des principales causes du succès quantitatif du CPF**, en raison de l'accès très simple qu'elle permet au « marché libre » de la formation professionnelle.

Dans ce cadre, la Caisse des Dépôts et Consignations assure le fonctionnement du portail Mon Compte Formation (MCF). Elle **gère les comptes** de tous les actifs, **le catalogue** universel de formation en lien avec tous les organismes de formation proposant des formations éligibles à Mon Compte Formation, et **offre une assistance aux usagers et aux professionnels**.

En outre, la Caisse des dépôts a développé un portail similaire destiné spécifiquement aux élus, dénommé « **Mon Compte Élu** », pour la mobilisation de leur CPF au service de leur droit individuel à la formation.

Mon Compte Élu

La Caisse des dépôts a développé, au sein de la plateforme Mon Compte Formation, le **service Mon Compte Élu (MCE)** qui est accessible aux élus locaux depuis le 7 janvier 2022. Il permet aux élus de consulter leurs droits à formation, formulés en euros et non plus en heures, et d'acheter, depuis la plateforme, des formations éligibles, c'est-à-dire **en lien avec l'exercice de leur mandat ou pour préparer leur réinsertion professionnelle en fin de mandat**.

Pour les formations en lien avec l'exercice du mandat, les critères d'éligibilité des formations accessibles au titre du DIFE sont établis par l'arrêté ministériel de 2023. Dans ce cadre, un Conseil national de formation des élus locaux a été mis en place (CNFEL organisé par les services de la DGCL, auquel la Caisse participe sans voix délibérative) afin de donner un avis sur l'attribution d'un agrément à l'organisme de formation demandeur, après examen de l'offre de service (moyens mis en œuvre, contenu des formations proposées notamment). **L'attribution définitive est validée par le ministre chargé des collectivités territoriales.**

Une fois cet agrément obtenu, l'organisme de formation est autorisé à proposer des formations relevant du droit individuel à la formation des élus (DIFE) sur la plateforme MCF. Comme l'ensemble des organismes de formation cherchant à se faire admettre, il fait l'objet d'un **contrôle visant à vérifier les conditions d'éligibilité**.

Source : Caisse des dépôts et consignations

II. UN ESSOR QUANTITATIF IMPRESSIONNANT, UN COÛT TRÈS SIGNIFICATIF

A. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE TRÈS DENSE ET UNE PUISSANTE MONTÉE EN CHARGE DU NOMBRE DE FORMATIONS SUIVIES

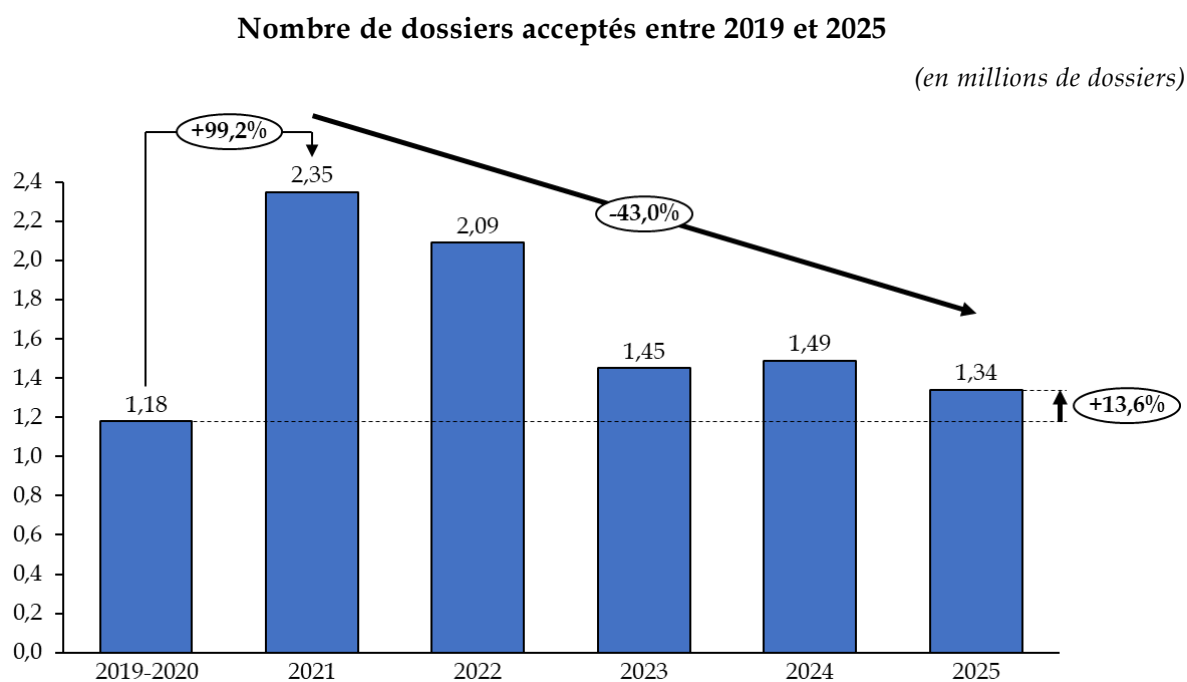
Le choix du législateur de réformer en profondeur le compte personnel de formation a permis un **développement inédit de son utilisation par les actifs**. L'instauration d'un dispositif de « guichet », l'accès au compte simplifié *via* un site en ligne, la monétisation des droits et la libéralisation de l'offre, désormais conditionnée à l'inscription des formations aux répertoires RNCP ou RS, a permis un saut quantitatif considérable.

En effet, **le nombre d'organismes de formation a connu une très forte augmentation au lendemain de la réforme**, plus de 20 000 organismes étant inscrits sur la plateforme Mon Compte Formation début 2021. Certaines de ces structures ne sont pas restées référencées à mesure que les exigences en matière de qualité augmentaient, de telle sorte que **le nombre d'organismes de formation référencés s'élève aujourd'hui à un peu plus de 14 100 structures**.

L'offre de formation sur ce véritable « marché libre » s'est ainsi considérablement étoffée : à fin 2025, **875 965 sessions de formation sont disponibles** (tous types de formation confondues), et **les titulaires du CPF peuvent accéder à 185 517 formations distinctes**. Les formations certifiantes donnent accès à **3 674 certifications répertoriées**.

Ce véritable succès quantitatif s'observe également du côté de la « demande », le nombre de comptes actifs ayant bondi après la mise en œuvre de la réforme : **en mars 2023, la direction du budget indique que 21 millions de comptes avaient été activés** par leurs titulaires sur les 24,7 millions d'actifs du territoire national. Ils étaient **moins de 9 millions avant la réforme**.

De même, le nombre de dossiers a également été multiplié par trois en six ans : 1,49 millions de dossiers ont été acceptés en 2024, alors qu'ils n'étaient qu'environ 500 000 en 2018. Le nombre de formations suivies a en fait connu une **augmentation très importante jusqu'en 2021**, doublant presque par rapport à la somme des formations suivies durant les deux années précédentes ; mais il a ensuite connu une **forte décrue à mesure qu'entraient en vigueur de nombreuses mesures de régulation et de lutte contre la fraude** (*cf. infra*).



Source : Caisse des dépôts et consignations

Le CPF a donc facilité l'accès à la formation et permis à des millions d'actifs de financer une formation sans passer systématiquement par l'employeur ou un intermédiaire : **le nombre de dossiers cumulés atteint ainsi 9,9 millions à fin 2025.**

Conséquence de cet essor quantitatif considérable, le coût du CPF pour les finances publiques a lui aussi connu une très forte augmentation.

B. LE COÛT DU CPF S'ÉLÈVE EN MOYENNE À UN PEU MOINS DE 2 MILLIARDS D'EUROS PAR AN DEPUIS 2020

1. Le CPF est financé par France compétences sans lien avec les contributions des titulaires

a) Si France compétences est le financeur du CPF...

La réforme de 2018 a créé France compétences comme acteur central du financement de la formation professionnelle. Pour cela, la loi lui a attribué plusieurs ressources : il s'agit en particulier de la **contribution unique de formation professionnelle et d'apprentissage (CUFPA)**, qui est composée de la part principale de la **taxe d'apprentissage** (0,59 % de son taux normal de 0,68 %) et de la **contribution de formation professionnelle** au taux de 0,55 % pour les entreprises de moins de 11 salariés et au taux de 1 % pour les entreprises de 11 salariés et plus¹.

¹ Articles L. 6331-1 et L.6331-3 du code du travail.

De manière plus anecdotique, les contrats à durée déterminée (CDD) donnent lieu au versement d'une contribution distincte au financement du CPF.

Ressources affectées à France compétence pour le financement du CPF

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CUFPA	4 895	7 707	8 187	9 497	10 086	10 405	10 684
dont CFP	4 895	4 968	5 182	6 013	6 392	6 598	6 759
dont part principale TA	-	2 739	3 005	3 484	3 694	3 808	3 925
CSA	208	185	194	-	191	169	150
Contribution au CPF des CDD	231	176	212	296	299	300	304

Source : DGEFP

Le produit de ces ressources est d'environ 11 milliards d'euros en 2025, la CFP étant la principale recette (environ 6,8 milliards d'euros), devant la part principale de la taxe d'apprentissage (3,9 milliards d'euros).

Comme l'a relevé le directeur général de France compétences lors de son audition par la rapporteur spécial, les droits accumulés par les titulaires d'un compte personnel de formation ne résultent pas de cotisations de ces titulaires, mais du simple passage du temps en emploi. **Ce sont les contributions des entreprises qui permettent le financement de ces droits, qui n'ont rien de contributif.**

Il convient en outre de relever que les contributions des entreprises ont **vocation à couvrir l'ensemble des dépenses de France compétences sans distinction** : c'est le principe de la CUFPA, contribution unique visant à financer la formation professionnelle et à l'apprentissage.

b) ... les fonds transitent par la Caisse des dépôts, qui reverse les montants correspondants aux organismes de formation

En tant que gestionnaire du CPF et de la plateforme Mon Compte Formation, **c'est la Caisse des dépôts qui assure la gestion du fonds CPF** en vertu de l'article L. 6333-6 du code du travail.

Une convention d'objectif et de performance entre la Caisse et l'État organise les modalités de financement de la première pour garantir la continuité des financements. Elle permet à France compétences d'allouer les fonds nécessaires au financement des formations des bénéficiaires.

La dotation est versée mensuellement par France compétences à la Caisse des dépôts, au regard des besoins de trésorerie du mois suivant. Une réunion mensuelle est organisée entre la Caisse, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et France compétences afin de valider le montant demandé. **L'appel de fonds est basé sur le montant de prévision de décaissement du mois à venir sur la base des factures reçues le mois précédent**, le solde du mois précédent non décaissé, un montant de trésorerie de précaution¹ et éventuellement le montant des frais de gestion dus.

2. Le CPF représente un coût élevé pour les finances publiques et explique pour partie le déficit important de France compétences

En 2022, France Compétences a alloué 2,1 milliards d'euros à la Caisse des Dépôts et Consignations pour financer le CPF. Ce montant était de 1,8 milliard d'euros en 2023, de 1,9 milliard d'euros en 2024 et de 1,95 milliard d'euros en 2025. **Cette diminution du coût du CPF, qui intervient après une très forte hausse entre 2019 et 2022, résulte de la diminution du nombre de bénéficiaires utilisant leur CPF.**

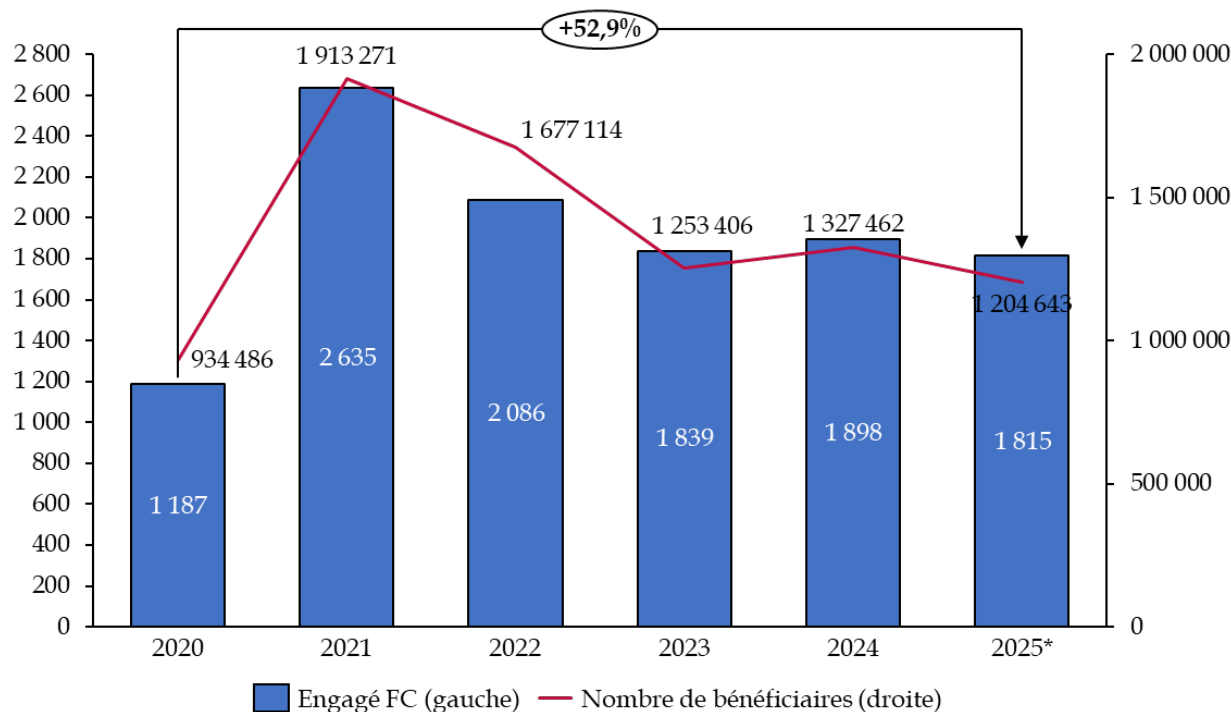
Ce montant s'établit tout de même en 2025 à un niveau supérieur de plus de 50 % à son niveau de 2020.

En 2026, le budget révisé adopté par le conseil d'administration de France compétences le 2 avril prévoit une **enveloppe de 1,359 milliard d'euros pour le CPF.**

¹ Correspondant au coût moyen journalier pour entre 7 et 10 jours.

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)



Note : Les montants pour 2025 ne sont pas définitifs.

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

Le compte personnel de formation représente un peu moins de 15 % des dépenses de France Compétences sur les dernières années. En 2025, le CPF représente 1,97 milliards d'euros de dépenses engagées, sur un total de 13,8 milliards d'euros.

Évolution des dépenses du CPF parmi les dépenses totales de France compétences

(en millions d'euros)

	2022	2023	2024	2025*
CPF	2 086	1 839	1 898	1 969
Dépenses totales	15 556	14 667	13 687	13 757
Part du CPF	13%	13%	14%	14%

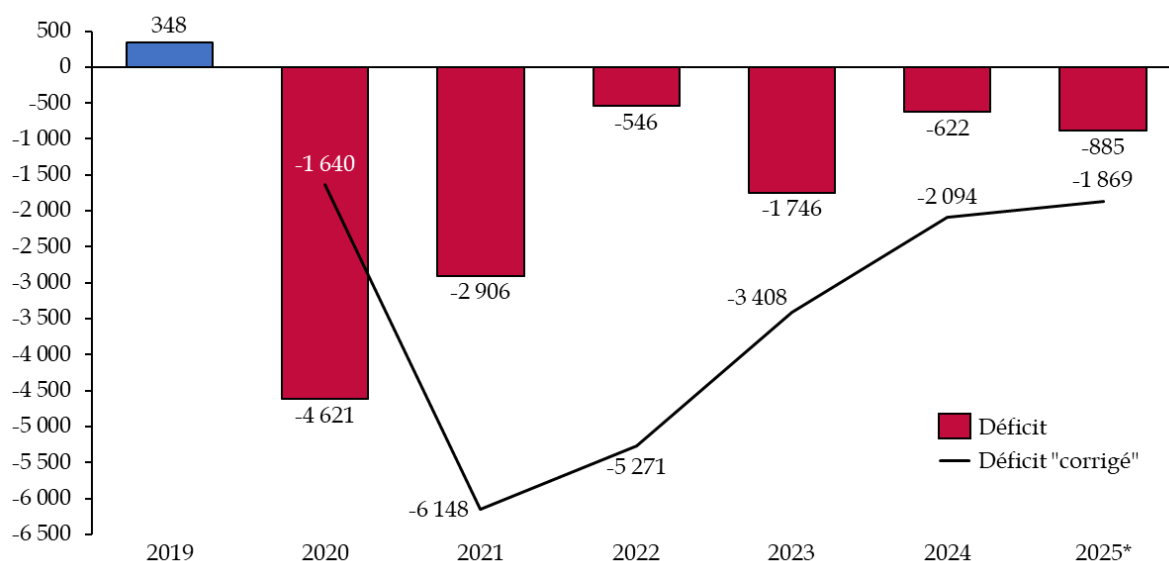
Source : commission des finances du Sénat, données DGEFP

Avec près de 2 milliards d'euros, le CPF constitue la deuxième principale dépense de France compétences, loin derrière l'apprentissage (9,7 milliards d'euros).

La dynamique du CPF est donc partiellement responsable du déficit important de France compétences depuis 2020 : celui-ci a atteint jusqu'à 4,6 milliards d'euros en 2020, avant de se résorber progressivement.

Évolution du solde budgétaire de France compétences depuis 2019

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, données France compétences

Toutefois, cette résorption n'a été possible que grâce au versement de subventions d'équilibre de l'État : **« corrigé » des éléments exceptionnels – notamment ces subventions de l'État – ce déficit a atteint jusqu'à 6,1 milliards d'euros** et sa résorption est plus lente.

Évolution du montant de la subvention versée à France Compétences

(en millions d'euros)

2021	2022	2023	2024	LFI 2025*	PLF 2026*
0	4 000	1 596	1 350	913	673

* Selon les données du projet annuel de performances annexé au PLF 2026.

Source : commission des finances du Sénat

3. Les co-financements, par abondements publics ou dotations des employeurs, sont insuffisamment développés

Le CPF d'un titulaire peut faire l'objet d'un ou plusieurs abondements lorsque le montant disponible de son solde est insuffisant pour financer entièrement une formation. Un abondement peut ainsi être mobilisé lorsqu'un reste à charge subsiste.

Il existe plusieurs types d'abondements.

L'abondement peut d'abord résulter d'un **versement réalisé par le titulaire du CPF** lui-même, si le montant disponible sur son compte personnel de formation est insuffisant pour lui permettre de financer la formation souhaitée. Dans ce cas, le paiement s'effectue au moment de la souscription du dossier, soit par carte bancaire, soit par virement. En outre, le compte personnel de prévention (C2P) et le compte d'engagement citoyens (CEC) peuvent également servir à abonder le CPF.

L'abondement peut également provenir de **France Travail** : l'opérateur consacre en effet une partie de ses crédits pour financer des formations. Dans ce cas, la Caisse des dépôts appelle des fonds à échéance trimestrielle.

L'abondement peut également provenir d'autres financeurs de la formation professionnelle, comme les régions, les opérateurs de compétences ou les branches professionnelles. Dans ce cas, on parle d'**abondements automatisés** : chaque financeur signe une convention avec la Caisse des dépôts lui permettant de déléguer les critères de sa politique de financement : statut, sexe, âge du titulaire, montant du CPF, montant maximal de l'abondement, type de métier et de formation envisagée, etc.) et de confier à la Caisse une enveloppe financière dédiée à cette politique.

Enfin, les abondements du CPF peuvent provenir des employeurs ou des Opco, qui peuvent co-financer des formations à titre individuel via un espace dédié, appelé « espace des entreprises et des financeurs » ou EDEF. On parle alors de « **dotations** ».

Les employeurs peuvent finement contrôler leurs financements au titre de ces dotations : ils peuvent sélectionner directement la formation ou la certification à cofinancer, ils ont la possibilité de fixer une durée limite pour l'utilisation de cette dotation, et si les fonds ne sont pas utilisés avant l'échéance, l'employeur est remboursé.

Les différents types de dotations versées par les employeurs

Il existe deux grands types de dotations versées par les employeurs :

1) Les dotations employeurs émanant d'un acte de promotion de la formation par l'employeur ou la branche auprès de ses salariés.

- **Les dotations volontaires** : l'employeur peut attribuer une dotation volontaire à certains de ses salariés pour participer au financement d'un projet de formation ou simplement alimenter leurs comptes. Depuis le 5 septembre 2024, l'employeur a la possibilité de flécher sa dotation sur une certification donnée.

- **Les droits supplémentaires** : lorsqu'un accord collectif (accord d'entreprise, de groupe ou de branche) prévoit une alimentation du CPF plus favorable que l'obligation légale, l'employeur doit annuellement identifier les salariés ciblés et leur attribuer le montant défini par l'accord.

2) Les dotations imposées par la loi à l'employeur

- **Les droits correctifs** : tout employeur ne respectant pas les obligations relatives aux entretiens professionnels est dans l'obligation de verser une dotation de « droits correctifs » d'un montant de 3 000 € par salarié. Pour les manquements constatés sur les périodes 2020-2021, l'abondement correctif a été versé au plus tard le 31 mars 2022. À partir du 1^{er} janvier 2022, la somme est versée au plus tard le dernier jour du trimestre civil suivant la date de l'entretien-bilan sexennal ayant révélé le manquement, comme le précise l'article R. 6323--3 IV du code du travail.

- **Les dotations salariés licenciés** : en cas de licenciement pour refus de modification du contrat de travail dans le cadre de l'application d'un accord de performance collective, l'employeur doit verser à chaque salarié concerné une dotation d'un montant de 3 000 € minimum. L'employeur dispose d'un délai de quinze jours à compter de la notification du licenciement, pour adresser à la Caisse des dépôts en charge de la gestion du CPF les informations nécessaires à l'abondement.

Source : QPS Les études, « Les dotations des employeurs sur les comptes personnels de formation : typologie des publics concernés et de l'utilisation des dotations entre 2020 et 2023 », Caisse des dépôts et consignations, n° 44, juin 2025

Le recours aux abondements complémentaires du CPF est de nature à **favoriser la co-construction des parcours professionnels** entre les entreprises, les pouvoirs publics et les salariés, ce qui renforce la pertinence des formations suivies. Dans la mesure où ces abondements peuvent se substituer au financement par France compétences, ils pourraient également permettre **de diminuer le coût du CPF pour les finances publiques**.

Malgré le consensus qui les entourent, ils demeurent toutefois marginaux. Ainsi, depuis la mise en place de Mon Compte Formation, ces abondements ne représentent que **9 % du total pris en charge**.

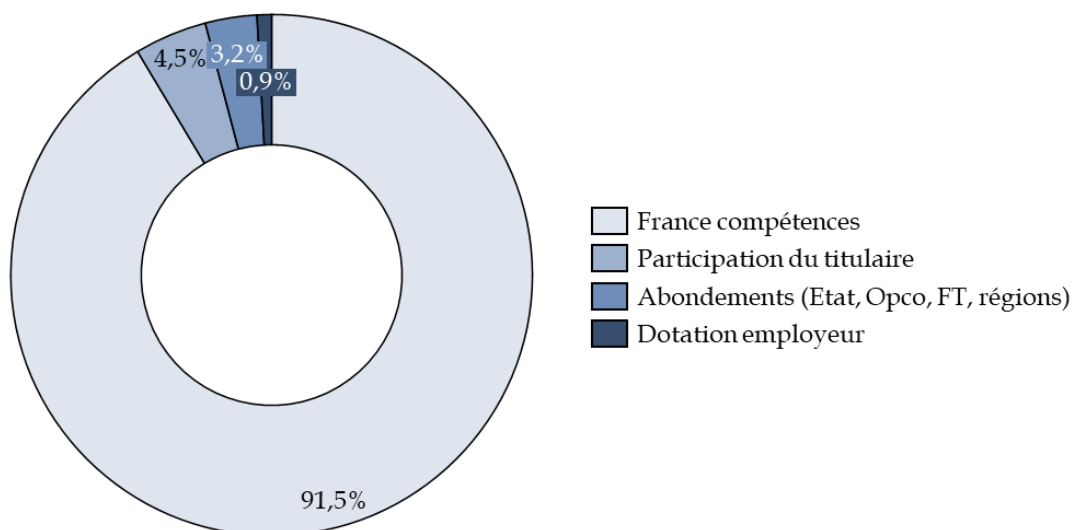
Ainsi, en 2025, les abondements proviennent majoritairement des titulaires eux-mêmes (156 millions d'euros) et de France Travail (47,4 millions d'euros). Les Opco (19,1 millions d'euros) et les régions (3,26 millions d'euros) ferment ce classement.

Enfin, **les dotations employeurs ont représenté 25,6 millions d'euros** en 2025, pour un peu plus de 17 000 titulaires. Selon la DEGFP, le montant des dotations variait de 1 euro à plus de 20 000 euros, le montant moyen était de 1 223 euros et le montant médian était, quant à lui, de 350 euros.

Si **le montant de dotations des financeurs tend augmenter en 2026**, eu égard à la réorganisation de l'ordre de mobilisation des financements et aux nouvelles mesures de régulation (*cf. infra*), tous les financeurs n'ont pas fait varier leurs abondements uniformément : ainsi, les participations des titulaires, des Opco, de France Travail et des employeurs tendent à augmenter, alors que **celles des régions tendent au contraire à diminuer**.

**Répartition des sources de financement du CPF
depuis le lancement de Mon Compte Formation**

(en pourcentages)



Source : Commission des finances du Sénat, d'après la Caisse des dépôts et consignations

DEUXIÈME PARTIE

UNE EFFICACITÉ AMOINDRIE PAR LA FRAUDE ET CERTAINES DÉRIVES

I. LA FRAUDE AU CPF : UN PHÉNOMÈNE MASSIF DE MIEUX EN MIEUX APPRÉHENDÉ

A. LA FRAUDE AU CPF : UN PHÉNOMÈNE MASSIF AUX PRÉJUDICES MAL ÉVALUÉS

1. La « libéralisation » de l'offre de formation a encouragé divers types de comportements frauduleux

Le succès quantitatif du CPF s'est accompagné, selon la direction du budget, *« de nombreuses pratiques frauduleuses ou peu scrupuleuses (foisonnement de formations peu qualitatives, démarchage téléphonique, détournement de fonds...) qui ont affaibli le dispositif. »* **Ce constat n'a pas été contredit par les autres personnes auditionnées.**

Aux dires d'Antoine Foucher, qui était directeur de cabinet de la ministre du Travail et des Solidarités de l'époque, Mme Muriel Pénicaud, **l'essor des comportements frauduleux était anticipé, au moment de la réforme, comme une conséquence malheureusement, mais nécessaire,** de l'ouverture et du succès du dispositif, du moins dans un premier temps.

Le rapporteur spécial déplore cette tolérance à la fraude ; il déplore d'autant plus qu'elle ait duré près de quatre ans, de 2018 à 2022.

Pour l'ensemble des personnes auditionnées, **les fraudes au CPF reposent principalement sur trois grands schémas**, en constante évolution et de plus en plus sophistiqués.

Il y a d'abord 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.

Il existe ensuite des phénomènes de **fraude par 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, afin d'engager des dossiers de formation fictifs. Elles peuvent également viser des organismes de formation légitimes, dont l'identité est utilisée à leur insu pour percevoir indûment des fonds publics. Certains fraudeurs usurpent ainsi l'identité ou les signes distinctifs d'acteurs publics, comme Mon Compte Formation, afin de renforcer la crédibilité de leurs démarches frauduleuses.

Il y a enfin un troisième mode opératoire, plus difficile à cerner mais également frauduleux : les **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 (méthode Montessori pour les parents).

Cette dernière fraude est courante dans le cadre des formations à distance, en langues ou en bureautique : des organismes de formation non spécialisés, sans salarié, qui achètent des modules en ligne à un prix faible ; la plateforme mise à la disposition du stagiaire présente souvent un contenu pédagogique pauvre et ne répond pas aux exigences d'accompagnement et d'évaluation du stagiaire. Dans ces cas, l'organisme de formation facture des prestations qui ne répondent pas aux exigences du code du travail, notamment en matière de certification, d'accompagnement ou d'évaluation des stagiaires.

2. Des préjudices financiers massifs, mais difficiles à estimer

L'ensemble des personnes entendues par le rapporteur spécial converge pour constater que **la quantification des préjudices financiers liés à la fraude au CPF est très complexe à établir**, et dépend fortement de la méthodologie retenue.

Selon le rapport annuel du service de renseignement financier Tracfin, les fraudes au CPF ont beaucoup augmenté à partir de 2021 : sur la base de l'analyse des seuls signalements, les enjeux financiers liés à la fraude au CPF seraient **passés de 7,8 millions d'euros en 2020 à 43,2 millions d'euros en 2021¹, soit une multiplication par un facteur supérieur à 5 !**

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**. Ce montant est estimé sur la base du préjudice financier constaté ou subi ou encore des montants préservés après blocage des paiements par les organismes sanctionnés.

Ces estimations, fondées sur les signalements et les fraudes constatées, sont toutefois **vraisemblablement sous-évaluées**.

L'effet des mesures contre la fraude adoptées fin 2022 (*cf. infra*) peut également être évalué – de manière évidemment très imparfaite, cette méthode conduisant forcément à surestimer le phénomène – sur la base du différentiel de dossiers et de montants constaté entre 2022 et 2023.

¹ *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.*

En 2023, 1,45 millions de dossiers avaient été acceptés, contre 2,09 millions de dossiers acceptés en 2022. Ce serait donc près de 600 000 dossiers qui auraient été acceptés en 2022 dans des conditions rendues illicites à la fin de cette année-là. Les montants engagés par France compétences étaient quant à eux de 1 839 millions d'euros en 2023, contre 2 081 millions d'euros en 2022 : **le coût de la non-régulation en 2022 pourrait donc être estimé, très imparfaitement, à environ 250 millions d'euros, soit environ un dixième des dépenses de l'année 2022.**

Évidemment, ces estimations doivent être prises avec une grande prudence en raison de leur fragilité méthodologique : il est en effet **impossible de prouver que cette baisse est intégralement due à une résorption des comportements frauduleux** ; il est également **impossible de distinguer la part prise par le démarchage téléphonique**, abusif mais non frauduleux s'il conduit à suivre une formation certifiante, et la fraude proprement dite.

B. UN ARSENAL LÉGISLATIF RENFORCÉ DEPUIS 2022, PERMETTANT UNE INTENSIFICATION DES CONTRÔLES

1. La loi du 19 décembre 2022 : une première réponse, tardive mais salubre, aux comportements frauduleux

Ainsi qu'il a été dit, la lutte contre la fraude a été renforcée seulement fin 2022, notamment avec l'adoption de la **loi du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires**¹ et l'intensification des contrôles de la Caisse des dépôts et consignations.

Si le rapporteur spécial regrette que la réaction des pouvoirs publics se soit faite attendre, **il constate avec satisfaction que cette réponse a été adaptée aux enjeux**, de nombreuses actions de régulation et de contrôle ayant été mises en œuvre sur son fondement.

Il en va ainsi de **l'interdiction du démarchage commercial, par téléphone ou voie dématérialisée, des titulaires du CPF**², mesure phare de la loi qui a permis de mettre fin à de nombreux abus.

De même, le **recours à la sous-traitance par les organismes de formation a été encadré**³, en obligeant les donneurs d'ordre à déclarer auprès de la Caisse leurs sous-traitants et en obligeant ces sous-traitants à détenir les mêmes certifications et à réaliser une part d'action de formation correspondant à 20% du chiffre d'affaires encaissé *via* la plateforme MCF⁴.

¹ 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.

² Article L. 6323-8-1 du code du travail.

³ Article L. 6323-9-2 du code du travail.

⁴ Décret n° 2023-1350 du 28 décembre 2023 vise à interdire le démarchage des titulaires du CPF.

Enfin, la loi a renforcé les prérogatives de la Caisse des dépôts et consignations, en lui octroyant un droit de recouvrement forcé de ses créances¹, en renforçant la coopération entre la Caisse, les services de contrôle de l'État et France compétences², notamment en matière de partage d'information et en instituant un **contrôle systématique des organismes de formation avant leur référencement** sur la plateforme Mon Compte Formation³.

2. Depuis 2022, deux textes ont permis de compléter l'arsenal législatif contre la fraude au CPF

Depuis la loi contre la fraude au CPF, deux nouveaux textes sont entrés en vigueur afin de compléter l'arsenal législatif à la disposition des pouvoirs publics pour lutter contre les pratiques frauduleuses.

a) La loi de 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques

Il s'agit d'abord de la **loi du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques**⁴, qui a en particulier introduit un mécanisme important qui manquait jusqu'alors : **la suspension, à titre conservatoire, de l'octroi ou du versement d'aides publiques** « en présence d'indices sérieux de manquement délibéré ou de manœuvres frauduleuses en vue d'obtenir ou de tenter d'obtenir indûment l'octroi ou le versement d'une aide publique ». Cette suspension est d'une **durée de trois mois, renouvelable une fois** « lorsque des éléments nouveaux laissant supposer un manquement délibéré ou des manœuvres frauduleuses » sont portés à la connaissance des agents administratifs concernés.

Cette loi permet également, en présence de « *plusieurs indices sérieux de manœuvres frauduleuses ou de manquement délibéré à ses obligations ou de commission d'infractions au titre du compte personnel de formation* », de solliciter la Caisse des dépôts et consignations pour **suspendre à titre conservatoire tous les paiements relatifs au prestataire concerné**.

b) La loi de 2026 de lutte contre les fraudes sociales et fiscales

Plus récemment, la **loi du 25 juin 2026 relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales**⁵ prévoit de nouvelles mesures afin de lutter contre la fraude au CPF.

Elle a d'abord **renforcé les moyens de contrôle et d'investigation des administrations et de la Caisse des dépôts**, en lui permettant d'utiliser des identifiés d'emprunt pour mener ses contrôles.

¹ Article L. 6323-44 du code du travail.

² Article L. 6333-7-1 du code du travail.

³ Article L. 6323-9-1 du code du travail.

⁴ Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques

⁵ Loi n° 2026-534 du 25 juin 2026 relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

La loi contre les fraudes sociales et fiscales a également renforcé les obligations des bénéficiaires, en **interdisant au titulaire d'utiliser son CPF pour financer une formation qu'il a déjà validée** – sauf pour les formations en langues – ou encore en instaurant une **obligation pour le titulaire de passer l'examen à l'issue de la formation**, sous peine de ne pas pouvoir mobiliser son CPF pour la payer et de devoir rembourser à la Caisse des dépôts les sommes déjà versées.

Elle a en outre **renforcé les sanctions prononcées par la Caisse**, en les rendant publiques dans une logique de *name and shame*, en rendant immédiatement exécutoires les contraintes délivrées par la Caisse en cas de fraude, et en lui ouvrant la possibilité d'appliquer des majorations de retard sur les indus, pouvant atteindre 50 % en cas de manœuvres frauduleuses, en l'absence de recouvrement amiable.

Cette loi a enfin instauré divers partages d'information, notamment en prévoyant des **partages de données via la plateforme « AGORA »**, plateforme de référence de partage des données des acteurs de la formation professionnelle (administrations, financeurs, services de contrôle et d'enquête) afin d'accélérer la détection des fraudes, en précisant que les **greffiers des tribunaux de commerce peuvent transmettre à la Caisse des dépôts tout renseignement** ou document susceptible de révéler des fraudes ou des manœuvres visant à compromettre le remboursement de sommes indûment versées, ou encore permettant de **lever le secret bancaire entre les établissements financiers et la Caisse** pour mieux appréhender les flux financiers auxquels les fraudes donnent lieu et faciliter les recouvrements des indus.

C. DES CAPACITÉS DE CONTRÔLE APPROFONDIES MAIS ENCORE INSUFFISANTES POUR LUTTER EFFECTIVEMENT CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES

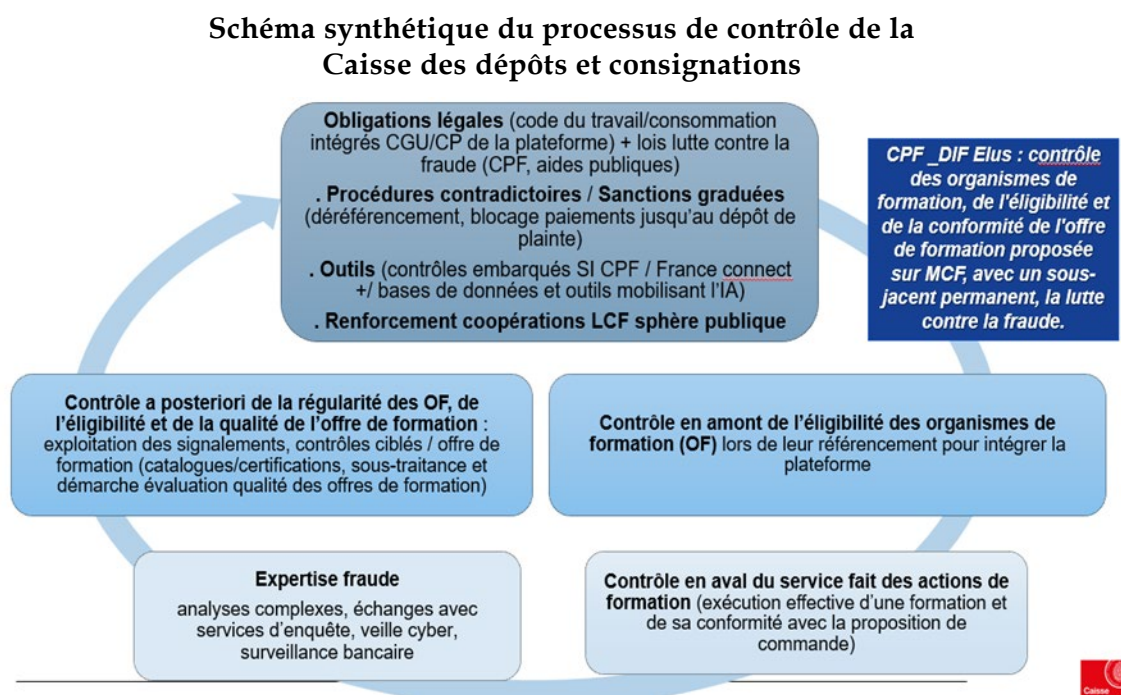
1. Des capacités de contrôle et de sanction renforcées contre les pratiques frauduleuses

a) Grâce aux évolutions de la législation, une augmentation de l'intensité des contrôles

Grâce à l'arsenal législatif renforcé exposé supra, la Caisse des dépôts a pu intensifier ses contrôles. Avant même la loi de 2022, **l'accès à Mon Compte Formation a été sécurisé par le recours à France Connect+** depuis le 25 octobre 2022. Toutefois, jusqu'à fin juin 2024, seule l'identité numérique de La Poste permettait l'identification et l'authentification d'une personne en ligne dans France Connect+. Depuis lors, France Identité a permis de renforcer encore la sécurisation de l'accès à Mon Compte Formation.

La Caisse traite également les signalements qu'elle reçoit afin de diligenter un contrôle de l'organisme de formation selon la récurrence ou la gravité du manquement. Elle utilise ensuite ces signalements comme preuves dans les litiges qui peuvent l'opposer aux organismes de formation mis en cause. Selon la Caisse, une baisse significative des signalements peut être constatée depuis la mise en œuvre de France Connect+.

S'agissant du contrôle des organismes de formation, la Caisse des dépôts cherche à renforcer son contrôle à la fois sur l'éligibilité des organismes de formation et sur la régularité et la qualité de leurs offres. Le schéma ci dessous en constitue une synthèse.



Source : Caisse des dépôts et consignations

La Caisse réalise d'abord **des contrôles en amont** de l'éligibilité des organismes de formation lors de leur référencement pour intégrer Mon Compte Formation.

Ce contrôle en amont vise à sécuriser l'accès des organismes de formation à la plateforme. En moyenne, **seulement 30 % des demandes de référencement sont finalement acceptées chaque année**. En 2025, plus de 8 000 demandes d'enregistrement ont été reçues et traitées. Un refus de référencement d'un organisme de formation implique qu'il ne peut pas être actif et qu'il ne peut pas proposer des formations sur la plateforme.

La Caisse réalise également des **contrôles en aval** sur l'effectivité des prestations (dits « contrôles de service fait »). Elle réalise enfin des **contrôles a posteriori**, en ciblant les organismes de formation présentant le plus de

risques (campagnes de contrôle de masse ou sur échantillon portant sur la qualité de l'offre de formation, et la conformité à la réglementation).

Dans ce cadre, **la Caisse cherche à détecter les comportements suspects et ainsi à mieux cibler les contrôles** à réaliser sur la base d'un faisceau d'indices, fondé sur l'analyse des données de connexion, des données relatives aux dirigeants des organismes de formations et de modalités de ventes des actions de formation (l'adaptation du prix de vente au solde du CPF étant un signe sérieux de pratique frauduleuse), des incohérences dans les dossiers de formations, etc.

b) Des exigences renforcées en matière de qualité des formations pour limiter les abus

Au-delà des contrôles, plusieurs actions sont mises en œuvre depuis 2021 afin **d'améliorer la qualité des actions de formations** proposées sur Mon Compte Formation et suivies grâce au CPF.

Il y a d'abord la **certification « Qualiopi » des prestataires réalisant des actions de développement des compétences**. Celle-ci est obligatoire depuis 2021 si ces organismes de formation souhaitent percevoir des fonds publics ou mutualisés¹. Cette certification est réalisée par des organismes accrédités par le **Comité d'accréditation français (Cofrac)**, association à but non lucratif qui a été créé en 1994 afin d'assurer la compétence et l'impartialité des organismes d'évaluation de la conformité.

La certification Qualiopi atteste de la **conformité des organismes de formation au référentiel qualité** portant sur les processus mis en œuvre par les organismes dans la délivrance des actions. Il s'agit d'une certification sur la **qualité interne de l'organisme de formation et non sur la qualité externe de l'action de formation** (on parle aussi de qualité pédagogique).

Les critères de la certification Qualiopi

Les organismes qui souhaitent obtenir la certification Qualiopi afin de délivrer des formations éligibles aux financements publics de la formation professionnelle sont audités à partir de sept critères :

1. Les conditions d'information du public sur les prestations proposées, les délais pour y accéder et les résultats obtenus ;
2. L'identification précise des objectifs des prestations proposées et l'adaptation de ces prestations aux publics bénéficiaires, lors de la conception des prestations ;
3. L'adaptation aux publics bénéficiaires des prestations et des modalités d'accueil, d'accompagnement, de suivi et d'évaluation mises en œuvre ;

¹ Article L. 6316-1 du code du travail.

4. L'adéquation des moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement aux prestations mises en œuvre ;
5. La qualification et le développement des connaissances et compétences des personnels chargés de mettre en œuvre les prestations ;
6. L'inscription et l'investissement du prestataire dans son environnement professionnel ;
7. Le recueil et la prise en compte des appréciations et des réclamations formulées par les parties prenantes aux prestations délivrées.

Ces sept critères sont reliés à vingt-deux indicateurs qui s'appliquent à l'ensemble des prestataires auxquels s'ajoutent dix indicateurs spécifiques liés à l'apprentissage et aux formations certifiantes.

Source : DGEFP

Le respect de ce référentiel est vérifié par l'organisme certificateur choisi par l'organisme de formation, lors d'un audit initial. La certification Qualiopi est **délivrée pour une période de trois ans**, à l'issue de laquelle elle doit être renouvelée.

Si l'accès aux financements publics ou mutualisés des organismes de formation est conditionné à l'obtention de la certification Qualiopi, **il demeure possible de diriger une activité de formation professionnelle sans détenir la certification**, soit en tant que sous-traitant d'un organisme certifié, soit en réalisant des actions de formation non éligibles aux financements publics ou mutualisés – par exemple dans le cadre du plan de développement des compétences des entreprises de plus de cinquante salariés – ou directement auprès de particuliers.

L'obtention de la certification Qualiopi est toutefois un gage de qualité, qui a un impact sur l'image de la société auprès du public. Bénéficier de la certification permet de renforcer sa fiabilité auprès de ses clients et de garantir le respect des règles relatives à l'organisation pédagogique et technique, l'information auprès du public, le suivi et la gestion de la formation.

En outre, une **démarche d'évaluation a été initiée en mars 2025** par les pouvoirs publics pour améliorer la qualité de l'offre de formations éligibles au CPF. Elle repose sur une grille d'audit complète consolidée à destination d'un échantillon annuel de 1 000 organismes de formation, subdivisée en 17 critères répartis en trois thématiques :

- la **qualité de l'action de formation** ;
- les **conditions de réalisation** des actions de formation mises en place par les organismes de formation ;
- l'**adéquation de la formation avec le projet professionnel** des bénéficiaires.

Enfin, la loi contre les fraudes sociales et fiscales crée, dans le champ de la formation professionnelle, un **dispositif dénommé InserFormPro**, qui a vocation à constituer le « pendant » d'Inserjeunes et d'Insup dans le champ de l'éducation secondaire et des études supérieures. Ce dispositif tend à rendre publiques, pour chaque certification inscrite au RNCP ou au répertoire spécifique, ainsi que pour certaines actions « de droit », le nombre de candidats inscrits et le nombre de candidats présents à chaque session d'examen et le taux de réussite des candidats présents à la session d'examen, en mentionnant à chaque fois leur voie d'accès à la certification.

Selon la DGEFP, « *cette publication des données contribuera à l'orientation éclairée et sécurisée des actifs.* » Cela permettra également de **réduire les asymétries d'information en défaveur des titulaires du CPF**, dans un secteur qui a connu, par le passé, de nombreux comportements abusifs et frauduleux.

InserformPro permettra également à France compétences de disposer de données lui permettant d'évaluer, de manière exhaustive et fiabilisée, le devenir professionnel de titulaires et ainsi de mieux évaluer la qualité des formations proposées. À ce titre, France compétences devra être attentif aux taux d'insertion dans le métier visé et au taux d'insertion global dans l'emploi des bénéficiaires des formations, afin d'évaluer au mieux la qualité des formations au regard de leur impact sur les trajectoires professionnelles.

c) Des pouvoirs de régulation et de sanctions de plus en plus utilisés

Les pouvoirs publics, en particulier France compétences et la Caisse des dépôts, utilisent de plus en plus les pouvoirs de régulation et de sanction que la loi leur a octroyés.

Ainsi, **France compétences opère des contrôles préventifs durant la phase d'instruction des demandes d'inscription des certifications** aux répertoires, durant lesquels l'opérateur est régulièrement amené à constater des fausses déclarations ou des cas de communications trompeuses qui aboutissent à un refus d'inscription.

France compétences peut également supprimer certaines certifications et, mécaniquement, les financements associés. Selon la gravité des manquements, **l'opérateur peut supprimer les certifications**, voire l'ensemble des certifications délivrées par un même certificateur ; il peut également **interdire à un professionnel de présenter un projet de certification** similaire, voire tout nouveau projet, pendant une période maximale de deux ans.

La Caisse des dépôts peut également prononcer des sanctions lorsqu'elle relève des manquements. En principe, **ces sanctions prononcées par la Caisse des dépôts sont des sanctions administratives et ne peuvent être infligées qu'à l'issue d'une procédure contradictoire**. Certaines mesures peuvent toutefois être mises en œuvre préalablement à la procédure

contradictoire, comme des rappels à l'ordre, des mises en demeure ou encore des signalements émis auprès d'autorités compétentes.

C'est notamment le cas des **mesures conservatoires qui peuvent être prises pour assurer la préservation immédiate du service public**, des droits des usagers et des fonds publics en cas de manquement grave ou d'atteinte aux intérêts publics. Il s'agit de mesures de prévention visant à arrêter les agissements frauduleux pouvant mettre en péril le service.

Les sanctions prononcées par la Caisse des dépôts envers les organismes de formation

Les mesures conservatoires peuvent être prononcées immédiatement, soit préalablement à la procédure contradictoire et jusqu'à son terme, pour une période de 6 mois. Il en va ainsi :

- de la suspension du paiement des actions de formation ;
- de la suspension du référencement, qu'elle soit partielle (« dépublication » des offres non conformes) ou totale (déréférencement de l'organisme de formation à titre conservatoire).

Les sanctions proprement dites sont prononcées uniquement à l'issue d'une procédure contradictoire. Il s'agit de mesures dont les conséquences sont plus lourdes pour les organismes de formation concernés :

- la dépublication des offres litigieuses non conformes à la réglementation ;
- l'avertissement, sanction mineure visant à notifier à un organisme de formation un manquement aux obligations contractuelles ou légales, qui n'est pas assortie d'une sanction de déréférencement ou financière. La notification d'un avertissement constitue en cas de réitération du manquement une circonstance aggravante ;
- le déréférencement, sanction entraînant l'exclusion de l'organisme de formation de la plateforme Mon Compte Formation pour une période maximale de 12 mois ; la Caisse des dépôts et consignations peut refuser de référencer le prestataire qui, au cours des deux années précédentes, a fait l'objet d'une sanction du fait d'un manquement à ses obligations ;
- le signalement : procédure engagée par la CDC afin de signaler à une autorité compétente un comportement répréhensible au titre de la législation en vigueur ;
- le rejet du paiement des actions de formation, lorsque les formations ont été considérées comme inéligibles ou non-réalisées ;
- la mise en recouvrement des sommes indument perçues en cas de non-conformité des actions de formation aux conditions des obligations légales et réglementaires permettant à l'organisme de formation de pouvoir bénéficier d'un financement CPF.

Source : Caisse des dépôts et consignations

Les sanctions de déréférencement les plus longues (soit de 9 à 12 mois) sont appliquées lorsque sont constatés des manœuvres frauduleuses, ou plus largement des faits susceptibles d'être sanctionnés pénalement. Au titre de la fraude, le nombre de **déréférencements d'organismes de formation est de 237 sur l'exercice 2025.**

Les organismes de formation disposent de voies de recours afin de contester les décisions prises par la Caisse des dépôts devant le juge administratif. **Entre fin 2020 et le 31 décembre 2025, 580 recours contentieux devant le juge administratif**, au fond ou en référé, ont été formés par 339 organismes différents.

Au-delà de ces actions devant le juge administratif, des actions sont également conduites au pénal : depuis 2019, ce sont **135 plaintes qui ont été déposées, à l'encontre de 214 organismes**.

2. Des pratiques frauduleuses de plus en plus sophistiquées en réponse aux mesures prises par les pouvoirs publics

Les principaux schémas de fraude mis en œuvre dans le cadre de la gestion du CPF sont en constante évolution, et font appel à des mécanismes de plus en plus sophistiqués en réponse au renforcement des mesures prises par les pouvoirs publics. L'adaptation des fraudeurs constitue à cet égard **à la fois une preuve de l'efficacité des mesures prises et un signe de leurs limites**.

Ainsi, la DGEFP a par exemple relevé que les cas de fraude par collusion illicite entre le titulaire du CPF et l'organisme de formation s'étaient développés en réaction au renforcement de la sécurisation de l'accès à Mon Compte Formation depuis la mise en œuvre de France Connect+ en octobre 2022.

De même, la Caisse des dépôts et consignations a indiqué être confrontée à des défis croissants au regard notamment de la fraude documentaire ou de l'implication de **nébuleuses de sociétés éphémères**.

Les Acteurs de la compétence, principal représentant des organismes de formation, ont quant à eux attiré l'attention du rapporteur spécial sur le développement d'un mode de contournement des exigences de certification qualité dans le domaine des formations en langues, par **l'organisation de séjours linguistiques à l'étranger faisant appel à des sous-traitants étrangers qui ne sont pas certifiés Qualiopi**.

Enfin, l'attention du rapporteur spécial a été attirée sur le déport de la fraude au CPF, de mieux en mieux appréhendée, vers le secteur de l'apprentissage. Aussi, le ministre du travail et des solidarités a décidé, par une instruction du 17 février 2026, de **cibler 75 % des contrôles de ses agents sur les prestataires dispensant des actions de formation par l'apprentissage ou financées au titre du CPF**.

Le rapporteur spécial approuve la priorité donnée par le Gouvernement à la lutte contre ces fraudes « jumelles », mais déplore que cette orientation ait été prise si tard, alors que des signaux inquiétants avaient été révélé dès 2023 par la Cour des comptes¹.

3. Malgré des résultats satisfaisants, la lutte contre la fraude au CPF devrait faire l'objet d'une meilleure coordination entre les principales parties prenantes

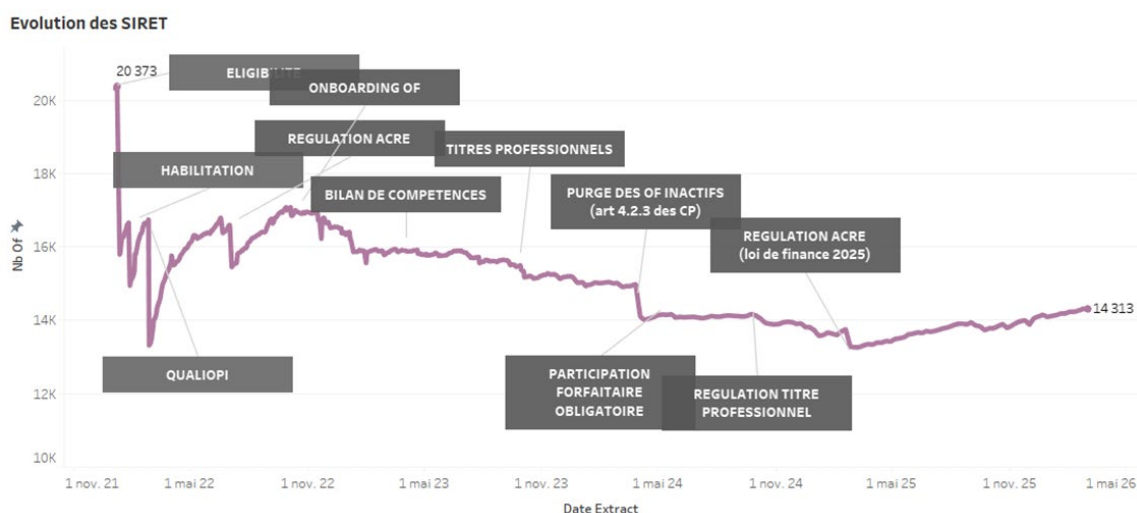
a) *Les mesures prises contre la fraude au CPF ont permis de réguler le nombre d'organismes et de certifications*

Les différentes mesures de régulation et de lutte contre la fraude prises par les pouvoirs publics ont eu un impact significatif sur le nombre et la qualité des formations.

Depuis la mise en place de la plateforme MCF fin 2019, les mesures de régulation successives visant notamment à lutter contre la fraude au CPF ont conduit à une **diminution significative du nombre d'organismes de formation actifs**.

Évolution du nombre d'organisme de formation référencés sur MCF

(en nombre de numéros SIRET référencés)



Source : Caisse des dépôts et consignations

Ainsi, alors que 20 373 organismes de formation étaient actifs début 2022, ils n'étaient plus de 14 113 au 31 décembre 2025. Le non-renouvellement d'une part des certifications fin 2021 aura conduit à diminuer le nombre d'organismes de formation d'environ 4 000 ; de même,

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.

l'obligation faites aux prestataires d'être certifiés « Qualiopi » aura conduit à réduire leur nombre de près de 2 000. Début 2024, une « purge » des organismes inactifs aura également permis de faire baisser le nombre d'organismes référencés.

Il en va de même pour les certifications. **Le travail de révision des répertoires, mené depuis 2019 par France compétences, a contribué très largement à la régulation, par la qualité et la lisibilité des certifications professionnelles.** Dans un rapport de 2022¹, la Cour des comptes jugeait ainsi que « *la gestion de la certification professionnelle par France compétences est rigoureuse et sélective. À travers cet enregistrement, France compétences détient ainsi un levier important pour contribuer à la qualité des formations et des certifications qui peuvent être délivrées.* »

Le travail mené par France compétences sur la rationalisation des certifications enregistrées dans les répertoires a ainsi conduit à **diminuer leur nombre d'un peu plus d'un tiers entre 2018 et 2025**, nivelant par le haut la qualité des certifications enregistrées.

**Nombre de certification enregistrées dans les répertoires gérés
par France compétences en 2018 et en 2025**

(en nombre de certification et en pourcentages)

Fiches actives	31 déc. 2018	31 déc. 2025	Évolution
RNCP	7 966	5 074	- 36,3 %
RS	2 178	1 490	- 31,6 %
TOTAL	10 144	6 564	- 35,3 %

Note : répertoire national des certifications professionnelle (RNCP) et répertoire spécifique (RS).

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

b) La lutte contre la fraude au CPF souffre toutefois d'une insuffisante coordination entre les parties prenantes

La Cour des comptes jugeait en 2025² que la lutte contre la fraude dans le champ de la formation professionnelle souffrait de « *lacunes majeures* » : « *l'enchevêtrement des responsabilités entre les différents organismes financeurs et l'État, un défaut de pilotage et de coordination des actions de lutte contre la fraude par l'État* » et « *une inadaptation des moyens et des processus au regard des enjeux.* »

Le second constat a été relayé par France compétences, qui indique manquer de moyens techniques, mais surtout de moyens humains, pour mener efficacement ses contrôles.

¹ Cour des comptes, France compétences, Observations définitives S2022-0600, février 2022.

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.

Le rapporteur spécial partage surtout le premier constat relatif au manque de coordination et à l'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 général 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.

Un exemple réel permet de comprendre les limites de l'organisation actuelle : une publicité trompeuse ou mensongère proposant aux usagers de « payer leurs vacances grâce à leur CPF » au titre d'un séjour linguistique à l'étranger est relevée dans le métro parisien. **La DGCCRF est destinataire d'un signalement** – mais le sous-dimensionnement de ses moyens est bien connu. Surtout, la DGCCRF ne peut pas elle-même mettre en œuvre les mesures conservatoires de protection des deniers publics : **il lui faudra à son tour prévenir la Caisse des dépôts.**

Aussi, le rapporteur spécial recommande de **renover l'organisation de la lutte contre la fraude à la formation professionnelle, et particulièrement au CPF, en regroupant l'ensemble des parties prenantes.** Une piste d'amélioration en ce sens, évoquée par l'administration, serait la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) dédié. Le rapporteur spécial y est favorable, dans la mesure où une telle structure aurait vocation à mutualiser les moyens des différents acteurs de la lutte contre la fraude, et non de créer une structure nouvelle avec ses propres moyens.

Cette meilleure coordination doit être l'occasion de **faire converger les critères à prendre en compte pour l'enregistrement des certifications professionnelles** aux répertoires nationaux, quel que soit le certificateur, et harmonise les procédures d'enregistrement elles-mêmes afin que toutes les certifications soient examinées par la même instance, qui pourrait être la commission de la certification professionnelle de France compétences. Elle permettrait également de **mieux lutter contre la fraude en harmonisant et en renforçant les exigences** vis-à-vis du comité français d'accréditation (Cofrac), des organismes certificateurs et des financeurs institutionnels.

Recommandation : Réorganiser la lutte contre la fraude à la formation professionnelle, et particulièrement au CPF, en améliorant la coordination de l'ensemble des parties prenantes.

II. L'EFFICACITÉ DU CPF : UN CONSTAT MITIGÉ AU REGARD DU COÛT DU DISPOSITIF

A. SI LE CPF A BIEN TROUVÉ SON PUBLIC, LES FORMATIONS LES PLUS SUIVIES N'APPARAISSENT PAS COMME LES PLUS PERTINENTES POUR AMÉLIORER LES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES

1. Le profil des bénéficiaires du CPF est relativement stable et bien ciblé

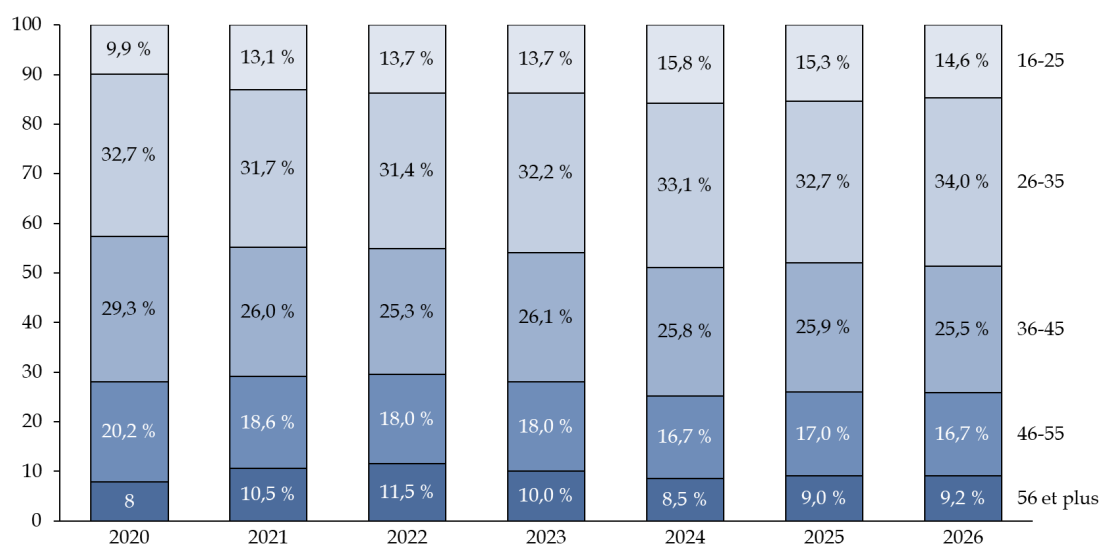
Les Acteurs de la Compétence considèrent que le CPF a remarquablement rempli sa mission de démocratisation de l'accès à la formation. De fait, les données disponibles témoignent d'une **répartition équilibrée du recours au CPF dans la population, avec un ciblage satisfaisant** des publics les plus éloignés de la formation.

Cet instrument fait en effet l'objet d'un **usage quasiment paritaire** : les femmes représentent depuis 2020 environ 50 % des bénéficiaires ayant recours au dispositif, avec des variations entre 46 et 51 % selon les années.

S'agissant de l'âge des bénéficiaires, on constate là encore une stabilité dans les publics concernés, avec un **recours majoritaire des actifs en première partie de carrière** : environ 60 % des titulaires ayant recours au CPF ont entre 26 et 45 ans. Toutefois, on constate une présence satisfaisante des 56 ans et plus (environ 10 %), tranche d'âge traditionnellement peu active dans les dispositifs de formation.

Surtout, les jeunes représentent environ 15 % des bénéficiaires utilisant leur CPF en 2026, en hausse par rapport à 2020 (9 %).

Évolution de la répartition des bénéficiaires du CPF par tranches d'âge
(en pourcentage)



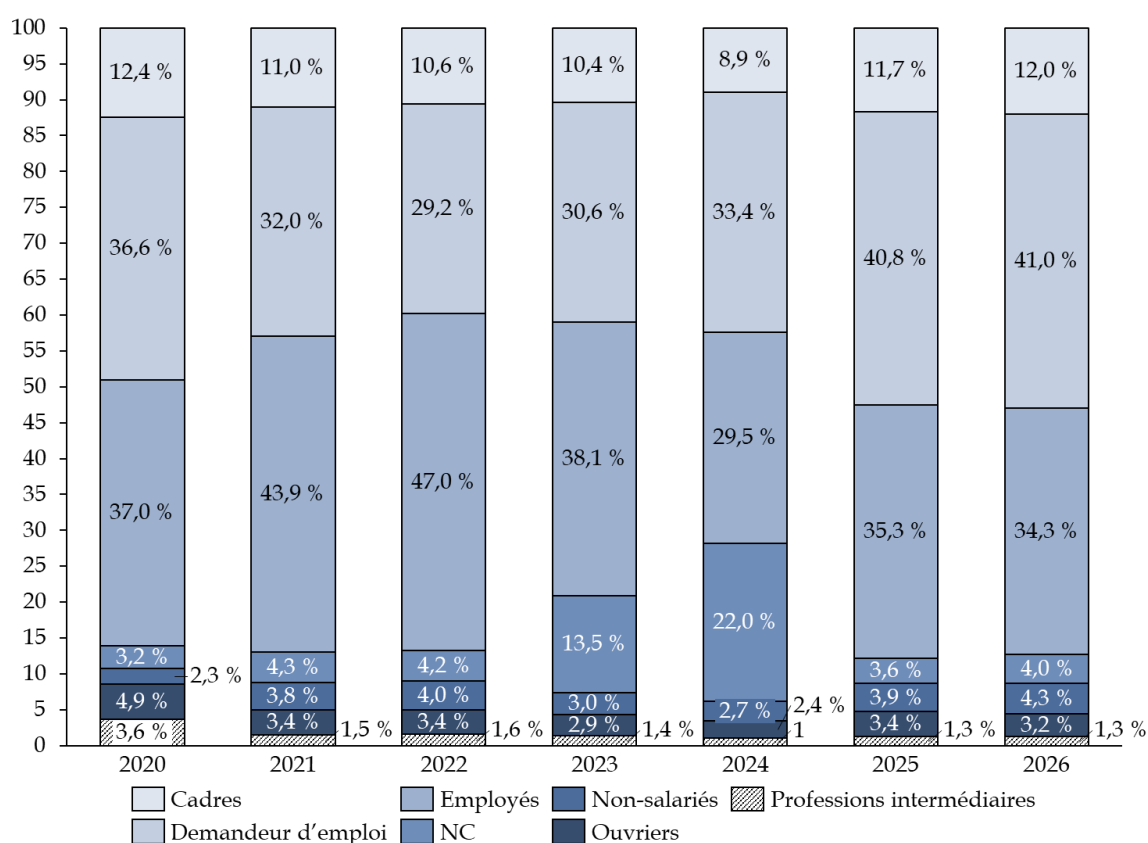
Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de la Caisse des dépôts et consignations

L'enjeu du CPF est également de faire bénéficier d'un accès à la formation les publics éloignés de l'emploi et relativement peu qualifiés. À cet égard, les données disponibles donnent à voir des résultats plutôt satisfaisants : les cadres représentent seulement 20 % des titulaires utilisant leur CPF, une proportion globalement stable depuis 2020.

Cela implique que **79 % des utilisateurs du CPF ne sont pas cadre**, ce qui apparaît plutôt positif : on constate un **recours significatif des demandeurs d'emploi (43 % en 2025) et des salariés non-cadres (40 %, dont 35,3 % d'employés)**, publics prioritaires au regard des enjeux d'employabilité et de sécurisation des parcours.

Répartition des bénéficiaires du CPF par catégorie socio-professionnelle (CSP)

(en pourcentage)



Note de lecture : entre 2024 et 2025, la part des demandeurs d'emploi parmi les titulaires ayant mobilisé leur CPF est passé de 33,4 % à 40,8 %.

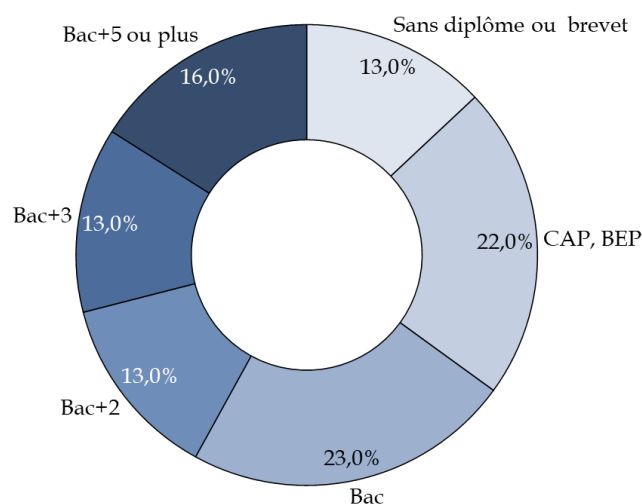
Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de la Caisse des dépôts

S'agissant des niveaux de qualification, la majorité des 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, ce qui témoigne d'un recours mieux ciblé que pour d'autres dispositifs de formation professionnelle, comme l'apprentissage.

Répartition des bénéficiaires du CPF par niveau de diplôme

(en pourcentage)



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

Le rapporteur spécial fait ainsi le constat que **le CPF est parvenu à atteindre une part significative de ses publics cibles**, ce dont il y a lieu de se féliciter.

Toutefois, si le CPF concerne bien les publics considérés comme prioritaires, **il semblerait qu'il manque sa cible s'agissant des formations suivies**, qui ne correspondent que trop rarement à des compétences stratégiques.

2. Trop souvent, les formations les plus suivies ne sont pas qualifiantes

Entendus par le rapporteur spécial, les représentants de la direction du budget lui ont fait part de leur étonnement quant aux formations les plus suivies par les titulaires du CPF. Alors que l'intention du législateur était de permettre une élévation des qualifications de l'ensemble de la population, **le public qui utilise son CPF s'oriente en majorité vers des actions de formation non qualifiantes**, comme les bilans de compétences, ou vers des formations et non diplômantes, comme des formations en langues vivantes, plutôt que vers les formations inscrites au RNCP.

Formations les plus suivies par le biais du CPF en 2025

(en unités, en millions d'euros, en euros et en euros par heure)

Intitulé	Nombre de dossiers	Montant engagé (M€)	Coût moyen (€)	Coût horaire (€/h)
Permis de conduire catégorie B	299 777	331,5	1 106	60,5
Bilan de compétences	92 257	190,9	2 069	104,5
Accompagnement VAE	36 299	61,4	1 693	84,7
Permis de conduire catégorie C	30 071	66,8	2 222	33,1
Communiquer en anglais professionnel - English 360	26 455	66,1	2 497	65,2
Habilitation pour la conduite de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises	25 684	29,6	1 153	17,4
Test TOEIC (Test of English for International Communication)	24 186	53,5	2 212	47,9
Habilitation pour l'accès à la profession de conducteur de voiture de transport avec chauffeur (VTC)	21 722	30,9	1 422	27,7
Certificat d'aptitude à conduire en sécurité (CACES) - recommandation 489 catégorie 3 - chariots élévateurs frontaux en porte-à-faux	21 473	16,0	747	32,3
Permis de conduire catégorie BE	18 902	19,1	1 008	56,9
Certification bureautique Excel	15 733	37,6	2 387	93,8
Certificat d'aptitude à conduire en sécurité (CACES) - recommandation 489 catégorie 5 : chariots élévateurs à mat rétractable	15 684	13,9	887	32,6
Certification CLOE anglais	14 157	33,4	2 358	60,8
Service de sécurité incendie et d'assistance aux personnes (SSIAP) niveau 1	13 722	12,7	928	16,3
Permis de conduire catégorie CE	12 953	30,0	2 317	29,8
CAP Esthétique Cosmétique Parfumerie	12 357	20,6	1 663	12,3
Exercice des activités liées aux animaux de compagnie des espèces domestiques	12 312	6,3	511	23,8
Certificat d'aptitude à conduire en sécurité (CACES) - recommandation 489 catégorie 1B : gerbeurs à conducteur porté à hauteur de levée > 1,20 m	11 054	8,9	802	33,5
Communiquer en français dans les secteurs du social et du médico-social (niveau B1)	10 526	20,9	1 990	66,9
Test d'aptitude à travailler en anglais - LILATE	9 135	20,1	2 203	74,1

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

Le tableau ci-dessus confirme le motif de cet étonnement : **de très loin, les formations les plus suivies visent à obtenir le permis de conduire, à faire un bilan de ses compétences ou à obtenir un accompagnement en VAE**. Si plusieurs formations inscrites au répertoire spécifique se trouvent parmi les plus suivies (CACES, anglais, etc.), on peine à trouver une formation du RNCP avec un tel succès.

La Caisse des dépôts et consignations a alerté le rapporteur spécial sur la **surreprésentation des actions éligibles « de droit » au CPF**, comme les permis de conduire, les bilans de compétences ou les actions de VAE parmi les plus suivies : cette surreprésentation est notamment due au fait que les actions de formation inscrites au RNCP sont plus spécialisées et donc nécessairement plus « diffuses » dans le classement.

Toutefois, force est de constater que la domination du classement des formations les plus suivies par les transports et les langues vivantes accrédite la thèse selon laquelle les actions « de droit » ou inscrites au répertoire spécifique sont davantage suivies que les formations inscrites au RNCP.

Domaines des formations les plus suivies par le biais du CPF en 2025

(en unités, en millions d'euros, en euros et en euros par heure)

Intitulé	Nombre de dossiers	Montant engagé (M€)	Coût moyen (€)	Coût horaire (€/h)
Transports, manutention, magasinage	218 561	299,5	1 370	41,5
Langues vivantes, civilisations étrangères et régionales	44 354	89,8	2 024	58,9
Développement des capacités d'orientation, d'insertion ou de réinsertion sociales et professionnelles	36 493	72,1	1 976	99,6
Informatique, traitement de l'information, réseaux de transmission	26 636	59,3	2 227	38,1
Coiffure, esthétique et autres spécialités de services aux personnes	12 848	21,3	1 657	23,4
Sécurité des biens et des personnes, police, surveillance	11 534	15,7	1 357	14,3
Spécialités plurivalentes des échanges et de la gestion	9 204	17,8	1 938	46,3
Spécialités plurivalentes de la communication et de l'information	7 946	18,9	2 382	42,6
Enseignement, formation	6 622	15,7	2 375	19,7
Spécialités pluritechnologiques, génie civil, construction, bois	6 024	9,9	1 648	25,9
Comptabilité, gestion	5 962	12,6	2 116	12,5
Ressources humaines, gestion du personnel, gestion de l'emploi	5 276	17,4	3 301	13,6
Secrétariat, bureautique	5 024	13,0	2 588	8,1
Commerce, vente	4 805	10,6	2 197	16,7
Santé	4 696	9,8	2 084	6,5
Productions animales, élevage spécialisé, aquaculture, soins aux animaux (y.c. vétérinaire)	4 640	3,0	647	17,9
Finances, banque, assurances, immobilier	3 833	12,7	3 302	25,5
Agro-alimentaire, alimentation, cuisine	3 460	7,6	2 190	7,8
Travail social	3 265	9,1	2 796	7,6
Animation sportive, culturelle et de Loisirs	3 145	7,4	2 341	8,0

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

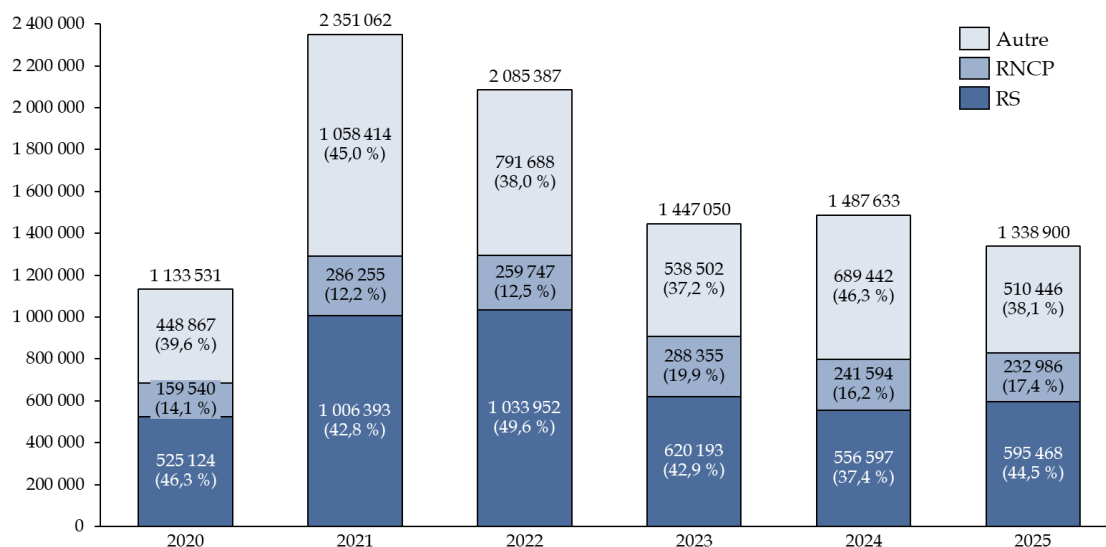
Au vrai, cette intuition est validée par les données sur le nombre d'utilisateurs ayant suivi telle ou telle formation au cours d'une année. On constate, quelle que soit l'année depuis 2020, que la proportion de dossiers de formation visant une certification inscrite au RNCP est relativement stable et 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 « de droit » 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. En 2024, les formations d'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises (ACRE) représentaient 7 % du total, tandis que celles en vue du passage du permis moto représentaient 10 % de l'ensemble des formations suivies !

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

B. LE COÛT DU CPF DEMEURE ÉLEVÉ AU REGARD DE SON IMPACT SUR LES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES

1. L'impact du CPF sur les trajectoires professionnelles apparaît incertain

Selon la Caisse des dépôts et consignations, les différentes enquêtes menées auprès des bénéficiaires de formations dans le cadre du CPF tendent à conforter cette vision. Selon les réponses de la Caisse au questionnaire du rapporteur spécial, à l'été 2022, **15 % des personnes ayant achevé leur formation en novembre 2021 estiment que la formation qu'elles ont suivi leur a permis de trouver ou retrouver du travail**, et 27 % lorsqu'elles étaient en recherche d'emploi au moment de leur inscription. Ces retours positifs sont particulièrement importants pour le permis de conduire et les bilans de compétences.

La Caisse des dépôts a également mis en avant des effets sur le travail des bénéficiaires du CPF : **43 % des personnes, salariées à l'inscription en formation, estiment que la formation a eu un effet sur leur façon de travailler**, qu'elle leur a permis d'accomplir de nouvelles tâches (22 %), d'être

plus performantes dans leur travail (30 %) ou de travailler différemment, de prendre des initiatives nouvelles (22 %).

Bien souvent, lorsqu'un actif cherche un emploi ou souhaite en changer, le CPF constitue le **premier levier de formation auquel il recourt de façon autonome**. En outre, le « **passport de compétences** », adossé au CPF et qui recueille l'ensemble des données sur les qualifications du titulaire, offre une nouvelle manière de valoriser les acquis des bénéficiaires **facilitant les démarches de reconversion** vers des métiers aux compétences proches.

En réalité, le rapporteur spécial constate que l'impact du CPF sur les trajectoires professionnelles est débattu, et n'a pas fait l'objet d'un consensus au cours des auditions. Il est en effet difficile de lier les trajectoires professionnelles des usagers du CPF à la formation ou à l'action suivie, faute de contrefactuel.

Certains auditionnés, 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**.

D'autres personnes auditionnées, s'appuyant sur la même étude de la Dares de février 2023, ont souligné que, pour un quart des personnes qui indiquaient avoir connu une mobilité professionnelle, **près de deux tiers (60 %) déclaraient n'avoir connu aucun changement à la suite de leur formation**, que si un tiers des personnes ayant suivi une formation « obligatoire » estime qu'elle leur a permis de trouver un nouvel emploi, **cette part est plus faible (20 %) pour les usagers ayant préparé un permis de conduire ou fait un bilan de compétence**, et que, sur les 22 % des enquêtés ayant indiqué souhaiter créer une entreprise, **seuls 10 % d'entre eux disposaient d'une entreprise à la date de l'enquête**.

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 %). Les formations à plus fort enjeux professionnels ont des taux de réussites significativement plus élevés que d'autres types de formation. Ainsi, toujours selon la direction du budget, **les habilitations sécurités présentent un taux de réussite de 91 % contre 39 % pour les formations de langue ou de bureautique**.

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

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**. Si ces utilisateurs suivent majoritairement des formations en langues étrangères ou en bureautique, **une part significative des 25 % d'utilisateurs qui mobilisent leur CPF pour passer le permis de conduire invoquent des motifs personnels**, qu'il s'agisse des « activités de la vie quotidienne » (71 %) ou « des loisirs » (49 %).

Les pessimistes peuvent se féliciter d'avoir de leur côté la Cour des comptes, qui 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.

Au terme de ces débats, le rapporteur spécial retient que, si l'impact du CPF sur les trajectoires professionnelles était débattu, il est en tout état de cause **plus fort lorsque la formation est certifiante, longue, accompagnée dans le cadre du conseil en évolution professionnelle (CEP) ou cofinancée par un acteur public ou professionnel**. À *contrario*, cet impact est plus incertain pour des formations courtes, isolées ou faiblement reliées à un projet professionnel explicite.

Compte-tenu de l'absence de consensus sur l'impact du CPF sur les trajectoires professionnelles, **il convient pour le rapporteur spécial de mieux suivre l'impact d'une mobilisation du CPF dans un parcours professionnel**, par exemple à travers le dispositif InserFormPro prévu par la loi de lutte contre les fraudes sociales et fiscales (*cf. supra*).

2. Le coût pour les finances publiques de certaines formations, souvent non-certifiantes, apparaît particulièrement élevé

L'efficacité du CPF doit s'apprécier en rapportant son impact sur les trajectoires professionnelles à son coût pour les finances publiques. Or, si son impact sur les trajectoires professionnelles est discuté, son coût pour les finances publiques est certain. Comme l'ont démontré les développements à la fin de la première partie de ce rapport, **ce coût, d'environ 2 milliards d'euros par an, est significatif**.

Ce coût global ne permet toutefois pas d'appréhender finement l'efficacité du CPF en fonction des formations suivies. Les développements qui suivent s'emploient à atteindre une compréhension plus fine par l'étude des coûts des formations.

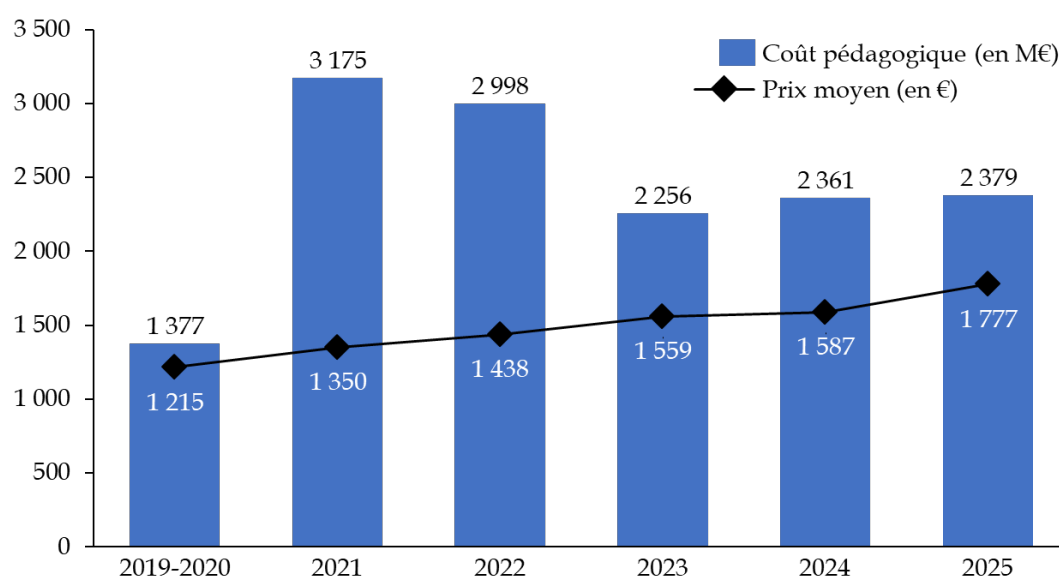
¹ Cour des comptes, *La formation professionnelle des salariés. Après la réforme de 2018, une stratégie nationale à définir et un financement à stabiliser*, juin 2023.

De 2021 à 2025, les coûts horaires des formations souscrites augmentent continuellement. **Cette hausse n'est pas uniforme et est principalement portée par les actions éligibles par exception législative : bilans de compétences (+ 6 %), permis de conduire (+ 6 %) et accompagnement à la VAE (+ 4 %).**

En 2024, les prix et les durées des formations souscrites sont de 1 590 euros pour 66 heures, en moyenne. Le prix moyen augmente de 1,9 % et la durée de 8,2 % par rapport à 2023.

Évolution du coût total et du coût moyen des formations financées par le CPF entre 2020 et 2025

(en millions d'euros et en euros)

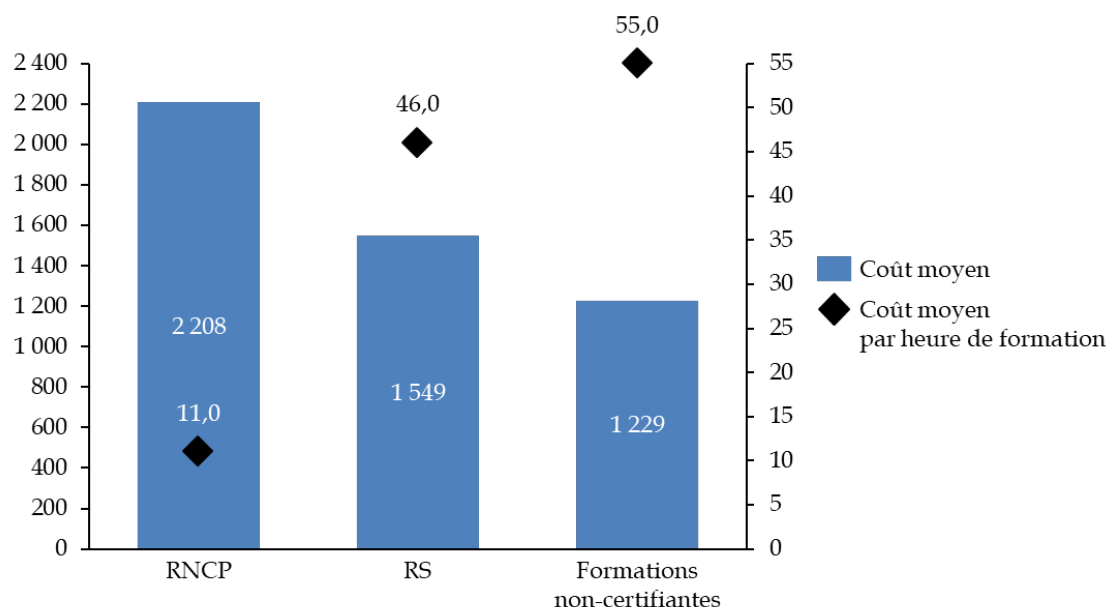


Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de la Caisse des dépôts et consignations

Cette hausse du prix moyen global observée entre 2023 et 2024 **s'explique par les mesures de régulation** (cf. *infra*) ayant participé à modifier la part relative des différents types de formation. Ces évolutions ont également eu pour effets de **renforcer la part des demandeurs d'emploi dans le total des bénéficiaires**, alors qu'ils choisissent généralement des formations plus longues – et donc plus coûteuses en valeur absolue – que les salariés.

Coûts d'une action CPF en 2023 selon la nature et la durée moyenne des formations engagées

(en euros et en euros par heure)



Note : Coût moyen (échelle de gauche) et coût moyen par heure de formation (échelle de droite).

Source : France compétences (2024)

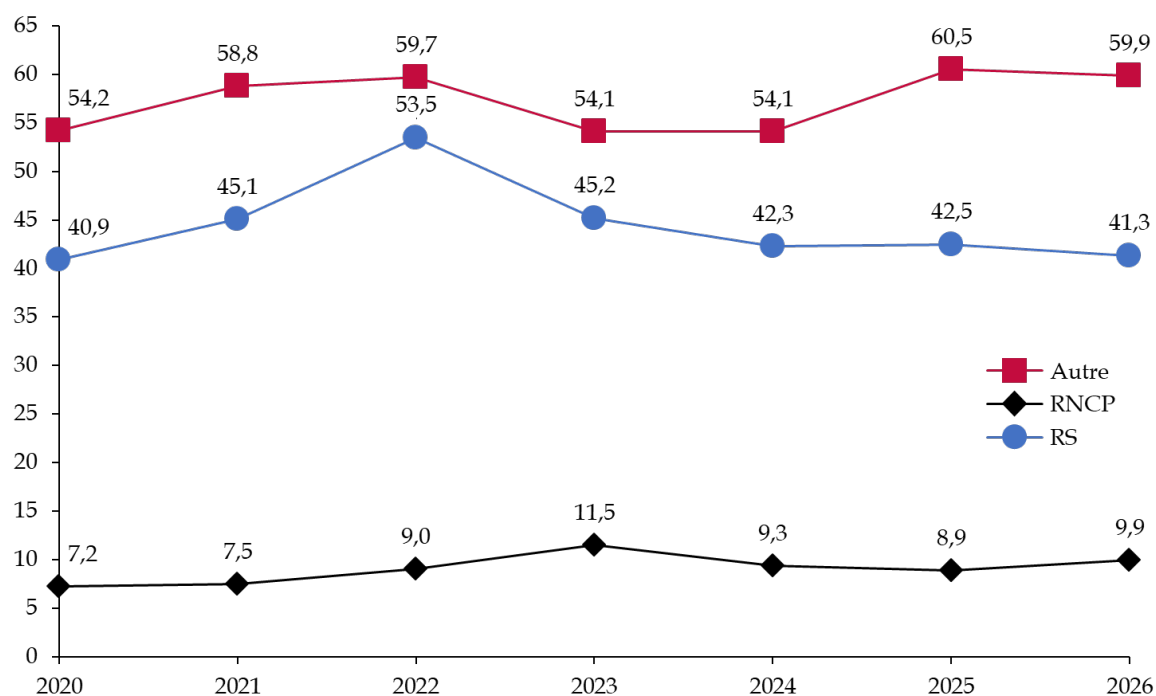
En 2023, le coût unitaire moyen d'une formation préparant au passage d'une certification inscrite au RNCP s'élevait à 2 208 euros et sa durée moyenne est supérieure à 250 heures. On comptait 1 549 euros et plus de 35 heures dans le cas d'une certification inscrite au répertoire spécifique. Enfin, ce coût était de 1 229 euros et environ 24 heures pour les actions éligibles au CPF au titre des exceptions législatives.

Si les formations non certifiantes (permis de conduire, bilan de compétence, VAE) sont moins chères que les autres, c'est que leur durée est plus faible ; toutefois, leur coût horaire est plus élevé. À 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.

Évolution des coûts horaires par catégorie de formation éligible

(en euros par heure)

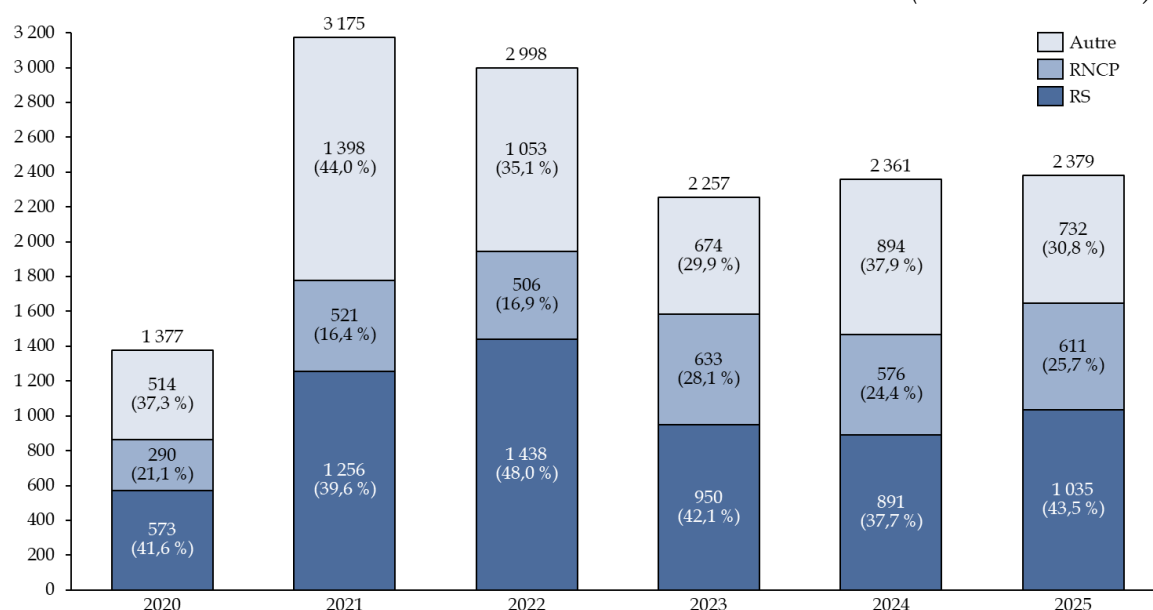


Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la Caisse des dépôts et consignations

Résultat, **une part très significative (44 % en 2021 et de 30,8 % en 2025) des dépenses publiques au titre du CPF permet le suivi de formations non-qualifiantes**, et la grande majorité de ces dépenses (83,6 % en 2021, 74,3 % en 2025) finance le suivi des formations qui ne sont pas inscrits au répertoire national des certification professionnelles (RNCP).

Évolution des dépenses au titre du CPF par catégorie d'action éligible

(en milliards d'euros)



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

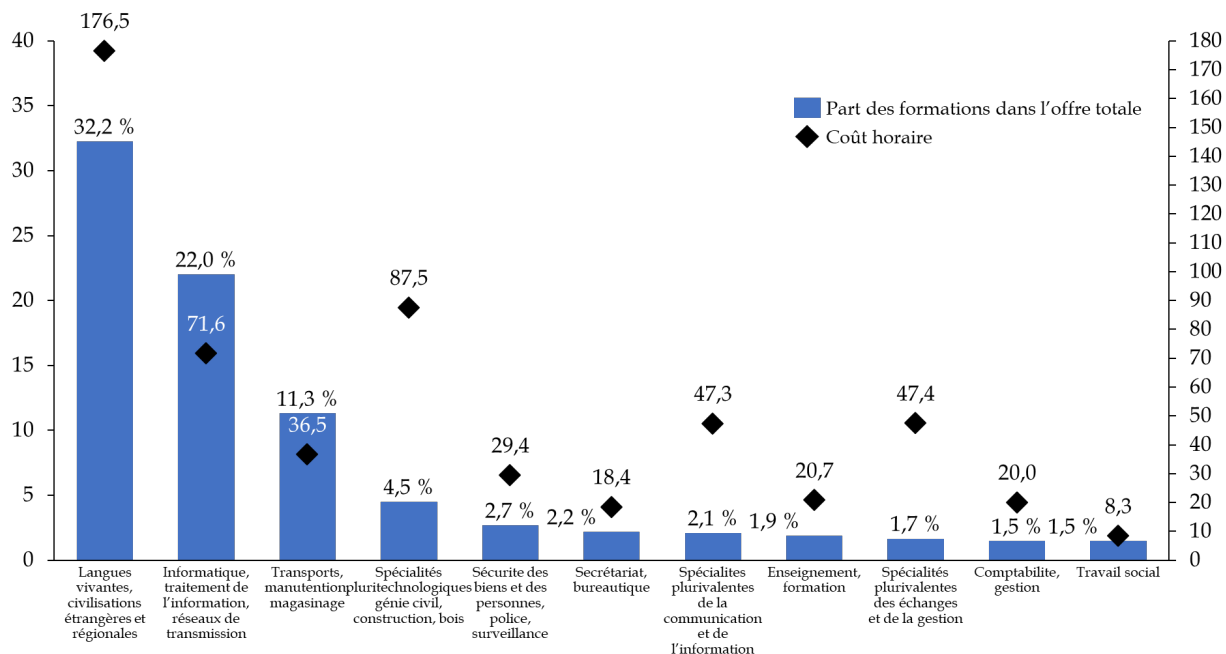
Parmi les formations non-qualifiantes, celles qui induisent le plus de dépenses publiques sont le permis de conduire (entre 13 et 20 % selon les années), les actions destinées aux créateurs et repreneurs d'entreprises (ACRE – jusqu'à 12 % en 2021) ou encore les bilans de compétences (entre 5 et 10 % du total des dépenses selon les années).

Au sein même de ces catégories, en particulier entre formations éligibles « de droit » et les formations inscrites au répertoire spécifique, on constate toutefois des variations de coûts très importantes qui rendent difficile de raisonner avec les seuls coûts moyens.

Au niveau des types de formation, **force est de constater que les formations en langues étrangères constituent un cas particulier**, tant du fait de la part importante qu'elles occupent dans l'offre de formation (32,2 %) que du fait de leur coût horaire extrêmement important (176,5 euros par heure), qui représente **vingt fois le coût horaire moyen des formations en travail social**.

Part de chaque domaine de formation et coût horaire de chaque domaine

(en euros par heure et en pourcentages)



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

Le fait que ces formations se trouvent en tête du classement des actions les plus souscrites interpelle le rapporteur spécial, *a fortiori* compte-tenu des alertes reçues en matière de fraude s'agissant des formations en langues étrangères.

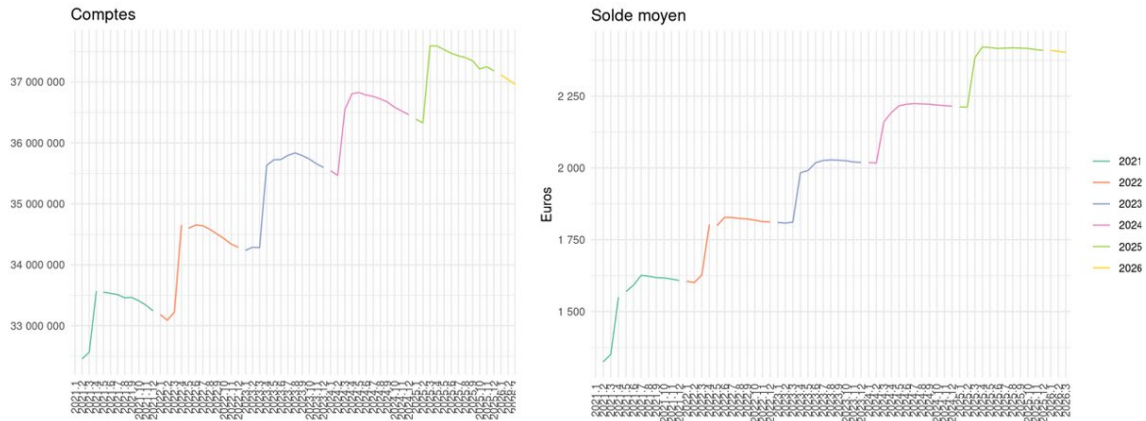
Au niveau agrégé, le coût unitaire moyen des dossiers du CPF dépend donc fortement des types de formations financées. Tandis que la part des formations inscrites au RNCP – plus longues, et donc plus chères – est en baisse (16 % des dossiers validés en 2024, contre 20 % un an auparavant), la part des formations éligibles « de droit » par exception législative, est en forte hausse, ce qui explique une hausse du coût horaire.

Enfin, le rapporteur ne peut s'empêcher de remarquer que, si le CPF ne coûte « que » environ 2 milliards d'euros par an, c'est que seulement 3 % des titulaires de CPF mobilisent cet instrument chaque année. En réalité, compte tenu du nombre de comptes ouverts (environ 37 000 à fin 2025) et des droits qui y sont inscrits (le solde moyen d'un compte est d'environ 2 300 euros), **la dépense potentielle en matière de CPF est extrêmement importante : 89,4 milliards d'euros !**

Les droits au CPF étant acquis pour leurs titulaires, le rapporteur spécial considère qu'il convient de les traiter comme un engagement hors-bilan, c'est-à-dire comme une sorte de garantie : en théorie, **l'État doit 89,4 milliards d'euros de formation aux titulaires de CPF** selon la DGEFP.

Évolution du nombre de CPF actifs et du solde moyen de droits inscrits sur ces comptes

(en unités – gauche – et en euros – droite)

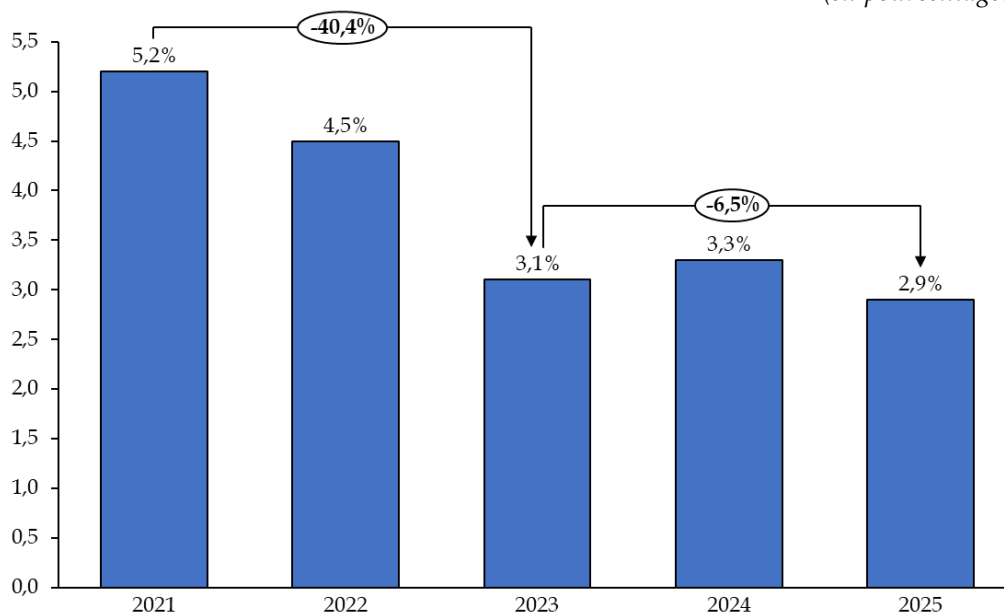


Source : Caisse des dépôts et consignations

Mais le risque financier que font peser ces droits acquis sur les finances publiques sont loin d'être théoriques : compte tenu de l'application en projection des taux de recours par âge observés en 2025 et de l'annulation des droits acquis après 67 ans, **22,6 milliards d'euros seraient effectivement consommés entre 2026 et 2075**. Mais cette projection repose sur une hypothèse de taux de recours stable ; or, ce **taux de recours est actuellement particulièrement faible (environ 3 % par an depuis 2023)**.

Évolution du taux de recours au CPF entre 2021 et 2025

(en pourcentages)



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

Un point de taux de recours en plus aurait pour effet, au niveau actuel du nombre de compte et de solde moyen, une hausse de 850 millions d'euros des dépenses publiques – et **un retour du taux de recours à son niveau de 2021 (5,2 %) une dépense supplémentaire de 2,2 milliards d'euros !** Or, ni la Caisse des dépôts, ni France compétences ne disposent des réserves correspondant aux droits mobilisables.

Par comparaison, le taux de non-recours au RSA, dont le coût pour les finances publiques est de 12 milliards d'euros, est de « seulement » un tiers. **Les finances publiques sont donc particulièrement exposées à une hausse du taux de recours au CPF par ses titulaires.**

Il est permis d'espérer que les mesures de régulation introduites depuis 2024 pour responsabiliser les titulaires nous préviennent d'un tel scénario.

TROISIÈME PARTIE AU-DELÀ DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE, METTRE LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION AU SERVICE DE LA NATION

I. LES MESURES DE RÉGULATION ADOPTÉES SONT NÉCESSAIRES, MAIS NÉANMOINS IMPARFAITES

La fraude et les abus ont suscité plusieurs mesures de régulations, qui se sont accumulées depuis 2024. **Nécessaires pour assurer le contrôle des pouvoirs publics sur la dépense afférente au CPF, ces mesures sont toutefois imparfaites** : elles remettent en cause le principe même du CPF, elles font l'objet de contournements croissants et elles sont la source d'une complexité qui fragilise le dispositif. **Comme pour l'apprentissage, la régulation du CPF a ainsi fait passer ce dispositif « de l'aubaine à la complexité »¹.**

A. UN EMPILEMENT DE MESURES DE RÉGULATION VISANT À RÉGULER LE RECOURS AU CPF FACE À LA DÉGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES

1. La régulation par la demande : des tentatives de responsabiliser les titulaires

a) À compter de 2024, la mise en place d'un « reste à charge » du titulaire

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 2020², cette mesure a pour principal **objectif de mieux responsabiliser les titulaires de CPF** pour inscrire les formations dans un projet professionnel solide et de participer à 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 peu réfléchies qui ne s'inscrivent pas dans un parcours de formation, à réduire les effets d'aubaine et à limiter certaines fraudes**, en assurant un meilleur investissement des stagiaires dans leur formation.

¹ Bruno Coquet, « L'apprentissage sous pression », OFCE Policy Brief, 5 mai 2026.

² IGF et Igas, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*, avril 2020.

Les demandeurs d'emploi en ont été exemptés en tant que public fragile et prioritaire. De même, les titulaires bénéficiant d'un co-financement dans le cadre d'un abondement complémentaire sont également exemptés de participation obligatoire. Cette seconde exonération vise à **diversifier et encourager l'investissement dans les compétences par des financeurs tiers**, en cohérence avec les besoins du marché de l'emploi. En ce sens, cette exonération constitue un levier stratégique pour encourager la dynamique du co-financement. Enfin, les bénéficiaires d'un abondement de la branche accidents du travail et maladie professionnelles (ATMP) ou dans le cadre de la mobilisation du C2P en sont également exonérés.

Comme l'a précisé la DGEFP, de manière générale, **il n'existe pas de montant minimal d'abondement** pour bénéficier de l'exonération, à l'exception du permis de conduire du groupe léger, pour lequel un **co-financement plancher de 100 euros est requis**.

Un an plus tard, cette disposition n'était toujours pas mise en œuvre, faute de décret d'application. Il a fallu attendre le dérapage des comptes publics et le décret d'annulation de février 2024 pour qu'un décret, finalement paru fin avril 2024¹, fixe le « reste à charge CPF » à la **somme forfaitaire de 100 euros**.

Interrogés sur le choix de ce montant forfaitaire, les Acteurs de la compétence ont indiqué avoir plaidé en ce sens « *afin de préserver la simplicité du CPF et d'éviter que le niveau du reste à charge ne varie en fonction du coût de la formation, au détriment des formations les plus chères et souvent les plus qualifiantes.* »

b) Depuis 2026, les droits mobilisables au titre du CPF sont plafonnés pour certaines formations

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 qui peuvent 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, qui ont fait l'objet de développements *supra*, le fait de plafonner les droits au CPF qui peuvent être mobilisés 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

¹ Décret n° 2024-394 du 29 avril 2024 relatif à la participation obligatoire au financement des formations éligibles au compte personnel de formation.

dans leur dernier rapport budgétaire¹. 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 2026² 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 la Caisse des dépôts, **ces niveaux de plafonnement correspondent à peu près aux coûts moyens de ces différentes formations** : le plafond de 1 500 euros applicables aux formations 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**. S'ils avaient globalement accepté la participation forfaitaire obligatoire, les Acteurs de la compétence se sont dit « *opposés au principe du plafonnement de la mobilisation des droits au CPF acquis* ».

2. La régulation par l'offre : des restrictions d'éligibilité afin de favoriser le suivi de formations qualifiantes

Entre 2018 et 2024, l'éligibilité des formations « de droit » était allé s'élargissant, en particulier avec la loi de 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire³, qui a ouvert l'éligibilité au

¹ 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.

² 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.

³ Loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire.

CPF de tous les permis, y compris les permis moto, poids lourds ou remorques.

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

a) 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 entrepreneurs 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.

Regrettée par les Acteurs de la compétence dans son impact sur les actifs concernés, cette mesure était **justifiée par la nécessité de lutter contre les abus constatés dans ce segment** de l'offre de formation. Pour la DGEFP, que rejoint cette mesure *« une étape cohérente et logique qui suit la dynamique constante d'amélioration de la qualité et de l'impact des formations pour la réussite des projets des titulaires. »*

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

b) En 2024 et en 2026, des resserrements de l'éligibilité des actions visant à passer les permis de conduire du groupe léger

Comme l'a montré le rapporteur spécial, **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 représentent ainsi 15 % de la dépense totale du CPF, soit 300 millions d'euros par an.

Début 2024, l'élargissement de l'éligibilité des permis moto au CPF avait conduit à une hausse de 45 % du nombre de dossiers validés par rapport à la même période en 2023. **Les dossiers de permis moto ont représenté jusqu'à 10 % de l'ensemble des dossiers CPF en janvier 2024 et un coût de 130 millions d'euros en quatre mois.**

Cette hausse a été jugulée par la restriction de l'accès au CPF pour financer un permis véhicule léger à partir du 18 mai 2024¹. Depuis cette date, le financement de la préparation d'un permis de conduire léger (A1, A2, B, B1) n'est plus possible dès lors que le titulaire du compte est déjà détenteur d'un permis relevant de cette catégorie.

¹ Décret n° 2024-444 du 17 mai 2024.

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 constitue le signe que l'obtention du permis de conduire vise effectivement un objectif professionnel.

Afin d'assurer que **le co-financement constitue effectivement une action volontariste de l'employeur**, marquant son soutien au projet professionnel de son salarié, une condition de co-financement à hauteur de 100 euros est désormais appliquée. Cela permet de limiter des dévoiements tels que les participations employeurs d'un euro symbolique, dont le seul objectif serait de permettre au salarié d'utiliser son CPF sans effort financier de l'employeur.

Très critiquée lors de son adoption, cette mesure a pourtant fait l'objet d'un relatif consensus par les personnes entendues par le rapporteur spécial. Les Acteurs de la compétence ont ainsi indiqué « *[soutenir] cette mesure de rationalisation, sous réserve de garantir que les actifs qui en ont un réel besoin professionnel puissent continuer à y accéder, notamment via d'autres dispositifs* ». Il est ainsi rappelé que **les préparations à l'examen du permis de conduire des poids lourds ne fait pas l'objet de mesure de régulations**, dans la mesure où ces permis sont à vocation exclusivement professionnelle dans un secteur professionnel en tension.

Pour la DGEFP, cette mesure était rendue nécessaire par les **augmentations régulières des tarifications** observées pour les permis de conduire, rendues possible par le large subventionnement de ces prestations par le CPF : elles étaient en moyenne de 3 % par an. Enfin, le rapporteur spécial relève que **le taux de recours au CPF pour financer le permis de conduire était dix fois plus élevé dans les zones denses que dans les zones rurales**¹, signe que le dispositif manquait sa cible.

c) 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 des organismes de formation, qui considéraient que cette éligibilité se justifiait par **l'apport significatif de ses enseignements 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

¹ QPS Les études, « Le recours au CPF : une analyse territoriale », Caisse des dépôts et consignations, n° 40, mars 2023.

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 *supra*.

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 2026¹ a institué un « **délai de carence** » **de 5 ans entre deux souscriptions à un bilan de compétences**. Cette mesure, à laquelle le rapporteur spécial souscrit, vise à limiter les effets d'aubaine et les bilans inopportuns, dont les répétitions excessives ne sauraient laisser un temps suffisant de formation et montée en compétences.

En outre, la DGEFP a indiqué au rapporteur spécial qu'un projet de décret visant à appliquer un **nombre d'heures d'accompagnement minimal** aux bilans de compétence pour être éligible au CPF est en cours d'élaboration. Ce projet a fait l'objet d'une concertation des acteurs concernés. Cette mesure, qui a notamment pour objectif d'améliorer la qualité des formations dispensées et de lutter contre les pratiques abusives ou frauduleuses, est également approuvé par le rapporteur spécial.

B. DES MESURES AYANT ATTEINT LEURS PRINCIPAUX OBJECTIFS, MAIS QUI SOUFFRENT DE PLUSIEURS LIMITES

1. Près d'un milliard d'économies réalisées, au prix parfois d'un renoncement à la formation

a) Un impact cumulé significatif sur les dépenses publiques

Sur la base des réponses apportées à ses questions lors des auditions, le rapporteur spécial **estime à un peu moins d'un milliard d'euros les économies budgétaires** induites par l'ensemble des mesures de régulation prises depuis 2024.

S'agissant d'abord de la participation forfaitaire obligatoire (RAC), le gain a été mesuré en 2024 par comparaison avec la consommation 2023 à **191 millions d'euros**. À partir de 2025, l'économie est estimée à 177 millions d'euros. 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.

Le gain lié à l'inéligibilité de droit des formations « ACRE » est estimé **entre 40 millions d'euros et 60 millions d'euros sur l'année 2025**, selon que l'on retient l'hypothèse d'un taux de report vers les formations ACRE inscrites au répertoire spécifique de 31 % ou de 50 %. La première hypothèse étant

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.

retenue par la Caisse des dépôts et la DGEFP, c'est celle que le rapporteur spécial a retenu ci-dessous.

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 permis de conduire</i>	-	-
<i>dont bilans de compétences</i>	50	60
Inéligibilité ACRE	60	60
Restriction d'éligibilité permis de conduire	252	302
TOTAL		949

Note : l'impact des mesures d'éligibilité et de plafonnement du permis de conduire sont difficiles à distinguer, c'est pourquoi il ne figure d'une fois.

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

Les impacts des plafonnements de droits mobilisables s'élèvent à **342 millions d'euros en 2026 et sont estimés à 410 millions d'euros en année pleine** pour les plafonds applicables au répertoire spécifique et aux bilans de compétences.

L'impact de la double mesure de régulation affectant le permis de conduire en 2026 (restriction d'éligibilité et plafonnement) s'élèverait quant à lui à **252 millions d'euros en 2026 et à 302 millions d'euros en année pleine**.

Compte-tenu de l'impact budgétaire important de ces mesures de régulation, qui rendent irréaliste leur suppression, et des justifications satisfaisantes qui les ont motivées, **le rapporteur spécial recommande de maintenir ces mesures**.

Recommandation : À ce stade et compte tenu de leur impact budgétaire conséquent, maintenir les mesures de régulation du CPF dans leur forme actuelle.

b) Des effets modérés sur les publics visés et encore incertains sur les formations suivies

Les personnes entendues par le rapporteur spécial ont indiqué avoir constaté des **renoncements à la formation** à la suite de la mise en place de certaines mesures de régulation, en particulier celles qui agissent sur la demande.

La mesure dont l'impact est le mieux connu est l'instauration du « reste à charge » en 2024, sur laquelle nous disposons d'un peu de recul. Selon la direction du budget, **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. »*

Bien que le recul manque, **des effets similaires sont attendus du plafonnement des droits mobilisables**. La Caisse des dépôts les estime entre 10 % et 15 % de renoncement par la Caisse des dépôts. La DGEFP a quant à elle constaté une **réduction du volume mensuel de dossiers de formation de 78 % entre février et mars 2026**, passant de 78 128 à 16 769 dossiers.

Les mesures de régulation, en particulier le « reste à charge », ont également eu pour conséquence de **modifier le profil des bénéficiaires mobilisant leur CPF**. On constate en effet une diminution du recours au CPF par les salariés en activité (- 26 %) et une augmentation relative du recours au CPF par les demandeurs d'emploi (+ 7 %), qui sont exonérés de la participation forfaitaire obligatoire, ce qui traduit **un effet d'éviction des publics soumis au reste à charge** vers les publics exonérés.

Selon la DGEFP, 1,39 millions de dossiers ont été exonérés de reste à charge depuis 2024, soit près de 57 % d'entre eux, majoritairement pour des demandeurs d'emploi (plus d'1 million d'euros). Parmi ces dossiers ne figurent pas ceux des travailleurs en ESAT ; le rapporteur spécial recommande de leur étendre **l'exonération de participation forfaitaire obligatoire**, afin de faciliter l'accès de ce public prioritaire à la formation.

Les demandeurs d'emploi étant considérés comme un public prioritaire pour la formation professionnelle, cette modification du profil des bénéficiaires contribue à **améliorer le ciblage du dispositif**.

Toutefois, **cet effet d'éviction concerne également certains publics qui devraient être prioritaires, notamment les personnes peu qualifiées** : la part des travailleurs dont le niveau de qualification est égal ou inférieur au baccalauréat a ainsi diminué de 4 points entre 2023 et 2025 (62 % en 2023, 58 % en 2025), de même que la part de non-cadres (83 % en 2023, 79 % en 2025).

Si le lien de causalité n'est pas fermement établi, il pourrait bien s'agir d'un effet indésirable du « reste à charge ». Il convient selon le rapporteur spécial de mieux évaluer, avec davantage de recul, ce potentiel effet de bord afin **d'éviter que l'ambition de démocratisation de la formation portée par le CPF ne soit écornée**.

Si l'impact des mesures de régulation sur le public mobilisant son CPF semble assez bien attesté, **l'impact incitatif en faveur de la co-construction des parcours professionnels des exonérations liées au co-financements est encore incertain**. En effet, sur les 1,39 million de dossiers exonérés, seuls 45 759 ont fait l'objet d'une dotation employeur et seulement 8 658 ont bénéficié

d'un abondement de leur Opco en 2025 selon la DGEFP. **Les co-financements continuent de ne représenter que 4,1 % des financements du CPF.**

Enfin, plusieurs personnes auditionnées ont fait part au rapporteur spécial de leurs inquiétudes quant à l'effet du plafonnement introduit en 2026 sur la qualité des formations. Les Acteurs de la compétence ont ainsi indiqué que « *les plafonds retenus pour le répertoire spécifique ont été fixés à un niveau insuffisant au regard des coûts réels de nombreuses certifications concernées* ». De fait, le plafonnement général des droits mobilisables au titre du répertoire spécifique avait été fixé en fonction du coût moyen de l'ensemble des formations inscrites, sans prise en compte des variations de coût entre les formations éligibles à ce répertoire.

Il est ainsi à craindre que **les formations pour lesquelles le prix traduit une qualité supérieure ne soient pénalisées davantage, par rapport à des formations « low cost »** dont le coût serait inférieur au plafonnement. Des formations jugées comme prioritaires et stratégiques pourraient se trouver dans ce cas, comme les formations de *data analyst* (126 heures et 8 100 euros en moyenne) ou d'installation de panneaux photovoltaïques (80 heures et 3 900 euros en moyenne).

Il conviendra donc, avec le recul, **d'étudier l'effet de ce plafonnement généralisé et de son adéquation avec les différentes catégories d'offres de formation** du répertoire spécifique proposées par les organismes de formation. Il apparaît en tout état de cause au rapporteur spécial que la régulation de l'offre, qui a pour effet d'en améliorer la qualité, doit être menée en priorité.

Recommandation : À l'avenir, réguler en priorité l'offre de formation afin d'en améliorer la qualité.

2. Les mesures de régulation retenues sont susceptibles de faire l'objet de contournements qui en limitent l'efficacité

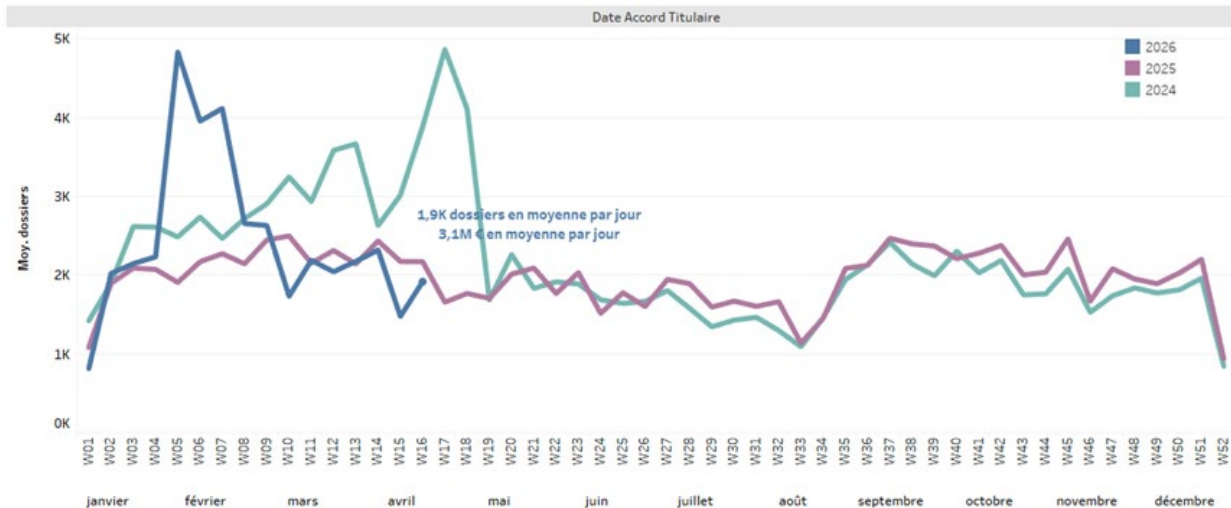
a) Des effets d'anticipation qui limitent l'efficacité des mesures de régulation à leur entrée en vigueur

L'efficacité des mesures de régulations, principalement celles qui affectent l'offre de formation en restreignant l'éligibilité au CPF, **est fortement atténuée par des comportements d'anticipation.**

Nombre moyen de dossiers validés par jour durant chaque semaine

(en nombre de dossiers)

Nombre moyen de dossiers validés (accord titulaire) par jour _ semaine par semaine



Source : Caisse des dépôts et consignations

Ainsi, la direction du budget impute la très forte hausse de la consommation du CPF début 2024 non seulement à l'éligibilité du permis moto, mais également à **l'anticipation de la mise en place de la participation forfaitaire obligatoire**.

De même, les mesures de régulation les plus récentes, annoncées fin 2025 mais entrées en vigueur mi-février 2026, ont **suscité une forte hausse de la consommation en janvier, en anticipation** de leur mise en œuvre.

Ces effets d'anticipation conduisent à des surconsommations dans les périodes précédant l'entrée en vigueur des mesures de régulation : pour le seul permis de conduire avant la promulgation de la loi de finances pour 2026, **cette surconsommation s'élève à 126 millions d'euros**. Cela réduit donc grandement l'impact de cette restriction sur 2026 : elle serait ainsi moitié moindre qu'anticipée dans les premiers mois de sa mise en œuvre.

b) Le reste à charge et le plafonnement risquent d'être contournés par consolidation et « saucissonnage »

S'agissant du reste à charge et du plafonnement, la direction du budget a surtout signalé au rapporteur spécial que **les offres de formation pouvaient évoluer pour contourner les mesures de régulation** instituées par le législateur et le pouvoir réglementaire.

Ainsi, la participation forfaitaire obligatoire peut être contournée en transformant plusieurs actions de formation en une seule, plus longue et plus onéreuse. Le reste à charge étant forfaitaire, **cette consolidation permet de payer une seule fois une somme qui aurait autrement été payée plusieurs fois**.

De même, la direction du budget a indiqué craindre le développement d'un procédé de contournement inverse du plafonnement introduit par la loi de finances pour 2026 : lorsqu'une action de formation longue et coûteuse est concernée par le plafonnement, il est possible de la **scinder en deux actions de formation plus courtes et moins onéreuses afin de passer sous le seuil de plafonnement**. Cette opération dite de « *saucissonnage* » pourrait contribuer à limiter considérablement l'efficacité du plafonnement.

S'il est possible d'espérer que le reste à charge, qui incite à consolider les formations, et le plafonnement, qui incite à les scinder, se combineront pour éviter les dévoiements, **l'impact du plafonnement devrait être significativement plus important, accentuant les risques de « saucissonnage » à l'avenir.**

Si ces pratiques de contournement étaient effectivement observées, le rapporteur spécial recommanderait **d'envisager une meilleure articulation du « reste à charge » et du plafonnement afin d'en réduire les effets de bord**. Une telle articulation pourrait prendre la forme, alternativement, d'un rehaussement du plafonnement et d'un reste à charge proportionnel au coût de la formation – ce qui aurait pour effet de rééquilibrer les incitations – voire d'un reste à charge unique proportionnel au coût de la formation.

Recommandation : 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 d'emploi et les bénéficiaires d'un co-financement.

II. UN OBJECTIF POUR LA PROCHAINE MANDATURE : PERMETTRE AU CPF DE RÉPONDRE AUX BESOINS EN COMPÉTENCES DE LA NATION

À court-terme, une amélioration des mesures de régulation existantes serait souhaitable. Toutefois, s'y limiter ne serait ni satisfaisant pour les travailleurs, qui souhaitent à juste titre pouvoir bénéficier du CPF, ni pour les finances publiques, compte-tenu des multiples limites des mesures de régulations mises en œuvre.

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.**

A. POUR UNE VÉRITABLE « POLITIQUE D'ABONDEMENT » DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION

1. Si les abondements du CPF font l'objet d'un large consensus, ils peinent à se développer

L'ensemble des personnes entendues par le rapporteur spécial ont manifesté leur intérêt pour le développement des co-financements du CPF.

Ainsi, si les Acteurs de la compétence se sont dits opposés au plafonnement de la mobilisation des droits, c'est que **la régulation du CPF devrait selon eux reposer « sur le développement des abondements plutôt que sur des restrictions d'accès »**, car l'abondement ciblé permet de mobiliser le droit au CPF au service de besoins en compétences identifiés, ce qui est un outil de pilotage plus fin que le plafonnement, *a fortiori* le plafonnement uniforme de toutes les formations du répertoire spécifique.

Les co-financements jouent en effet un rôle de levier essentiel.

Les abondements des Opco soutiennent les besoins identifiés à la maille de branche professionnelle et peuvent permettre de résorber les tensions sur le marché du travail en **accélérant les reconversions dans les filières en tension** (aides-soignants, conducteurs, développeurs, techniciens des énergies renouvelables, etc.).

Les abondements des régions répondent aux enjeux territoriaux de développement économique et d'employabilité, en **atténuant l'impact des mutations de l'emploi** (par exemple dans les bassins d'emploi désindustrialisés) ou en **finançant des investissements dans les compétences d'avenir** (comme en région Pays-de-la-Loire en matière de transition écologique).

Enfin, ceux des employeurs permettent d'inscrire la formation individuelle dans une logique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Surtout, plusieurs études soulignent en outre **l'impact renforcé d'une formation suivie avec le CPF lorsque celle-ci fait l'objet d'un co-financement**, notamment lorsque ce co-financement vient de l'employeur¹.

L'impact des dotations employeurs sur les trajectoires professionnelles

D'abord, les dotations employeurs sont mobilisées rapidement pour financer des projets de formation, avec **des taux d'annulation bien plus faibles** qu'en l'absence d'abondement.

Ensuite, les formations financées par des dotations employeurs sont plus souvent qualifiantes que celles financées par le seul CPF, puisque **les dotations employeurs financent majoritairement des certifications inscrites au RNCP**.

Enfin, l'impact de ces formations sur les trajectoires semble significatif, puisque la moitié des personnes sans emploi salarié au moment de l'achat de la formation sont salariées un an après, que 20 % des bénéficiaires salariés ont depuis changé d'entreprise et que **17 % d'entre eux ont changé de groupe socioprofessionnel un an après la fin de leur formation** – ce qui suggère une forte mobilité professionnelle.

Source : QPS Les études, « Les dotations des employeurs sur les comptes personnels de formation : typologie des publics concernés et de l'utilisation des dotations entre 2020 et 2023 », Caisse des dépôts et consignations, n° 44, juin 2025

Toutefois, le constat est celui d'un relativement faible développement des abondements du CPF. Au titre de l'année 2025, seuls 17 financeurs tiers disposent de conventions d'abondement automatisés avec la Caisse des dépôts, dont 5 régions² et 8 branches professionnelles par le biais de leur Opco³.

Le potentiel du CPF comme outil de régulation des déséquilibres du marché du travail est important, mais ne pourra se révéler pleinement qu'en présence d'une véritable politique de l'abondement.

L'objectif est d'accroître le nombre de conventions ciblant précisément les besoins identifiés sur le terrain, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux et ainsi s'assurer que chaque parcours de formation sera aligné sur les réalités et les opportunités du territoire concerné.

¹ QPS Les études, « Les dotations des employeurs sur les comptes personnels de formation : typologie des publics concernés et de l'utilisation des dotations entre 2020 et 2023 », Caisse des dépôts et consignations, n° 44, juin 2025.

² Bourgogne Franche-Comté, Guadeloupe, Pays de la Loire, Grand Est, et Haut de France.

³ AFDAS/Intermittent spectacle, AKTO/Branche EEP, Uniformation/branche mutualité, ATLAS/Branche BET, Uniformation/France Travail, OCAPIAT/Branche secteur alimentaire, OPCO Santé, Uniformation/UCANSS.

2. Systématiser les abondements devrait permettre de renforcer la pertinence des formations suivies et de mieux maîtriser les dépenses du CPF

Une politique d'abondement permettrait ainsi de préserver l'équilibre entre deux principes : celui du droit individuel, qui a incontestablement démocratisé l'accès à la formation, et celui des **abondements**, qui permettent d'orienter ce droit vers les besoins en compétences prioritaires.

Pour cela, les abondements devraient être systématisés afin de s'assurer de l'adéquation du besoin du salarié avec celui de l'employeur, du secteur professionnel ou de la société, et de répartir la charge financière entre les différentes parties prenantes. Deux types de mesures peuvent être mis en œuvre pour assurer le caractère systématique des co-financements.

a) Faciliter et encourager le versement des abondements

Dans l'optique de favoriser le développement des abondements volontaires du CPF, l'attention du rapporteur spécial a été attirée sur la nécessité de prendre deux mesures.

Il s'agit d'abord de **favoriser le cumul entre les abondements de France Travail et les compléments versés par les titulaires** sur le CPF. En effet, selon les Acteurs de la compétence, lorsqu'un demandeur d'emploi bénéficie d'une aide individuelle à la formation (AIF) de la part de France Travail, aucun reste à charge CPF n'est possible, ce qui exclut en pratique tout co-financement par le titulaire. **Cette règle, qui pénalise les personnes qui souhaitent s'impliquer financièrement dans leur propre formation, devrait être révisée** pour autoriser le co-financement du titulaire.

Il s'agit en outre de **permettre aux fonds d'assurance formation (FAF) de prendre en charge, par abondement, la participation forfaitaire obligatoire due par les travailleurs indépendants**, de la même manière que les opérateurs de compétence peuvent la prendre en charge pour les salariés. En effet, les FAF jouent auprès des non-salariés un rôle analogue au rôle joué par les Opco pour les salariés ; or, seuls les Opco peuvent à ce jour prendre en charge ce « ticket modérateur », les FAF ne se voyant pas reconnaître cette faculté.

Ceci est d'autant plus étonnant que certains Opco, tel celui du secteur agricole dénommé OCAPAT, peuvent être agréés en qualité de FAF pour la formation des travailleurs non-salariés, mais ne peuvent pas soutenir la formation de ces travailleurs comme ils le peuvent pour les salariés.

Afin de supprimer cette différence de traitement qui ne semble pas justifiée, il convient de **permettre aux FAF de prendre en charge la participation forfaitaire obligatoire pour la formation des non-salariés**.

b) Envisager divers ordres de mobilisations des fonds pour favoriser les co-financements multiples

S'agissant de l'architecture de financement, le rapporteur spécial propose également **d'envisager une nouvelle modification de l'ordre de mobilisation des fonds**. Une modification réglementaire¹ a été récemment mise en œuvre en ce sens : jusqu'alors, lorsque le salarié disposait d'un CPF déjà bien alimenté, l'abondement de son employeur n'était pas mobilisé, ce qui rendait superflue, voire décourageante la définition d'une politique d'abondement. Cette logique a depuis été inversée, l'ordre de consommation étant désormais le suivant :

- d'abord, des dotations de l'employeur destinées à alimenter en droits supplémentaires le CPF du titulaire ;
- ensuite, le CPF du titulaire ;
- enfin, les abondements complémentaires.

Le rapporteur spécial propose de généraliser ce principe : les co-financements disponibles (fonds réels déposés sur les plateformes) doivent, lorsque cela est possible, être mobilisés en priorité, les crédits CPF du titulaire venant en complément.

Cette inversion logique permettrait de **réduire la consommation des droits individuels – et les fonds publics** en provenance de France compétences – et le montant du reste à charge pour le titulaire, tout en dirigeant les fonds publics et mutualisés vers les formations reconnues comme prioritaires.

Elle s'inscrit dans une **logique plus générale de multi-financement**, dans laquelle les co-financements des Opco, des régions, des employeurs et de France Travail s'articulent de manière cohérente, plutôt que de se superposer de façon désordonnée.

c) S'appuyer sur les mesures de régulation existantes pour inciter au développement des abondements

Il pourrait d'abord être envisagé de **conditionner la mobilisation du CPF à un tel co-financement**. Toutefois, cela reviendrait à revenir de front sur le principe du droit individuel à la formation, sur lequel le CPF est fondé, en revenant à un dispositif intermédié qui n'a pas fait sa preuve pas le passé.

Alternativement – et c'est l'option qui a la préférence du rapporteur spécial – il serait possible de **réduire la rigueur de certaines mesures de régulation** (participation forfaitaire obligatoire et plafonnement des droits mobilisables), **lorsque le titulaire bénéficie d'un co-financement**.

¹ Décret n° 2025-1156 du 3 décembre 2025 portant sur la mobilisation des droits inscrits sur le compte personnel de formation.

Ainsi, la participation forfaitaire obligatoire n'est d'ores et déjà pas due lorsque le titulaire bénéficie d'un abondement complémentaire de son employeur ou d'un Opco. Cette exigence pourrait être renforcée, en mettant en place un **plancher d'abondement** qui permettrait d'éviter le versement de dotations purement symboliques – les dotations d'un euro étant fréquentes – qui ne permettent pas une véritable co-construction du parcours.

Ensuite, pour les abondements les plus importants, **le plafonnement pourrait être levé**. Par exemple, cela pourrait être le cas lorsque les abondements couvrent la moitié du reste à charge après plafonnement.

Recommandation : 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.

B. UN CPF RECENTRÉ COMME CLÉ DE VOUTE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE

Le CPF ainsi réformé pourrait donc devenir un **instrument pour « sortir du travail qui ne paie pas »**¹ : pour citer à nouveau Antoine Foucher, il convient de « *créer les conditions pour que chaque travailleur qui le souhaite puisse, au moins une fois dans sa vie, changer de métier et se reconvertir vers une activité qui lui convient davantage* »². Pour cela, **le CPF pourrait constituer l'instrument idoine**, surtout si une véritable politique d'abondement permet aux travailleurs dont les aspirations rejoignent celles d'une branche professionnelle, d'un territoire ou d'une entreprise, voire de l'État, d'accéder à ces compétences.

¹ Antoine Foucher, *Sortir du travail qui ne paie plus*, L'aube, Paris, 2024.

² Ibid.

Ce CPF rénové, articulé avec les autres dispositifs de formation professionnelle, pourrait ainsi servir de clé de voute de cette politique publique.

1. Le CPF doit être articulé avec les autres dispositifs de formation professionnelle

Pour la DGEFP, le compte personnel de formation peut jouer le rôle de **dispositif pivot de la formation professionnelle** des salariés. Il permet de financer des formations certifiantes à l'initiative du salarié et **peut être mobilisé seul ou combiné à d'autres outils**.

Dans cette optique, il convient de concevoir le CPF et son coût pour les finances publiques en même temps que l'ensemble de la politique de formation professionnelle, pour éviter les doublons et favoriser les synergies entre dispositifs.

Le CPF est en effet une composante du compte personnel d'activité (CPA), au même titre que le compte d'engagement citoyen (CEC) ou que le compte personnel de prévention (C2P). Or, la réforme de 2018 a considérablement renforcé **l'interconnexion des différents comptes et le rôle du CPF, qui est, selon la DGEFP, « devenu la clé de voute de ce triptyque »** : Les points acquis dans le cadre du C2P (exposition par le salarié aux risques professionnels) et les crédits reconnus dans le cadre du CEC (engagements bénévoles, volontariats...) peuvent être mobilisés au profit du CPF.

Le CPF s'articule également avec le **conseil en évolution professionnelle (CEP)**, qui aide les titulaires à construire un projet professionnel cohérent, que le CPF permet ensuite de financer.

En outre, le CPF joue un rôle dans le cadre des projets de transition professionnelle (PTP), où il constitue souvent le premier niveau de financement, complété par des dispositifs spécifiques destinés à sécuriser les reconversions longues et le maintien de la rémunération.

Toutefois, **seuls les droits acquis au titre du CPF sont mobilisables dans le cadre des PTP**, et non les éventuels abondements, dans la mesure où une personne en cours de transition ou de reconversion n'aura pas besoin de faire une nouvelle formation rapidement.

Le CPF et les projets de transition professionnelle (PTP)

Le PTP est une modalité particulière de mobilisation du CPF, permettant aux salariés souhaitant changer de métier ou de profession de financer des formations certifiantes en lien avec leur projet.

Lorsqu'un salarié dépose une demande de PTP, la mobilisation du CPF est effectuée par l'Association Transition Pro (AT-Pro), qui demande à la Caisse des dépôts la décrémentation des droits CPF du salarié. Le salarié titulaire du compte n'opère aucune démarche sur « Mon Compte Formation », la démarche est transparente pour lui.

Les droits au CPF du salarié sont mobilisés de façon prioritaire pour financer la formation. Le coût du dépassement éventuel de la formation, la rémunération du salarié et les frais annexes sont ensuite pris en charge par les AT-Pro (les commissions paritaires interprofessionnelles régionales) et d'éventuels autres co-financeurs. Il existe parfois un reste à charge pour le salarié.

En 2025, 14 545 dossiers PTP ont été financés par la mobilisation du CPF.

Source : DGEFP

Enfin, le CPF se distingue du **plan de développement des compétences, qui relève de l'initiative de l'employeur, mais peut s'y articuler via des abondements**, permettant de concilier projets individuels et besoins des entreprises.

Ainsi, le CPF devrait être mieux combiné avec d'autres dispositifs afin d'en améliorer l'impact et de rationaliser les dépenses afférentes à ces multiples instruments.

2. Comment financer une véritable politique nationale d'abondement ?

a) Une politique ambitieuse d'abondements aurait un coût d'environ 200 millions d'euros

En 2025, le prix moyen des formations financées par le compte personnel de formation était de 1 777 euros, soit 277 euros au-delà du niveau du plafonnement institué par la loi de finances pour 2026 (1 500 euros). Au cours de cette même année, le nombre de dossiers acceptés était de 1,34 million.

Si les pouvoirs publics souhaitaient financer l'intégralité de la différence entre le prix moyen des formations et le plafonnement pour la moitié de ces dossiers, **le coût de sa politique d'abondement est estimé par le rapporteur spécial à environ 186 millions d'euros par an**. Mais c'est là une hypothèse très ambitieuse, dans la mesure où les abondements d'autres financeurs (régions, Opco, entreprises) auraient également vocation à être développés.

b) Le rapporteur spécial propose de financer cette politique à coûts constants

Dès lors que le CPF et sa politique d'abondements constitueraient la clé de voute d'une politique rénovée de formation professionnelle, **il ne serait pas illégitime que l'ensemble de cette politique soit mis à contribution** pour en assurer le financement. Ainsi, le rapporteur spécial estime que le retour de France compétence à l'équilibre budgétaire devrait permettre, dans un futur proche, d'appliquer à cet opérateur un **écrêtement de ses recettes de fiscalité affectée**, qui pourrait utilement être réinvesti dans le développement d'une politique d'abondement.

Ainsi, la Cupfa fait l'objet, chaque année dans la loi de finances, d'un plafond « mordant » au-delà duquel le montant de cet impôt est reversé au budget de l'État. En pratique, ce plafond est relevé chaque année. Mais en 2026, si le plafond mordant avait été maintenu à son niveau de 2025, **l'écèlement qui en aurait résulté aurait représenté environ 190 millions d'euros**, soit un montant suffisant pour financer la politique d'abondements proposée par le rapporteur spécial s'il était reversé à l'État, aux Opco ou aux régions, par exemple.

Recommandation : Lorsque le déficit de France compétences sera entièrement résorbé, fléchir une partie de ses recettes fiscales vers le financement d'abondements volontaires du CPF.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 9 juillet 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a entendu une communication de M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial, sur la régulation du compte personnel de formation (CPF).

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons ce matin une communication de notre collègue Emmanuel Capus, rapporteur spécial de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », sur la régulation du compte personnel de formation (CPF).

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, nous avons adopté un certain nombre de mesures visant à mieux réguler les dépenses publiques au titre du CPF. Certaines d'entre elles ont suscité de vives réactions des usagers et du secteur de la formation professionnelle ; aussi, avec ma corapporteuse spéciale Ghislaine Senée, nous étions convenus de consacrer notre prochain contrôle budgétaire à la régulation du CPF.

Malheureusement, notre collègue a été souffrante durant l'intégralité de nos travaux et n'a pu y participer. C'est donc seul que je vous en rends compte aujourd'hui.

Le CPF a été créé en 2014. Toutefois, c'est en 2018, avec la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qu'il a pris sa forme actuelle. Auparavant, il 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 et sans intermédiation.

Cette réforme s'est traduite par trois évolutions décisives.

La première est la monétarisation du CPF. Celle-ci a remplacé la comptabilisation en heures, rendant le droit à la formation immédiatement compréhensible. Toutefois, l'expression des droits en euros, plutôt qu'en heures, ne signifie pas que ces derniers viennent en contrepartie d'une cotisation, puisqu'ils sont attribués à chaque travailleur à raison de 500 euros par année travaillée, dans la limite de 5 000 euros. Le dispositif est financé par l'opérateur France compétences grâce à une taxe affectée, la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (Cufpa), prélevée sur les entreprises et qui a vocation à financer non seulement le CPF, mais aussi la formation professionnelle dans son ensemble.

La désintermédiation constitue la deuxième évolution permise par la réforme de 2018. Grâce à l'application « Mon compte formation » (MCF), gérée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), tout actif peut accéder directement à ses droits et acheter en ligne une formation.

La troisième et dernière évolution est la suppression des listes d'éligibilité. Sont désormais éligibles l'ensemble des formations préparant à une certification inscrite dans deux répertoires gérés par France compétences. Ainsi, au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), qui contient des formations académiques et universitaires, s'ajoute le répertoire spécifique (RS), où sont inscrites des certifications certifiantes, mais non diplômantes, en langues étrangères, en bureautique, *etc.* Enfin, certaines actions de formation sont rendues éligibles au CPF par la loi, notamment en application du dernier projet de loi de finances, bien qu'elles ne figurent dans aucun de ces deux répertoires : c'est notamment le cas du permis de conduire, du bilan de compétences et de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Le choix du législateur de réformer en profondeur le CPF a permis un développement inédit de son utilisation par les actifs. L'offre de formation sur ce qui s'apparente désormais à un véritable marché libre s'est considérablement étoffée, atteignant 185 517 formations distinctes, menant à 3 674 certifications répertoriées en 2025. Bien évidemment, le coût du CPF pour les finances publiques a lui aussi connu une très forte augmentation : environ 2 milliards d'euros par an depuis 2023.

En raison du succès quantitatif du dispositif, 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 [ait] 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 ».

Selon la CDC, la fraude au CPF repose sur trois principaux schémas : la collusion entre le titulaire du CPF et un organisme de formation – le titulaire mobilisant ses droits en échange d'une rétrocommission –, l'usurpation d'identité et le financement par le CPF de formations fictives ou non éligibles. Si ces trois schémas sont simples, la fraude devient de plus en plus sophistiquée, notamment du fait du recours à des sociétés éphémères.

Le préjudice financier dû à la fraude au CPF est difficile à estimer. J'avance plusieurs hypothèses dans mon rapport, en fonction des données fournies par les personnes entendues et d'estimations personnelles, mais toutes présentent des failles méthodologiques. En tout état de cause, il peut être estimé à un montant compris entre 40 millions et 250 millions d'euros par an.

De nombreuses mesures ont été prises pour lutter contre ces pratiques frauduleuses. Ainsi, l'accès à MCF a été sécurisé par l'identification *via* FranceConnect+ et la certification au titre du 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, tout récemment, avec la loi du 25 juin 2026 relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales. Ces mesures ont produit des effets notables : depuis 2022, le nombre d'organismes de formation référencés et de certifications inscrites aux répertoires a été réduit d'un tiers, ce qui témoigne des actions de purge menées par les régulateurs en la matière. Beaucoup a donc déjà été fait, et c'est heureux.

Il me semble, toutefois, que la lutte contre la fraude pourrait bénéficier d'une meilleure coordination entre les différentes parties prenantes, nombreuses et dispersées : la CDC, France compétences, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), Tracfin, l'Office national anti-fraude (Onaf), etc. La plateforme Agora permet déjà de faciliter la communication entre ces acteurs ; j'émet une recommandation pour poursuivre en ce sens. Certaines personnes auditionnées ont évoqué le regroupement au sein d'un groupement d'intérêt public (GIP) ; j'y suis favorable, à condition que cela conduise à mutualiser des moyens, et non à créer une nouvelle structure dotée de moyens propres.

S'agissant de l'efficacité du dispositif, elle me semble perfectible.

D'un côté, le CPF a clairement permis d'atteindre l'objectif de démocratisation de la formation professionnelle : il est autant utilisé par les femmes que par les hommes, les jeunes et les seniors sont bien représentés et, surtout, les non-cadres représentent 79 % des usagers. En revanche, je considère qu'il manque la cible s'agissant de l'aspect qualifiant des formations suivies, puisque les formations non qualifiantes représentent près de 40 % de celles qui sont suivies, alors que seules 17 % de ces dernières mènent à une certification inscrite au RNCP.

Surtout, l'effet du CPF sur les trajectoires professionnelles est incertain. Bien évidemment, il n'est pas négligeable et de nombreux actifs estiment que les formations qu'ils ont suivies grâce au CPF leur ont permis d'être plus efficaces dans leur travail, voire d'accéder à des opportunités de mobilité professionnelle. Toutefois, il convient de mentionner 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, puisque celui-ci est de 7 % seulement, mais par de nombreux abandons, à raison de 35 % du total. Surtout, 20 % des utilisateurs du CPF n'ont aucun objectif professionnel. Ainsi, la majorité des recours visant à financer le permis de conduire ont lieu dans les zones urbaines et une part significative des personnes concernées invoque des motifs personnels.

Rapportés au coût du dispositif, ces résultats sont quelque peu décevants. Les formations non certifiantes - permis de conduire, bilan de compétence, VAE -, parmi les plus suivies, sont plus chères que les formations diplômantes rapportées à la durée de formation. Ainsi, une heure en bilan de compétences coûte dix fois plus cher qu'une heure de formation préparant à

une certification inscrite au RNCP. En outre, le coût unitaire de certains types de formations paraît extrêmement élevé : en langue étrangère, par exemple, le coût horaire moyen est en moyenne 16 fois plus élevé que celui des formations inscrites au RNCP.

Pour maîtriser les dépenses liées au CPF et juguler la fraude, diverses mesures de régulation budgétaire ont été adoptées entre 2024 et 2026. Parmi elles, il faut mentionner, tout d'abord, l'instauration d'un ticket modérateur pour le titulaire, à hauteur de 100 euros, dont sont exonérés les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires d'un cofinancement de leur formation. Viennent ensuite diverses restrictions d'éligibilité, s'appliquant aux formations dispensées dans le cadre de l'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise (Acre), depuis 2025, et aux permis de conduire du groupe léger lorsque les bénéficiaires ne sont pas demandeurs d'emploi ou bénéficiaires d'un cofinancement, depuis 2026. Enfin, je relève le plafonnement des droits mobilisables, à 1 500 euros pour le suivi de formations inscrites au répertoire spécifique, à 1 600 euros pour les bilans de compétences et à 900 euros pour les permis de conduire du groupe léger.

Ces mesures ont globalement produit leur effet, en particulier en matière d'économies budgétaires, puisque leur résultat cumulé s'établit autour de 1 milliard d'euros en année pleine. Compte tenu de leurs répercussions significatives, une remise en cause frontale n'apparaît pas souhaitable eu égard à la situation actuelle des finances publiques. C'est pourquoi je recommande de les maintenir à ce stade.

Elles présentent toutefois quelques effets plus regrettables. Par exemple, si le ticket modérateur introduit en 2024 a permis de réduire une utilisation « de confort » du CPF, il semble également avoir légèrement fait diminuer le recours des non-cadres, ce qui est dommageable. En outre, il est possible que le plafonnement des droits mobilisables, appliqué uniformément à toutes les formations inscrites au répertoire spécifique, favorise les formations *low cost*, à bas coût, dont la qualité serait moindre. Aussi, il me semble que la régulation de l'offre, qui permet d'en améliorer la qualité, est préférable à celle de la demande, qui risque de susciter un non-recours précisément chez les personnes qui ont le plus besoin de formation. Je recommande donc d'agir en ce sens à l'avenir.

Enfin, le reste à charge et le plafonnement, qui s'appliquent 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'adapte aux mesures de régulation. Voilà pourquoi je recommande que, lorsque l'impact combiné de ces mesures sera mieux évalué, elles puissent éventuellement être fusionnées, par exemple en créant un ticket modérateur dépendant du coût de la formation, ce qui permettrait d'éviter les effets de seuil et les pratiques de segmentation.

Pour l'avenir, il me semble que le meilleur moyen de combiner la liberté des individus et la pertinence des formations financées par le CPF est de développer les cofinancements, c'est-à-dire les abondements volontaires versés par les entreprises, les branches professionnelles ou encore les régions.

Serait ainsi développé l'effet de levier du CPF, préservant les finances de France compétences. Cela permettrait 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, notamment dans les secteurs en tension, des régions, en fonction des territoires et des bassins d'emploi, et des entreprises.

Aussi, je propose, dans le cadre de la prochaine mandature, de structurer une véritable politique des abondements volontaires pour mettre le CPF au service de la Nation. Il s'agit d'un défi de taille, car ces derniers sont aujourd'hui très peu développés : France compétences a financé 91,5 % du coût du CPF depuis le lancement de MCF, les titulaires 4,5 %, et les cofinanceurs seulement 4,1 %.

Il convient donc de développer les abondements volontaires, notamment en facilitant leur versement et leur mobilisation. Ce développement peut passer par une modification de l'ordre dans lequel les fonds sont appelés pour financer une formation : encore récemment, ceux du CPF l'étaient en premier, quand les abondements venaient en complément, restant souvent non mobilisés. Aujourd'hui, les abondements des entreprises sont utilisés en priorité, ce qui les rend déterminants. Demain, d'autres formules pourraient être testées pour encourager les cofinancements, par exemple le recours à des fonds de régions et de branches avant ceux du CPF. Le développement des abondements pourrait également passer par la sécurisation de la faculté qu'ont certaines structures paritaires, comme les fonds d'assurance formation (FAF), d'abonder le CPF.

Afin d'inciter les usagers à obtenir des cofinancements, je propose de nous appuyer sur les mesures de régulation existantes, en prévoyant qu'elles puissent être adoucies, voire levées, si les montants ainsi obtenus sont substantiels. Il existe déjà une exonération du ticket modérateur lorsqu'une formation est cofinancée ; afin d'éviter les abondements à l'euro symbolique, je propose que cette exonération s'applique si un cofinanceur est prêt à investir un montant minimal, par exemple 100 euros. De même, le plafonnement pourrait être levé si le titulaire obtient un abondement couvrant une certaine proportion du reste à charge – pourquoi pas la moitié ? – après plafonnement.

Enfin, lorsque le déficit de France compétences sera résorbé, je recommande qu'une partie de ses recettes fiscales soit fléchée vers le financement de tels abondements, afin d'orienter les travailleurs vers des compétences stratégiques, utiles à la Nation.

Ces propositions me paraissent de nature à améliorer sensiblement la qualité des formations suivies par le biais du CPF, sans revenir sur les mesures d'économies adoptées les années précédentes et sans coût nouveau pour les finances publiques. Je les soumets à la sagesse de notre commission.

M. Marc Laménie. – Par combien de personnes le fonctionnement du CPF est-il assuré ? Qu'en est-il du suivi des parcours marqués par le CPF ? Au-delà des services de l'État, les régions ont la compétence de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Quel est le lien entre eux ? Enfin, combien d'emplois la lutte contre la fraude mobilise-t-elle ?

Mme Christine Lavarde. – Vous avez évoqué le déficit structurel de France compétences, qui existe depuis sa création. Pour notre part, dans le cadre des auditions menées par la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, nous avons entendu des propos hallucinants sur ses effectifs au regard des montants qu'il gère. Le ratio en question est certainement parmi les plus faibles de tous les opérateurs publics.

Ensuite, le statut même d'opérateur pose problème, dans la mesure où une vacance ne peut être compensée par le prêt d'un personnel issu de l'administration. Par exemple, une équipe de lutte contre la fraude a été privée de ses deux *data scientists*, l'un étant décédé et l'autre étant en arrêt de travail en raison d'une dépression, alors que plusieurs personnes du ministère des finances auraient pu prendre le relais. Avez-vous travaillé sur ce sujet ?

J'en viens à la question de la durée de validité des certifications. Ainsi, comment expliquer que l'agrément d'un organisme d'enseignement des langues ne dure qu'un an ? De même, pourquoi une certification dans le domaine de la réparation des remontées mécaniques ne vaut-elle que pour cinq ans ?

Enfin, qu'est-ce qui justifie un coût moyen de 176,5 euros par heure pour un cours de langue étrangère, bien supérieur à celui d'un cours particulier ? Où va cet argent ? *Quid* des coûts liés à l'intermédiation, alors que le différentiel doit être considérable entre ce que paie le salarié et ce que touche le professeur ? N'y a-t-il pas là un dévoiement du système ?

M. Rémi Féraud. – La baisse très significative des montants engagés par France compétences en quatre ans est-elle due aux mesures de régulation qui ont été prises ? Avez-vous pu évaluer si ces mesures ont permis d'améliorer la qualité et l'utilité professionnelles des formations ?

Dans la lignée des propos de Christine Lavarde, l'essentiel n'est-il pas finalement d'appliquer la recommandation n° 2, c'est-à-dire de mettre en place un véritable contrôle des organismes de formation et de ce qu'ils proposent ? Plutôt que de questionner la stratégie des bénéficiaires, n'est-ce pas à la racine, du côté de l'offre, que nous devons être plus vigilants ?

M. Jean-Marie Mizzon. – La réforme du compte personnel de formation s'est-elle accompagnée de dispositions concernant l'établissement des centres de formation ? Il fut une époque où les contrôles étaient inexistantes : on pouvait ouvrir un centre de formation, même en l'absence totale de diplôme. Sommes-nous plus vigilants désormais sur l'identité des personnes ou des entités qui s'installent comme organismes de formation ? Les contrôles portent-ils sur les diplômes requis ?

M. Claude Raynal, président. – La réforme de 2018 s'inscrivait dans un esprit d'ouverture des formations, *larga manu* en quelque sorte. Quand on ouvre grand les vannes – nous l'avons fait sans doute un peu trop –, il est normal que la qualité et le contenu des formations s'en ressentent.

A contrario, en renforçant les contraintes comme nous le faisons à juste titre, ne risquons-nous pas finalement de revenir au système précédent et de bloquer le mécanisme ? L'équilibre est sans doute difficile à trouver entre la volonté de rendre la formation accessible et l'idée selon laquelle elle doit être qualitative et correspondre à des objectifs logiques et indiscutables.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Monsieur le président, c'est exactement ainsi que les choses se sont passées. La réforme de 2018 a été menée dans un esprit d'ouverture totale, avec l'idée que la régulation se ferait par elle-même ou qu'elle interviendrait plus tard. Cela a conduit à une forme d'inflation du nombre de formations et à la multiplication des fraudes, l'application « Mon compte formation » étant accessible directement depuis un smartphone. Les garde-fous ont donc été posés après.

C'est tout l'enjeu de ce qui est fait en ce moment : essayer de freiner le mouvement sans casser la machine. Nous avons de la marge : si l'impact cumulé des mesures de régulation est estimé à 1 milliard d'euros, les dernières mesures de régulation doivent être évaluées. , mais on ne modifie pas les fondamentaux du dispositif, qui repose toujours sur l'absence d'intermédiaire : en tant que bénéficiaire, j'ai un droit direct à la formation ; je la choisis moi-même depuis mon smartphone et personne ne me contrôle. Notre objectif est donc d'éviter la fraude tout en laissant la possibilité à chacun de choisir sa formation dans l'esprit du plus large accès. Il faut donc trouver l'équilibre.

M. Laménie a posé une question globale sur les effectifs, que j'ai posée également lors de mes auditions. Il est très difficile de savoir exactement combien de personnes travaillent sur le compte personnel de formation. Les équipes de France compétences comptent certes 91 personnes, mais il faut y ajouter les plus de 6 000 personnes travaillant pour la CDC et qui peuvent intervenir sur le CPF – mais ces personnes peuvent remplir d'autres missions pour la CDC. La CDC a d'ailleurs inauguré récemment une antenne à Angers dans laquelle plusieurs services sont affectés à la gestion du CPF.

De la même façon, il est difficile d'estimer combien de personnes sont affectées à la lutte contre la fraude, puisque cette compétence est partagée avec d'autres organismes et que les personnels concernés ne traquent pas que la fraude au CPF. Dans le rapport d'information, je suggère d'ailleurs de réfléchir à la création d'un GIP afin de faciliter l'échange d'informations et les mutualisations de moyens sur les différentes possibilités de lutter contre la fraude.

Pour répondre à Mme Lavarde, le nombre de certifications a diminué de 35 % entre 2022 et 2025. Cela signifie que le ménage est en train d'être fait. La fraude existe toujours, naturellement, d'où l'intérêt de maintenir les mesures qui sont destinées à la combattre. Le plafonnement à 1 500 euros, notamment, a le mérite d'écarter les formations trop coûteuses et permet de lutter contre les abus. Parmi les personnes que nous avons auditionnées, certaines nous ont signalé des annonces pour des séjours linguistiques à l'étranger qui sont clairement frauduleux : sous prétexte d'aller apprendre une langue à l'étranger, on se paye un voyage avec le CPF. Ce type de fraude est identifié et chaque cas est traité l'un après l'autre.

Le déficit de France compétences est en train d'être résorbé. Le problème tient surtout à la trésorerie de l'opérateur et au rythme d'encaissement des recettes, qui est différent du rythme de décaissement des dépenses. La direction du budget a recommandé de réinternaliser France compétences, mais son directeur est d'un avis exactement contraire. Il estime qu'avec ses 91 salariés, il dispose d'une bonne capacité d'action et que les choses seraient plus compliquées si France compétences était réinternalisée.

Monsieur Féraud, nous nous inscrivons exactement dans la logique que vous souhaitez : il s'agit de faire en sorte que la formation soit la plus accessible possible, au plus grand nombre et tout au long de la vie.

En quatre ans, le nombre de bénéficiaires du CPF est passé de 1,9 milliard d'euros à 1,2 milliard et son coût de 2,6 milliards d'euros à 1,8 milliard d'euros. J'ai chiffré dans le rapport d'information l'impact cumulé des mesures de régulation et de lutte contre la fraude à 1 milliard d'euros.

L'objectif est bien, je le répète, de réguler le système sans casser la dynamique. Pour ce faire, et c'est tout l'enjeu de mon rapport, nous visons une régulation de l'offre plutôt que de la demande. = Nous voulons prioritairement agir sur la qualité des formations et faire le ménage parmi celles qui, comme l'évoquait Mme Lavarde, ne sont pas qualitatives.

C'est le sens de ma proposition tendant à dynamiser la politique d'abondement par les entreprises, les régions, l'État ou par France Travail. En modifiant éventuellement l'ordre, c'est-à-dire en faisant passer le CPF après les abondements extérieurs, nous pourrions compenser les plafonds et aller vers des formations véritablement professionnalisantes, au service de la Nation et utiles pour nos territoires.

Monsieur Mizzon, il est toujours possible aujourd'hui d'ouvrir un organisme de formation tout à fait librement. La seule différence désormais est que, pour bénéficier des fonds publics, il faut justifier d'une certification Qualiopi. Cela doit en théorie garantir la qualité de l'organisme formateur et l'absence de fraude.

La commission a adopté les recommandations du rapporteur spécial et autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- M. Benjamin MAURICE, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- Mme Chloé BOYAVAL, conseillère parlementaire.

Direction du budget

- Mme Elise DELAÎTRE, sous-directrice de la 6ème sous-direction, en charge des finances sociales ;
- M. Julien BODIN, chef du bureau Emploi et Formation Professionnelle ;
- M. Mathias HEERS, adjoint au chef du bureau Emploi et Formation Professionnelle.

France compétences

- M. Stéphane LARDY, directeur général ;

Caisse des dépôts et consignations

- Mme Gwenola MARTIN, directrice de la formation professionnelle ;
- Mme Cécile RIGOLE, responsable du service partenariats et gouvernance ;
- Mme Giulia CARRE, directrice des relations institutionnelles.

Les acteurs de la compétence

- Mme Claire KHECHA, déléguée générale ;
- M. Geoffroy VIGNOLES, directeur Droit et Économie.

M. Antoine FOUCHER, président de Quintet conseil.

Table ronde des opérateurs de compétences

L'AFDAS

- M. Thierry TEBOUL, directeur général.

AKTO

- Mme Valérie SORT, directrice générale.

OPCO 2i

- Mme Stéphanie LAGALLE-BARANES, directrice générale.

OCAPIAT

- M. Éloi SCHNEIDER, secrétaire général OCAPIAT ;
- M. Jonathan EMSELLEM, directeur général OCAPIAT.

OPCO Mobilités

- M. Denis SCHIRM, président d'OPCO Mobilités ;
- Mme Nathalie CARRA-MASSINI, directrice Synergies et Performance.

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
AXE N° 1 – AMÉLIORER LA RÉGULATION DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION				
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.	État, CDC, France compétences, DGCCRF, ONAF, Tracfin	Dès 2026	Convention
2	À l'avenir, réguler en priorité l'offre de formation afin d'en améliorer la qualité.	DB, DGEFP, France compétences, CDC		Bonne pratique
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 demeureront exemptés les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires d'un co-financement.	DGEFP, DB, CDC	À compter de 2027	Loi de finances

AXE N° 2 – METTRE EN PLACE UNE VÉRITABLE POLITIQUE D'ABONDEMENTS VOLONTAIRES DU CPF				
5a	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.	DGEFP, CDC	Dès 2026	Loi ordinaire ou loi de finances, décret
5b	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 ;	DGEFP, DB	Dès 2026	Lois de finances, décret
5c	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.	Gouvernement, Parlement	À compter de 2027	Loi de finances

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.	DGEFP, DB, France compétences	Au retour à l'équilibre de France compétence	Loi de finances
---	--	-------------------------------	--	-----------------