

... le projet de loi de finances pour 2026

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Olivier PACCAUD, rapporteur spécial, Sénateur de l’Oise

1. UN BUDGET RELATIVEMENT STABLE MAIS UN SCHÉMA D'EMPLOIS EN HAUSSE

A. UNE HAUSSE DE 1,1 % DES CRÉDITS DE LA MISSION

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » s’élèvent en PLF 2026 à **64,49 milliards d’euros en crédits de paiement (CP) et 64,46 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE)** hors contribution au CAS « Pensions », soit une progression de 0,26 % par rapport à 2025 et de 18,8 % (+ **12,13 milliards d’euros**) par rapport à 2019.

En y incluant la contribution au CAS « Pensions », la mission atteint **89,62 milliards d’euros en AE et 89,64 milliards d’euros en CP, soit une hausse de 1,1 % correspondant à 969,4 millions d’euros en AE et à 1 milliard d’euros en CP.**

Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire »,
y compris CAS « Pensions

(en millions d’euros et en pourcentage)

Intitulé du programme		2023		2024		2025	2026	évolution PLF 2026/ LFI 2025 (%)	évolution PLF 2026/LFI 2025 (volume)	évolution PLF 2026/ exécution 2024 (%)
		prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	prévision en loi de finances initiale			
143 – Enseignement technique agricole	AE	1 595,4	1 552,6	1 697,4	1 682,8	1 714,7	1 733,8	1,1%	19,0	2,0%
	CP	1 595,5	1 551,7	1 695,7	1 681,6	1 712,2	1 714,8	0,2%	2,6	2,0%
139 – Enseignement privé du premier et du second degrés	AE	8 468,1	8 425,6	9 035,3	8 939,8	8 918,2	8 874,5	-0,5%	- 43,7	-0,7%
	CP	8 468,1	8 424,8	9 035,3	8 939,4	8 918,2	8 874,5	-0,5%	- 43,7	-0,7%
140 – Enseignement scolaire public du premier degré	AE	25 667,2	25 470,0	26 843,0	26 689,1	27 469,5	27 909,4	1,6%	439,9	4,6%
	CP	25 667,2	25 455,7	26 843,0	26 685,5	27 469,5	27 911,9	1,6%	442,4	4,6%
141 – Enseignement scolaire public du second degré	AE	36 455,9	36 345,1	38 424,6	38 247,9	39 453,7	40 007,9	1,4%	554,2	4,6%
	CP	36 455,9	36 343,2	38 424,6	38 247,3	39 453,7	40 007,9	1,4%	554,2	4,6%
214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale	AE	2 910,9	2 753,8	2 966,0	3 071,1	2 987,2	3 023,1	1,2%	35,8	-1,6%
	CP	2 757,2	2 784,3	2 894,3	2 909,8	2 968,0	3 056,2	3,0%	88,1	5,0%
230 – Vie de l'élève	AE	7 453,2	7 445,6	7 971,0	7 933,4	8 110,3	8 074,5	-0,4%	- 35,8	1,8%
	CP	7 453,2	7 468,4	7 941,0	7 933,9	8 120,3	8 078,8	-0,5%	- 41,6	1,8%
Total	AE	82 550,7	81 992,7	86 937,3	86 564,2	88 653,7	89 623,2	1,1%	969,4	3,5%
	CP	82 397,1	82 028,1	86 833,9	86 397,5	88 642,0	89 644,0	1,1%	1 002,0	3,8%

Source : commission des finances d’après les documents budgétaires

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ne sont plus le 1^{er} poste de dépenses du budget général de l’État en AE, hors remboursements et dégrèvements, mais sont désormais dépassés par la mission « Défense ».

Malgré une amélioration de la prévision des crédits liés à la formation, devenues conformes à la prévision, d’autres difficultés de budgétisation persistent, notamment, concernant l’action 5 « enseignement post-baccalauréat en lycée » du programme 141 « enseignement scolaire public du second degré ». En 2024, la sous-consommation s’est élevée à 1,1 milliard d’euros. Il est urgent de poursuivre les efforts de sincérisation de la maquette. Le rapporteur a proposé d’adopter un amendement en ce sens.

B. LA CRÉATION DE 5 440 EMPLOIS EN RAISON DE LA RÉFORME DE LA FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS

Un point particulièrement marquant du budget de la mission « Enseignement scolaire » en 2026 est la hausse du plafond d'emploi des enseignants. Ce sont en effet **5 440 postes qui vont être créés, dont 7 938 équivalents temps plein (ETP) de stagiaires en formation**, en raison de la réforme de la formation initiale. Près de 1 200 emplois d'AESH sont également créés, quand 2 373 ETP d'enseignants du premier degré et 1 645 ETP d'enseignants du second degré sont supprimés, en raison de l'évolution démographique des élèves.

Évolution du schéma d'emplois en 2026

(en ETP)

En ETP	Sorties prévues	dont départs en retraite	Entrées prévues	Schéma d'emploi pour 2026
Enseignants du premier degré	13 922	7 111	11 549	- 2 373
Enseignants du second degré	14 920	7 901	13 275	- 1 645
Enseignants stagiaires	22 765		30 703	7 938
Personnels d'encadrement	1 360	675	1 400	40
Personnels éducatifs et médicaux sociaux	1 628	790	1 828	200
Personnels administratifs, techniques et de service	2 993	1 654	3 043	50
Assistants d'éducation (AED)				-
Accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH)			1 200	1 200
Personnels de la jeunesse et des sports	57		47	- 10
Enseignants de l'enseignement agricole	1 076	100	1 106	30
Personnels administratifs et techniques de l'enseignement agricole (catégorie A)	205	30	215	10
Personnels administratifs et techniques de l'enseignement agricole (catégories B et C)	197	25	197	-
Total	59 123	18 286	64 563	5 440

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

2. L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DU NOMBRE D'ÉLÈVES, UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR L'ÉDUCATION NATIONALE

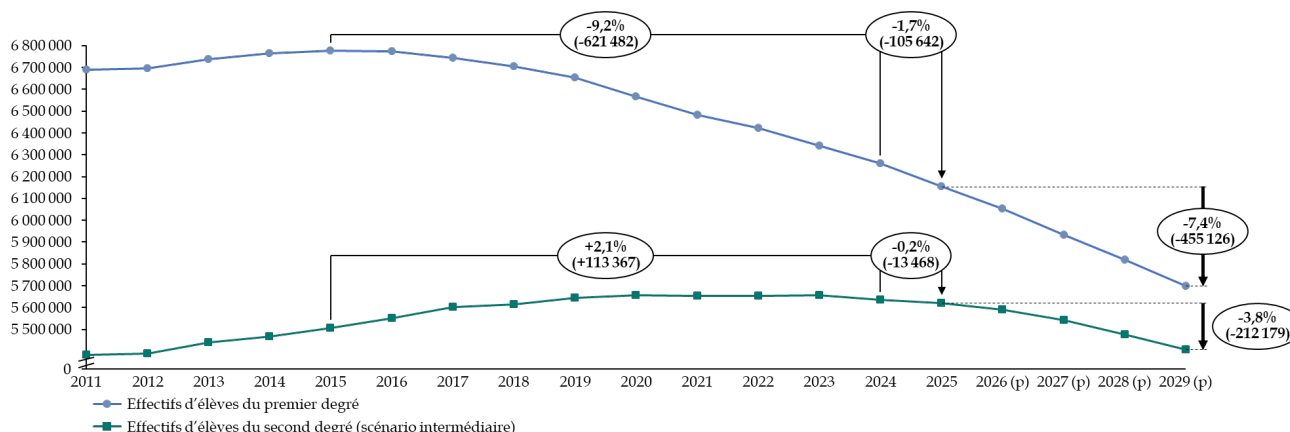
A. UNE BAISSSE DE 660 000 ÉLÈVES D'ICI À 2029

1. Une accélération de la diminution du nombre d'élèves

Ainsi, entre 2015 et 2025, **le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré a baissé de 9,2 %**, représentant près de 621 482 élèves scolarisés en moins. **Cette baisse s'accroîtra fortement : entre 2025 et 2029, les effectifs d'élèves diminueront de 7,4 %, représentant 455 126 élèves en moins.**

Dans le second degré, les effectifs ont augmenté de 2,1 % entre 2015 et 2025, sous l'effet de l'entrée au collège des enfants nés entre 1999 et 2001. **La tendance s'inverse toutefois depuis 2024, en répercussion de la baisse déjà constatée d'élèves dans le premier degré.** Entre 2024 et 2025, le second degré perd déjà 13 468 élèves. **Il devrait y avoir près de 212 179 élèves en moins entre 2025 et 2029 selon les projections, soit une perte de 3,8 %.**

Évolution du nombre d'élèves scolarisés dans le premier et le second degré entre 2011 et 2029



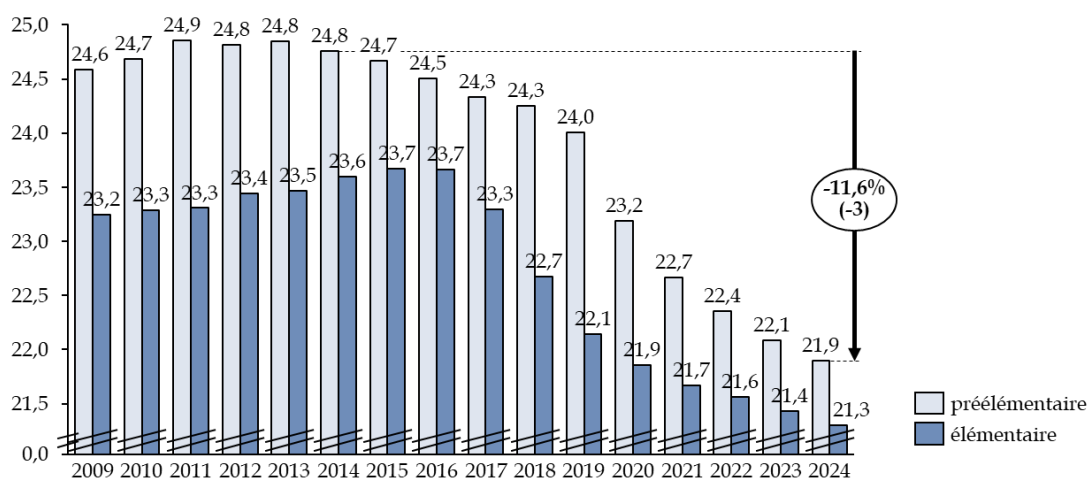
Note : les estimations datent de mars 2025, et ont été mises à jour en octobre 2025 avec les données de la rentrée 2025. Elles comprennent les établissements publics et privés sous contrats.

Source : commission des finances d'après la DEPP

2. Une amélioration des taux d'encadrement

Même s'ils demeurent plus élevés que ceux des autres pays, **les taux d'encadrement des élèves des écoles françaises connaissent une nette amélioration ces dernières années**, sous l'effet conjugué de la baisse démographique et du dédoublement des classes de grande section de maternelle, de CP et de CE1, mis en œuvre à partir de 2017.

Évolution du nombre moyen d'élèves par classe en France dans le premier degré, entre 2009 et 2024



Source : commission des finances d'après la DEPP

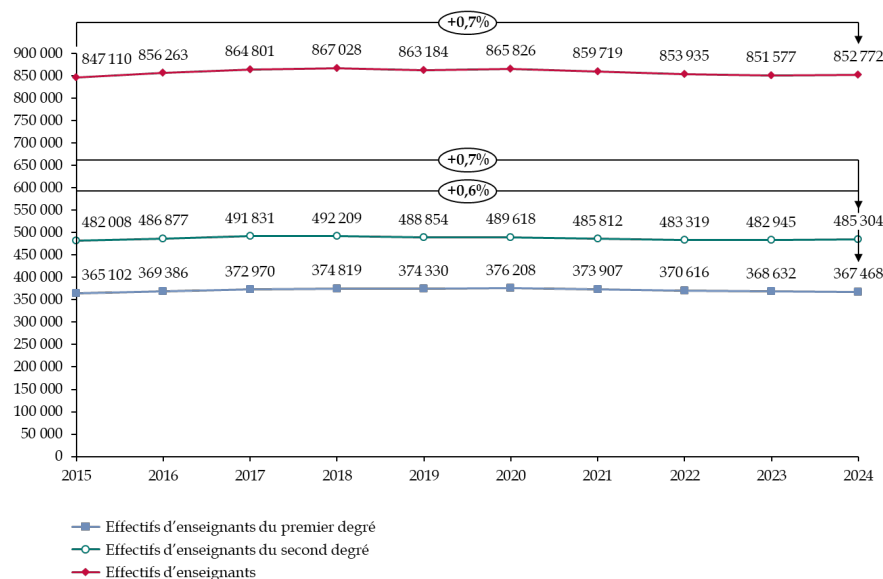
Pour le second degré, **au collège en 2023, le taux d'encadrement est de 14,7 élèves par enseignant**, soit un taux moins favorable qu'en Allemagne (13,0), qu'au Japon (12,6) ou qu'au Portugal (9,7), mais plus favorable qu'au Royaume-Uni (17,0) et identique à celui des États-Unis.

3. Des effectifs d'enseignants demeurés stables

Les effectifs des enseignants sont relativement stables entre 2015 et 2024. Ainsi, le nombre d'enseignants du premier degré, public et privé sous contrat confondus, **a augmenté de 0,6 %**, représentant 2 366 emplois supplémentaires. **Dans le même temps, les effectifs des élèves ont diminué de 7,6 % dans le premier degré.**

Dans le second degré, le nombre d'enseignants a augmenté de 0,7 %, représentant une hausse de 3 296 emplois.

Évolution des effectifs d'enseignants du premier et du second degré public entre 2015 et 2024



Note : il s'agit des effectifs physiques d'enseignants en emploi au 1er novembre de l'année considérée.

Source : commission des finances d'après la DEPP

Or, en considérant le plafond d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) de la loi de finances initiale, qui s'élève pour les enseignants à **839 679 ETPT**, une application stricte de l'évolution démographique du nombre d'élèves, en baisse de 1 %, aurait dû conduire à la **suppression de 9 415 ETP** pour 2026.

La baisse proposée par le présent PLF de 4 018 ETP d'enseignants est donc moitié plus faible que la reprise démographique prévue, d'autant qu'aucune suppression de postes n'a été opérée en loi de finances initiale pour 2025, malgré la proposition du Sénat en la matière.

Pourtant, si l'évolution démographique avait été appliquée strictement, ce sont 8 243 ETP d'enseignants qui auraient été supprimés en 2025, et donc au total **17 473 ETP entre 2024 et 2026**.

Le rapporteur a proposé de supprimer 4 000 emplois d'enseignants supplémentaires, soit un total de 8 018 ETP supprimés afin de répercuter pour moitié l'évolution démographique. Un amendement d'économie de 75 millions d'euros, représentant le coût de 2 000 emplois, soit la moitié de la suppression d'emplois souhaitée, est proposé. L'objectif est de contribuer au redressement des comptes publics, tout en dégagant des marges de manœuvre budgétaire nécessaires pour améliorer la rémunération des enseignants.

Évolution simulée du nombre d'enseignants en cas d'application stricte des taux d'évolution démographique des élèves

(en ETP)

	2024	2025		2026	
	Nombre réalisé d'ETP d'enseignants	Evolution des effectifs des élèves entre 2024 et 2025	Diminution simulée d'ETP	Evolution des effectifs des élèves entre 2024 et 2026	Diminution simulée d'ETP
Total	814 950	-1,0%	- 8 243,00	-2%	- 17 473,46
Premier degré	347 664	-1,7%	- 5 967,25	-3,4%	- 11 920,49
Second degré	467 286	-0,2%	- 1 119,63	-0,8%	- 3 521,75

Source : commission des finances d'après la DEPP

B. DES SALAIRES ENSEIGNANTS ENCORE INSUFFISANTS, SURTOUT EN MILIEU DE CARRIÈRE

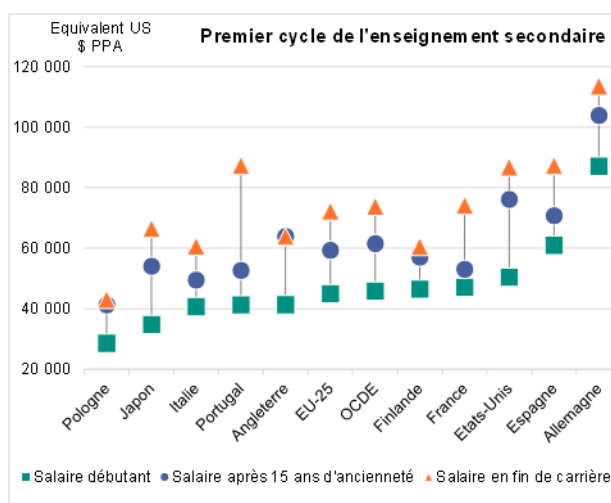
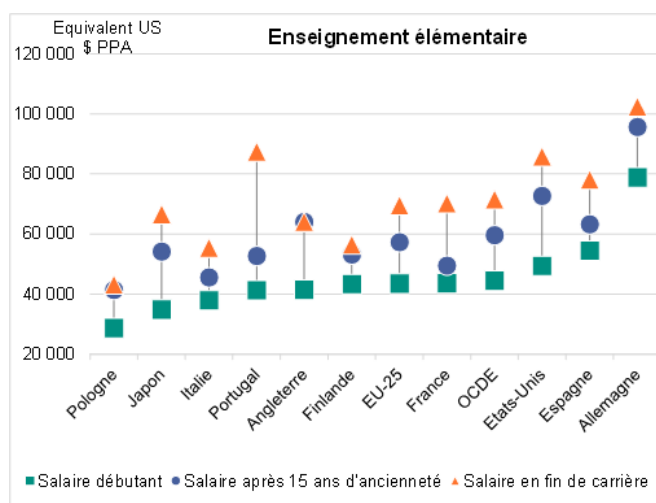
Suivre l'évolution du nombre d'élèves en diminuant le nombre d'enseignants de manière raisonnée permettra, à terme, de **dégager des marges budgétaires**, lesquelles pourraient notamment permettre de revaloriser les rémunérations des enseignants, actuellement insuffisantes, notamment en **milieu de carrière**.

L'augmentation des salaires des enseignants au cours de la carrière est en effet très faible entre la première et la 15^{ème} année de sa carrière. Ainsi, un professeur certifié voit sa rémunération augmenter de seulement 12,4 % entre la première et la 10^{ème} année, et un professeur des écoles de 11,6 %.

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, l'écart de rémunération est de près de 10 000 dollars par an en parité de pouvoir d'achat avec la moyenne de l'Union européenne.

Salaires statutaires des enseignants dans les pays de l'OCDE dans l'enseignement élémentaire public et au collège en 2023-2024

(en dollars et en parité de pouvoir d'achat)



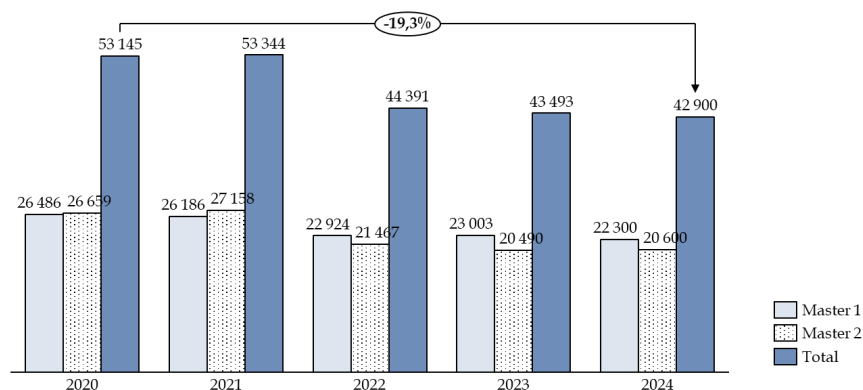
Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2025

3. DES POLITIQUES RÉCENTES AMBITIEUSES ET COÛTEUSES

A. LA RÉFORME DE LA FORMATION INITIALE, UNE RÉFORME AMBITIEUSE AU COÛT IMPORTANT

La formation initiale des enseignants est actuellement assurée par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPE), qui préparent au master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF).

Évolution des effectifs d'enseignants en master MEEF entre 2020 et 2024



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les effectifs d'étudiants en master MEEF ont diminué de près de 20 % en 4 ans, ce qui témoigne de la perte continue d'attractivité de la profession enseignante.

La réforme envisagée a donc pour but **de redonner de l'attractivité à un métier** qui en manque, en recrutant les personnels dès la fin de la licence 3 et en les rémunérant pendant leurs années d'études, à hauteur de 1 400 euros la 1^{ère} année, et de 1 800 euros mensuels la seconde année. En contrepartie, les enseignants s'engagent à exercer leur métier pendant 4 ans minimum.

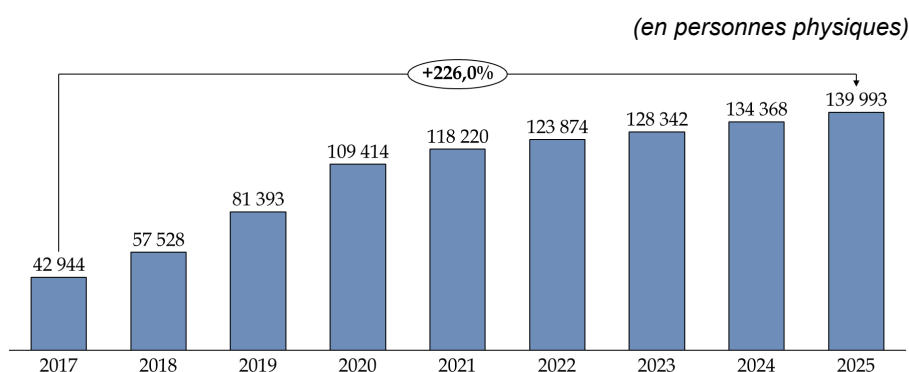
Le coût de la réforme s'élève à 88 millions d'euros pour 2026 puis à **265 millions d'euros** en année pleine.

B. L'ÉCOLE INCLUSIVE, UNE POLITIQUE À REVOIR POUR LA RENDRE SOUTENABLE BUDGÉTAIREMENT

Depuis la loi pour l'égalité des droits et des chances du 11 février 2005, **près de 266 000 élèves en situation de handicap supplémentaires ont été scolarisés**.

Le **nombre d'accompagnants d'élèves** en situation de handicap (AESH) a été **multiplié par 3,2 entre 2017 et 2025**, représentant 139 993 personnes en 2025.

Évolution du nombre d'AESH entre 2017 et 2025



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Le budget consacré à l'école inclusive est de 4,74 milliards d'euros au PLF 2026, soit un montant supérieur de 25 % par rapport à 2022.

Des **pôles d'appui à la scolarité (PAS)** ont été mis en œuvre dans certains territoires. A la rentrée 2025, près de 500 PAS ont été déployés, et à la rentrée 2026 ce serait 1 000 de plus. Les PAS doivent apporter une réponse de premier niveau pour la scolarisation des élèves à besoins particuliers, en amont de la notification d'accompagnement spécialisé émise par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH).

Enfin, le rapporteur a proposé de déposer trois amendements, visant à réduire les subventions des opérateurs de la mission : l'ONISEP à hauteur de 5 millions d'euros, le CNED à hauteur de 15 millions d'euros et le Réseau Canopé, pour 20 millions d'euros.

Réunie le 29 octobre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par cinq amendements de crédits minorant ses crédits de 1,2 milliard d'euros.



Olivier PACCAUD
Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe Les Républicains)
de l'Oise

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28