RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SÉNAT

COMMISSION
DES
FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Examen par la commission des finances le mercredi 28 octobre 2026

Rapporteur spécial :

M. Olivier PACCAUD

SOMMAIRE

Pages

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION 7

A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE TOUJOURS INCHANGÉE..... 7

B. UNE HAUSSE DE 1,2 MILLIARD D'EUROS DES DÉPENSES, LIÉES AUX ÉVOLUTIONS TENDANCIELLES DE LA MASSE SALARIALE 8

1. Une augmentation des crédits de près d'un milliard d'euros hors financement des retraites des fonctionnaires et sans le chiffrage, encore non disponible, des annonces gouvernementales faites en réponse à la crise lycéenne. (CAS « Pensions ») *8*

2. Une hausse des dépenses liées largement à la structure de la masse salariale et à des politiques publiques préexistantes.....*10*

3. Une hausse des crédits différenciée selon les programmes *13*

4. Une amélioration de la budgétisation des crédits liés à la formation des enseignants et à l'enseignement post-baccalauréat à saluer.....*14*

C. POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE, L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE N'EST PLUS QUE LE DEUXIÈME POSTE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT, DERRIÈRE LA MISSION « DÉFENSE »..... 16

1. Les autorisations d'engagement de la mission « Défense » plus élevées que celles de la mission « Enseignement scolaire ».....*16*

2. Une hausse de 3,6 milliards d'euros des crédits de la mission depuis 2019, hors inflation ..*17*

D. UNE PRISE EN COMPTE PLUS QUE MODÉRÉE DE LA DIMINUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES..... 19

1. La création de 3341 postes d'enseignants stagiaires, en raison de la réforme de la formation initiale.....*19*

2. Une suppression peu ambitieuse de 1 588 ETP d'enseignants.....*22*

II. LA BAISSE DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR FINANCER DES PRIORITÉS DE L'ÉDUCATION NATIONALE..... 24

A. UNE DIMINUTION DRASTIQUE DE 1,5 MILLION D'ÉLÈVES D'ICI À 2035 24

1. Une baisse de 21 % de la natalité en 9 ans.....*24*

2. D'ici à 2035, la perte de 800 000 élèves dans le premier degré….....*25*

3. …et de 700 000 élèves dans le second degré.....*27*

B. DES TAUX D'ENCADREMENT EN AMÉLIORATION.....29

1. Un nombre d'élèves par classe du premier degré relativement proche des moyennes européennes.....*29*

2. Un nombre encore élevé d'élèves par enseignant dans le secondaire *32*

3. La diminution des effectifs d'élèves et d'enseignants, un enjeu à traiter en particulier pour la ruralité.....*34*

C. LA BAISSE DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ POUR LES POLITIQUES DE L'ÉDUCATION NATIONALE 36
1. Des effectifs d'enseignants stables depuis 2015 36
2. Une méthode ministérielle prometteuse de construction des classes de demain avec les territoires 38
3. Une diminution des emplois d'enseignants nettement moins importante que la baisse démographique des élèves 39
4. La baisse démographique, un levier pour permettre une indispensable amélioration des résultats scolaires français 41

III. MALGRÉ DES EFFORTS DE REVALORISATION ENTRE 2022 ET 2025, DES RÉMUNÉRATIONS DES ENSEIGNANTS INSUFFISANTES 42

A. LES DÉPENSES LIÉES AU PERSONNEL ENSEIGNANT, PRINCIPAL POSTE DE DÉPENSE DE LA MISSION 42
1. Près d'1,2 million de personnes rémunérées, dont 860 000 enseignants 42
2. Une hausse des dépenses de personnels depuis 2019 46
3. Un effort budgétaire incontestable et stabilisé depuis 2025 pour améliorer les rémunérations des personnels 47

B. UN DÉFICIT FORT D'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER LIÉ AUX RÉMUNÉRATIONS QUI RESTENT TROP FAIBLES 49
1. Des difficultés structurelles de recrutement malgré la réforme de la formation initiale 49
2. Des rémunérations des enseignants insuffisantes par rapport aux moyennes internationales, en particulier pour les milieux de carrière 53
3. Une stabilisation de la part des heures supplémentaires et du Pacte enseignant dans la rémunération des enseignants 63

IV. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL 68

A. UNE RÉPONSES POSSIBLE À L'UNE DES REVENDICATION DES LYCÉENS : L'AMÉLIORATION DU REMPLACEMENT DES ENSEIGNANTS 68
1. Un nombre en hausse d'heures de cours non assurées 68
2. Des effectifs d'enseignants remplaçants en hausse, après des années de baisse 69
3. Utiliser la baisse démographique pour renforcer les effectifs des enseignants remplaçants 72

B. LA FORMATION INITIALE, UNE RÉFORME COÛTEUSE MAIS À L'AMBITION LOUABLE 74
1. Une diminution des effectifs des étudiants du master d'enseignement qui justifiait une réforme d'ampleur 74
2. Une réforme susceptible d'améliorer l'attractivité du métier d'enseignant 75
3. Des premiers résultats encourageants, mais à manier avec précaution pendant les années de mise en œuvre de la réforme 76

C. L'ÉCOLE INCLUSIVE, UN MODÈLE À REPENSER EN PROFONDEUR POUR AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ DES APPRENTISSAGES 77
1. Une hausse continue du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés 77
2. Un budget de 4,82 milliards d'euros consacrés à l'école inclusive 80
3. Un renforcement insoutenable budgétairement des moyens humains 81
4. Une politique de l'inclusion scolaire à repenser 85

D. L'ÉDUCATION PRIORITAIRE : REVOIR LA CARTE, UNE URGENCE 87

E. UNE INDISPENSABLE RATIONALISATION DES OPÉRATEURS DE L'ÉDUCATION NATIONALE 87

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 91

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, le rapporteur spécial a obtenu 100 % des réponses de la part du ministère de l'éducation nationale, mais 0 % du ministère de l'agriculture.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE TOUJOURS INCHANGÉE

La mission « Enseignement scolaire » comporte **six programmes** :

- le programme 140 – « **Enseignement scolaire public du premier degré** » ;

- le programme 141 – « **Enseignement scolaire public du second degré** » ;

- le programme 230 – « **Vie de l'élève** » ;

- le programme 139 – **« Enseignement privé du premier et du second degrés** » ;

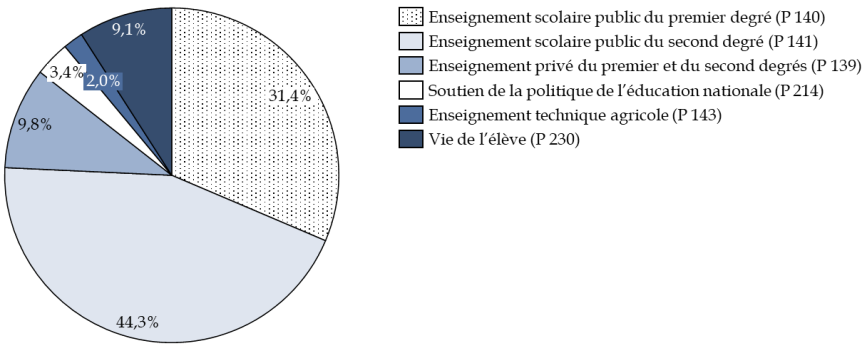
- le programme 214 – « **Conduite et soutien des politiques de l'enseignement, de la recherche, de la jeunesse, de la vie associative et des sports** », en remplacement de « **Soutien de la politique de l'éducation nationale** ». Ce changement d'intitulé vise à mieux retranscrire les objectifs du programme, notamment depuis le rattachement du périmètre Jeunesse et Sports au secrétariat général commun ;

- le programme 143 – « **Enseignement technique agricole** ».

Leur ampleur budgétaire est néanmoins extrêmement inégale, dans la mesure où **le budget du programme 141 est près de 23 fois supérieur à celui du programme 143**. À eux seuls, les programmes 140 et 141 représentent près de **75,7 % des dépenses de la mission**, contre seulement respectivement 3,4 % et 2 % pour les programmes 214 et 143.

Part des différents programmes dans les dépenses de la mission dans le projet de loi de finances pour 2027

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. UNE HAUSSE DE 1,2 MILLIARD D'EUROS DES DÉPENSES, LIÉES AUX ÉVOLUTIONS TENDANCIELLES DE LA MASSE SALARIALE

1. Une augmentation des crédits de près d'un milliard d'euros hors financement des retraites des fonctionnaires et sans le chiffrage, encore non disponible, des annonces gouvernementales faites en réponse à la crise lycéenne. (CAS « Pensions »)

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent en PLF 2027, à structure courante, à **65,422 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 65,532 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », contre respectivement 64,44 milliards d'euros et 64,46 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2026.

Cela correspond à une **hausse de 982 millions d'euros** en AE et de **1,07 milliard d'euros en CP**, soit une progression de respectivement 1,5 % et 1,6 % par rapport à 2026 et de 25 % (soit **+ 13,2 milliards d'euros en CP**) par rapport à 2019.

En y incluant la contribution au CAS « Pensions », la mission atteint **90,75 milliards d'euros en AE et 90,86 milliards d'euros en CP, soit une hausse de respectivement 1,3 % et 1,4 % correspondant à 1,15 milliard d'euros en AE et à 1,24 milliard d'euros en CP.** Le montant des crédits correspondant à la contribution du ministère de l'Éducation nationale au CAS « Pensions » passe de **25,16 milliards d'euros en LFI 2026 à 25,33 milliards d'euros au PLF 2027 (+ 3,3 %)**.

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

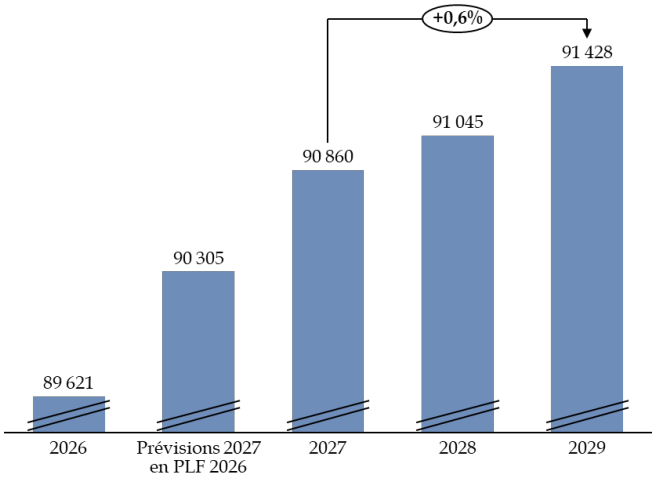
Intitulé du programme		2024		2025		2026	2027			
		prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	prévision en loi de finances initiale	évolution PLF 2027/ LFI 2026 (%)	évolution PLF 2027/LFI 2026 (volume)	évolution PLF 2027/ exécution 2025 (%)
143 – Enseignement technique agricole	AE	1 697,4	1 682,8	1 714,7	1 687,3	1 748,7	1 772,6	1,4%	24,0	4,9%
	CP	1 695,7	1 681,6	1 712,2	1 688,3	1 729,9	1 771,9	2,4%	41,9	4,9%
139 – Enseignement privé du premier et du second degrés	AE	9 035,4	8 939,8	8 918,2	8 811,3	8 870,7	8 939,7	0,8%	69,0	1,5%
	CP	9 035,4	8 939,4	8 918,2	8 812,2	8 870,6	8 939,6	0,8%	69,0	1,4%
140 – Enseignement scolaire public du premier degré	AE	26 879,0	26 689,1	27 469,8	27 346,3	27 909,7	28 525,0	2,2%	615,3	4,3%
	CP	26 879,0	26 685,5	27 469,8	27 358,5	27 912,1	28 525,0	2,2%	612,8	4,3%
141 – Enseignement scolaire public du second degré	AE	38 428,2	38 247,9	39 455,4	38 972,8	40 001,7	40 283,7	0,7%	282,1	3,4%
	CP	38 428,2	38 247,3	39 455,4	38 974,2	40 001,6	40 283,7	0,7%	282,1	3,4%
214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale	AE	2 957,2	3 071,1	2 994,8	2 914,8	3 012,7	2 984,5	-0,9%	- 28,2	2,4%
	CP	2 885,4	2 909,8	2 975,6	2 963,8	3 046,0	3 087,2	1,4%	41,3	4,2%
230 – Vie de l'élève	AE	8 131,0	7 933,4	8 111,8	7 957,6	8 056,8	8 245,2	2,3%	188,4	3,6%
	CP	8 101,0	7 933,9	8 121,8	7 949,0	8 060,7	8 252,5	2,4%	191,8	3,8%
Total	**AE**	**87 128,2**	**86 564,2**	**88 664,8**	**87 690,2**	**89 600,2**	**90 750,7**	**1,3%**	**1 150,5**	**3,5%**
	CP	**87 024,7**	**86 397,5**	**88 653,1**	**87 745,9**	**89 621,0**	**90 859,9**	**1,4%**	**1 238,9**	**3,5%**

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les moyens de la mission se stabilisent y compris au cours des prochaines années, la croissance devant être limitée à 0,2 % dès l'année prochaine, CAS « Pensions » inclus, et à 0,6 % d'ici à 2029.

Évolution pluriannuelle prévisionnelle de la mission « Enseignement scolaire »

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Ces prévisions peuvent sembler optimistes, en particulier **dans le contexte d'une inflation anticipée par le Gouvernement à 2,1 % en 2026**.

Des annonces en réponse à la crise lycéenne le 26 octobre

Suite aux manifestations des lycéens en septembre et octobre 2026, le Gouvernement a annoncé des réformes le 26 octobre, dont le chiffrage n'a pas encore été communiqué au rapporteur. En particulier, le Gouvernement prévoit :

- l'augmentation de 1 200 emplois d'enseignants du second degré, en vue de plafonner le nombre d'élèves des classes de seconde à 28 dans les 50 % de lycées les plus défavorisés en 2027, puis dans l'ensemble des lycées en 2028 ;

- la création de 200 emplois supplémentaires de psychologues ;

- la refonte de la plateforme Parcoursup d'ici à 2028, en vue d'en améliorer la transparence, réforme qui n'aura sans doute qu'un impact budgétaire faible ;

- le plafonnement des combinaisons d'options possibles au lycée général et technologique, en vue d'alléger les emplois du temps ;

- le déblocage de 4 milliards d'euros pour le bâti scolaire au lycée, *via* le Fonds vert et des prêts de la Caisse des dépôts, soit des outils ne relevant pas de la présente mission.

Seules les annonces de création de postes sont véritablement susceptibles d'impacter l'équilibre budgétaire de la mission.

Le rapporteur relève concernant le plafonnement des classes de seconde à 28 élèves que cette réforme concerne très peu la filière professionnelle. En effet, 77,8 % des classes professionnelles comptent moins de 24 élèves, et 90,5 % d'entre elles moins de 29 élèves. En revanche, dans les filières générales et technologiques, à la rentrée 2025, 77,4 % des classes de second générale et technologique comptaient plus de 29 élèves, soit environ 13 800 classes. Il est toutefois à ce stade difficile d'évaluer si les annonces de création de postes vont vraiment pouvoir permettre de réaliser la promesse gouvernementale de plafonnement.

Source : commission des finances

2. Une hausse des dépenses liées largement à la structure de la masse salariale et à des politiques publiques préexistantes

Au total, l'évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » est liée :

- pour un montant de **168 millions d'euros**, à la hausse de la **contribution au CAS « Pensions »** ;

- à **l'augmentation du schéma d'emplois** (voir *infra*), représentant **88 millions d'euros** ;

- dans une très faible mesure, aux **mesures de revalorisation générale et catégorielle** (voir *infra*), soit une hausse de **25 millions d'euros** ;

- au **glissement vieillesse technicité** (GVT), pour un montant de **419 millions d'euros** ;

- à la prise en charge sur une année pleine de la **protection sociale complémentaire** (PSC), devenue obligatoire au 1er mai 2026, pour un montant de **223 millions d'euros** ;

- à la CDIsation des **assistants d'éducation** (AED), pour un montant de **84,2 millions d'euros** ;

- aux **autres dépenses de personnel** (dont la prime de fidélisation pour l'exercice en Seine-Saint-Denis), pour un montant de **20 millions d'euros** ;

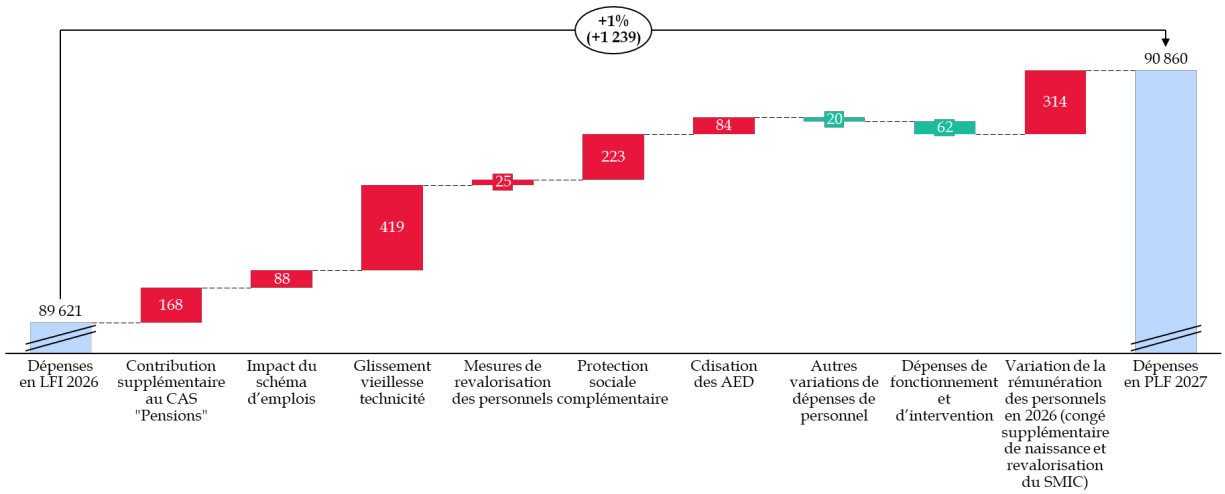
- à la baisse de **62 millions d'euros** des dépenses hors titre 2, dont 133 millions d'euros pour la requalification des emplois d'AED vers le titre 2 ;

- aux **évolutions salariales ayant eu lieu en 2026 sans avoir été budgétées en LFI**, dont la prise en charge du **congé supplémentaire de naissance** et la revalorisation du SMIC en juin 2026, qui aurait conduit à augmenter certains salaires, notamment des accompagnants d'élèves en situation de handicap, d'après les explications fournies au rapporteur par le ministère. **Le rapporteur s'interroge quand même sur ces dépenses, dont l'origine ne fait l'objet d'aucune explication dans le projet annuel de performances. De plus, le congé supplémentaire de naissance a été créé en loi[1] de financement de la sécurité sociale pour 2026, et son financement pour 2026 aurait donc pu être anticipé par le Gouvernement en LFI.**

[1] *LOI n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.*

Décomposition de l'évolution des dépenses de la mission « Enseignement scolaire » entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en CP et en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les crédits hors titre 2 inscrits au PLF 2027 s'élèvent, en CP et à structure courante, à 5 102 millions d'euros contre 5 164 millions d'euros en LFI 2026, soit une diminution de 1,2 %, après la baisse de 2 % constatée entre 2025 et 2026.

Un grand nombre d'emplois permanents d'assistants d'éducation (AED) demeurent non comptabilisés dans les plafonds d'emplois de la mission et relèvent des dépenses « hors T2 » du programme 230. Or, la politique de transformation des contrats de droit public de trois ans, renouvelable une fois en contrat à durée indéterminée (CDI) pour les AED, conformément à la loi[1] du 16 décembre 2022, conduit à **l'intégration massive d'AESH dans les plafonds d'emplois de la mission** et contribue par conséquent à la baisse faciale des crédits hors dépenses de personnels, en partie par redéploiement des crédits depuis le titre 2, à hauteur de 128 millions d'euros entre 2026 et 2027. Ce sont 2 700 équivalents temps pleins travaillés d'AED (ETPT) qui doivent donc être transférés vers le titre 2.

En excluant ce mouvement de périmètre, **les crédits « hors titre 2 » progressent de 20 millions d'euros, notamment en raison de la hausse de la rémunération des AED de 79 millions d'euros, compte tenu de l'augmentation du SMIC en 2026**. De même, les dépenses informatiques progressent de 13 millions d'euros, pour améliorer la résistance des systèmes face aux cyberattaques. Les crédits immobiliers, hors constructions scolaires, progressent également de 18 millions d'euros en CP notamment pour poursuivre le regroupement des sites d'administration centrale à Gentilly.

[1] *Loi n° 2022-1574 du 16 décembre 2022 visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation (AED).*

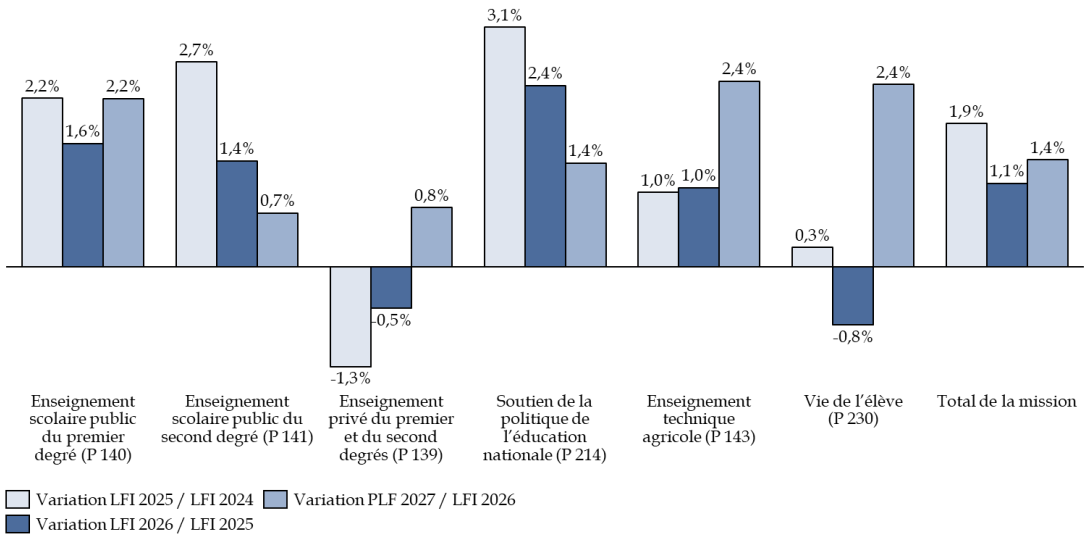
En excluant la réforme liée à la formation des enseignants (voir *infra*), ce projet de loi de finances ne porte aucune réforme d'ampleur expliquant la hausse de 1,2 milliard d'euros. La hausse des dépenses est liée à la contribution au CAS « Pensions », au glissement vieillesse-technicité et à la mise en œuvre de la protection sociale complémentaire à 65 %.

3. Une hausse des crédits différenciée selon les programmes

La hausse constatée des crédits de la mission n'est pas reflétée de la même façon par tous les programmes. Ainsi, les programmes 230 « Vie de l'élève », 143 « Enseignement technique agricole » et 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » augmentent de 2,4 % et 2,2 % respectivement par rapport à 2026, alors que le programme 141« Enseignement public du second degré » ne gagne que 0,7 % de crédits.

Taux annuel d'évolution du montant des crédits demandés par programme, CAS « pensions » inclus, en 2025, 2026 et 2027

(en pourcentage et en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Concernant le **programme 140 « Enseignement public du premier degré », l'augmentation de 612,8 millions d'euros** de crédits de paiement est, elle aussi, largement liée au glissement vieillesse-technicité, à la revalorisation du SMIC, au congé supplémentaire de naissance et à l'augmentation de la contribution au CAS « Pensions ».

La hausse des crédits du **programme 141 « Enseignement public du second degré »** de **295,6 millions d'euros** s'explique largement par l'évolution du glissement vieillesse-technicité (+ 164,5 millions d'euros) et dans une moindre mesure par la mise en œuvre de la PSC (+ 98,3 millions d'euros).

Le **programme 230 « Vie de l'élève »** gagne **191,8 millions d'euros** en CP, en raison de la création d'emplois d'AESH en 2027 et de l'extension en année pleine des recrutements pour 2026 (+ 48,3 millions d'euros), de la revalorisation du SMIC en 2026 et de la mise en œuvre du congé supplémentaire de naissance.

La hausse de crédits de 69 millions d'euros sur le programme 139 « Enseignement privé » est liée dans une large mesure au glissement vieillesse-technicité (+ 51,5 millions d'euros).

Quant au **programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »,** la hausse de **41,3 millions d'euros** est liée pour partie à la contribution au CAS « Pensions » (+ 11,3 millions d'euros).

Sur le **programme 143 « Enseignement technique agricole »**, l'augmentation de 41,9 millions d'euros en crédits de paiement est largement liée à la hausse des subventions aux établissements du rythme approprié (+ 10,74 millions d'euros) et aux établissements du temps plein (+ 17 millions d'euros), soit des établissements d'enseignement agricole privé.

4. Une amélioration de la budgétisation des crédits liés à la formation des enseignants et à l'enseignement post-baccalauréat à saluer

Le rapporteur spécial souhaite saluer l'effort conduit par le ministère de l'éducation nationale pour **sincériser la budgétisation des dépenses de formation des enseignants**. En effet, il avait alerté à des nombreuses reprises les années précédentes sur l'écart croissant entre les dépenses de formation budgétées en loi de finances initiale et l'exécution réelle de celles-ci, à la suite de son prédécesseur Gérard Longuet, qui avait réalisé un rapport[1] sur la formation continue des enseignants. Si en 2019, ce sont 366 millions d'écart qui existaient entre les dépenses budgétées et les crédits consommés, l'écart a atteint même **1,194 milliard d'euros** en 2024. Un tel écart entre la programmation et l'exécution n'était pas acceptable pour la représentation nationale, qui doit disposer d'un budget sincère présenté par le Gouvernement.

[1] *La formation continue des enseignants, rapport d'information n° 869 (2022-2023), déposé le 11 juillet 2023, par M. Gérard Longuet au nom de la commission des finances.*

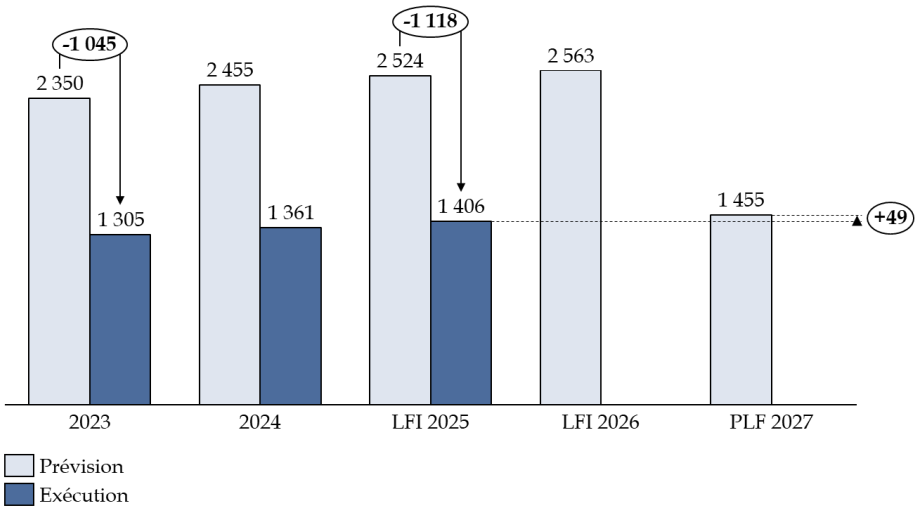
L'écart entre prévision et consommation s'expliquait par un défaut de comptabilité, lié au fait que les dépenses relatives aux enseignants stagiaires étaient comptabilisées dans les dépenses des personnels non stagiaires, alors qu'elles étaient budgétées dans les actions de formation.

Pour 2027, ce sont **880 millions d'euros** qui sont prévus pour la formation, soit un montant plus élevé de 163 millions d'euros, que l'exécution des dépenses de formation en 2025. Il s'agit d'une prévision qui semble plus sincère, comme c'était déjà le cas en 2026.

Une autre difficulté de budgétisation a été réglée, 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 **1,094 milliard d'euros** et en 2024 à **1,03 milliard d'euros** en 2025. L'action 2 « Enseignement général et technologique en lycée » a toutefois été surconsommée de **1,68 milliard d'euros**. Pour le PLF 2027, l'action 5 « Enseignement post-baccalauréat en lycée » n'est dotée que de 1,45 milliard d'euros, soit une différence de 49 millions d'euros par rapport à l'exécution 2025, contre une prévision de 2,56 milliards d'euros en LFI 2026. **Le rapporteur spécial se félicite de l'amélioration significative de la prévision budgétaire, gage de sincérité.**

Évolution de la prévision et de l'exécution des crédits de l'action 5 « Enseignement post-baccalauréat en lycée » du programme 141

(en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

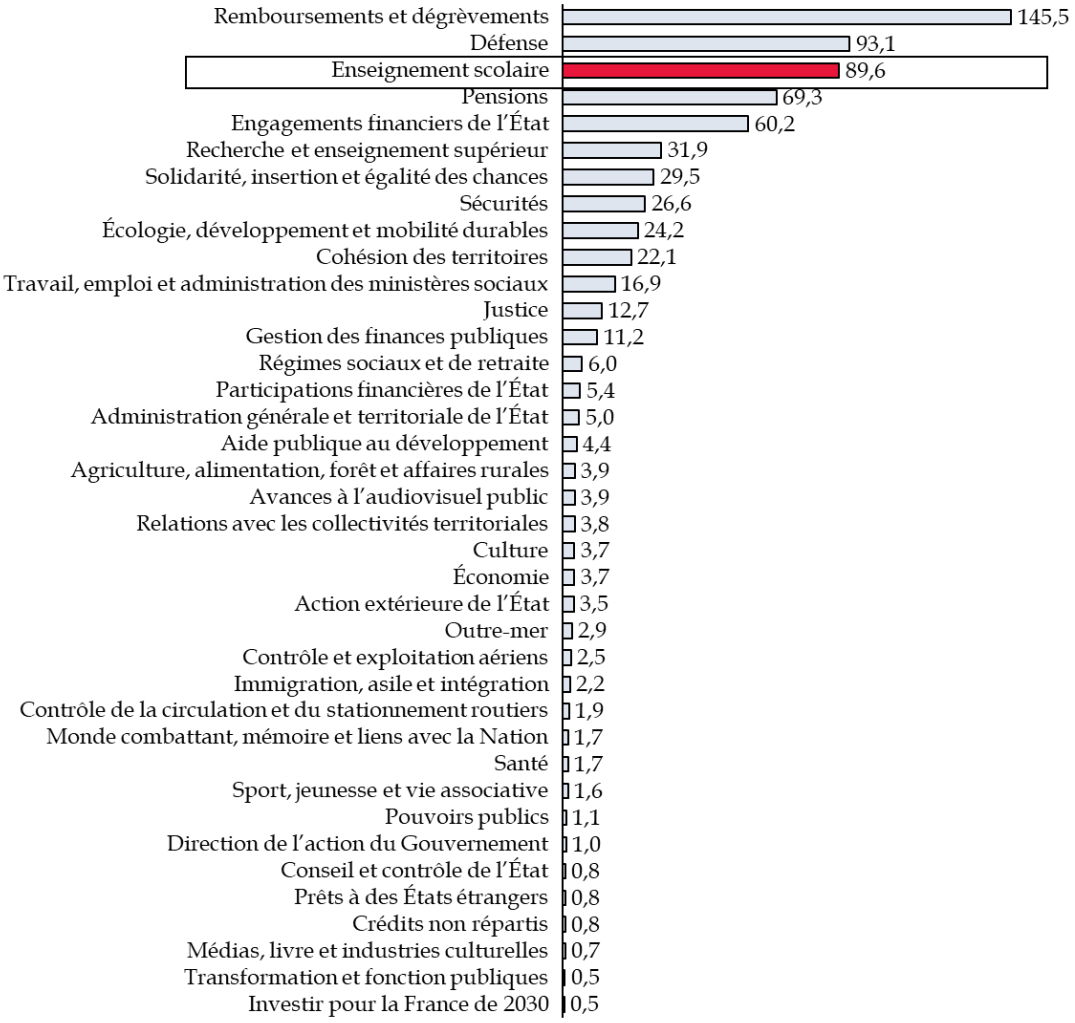
C. POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE, L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE N'EST PLUS QUE LE DEUXIÈME POSTE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT, DERRIÈRE LA MISSION « DÉFENSE »

1. Les autorisations d'engagement de la mission « Défense » plus élevées que celles de la mission « Enseignement scolaire »

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » constituent pour la deuxième année consécutive le **deuxième poste de dépenses du budget général de l'État en autorisations d'engagement**, hors remboursements et dégrèvements. Le budget de la mission « Défense » représente en effet le premier budget de l'État depuis la LFI pour 2026, même si ce n'est pas encore le cas en crédits de paiement. Une telle situation est probablement amenée à se prolonger dans les années à venir, et illustre un changement dans les priorités de la nation.

Dépenses par mission du budget général de l'État au PLF 2027

(en milliards d'euros et en AE)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

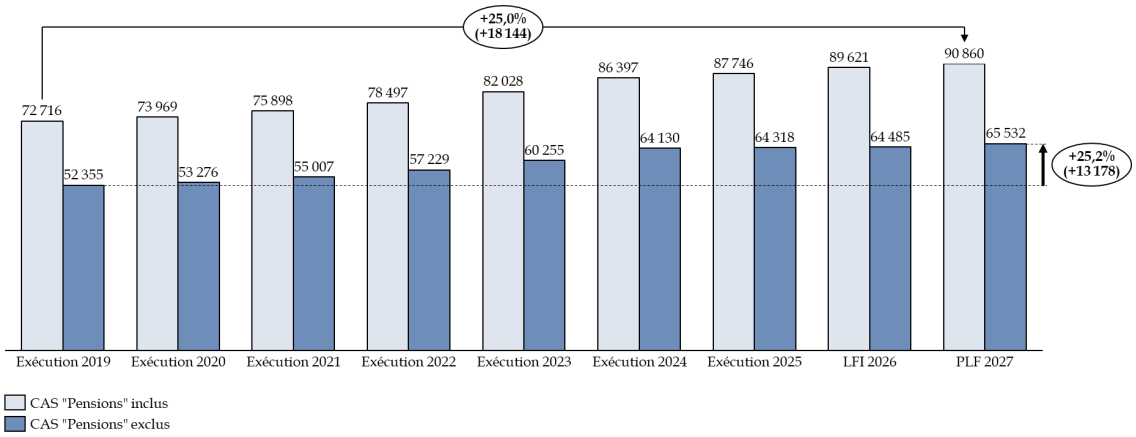
2. Une hausse de 3,6 milliards d'euros des crédits de la mission depuis 2019, hors inflation

Hors CAS « Pensions », les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ont subi une hausse de 25,2 %, soit + 13,2 milliards d'euros en 2027 par rapport à 2019, en CP. En incluant les retraites, les dépenses de la mission ont progressé de 18,1 milliards d'euros en sept ans. Cette hausse a été portée par l'augmentation des **dépenses de personnel** du fait des mesures salariales qui seront détaillées *infra*.

Les dépenses de la mission ont par ailleurs augmenté de 5,3 % entre 2023 et 2024, représentant une hausse de **4,4 milliards d'euros**, et de 4,5 % entre 2022 et 2023, **soit 3,5 milliards d'euros. Près de la moitié de la progression des dépenses des sept dernières années a été effectuée entre 2022 et 2024**.

Évolution des dépenses de la mission « Enseignement scolaire » entre 2019 et 2027, avec et sans la contribution au CAS « Pensions »

(en millions d'euros courants, en CP)

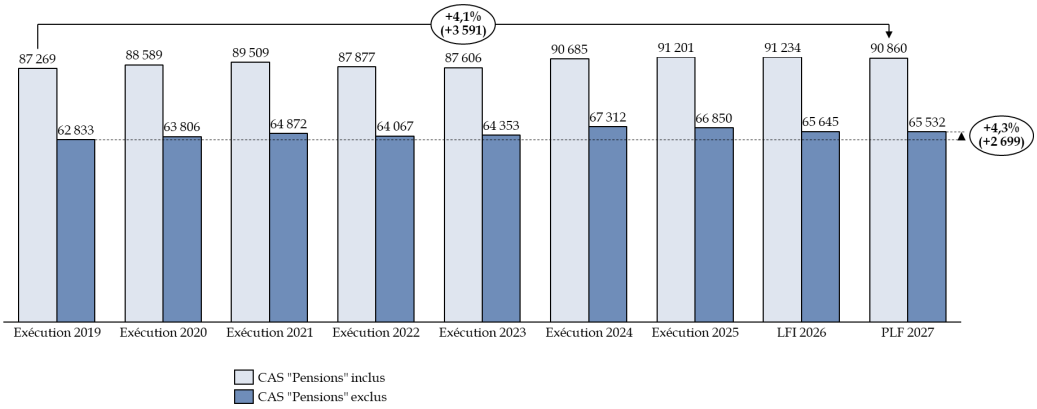


Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

En retraitant de l'inflation, la hausse des crédits de la mission « Enseignement scolaire » est de **3,6 milliards** d'euros représentant 4,1 %, CAS « Pension » inclus », et de **2,7 milliards d'euros, CAS « Pensions » exclus**. L'essentiel de la hausse des dépenses a bien été réalisée entre 2023 et 2024, les crédits de la mission ayant augmenté de **2,96 milliards d'euros constants**, hors contribution au CAS « Pensions ».

Évolution des dépenses de la mission « Enseignement scolaire » entre 2019 et 2027, avec et sans la contribution au CAS « Pensions », en euros constants

(en millions d'euros constants, en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

À noter, par ailleurs, **l'importance du CAS « Pensions » dans la comparaison internationale des dépenses de la mission « Enseignement scolaire »**. En effet, une note[1] de l'Institut des politiques publiques a relevé que le mode de calcul du CAS « Pensions » conduisait probablement à surestimer les dépenses de la mission par rapport aux autres pays, qui ne comptabilisent pas de la même façon les montants versés pour la retraite des fonctionnaires. Un tel élément gagnerait à être pris en compte pour permettre des comparaisons internationales informées.

D. UNE PRISE EN COMPTE PLUS QUE MODÉRÉE DE LA DIMINUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES

1. La création de 3341 postes d'enseignants stagiaires, en raison de la réforme de la formation initiale

Comme en 2026, un point particulièrement marquant du budget de la mission « Enseignement scolaire » en 2027 est la hausse du plafond d'emploi des enseignants. En intégrant les effets de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2024, le nombre d'enseignants, en poste et stagiaires, donc encore en études, augmentera en 2026 **de 446 ETPT (équivalent temps plein annuel travaillé) dans le premier degré** et de **116 ETPT dans le second degré**. Dans l'enseignement privé, 11 ETPT de plus seront rémunérés en 2027, essentiellement dans le premier degré.

[1] *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô et Todor Tochev, juin 2025.*

Évolution du plafond d'emplois

(en ETPT)

En ETPT	Plafond autorisé pour 2026	Plafond demandé pour 2027	Mesures de transfert pour 2027	Corrections techniques pour 2027	Mesures de périmètre pour 2027	Schéma d'emplois	Dont extension en année pleine du schéma d'emplois 2026	Dont schéma d'emplois 2027
Programme 140 Enseignement public 1er degré	**341 897**	**343 419**	**-**	**- 0**	**-**	**1 523**	**1 077**	**446**
enseignants 1er degré	325 066	323 670		4		- 1 399	- 1 261	- 138
enseignants 2nd degré	237	237				-		
enseignants stagiaires	11 069	13 990				2 921	2 337	584
personnels éducatifs et médico-sociaux	3 957	3 957				-		
encadrement	1 569	1 565		- 4		-		
Programme 141 Enseignement public 2nd degré	**451 966**	**453 457**	**-**	**2**	**-**	**1 488**	**1 373**	**116**
enseignants 1er degré	*11 145*	*11 143*		- 2		-		
enseignants 2nd degré	*371 888*	*370 702*		2		- 1 189	- 910	- 279
enseignants stagiaires	*11 511*	*14 188*				2 677	2 283	394
personnels éducatifs et médico-sociaux	*10 200*	*10 200*				-		
encadrement	*16 340*	*16 342*		2		-		
administratifs	*30 882*	*30 882*		- 0		-		
Programme 230 Vie de l'élève	**130 077**	**134 600**	**-**	**1**	**2 733**	**1 788**	**1 060**	**728**
enseignants stagiaires	*524*	*662*				138	127	12
personnels éducatifs et médico-sociaux	*25 732*	*25 933*		1		200	133	67
accompagnants des élèves en situation de handicap	*91 402*	*92 852*				1 450	800	650
assistants d'éducation	*11 138*	*13 871*			2 733	-		
administratifs	*1 282*	*1 282*				-		
Programme 139 Enseignement privé 1er et 2nd degrés	**132 343**	**132 387**	**-**	**- 5**	**-**	**48**	**37**	**11**
enseignants 1er degré	*42 604*	*42 221*		- 1		- 382	- 321	- 61
enseignants 2nd degré	*87 106*	*86 864*		- 4		- 239	- 187	- 52
enseignants stagiaires	*2 633*	*3 302*				669	545	124
Programme 214 Soutien de la politique de l'éducation nationale	**28 974**	**29 060**	**26**	**2**	**-**	**57**	**53**	**4**
personnels éducatifs et médico-sociaux	*884*	884				-		
encadrement	*2 060*	2 088		1		27	27	
administratifs	*24 806*	24 871	26	1		37	33	4
personnels jeunesse et sports	*1 224*	*1 217*				- 7	- 7	
TOTAL	**1 085 258**	**1 092 923**	**26**	**-**	**2 733**	**4 905**	**3 600**	**1 305**

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

En conséquence, ce ne sont pas moins de **3 303 postes (ou équivalents[1] temps pleins) qui vont être créés, dont 3 341 équivalents temps plein (EPT) de stagiaires**, correspondant aux élèves enseignants en master 1 et master 2, qui bénéficieront d'une gratification lors de leurs années d'études supérieures de second cycle (voir *infra*).

Évolution du schéma d'emplois en 2027

(en ETP)

En ETP	Sorties prévues	*dont départs en retraite*	Entrées prévues	Schéma d'emploi pour 2027
Enseignants du premier degré	14 118	7 434	13 522	- 596
Enseignants du second degré	15 292	8 083	14 300	- 992
Enseignants stagiaires	25 814		29 155	3 341
Personnels d'encadrement	2 270	935	2 270	-
Personnels éducatifs et médicaux sociaux	1 810	184	2 010	200
Personnels administratifs, techniques et de service	2 179	1 815	2 183	4
Assistants d'éducation (AED)				-
Accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH)			1 300	1 300
Personnels de la jeunesse et des sports	117	40	117	-
Enseignants de l'enseignement agricole	1 076	160	1 122	46
Personnels adminstratifs et techniques de l'enseignement agricole (catégorie A)	215	30	215	-
Personnels adminstratifs et techniques de l'enseignement agricole (catégories B et C)	197	25	197	-
Total	63 087	18 704	66 391	3 303

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

[1] *Un équivalent temps plein désigne un emploi occupé par un agent multiplié par la quotité de travail. Un ETPT est un emploi travaillé en année pleine. Dans le PLF, la suppression d'un ETP au schéma d'emploi implique que cet ETP ne sera supprimé qu'au 1er septembre, soit au bout des deux-tiers de l'année. Une suppression d'un ETP au schéma d'emploi implique donc la suppression d'un tiers d'ETPT dans le plafond d'emplois.*

2. Une suppression peu ambitieuse de 1 588 ETP d'enseignants

Toutefois, la création des postes de stagiaires est partiellement compensée par la suppression de **596 ETP d'enseignants du premier degré** et de **992 ETP d'enseignants du second degré**, soit **un total de 1 588 ETP d'enseignants supprimés par le présent PLF**. L'enseignement privé devrait supporter une suppression de 338 ETP d'enseignants, dont 155 dans le premier degré.

L'évolution démographique des élèves a été prise en compte, à hauteur de **3 644 ETP**, répartis de la manière suivante :

- 1 898 ETP d'enseignants du premier degré public, suppression compensée par l'entrée de 1 336 ETP d'enseignants en raison de la réforme de la formation initiale[1] (qui implique les lauréats du concours enseignant sont à mi-temps dans les établissements à partir de la deuxième année, voir *infra*) et de 148 postes d'enseignant dans les unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) ;

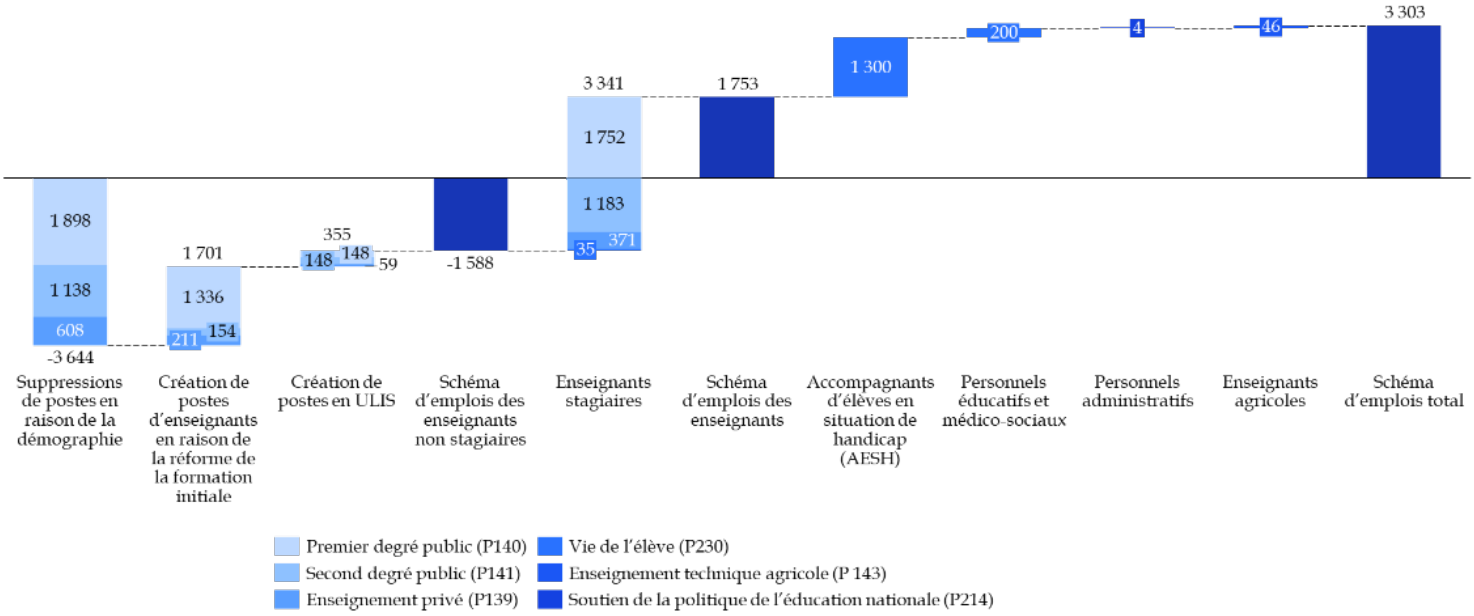
- 1 138 ETP d'enseignants du second degré public, suppression compensée par la création de 148 postes pour l'école inclusive (en ULIS notamment), et de 154 postes d'enseignants formateurs suite à la réforme de la formation initiale ;

- 608 ETP chez les enseignants du privé, suppression compensée par la création de 59 postes en ULIS et de 211 postes d'enseignants suite à la réforme de la formation initiale.

[1] *Les lauréats du concours d'enseignants peuvent en effet bénéficier d'un passage immédiatement en deuxième année de la formation s'ils ont déjà validé une année de formation conduisant au diplôme national de master.*

Décomposition du schéma d'emplois du PLF 2027

(en ETP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le rapporteur spécial regrette le manque d'ambitions du schéma d'emplois actuel, peu propice aux économies budgétaires pourtant nécessaires au redressement des comptes de l'État. Les marges libérées par une diminution du nombre d'enseignants, absorbable pour les territoires uniquement si elle est progressive, pourraient permettre de financer d'autres priorités de l'éducation nationale, comme la **revalorisation des rémunérations des enseignants** (voir *infra*).

Ainsi, l'année dernière, la commission des finances avait adopté un amendement tendant à supprimer 4 000 emplois d'enseignants supplémentaires. Il est dommage qu'une telle baisse n'ait pas été retenue dans la copie finale

Par ailleurs, la baisse du nombre d'enseignants **est compensée par le relèvement du plafond d'emploi des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), à hauteur de 1 300 ETP**, et par la création de **200 postes de personnels éducatifs et sociaux**, en application du **plan « santé mentale ».** Pour nécessaire que soit la création d'emplois d'AESH au vu de la gouvernance actuelle de l'école inclusive, le rapporteur est favorable à une stabilisation des effectifs d'AESH, au profit d'une politique d'inclusion scolaire davantage tournée vers l'accessibilité que vers la compensation du handicap (voir *infra*).

II. LA BAISSE DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR FINANCER DES PRIORITÉS DE L'ÉDUCATION NATIONALE

A. UNE DIMINUTION DRASTIQUE DE 1,5 MILLION D'ÉLÈVES D'ICI À 2035

1. Une baisse de 21 % de la natalité en 9 ans

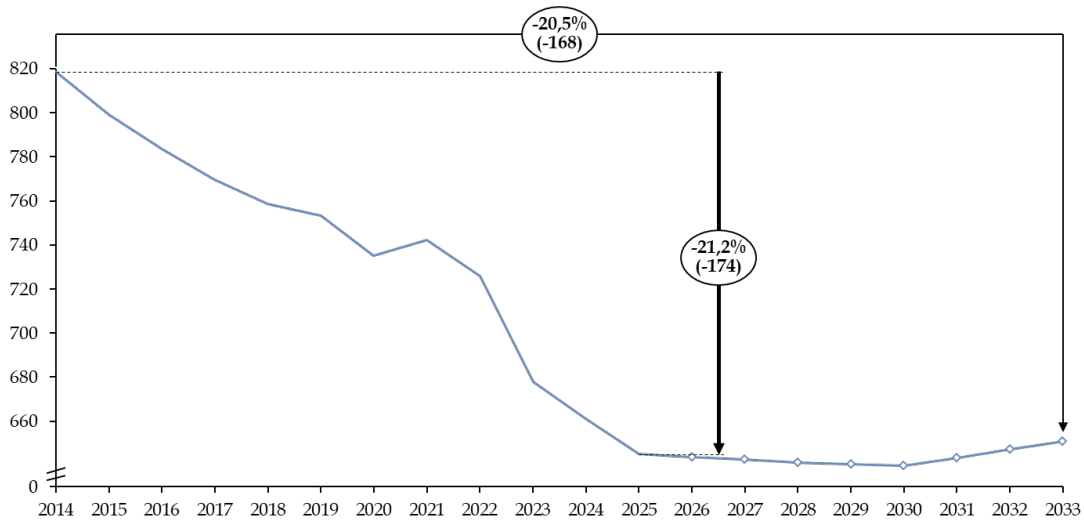
La baisse des effectifs d'enseignants est justifiée par la diminution en cours des effectifs des élèves.

En effet, la diminution de la natalité constitue le facteur démographique prédominant. **Entre 2014 et 2025, le nombre de naissances par an a diminué en France de 21,2 %, soit 168 000 naissances en moins en 2025 par rapport à 2014.** La chute de la natalité commence déjà à produire des effets. Ainsi, une génération d'élèves née en 2018 entre en maternelle en 2021, en primaire en 2024, au collège en 2028, au lycée en 2032 et en sort en 2035.

La natalité devrait se stabiliser à un niveau bas entre 2026 et 2030, et commencer à remonter faiblement à partir de 2030. Il s'agit de prévisions aussi fiables que possible, mais soumises à un fort aléa.

Évolution du nombre de naissances en France entre 2014 et 2033

(en milliers)



Note : à partir de 2026, il s'agit de prévisions du nombre de naissance.

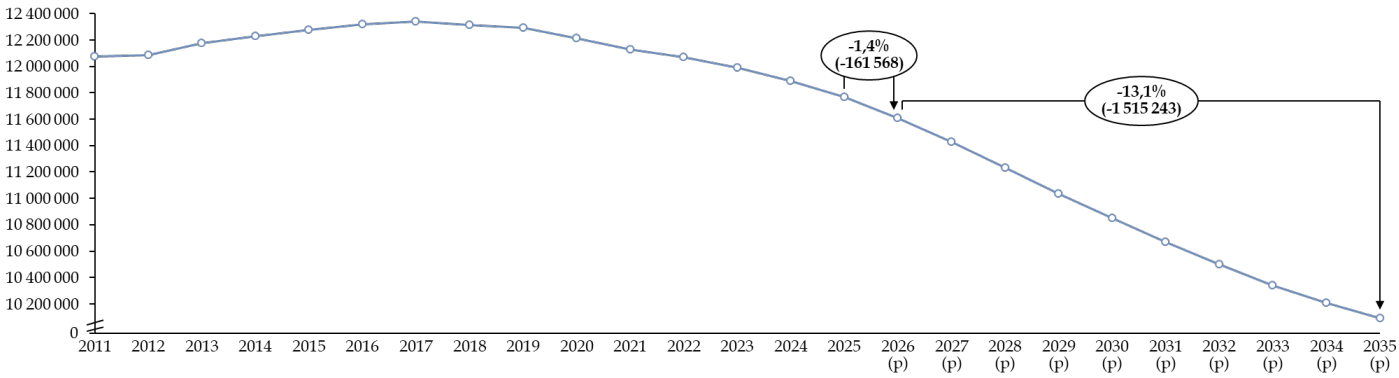
Source : commission des finances d'après la direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective (DEPP)

La baisse de la natalité a déjà commencé à produire ses effets. Ainsi, en 2025, le système scolaire a accueilli 510 521 élèves de moins qu'en 2014. Entre 2025 et 2026, le nombre d'élèves a baissé de 1,4 %, représentant

161 568 personnes. **D'ici à 2035, le système scolaire perdrait 1,515 million d'élèves, soit 13,1 % de ses effectifs. Entre 2025 et 2028, il y aurait 538 000 élèves de moins.**

Ces prévisions pourraient même être surestimées, les modèles statistiques ayant tendance à **sous-estimer l'ampleur de la baisse démographique**. Ainsi, par exemple la DEPP avait estimé en mars 2025 que le nombre d'élèves scolarisés serait de11 775 895, alors qu'à la rentrée 2025, seuls 11 755 828 élèves se sont présentés, soit une surestimation de 19 993 élèves.

Évolution du nombre d'élèves scolarisés entre 2011 et 2035



Note : les estimations datent d'avril 2026 et n'ont pu être mises à jour avec les données de la rentrée 2026. Elles comprennent les établissements publics et privés sous contrats. Il s'agit de prévisions à partir de 2026. Le scénario dit « intermédiaire » de prévision du nombre d'élèves est utilisé pour estimer le nombre d'élèves du premier degré.

Source : commission des finances d'après la DEPP

2. D'ici à 2035, la perte de 800 000 élèves dans le premier degré…

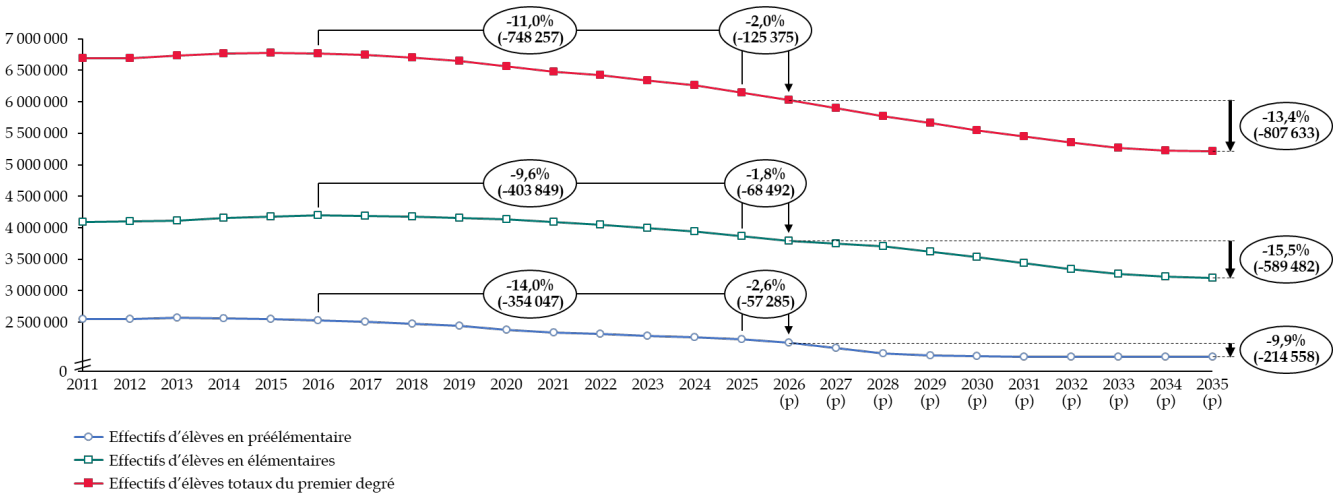
La baisse démographique est ressentie en premier lieu par le premier degré.

Ainsi, entre 2016 et 2026, **le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré a baissé de 11 %**, représentant près de 748 257 élèves scolarisés en moins. **Cette diminution s'accentuera fortement dans les années à venir : d'après la DEPP, entre 2026 et 2035, les effectifs d'élèves diminueront de 13,4 %, représentant 807 633 élèves en moins**.

Le constat de la baisse des effectifs d'élèves dans le premier degré est d'autant plus frappant parce qu'il reste vérifié en 2019, malgré la mise en œuvre à la rentrée 2019 de l'obligation de scolarisation des enfants à 3 ans. Cette année-là, il y a quand même 50 000 élèves de moins dans le premier degré.

L'évolution des effectifs d'élèves du premier degré sera néanmoins différenciée selon le type de structure concernée, d'après la DEPP. Ainsi, le nombre d'élèves scolarisés en préélémentaire baissera de près de 215 000 d'ici à 2035, soit une diminution de 9,9 %. L'élémentaire perdra jusqu'à 15,5 % de ses effectifs, soit près de 590 000 élèves.

Évolution des élèves scolarisés en élémentaire et préélémentaire entre 2011 et 2035



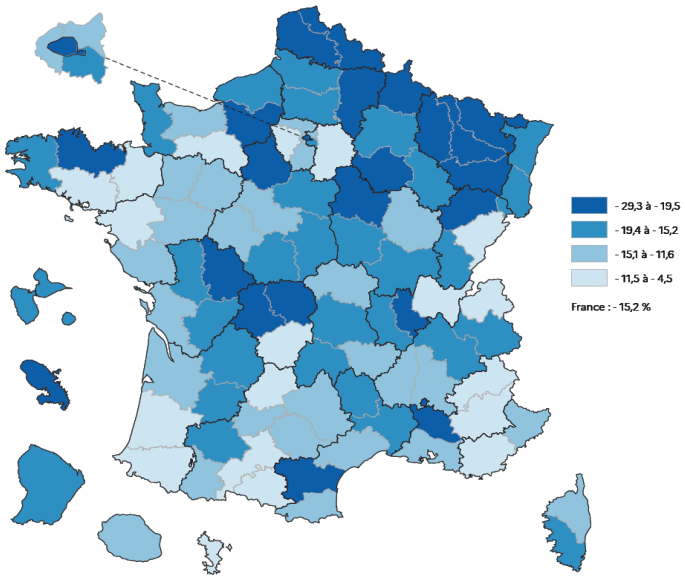
Note : les estimations datent d'avril 2026. Elles comprennent les établissements publics et privés sous contrats.

Source : commission des finances d'après la DEPP

Le nombre d'élèves du premier degré s'établirait à moins de 5,2 millions en 2035, contre actuellement 6,02 millions d'élèves.

Évolution du nombre d'élèves du premier degré par département entre 2025 et 2035

(en pourcentage)



Note : les territoires en bleu très foncé perdront entre 19,5 %et 29,3 % d'élèves du premier degré entre 2025 et 2035.

Source : DEPP

Cette évolution sera contrastée géographiquement. Ainsi, les départements les plus touchés par la diminution démographique seront situés dans le nord de la France (Aisne, Pas-de-Calais, Nord), l'est (Meuse, Meurthe-et-Moselle, Vosges, Ardennes, Aube), à Paris, dans l'Eure, l'Eure-et-Loir, dans la Vienne, la Creuse, dans l'Yonne ou l'Aube. La diminution y sera supérieure ou égale à 20 % des effectifs en 10 ans, soit une transformation majeure qu'il est indispensable de prendre en compte.

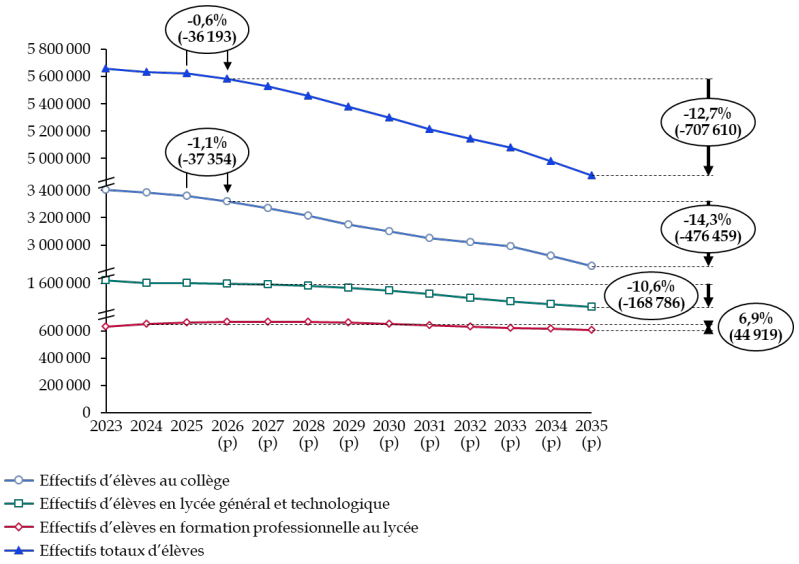
3. …et de 700 000 élèves dans le second degré

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 2025 et 2026, le second degré perd déjà 36 193 élèves. **Il devrait y avoir près de 707 610 élèves en moins entre 2025 et 2035 selon les projections, soit une perte de 12,7** %.

La baisse de près de 700 000 élèves du second degré d'ici à 2035 n'aura pas les mêmes effets selon la filière concernée. Ainsi, le collège comptera 476 459 élèves en moins, soit 14,3 % de ses effectifs, d'ici neuf ans. Le lycée général et technologique perdra environ 169 000 élèves, soit 10,6 % de ses effectifs.

À l'inverse, l'évolution démographique est beaucoup plus modérée dans les lycées professionnels, qui ne devraient perdre que 7 % de leurs effectifs d'ici à 2035, probablement en raison de la réforme du lycée professionnel, qui a pu en renforcer l'attractivité.

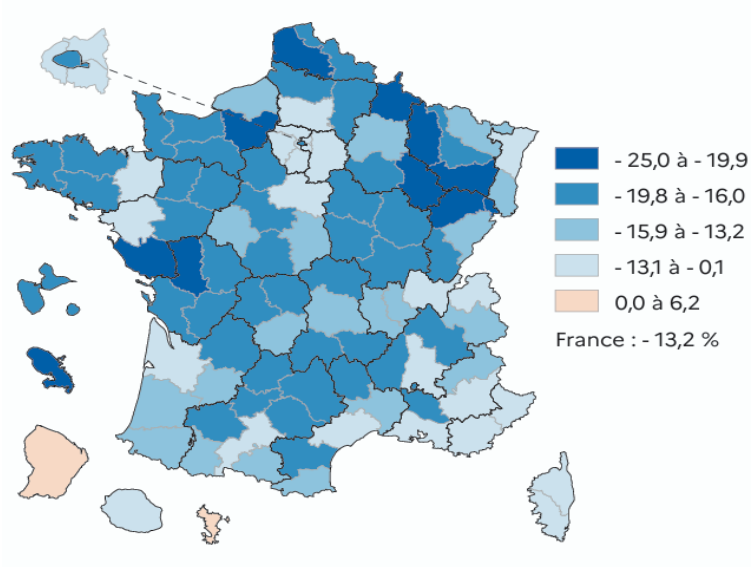
Évolution des effectifs d'élèves au collège, lycée général et technologique et dans la voie professionnelle entre 2023 et 2035



Source : commission des finances d'après la DEPP

Évolution du nombre d'élèves du second degré par département entre 2025 et 2035

(en pourcentage)



Note : les territoires en bleu très foncé perdront entre 19,9 %et 25 % d'élèves du second degré entre 2025 et 2035.

Source : DEPP

Comme pour le premier degré, cette évolution ne sera pas la même selon le département concerné. Ainsi, le Pas-de-Calais, l'Eure, les Ardennes, la Meuse, la Haute-Marne, les Vosges, la Haute-Saône, la Vendée, les Deux-Sèvres, Paris et La Martinique perdront plus de 20 % de effectifs du second degré d'ici à 2035.

La diminution du nombre d'élèves constitue une justification évidente de la baisse annoncée du nombre d'enseignants. Toutefois, on peut la considérer également comme **une opportunité pour améliorer les taux d'encadrement des élèves**, par exemple en ne diminuant pas dans les mêmes proportions les emplois d'enseignants.

B. DES TAUX D'ENCADREMENT EN AMÉLIORATION

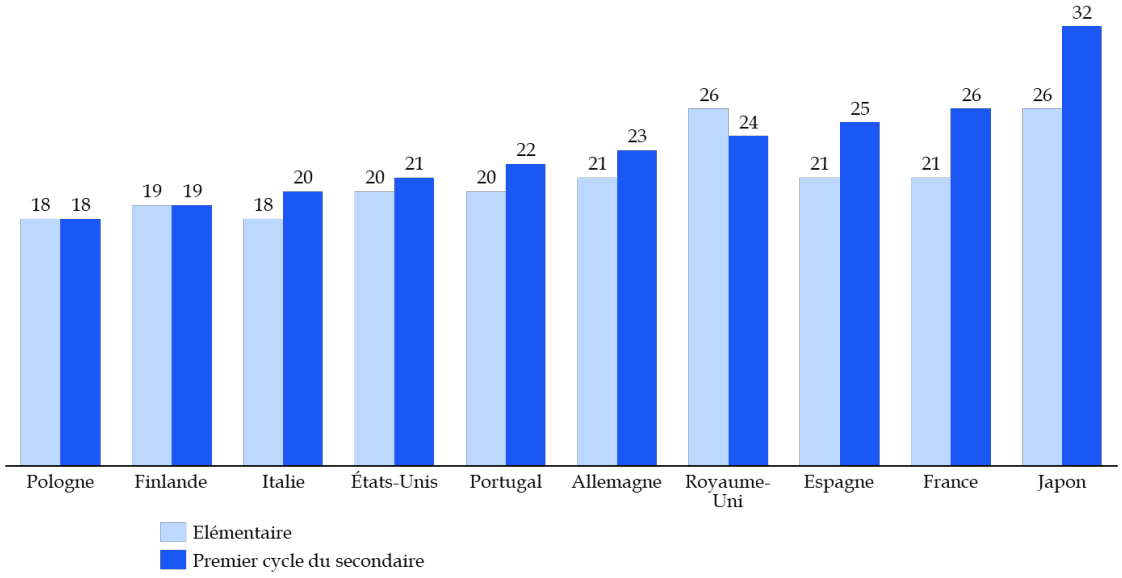
1. Un nombre d'élèves par classe du premier degré relativement proche des moyennes européennes

a) Des taux d'encadrement dans le premier degré proches mais encore moins favorables que la moyenne de l'OCDE

Les taux d'encadrement des élèves en France comptent parmi les plus élevés de l'OCDE dans le premier degré. Ainsi, en 2024, les écoles françaises comptent en moyenne 21 élèves par classe, d'après l'OCDE, soit un

niveau plus élevé qu'au Portugal, en Finlande ou encore aux États-Unis. Ce ratio est toutefois moins élevé qu'au Royaume-Uni et au Japon, qui comptent 26 élèves par classe en moyenne. Il est plus difficile de faire des comparaisons internationales sur le préélémentaire, la scolarisation n'étant pas obligatoire à cet âge-là dans tous les pays.

Nombre d'élèves moyen par classe dans l'élémentaire et le premier cycle du secondaire en 2024 dans divers pays de l'OCDE



Source : commission des finances d'après l'OCDE, Regards sur l'éducation, 2026

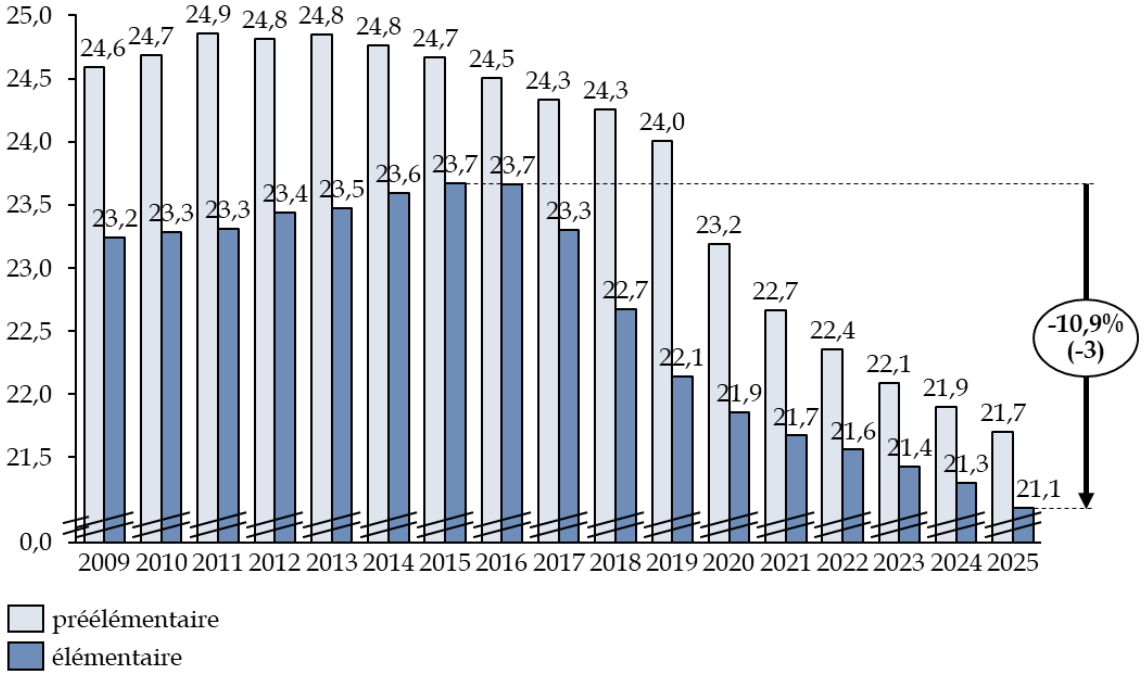
Ces taux d'encadrement, très élevés, constituent des obstacles à la formation des élèves, des petits groupes étant plus favorables à l'apprentissage.

b) Une amélioration des taux d'encadrement, favorisée par la politique de dédoublement des classes

Toutefois, **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 dans les écoles des réseaux d'éducation prioritaire. Ainsi, le nombre moyen d'élèves par classe dans l'élémentaire s'élève en 2025 à 21,1, en baisse de 10,9 % par rapport à 2015. Il s'agit de la neuvième année consécutive de baisse du nombre d'élèves par classe dans le primaire.

Dans le préélémentaire, le nombre moyen d'élèves par classe est également en baisse. Il s'élève à 21,7 élèves par classe dans les écoles maternelles en 2025, contre 24,7 en 2015, soit une baisse en 10 ans de 12 % représentant trois élèves par classe en moins.

Évolution du nombre moyen d'élèves par classe en France dans le premier degré, entre 2009 et 2025



Source : commission des finances d'après la DEPP

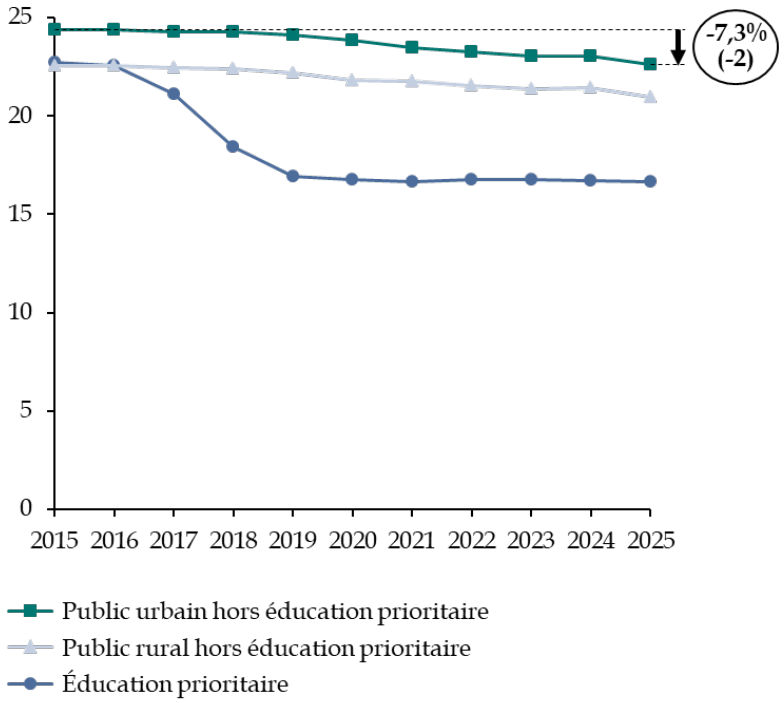
La mise en œuvre de la politique de dédoublement des classes dans l'éducation prioritaire, qui a concerné à partir de 2017 les classes de CP et de CE1, puis depuis 2020 les grandes sections de maternelle, contribue significativement à l'amélioration des taux d'encadrement des élèves dans le premier degré. Seuls les établissements classés en réseau d'éducation prioritaire (« REP ») et réseaux d'éducation prioritaire renforcée (« REP + ») ont pu en bénéficier. **Cette politique a d'ailleurs eu un coût, chiffré à 1,3 milliard d'euros supplémentaires dépensés dans l'éducation prioritaire en 2023 par rapport à 2021. La mise en œuvre de cette politique a permis de diminuer de 26 % le nombre d'élèves par classe dans les écoles classées en éducation prioritaire**.

De plus, la taille des classes des écoles non classées en éducation prioritaire n'a pas augmenté par l'effet d'une réallocation des ressources, même si elle n'a bien sûr par diminué dans les mêmes proportions. Ainsi, dans les écoles élémentaires non classées en réseau d'éducation prioritaire et en zones urbaines, la taille moyenne des classes est de 22,6 élèves en 2025. **En 10 ans, les classes élémentaires urbaines ne se situant pas dans un établissement classé « REP » ou « REP + » ont perdu en moyenne 2 élèves.**

De même, dans les écoles en zones rurales hors éducation prioritaire, la taille moyenne des classes est de 21 élèves en 2025. Les classes des écoles rurales n'ont pas été impactées non plus par la politique de dédoublement des classes des écoles classées « REP » ou « REP + ».

Le plafonnement à 24 du nombre d'élèves par classe en grande section, CP et CE1 sur l'ensemble du territoire, amorcé en 2020, contribue d'ailleurs à alléger la taille des classes. Ainsi, en 2025, seules 11,3 % des classes dans les écoles publiques comptent plus de 25 élèves.

Évolution du nombre moyen d'élèves par classe dans les écoles publiques des milieux ruraux, urbains et de l'éducation prioritaire



Source : commission des finances d'après la DEPP

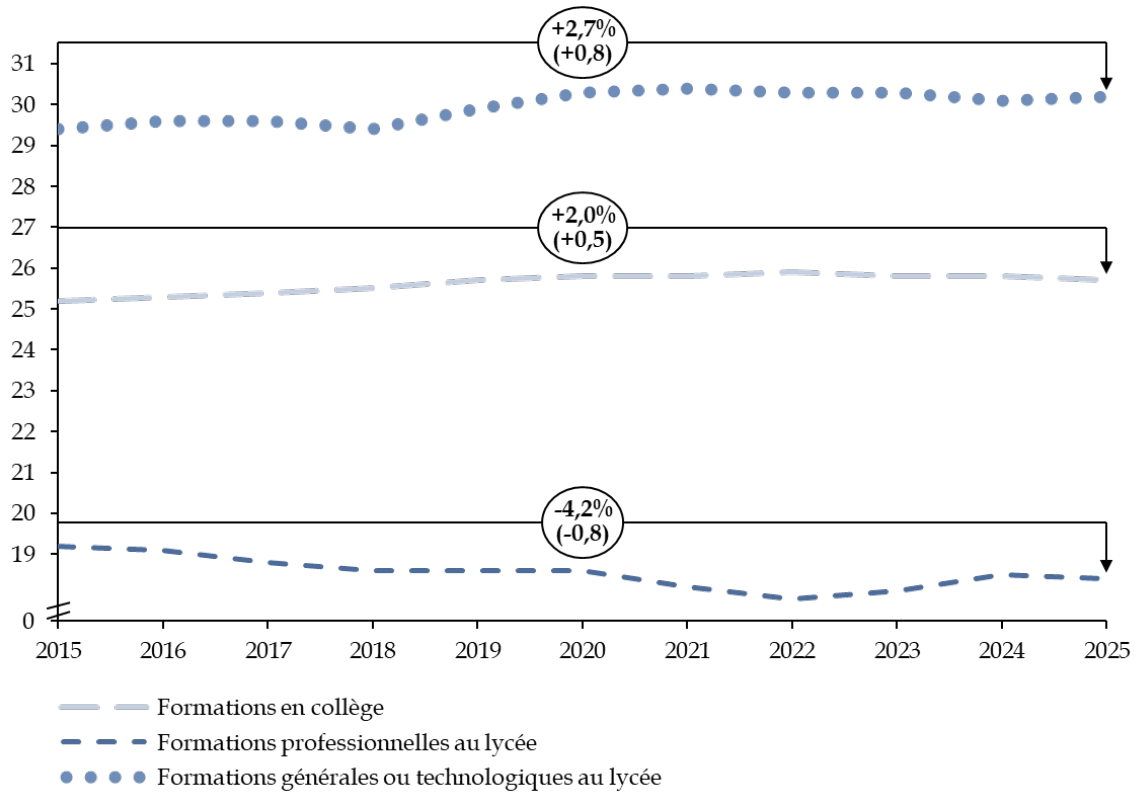
2. Un nombre encore élevé d'élèves par enseignant dans le secondaire

Dans le secondaire, une classe compte en France en moyenne 25,9 élèves, soit un taux supérieur à celui de la Pologne, des États-Unis, de l'Italie, de l'Allemagne ou encore du Royaume-Uni. Seul le Japon parmi les pays de l'OCDE compte en moyenne plus d'élèves par classe, à hauteur de 31,9.

Le nombre moyen d'élèves par classe a globalement peu été modifié dans le secondaire depuis 2015 : il a peu augmenté dans le collège et le lycée général et technologique public. Il s'élève à 25,7 élèves par division au collège

et à 30,2 élèves par classe en lycée général et technologique. Il est toutefois frappant de constater la baisse du nombre d'élèves par classe en lycée professionnel, où il est passé de 19,2 élèves par structure en 2015 à 18,4 élèves par classe en 2024.

Nombre d'élèves moyen par division dans le secondaire entre 2015 et 2025



Note : les établissements publics et privés sous contrat sont inclus dans l'étude.

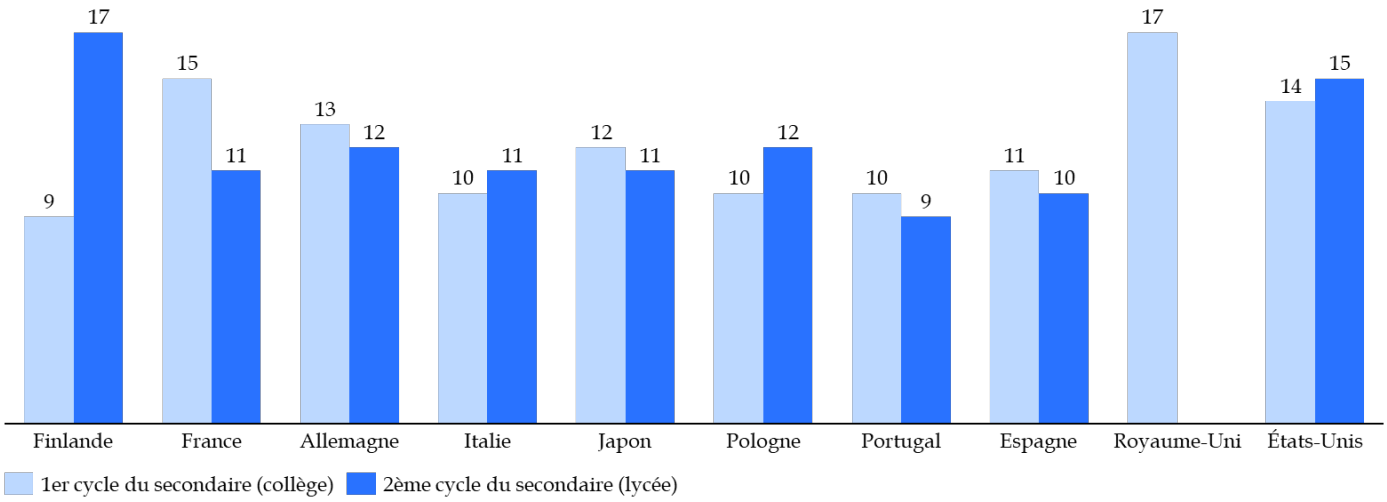
Source : commission des finances d'après la DEPP

Il existe de fortes disparités géographiques sur ce plan. Par exemple, en lycée général et technologique, le nombre d'élèves par division est supérieur à 31,4 dans certains départements (Aube, Gard, Haute-Garonne, Gironde, Loire, Haute-Loire, Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, Paris, Seine-Maritime et Val-d'Oise) alors qu'il est inférieur à 27 ailleurs (Alpes-de-Haute-Provence, Lot, Lozère, Hautes-Pyrénées et Guyane).

Toutefois, si l'on considère le nombre d'élèves par enseignant, soit un indicateur plus pertinent lorsqu'il s'agit de l'enseignement secondaire, la situation de la France est moins défavorable. **Au collège en 2024, le taux d'encadrement est de 15 élèves par enseignant**, soit un taux moins favorable qu'en Allemagne (13,0), qu'au Japon (12) ou qu'au Portugal (10), mais plus favorable qu'au Royaume-Uni (17,0).

Au **lycée**, la situation relative de la France est plus favorable. **Le nombre d'élèves par enseignant en France (11) est toujours plus élevé qu'au Portugal (9) qu'en Espagne (10), mais il se situe en-dessous de celui des États-Unis (15)**.

Nombre d'élèves par ETP d'enseignants dans le secondaire en 2024-2025 dans divers pays de l'OCDE



Source : commission des finances d'après l'OCDE, Regards sur l'éducation, 2026

La baisse à venir des effectifs d'élèves dans le secondaire peut constituer une opportunité pour corriger la tendance aux classes très chargées dans certaines zones. Toutefois, le nombre d'emplois d'enseignants ne semble pas constituer le seul facteur d'explication des classes très chargées, la France ayant des ratios d'enseignants par élève plus favorables en termes de comparaison internationale que le nombre d'élèves par classe.

3. La diminution des effectifs d'élèves et d'enseignants, un enjeu à traiter en particulier pour la ruralité

La baisse du nombre d'élèves, dans le premier degré en priorité, représente un risque notamment pour les écoles situées en territoire rural, probablement plus soumises à des enjeux de fermeture de classe. À la rentrée 2025, les écoles rurales éloignées des zones urbaines représentaient 15,6 % des écoles publiques et scolarisaient 7 % des élèves. Les taux d'encadrement, hors éducation prioritaire, y étaient favorables, avec une moyenne de 19,8 élèves par classe. Les écoles situées dans des « communes rurales périphériques », proches des zones urbaines, représentent 18,5 % des écoles publiques et scolarisent 10,9 % des élèves. Les taux d'encadrement, hors éducation prioritaire, y sont favorables, avec une moyenne de 21,3 élèves par classe.

Répartition des écoles et taux d'encadrement selon le type de territoire à la rentrée 2024

(en pourcentage)

Catégories	Types de communes	Part d'écoles	Part d'élèves	Nombre moyen d'élèves par classe	Nombre moyen d'élèves par classe hors éducation prioritaire
Communes rurales éloignées	Rural éloigné très peu dense	4,2%	1,0%	17,8	17,9
	Rural éloigné peu dense	11,6%	6,1%	20,3	20,6
	Total	15,80%	7%	19,9	20,2
Communes rurales périphériques	Rural périphérique très peu dense	2,2%	0,6%	19,6	19,8
	Rural périphérique peu dense	16,3%	10,3%	21,7	21,8
	Total	18,5%	10,9%	21,6	21,7
Communes intermédiaires	Rural-bourg	4,6%	3,4%	21,2	21,7
	Rural périurbain	7,8%	8,3%	22,6	22,9
	Urbain petite ville	4,6%	4,8%	20,6	22,1
	Total	17,0%	17,0%	21,7	22,4
Communes urbaines denses	Urbain dense	21,5%	25,8%	22,0	23,2
	Urbain très dense	27,2%	39,2%	21,3	23,8
	Total	48,70%	65%	21,5	22,7
Total		**100%**	**100%**	**21,5**	**22,7**

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

Il est donc possible que les fermetures de classe envisagées visent des zones rurales. Or les conséquences d'une fermeture d'une classe destinée à accueillir des populations enclavées sont fortes en termes d'attractivité du territoire. **La fermeture d'une classe dans un territoire peu accessible risque d'être particulièrement mal perçue par des populations déjà éloignées des services publics et devrait donc être évitée**.

Toutefois, comme développé *infra*, au vu de l'ampleur des baisses démographiques anticipées, une diminution graduée et ciblée des emplois d'enseignants, dans des territoires non enclavés, peut permettre une réorientation efficiente des moyens budgétaires.

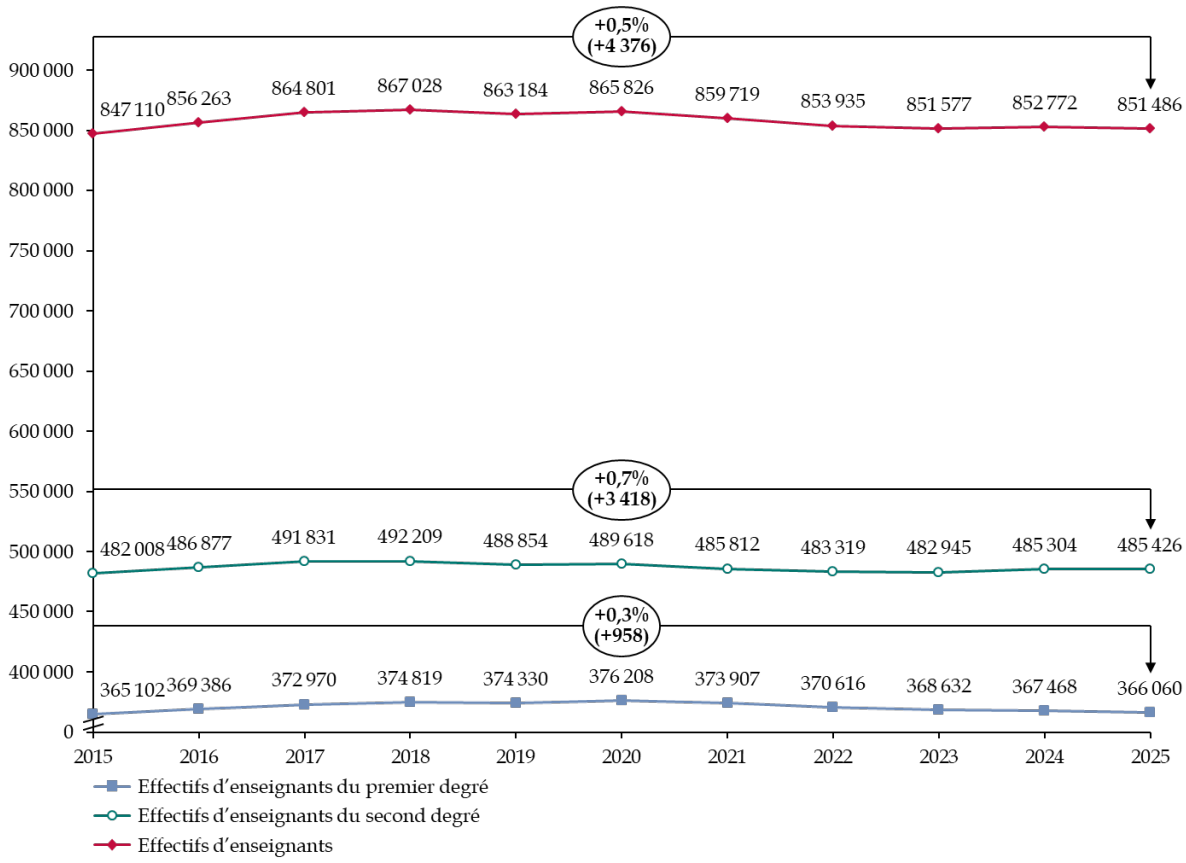
C. LA BAISSE DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ POUR LES POLITIQUES DE L'ÉDUCATION NATIONALE

1. Des effectifs d'enseignants stables depuis 2015

Les effectifs des enseignants sont relativement stables entre 2015 et 2025. Ainsi, le nombre d'enseignants du premier degré, public et privé sous contrat confondus, **a augmenté de 0,3 %**, représentant 958 emplois supplémentaires. **Dans le même temps, les effectifs des élèves ont diminué de 9,3 % dans le premier degré**.

Dans le second degré, le nombre d'enseignants a augmenté de 0,7 %, représentant une hausse de 3 418 emplois. Les établissements du second degré ont dans le même temps perdu 2 % d'effectifs.

Évolution des effectifs d'enseignants du premier et du second degré public entre 2015 et 2025



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

Source : commission des finances d'après la DEPP

Ainsi, l'évolution des effectifs d'enseignants doit être réfléchie au regard des enjeux de baisse en cours et à venir des effectifs d'élèves, comme l'a d'ailleurs évoqué l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherché (IGESR) dans une revue de dépenses[1], ainsi que la **commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat** dans son rapport[2] *Baisse démographique, réussite des élèves : quel maillage scolaire pour la France de demain ?* et la délégation[3] aux collectivités territoriales du Sénat.

Une baisse du nombre de classes difficile à mettre en œuvre localement

L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) ont proposé dans une revue de dépenses des recommandations pour **limiter les dépenses d'éducation, à travers trois scénarios alternatifs proposant des suppressions de classes dans le premier et le second degré**.

Les inspections constatent ainsi que la méthodologie retenue par le MENJ pour prédire les évolutions démographiques sur le territoire et donc les moyens nécessaires associés diffère de celles de la direction du Budget. Elles proposent donc **trois scénarios conduisant à une nouvelle répartition des moyens budgétaires entre établissements sur les territoires** :

- Le scénario dit n° 1 conduit à **supprimer les classes à effectifs réduits** sans créer de classes à effectifs trop importants. La méthodologie, qui tient compte notamment de l'indice de position sociale des établissements, conduirait à **supprimer près de 600 classes dans le premier degré, entre 1005 et 1436 classes au collège et entre 1387 et 1823 équivalents temps plein (ETP) au lycée**.

Ces calculs ne prennent toutefois pas en compte la **répartition territoriale**. Il serait problématique de supprimer des classes dans des territoires déjà très enclavés, augmentant ainsi fortement le temps de trajet des élèves.

- Le scénario n° 2 conduit à **relever le seuil de dédoublement en éducation prioritaire et en éducation prioritaire renforcée**. Le taux actuel appliqué est de 12 élèves par professeur. **Un seuil de dédoublement à 15 élèves par professeur se traduirait par la fermeture de 839 classes**, dont 124 dans l'académie de Créteil et 136 dans celle de Versailles.

- Le scénario n° 3 conduit à **adapter le maillage territorial des écoles et des établissements**. L'IGF et l'IGESR estiment que **1 925 écoles (dont 105 en REP + et 166 en REP)**, représentant 4 % du total des écoles et 4 927 ETP pourraient être fermées, **les élèves ayant accès à une offre scolaire équivalente de proximité**. De même, **33 collèges représentant** 796 ETP, dont 4 classés REP + et 6 classés REP, sont identifiés comme pouvant être fermés.

Source : commission des finances

[1] *« Dispositifs en faveur de la jeunesse », avril 2024.*

[2] *Baisse démographique, réussite des élèves : quel maillage scolaire pour la France de demain ? Rapport d'information n° 749 (2024-2025) par M. Jacques Grosperrin et Mmes Annick Billon et Colombe Brossel.*

[3] *La compétence scolaire des collectivités territoriales face aux évolutions démographiques et aux défis d'aménagement du territoire, Rapport d'information n° 186 (2025-2026) fait par MM. Bernard Delcros, Laurent Somon, Bernard Buis et Mme Corinne Féret.*

2. Une méthode ministérielle prometteuse de construction des classes de demain avec les territoires

Le ministère de l'éducation nationale a engagé en 2026 une **méthode prometteuse de concertation avec les territoires dans 18 départements** (Aisne, Hautes-Alpes, Cantal, Charente, Côtes-d'Armor, Doubs, Drôme, Finistère, Gironde, Indre, Loire-Atlantique, Manche, Meurthe-et-Moselle, Pas-de-Calais, Saône-et-Loire, Yvelines, Tarn-et-Garonne, Martinique) pour élaborer une carte scolaire quinquennale à partir des besoins éducatifs des territoires.

Cette expérimentation constitue un **changement de méthodologie**, en privilégiant une réflexion locale qui couvre l'organisation territoriale, l'offre scolaire et les services associés, avec une prospective à 5 ans intégrant au mieux les enjeux comme les temps de transport, la petite enfance, le périscolaire, les pôles culturels et sportifs, les parcours scolaires, l'offre médico-sociale ou la continuité pédagogique.

Cette approche s'est appuyée sur les exercices de prévisions et de projections menés par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) et les services statistiques académiques dans le premier degré. Ont été produits :

- des prévisions démographiques académiques et départementales d'effectifs à 1 an et 3 ans ;

- des projections académiques et départementales sur un horizon de **10 ans**, au niveau national et départemental.

D'après les informations données au rapporteur en audition, l'initiative a été très appréciée, en particulier dans les Yvelines et dans le Pas-de-Calais. Elle a consisté notamment en réunions autour du DASEN et de la préfecture, organisées au sein de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Cette expérimentation se fonde sur les **observatoires des dynamiques rurales** (ODR), mis en place à partir de 2023 dans le cadre du plan France Ruralités et devenus les observatoires des dynamiques rurales et des territoires (ODRT) co-présidés par le préfet et le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), et qui ont été déployés dans les départements comportant des territoires ruraux, afin de mieux appréhender les évolutions démographiques et leurs effets sur l'organisation territoriale de l'offre scolaire.

Un point d'étape triennal avec les académies et les départements a eu lieu en début d'année 2025 pour les rentrées scolaires 2026, 2027 et 2028, permettant d'engager dans chaque département une réflexion politique, stratégique et chiffrée sur plusieurs années. Cette démarche a été généralisée à tous les territoires, ruraux comme urbains.

3. Une diminution des emplois d'enseignants nettement moins importante que la baisse démographique des élèves

L'évolution des effectifs d'enseignants est toutefois à considérer en regard des politiques récentes qui ont nécessité le redéploiement d'effectifs d'enseignants :

- en particulier, la politique de dédoublement des classes de CP et de CE1 mise en œuvre dès 2017 a nécessité le redéploiement de 10 800 postes d'enseignants du premier degré ;

- le prolongement de cette politique aux grandes sections de maternelle dès 2020 a entrainé le déploiement de 5 200 emplois dédiés. **Ainsi, au total, la politique de dédoublement des classes dans les établissements d'éducation prioritaire a impliqué le déploiement de 16 000 emplois, soit 5 % de l'effectif d'enseignants du premier degré à la rentrée 2023**. Il aurait donc été particulièrement difficile de faire baisser le nombre d'enseignants du premier degré dans les mêmes proportions que le nombre d'élèves entre 2017 et 2023 et d'instaurer dans le même temps le dédoublement des classes de grande section, CP et CE1 dans les écoles classées « REP » et « REP + » ;

- dans le second degré, la politique de choc des savoirs a nécessité en 2024 et 2025 l'utilisation de 2 800 emplois dédiés pour créer les « groupes de besoin » dans les classes de sixième et de cinquième. Devant les difficultés suscitées par la mise en œuvre de la réforme des groupes de besoin, la ministre de l'Éducation nationale Elisabeth Borne a décidé de ne pas rendre obligatoire l'extension du dispositif aux classes de quatrième et troisième, laissant toute liberté aux établissements sur ce point.

La baisse des effectifs d'élèves constitue une opportunité pour que la mission « Enseignement scolaire » finance, sans hausse de budget, les politiques d'éducation les plus aptes à favoriser la réussite des élèves, et en particulier **les revalorisations salariales des enseignants**, condition nécessaire au rétablissement de l'attractivité de la profession enseignante.

Or, en considérant le plafond d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) de la loi de finances initiale, qui s'élève pour les enseignants à **838 046 ETPT**, une application stricte de l'évolution démographique du nombre d'élèves, en baisse de 2 %, aurait conduit à la **suppression de 14 777 ETP** pour 2027.

La baisse proposée par le présent PLF de 3 644 ETP d'enseignants est donc quatre fois 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.

Si l'évolution démographique avait été appliquée strictement, ce sont 8 716 ETP d'enseignants qui auraient été supprimés en 2025, 11 343 en 2026 et 14 777 en 2027, soit un total de **34 837 ETP entre 2024 et 2027**. Pourtant, seuls 7 644 ETP seront repris, en comptant le présent PLF, sur ces années.

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

(en ETP)

	2024	2025			2026			2027	
	Nombre réalisé d'ETP d'enseignants	Evolution des effectifs des élèves entre 2024 et 2025	Diminution simulée d'ETP	Nombre réalisé d'ETP d'enseignants	Evolution des effectifs des élèves entre 2024 et 2026	Diminution simulée d'ETP	Nombre réalisé d'ETP d'enseignants	Evolution des effectifs des élèves entre 2026 et 2027	Diminution simulée d'ETP
Total	814 950	-1,1%	- 8 716,25	839 679	-1%	- 11 343,45	838 046	-2%	- 14 777,30
Premier degré	347 664	-1,8%	- 6 281,75	380 015	-2%	- 7 235,70	378 815	-2%	- 7 971,79
Second degré	467 286	-0,3%	- 1 227,73	459 664	-1%	- 3 029,02	459 231	-1%	- 4 499,70

Source : commission des finances d'après la DEPP

Il est important de procéder aux suppressions d'emplois progressivement, chaque année, afin d'éviter des transitions trop brutales et insuffisamment préparées dans certains territoires. Les directeurs académiques des services de l'éducation nationale ont la capacité de procéder à des modifications raisonnées dans l'ensemble des territoires, au plus près possible des besoins locaux.

Ainsi, la baisse des effectifs d'élèves ne peut permettre d'imputer mécaniquement une baisse du nombre d'enseignants. L'évaluation doit également tenir compte tant des spécificités des territoires que des politiques mises en œuvre. **Une baisse plus mesurée des effectifs d'enseignants que des effectifs d'élèves permettrait notamment de diminuer le nombre d'élèves par classe, afin de faciliter les apprentissages, ainsi que d'augmenter les effectifs d'enseignants remplaçants**.

Pour autant, la diminution proposée des emplois d'enseignants parait trop modeste, et le rapporteur regrette que le Gouvernement n'ait pas été un peu plus loin en la matière. Sans aller jusqu'à supprimer 14 000 ETP cette année, il aurait pu être envisagé d'en supprimer 8 000, par exemple. Le risque est qu'au vu de la contrainte financière pesant sur le budget de la France, le ministère ne finisse par être obligé de supprimer en une seule année un très grand nombre d'emplois, ce qui sera beaucoup plus difficile à mettre en œuvre dans les territoires.

Suivre l'évolution du nombre d'élèves en diminuant le nombre d'enseignants de manière raisonnée permettra, à terme, de **dégager des marges budgétaires** nécessaires pour le ministère de l'éducation nationale, notamment pour revaloriser davantage les enseignants insuffisamment rémunérés.

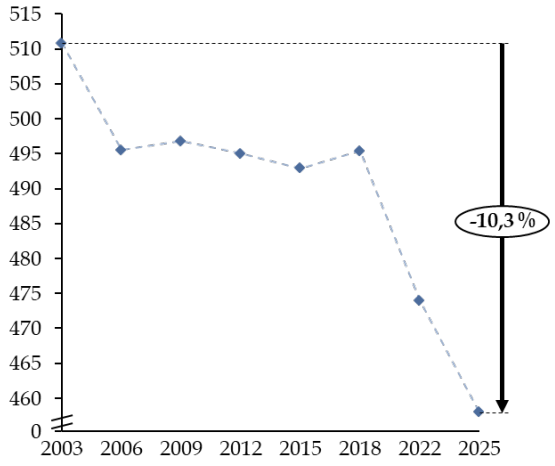
Une attention particulière doit évidemment être portée aux écoles rurales. Il parait compliqué de ne cibler que les écoles rurales pour la suppression de postes d'enseignants, au regard des enjeux d'attractivité du territoire et de proximité des services publics dans des endroits parfois très enclavés. C'est aussi une position d'aménagement du territoire, une désertification scolaire ne pouvant qu'accélérer la désertification préoccupante de certains espaces ruraux du pays.

4. La baisse démographique, un levier pour permettre une indispensable amélioration des résultats scolaires français

Le ministère de l'éducation nationale a pourtant besoin de dégager des marges de manœuvre budgétaires, malgré le contexte financier extrêmement contraint pour la France, au vu des résultats scolaires en baisse des élèves français. C'est pourquoi la baisse démographique constitue une opportunité qui ne doit pas être manquée par le ministère pour repenser un grand nombre de ses politiques.

La baisse du niveau des élèves français, en mathématique en particulier, est frappante. Ainsi, entre 2003 et 2025, le résultat au test PISA en mathématiques a diminué de 10,3 %.

Score moyen en mathématiques en France au test PISA entre 2003 et 2022



Source : commission des finances d'après la DEPP

III. MALGRÉ DES EFFORTS DE REVALORISATION ENTRE 2022 ET 2025, DES RÉMUNÉRATIONS DES ENSEIGNANTS INSUFFISANTES

A. LES DÉPENSES LIÉES AU PERSONNEL ENSEIGNANT, PRINCIPAL POSTE DE DÉPENSE DE LA MISSION

1. Près d'1,2 million de personnes rémunérées, dont 860 000 enseignants

a) La mission compte 70 % d'enseignants

La mission « Enseignement scolaire » se caractérise par l'ampleur des dépenses de personnel. Le ministère de l'Éducation nationale constitue le premier employeur public. Ainsi, à la rentrée 2025, **1,22 million de personnes sont rémunérées par le ministère de l'Éducation nationale au titre de l'enseignement scolaire**, dont 711 578 enseignants dans le secteur public et 139 908 dans le secteur privé. 10 961 agents n'ont aucune affectation, dont 4 418 enseignants. Il s'agit d'agents en **congé longue durée ou en congé de formation professionnelle.**

Les personnels de l'enseignement scolaire selon leur mission et leur corps en 2025-2026

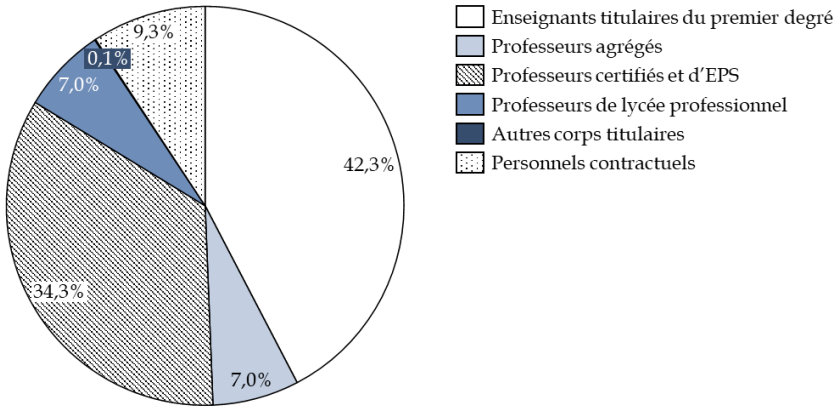
(en effectifs physiques)

	Corps enseignants fonctionnaires ou assimilés premier degré	Corps enseignants fonctionnaires ou assimilés				Enseignants contractuels ou maîtres délégués	Corps non enseignants et cas particuliers	Ensemble des personnels
		Agrégés et chaires supérieures	Certifiés et PEPS	PLP	Autres corps fonctionnaires ou assimilés			
Enseignement du premier degré public	314 219		6	2		8 279		322 506
Enseignement du second degré public	9 611	55 388	231 484	48 951	90	43 548		389 072
Total enseignement du secteur public	323 830	55 388	231 490	48 953	90	51 827		711 578
Enseignement du premier degré privé	36 150			3		7 401		43 554
Enseignement du second degré privé	544	4 493	60 602	10 262	587	19 866		96 354
Total enseignement du secteur privé	36 694	4 493	60 602	10 265	587	27 267		139 908
Soutien à l'enseignement	57					41	13 554	13 652
Animation pédagogique	10 326	310	1 784	2 155	5	2 012	192	16 784
Assistance éducative						47	197 701	197 748
Éducation	300	1	9	2		3	22 275	22 590
Direction du premier degré	6 457					5	6	6 468
Direction du second degré	1 283	32	410	197		28	13 595	15 545
Inspection	133	84	23	34			3 751	4 025
Administration, logistique, santé et social	978	111	514	144	1	48	78 569	80 365
Total autres missions (non-enseignement)	19 534	538	2 740	2 532	6	2 184	329 643	357 177
Aucune affectation	4 418	640	3 808	810	30	89	1 166	10 961
Ensemble des personnels	384 476	61 059	298 640	62 560	713	81 367	330 809	1 219 624

Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

Les enseignants représentent 70 % des personnels du ministère. Le premier degré correspond à 43 % des effectifs d'enseignants.

Répartition des enseignants en 2025 selon leur statut



Source : commission des finances d'après la DEPP

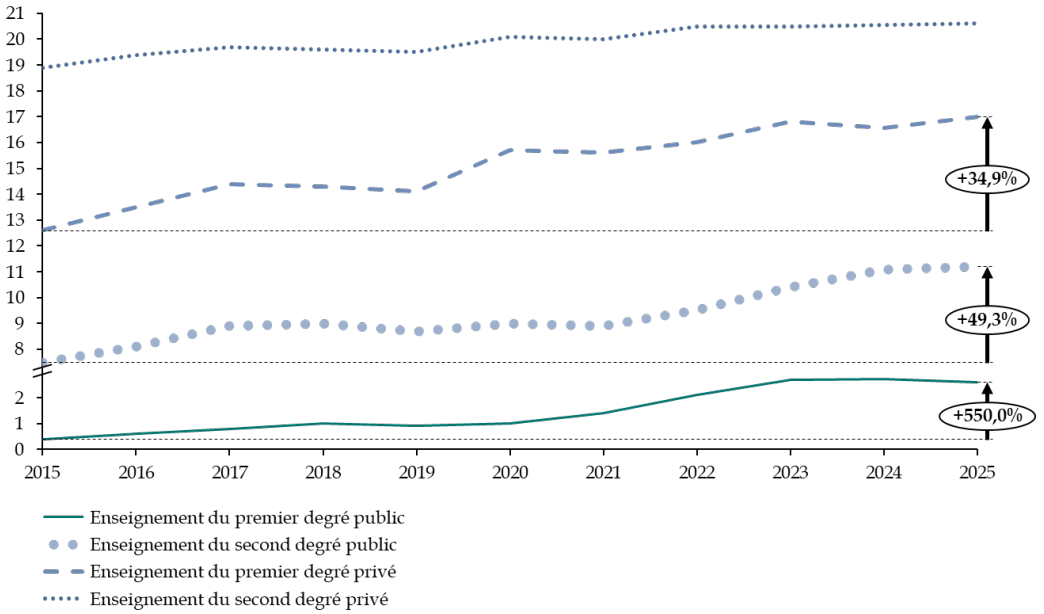
Plus de 9,3 % des enseignants sont des contractuels, ce qui représente 79 094 emplois.

Cette proportion est particulièrement importante dans l'enseignement privé, dans la mesure où elle atteint **près d'un cinquième** des enseignants dans le second degré. Elle a d'ailleurs été augmentée d'un tiers dans le premier degré.

Suite aux difficultés de recrutement rencontrées en 2022 et 2023 dans le public, malgré une légère atténuation en 2024, **la part des enseignants contractuels du public a augmenté de près de moitié dans le second degré et été multipliée par 5,5 dans le premier degré**. Dans le public, le premier degré compte ainsi 2,6 % d'enseignants contractuels et le second degré 11,2 %. **Près de 51** 827 **enseignants sont contractuels en 2025.**

Évolution de la part des enseignants contractuels entre 2015 et 2025

(en pourcentage)



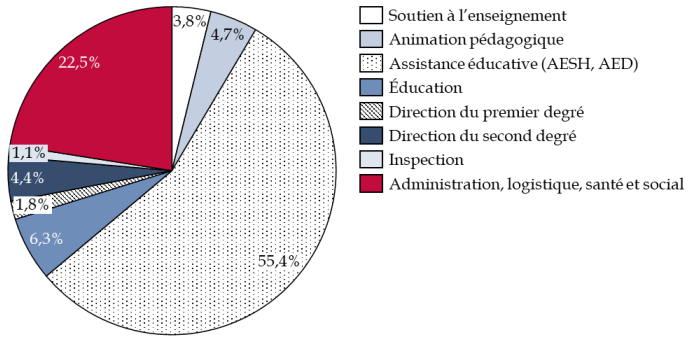
Source : commission des finances d'après la DEPP

b) Une hausse des personnels non-enseignants de l'éducation nationale en raison du recrutement d'AESH

En 2025-2026, **357 177 personnes sont rémunérées au titre du ministère chargé de l'Éducation nationale pour des missions autres que l'enseignement**, soit 295 830 ETP. Ils sont composés à hauteur de 55,4 % de l'ensemble des personnels dits « d'assistance éducative », y compris les accompagnants en situation de handicap (AESH), soit plus de 197 748 personnes.

Répartition des personnels non-enseignants de l'éducation nationale

(en pourcentage et en effectifs physiques)



Note : les personnels de soutien à l'enseignement « interviennent dans la classe avec l'enseignant pour l'aider », les personnels d'animation pédagogique « interviennent dans un rôle de conseil à l'enseignant » et les personnels d'éducation comprennent essentiellement les conseillers principaux d'éducation.

Source : commission des finances d'après la DEPP

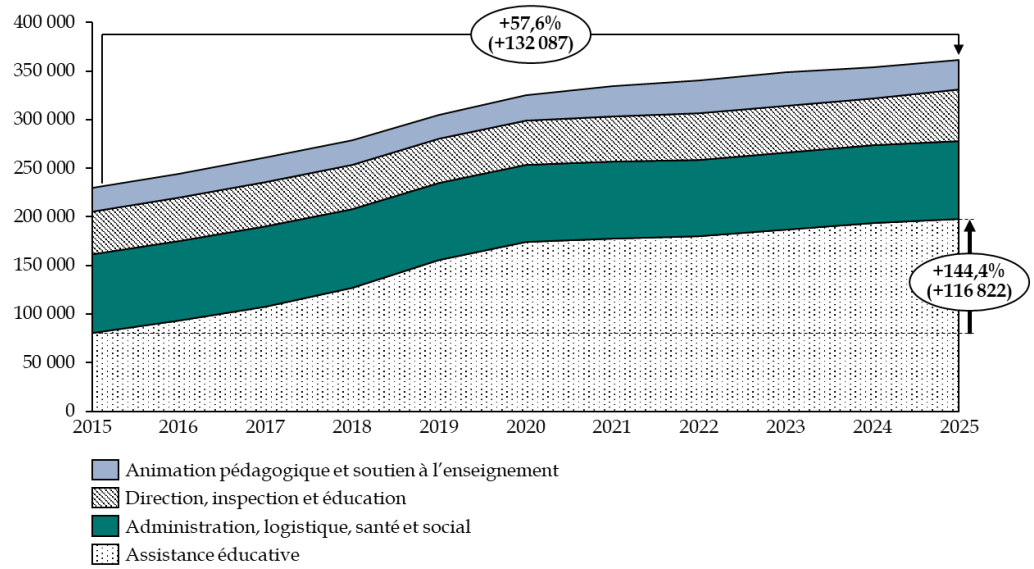
Le personnel administratif proprement dit ne concerne que 52 400 personnes, soit 14,7 % des personnels non-enseignants, essentiellement en poste dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), comme développé dans un rapport de contrôle[1] du rapporteur de 2024.

Les effectifs des personnels non-enseignants ont significativement augmenté ces dernières années, de près de 57,6 %, essentiellement en raison de la hausse du nombre d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). En effet, près de 116 822 emplois de personnels d'assistance éducative, soit les AESH et les assistants d'éducation, ont été créés depuis 2015.

[1] *Les personnels administratifs du ministère de l'Éducation nationale, du rapporteur spécial Olivier Paccaud, 22 mai 2024.*

Évolution des effectifs des personnels non-enseignants entre 2015 et 2025

(en nombre d'emplois)



Source : commission des finances d'après la DEPP

L'embauche d'effectifs supplémentaires d'AESH est liée directement à la mise en œuvre de l'école inclusive, développée *infra*.

Les effectifs des autres personnels non-enseignants de l'éducation nationale sont relativement stables depuis 2015.

2. Une hausse des dépenses de personnels depuis 2019

La mission « Enseignement scolaire » a la particularité d'être essentiellement constituée de dépenses de personnel (titre 2), qui correspondent à **92,3 % des dépenses de la mission,** hors CAS « Pensions ».

Les programmes 140 et 141 portent quasiment uniquement des dépenses de personnel, en grande majorité liées à la rémunération des enseignants comme indiqué plus haut. Le programme 139 comporte une part plus importante de dépenses d'intervention du fait du soutien apporté aux établissements scolaires privés. Le programme 230 est par construction le seul où les dépenses de personnel sont minoritaires, dans la mesure où il comprend les crédits immobiliers et informatiques.

Les dépenses de personnels sont en hausse modérée en 2027, après deux années de stabilité, en 2024 et 2025. Le montant des crédits inscrits au titre des dépenses de personnel représente ainsi **60,43 milliards d'euros hors CAS « Pensions », en augmentation de 1,2 % seulement par rapport à l'année précédente**.

Dépenses de personnel

(en euros et en CP)

	T2	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	prévision LFI 2024	Exécution 2024	prévision LFI 2025	Exécution 2025	LFI 2026	PLF 2027	Évolution 2027/2026	Évolution 2026/ 2027 en %	Évolution 2027/2019 (en millions)	Évolution 2027/2019 (en %)
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	y compris CAS Pensions	22 499,002	23 054,578	23 549,912	24 346,405	25 374,268	26 774,188	26 590,427	27 409,148	27 277,407	27 854,974	28 469,740	615	2,207%	5 971	26,5%
	hors CAS Pensions	14 352,217	14 718,633	15 113,153	15 731,787	16 536,593	17 585,774	17 538,660	17 559,916	17 623,639	17 643,474	18 109,022	466	2,639%	3 757	26,2%
141 - Enseignement scolaire public du second degré	y compris CAS Pensions	33 083,453	33 359,738	33 890,374	34 817,083	36 191,291	37 957,464	37 788,687	39 002,128	38 601,566	39 646,484	39 942,061	296	0,746%	6 859	20,7%
	hors CAS Pensions	22 116,299	22 258,411	22 738,158	23 488,701	24 614,359	25 963,547	25 977,083	26 072,875	26 089,075	26 309,534	26 595,475	286	1,087%	4 479	20,3%
230 - Vie de l'élève	y compris CAS Pensions	2 721,358	2 764,430	2 825,783	2 950,022	3 545,749	4 734,343	4 873,262	5 478,367	5 419,402	5 631,528	5 873,622	242	4,299%	3 152	115,8%
	hors CAS Pensions	2 169,984	2 208,929	2 272,505	2 386,985	2 970,634	4 114,026	4 276,050	4 807,654	4 782,598	4 948,032	5 174,294	226	4,573%	3 004	138,4%
139 - Enseignement privé du premier et du second degré	y compris CAS Pensions	6 833,789	6 918,757	6 960,843	7 233,390	7 604,551	8 133,539	8 043,871	8 010,856	7 921,531	7 974,121	8 060,647	87	1,085%	1 227	18,0%
	hors CAS Pensions	6 791,061	6 874,511	6 916,015	7 187,408	7 557,015	8 074,021	7 995,878	7 959,216	7 870,951	7 901,521	8 008,199	107	1,350%	1 217	17,9%
214 - Conduite et soutien des politiques de l'enseignement, de la recherche, de la jeunesse, de la vie associative et	y compris CAS Pensions	1 577,011	1 517,084	1 755,229	1 875,268	1 951,370	2 030,420	2 073,421	2 145,481	2 145,427	2 199,744	2 252,762	53	2,410%	676	42,9%
	hors CAS Pensions	1 148,510	1 088,688	1 278,539	1 388,240	1 447,924	1 499,209	1 547,834	1 571,262	1 581,982	1 596,220	1 637,948	42	2,614%	489	42,6%
143 - Enseignement technique agricole	y compris CAS Pensions	924,865	937,590	951,855	981,740	1 028,625	1 114,764	1 091,365	1 172,372	1 116,702	1 149,865	1 159,084	9	0,802%	234	25,3%
	hors CAS Pensions	700,305	710,405	724,893	752,749	796,741	864,822	857,674	922,957	873,146	898,463	905,226	7	0,753%	205	29,3%
Total	y compris CAS Pensions	0,067639	0,068552	0,069934	0,072204	0,075696	0,080745	0,080461	0,083218	0,082482	0,084457	0,085758	0	1,541%	0	26,8%
	hors CAS Pensions	0,047278	0,047860	0,049043	0,050936	0,053923	0,058101	0,058193	0,058894	0,058821	0,059297	0,060430	0	1,911%	0	27,8%

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les **dépenses de personnels hors contribution au CAS « Pensions » ont augmenté de près de 27,8 % depuis 2019**, soit une hausse moyenne de 3 % par an, concentrée essentiellement sur les années 2023 et 2024. **Par rapport à 2019, les dépenses de personnels auront ainsi augmenté en 2027 de 13,2 milliards d'euros hors contribution au CAS « Pensions »**, et de seulement 1,1 milliard d'euros par rapport à la LFI 2026.

3. Un effort budgétaire incontestable et stabilisé depuis 2025 pour améliorer les rémunérations des personnels

a) Un coût budgétaire évalué à 4,2 milliards d'euros en 2027 pour revaloriser les salaires des enseignants

Entre 2021 et 2026, **les dépenses de personnels ont augmenté de 14,5 milliards d'euros sur le titre 2, dont 10,2 milliards d'euros hors dépenses liées au CAS Pensions**. La hausse structurelle des dépenses de personnels peut se décomposer ainsi :

- les revalorisations décidées au titre de la revalorisation du point d'indice, de 3,5 % opérée à l'été 2022 et de 1,5 % à l'été 2023, représentant une **hausse des dépenses de 2,5 milliards d'euros** en année pleine, dont 1,69 milliard d'euros liée à la hausse de 2022 et 774 millions d'euros liée à la hausse de 2023 ;

- les **mesures catégorielles décidées en 2021 et 2022**, dont notamment la création de la prime d'attractivité (253,2 millions d'euros), de la prime informatique (178,6 millions d'd'euros), la participation à la protection sociale complémentaire (200 millions d'euros) et la mise en œuvre du Grenelle de l'éducation (400 millions d'euros, dont notamment 245 millions d'euros pour la revalorisation et l'extension de la prime d'attractivité). Ces mesures représentent un montant total de **1,17 milliard d'euros** ;

- les **revalorisations décidées au titre de la revalorisation socle des enseignants en 2023, pour un montant de 1,905 milliard d'euros en année pleine** ;

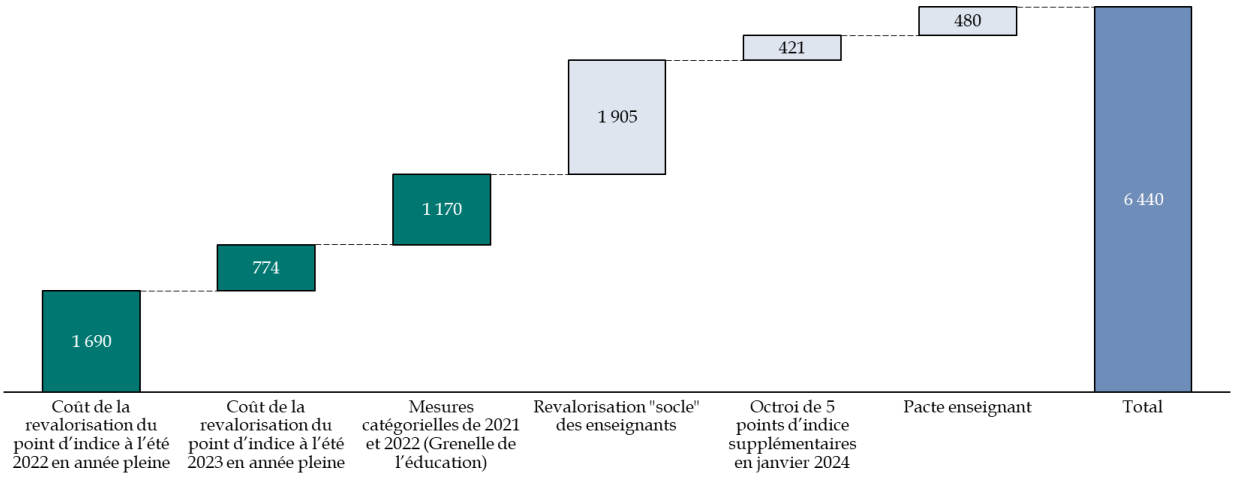
- l'octroi de 5 points d'indice majorés au 1er janvier 2024, pour un montant de **421 millions d'euros** ;

- le **Pacte enseignant**, qui représente, en 2026, un total de **480 millions d'euros**.

Au total, en l'absence de ces diverses mesures de revalorisation salariales, toutes choses égales par ailleurs, **les dépenses de personnel de la mission « Enseignement scolaire » au PLF pour 2027 auraient été moins élevées de 6,44 milliards d'euros**.

Décomposition de l'impact en 2027 des différentes mesures de revalorisation salariale décidées depuis 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

b) Une hausse des rémunérations moyennes des enseignants

Les rémunérations moyennes des enseignants ont significativement augmenté entre 2021 et 2024, en début de carrière.

Le Président de la République et le ministre de l'éducation nationale avaient mis en avant l'objectif que les enseignants débutants puissent bénéficier d'un **traitement minimum de 2 000 euros nets à partir de la rentrée 2023**. D'un point de vue purement formel, cet objectif a été tenu, à l'exception des enseignants stagiaires. En 2023, les enseignants commencent leur première année de titularisation à **2 250 euros** nets par mois pour les professeurs des écoles, à **2 410 euros** pour les professeurs certifiés, à **2 450 euros** pour les professeurs de lycée professionnel et même à **2 810 euros nets** pour les professeurs agrégés.

Le principal axe de la revalorisation « socle » mise en place en septembre 2023 et dont les effets en année pleine sont sensibles en 2024 est le **doublement des indemnités statutaires**. Le montant de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (**ISAE**), versée aux enseignants du 1er degré, et de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (**ISOE**), attribuée aux enseignants du 2nd degré, est doublé pour atteindre **2 550 euros bruts par an, soit un gain annuel brut de 1 350 euros** à partir de 2023 par rapport à septembre 2022.

Au total, grâce à ces revalorisations indemnitaires, à la hausse du point d'indice en juillet 2022 et en juillet 2023 et à l'octroi de 5 points d'indice majoré en janvier 2024, les enseignants titulaires gagnent en moyenne **258 euros nets de plus par mois en janvier 2024 par rapport à avril 2022, soit une progression de 11 %**. En septembre 2022 et septembre 2023, les enseignants disposaient en moyenne de **158 euros nets** supplémentaires par mois, représentant une hausse de 6,5 %.

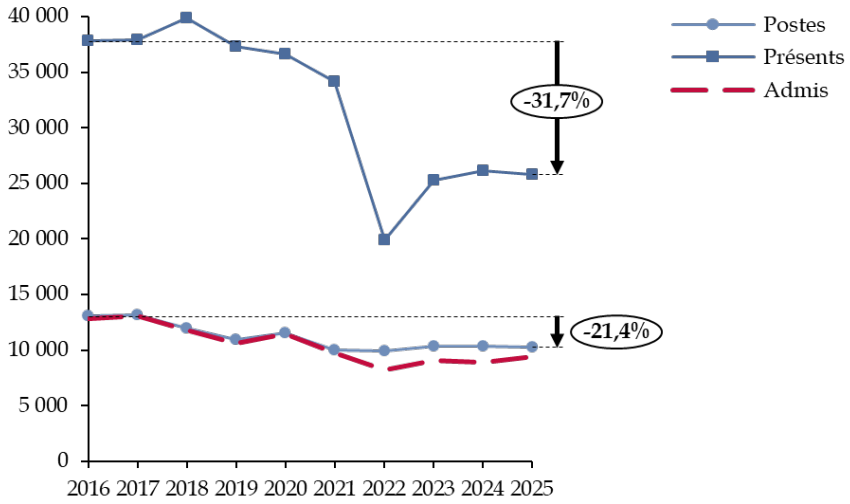
B. UN DÉFICIT FORT D'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER LIÉ AUX RÉMUNÉRATIONS QUI RESTENT TROP FAIBLES

1. Des difficultés structurelles de recrutement malgré la réforme de la formation initiale

a) Une diminution du nombre de présents aux concours d'enseignement du premier et du second degré

Le principal indicateur de la faible attractivité des métiers d'enseignants est la baisse du nombre de candidats aux concours. Ainsi, dans le premier degré public, entre 2016 et 2025, **le nombre de présents aux concours a diminué de 31,7 %**, alors que le nombre de postes ouverts a baissé de seulement 21,4 %.

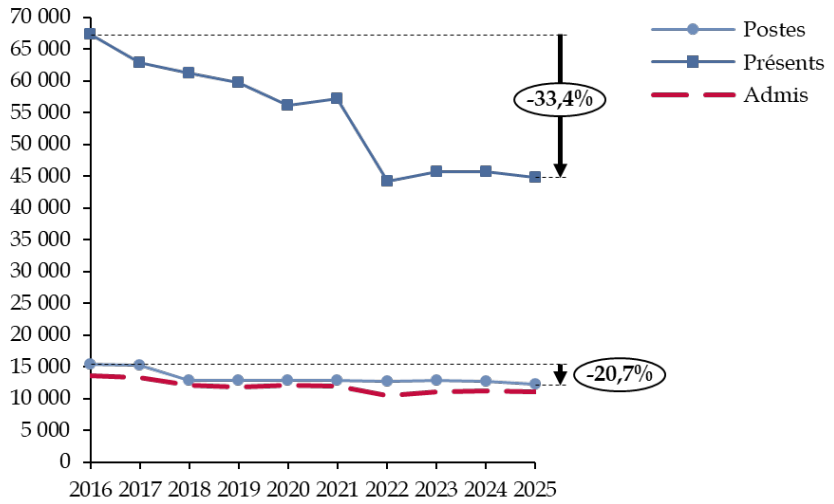
Évolution du nombre de postes, de présents et d'admis aux concours du premier degré public



Source : commission des finances d'après la DEPP

Une tendance similaire est observée dans le second degré : le nombre de présents aux concours a diminué de 33,4 % depuis 2016, alors que le nombre de postes ouverts n'a diminué que de 20,7 %.

Évolution du nombre de postes, de présents et d'admis aux concours du second degré public



Source : commission des finances d'après la DEPP

La baisse du nombre de candidats aux concours enseignants a pour double corollaire une **diminution du taux de sélectivité des concours ainsi qu'une hausse du nombre de postes non pourvus**.

La situation s'est toutefois améliorée en 2023 puis en 2024, après une année 2022 catastrophique. Dans le premier degré, à la session **2022, le taux de candidats par poste ouvert (hors session supplémentaire) s'était établi à 1,8 contre 3,1 à la session 2021**. **Dans le second degré, le taux de candidats par poste était de 3,5 (47 909 présents pour 13 690 postes), contre 4,7 à la session 2021** (62 585 présents pour 13 390 postes).

Alors que le ministère de l'éducation nationale insistait sur le fait que les résultats de 2022 étaient liés à une année de transition du fait de la réforme de la formation initiale des enseignants, les années 2023 et 2024 confirment le caractère structurel de ces difficultés et leurs déclinaisons locales et disciplinaires. **Les indicateurs demeurent en effet inquiétants pour l'attractivité générale de la profession d'enseignant**.

En 2026, peut-être en raison de la réforme de la formation initiale des enseignants (voir *infra*), s'agissant du premier degré, le taux de sélectivité est remonté (4,1 contre 2,1 en 2022), comme la proportion d'admis par poste aux concours externes publics (97,3 % en2026 contre 86,2 % en 2022). Une forte hétérogénéité de l'attractivité des académies est toutefois observée : les difficultés se sont concentrées sur les académies de Créteil, Versailles et la Guyane qui n'ont pas réussi à pourvoir l'ensemble des postes ouverts.

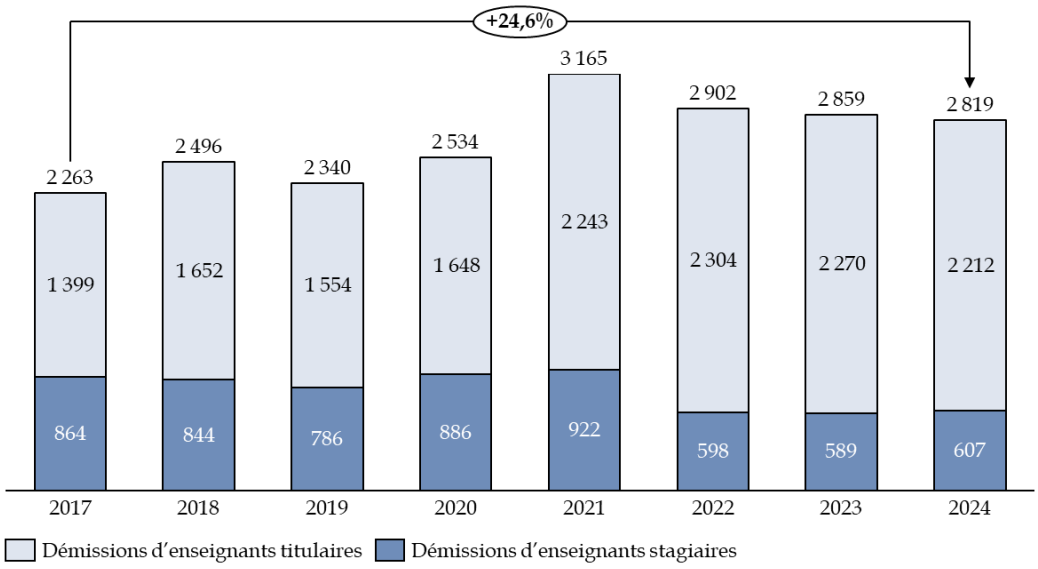
Concernant le second degré, la proportion d'admis connaît également une vraie amélioration globale par rapport à 2022 et même par rapport à 2024. Le pourcentage d'admis par poste aux concours externes publics s'élève à 95,8 % en 2026, contre 84,9 % en 2022. Le taux de sélectivité augmente également, passant de 3,5 en 2024 à 3,9 en 2026. Les disciplines avec la plus forte proportion de postes non pourvus sont les lettres modernes, l'allemand et certaines matières des lycées professionnels (génie mécanique, génie électrique, génie industriel, mathématiques et physique chimie).

b) Un nombre de démissions toujours faible, mais en hausse depuis 2017

En outre, si le nombre de démissions demeure très marginal chez les enseignants, la tendance à la hausse doit constituer un signal d'alarme.

En 2024-2025, on comptait 2 819 enseignants démissionnaires, soit 0,3 % des enseignants. Ainsi, en dix ans, le nombre de démissions des enseignants a augmenté de 24,6 %. Il semble toutefois s'infléchir depuis 2021.

Évolution du nombre de départs définitifs volontaires parmi les enseignants de l'enseignement public



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

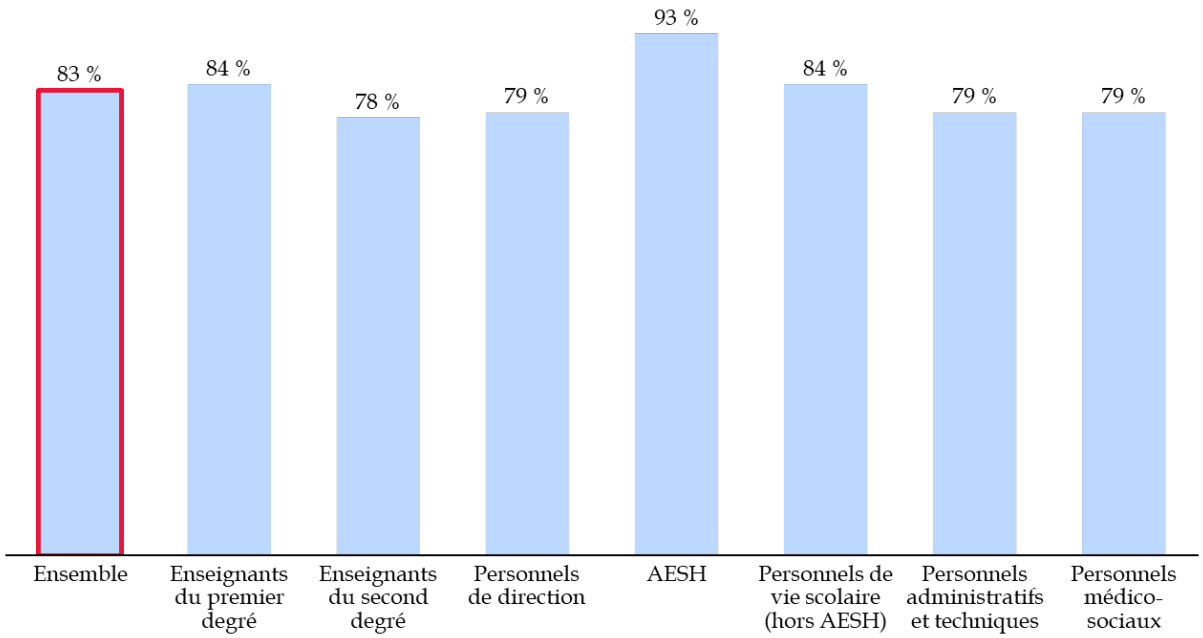
c) Une cause bien identifiée du déficit d'attractivité du métier d'enseignant et globalement des métiers de l'éducation nationale : les rémunérations

Il est certain que la dégradation des conditions d'exercice du métier d'enseignant, le climat scolaire de plus en plus tendu et dans lequel la pression sur les professeurs se fait toujours plus sentir, ainsi que les enjeux de reconnaissance de leur métier par la société, pèsent sur le manque d'attractivité des concours enseignants.

Mais il ne faut pas méconnaître le poids du facteur salarial dans cette désaffection. Ainsi, **83 % des personnels de l'éducation nationale considèrent leur rémunération comme insuffisante en 2025(84 % des enseignants du premier degré et 78 % des enseignants du second degré).** Cette proportion est même de 93 % chez les AESH.

Part des personnels de l'éducation nationale considérant la rémunération comme insuffisante

(en %, sur une liste de 14 domaines)



Source : commission des finances d'après la DEPP, Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire, 2026

2. Des rémunérations des enseignants insuffisantes par rapport aux moyennes internationales, en particulier pour les milieux de carrière

a) Des rémunérations des enseignants encore inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE

Si des moyens importants ont été consacrés à la rémunération des enseignants entre 2022 et 2024, il est certain qu'il ne peut s'agir que d'un rattrapage au vu **de l'érosion extrêmement marquée du pouvoir d'achat des enseignants au cours des dernières années.**

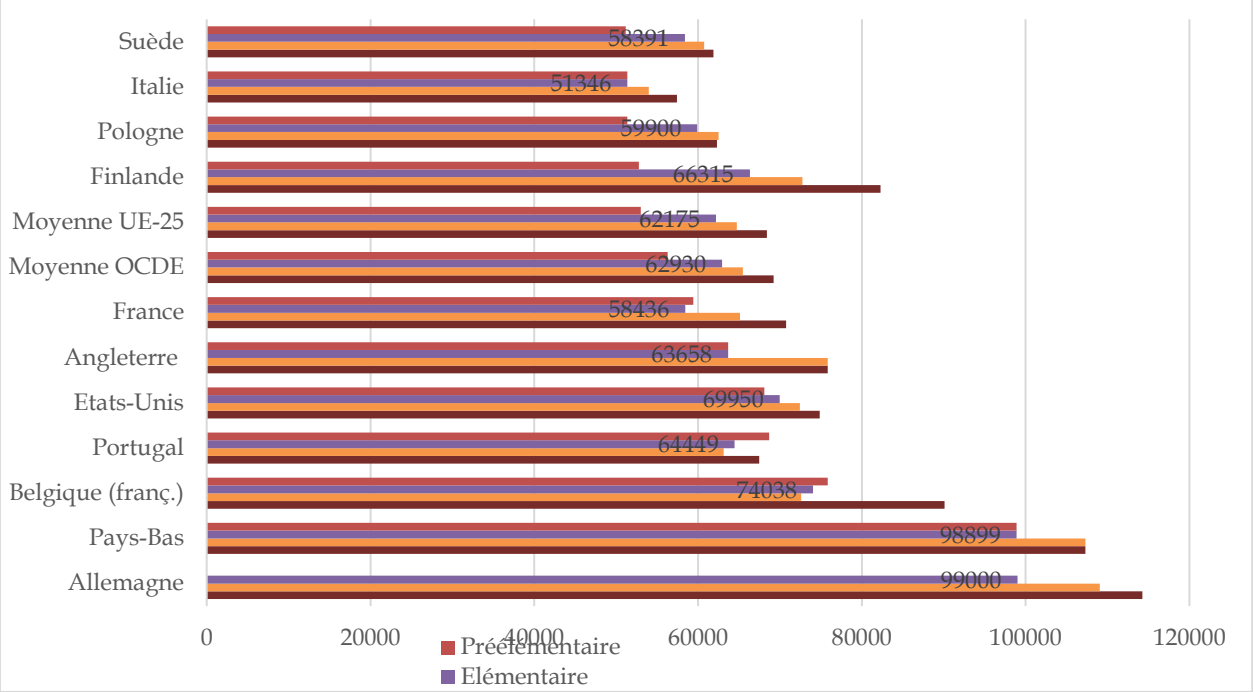
Dans l'enseignement élémentaire public, **en 2023-2024, le salaire effectif brut moyen des enseignants est plus faible en France qu'en Allemagne, aux États-Unis et dans la plupart des pays du nord de l'Europe**, ou encore qu'en Angleterre et au Portugal, une situation qui n'a pas évolué depuis 2019. Les enseignants du préélémentaire constituent une exception, mais qui est probablement liée à l'absence d'obligation de scolarisation des enfants dès 3 ans dans nombre de pays.

Les enseignants dans l'élémentaire perçoivent en moyenne 58 436 dollars bruts en parité de pouvoir d'achat, contre 62 175 dollars dans l'Union européenne et 62 930 dollars dans les pays de l'OCDE. Un enseignant allemand dans le niveau élémentaire perçoit 99 000 dollars en moyenne, soit 1,7 fois plus que son homologue français.

Dans le second degré, le salaire des enseignants français représente 60 % du salaire allemand au collège et 62 % au lycée. Il est de 65 133 dollars au collège, contre 65 463 dollars en moyenne dans l'OCDE. Un enseignant du lycée perçoit toutefois une rémunération brute légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE (70 756 dollars contre 69 209 dollars).

Salaires effectifs bruts moyens des enseignants dans les pays de l'OCDE selon le niveau d'enseignement, dans le public, en 2024-2025

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



Note : pour la France, c'est l'année 2023 qui est utilisée comme base de référence.

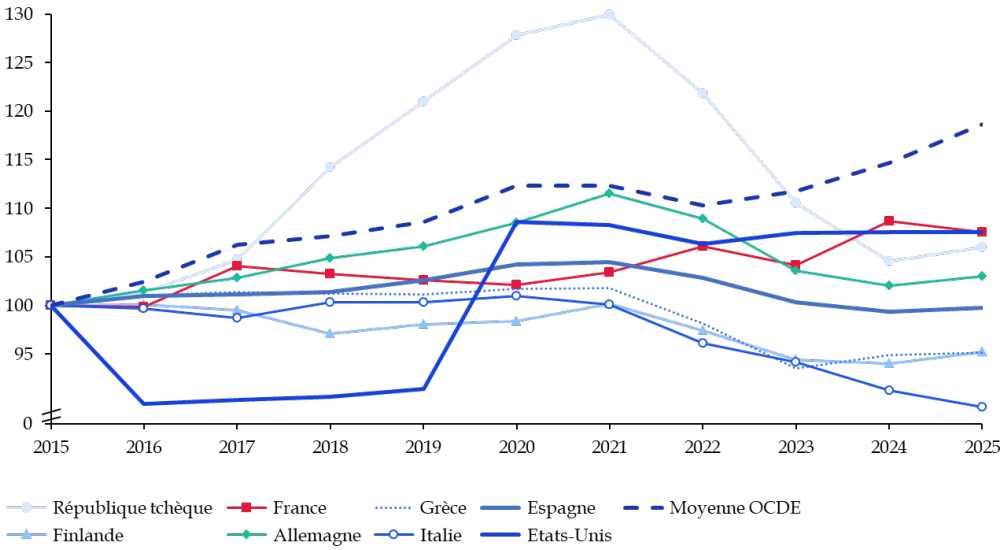
Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2026

Un rapport du réseau européen Eurydice[1] montre que, en France, **entre 2015 et 2025, les salaires statutaires bruts des enseignants en début de carrière ont augmenté en euros constants de 7,5 % pour les professeurs des écoles et de 7,3 % pour les professeurs du collège**.

[1] *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2021-2022, Eurydice, octobre 2023.*

Évolution des salaires effectifs bruts moyens des enseignants en début de carrière dans les pays de l'OCDE dans l'élémentaire public, en 2024-2025

(en euros constants, en base 100 en 2015)

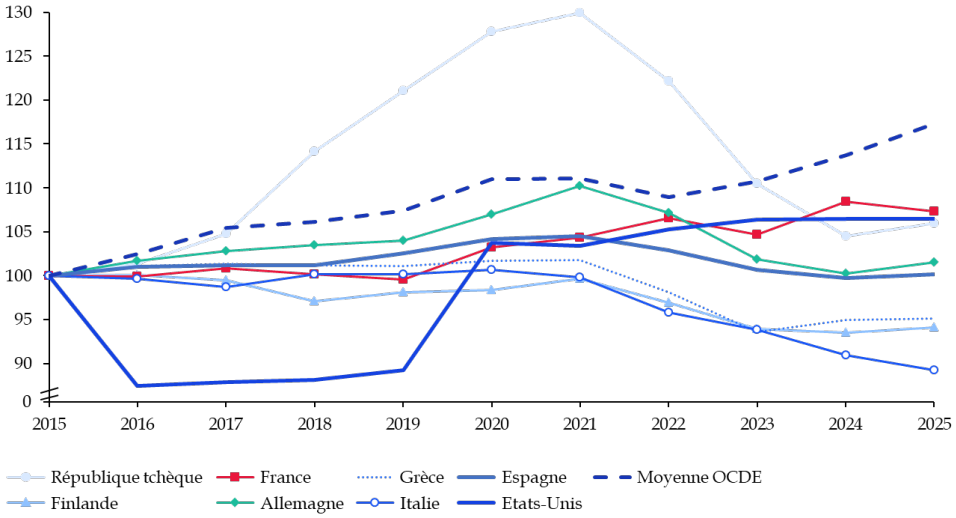


Source : commission des finances d'après l'OCDE, Regards sur l'éducation, 2026

Cette augmentation reste inférieure à celle observée ailleurs en Europe. Ainsi, à la même période, dans l'OCDE, les **salaires statutaires bruts des enseignants en début de carrière ont augmenté en euros constants de 18,6 % pour les professeurs des écoles et de 17,3 % pour les professeurs du collège**.

Évolution des salaires effectifs bruts moyens des enseignants en début de carrière dans les pays de l'OCDE dans le collège public, en 2024-2025

(en euros constants, en base 100 en 2015)



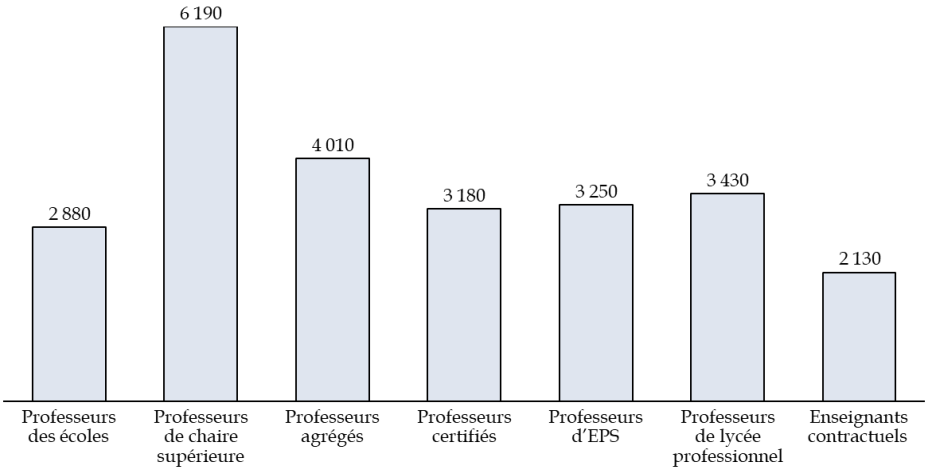
Source : commission des finances d'après l'OCDE, Regards sur l'éducation, 2026

b) Un monde enseignant insuffisamment rémunéré pour son niveau d'études

Les rémunérations des enseignants sont peu élevées. Ainsi, un professeur des écoles gagne en moyenne 2 880 euros nets par mois en 2024, tout échelon confondu et un professeur certifié 3 180 euros, quel que soit son âge. Un professeur agrégé perçoit quant à lui en moyenne 4 010 euros nets mensuels, en 2024.

Rémunération nette mensuelle moyenne des enseignants du secteur public en 2024

(en euros)

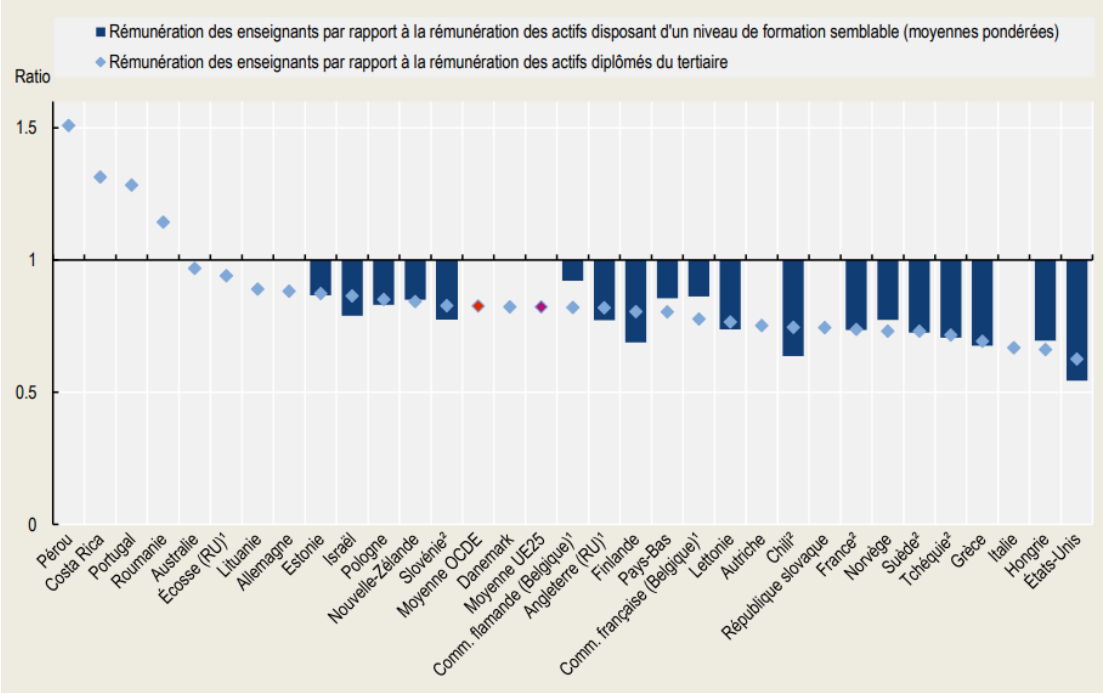


Source : commission des finances d'après la DEPP

Or les salaires effectifs des enseignants français sont en deçà du revenu du travail des actifs ayant atteint au moins le niveau licence. En France, **le salaire des enseignants du primaire représente 74 % de la rémunération des actifs ayant un niveau de formation semblable**, alors qu'il s'élève à **83 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE**. Ce taux monte à 80 % enseignants du collège, contre 87 % dans l'OCDE, et à 87 % pour les enseignants du lycée, pour 91 % dans l'ensemble de l'OCDE.

Salaires effectifs des enseignants et des chefs d'établissement par rapport aux revenus des actifs diplômés de l'enseignement supérieur en 2024

(en pourcentage)



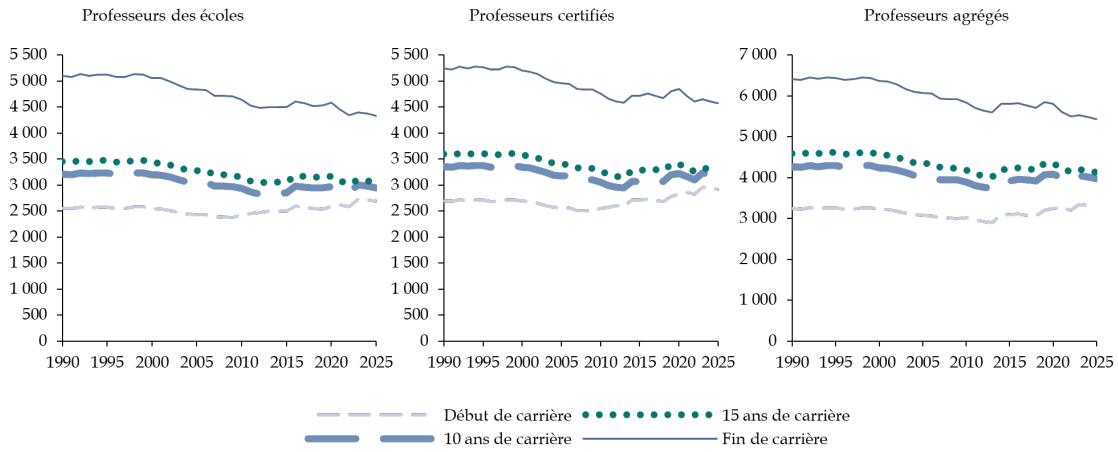
Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2025

En outre, **les évolutions de salaires doivent être analysées en tenant compte de l'inflation**, qui relativise les légères hausses constatées facialement. Ainsi, entre 1990 et 2025, **la rémunération des enseignants a diminué en fin de carrière, aussi bien pour les professeurs des écoles, les professeurs certifiés que les professeurs agrégés, de plus de 12,8 % en euros constants.** La baisse de pouvoir d'achat est comprise entre 11,4 % et 14,5 % en trente ans pour ces mêmes catégories d'enseignants ayant 15 ans de carrière.

Seuls les enseignants en début de carrière ont vu leur pouvoir d'achat augmenter en trente ans, **de 5,5 % pour les professeurs des écoles, de 1,5 % pour les professeurs agrégés et de 8,2 % pour les professeurs certifiés. La hausse du pouvoir d'achat des enseignants en début de carrière est particulièrement marquée entre 2022 et 2023**, puisqu'un professeur des écoles en début de carrière gagne 140 euros de plus, retraités de l'inflation, et un professeur certifié 220 euros de plus.

Évolution des salaires bruts mensuels des enseignants à différents moments de leur carrière

(en euros constants)



Source : commission des finances d'après la DEPP, Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire, 2025

Si en retraitant de l'inflation, la hausse des salaires a été réelle pour les enseignants à tous les niveaux de carrière entre les années scolaires 2021-2022 et 2022-2023, ce n'est déjà plus le cas depuis 2023-2024, l'évolution étant nulle ou même négative en tenant compte de l'inflation. Entre 2024 et 2025, les salaires mensuels bruts statutaires des enseignants ont diminué de 1 % en euros constants.

Évolution des salaires mensuels bruts statutaires des enseignants du secteur public, entre 2002 et 2025

	En euros courants										En euros constants[2]									
	2002-2025	2012-2025	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025[1]	2002-2025	2012-2025	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025[1]
Professeurs des écoles																				
Début de carrière	55%	33%	1%	0%	2%	6%	4%	9%	0%	0%	7%	9%	-1%	0%	2%	2%	-1%	6%	-1%	-1%
10 ans d'exercice	36%	28%	1%	1%	2%	2%	3%	8%	0%	0%	-6%	4%	-1%	1%	1%	-2%	-2%	5%	-1%	-1%
15 ans d'exercice	31%	23%	1%	1%	1%	1%	4%	6%	0%	0%	-10%	0%	-1%	1%	0%	-3%	-2%	3%	-1%	-1%
Fin de carrière	26%	18%	0%	1%	2%	1%	3%	4%	0%	0%	-13%	-3%	-1%	0%	1%	-3%	-2%	1%	-1%	-1%
Professeurs certifiés, d'EPS et PLP																				
Début de carrière	59%	38%	1%	5%	2%	5%	4%	8%	0%	0%	10%	12%	-1%	4%	1%	1%	-1%	5%	-1%	-1%
10 ans d'exercice	40%	32%	1%	5%	2%	2%	4%	7%	0%	0%	-3%	7%	-1%	4%	1%	-2%	-2%	4%	-1%	-1%
15 ans d'exercice	35%	27%	1%	5%	1%	1%	4%	5%	0%	0%	-7%	3%	-1%	4%	0%	-3%	-2%	2%	-1%	-1%
Fin de carrière	29%	22%	0%	3%	2%	1%	3%	4%	0%	0%	-11%	-1%	-1%	3%	1%	-3%	-2%	1%	-1%	-1%
Professeurs agrégés																				
Début de carrière	50%	38%	1%	6%	2%	5%	4%	7%	0%	0%	4%	13%	-1%	5%	1%	1%	-1%	4%	-1%	-1%
10 ans d'exercice	38%	30%	1%	5%	1%	2%	4%	6%	0%	0%	-5%	6%	-1%	4%	0%	-2%	-2%	3%	-1%	-1%
15 ans d'exercice	33%	25%	0%	5%	1%	1%	4%	4%	0%	0%	-8%	2%	-1%	4%	0%	-3%	-2%	1%	-1%	-1%
Fin de carrière	25%	18%	0%	3%	0%	1%	3%	4%	0%	0%	-13%	-4%	-1%	2%	-1%	-3%	-2%	1%	-1%	-1%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Si la revalorisation des enseignants a été réelle ces dernières années, elle est donc à relativiser. Elle a de plus été particulièrement faible pour les enseignants en milieu de carrière.

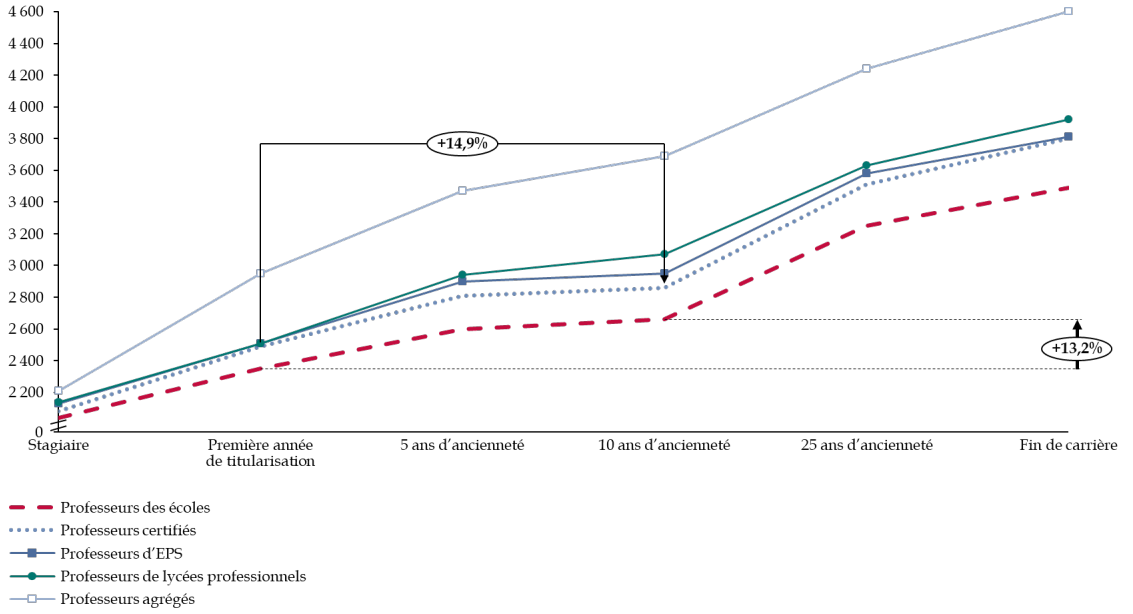
c) L'amélioration de la rémunération des milieux de carrière, une priorité

Les salaires des enseignants dépendent ainsi fortement de l'âge et de l'échelon dans la carrière. Ainsi, un professeur des écoles gagne en moyenne, en 2024, 2 250 euros par mois à moins de 30 ans, contre 3 030 euros à plus de cinquante ans, et même 3 200 euros en hors classe. Un professeur certifié perçoit moins de 30 ans en moyenne 2 460 euros par mois, contre environ 3 300 euros à plus de cinquante ans, et 3 530 euros en hors classe.

L'augmentation des salaires des enseignants au cours de la carrière est très faible entre la première et la 15ème année de sa carrière. Ainsi, un professeur certifié voit sa rémunération augmenter de seulement 14,9 % entre la première et la 10ème année, et un professeur des écoles de 13,2 %.

Évolution de la rémunération moyenne nette d'un enseignant en 2024 à chaque étape de sa carrière

(en euros)



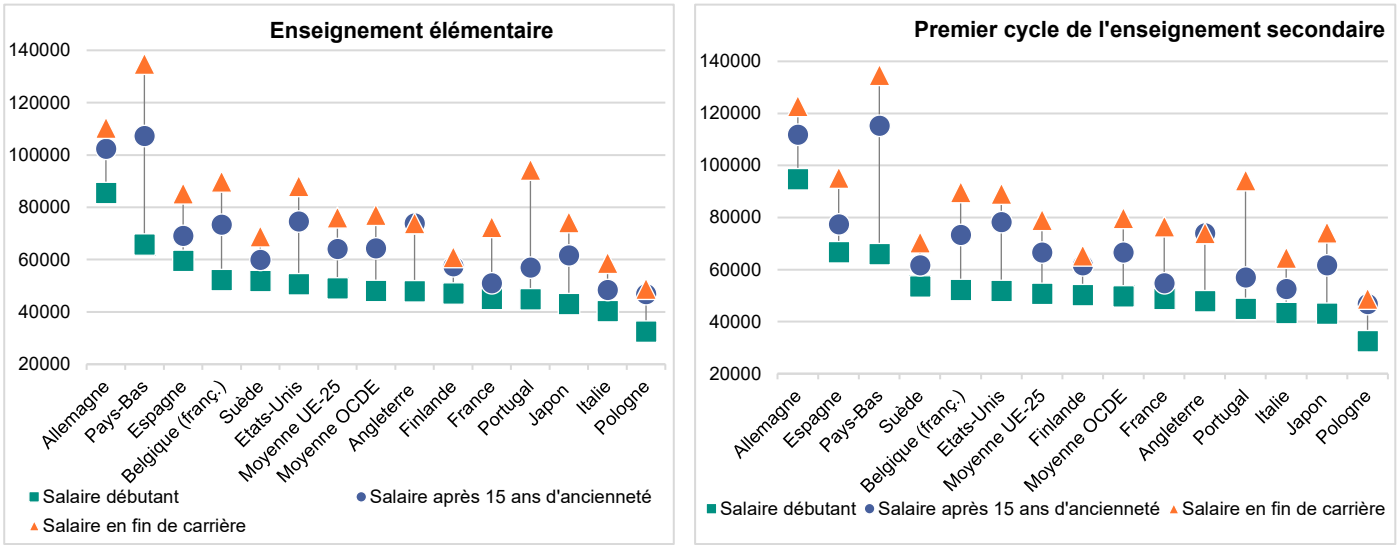
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, la France a un retard particulier de rémunération des débuts de carrière. En effet, dans l'enseignement élémentaire et au collège, les enseignants français atteignent 15 ans d'ancienneté avec un salaire statutaire inférieur aux moyennes de l'Union européenne et de l'OCDE. **C'est à cette étape de la carrière que l'écart de salaire est le plus prononcé**. L'écart de rémunération est de près

de 13 000 dollars par an en parité de pouvoir d'achat avec la moyenne de l'Union européenne et avec l'OCDE pour le primaire, et de près de 12 000 dollars en parité de pouvoir d'achat avec l'Union européenne et avec l'OCDE pour le collège.

Salaires statutaires des enseignants dans les pays de l'OCDE dans l'enseignement élémentaire public et au collège en 2024-2025

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



Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2026

Une **revalorisation des enseignants en milieu de carrière** est donc indispensable pour permettre de restaurer l'attractivité d'un métier, qui offre autrement trop peu de perspectives.

Le rapporteur spécial souhaiterait donc présenter un amendement de revalorisation des milieux de carrière des enseignants, permettant d'accélérer le passage des 5ème et 6ème échelons, notamment, pour permettre aux enseignants d'atteindre plus rapidement la « plage d'appel » à la hors-classe. Un décret de revalorisation des milieux de carrière avait été en effet présenté en ce sens par le ministère de l'éducation nationale en 2025 en comité social d'administration, avant de faire l'objet d'un arbitrage contraire lors de la préparation du budget pour 2026. L'objectif de ce décret était aussi d'augmenter les taux de promotion à la hors classe, et de raccourcir également les 7ème et 8ème échelons.

Le rapporteur spécial souhaiterait soutenir la mise en œuvre de ce décret, qui a un coût la première année de 22 millions d'euros. Son coût cumulé, à horizon 2030, serait de 106 millions d'euros. **Son financement serait assuré par une diminution de la dotation du Pacte enseignant, qui dispose de 420 millions d'euros et dont certaines missions ne sont pas essentielles (voir** *infra***).**

d) Une réflexion à engager sur la structuration de la carrière des enseignants

Au-delà des enjeux de revalorisation salariale au sens strict, il est essentiel d'engager une **réflexion de fond sur la structuration de la carrière des enseignants**. En d'autres termes, la revalorisation des enseignants ne peut être uniquement constituée de mesures indemnitaires, mais doit s'accompagner de nouvelles perspectives sur le déroulement de carrière. Les perspectives de carrière sont d'ailleurs notées 3,9 sur 10 par les personnels de l'Éducation nationale en 2023.

La structuration de la carrière en France, spécifique, conditionne l'accès à des rémunérations plus importantes. L'OCDE[1] distingue **quatre types de gestion des carrières** enseignantes :

- le premier regroupe les pays ayant fait le choix d'une **hausse forte au cours des débuts de carrière, puis d'une relative stabilité salariale**. C'est le cas de la Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg ou de la Pologne ;

- le deuxième groupe inclut les pays où les **augmentations salariales ont principalement lieu en fin de carrière**. Cette catégorie inclut la Grèce, le Portugal ou l'Autriche ;

- le troisième concerne les pays où les **rémunérations enseignantes augmentent modestement en début de carrière puis se stabilisent**. C'est le cas du Danemark, de la Norvège, de la Finlande ou de la Suisse ;

- enfin, leurs **rémunérations sont relativement stables tout au long de la carrière des enseignants** dans un nombre conséquent de pays européens : en Allemagne, Espagne, Italie ou encore en République Tchèque. Ce sont donc des structures de **carrière dites « plates »**.

La France se situe dans le deuxième groupe, l'avancement à l'ancienneté étant limité par l'âge très tardif du premier passage de grade. Il faut ainsi attendre **vingt ans pour qu'un enseignant certifié connaisse son premier saut de grade**. En conséquence, **l'écrasante majorité des enseignants est rattaché à la classe normale : 63,4 % dans le premier degré, 55,5 % des professeurs certifiés et 58,3 % des professeurs agrégés**, dans l'ensemble plus âgés, à la rentrée 2025. L'âge moyen des enseignants hors classe varie entre 51,6 et 54 ans, soit à un stade relativement avancé de leur carrière.

Le même constat peut être étendu à la **classe exceptionnelle, qui constitue le grade au-dessus du hors classe et ne concerne que très peu d'enseignants (entre 11,1 et 13,8 %)**.

[1] *OCDE 2018 : Les carrières enseignantes en Europe.*

Répartition des enseignants titulaires de l'enseignement public par corps et par grade à la rentrée 2025

		Effectifs	Répartition par grade en %	Âge moyen
Professeurs des écoles	Classe normale	219 155	63,4	39,5
	Hors classe	78 762	22,8	51,6
	Classe exceptionnelle	47 840	13,8	56,1
	Ensemble	345 757	100,0	44,5
Professeurs certifiés	Classe normale	116 800	55,5	39,8
	Hors classe	67 725	32,2	53,8
	Classe exceptionnelle	26 038	12,4	57,4
	Ensemble	210 619	100,0	46,5
Professeurs agrégés	Classe normale	32 278	58,3	40,6
	Hors classe	16 953	30,6	54,0
	Classe exceptionnelle	6 129	11,1	58,3
	Ensemble	55 360	100,0	46,6

Source : commission des finances d'après la DEPP, Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire, 2025

Le ministère s'est engagé dans des avancées sur ce point. Ainsi, **plusieurs innovations statutaires sont mises en place afin d'accélérer les promotions** en facilitant l'accès aux grades supérieurs. Le taux de passage à la hors-classe devrait continuer d'augmenter, passant de 18 % en 2021 à 21 % en 2023, 22 % en 2024 et 23 % à partir de 2025.

S'agissant de la classe exceptionnelle, le taux de promotion est également assoupli, passant de 10 % à 10,5 % en 2023. À partir de 2024, un ratio entre le nombre de promus et celui d'agents pouvant être promus remplace la règle du contingentement pour l'accès à la classe exceptionnelle. Ce ratio est, en 2026, de 29 % pour les professeurs des écoles, 9,5 % pour les professeurs certifiés et 13,5 % pour les professeurs agrégés. L'accès à l'échelon spécial de la classe exceptionnelle des corps enseignants, d'éducation et de psychologues, ainsi que le grade unique des professeurs de chaires supérieures par l'ancienneté représente **un gain de 234 euros nets mensuels**.

3. Une stabilisation de la part des heures supplémentaires et du Pacte enseignant dans la rémunération des enseignants

a) La rémunération des heures supplémentaires, un facteur de hausse du salaire des enseignants

La rémunération des heures supplémentaires représente une part croissante du salaire des enseignants. Ainsi, en 2025-2026, ce sont près de 752 563 heures supplémentaires annualisées[1] (HSA) qui ont été réalisées, soit un nombre relativement stable par rapport à l'année 2024-2025 (+ 1,3 %). Le nombre d'HSA que les enseignants peuvent être tenus d'effectuer, dans l'intérêt du service en sus de leur maximum hebdomadaire de service, a été porté à deux en 2019[2]. Ce sont 73 % des enseignants éligibles au dispositif qui réalisent au moins une HSA.

Au total, en 2024-2025, 85 % des enseignants ont réalisé au moins une heure supplémentaire (HSA ou HSE) dans le second degré. Chaque enseignant a fait en moyenne 2 heures supplémentaires par semaine, pour une rémunération annuelle moyenne de 3 100 euros. La rémunération annuelle d'une HSA est de 1 483 euros en moyenne ; plus spécifiquement, elle est de 2 555 euros pour un professeur agrégé en CPGE et STS, de 1 361 euros pour un professeur certifié et de seulement 1 182 euros pour un enseignant non titulaire.

Le nombre d'enseignants réalisant des heures supplémentaires se stabilise en 2024. Ainsi, entre 2015 et 2022, la part des enseignants réalisant au moins une HSA a augmenté de 7,5 points de pourcentage. La hausse du nombre d'enseignants réalisant des heures supplémentaires est liée au décret[3] du 12 octobre 2021, qui rend compatible l'exercice des fonctions à temps partiel avec la réalisation de HSA depuis la rentrée 2022.

La rémunération des heures supplémentaires des enseignants représente pour l'enseignement scolaire un coût de 1,2 milliard d'euros lors de l'année scolaire 2025-2026 pour l'enseignement public, soit un coût stable par rapport à l'année dernière. Il est de 253,4 millions d'euros pour le privé, soit un coût total de 1,45 milliard d'euros.

---

[1] Ces heures sont effectuées chaque semaine en plus de l'obligation règlementaire de service. Elles sont à différencier des heures supplémentaires effectives (HSE), qui sont ponctuelles et réalisées par exemple dans le cadre d'une suppléance, du dispositif « devoirs faits » etc.

[2] Décret n° 2019-309 du 11 avril 2019 portant création d'une seconde heure supplémentaire hebdomadaire non refusable par les enseignants du second degré.

[3] Décret n° 2021-1326 du 12 octobre 2021 relatif aux heures supplémentaires effectuées par les personnels enseignants titulaires du second degré autorisés à travailler à temps partiel.

b) Le Pacte enseignant, un dispositif efficient, avec un budget stabilisé

(1) Des missions recentrées sur temps passé devant les élèves

Le Pacte enseignant, annoncé en 2022 et non obligatoire pour les enseignants, a pour objectif de **permettre une rémunération spécifique complémentaire pour les enseignants réalisant des missions supplémentaires**. Les textes d'application du Pacte ont été publiés[1] au cours de l'été pour une application à la rentrée 2023.

Les enseignants qui le souhaitent peuvent choisir de réaliser entre une et trois missions ou « briques » spécifiques du Pacte, rémunérées chacune à hauteur de 1 250 euros bruts annuels. Un Pacte « complet », soit la réalisation de trois missions par un enseignant, permet de bénéficier au maximum de 3 750 euros bruts supplémentaires par an. La rémunération prend la forme d'une part fonctionnelle de l'ISOE pour le second degré ou de l'ISAE pour le premier degré.

Deux types de missions existent :

- des **missions impliquant un temps face aux élèves**, notamment le remplacement des heures supplémentaires et le dispositif d'aide aux devoirs (« Devoirs faits »). Des sessions de soutien en français ou en mathématiques peuvent être organisées en classe de sixième. Un enseignant peut réaliser à ce titre 18 heures ou 24 heures selon les missions.

- **des missions n'impliquant pas de temps passé devant les élèves**. Il s'agit par exemple d'accompagnement de projets pédagogiques, de coordination de la découverte des métiers dans le second degré etc. Aucun nombre d'heures spécifique n'est associé à ce type de missions. **Toutefois, les académies ont recommandé en 2024 d'orienter les parts de Pacte vers les missions impliquant du temps passé devant les élèves.**

[1] *Décret n° 2023-627 du 19 juillet 2023 portant création d'une part fonctionnelle au sein de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves et de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves et arrêté du 19 juillet 2023 fixant les montants de l'ISOE et de l'ISAE et précisant les missions ouvrant droit à la part fonctionnelle de ces deux indemnités.*

Missions du Pacte enseignant

		Missions	Volume horaire annuel
Premier degré	Missions d'enseignement ou à caractère pédagogique assurées en présence des élèves	Soutien renforcé dans la maîtrise des savoirs fondamentaux pour les élèves les plus en difficulté	18 heures
		Intervention dans le dispositif « devoirs faits »	24 heures
		Intervention dans les dispositifs « stages de réussite » et « école ouverte »	24 heures
		Soutien aux élèves rencontrant des difficultés dans les savoirs fondamentaux	24 heures
	Missions d'accompagnement des élèves ou d'innovation pédagogique effectuées au cours de l'année scolaire	Appui à la prise en charge d'élèves à besoins particuliers	
		Coordination et prise en charge des projets d'innovation pédagogique	
		Référent harcèlement scolaire	
Second degré général	Missions d'enseignement ou à caractère pédagogique assurées en présence des élèves	Remplacement de courte durée	18 heures
		Intervention dans le dispositif « devoirs faits »	24 heures
		Intervention dans les dispositifs « stages de réussite » et « école ouverte »	24 heures
		Intervention dans le cadre de la découverte des métiers au bénéfice des collégiens	24 heures
	Missions d'accompagnement ou d'orientation des élèves ou d'innovation pédagogique effectuées au cours de l'année scolaire	Appui à la prise en charge d'élèves à besoins particuliers	
		Encadrement de la découverte des métiers dans les classes de 5e, 4e et 3e	
		Coordination et prise en charge des projets d'innovation pédagogique	
Second degré professionnel	Missions d'enseignement ou à caractère pédagogique assurées en présence des élèves	Enseignement et accompagnement dans les périodes post bac professionnel	24 heures
		Intervention dans le cadre d'activités optionnelles dans la voie professionnelle	24 heures
	Missions d'accompagnement ou d'orientation des élèves ou d'innovation pédagogique effectuées au cours de l'année scolaire	Accompagnement des élèves en difficulté	
		Accompagnement vers l'emploi	

Source : commission des finances d'après la note de service du ministère

Des missions spécifiques ont été créées dans les lycées professionnels, notamment d'accompagnement dans les périodes post-bac professionnel.

Certaines de ces missions étaient déjà réalisées par les enseignants avant la mise en œuvre du Pacte enseignant, parfois rémunérées grâce aux indemnités pour missions particulières, mais pas systématiquement.

Afin de faciliter le recours au Pacte enseignant, qui est un vecteur notamment d'amélioration du remplacement de courte durée, diverses évolutions réglementaires entrent en vigueur à la rentrée 2025-2026 :

- les enseignants n'ayant pas réalisé entièrement le nombre d'heures associées à une part de Pacte (dans le cas des missions quantifiées en heures seulement) peuvent **reporter ces heures au début de l'année scolaire suivante** (jusqu'aux vacances de la Toussaint), sous réserve d'avoir réalisé au moins 50 % des heures dues au titre de la mission qui lui a été attribuée avant la fin de l'année scolaire précédente et de ne pas avoir changé d'établissement ;

- la possibilité d'effectuer une **demi-part fonctionnelle** au lieu d'une part entière pour les missions de face à face pédagogique est étendue aux autres missions quantifiées et non plus seulement au remplacement de courte durée (RCD), comme c'était le cas en 2024 (soit 9 ou 12 heures selon la mission). Cette possibilité est ouverte dès la première part concernant les missions de remplacement de courte durée, stages de réussite et école ouverte et devoirs faits.

(2) Un coût budgétaire en baisse

Le coût budgétaire a par ailleurs été rationalisé. En 2023, 300 millions d'euros de crédits étaient prévus pour la mise en place du « Pacte enseignant ». Ce montant double en 2024 pour atteindre **628 millions d'euros**, dont 124 millions d'euros pour l'enseignement privé. **Ces crédits ont été reconduits pour la rentrée 2024 et ont atteint 780 millions d'euros au titre de la LFI pour 2025**. Pour autant, en 2026, le montant réel consacré au Pacte enseignant devrait être de 480 millions d'euros, soit une baisse significative plus proche de la consommation réelle des établissements scolaires. **Pour 2027, le coût anticipé dans le présent projet de loi de finances est de 420 millions d'euros.**

Une telle diminution des crédits du Pacte enseignant est à saluer, en temps de resserrement nécessaire des finances publiques. S'il est une mesure relativement efficiente, les dépenses réelles associées à cette mesure ne doivent pas être surestimées.

Une très petite partie du financement du Pacte pourrait être réorienté vers le financement de la mesure de revalorisation des milieux de carrière. En particulier, le financement des missions ne nécessitant pas un « face à face pédagogique » (la mission de coordination et pris en charge des besoins d'innovation pédagogique, par exemple) pourrait être utilisé à cette fin.

(3) Une mesure plutôt efficiente, notamment pour le remplacement d'heures supplémentaires

Le ministère de l'Éducation nationale avait annoncé un objectif d'un tiers des enseignants adhérant au pacte enseignant. Cet objectif n'est pas complètement atteint. **Au total à la rentrée 2025, 25 % des enseignants avaient adhéré au pacte enseignant dans le public et 33 % dans le privé**.

Le gain moyen annuel par enseignant ayant adhéré au Pacte est de 2 408 euros. Au total, en 2024-2025, le Pacte enseignant a permis de réaliser 7,6 millions d'heures supplémentaires. En 2025, la part des missions du pacte consacrées au remplacement de courte durée des enseignants du secondaire est de 17,9 %.

IV. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. UNE RÉPONSES POSSIBLE À L'UNE DES REVENDICATION DES LYCÉENS : L'AMÉLIORATION DU REMPLACEMENT DES ENSEIGNANTS

L'une des revendications majeures du mouvement lycéen actuellement en cours est le **déficit de remplacement de certaines heures de cours non assurées**.

1. Un nombre en hausse d'heures de cours non assurées

Comme l'a évoqué le rapporteur spécial dans un rapport[1] récent, les absences non remplacées des enseignants sont en hausse. Ainsi**, le nombre de demi-journées d'absence non remplacées a augmenté de 24,4 % dans le premier degré public** entre 2018 et 2025, après un pic en 2021 probablement lié au Covid.

De même, **dans le second degré public, le nombre de journées d'absence de longue durée[2] non remplacées a augmenté de 93,2 % entre 2018 et 2023**. Au total, en 2024-2025, les élèves ont perdu 9,1 % de leurs heures d'enseignement en 2023-2024 et 9,8 % en 2024-2025, dont 7,4 % et 7,5 % respectivement pour cause du non-remplacement des enseignants.

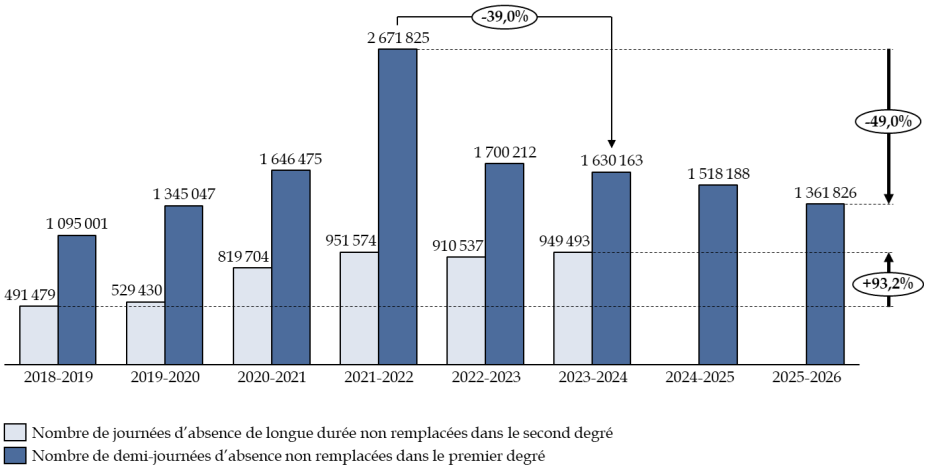
Ce temps perdu d'enseignement est inacceptable pour les élèves, et explique sans doute partiellement les difficultés scolaires rencontrées.

---

[1] *Des enseignants de plus en plus irremplaçables : une politique à revoir, Rapport d'information n° 730 (2024-2025) fait au nom de la commission des finances par M. Olivier PACCAUD, 11 juin 2026.*

[2] *Les absences de longue durée désignent les absences de plus de 15 jours, dont le remplacement est géré par le rectorat. Pour les absences de courte durée, de moins de 15 jours, c'est aux établissements de trouver un remplacement.*

Évolution du nombre de journées et de demi-journées d'absence de longue durée non remplacées dans le premier et le second degré public entre 2018 et 2025

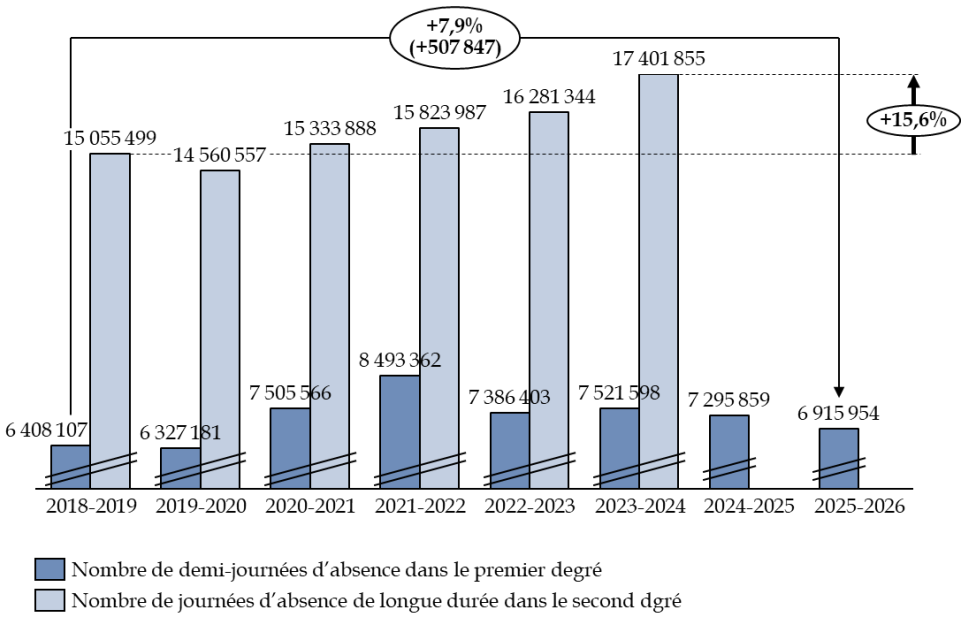


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

2. Des effectifs d'enseignants remplaçants en hausse, après des années de baisse

Pour autant, le remplacement des heures de cours constitue un véritable défi pour l'éducation nationale, en raison de la hausse des absences des enseignants. Ainsi, dans le premier degré public, le nombre de demi-journées d'absence à remplacer a augmenté de 7,9 % entre 2018 et 2025. Dans le second degré, le nombre de journées d'absence de longue durée a augmenté de 15,6 % entre 2018 et 2023.

Évolution du nombre de journées et de demi-journées d'absence de longue durée non remplacées dans le premier et le second degré public entre 2018 et 2025



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

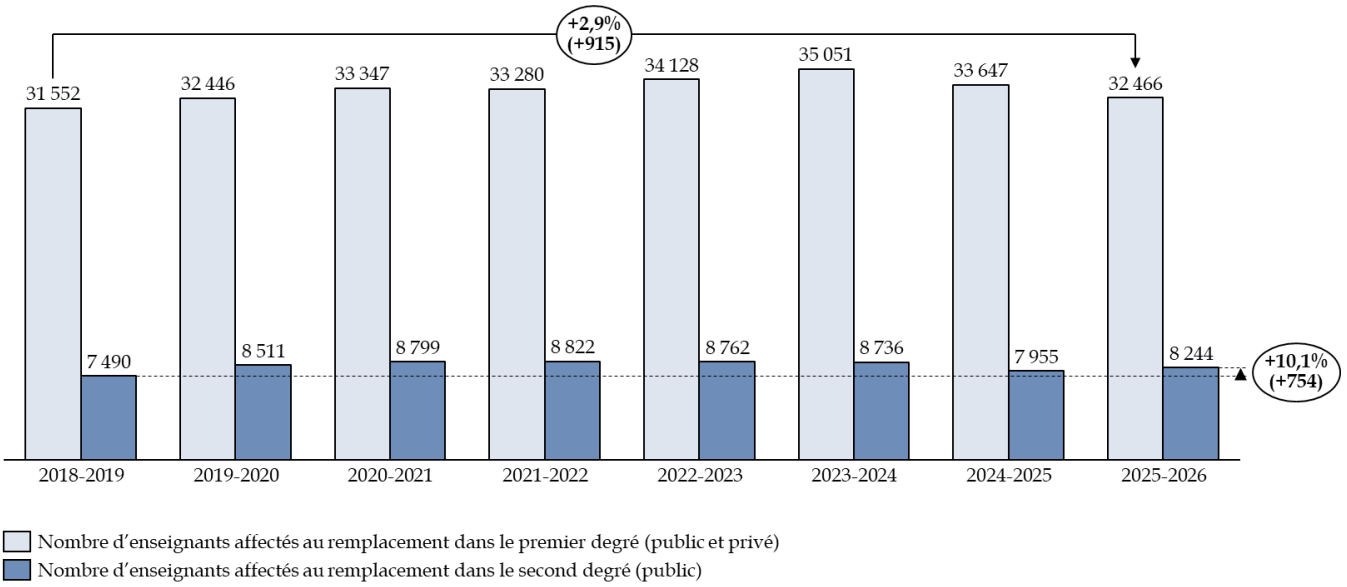
Afin d'améliorer le remplacement des enseignants, le ministère de l'éducation nationale a accompli des efforts relativement significatifs. Ainsi, le potentiel net de remplacement, c'est-à-dire le nombre d'enseignants du second degré véritablement mobilisables pour des missions de remplacement, a augmenté de 10,1 % entre 2018 et 2025.

Dans le premier degré, public et privé confondus, le nombre d'enseignants disponibles pour des missions de remplacement a moins significativement augmenté, de seulement 3 %.

En vue de pallier les difficultés de remplacement, un plan d'action national a été déployé en septembre 2024. Il prévoit notamment que chaque académie instaure une instance de suivi du remplacement. De plus, il a été décidé de fixer le département comme périmètre géographique d'intervention des remplaçants, afin de mettre fin aux zones spécialisées dans les types d'absence. Une telle mesure permet de donner un peu de souplesse aux services de l'éducation nationale pour mobiliser les effectifs de remplaçants et avait fait l'objet d'une recommandation par le rapporteur spécial dans le rapport précité. Le ministère déploie de plus un **outil numérique** d'aide à la décision et de gestion du remplacement.

Évolution du nombre d'enseignants disponibles pour des missions de remplacement dans le premier et le second degré entre 2018 et 2025

(en ETP)



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

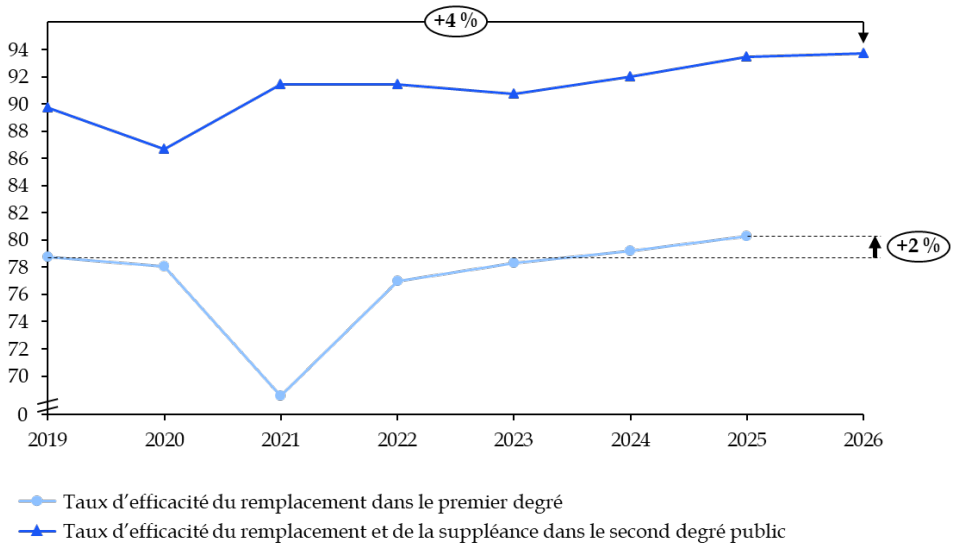
Pour optimiser le remplacement dans le second degré, les académies ont redécoupé les zones de remplacement, qui sont différenciées en fonction de l'importance des disciplines, les disciplines à faible effectif étant déployées sur une zone départementale voire académique.

Le taux d'efficacité du remplacement, qui traduit le nombre de journées d'absence effectivement remplacées sur le nombre total de journées d'absence, est relativement stable dans le premier degré : 80,31 % des journées d'absence ont été remplacées.

Dans le second degré, en 2025-2026, 95,11 % des journées d'absence de longue durée ont été remplacées. De plus, un effort significatif a été mis en œuvre pour augmenter le remplacement de courte durée, soit les absences de moins de 15 jours, *via* la mise en œuvre du Pacte enseignant (voir *supra*). Grâce au Pacte, en 2025-2026, 450 000 heures de remplacement de courte durée ont pu être assurées.

Évolution du taux d'efficacité du remplacement dans le premier et le second degré public entre 2019 et 2025

(en pourcentage)



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

À noter, la **mise en œuvre du congé[1] supplémentaire de naissance** pouvant aller jusqu'à deux mois a eu un impact significatif sur les effectifs du ministère de l'éducation nationale. Les enseignants absents à ce titre seront à remplacer, ce qui se traduira par un besoin supplémentaire de remplacement évalué à 1 800 ETPT et par un surcoût de **40 millions d'euros** hors CAS « Pensions ».

3. Utiliser la baisse démographique pour renforcer les effectifs des enseignants remplaçants

Il est encore possible d'améliorer le remplacement des absences des enseignants, en augmentant les effectifs d'enseignants remplaçants et en revalorisant cette fonction, en particulier dans le premier degré. La progression de la durée de service des enseignants permettrait également de dégager des heures possibles de remplacement de leurs collègues absents.

[1] *Décret n° 2026-419 du 30 mai 2026 relatif au congé supplémentaire de naissance.*

Les recommandations du rapporteur spécial

Optimiser l'organisation du remplacement :

Recommandation n° 1 : redéployer partiellement les effectifs d'enseignants issus de la baisse démographique des élèves pour augmenter le vivier d'enseignants remplaçants (*direction générale de l'enseignement scolaire-DGESCO*).

Recommandation n° 2 : fixer des objectifs individualisés de remplacement aux recteurs, aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale, aux chefs d'établissement et aux directeurs d'école (*Direction générale des ressources humaines - DGRH, rectorats, directions des services départementaux de l'éducation nationale - DSDEN*).

Recommandation n° 3 : mettre en œuvre une logique de bassin entre établissements pour mutualiser les ressources humaines dédiées au remplacement de courte durée (*rectorats*).

Recommandation n° 4 : centraliser au niveau du département la gestion du remplacement des enseignants du premier degré, en fusionnant les brigades d'enseignants remplaçants au niveau départemental et en affectant des conseillers pédagogiques spécifiquement à la mission de remplacement (*DSDEN*).

Recommandation n° 5 : intégrer dans le service des enseignants du second degré une heure par mois dédiée au remplacement de courte durée (DGRH, DGESCO).

Limiter les absences des enseignants :

Recommandation n° 6 : créer des « journées pédagogiques » banalisées dès le début de l'année pour la formation des enseignants (*DGESCO, rectorats*).

Revaloriser la fonction d'enseignant remplaçant :

Recommandation n° 7 : accorder aux enseignants titulaires remplaçants du premier et du second degré une bonification du barème utilisé lors des demandes de mutation (*DGRH, rectorats*).

Recommandation n° 8 : utiliser le Pacte enseignant pour rémunérer les enseignants du premier degré accueillant des élèves supplémentaires dans leur classe en cas d'absence d'un collègue (*DGRH, DGESCO*).

Recommandation n° 9 : prévoir un temps dédié spécifique au métier d'enseignant remplaçant dans la formation initiale et continue (*DGESCO*).

Source : Des enseignants de plus en plus irremplaçables : une politique à revoir, Rapport d'information n° 730 (2024 2025) fait au nom de la commission des finances par M. Olivier PACCAUD, 11 juin 2025.

B. LA FORMATION INITIALE, UNE RÉFORME COÛTEUSE MAIS À L'AMBITION LOUABLE

1. Une diminution des effectifs des étudiants du master d'enseignement qui justifiait une réforme d'ampleur

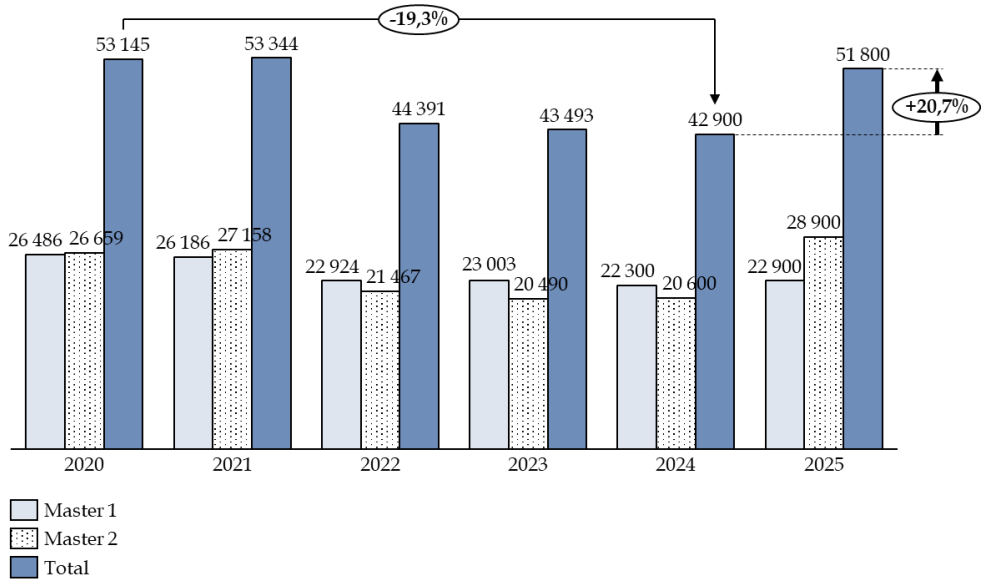
La formation initiale des enseignants est assurée par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ), créés par la loi1 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

Les 31 INSPÉ préparaient **jusqu'à la rentrée 2026 au master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation »** (MEEF) Ce diplôme comprenait 4 mentions : premier degré, second degré, encadrement éducatif et pratiques et ingénierie de la formation. Il avait pour particularité de prévoir la réalisation d'une année de stage pour les enseignants, pendant laquelle ils bénéficient d'une formation devant permettre d'alterner avec les périodes de mise en situation professionnelle.

Toutefois, les effectifs d'étudiants en master MEEF ont diminué de près de 20 % en 4 ans, passant de 53 145 étudiants à 42 900 étudiants, ce qui témoignait des grandes difficultés d'attractivité de la profession enseignante.

Dès lors, une **réforme de la formation initiale des enseignants** a été annoncée, en prévoyant deux années de stage rémunérées. Il est possible que cela ait encouragé davantage de vocations puisqu'en 2025, les effectifs du master MEEF ont augmenté de 20,7 % par rapport à 2024.

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



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

1 loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

2. Une réforme susceptible d'améliorer l'attractivité du métier d'enseignant

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.

Le décret[1] du 17 avril 2025 prévoit ainsi que **les lauréats des nouveaux concours externes, titulaires d'une licence, suivront 2 ans de formation dans un établissement d'enseignement supérieur public**.

La 1re année, ils ont la qualité **d'élève fonctionnaire** et sont rémunérés à hauteur de l'indice minimum de traitement de la fonction publique, soit environ 1 400 euros nets mensuels. Ils réalisent dans ce cadre un **stage de formation**.

Ils sont ensuite nommés stagiaires pour la 2nde année de leur formation et perçoivent, *a minima,* 1 800 euros nets mensuels[2]. Ils sont alors affectés à mi-temps devant les élèves.

Ils restent affectés dans la même académie ou le même département durant les deux années de formation.

Les lauréats des concours sont tenus, à compter de la date de leur titularisation de **servir dans leur corps d'affectation pendant une période de 4 ans**.

À compter de la rentrée 2026, les lauréats des concours de recrutement à bac+ 3 des premier et second degrés bénéficient donc d'une nouvelle formation statutaire diplômant, le **master « enseignement et éducation » (M2E)** conformément à l'arrêté[3] du 12 janvier 2026. Cette nouvelle formation est dispensée au sein des INSPÉ.

Ainsi, 70 universités devraient proposer aux étudiants susceptibles de se destiner aux métiers de l'enseignement 1 014 groupes de modules de préparation dans des mentions de licences disciplinaires dès la rentrée 2025 pour les concours de recrutement de professeurs des écoles (CRPE), certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) et conseiller principal d'éducation (CPE).

---

[1] Décret n° 2025-352 du 17 avril 2025 modifiant les conditions de recrutement et de formation des corps enseignants, du personnel d'éducation et des maîtres de l'enseignement privé sous contrat du ministère chargé de l'éducation nationale.

[2] Rémunération de base à laquelle il convient d'ajouter la prime forfaitaire proratisée (ISAE, ISOE), la prime d'attractivité et d'autres indemnités liées à la situation familiale ou au lieu d'exercice (REP +).

[3] Arrêté du 12 janvier 2026 fixant le cadre national des masters enseignement et éducation.

De plus, afin de permettre une entrée en vigueur progressive des nouvelles épreuves et modalités de formation, les concours à bac + 5 (version actuelle) et bac + 3 (version réformée) sont ouverts simultanément pour 20 disciplines, correspondant en grande majorité au total des postes, pour les **sessions 2026 et 2027**.

Par ailleurs, une licence « professorat des écoles » (LPE) a été créée dans le cadre de la réforme, pour préparer le nouveau concours de recrutement des professeurs des écoles (CRPE) à bac + 3. Dans chaque académie, près de 5 000 places sont accessibles au sein d'une LPE à la rentrée 2026 grâce à la mobilisation de 60 établissements d'enseignement supérieur.

Ainsi, la rémunération associée à la formation pourrait permettre d'attirer davantage, et de recruter des enseignants qui n'auraient pu autrement réaliser 2 ans d'études supplémentaires. Une telle réforme peut donc permettre de renforcer l'attractivité de la profession.

Le coût de la réforme est toutefois élevé : il aboutit en effet à la création de 7 938 ETP supplémentaires en 2026, correspondant à 88 millions d'euros. Il s'agit du coût du recrutement pour la période s'étendant de septembre à décembre 2026. De même ; en 2027, ce sont 3 341 ETP supplémentaires d'enseignants stagiaires qui sont créés à partir de septembre 2027. En année pleine, **le coût total de la réforme de la formation initiale sur deux années peut donc être estimé à 375 millions d'euros**.

3. Des premiers résultats encourageants, mais à manier avec précaution pendant les années de mise en œuvre de la réforme

Comme évoqué *supra*, les résultats aux concours d'enseignement ont connu une amélioration à la session 2026, suscitant un optimisme prudent quant aux effets de la réforme. Dans le premier degré, le taux de sélectivité est remonté (4,1 contre 2,1 en 2022), comme la proportion d'admis par poste aux concours externes publics (97,3 % en 2026 contre 86,2 % en 2022).

Dans le second degré, le pourcentage d'admis par poste aux concours externes publics s'élève à 95,8 % en 2026 contre 84,9 % en 2022. Le taux de sélectivité augmente également, passant de 3,5 en 2024 à 3,9 en 2026.

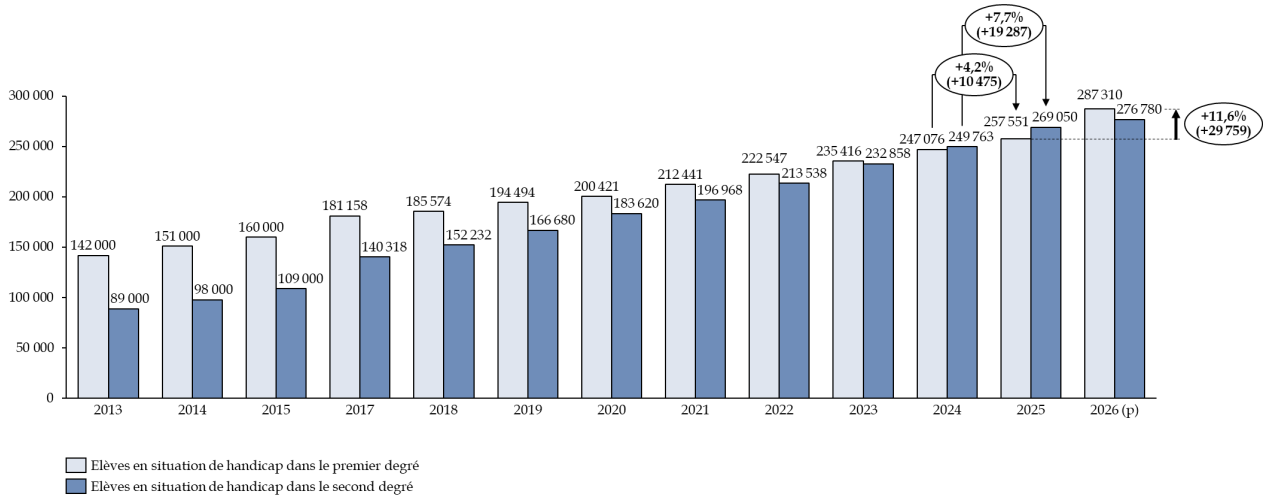
Un véritable bilan de la mise en œuvre de la réforme devra être tiré, une fois que cette modalité de formation initiale sera la seule proposée.

C. L'ÉCOLE INCLUSIVE, UN MODÈLE À REPENSER EN PROFONDEUR POUR AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ DES APPRENTISSAGES

1. Une hausse continue du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés

Depuis la loi[1] pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005, qui garantit à tous le droit à une scolarisation en milieu ordinaire, dès lors qu'elle est possible, **le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire a quadruplé, passant de 118 000 élèves en 2005 à 526 565 élèves à la rentrée 2025**, y compris dans les Unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS).

Évolution des effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés dans le premier et le second degré publics



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

Le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés a augmenté de de 6 % entre 2024 et 2025, représentant 29 762 élèves de plus, dont 10 475 dans le premier degré et 19 287 dans le second degré. À la rentrée 2026, le nombre d'élèves en situation de handicap a dû augmenter de 7,1 % par rapport à 2025, soit 37 489 élèves de plus, dont 29 759 dans le premier degré.

[1] *Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.*

Ces élèves sont en classe en milieu ordinaire, parfois en ULIS. Les ULIS sont des dispositifs collectifs ouverts, au sein des écoles et établissements scolaires, dont l'objectif est précisément de favoriser leur scolarisation. Elles ont parfois une spécialisation pour répondre à certains troubles : trouble des fonctions auditives, du spectre de l'autisme, des fonctions visuelles etc.

Ainsi, parmi les élèves en situation de handicap scolarisés, 23 % se trouvaient en ULIS à la rentrée 2025. La proportion monte à 24 % pour les élèves en situation de handicap du second degré. Si le nombre d'élèves scolarisés en ULIS augmente depuis 2017, en revanche **la part des élèves en situation de handicap scolarisés en ULIS est en baisse, en raison de l'insuffisance des places dans ces structures**.

Évolution de la part d'élèves en situation de handicap scolarisés dans une ULIS entre 2017 et 2025

(en pourcentage)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Premier degré	28,0%	27,5%	27,0%	26,5%	25,1%	24,0%	23,0%	22,70%	22%
Second degré	29,8%	29,5%	29,0%	28,8%	28,1%	27,0%	25,0%	24,80%	24%
Total	28,8%	28,4%	27,9%	27,6%	26,6%	25,0%	24,0%	24,0%	23%

Source : commission des finances d'après la DEPP

Pourtant, le nombre de structures est en hausse : ainsi, entre 2017 et 2025, plus de 2 700 unités supplémentaires ont été créées. À la rentrée 2025, 83 unités supplémentaires ont été ouvertes dans le premier degré et 204 dans le second degré. Le Gouvernement avait annoncé son ambition d'ouvrir une ULIS par établissement à la rentrée 2027. À la rentrée 2026, environ 250 ULIS ont été créées, premier et second degré confondus. **Cette évolution devrait être encouragée, le dispositif des ULIS constituant une aide particulièrement utile pour permettre la scolarisation d'élèves ayant besoin d'un accompagnement personnalisé**.

Évolution du nombre d'ULIS de 2017 à 2026

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (p)
Premier degré	4 848	4 919	5 021	5 097	5 292	5 227	5 390	5 482	5 565	5 633
Second degré	3 781	3 983	4 218	4 495	4 767	4 937	5 317	5 622	5 826	6 008
Total	8 629	8 902	9 239	9 592	10 059	10 164	10 707	11 104	11 391	11 641

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

Par ailleurs, dans le cadre de la stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neurodéveloppement pour 2023-2027 ; il est prévu de déployer des **unités d'enseignement maternel et élémentaire autisme** (UEMA et UEEA). Elles ont pour objectif de permettre à petits groupes de sept jeunes enfants de se familiariser avec l'école et de bénéficier sur place des accompagnements médico-sociaux dont ils ont besoin sont dispensés par des psychologues, psychomotriciens, ergothérapeutes et éducateurs spécialisés. Les **dispositifs d'autorégulation** (DAR) très prometteurs, devenus des **établissements autorégulés**, permettent à des élèves scolarisés dans leur classe de référence de bénéficier d'un soutien spécialisé quotidien pour favoriser leurs progrès quant au comportement et à l'attention aux apprentissages.

Évolution du nombre d'UEEA, d'UEMA et d'établissements autorégulés de 2017 à 2026

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (p)
UEMA	111	111	136	176	226	282	309	316	342	362
UEEA	0	5	25	56	91	124	138	147	184	200
Etablissements d'autorégulation							73	84	133	171
Total	**111**	**116**	**161**	**232**	**317**	**406**	**520**	547	**659**	**733**

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

À la rentrée scolaire 2026, 20 nouveaux dispositifs UEMA, 16 dispositifs UEEA et 38 établissements d'autorégulation sont déployés sur l'ensemble du territoire national. **Ces dispositifs, très pertinents, doivent être davantage encouragés**.

Certains élèves sont également scolarisés de manière durable dans des établissements sociaux et médico-sociaux, à hauteur de 78 632 élèves en 2025-2026. Un nombre plus important d'élèves devrait pourtant être scolarisé dans ces établissements. Ainsi, selon la Direction générale de l'enseignement scolaire, en 2025, plus de 25 000 élèves sont scolarisés en milieu ordinaire, alors qu'ils sont en attente d'une place dans un établissement social ou médico-social. **Une telle situation interpelle, ces enfants ne recevant pas tout le soutien nécessaire.**

Comme l'a évoqué le rapporteur dans un rapport[1] récent, la situation est en partie liée au manque de places dans les établissements médico-sociaux, mais aussi à une volonté de certains dirigeants d'établissements de ne pas prendre en charge les élèves les plus difficiles à aider. **Une évolution de la situation est absolument indispensable.**

[1] *De la compensation du handicap à l'accessibilité des apprentissages : vers une école plus inclusive, rapport n° 647 (2025-2026), déposé par M. Olivier PACCAUD au nom de la commission des finances le 20 mai 2026.*

Même s'il reste à faire, les progrès dans la scolarisation d'élèves en situation de handicap doivent néanmoins être salués. En effet, il y a une dizaine d'années, les parents d'élèves ayant des troubles semblables se trouvaient bien souvent démunis, en l'absence de solutions adaptées pour des enfants qui ont besoin d'un accompagnement spécifique mais pour lesquels la scolarisation en milieu ordinaire est bénéfique.

Pour autant, la hausse importante du nombre d'élèves en situation de handicap dans le milieu scolaire n'est pas sans conséquences budgétaires, sur lesquelles il convient de s'interroger.

2. Un budget de 4,82 milliards d'euros consacrés à l'école inclusive

Ainsi, le budget consacré à l'école inclusive est de 4,82 milliards d'euros au PLF 2027, soit un montant supérieur de 80,38 millions d'euros par rapport à 2025. Il est décomposé de la manière suivante :

- près de 3,21 milliards d'euros sont consacrés au financement des accompagnements d'élèves en situation de handicap (AESH) ;

- plus de 1,58 milliard d'euros permettent de rémunérer des enseignants spécialisés, dont 731,81 millions d'euros pour les personnels des ULIS ;

- un fonds de 24,3 millions d'euros pour soutenir l'achat de matériel pédagogique adapté aux élèves en situation de handicap est maintenu.

Ventilation des dépenses en faveur de l'école inclusive dans le PLF pour 2027

(en millions d'euros)

Type de dépenses	Dépenses	Montant en PLF 2027
AESH	AESH sur titre 2	3209,42
	AESH hors titre 2	
	Total AESH	3209,42
Enseignants spécialisés	ULIS école	377,74
	ULIS lycée/collège	354,08
	Enseignants référents	156,50
	Autres postes	191,24
	Etablissements et services médico-sociaux	340,29
	Etablissements de santé	64,08
	Unités d'enseignement externalisées	95,00
	Total Enseignants spécialisés	**1578,9**
Dispositifs annexes	Matériels adaptés et accompagnement spécialisé	24,31
	Formation des AESH	2,16
	Déplacement des AESH	2,98
	Total autres dispositifs	29,45
Total		**4817,79**

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

Il est surtout frappant de considérer la hausse considérable des moyens consacrés à l'école inclusive en l'espace de quelques années. Ainsi, entre 2022 et 2027, le coût budgétaire a augmenté de 25 %.

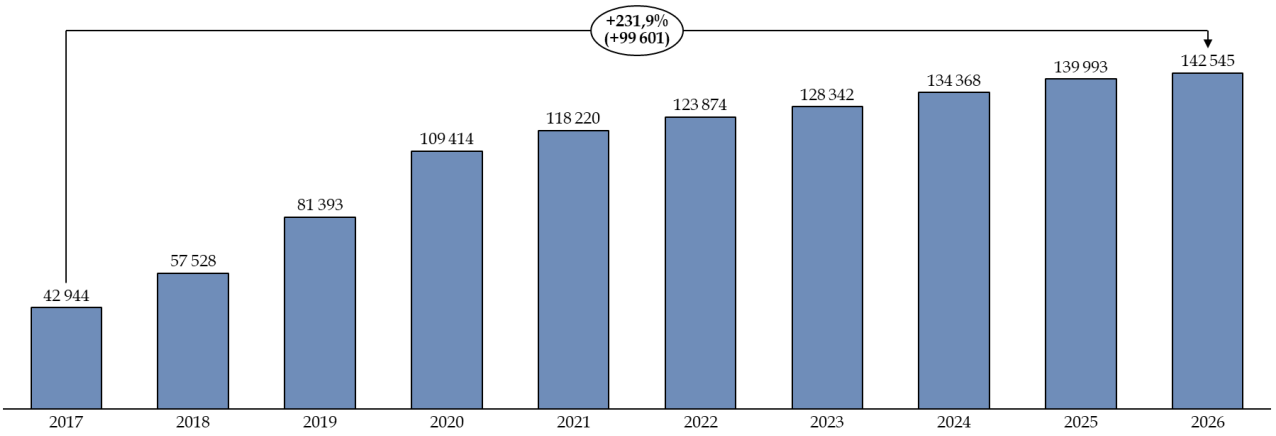
3. Un renforcement insoutenable budgétairement des moyens humains

a) Une hausse continue des accompagnants d'élèves en situation de handicap

Le nombre d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) a été multiplié par 3,3 entre 2017 et 2026, représentant 142 545 personnes en 2026. Les besoins ne cessent d'augmenter : ainsi, le PLF pour 2027 prévoit la création d'encore 1 300 ETP d'AESH. Entre 2022 et le PLF 2027, plus de 16 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT) auront été créés pour permettre de répondre aux besoins.

Évolution du nombre d'AESH entre 2017 et 2026

(en personnes physiques)

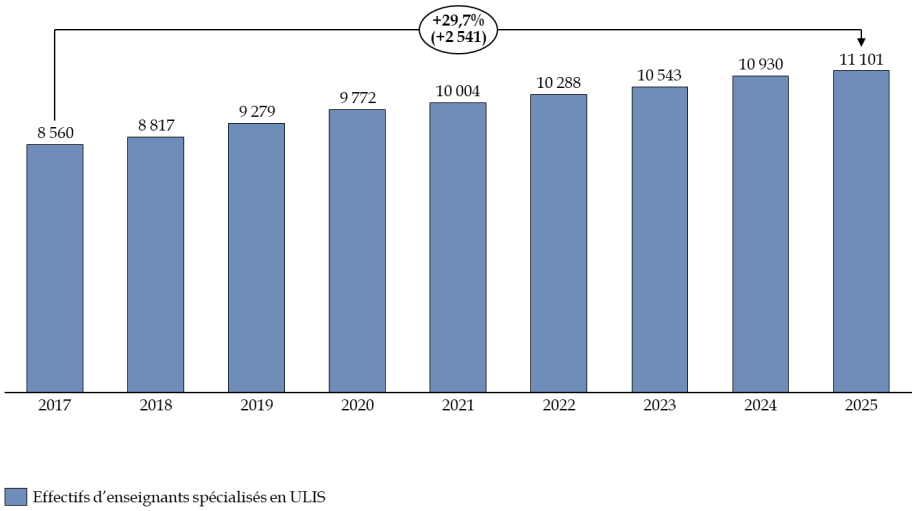


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

De même, les effectifs des enseignants spécialisés en ULIS ont augmenté de 29,7 % entre 2017 et 2027, soit 2 541 ETP supplémentaires.

Évolution des effectifs d'enseignants spécialisés en ULIS entre 2017 et 2025

(en ETP)



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

La hausse des effectifs d'AESH est concomitante de la politique de « CDisation », entamée en 2023, et achevée en 2025. Cette politique vise à transférer les crédits finançant les AESH du hors titre 2 vers le titre 2, afin de stabiliser les emplois de ces personnels, qui jusqu'en 2023 ne disposaient en général que de contrats aidés.

Des **revalorisations des AESH** ont par ailleurs été mises en œuvre par les lois de finances précédentes. Notamment, la revalorisation de septembre 2023, qui a permis le relèvement de leur grille indiciaire et la création d'une indemnité de fonction, a représenté un coût en année pleine de 240 millions d'euros. Pour un AESH exerçant à temps plein, cette revalorisation a représenté un gain net mensuel compris entre 102 euros et 129 euros, selon son niveau.

Par ailleurs, l'adoption de la loi[1] du 27 mai 2024 visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne permet notamment aux AESH de bénéficier d'une quotité de travail plus élevée et donc d'une rémunération plus importante. La mise en œuvre de cette loi est encore en cours et est hétérogène d'un établissement à l'autre.

Ces politiques sont souhaitables pour valoriser des personnels indispensables à l'inclusion des élèves en situation de handicap, et dont les conditions de rémunération par l'Éducation nationale ne pouvaient qu'interpeller. Elles interrogent toutefois quant à leur soutenabilité budgétaire, en l'absence de maitrise des coûts pour les années à venir.

b) Un processus de prescription par les MDPH qui devrait davantage associer les services de l'éducation nationale

La particularité de la gestion de la scolarisation des élèves en situation de handicap est que **l'Éducation nationale, en administration centrale comme dans les rectorats, n'a pas de visibilité sur les effectifs, dans la mesure où le nombre d'élèves scolarisés dépend de l'évolution des notifications effectuées par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**.

Cela entraîne une **déconnexion entre le prescripteur et le payeur qui n'est pas soutenable à long terme**. Ainsi, en 2026, 9 % des élèves bénéficiant d'une prescription MDPH étaient encore en attente d'une aide humaine. Le nombre de notifications est hétérogène entre les MDPH, ce qui interroge sur l'encadrement du processus de notification.

En ce sens, **une expérimentation a été conduite avec la mise en œuvre de pôles d'appui à la scolarité (PAS) dans l'Aisne, la Côte-d'Or, l'Eure-et-Loir et le Var**. En tout, une centaine de PAS devraient être déployés dans le territoire à la rentrée 2024. À la rentrée 2025, ce sont 479 PAS qui doivent être déployés sur le territoire.

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). Leur objectif est de remplir des missions

[1] *Loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne.*

d'accueil des familles et des élèves présentant des besoins éducatifs particuliers, d'appui pédagogique et éducatif auprès de ces élèves, d'attribution de matériel pédagogique adapté, et de soutien aux équipes pédagogiques. Chaque PAS est doté de deux personnels médico-sociaux et d'un enseignant déchargé à temps plein pour cette mission. Chaque pôle est complété de 3 emplois médico-sociaux relevant du ministère chargé des personnes handicapées. Ainsi, pour couvrir les 1 000 postes devant être mobilisés à la rentrée 2026, le ministère ambitionne notamment de mobiliser parmi les 11 000 enseignants qui n'ont aucune affectation, pour cause de formation ou de congé de longue durée.

Les premiers résultats des PAS sont encourageants : au 31 mars 2025, le taux d'élèves en attente d'une aide individuelle ou mutualisée atteint 9 % au niveau national contre 0 % dans l'Aisne (- 10 % par rapport à mars 2024), 8 % en Côte d'Or (- 1 % par rapport à mars 2024), 4 % dans l'Eure-et-Loir (- 10 % par rapport à l'an passé), 9 % dans le Var (- 1 %), tandis qu'il augmente d'1 % à l'échelle nationale par rapport au 31 mars 2024.

Il sera intéressant de constater l'impact d'un plus grand nombre de pôles d'appui à la scolarité sur le soutien des élèves en situation de handicap en milieu scolaire. Toutefois, une réflexion plus large doit être engagée sur la soutenabilité budgétaire d'un dispositif dans lequel la décision d'engager la dépense ne relève pas de l'Éducation nationale.

Le processus de notification

Les parents de l'enfant en situation de handicap font une demande d'accompagnement auprès de la MDPH. La famille peut également être informée par le chef d'établissement ou le directeur d'école de la nécessité de mesures compensatoires dans le cadre d'un plan personnalisé de scolarisation. En l'absence de réaction de la part de la famille dans un délai de 4 mois, la MDPH est tenue d'engager un dialogue avec la famille.

Pour une première demande d'aménagement, la famille doit prendre contact avec l'équipe pédagogique afin que celle-ci élabore le guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation (GEVA-sco). Ce guide précise la situation scolaire de l'élève et ses possibles besoins de compensation. Il comprend notamment les observations des enseignants sur l'élève.

L'équipe pluridisciplinaire d'évaluation (EPE) au sein de la MDPH évalue les besoins de compensation et élabore le parcours personnel de scolarisation (PPS). Il le transmet pour avis à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées qui prend la décision et émet la notification MDPH.

Source : Bilan des mesures éducatives du quinquennat, *rapport d'information de Mme Annick BILLON, M. Max BRISSON et Mme Marie-Pierre MONIER, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 543 (2021-2022) ; février 2022*

4. Une politique de l'inclusion scolaire à repenser

Évaluer les effets de la politique d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap est nécessaire au vu des enjeux budgétaires qu'elle représente. La Cour des comptes[1] relève pourtant un « *manque global de données pour qu'elle puisse être évaluée sur une base documentée* ». Elle estime qu'« *il n'est guère possible de se prononcer sur les performances du modèle français d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, et encore moins de comparer celui-ci avec ceux d'autres pays* ».

Le rapporteur spécial a donc publié un rapport[2] portant sur l'école inclusive, portant 11 recommandations ayant vocation à **mieux associer le médico-social à la scolarisation en milieu ordinaire des élèves, et à permettre à l'éducation nationale de participer aux décisions prises en termes de scolarisation des élèves en situation de handicap.**

[1] *L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, Cour des comptes, 16 septembre 2024.*
[2] *De la compensation du handicap à l'accessibilité des apprentissages : vers une école plus inclusive, rapport n° 647 (2025-2026), déposé par M. Olivier PACCAUD au nom de la commission des finances le 20 mai 2026.*

Les recommandations du rapporteur spécial

Recommandation n° 1 : renforcer les échanges entre les MDPH, la CNSA et les services de l'éducation nationale, y compris au niveau national, pour une **meilleure homogénéité entre les prescriptions des MPDH**, et laisser les **services de l'éducation nationale décider du nombre d'heures nécessaires en termes d'aide humaine**, une fois que la MDPH a déterminé un besoin en ce sens (*ministère de l'éducation nationale, CNSA, MDPH, ARS*).

Recommandation n° 2 : permettre la **co-décision** entre les services de l'éducation nationale et les représentants du ministère de la santé et des solidarités concernant **l'orientation d'un élève vers un institut médico-social**. **Réévaluer à intervalles réguliers** la pertinence de l'intégration d'un élève en situation de handicap dans un tel établissement spécialisé (*ministère de l'éducation nationale, ministère de la santé, maisons départementales des personnes handicapées, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie*).

Recommandation n° 3 : **généraliser les pôles d'appui à la scolarité** le plus rapidement possible et leur **laisser la responsabilité de la prescription du matériel pédagogique adapté**, en lieu et place de la MPDH (*ministère de l'éducation nationale, ministère de la santé, agences régionales de santé*).

Recommandation n° 4 : développer le **recours au matériel pédagogique** adapté (*ministère de l'éducation nationale, MDPH*).

Recommandation n° 5 : développer les **unités externalisées d'enseignement** (UEE) et renforcer la présence du **personnel médico-social** dans les **établissements scolaires** (*ministère de l'éducation nationale, ministère de la santé, agences régionales de santé, CNSA*).

Recommandation n° 6 : améliorer les conditions d'emploi des AESH, en mettant en œuvre une **véritable gestion de carrière**, en étendant l'expérimentation des **agents d'accessibilité** et en facilitant le **recours aux temps pleins en lien avec les collectivités territoriales** (*ministère de l'éducation nationale*)

Recommandation n° 7 : se saisir de l'opportunité de la refonte de la formation initiale des enseignants pour mieux y intégrer les enjeux liés à l'inclusion scolaire, *via* des **formations croisées** entre enseignants et AESH. Rendre obligatoire un **module de formation continue** relatif aux enjeux de l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap pour l'ensemble des personnels (*ministère de l'éducation nationale, instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation, écoles académiques de la formation continue*).

Source : De la compensation du handicap à l'accessibilité des apprentissages : vers une école plus inclusive, rapport n° 647 (2025-2026), déposé par M. Olivier PACCAUD au nom de la commission des finances le 20 mai 2026.

D. L'ÉDUCATION PRIORITAIRE : REVOIR LA CARTE, UNE URGENCE

Une source potentiellement élevée d'économies pour la mission « Enseignement scolaire » serait la **révision de la carte de l'éducation prioritaire, non mise à jour depuis 2015**. Les équilibres sociodémographiques ont pourtant été profondément modifiés en dix ans, conduisant à une **allocation sous optimale des moyens**.

L'éducation prioritaire représente un enjeu financier majeur pour les finances publiques, puisque près de **2,6 milliards d'euros y sont consacrés** chaque année.

Comme le relève la Cour des comptes dans un rapport récent effectué à la demande de la commission des finances du Sénat, « *cinq collèges avec un indice de position sociale (IPS) supérieur à 110 sont classés en éducation prioritaire ; à l'inverse, seize collèges avec un IPS inférieur à 80 sont situés hors éducation prioritaire, dont le 104ème collège qui présente un IPS le plus bas (70,5)* ». De même, 48 écoles de l'éducation prioritaire ont un IPS supérieur à 110 en 2022 et 174 écoles un IPS compris entre 100 et 110, alors que l'IPS moyen en France est de 105.5.

Comme le recommande le rapporteur[1], la carte de l'éducation prioritaire doit être revue, pour permettre une allocation plus efficiente des moyens. Une progressivité dans l'allocation des moyens aux établissements devrait être envisagée, pour éviter la labellisation parfois source d'évitement scolaire pour les parents d'établissements « REP » ou « REP + ».

E. UNE INDISPENSABLE RATIONALISATION DES OPÉRATEURS DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Seuls 0,2 % des crédits budgétaires de la mission permettent de subventionner des opérateurs de la mission.

Cinq opérateurs sont rattachés à la mission Enseignement scolaire : le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq) ; France Éducation international (FEI) ; le Centre national d'enseignement à distance (Cned) ; l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) ; le réseau Canopé.

Les dépenses des opérateurs de la mission Enseignement scolaire sont en baisse dans le PLF 2027, d'environ 6,9 %.

- Le CNED voit sa subvention réduite de 15,1 % entre 2026 et 2027 ;

- Le CEREQ garde une subvention identique ;

---

[1] *Rapport d'information n° 575 (2024-2025) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'éducation prioritaire, une politique publique à repenser, 6 mai 2025.*

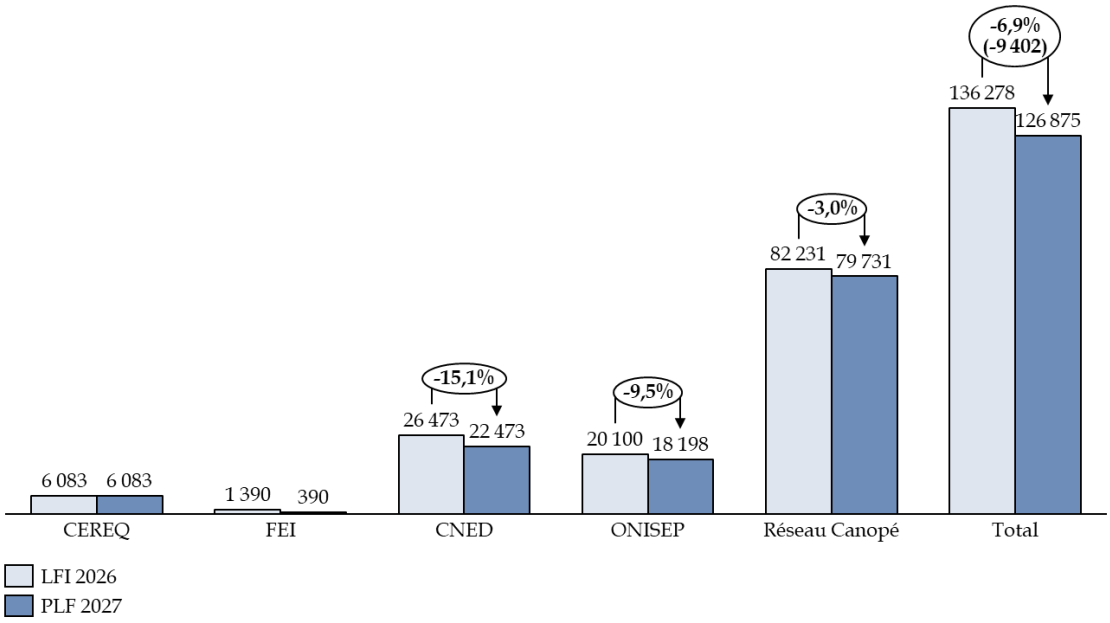
- Le budget du Réseau Canopé serait réduit de 3 % ;

- La subvention du FEI est pratiquement réduite à néant ;

- L'ONISEP perd 9,5 % de sa subvention, soit 1,9 million d'euros.

Subventions des opérateurs de la mission Enseignement scolaire en LFI 2026 et PLF pour 2027

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le plafond d'emplois des opérateurs est diminué de 188 ETPT sous plafond, dont une perte de 119 ETPT pour le Réseau Canopé et 76 ETPT pour l'ONISEP.

Concernant l'ONISEP, suite à la loi[1] du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel, la compétence d'information sur l'orientation a été transmise aux régions, le rôle de l'ONISEP ayant été réduit. Les effectifs ont effectivement baissé chez l'opérateur. Or un récent rapport de la Cour des comptes[2] pointe l'absence d'efficience de l'organisation actuelle de l'ONISEP et recommande notamment la suppression de 17 emplois de directeurs territoriaux, dont l'existence ne se justifie pas depuis le transfert de la compétence aux régions. Ces emplois ont d'ailleurs été transférés vers l'administration centrale. **Une baisse plus forte de la subvention de l'ONISEP pourrait être envisagé, en vue de poursuivre la rationalisation de cet opérateur. Le rapporteur spécial propose donc un amendement de baisse des crédits de 3 millions d'euros.**

[1] *Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.*
[2] *L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), 21 mars 2024.*

De même, le réseau Canopé, dont l'objectif est la formation continue des enseignants et de la communauté éducative, a un rôle difficile à distinguer de celui des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPé) et des Ecoles académiques de la formation continue (EAFC). **Une baisse des crédits pourrait également être envisagée**. **Le rapporteur spécial propose donc un amendement de baisse des crédits de 10 millions d'euros.**

Dans l'ensemble, **la santé budgétaire des opérateurs est bonne** pour le CEREQ, le FEI et le CNED. Le fonds de roulement de FEI correspond par exemple à près de six fois sa subvention pour charges de service public, et celui du CNED à deux fois sa subvention. La santé financière de l'ONISEP et du réseau Canopé est plus problématique.

Fonds de roulement des opérateurs de la Mission enseignement scolaire en 2027

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Montant du fonds de roulement fin 2026	Evolution 2025/2026	Part du fonds de roulement dans les recettes pour 2027
CEREQ	1,9	-45%	31%
FEI	20,87	-28%	5351%
CNED	43,97	-30%	196%
ONISEP	0,3	-96%	2%
Réseau Canopé	1,82	-80%	2%

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

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Rectorat de l'académie de Versailles

- M. Etienne CHAMPION, recteur de l'académie de Versailles ;

- M. Benoît VERSCHAEVE, secrétaire général.

Rectorat de l'académie de Lille

- Mme Sophie BÉJEAN, rectrice de l'académie des Hauts-de-France.

Direction générale de l'enseignement scolaire

- Mme Caroline PASCAL, directrice générale de l'enseignement scolaire ;

- Mme Céline KERENFLEC'H, cheffe du service du pilotage, du budget et des territoires ;

- M. Erwan COUBRUN, sous-directeur des programmes budgétaires.

Direction générale des ressources humaines

- M. Christophe GEHIN, directeur général ;

- Mme Marine LAMOTTE D'INCAMPS, cheffe du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire.

Table-ronde de syndicats

Fédération syndicale unitaire

- M. Daniel LE CAM ;

- M. Gwenaël LE PAIH ;

- Mme MARIE-HÉLÈNE PLARD.

UNSA Éducation

- M. Jérôme FOURNIER ;

- M. Matthieu DROUHIN.

CFDT Éducation Formation Recherche Publiques

- M. Christophe HUGUEL ;

- Mme Marie-Hélène LERMITUS.