

N° 139

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 13

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. Olivier PACCAUD

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION	15
A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE	15
B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS FAISANT SUITE À SIX ANNÉES DE HAUSSE DES DÉPENSES	16
1. Une relative stabilité des crédits de la mission.....	16
2. Une évolution contrastée des crédits selon les programmes et la nature des dépenses	17
3. Une amélioration de la budgétisation des crédits liés à la formation des enseignants à saluer	20
C. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE N'EST PLUS QUE LE DEUXIÈME POSTE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT, DERRIÈRE LA MISSION « DÉFENSE ».....	22
1. Les dépenses de la mission « Défense » plus élevées que celles de la mission « Enseignement scolaire ».....	22
2. Une hausse de 4,5 milliards d'euros des crédits de la mission depuis 2019, hors inflation ..	23
D. UN SCHÉMA D'EMPLOIS SANS PERSPECTIVES, PORTÉ PAR LA RÉFORME DE LA FORMATION INITIALE	24
1. La création de 5 440 postes d'enseignants stagiaires, en raison de la réforme de la formation initiale.....	24
2. La suppression de 4 018 ETP d'enseignants	26
II. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	28
A. UNE BAISSÉ STRUCTURELLE DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES, VOUÉE À S'AMPLIFIER DANS LES ANNÉES À VENIR.....	28
1. Une baisse de 20 % de la natalité en 15 ans.....	28
2. Le premier degré perdra 455 000 élèves d'ici à 2029	29
3. Le second degré perdra 212 000 élèves d'ici à 2029.....	30
B. DES TAUX D'ENCADREMENT EN AMÉLIORATION, MAIS ENCORE ÉLEVÉS PAR RAPPORT À LA MOYENNE EUROPÉENNE.....	31
1. Même en baisse, un nombre d'élèves par classe toujours important dans le premier degré..	31
2. Des taux d'encadrement élevés dans le secondaire	35
C. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ POUR LES POLITIQUES DE L'ÉDUCATION NATIONALE	37
1. Des effectifs d'enseignants stables depuis 2015.....	37
2. Utiliser la baisse démographique comme une opportunité pour améliorer les rémunérations des enseignants	39

III. MALGRÉ DES EFFORTS DE REVALORISATION CES DERNIÈRES ANNÉES, DES RÉMUNÉRATIONS DES ENSEIGNANTS ENCORE INSUFFISANTES	43
A. LES DÉPENSES DE PERSONNELS, PRINCIPAL POSTE DE DÉPENSE DE LA MISSION.....	43
1. <i>Près d'1,2 million de personnes rémunérées</i>	<i>43</i>
2. <i>Une globale stabilité des dépenses de personnels.....</i>	<i>47</i>
3. <i>Un effort budgétaire incontestable et stabilisé depuis 2025 pour améliorer les rémunérations des personnels</i>	<i>49</i>
B. DES RÉMUNÉRATIONS ENCORE TRÈS INSUFFISANTES DES ENSEIGNANTS, À L'ORIGINE DE LA FAIBLE ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER.....	51
1. <i>Des difficultés structurelles de recrutement traduisant le déficit d'attractivité du métier...51</i>	
2. <i>Des rémunérations des enseignants encore insuffisantes par rapport aux moyennes internationales</i>	<i>55</i>
3. <i>La part croissante des heures supplémentaires et du Pacte enseignant dans la rémunération des enseignants.....</i>	<i>63</i>
IV. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	68
A. LA FORMATION INITIALE, UNE RÉFORME COÛTEUSE MAIS UNE AMÉLIORATION POSSIBLE DE L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT ..	68
1. <i>Une diminution des effectifs des étudiants du master d'enseignement.....</i>	<i>68</i>
2. <i>Une réforme à l'ambition louable, mais au coût élevé.....</i>	<i>69</i>
B. L'ÉCOLE INCLUSIVE, UN MODÈLE INSOUTENABLE BUDGÉTAIREMENT	70
1. <i>Une hausse continue du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés</i>	<i>70</i>
2. <i>Un budget de 4,74 milliards d'euros consacrés à l'école inclusive</i>	<i>73</i>
3. <i>Un renforcement des moyens humains qui interroge</i>	<i>74</i>
4. <i>Une pertinence de la politique difficile à évaluer et qui demande des explorations supplémentaires.....</i>	<i>77</i>
C. UNE GESTION DES OPÉRATEURS À RATIONALISER	78
D. LA PART COLLECTIVE DU PASS CULTURE, UN PILOTAGE BUDGÉTAIRE À REVOIR	80
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	83
EXAMEN EN COMMISSION.....	85
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	99
LA LOI EN CONSTRUCTION	101

L'ESSENTIEL

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

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

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

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

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

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

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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

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

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

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

Évolution du schéma d'emplois en 2026

(en ETP)

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

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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

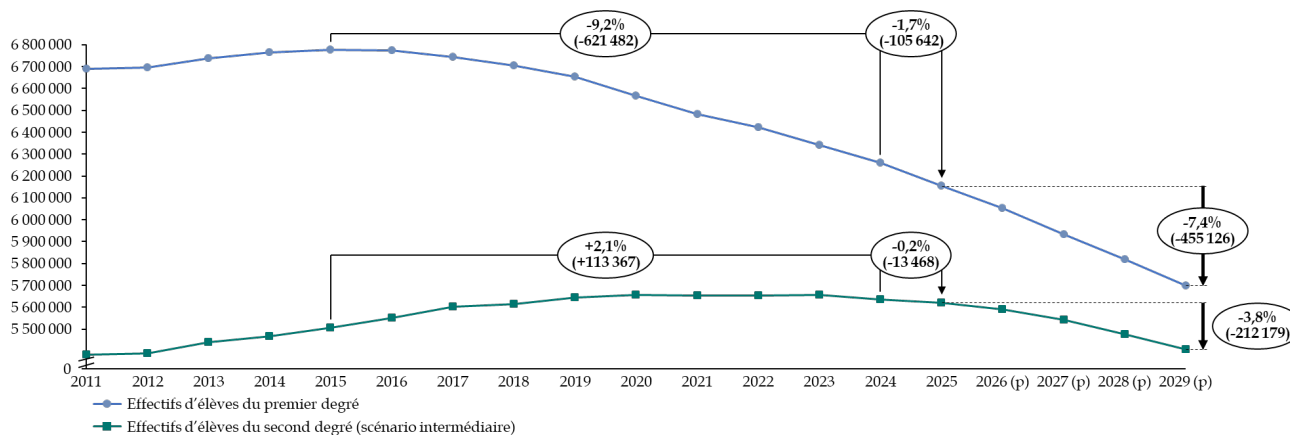
A. UNE BAISSSE DE 660 000 ÉLÈVES D'ICI À 2029

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

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

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

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



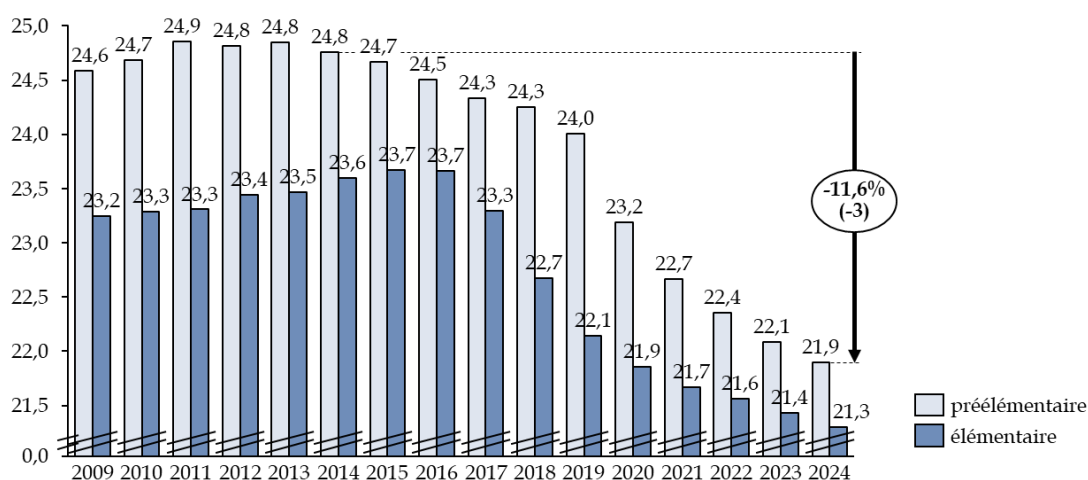
Note : les estimations datent de mars 2025, et ont été mises à jour en octobre 2025 avec les données de la rentrée 2025. Elles comprennent les établissements publics et privés sous contrats.

Source : commission des finances d'après la DEPP

2. Une amélioration des taux d'encadrement

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

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



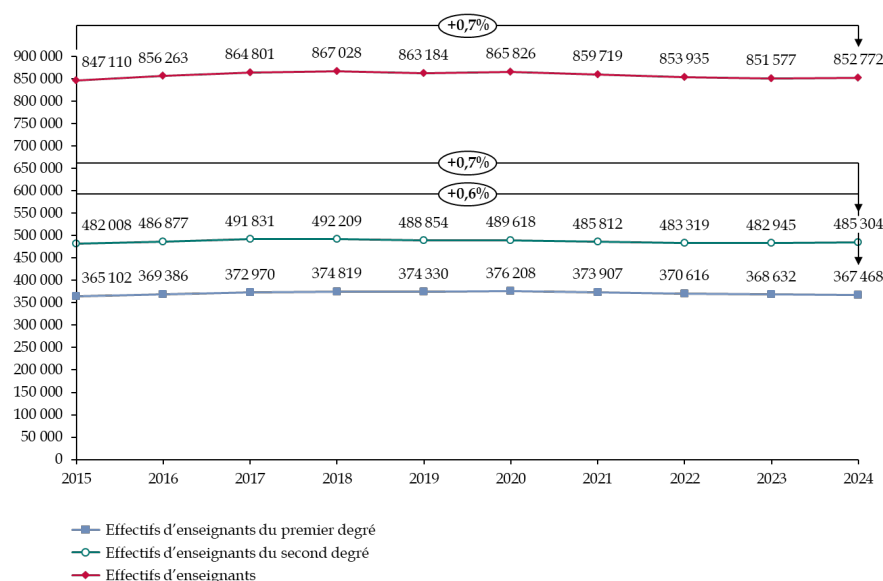
Pour le second degré, **au collège en 2023, le taux d'encadrement est de 14,7 élèves par enseignant**, soit un taux moins favorable qu'en Allemagne (13,0), qu'au Japon (12,6) ou qu'au Portugal (9,7), mais plus favorable qu'au Royaume-Uni (17,0) et identique à celui des États-Unis.

3. Des effectifs d'enseignants demeurés stables

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

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

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



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

Source : commission des finances d'après la DEPP

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

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

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

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

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

(en ETP)

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

Source : commission des finances d'après la DEPP

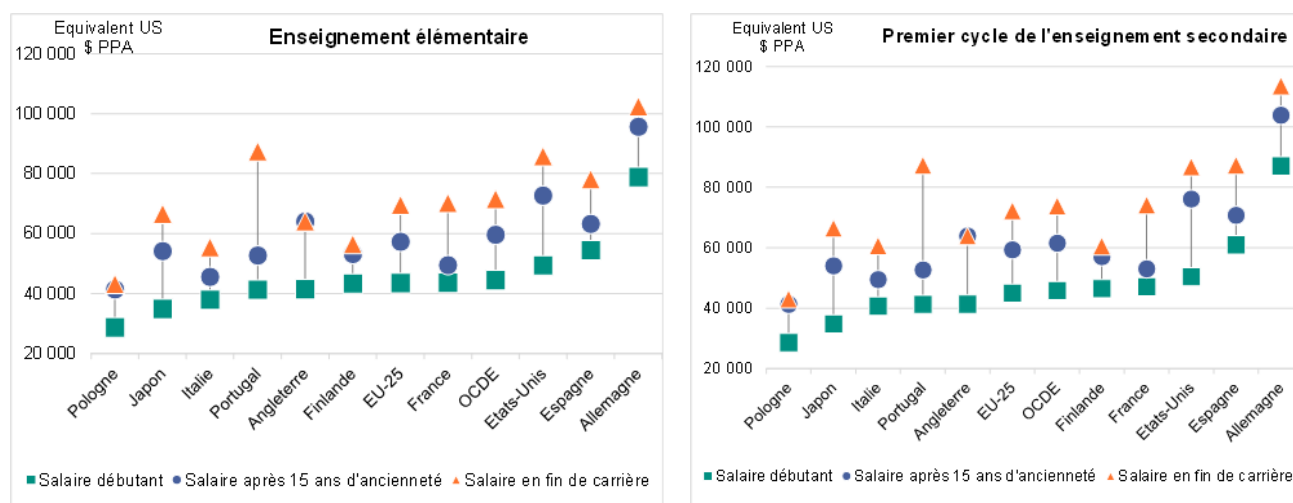
**B. DES SALAIRES ENSEIGNANTS ENCORE INSUFFISANTS, SURTOUT EN
MILIEU DE CARRIÈRE**

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

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

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

Salaires statutaires des enseignants dans les pays de l'OCDE dans l'enseignement élémentaire public et au collège en 2023-2024 (en dollars et en parité de pouvoir d'achat)



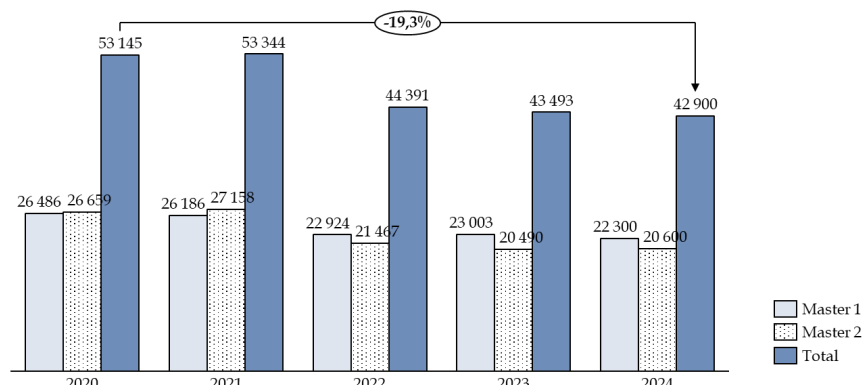
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2025

III. DES POLITIQUES RÉCENTES AMBITIEUSES ET COÛTEUSES

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

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

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



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

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

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

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

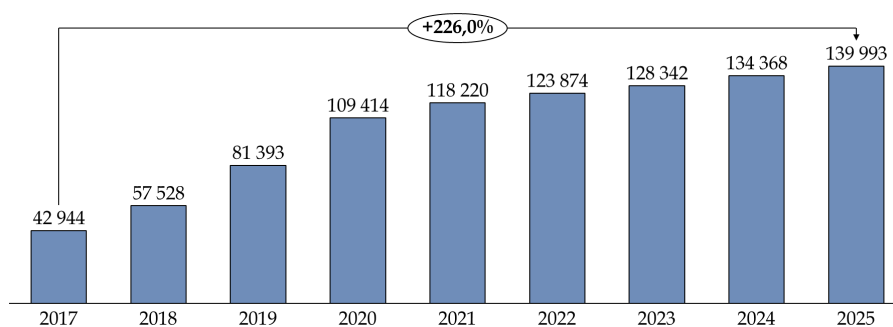
B. L'ÉCOLE INCLUSIVE, UNE POLITIQUE À REVOIR POUR LA RENDRE SOUTENABLE BUDGÉTAIREMENT

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

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

Évolution du nombre d'AESH entre 2017 et 2025

(en personnes physiques)



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

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

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

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

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

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

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 n'avait reçu aucune des réponses.

À la date d'examen en commission de la mission le 29 octobre, il a obtenu 100 % des réponses.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE

Cette année encore, la maquette de la mission « Enseignement scolaire » est stable, sa dernière modification remontant à la loi de finances pour 2006.

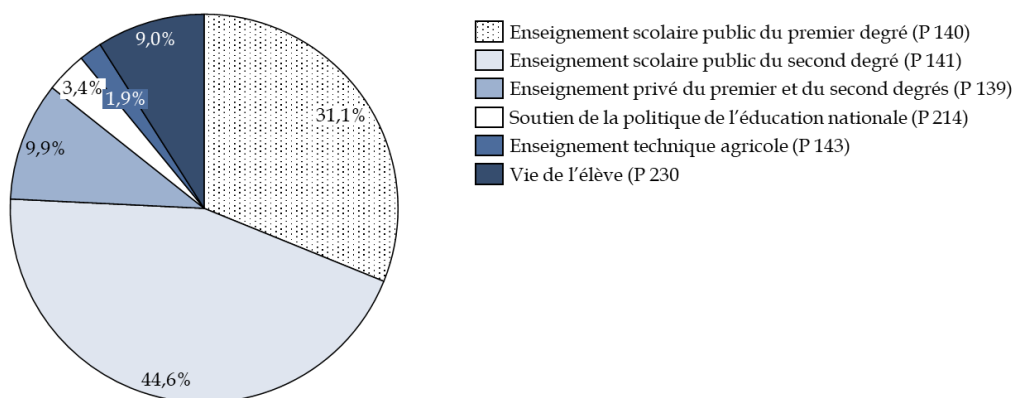
La mission « Enseignement scolaire » comporte **six programmes** :

- 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 - « **Soutien de la politique de l'éducation nationale** » ;
- 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 1,9 % pour les programmes 214 et 143.

**Part des différents programmes dans les dépenses de la mission
dans le projet de loi de finances pour 2026**

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS FAISANT SUITE À SIX ANNÉES DE HAUSSE DES DÉPENSES

1. Une relative stabilité des crédits de la mission

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent en PLF 2026, à structure courante, à **64,463 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **64,485 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** hors contribution au CAS « Pensions », contre respectivement 64,317 milliards d'euros et 64,329 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2025.

Cela correspond à une **hausse de 134 millions d'euros** en AE et de **167 millions d'euros en CP**, soit une progression de 0,26 % par rapport à 2025 et de 18,8 % (soit + **12,13 milliards d'euros**) par rapport à 2019.

En y incluant la contribution au CAS « Pensions », la mission atteint **89,623 milliards d'euros en AE** et **89,643 milliards d'euros en CP**, soit une **hausse de 1,1 % correspondant à 969,4 millions d'euros en AE** et à **1 milliard d'euros en CP**. Le montant des crédits correspondant à la contribution du ministère de l'Éducation nationale au CAS « Pensions » passe de **24,3 milliards d'euros en LFI 2025** à **25,16 milliards d'euros au PLF 2026** (+ 3,3 %).

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

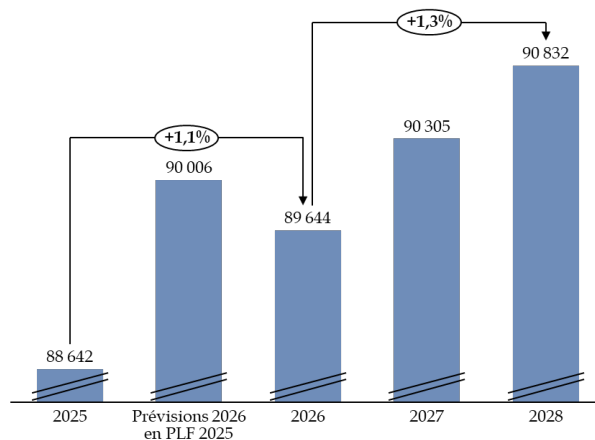
Intitulé du programme		2023		2024		2025	2026	évolution PLF 2026/LFI 2025 (%)	évolution PLF 2026/LFI 2025 (volume)	évolution PLF 2026/exécution 2024 (%)
		prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	prévision en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

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les moyens de la mission se stabilisent y compris au cours des prochaines années, la croissance devant être limitée à 0,7 % dès l'année prochaine, CAS « Pensions » inclus.

Évolution pluriannuelle prévisionnelle de la mission Enseignement scolaire

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le ralentissement de la hausse devrait être également réparti entre les différents programmes jusqu'en 2028. Ces prévisions peuvent sembler optimistes, dans la mesure où **il paraît difficilement concevable, à moins d'une inflation extrêmement limitée, que les dépenses des personnels des premier et second degrés n'augmentent annuellement que de 1,3 %, CAS « Pensions » inclus**, ce que le Gouvernement anticipe pourtant entre 2026 et 2028.

2. Une évolution contrastée des crédits selon les programmes et la nature des dépenses

Les crédits hors titre 2 inscrits au PLF 2026 s'élèvent, en CP et à structure courante, à 5 188,26 millions d'euros contre 5 423,65 millions d'euros en LFI 2025, soit **une diminution de 4,5 %**, après la baisse de 8,6 % constatée entre 2024 et 2025. Cependant, cette baisse des dépenses hors dépenses de personnel ne traduit ni un sous-investissement ni une évolution à la baisse des dépenses de fonctionnement, mais découle largement d'enjeux de comptabilité.

En effet, 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 loi¹ du 16 décembre 2022, conduit à **l'intégration massive d'AESH dans les plafonds d'emplois de la mission** et contribue par

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).

conséquent à la hausse faciale des dépenses de personnels, en partie par redéploiement des crédits depuis le hors titre 2, à hauteur de 133 millions d'euros entre 2025 et 2026. Ce sont 2 667 équivalents temps pleins travaillés d'AED (ETPT) qui vont donc être transférés vers le titre 2.

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

- pour un montant de **835 millions d'euros**, à la hausse de la **contribution au CAS « Pensions »** ;

- à l'**augmentation du schéma d'emplois** (voir *infra*), représentant **62 millions d'euros** ;

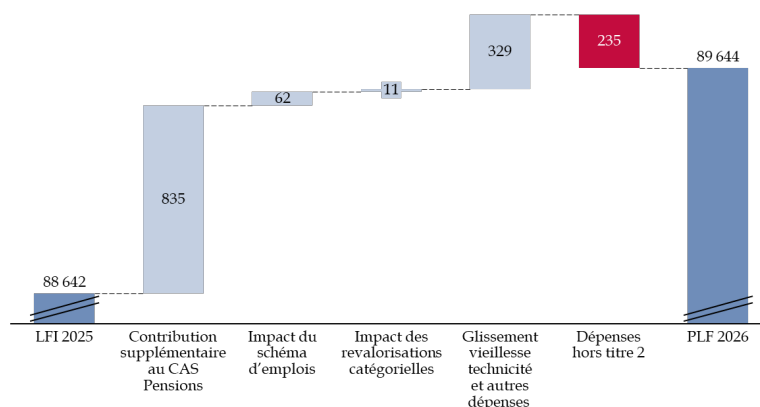
- aux **mesures de revalorisation catégorielle** (voir *infra*), soit une hausse de **11 millions d'euros** ;

- au **glissement vieillesse technicité (GVT) et autres dépenses de personnel** (dont la protection sociale complémentaire), pour un montant de **329 millions d'euros** ;

- à la baisse de **235 millions d'euros** des dépenses hors titre 2, dont 133 millions d'euros pour la requalification des emplois d'AED vers le titre 2.

Décomposition de l'évolution des dépenses de la mission « Enseignement scolaire » entre la LFI 2025 et le PLF 2026

(en CP et en millions d'euros)

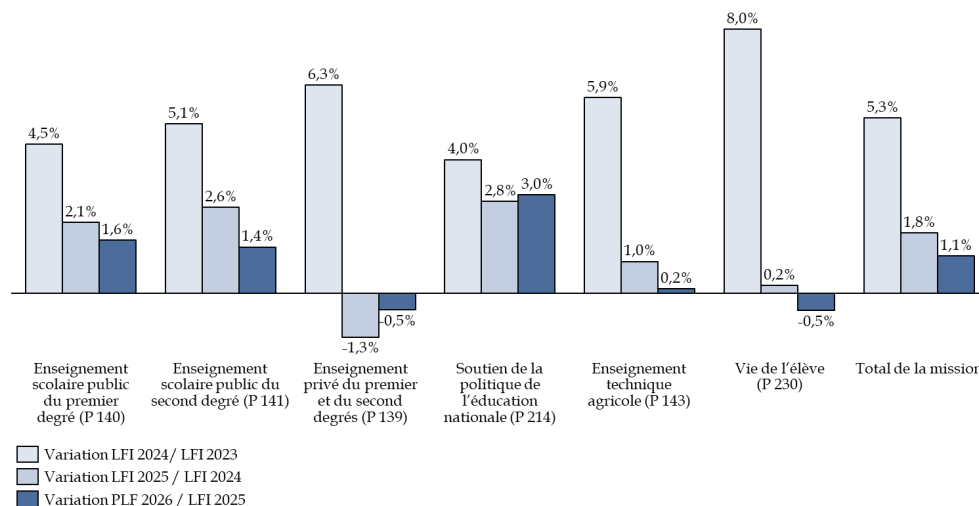


Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Par ailleurs, la stabilité constatée des crédits de la mission recoupe des réalités diverses selon les programmes. Ainsi, les programmes 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » augmentent de 1,6 % et 1,4 % respectivement par rapport à 2025 (respectivement 0,9 % et 0,47 % hors contribution au CAS « Pensions »), alors que le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degré » voit ses crédits baisser de 0,7 %.

Taux annuel d'évolution du montant des crédits demandés par programme, CAS « pensions » inclus, en 2024, 2025 et 2026

(en pourcentage et en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La baisse de 43,75 millions d'euros sur le programme 139 « Enseignement privé » est liée dans une large mesure à la diminution des crédits de formation des personnels enseignants de 61,8 millions d'euros (voir *supra*).

Le programme 230 « Vie de l'élève » perd également **41 millions d'euros**, en raison des diminutions sur l'action 6 « Actions éducatives complémentaires aux enseignements », à hauteur de 26,8 millions d'euros :

- le fonds de soutien au développement des activités périscolaires, qui représentait 15 millions d'euros, est éteint au 1^{er} septembre 2025. Un fonds de soutien similaire est toutefois créé à Mayotte par la loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte, et est doté de 4,526 millions d'euros ;

- les subventions aux associations assurant la mise en œuvre des politiques éducatives perdent 3,4 millions d'euros, soit une baisse de 5,9 % par rapport à 2025 ;

- la part collective du Pass culture, financée à hauteur de 61,8 millions d'euros, est diminuée de 10 millions d'euros par rapport à 2025 (voir *infra*).

La hausse des crédits du **programme 141 « Enseignement public du second degré »** de **554,2 millions d’euros** s’explique à 74 % par l’augmentation de 407 millions d’euros de sa contribution au CAS « Pensions ». Les 146,5 millions d’euros de hausse restants sont liés à la hausse du glissement vieillesse technicité (195,5 millions d’euros) et du schéma d’emplois (20 millions d’euros).

Concernant le **programme 140 « Enseignement public du premier degré »**, l’**augmentation de 442 millions d’euros** de crédits de paiement est, elle aussi, largement liée à l’augmentation de la contribution au CAS « Pensions ».

Quant au **programme 214 « Soutien de la politique de l’éducation nationale »**, la hausse de **88 millions d’euros** est liée pour partie à la contribution au CAS « Pensions » (+ 29,3 millions d’euros), et de **l’augmentation de la dotation pour les établissements scolaires à Mayotte**, à hauteur de 25 millions d’euros, l’État y conservant par exception l’exercice des compétences en matière d’investissement.

3. Une amélioration de la budgétisation des crédits liés à la formation des enseignants 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 rapport¹ 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.

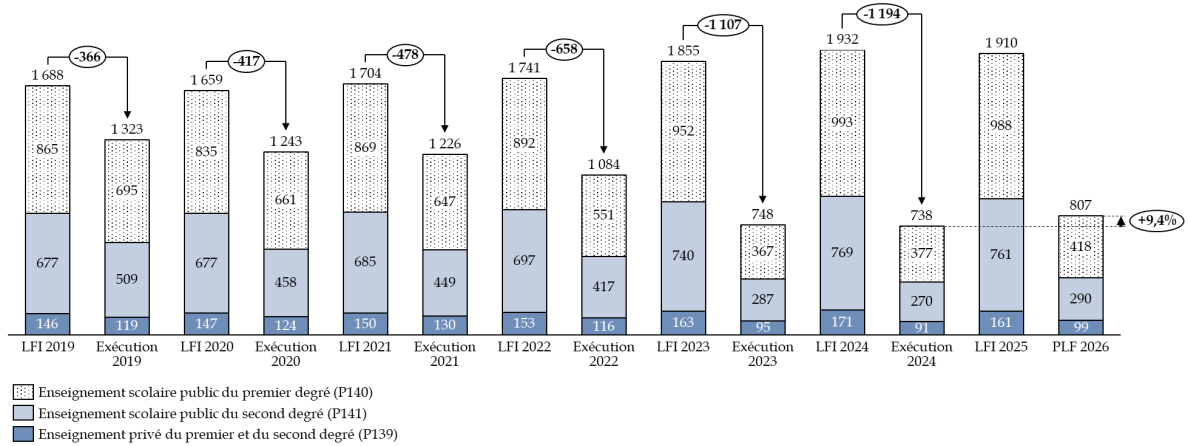
L’écart entre prévision et consommation s’expliquait par un défaut de comptabilité, lié au fait que les dépenses relatives aux enseignants stagiaires étaient comptabilisées dans les dépenses des personnels non stagiaires, alors qu’elles étaient budgétées dans les actions de formation.

Pour 2026, ce sont **807 millions d’euros** qui sont prévus pour la formation, soit un montant plus élevé de seulement 9,4 %, représentant 69 millions d’euros, que l’exécution des dépenses de formation en 2024. Il s’agit d’une prévision qui semble nettement plus sincère.

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.

Évolution de la prévision et de l'exécution des dépenses liées à la formation des enseignants, entre 2019 et 2026

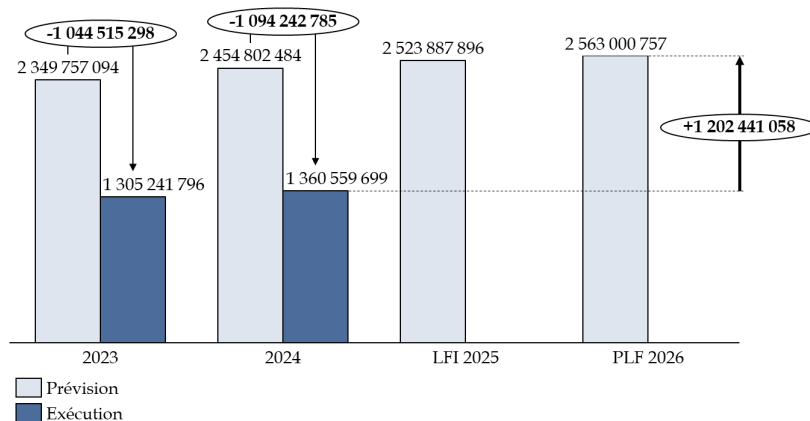
(en millions d'euros et en CP)



D'autres difficultés de budgétisation persistent toutefois dans la maquette de la mission « Enseignement scolaire ». Notamment, concernant l'action 5 « enseignement post-baccalauréat en lycée » du programme 141 « enseignement scolaire public du second degré ». En 2024, la sous-consommation s'est élevée à 1,094 milliard d'euros. L'action 2 « enseignement général et technologique en lycée » a toutefois été surconsommée de 1,74 milliard d'euros. Un problème d'imputation budgétaire semble demeurer, qui pose de réelles difficultés de compréhension de la maquette à la représentation nationale. Il serait urgent de poursuivre les efforts de sincérisation.

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

(en CP)



D'autres prévisions insincères demeurent dans la maquette budgétaire, notamment :

- concernant les besoins éducatifs particuliers, qui financent des dispositifs supplémentaires pour les élèves particuliers, par exemple en situation de handicap ou bien allophones, une surbudgétisation de **624 millions d'euros en 2024** est constatée ;

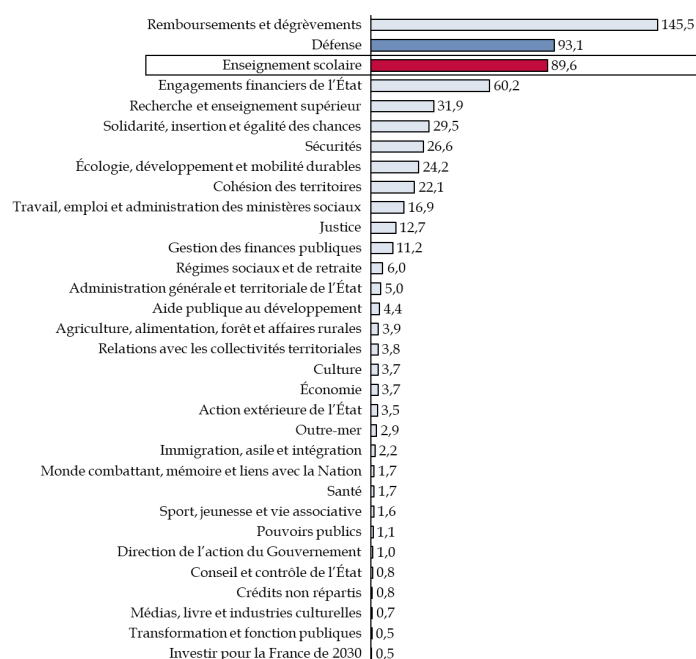
- de même, pour l'action 3 « enseignement professionnel sous statut scolaire », qui finance les lycées professionnels, la surconsommation est de **917 millions d'euros en 2024**.

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

1. Les dépenses de la mission « Défense » plus élevées que celles de la mission « Enseignement scolaire »

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » constituent pour la première fois 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 dans le projet de loi de finances (PLF) 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 2026 (en milliards d'euros et en AE)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

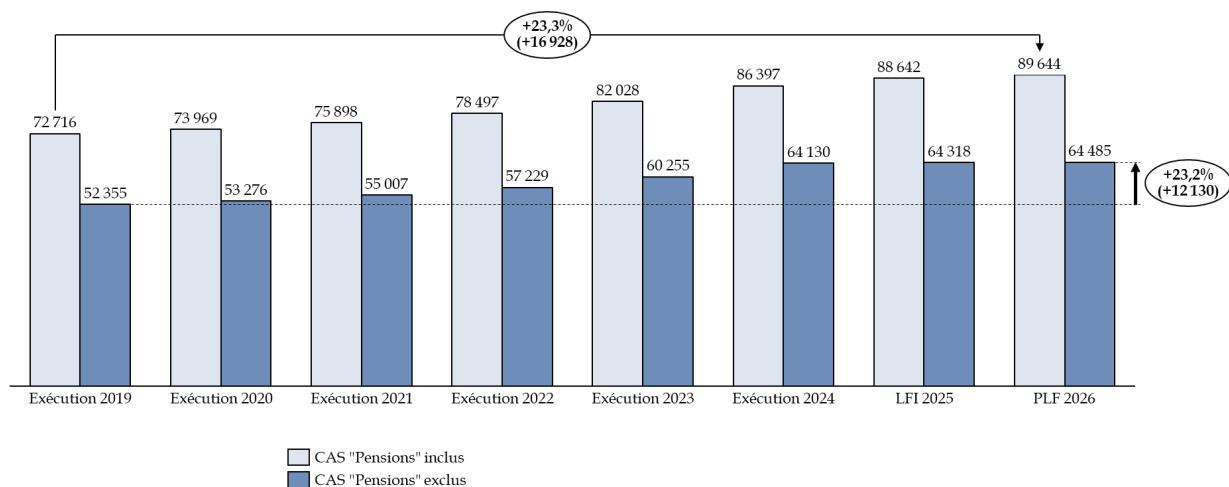
2. Une hausse de 4,5 milliards d'euros des crédits de la mission depuis 2019, hors inflation

Hors CAS « Pensions », les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ont subi une hausse de 23,1 %, soit + 12,1 milliards d'euros en 2026 par rapport à 2019, en CP. En incluant les retraites, les dépenses de la mission ont progressé de 16,9 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. 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 2026, avec et sans la contribution au CAS « Pensions »

(en millions d'euros courants, en CP)

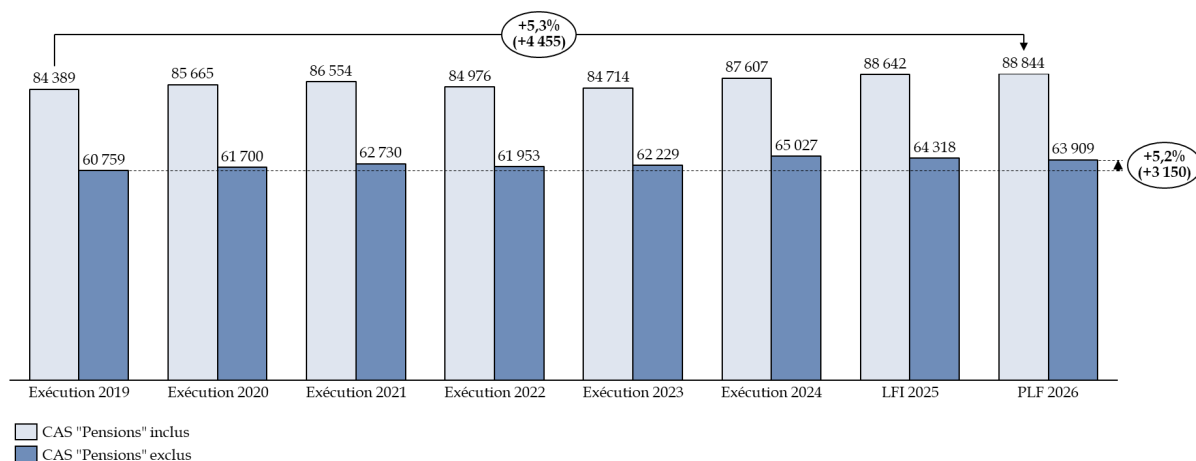


Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

En retraitant de l'inflation, la hausse des crédits de la mission « Enseignement scolaire » est de 4,46 milliards d'euros représentant 5,3 %, CAS « Pension » inclus », et de 3,15 milliards d'euros, CAS « Pensions » exclus. L'essentiel de la hausse des dépenses a bien été réalisée entre 2022 et 2024, les crédits de la mission ayant augmenté de 3,075 milliards d'euros constants, hors contribution au CAS « Pensions ».

Évolution des dépenses de la mission « Enseignement scolaire » entre 2019 et 2026, avec et sans la contribution au CAS « Pensions », en euros constants

(en millions d'euros constants, en CP)



À noter, par ailleurs, l'importance du CAS « Pensions » dans la comparaison internationale des dépenses de la mission « Enseignement scolaire ». En effet, une note¹ récente 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. UN SCHÉMA D'EMPLOIS SANS PERSPECTIVES, PORTÉ PAR LA RÉFORME DE LA FORMATION INITIALE

1. La création de 5 440 postes d'enseignants stagiaires, en raison de la réforme de la formation initiale

Un point particulièrement marquant du budget de la mission « Enseignement scolaire » en 2026 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 de postes d'enseignants, en poste et stagiaires, donc encore en études, augmentera en 2026 de 2 191 ETPT (équivalent temps plein annuel travaillé) dans le premier degré et de 383 ETPT dans le second degré. Dans l'enseignement privé, 567 ETPT de moins seront rémunérés en 2025, essentiellement dans le premier degré.

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

Évolution du plafond d'emplois

(en ETPT)

En ETPT	Plafond autorisé 2025	Plafond demandé 2026	Mesures de transfert 2026	Corrections techniques 2026	Mesures de périmètre 2026	Schéma d'emplois	Dont extension en année pleine du schéma d'emplois 2025	Dont schéma d'emplois 2026
Programme 140								
Enseignement public 1 ^{er} degré	341 540	341 897	-	132	-	225	- 313	538
enseignants 1 ^{er} degré	325 885	325 066		124	-	944	- 313	630
enseignants 2 nd degré	237	237						
enseignants stagiaires	9 900	11 069				1 169		1 169
personnels éducatifs et médico-sociaux	3 937	3 937						
encadrement	1 561	1 569		8				
Programme 141								
Enseignement public 2 nd degré	451 083	451 966	-	19	-	902	216	686
enseignants 1 ^{er} degré	11 042	11 145		103				
enseignants 2 nd degré	372 268	371 888		141		239	216	455
enseignants stagiaires	10 370	11 511				1 141		1 141
personnels éducatifs et médico-sociaux	10 200	10 200						
encadrement	16 312	16 340		28				
administratifs	30 891	30 882		9				
Programme 230								
Vie de l'élève	124 815	129 577	-	119	2 667	1 977	1 447	530
enseignants stagiaires	427	524				97	33	63
personnels éducatifs et médico-sociaux	25 473	25 732		112		147	90	67
accompagnants des élèves en situation de handicap	89 169	90 902				1 733	1 333	400
assistants d'éducation	8 464	11 138		7	2 667			
administratifs	1 282	1 282						
Programme 139								
Enseignement privé 1 ^{er} et 2 nd degré	132 607	132 343	-	243	-	21	40	19
enseignants 1 ^{er} degré	43 088	42 604		243		241	30	161
enseignants 2 nd degré	87 159	87 106				33	40	93
enseignants stagiaires	2 360	2 633				273		273
Programme 214								
Soutien de la politique de l'éducation nationale	28 941	28 974	-	4	11	27	-	27
personnels éducatifs et médico-sociaux	884	884						
encadrement	2 048	2 060		1		13		13
administratifs	24 782	24 806	4	12		17		17
personnels jeunesse et sports	1 227	1 224				3		3
TOTAL	1 078 986	1 084 758	-	4	-	3 110	1 310	1 800

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

En conséquence, ce ne sont pas moins de **5 440 postes qui vont être créés, dont 7 938 équivalents temps plein (ETP) 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 2026

(en ETP)

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

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

2. La suppression de 4 018 ETP d'enseignants

Toutefois, la création des postes de stagiaires est partiellement compensée par la suppression de **2 373 ETP d'enseignants du premier degré** et de **1 645 ETP d'enseignants du second degré**, soit **un total de 4 018 ETP d'enseignants supprimés par le présent PLF**. L'enseignement privé devrait supporter une suppression de 762 ETP d'enseignants, dont 482 dans le premier degré.

Cette baisse du nombre d'enseignants du premier degré représente un risque notamment pour les écoles situées en territoire rural, probablement plus soumises à des enjeux de fermeture de classe. Ainsi, les écoles situées dans les communes rurales peu éloignées représentent 16 % des écoles et seulement 7 % des élèves. Elles comptent en moyenne 17,9 élèves par classe, y compris hors éducation prioritaire, alors que la moyenne nationale est de 22,7 élèves par classe et qu'elle est même de 23,8 dans les écoles hors zone prioritaires des zones urbaines très denses.

Répartition des écoles et taux d'encadrement selon le type de territoire

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 dans des territoires non enclavés des emplois d'enseignants peut permettre une réorientation efficiente des moyens budgétaires.

Ainsi, l'année dernière, le Sénat avait adopté un amendement tendant à supprimer 2 000 emplois d'enseignants. Il est dommage qu'une telle baisse n'ait pas été retenue dans la copie finale. 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.

Par ailleurs, la baisse du nombre d'enseignants **est compensée par le relèvement du plafond d'emploi des AESH, à hauteur de 1 200 ETP**, et par la création de **200 postes de personnels éducatifs et sociaux**, en application du **plan « santé mentale »**.

À noter, au cours des années précédentes, malgré la hausse de la dépense, **le plafond d'emplois consacrés aux AESH restait sous-consommé de façon importante**. Ainsi, il manquait, en 2024, 1 736 ETP en exécution par rapport aux prévisions d'emplois et de recrutement en LFI, sur 139 9993 ETP en emploi au 1^{er} novembre 2024. Le métier d'AESH restant précaire et majoritairement constitué de femmes exerçant à temps partiel, les recrutements ne parviennent pas à suivre la hausse de la demande en accompagnement humain.

II. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

A. UNE BAISSÉ STRUCTURELLE DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES, VOUEE À S'AMPLIFIER DANS LES ANNÉES À VENIR

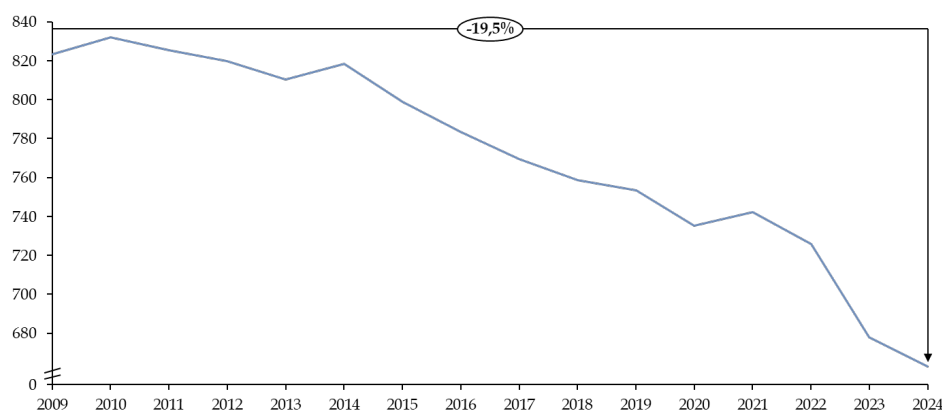
1. Une baisse de 20 % de la natalité en 15 ans

La baisse de 4 018 ETP d'enseignants est directement liée à la baisse constatée et à venir des effectifs des élèves.

En effet, la diminution de la natalité constitue le facteur démographique prédominant. **Entre 2009 et 2024, le nombre de naissances par an a diminué en France de 19,5 %, soit 160 000 naissances en moins en 2024 par rapport à 2009.** La chute de la natalité est particulièrement frappante à partir de 2014, et 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 baisse de la natalité, surtout si elle se poursuit, va donc produire tous ses effets sur les effectifs d'élèves scolarisés dans les années à venir.

Évolution du nombre de naissances en France entre 2009 et 2024
(en milliers)



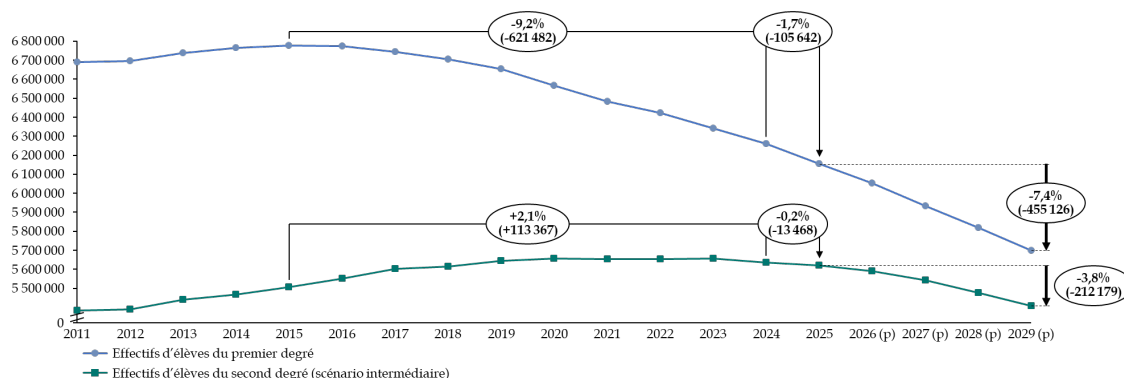
Source : commission des finances d'après la DEPP

La baisse de la natalité a déjà commencé à produire ses effets. Ainsi, entre 2015 et 2025, **le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré a baissé de 9,2 %**, représentant près de 621 482 élèves scolarisés en moins. **Cette baisse s'accroîtra fortement dans les années à venir : d'après la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), entre 2025 et 2029, les effectifs d'élèves diminueront de 7,4 %, représentant 455 126 élèves en moins**, soit une chute du nombre d'élèves en cinq ans équivalente à celle qui s'est produite en 12 ans.

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

Ces prévisions pourraient même être surestimées, les modèles statistiques ayant tendance à **sous-estimer l'ampleur de la baisse démographique**. Ainsi, la DEPP avait estimé en mars 2025 que le nombre d'élèves scolarisés serait de 11 775 895, 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 dans le premier et le second degré entre 2011 et 2029



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

Source : commission des finances d'après la DEPP

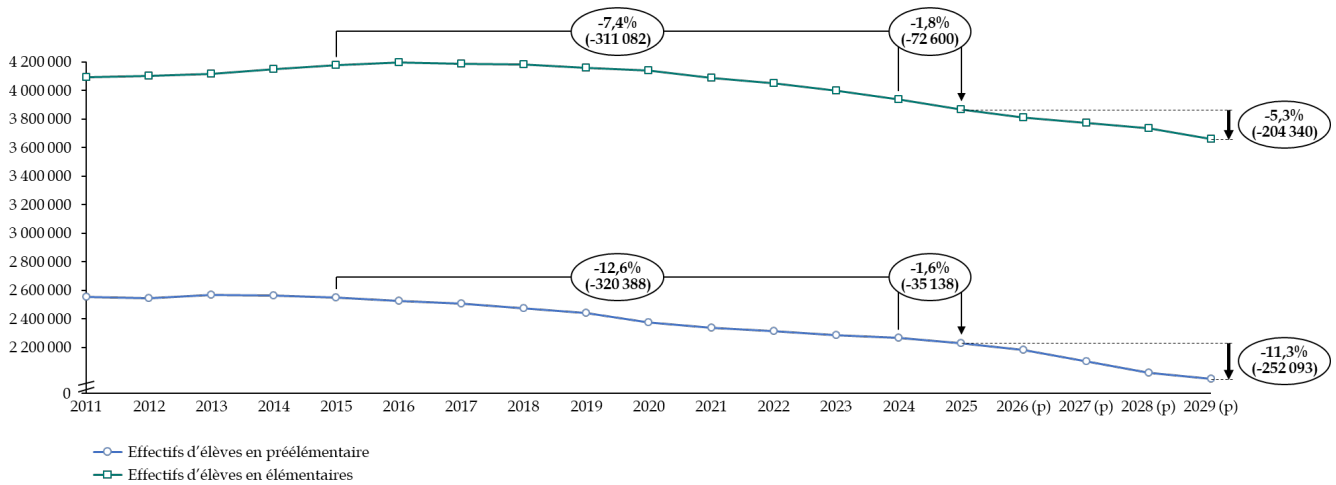
La baisse démographique est donc ressentie en premier lieu par le premier degré.

2. Le premier degré perdra 455 000 élèves d'ici à 2029

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 200 000, soit une diminution de 5,3 %. L'élémentaire perdra jusqu'à 11,3 % de ses effectifs, soit plus de 250 000 élèves.

Évolution des élèves scolarisés en élémentaire et préélémentaire entre 2011 et 2029



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

Source : commission des finances d'après la DEPP

Le nombre d'élèves du premier degré s'établirait à moins de 5,7 millions en 2029, contre actuellement 6,15 millions d'élèves. Ces prévisions tiennent compte des évolutions politiques intervenues, notamment de la mise en œuvre du choc des savoirs, qui devrait impliquer une hausse des redoublements en CM2, dernière année avant l'entrée au collège.

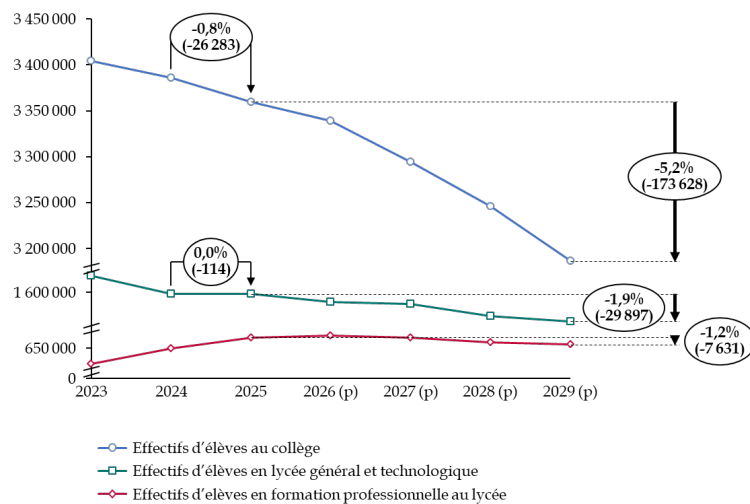
La baisse des effectifs du premier degré aura nécessairement un effet retardé sur le second degré.

3. Le second degré perdra 212 000 élèves d'ici à 2029

La baisse de 212 179 élèves du second degré d'ici à 2029 n'aura pas les mêmes effets selon la filière concernée. Ainsi, le collège comptera 174 000 élèves en moins, soit 5,1 % de ses effectifs, d'ici quatre ans. Le lycée général et technologique perdra environ 30 000 élèves, soit 2 % de ses effectifs.

À l'inverse, si les effectifs des lycées professionnels devraient baisser de 1,2 % entre 2025 et 2029, en revanche l'évolution démographique est positive entre 2024 et 2029, 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 2029



Source : commission des finances d'après la DEPP

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.

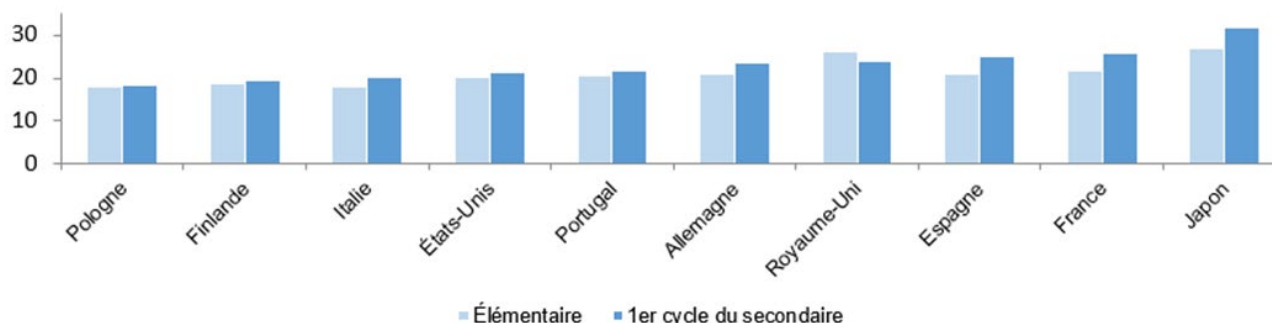
B. DES TAUX D'ENCADREMENT EN AMÉLIORATION, MAIS ENCORE ÉLEVÉS PAR RAPPORT À LA MOYENNE EUROPÉENNE

1. Même en baisse, un nombre d'élèves par classe toujours important dans le premier degré

a) Des taux d'encadrement dans le premier degré encore élevés par rapport à la moyenne européenne

Les taux d'encadrement des élèves en France comptent parmi les **plus élevés d'Europe dans le premier degré**. Ainsi, en 2023, les écoles françaises comptent en moyenne 21,6 élèves par classe, d'après l'OCDE, soit un niveau plus élevé qu'au Portugal, en Finlande, aux Etats-Unis, ou encore en Allemagne. Ce ratio est toutefois moins élevé qu'au Royaume-Uni et au Japon, qui comptent respectivement 26 et 26,7 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 2022-2023 dans divers pays de l'OCDE



Note : la dernière comparaison internationale disponible date de l'année scolaire 2022-2023.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2025

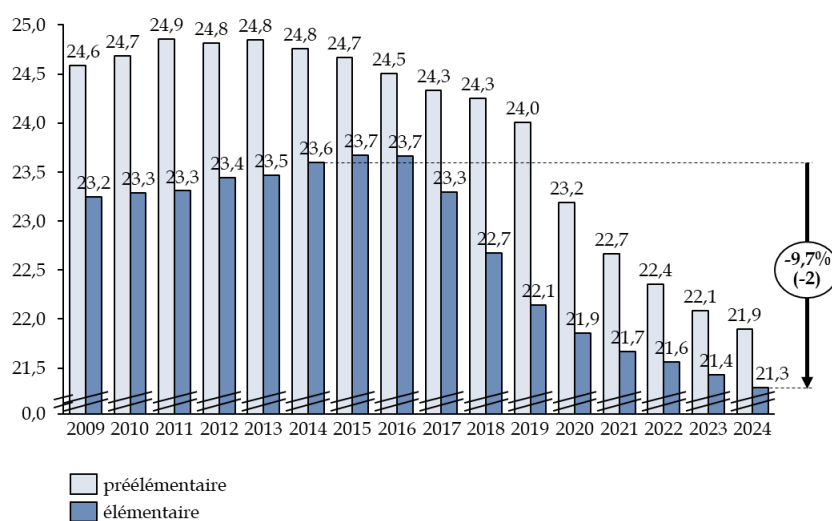
Ces taux d'encadrement, très élevés, constituent des obstacles à la formation des élèves, des petits groupes étant plus favorables à l'apprentissage.

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 2024 à 21,3, en baisse de 9,7 % par rapport à 2014. Il s'agit de la huitième 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 21,9 élèves par classe en moyenne dans les écoles maternelles en 2024, contre 24,8 en 2014, soit une baisse en 10 ans de 11,6 % représentant trois élèves par classe en moins.

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



Source : commission des finances d'après la DEPP

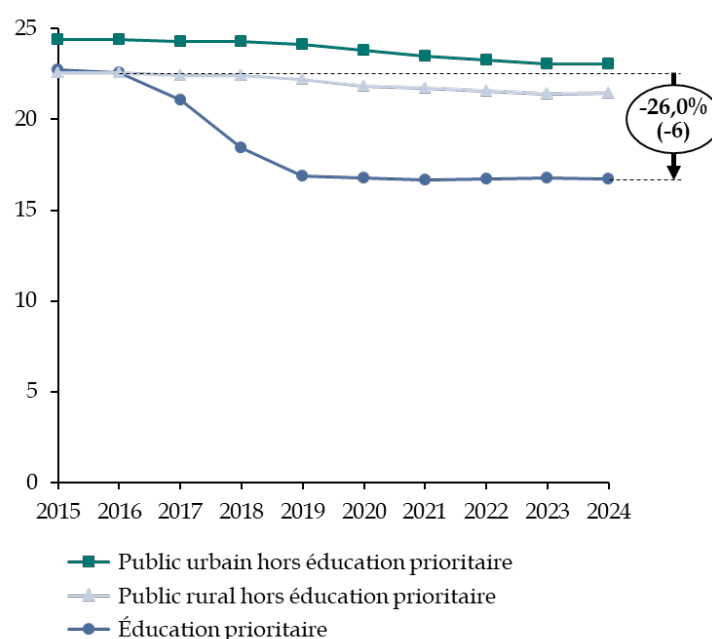
La mise en œuvre de la politique de dédoublement des classes dans l'éducation prioritaire, qui a concerné à partir de 2017 les classes de CP et de CE1, puis depuis 2020 les grandes sections de maternelle, contribue significativement à l'amélioration des taux d'encadrement des élèves dans le premier degré. Seuls les établissements classés en réseau d'éducation prioritaire (« REP ») et réseaux d'éducation prioritaire renforcée (« REP + ») ont pu en bénéficier. L'objectif était en effet de combattre les difficultés scolaires dès les premières années de scolarisation, afin de consolider les apprentissages fondamentaux des élèves les plus fragiles. **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. Par ailleurs, l'ensemble des classes, et non uniquement les classes dédoublées, ont bénéficié d'une baisse du nombre d'élèves dans les zones d'éducation prioritaire.

Il est de plus à noter que 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 non classées en réseau d'éducation prioritaire et en zones urbaines, la taille moyenne des classes est de 23 élèves en 2024. De même, dans les écoles en zones rurales hors éducation prioritaire, la taille moyenne des classes est de 21,4 élèves en 2024. 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 2024, 80,7 % des classes de grande section, 90,8 % des classes de CP et 86,4 % des classes de CE1 dans le public comptent moins de 24 élèves, public et privé confondus.

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



Source : commission des finances d'après la DEPP

L'amélioration du taux d'encadrement des élèves dans le primaire est encourageante et devrait contribuer à améliorer la qualité de l'apprentissage des élèves français. ¹

¹ L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser, rapport d'information n° 575 (2024-2025) de M. Olivier PACCAUD pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes.

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 pourtant 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, la carte de l'éducation prioritaire doit être revue, pour permettre une allocation plus efficiente des moyens.

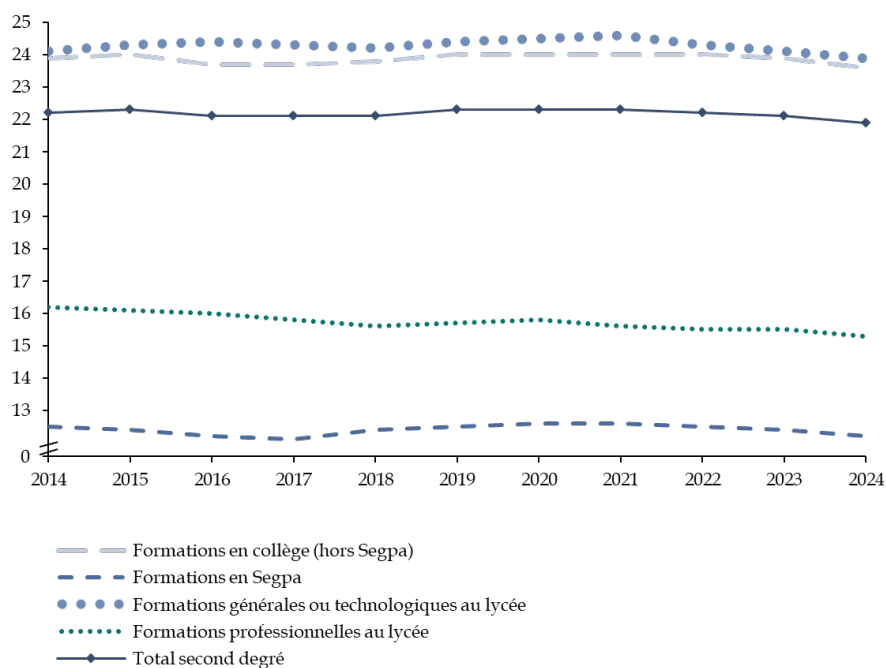
Source : commission des finances

2. Des taux d'encadrement élevés 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 Etats-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 2012 : il a peu augmenté dans le collège et le lycée général et technologique public. Il s'élève à 23,6 élèves par structure au collège hors section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) et à 23,9 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 16,2 élèves par structure en 2014 à 15,3 élèves par classe en 2024.

Nombre d'élèves moyen par structure dans le secondaire entre 2014 et 2024



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

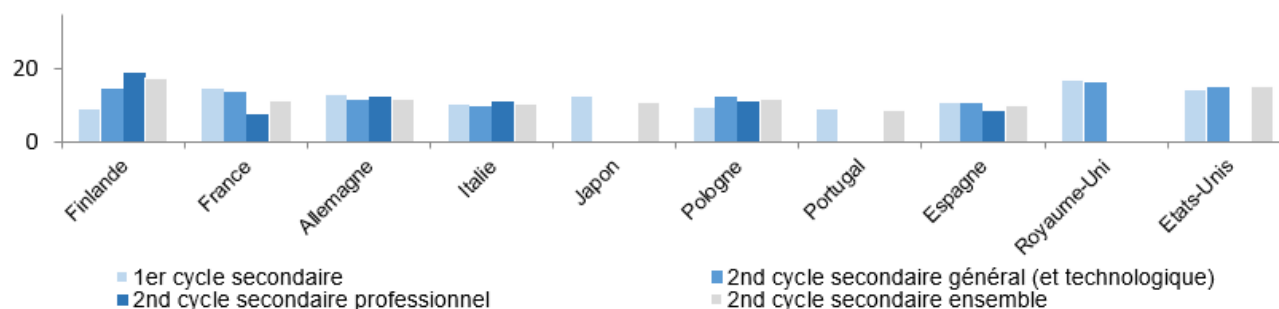
Source : commission des finances d'après la DEPP

Toutefois, si l'on considère le nombre d'élèves par enseignant, la situation de la France est moins défavorable. **Au collège en 2023, le taux d'encadrement est de 14,7 élèves par enseignant**, soit un taux moins favorable qu'en Allemagne (13,0), qu'au Japon (12,6) ou qu'au Portugal (9,7), mais plus favorable qu'au Royaume-Uni (17,0) et identique à celui des États-Unis.

Au **lycée**, la situation relative de la France est plus favorable : si, dans la voie générale et technologique, **le nombre d'élèves par enseignant en France (13,8) est toujours plus élevé qu'en Allemagne (11,7) ou qu'en Espagne (11,0), il se situe en-dessous de celui du Royaume-Uni (16,5) et des États-Unis (15,2).**

C'est surtout dans la voie professionnelle du second cycle du secondaire que la France, avec 7,9 élèves par enseignant, se distingue par rapport à la Finlande (19,1 élèves par enseignant), à l'Allemagne (12,7 élèves par enseignant) ou à la Pologne (11,1 élèves par enseignant).

Nombre d'élèves par ETP d'enseignants dans le secondaire en 2022-2023 dans divers pays de l'OCDE



Note : la dernière comparaison internationale disponible date de l'année scolaire 2022-2023.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2025

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.

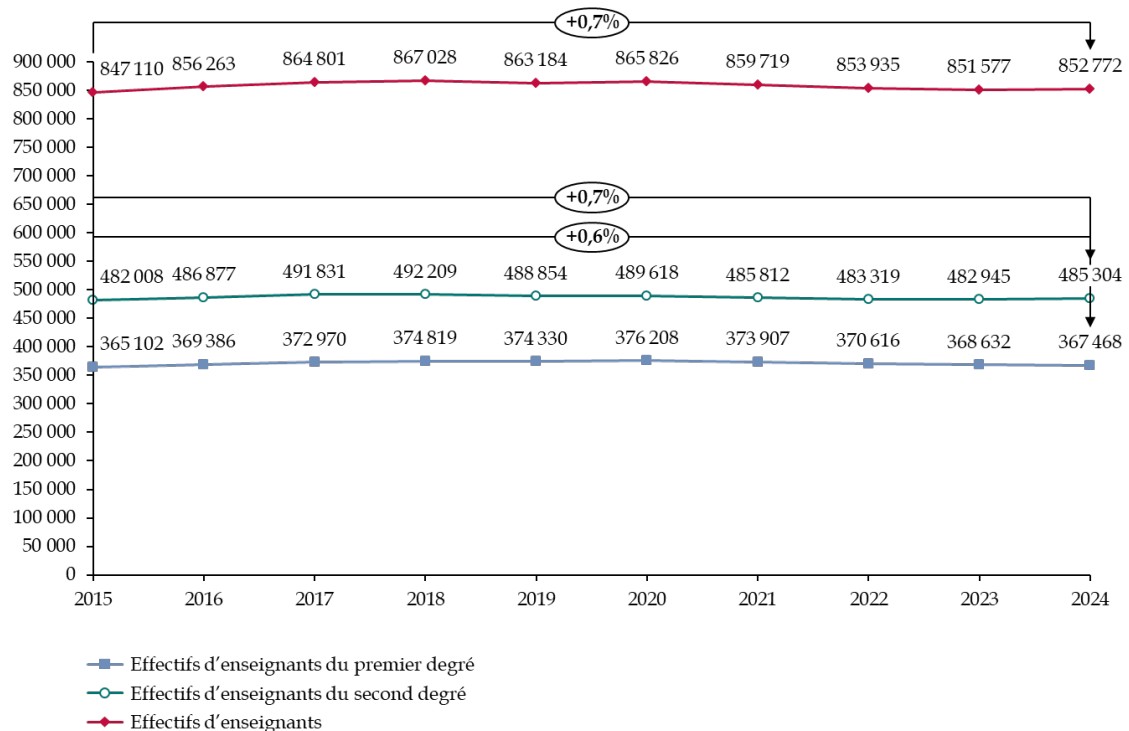
C. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ POUR LES POLITIQUES DE L'ÉDUCATION NATIONALE

1. Des effectifs d'enseignants stables depuis 2015

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

Dans le second degré, le nombre d'enseignants a augmenté de 0,7 %, représentant une hausse de 3 296 emplois. Les établissements du second degré ont dans le même temps gagné 2,3 % d'effectifs. Toutefois, par rapport à 2015, le second degré devrait perdre 0,6 % d'élèves dès 2026.

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



Note : il s'agit des effectifs physiques d'enseignants en emploi au 1^{er} 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 recherche (IGESR) dans une revue de dépenses¹, ainsi que la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat dans son rapport² *Baisse démographique, réussite des élèves : quel maillage scolaire pour la France de demain ?* Un rapport de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat devrait aussi paraître prochainement à ce sujet.

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 Gasperrin et Mmes Annick Billon et Colombe Brossel.*

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

2. Utiliser la baisse démographique comme une opportunité pour améliorer les rémunérations des enseignants

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 entraîné 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

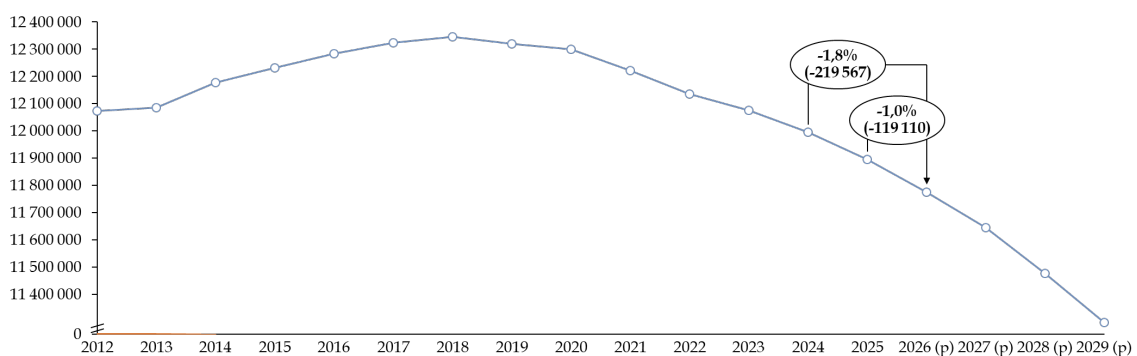
d'enseignants du premier degré dans les mêmes proportions que le nombre d'élèves entre 2017 et 2023 et d'instaurer dans le même temps le dédoublement des classes de grande section, CP et CE1 dans les écoles classées « REP » et « REP + » ;

- 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'équivalents¹ temps plein travaillés (ETPT) de la loi de finances initiale, qui s'élève pour les enseignants à **839 679 ETPT**, une application stricte de l'évolution démographique du nombre d'élèves, en baisse de 1 %, aurait conduit à la **suppression de 9 415 ETP** pour 2026.

Évolution des effectifs d'élèves entre 2012 et 2029



Source : commission des finances d'après la DEPP

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 1^{er} 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.

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

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

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

(en ETP)

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

Source : commission des finances d'après la DEPP

Le rapporteur spécial souhaite donc proposer d'aller plus loin dans la suppression des emplois d'enseignants pour le PLF 2026. Enlever 8 000 ETP d'enseignants, au total, permettrait de suivre l'évolution démographique, mais de manière beaucoup plus modérée que la suppression des 17 473 emplois que justifierait la tendance démographique.

Ainsi, il pourrait être possible de procéder au PLF 2026 :

- à la suppression de **4 373 ETP** d'enseignants du premier degré, au lieu des 2 373 ETP actuellement envisagés ;

- à la suppression de **3 645 ETP** d'enseignants du second degré, au lieu des 1 645 ETP envisagés par le présent texte.

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 de plus les moyens de procéder à des modifications raisonnées dans l'ensemble des territoires, au plus près possible des besoins locaux.

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 de plus être portée aux écoles rurales. Entre 2015 et 2023, les écoles publiques rurales ont en effet perdu près de 96 000 élèves de niveau élémentaire, soit un recul de 8,6 % des effectifs. Il paraît pourtant 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.

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.**

III. MALGRÉ DES EFFORTS DE REVALORISATION CES DERNIÈRES ANNÉES, DES RÉMUNÉRATIONS DES ENSEIGNANTS ENCORE INSUFFISANTES

A. LES DÉPENSES DE PERSONNELS, PRINCIPAL POSTE DE DÉPENSE DE LA MISSION

1. Près d'1,2 million de personnes rémunérées

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 2024, **1,2 million de personnes sont rémunérées par le ministère de l'Éducation nationale au titre de l'enseignement scolaire**, dont 712 806 enseignants dans le secteur public et 139 946 dans le secteur privé. Ce sont 11 291 agents qui n'ont aucune affectation, dont 10 048 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 2024-2025

(en effectifs physiques)

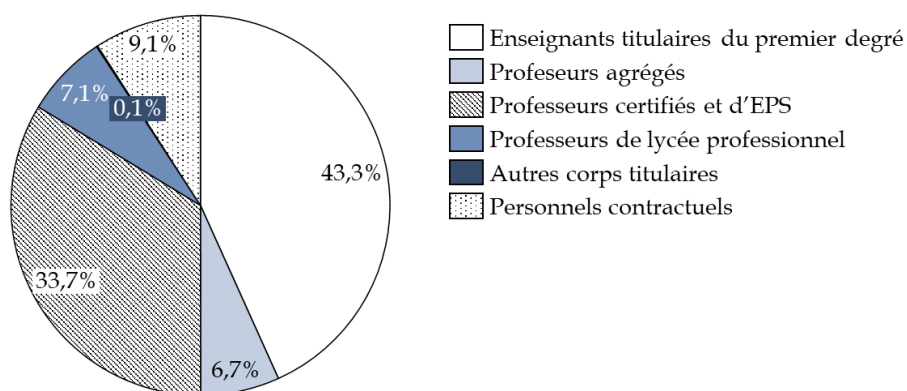
	Corps enseignants titulaires ou assimilés du premier degré	Corps enseignants titulaires ou assimilés du second degré				Enseignants non titulaires	Corps non enseignants et cas particuliers	Ensemble des personnels
		Agrégés et chaires supérieures	Certifiés et PEPS	PLP	Autres corps titulaires ou assimilés			
Enseignement du premier degré public	314 962		7	4		8 818		323 791
Enseignement du second degré	9 534	54 322	232 596	49 273	159	43 151		389 035
Total enseignement du secteur public	324 496	54 322	232 603	49 277	159	51 969		712 826
Enseignement du premier degré	36 438		1	2		7 236		43 677
Enseignement du second degré privé	540	4 375	60 540	10 373	651	19 790		96 269
Total enseignement du secteur privé (4)	36 978	4 375	60 541	10 375	651	27 026		139 946
Soutien à l'enseignement	52					46	15 738	15 836
Animation pédagogique	9 826	325	1 855	2 201	6	1 962	176	16 351
Assistance éducative						40	193 363	193 403
Education (5)	306	1	8	4		4	22 082	22 405
Direction du premier degré	6 434					8	6	6 448
Direction du second degré	1 290	40	424	223		20	13 627	15 624
Inspection	141	86	28	54			3 580	3 889
Administration, logistique, santé et social	966	116	480	150	1	64	78 214	79 991
Total autres missions (non-enseignement)	19 015	568	2 795	2 632	7	2 144	326 786	353 947
Aucune affectation	4 431	648	3 933	841	41	154	1 343	11 391
Ensemble des personnels	384 920	59 913	299 872	63 125	858	81 293	328 129	1 218 110

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

En 2024-2025, 353 947 personnes sont rémunérées au titre du ministère chargé de l'Éducation nationale pour des missions autres que l'enseignement.

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

Répartition des enseignants en 2024 selon leur statut



Source : commission des finances d'après la DEPP

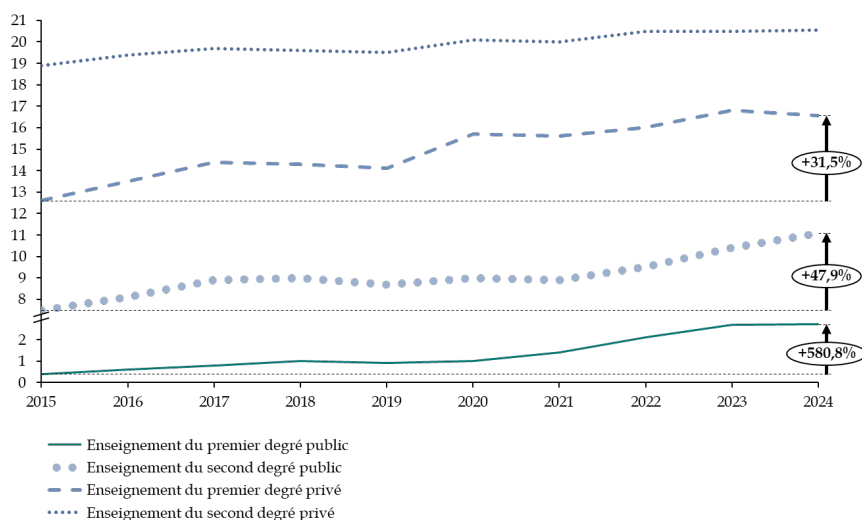
Plus de 9 % des enseignants sont des contractuels, ce qui représente 81 283 emplois.

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 moitié dans le second degré et été multipliée par 5,8 dans le premier degré.** Dans le public, le premier degré compte ainsi 2,7 % d'enseignants contractuels et le second degré 11,1 %. **Près de 51 969 enseignants sont contractuels en 2024.**

Évolution de la part des enseignants contractuels entre 2015 et 2023

(en pourcentage)

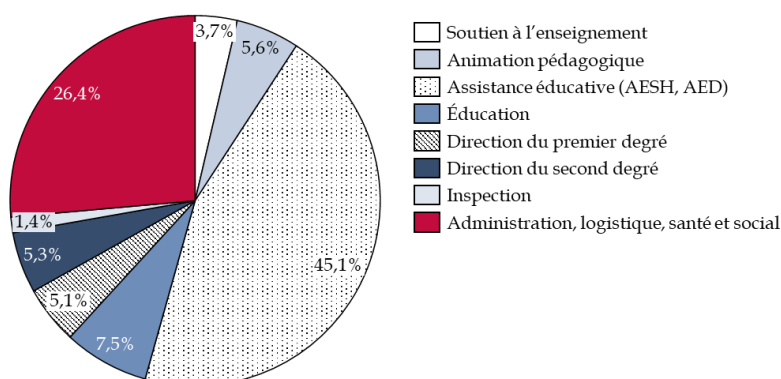


b) Une hausse des personnels non-enseignants de l'éducation nationale en raison de la politique de l'école inclusive

Les personnels non-enseignants de l'éducation nationale représentent **près de 353 947 emplois en 2024, soit 292 698 ETP**. Ils sont composés à hauteur de 45,1 % de l'ensemble des personnels dits « d'assistance éducative », y compris les accompagnants en situation de handicap (AESH), soit plus de 139 993 personnes.

Répartition des personnels non-enseignants de l'éducation nationale

(en pourcentage et en ETP)



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.

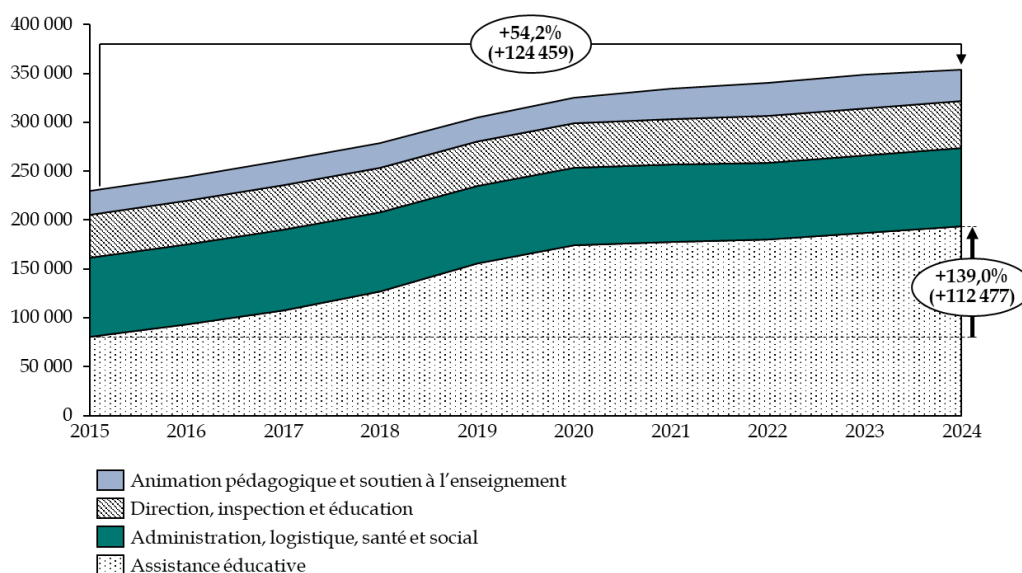
Source : commission des finances d'après la DEPP

Le personnel administratif proprement dit ne concerne que 56 310 personnes, soit 16 % des personnels non-enseignants, essentiellement en poste dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), comme développé dans un rapport de contrôle¹ du rapporteur.

Les effectifs des personnels non-enseignants ont significativement augmenté ces dernières années, de près de 54,2 %, essentiellement en raison de la hausse du nombre d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). En effet, près de 112 500 emplois de personnels d'assistance éducative, soit les AESH et les assistants d'éducation, ont été créés depuis 2015.

Évolution des effectifs des personnels non-enseignants entre 2015 et 2024

(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 stables depuis 2015.

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

2. Une globale stabilité des dépenses de personnels

La mission « Enseignement scolaire » a la particularité d'être essentiellement constituée de dépenses de personnel (titre 2), qui correspondent à **94 % 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 porte les crédits immobiliers et informatiques.

a) Une stabilisation des dépenses de personnels, après la hausse des dépenses des années 2023 et 2025

Les dépenses de personnels sont stables en 2026, comme en 2025, après deux années de hausse importante, en 2023 et 2024. Le montant des crédits inscrits au titre des dépenses de personnel représente ainsi **59,23 milliards d'euros hors CAS « Pensions », en augmentation de 0,7 % seulement par rapport à l'année précédente.**

Dépenses de personnel (titre 2)

(en millions d'euros et en CP)

		Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	Exécution 2024	LFI 2025	PLF 2026	Variation 2026/2025	Variation 2026/2019
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	y compris CAS Pensions	22 499,00	23 054,58	23 549,91	24 346,40	25 374,27	26 590,43	27 409,15	27 853,97	1,6%	19,2%
	hors CAS Pensions	14 352,22	14 718,63	15 113,15	15 731,79	16 536,59	17 538,66	17 559,92	17 642,47	0,5%	18,6%
141 - Enseignement scolaire public du second degré	y compris CAS Pensions	33 083,45	33 359,74	33 890,37	34 817,08	36 191,29	37 788,69	39 002,13	39 646,48	1,6%	16,6%
	hors CAS Pensions	22 116,30	22 258,41	22 738,16	23 488,70	24 614,36	25 977,08	26 072,87	26 309,53	0,9%	15,9%
230 - Vie de l'élève	y compris CAS Pensions	2 721,36	2 764,43	2 825,78	2 950,02	3 545,75	4 873,26	5 478,37	5 631,53	2,7%	51,7%
	hors CAS Pensions	2 169,98	2 208,93	2 272,50	2 386,99	2 970,63	4 276,05	4 807,65	4 948,03	2,8%	56,1%
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	y compris CAS Pensions	6 833,79	6 918,76	6 960,84	7 233,39	7 604,55	8 043,87	8 010,86	7 974,12	-0,5%	14,3%
	hors CAS Pensions	6 791,06	6 874,51	6 916,01	7 187,41	7 557,02	7 995,88	7 959,22	7 901,52	-0,7%	14,1%
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	y compris CAS Pensions	1 577,01	1 517,08	1 755,23	1 875,27	1 951,37	2 073,42	2 145,48	2 199,74	2,5%	28,3%
	hors CAS Pensions	1 148,51	1 088,69	1 278,54	1 388,24	1 447,92	1 547,83	1 571,26	1 596,22	1,6%	28,0%
143 - Enseignement technique agricole	y compris CAS Pensions	924,87	937,59	951,86	981,74	1 028,62	1 091,36	1 172,37	1 149,86	-2,0%	19,6%
	hors CAS Pensions	700,31	710,41	724,89	752,75	796,74	857,67	922,96	898,46	-2,7%	22,1%
Total	y compris CAS Pensions	67 639,48	68 552,18	69 934,00	72 203,91	75 695,85	80 461,03	83 218,35	84 455,72	1,5%	19,9%
	hors CAS Pensions	47 278,38	47 859,58	49 043,26	50 935,87	53 923,27	58 193,18	58 893,88	59 296,24	0,7%	20,3%

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les **dépenses de personnels hors contribution au CAS « Pensions »** ont augmenté de près de 20 % depuis 2019, soit une hausse moyenne de 5 % par an, concentrée essentiellement sur les années 2023 et 2024. **Par rapport à 2019, les dépenses de personnels auront ainsi augmenté en 2026 de 12 milliards d’euros hors contribution au CAS « Pensions », et de seulement 402,3 millions d’euros par rapport à la LFI 2025.**

Les hausses de dépenses de personnels de ces dernières années étaient liées tant à des mesures catégorielles qu’à des mesures générales. Lors de la présentation du PLF pour 2024, **les mesures catégorielles de revalorisation salariale représentaient une hausse de 1,3 milliard d’euros des dépenses par rapport à 2023.** Elles comprenaient notamment le **relèvement des principales indemnités de fonction** perçues par les personnels enseignants, avec le doublement de l’indemnité de suivi et d’accompagnement des élèves (ISAE), versée aux enseignants du premier degré, et de l’indemnité de suivi et d’orientation des élèves (ISOE), attribuée aux enseignants du second degré. La prime d’attractivité avait été revalorisée pour les quinze premières années de carrière.

Les **mesures générales** comportaient les hausses successives du point d’indice, en 2022 et 2023, qui ont représenté 2,5 milliards d’euros en 2024, ou encore les mesures du « rendez-vous salarial » annoncé en juin 2023, notamment la prime de pouvoir d’achat pour un coût de près de 300 millions d’euros en 2023.

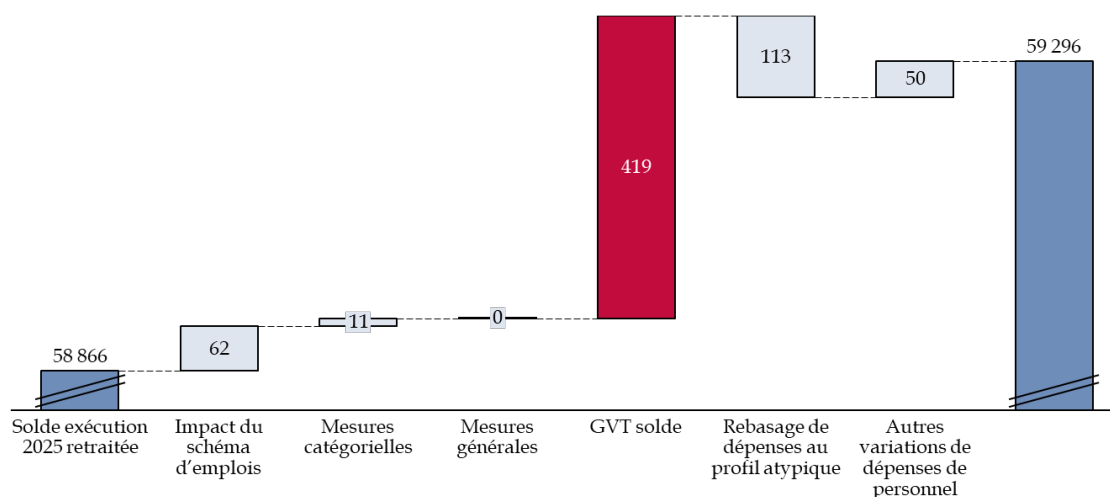
b) Une évolution des dépenses de personnels déterminée par les mouvements de tendance

En 2026 comme en 2025, et à la différence des années précédentes, **l’évolution des dépenses de personnels est davantage impactée par les mouvements de tendance**, que par les mesures de revalorisations, générales ou catégorielles. Notamment, le glissement vieillesse-technicité – GVT augmente de 419 millions d’euros les dépenses de personnels. En comparaison, les revalorisations catégorielles n’ont représenté qu’une hausse de 11 millions d’euros des dépenses de personnel par rapport à 2025.

Les autres dépenses de personnel, dont le montant s’élève au total à 50 millions d’euros, inclut en réalité le coût de 303 millions d’euros pour le ministère de l’éducation nationale de la mise en œuvre de la **protection sociale complémentaire** pour les agents, à compter du 1^{er} mai 2026. L’État prendra à sa charge 50 % de la protection santé, obligatoire, soit environ 40 euros par agent. Une protection « prévoyance » sera également proposée de manière facultative, avec une participation du ministère de 7 euros. Le ministère a fait le choix de la MGEN comme organisme de protection sociale complémentaire. Cette dépense est contrebalancée par d’autres mesures (transferts de dépenses etc.).

Répartition de la hausse des dépenses de personnels sur la mission Enseignement scolaire entre 2025 et 2026 (hors CAS « Pensions »)

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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 2026 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'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 ;

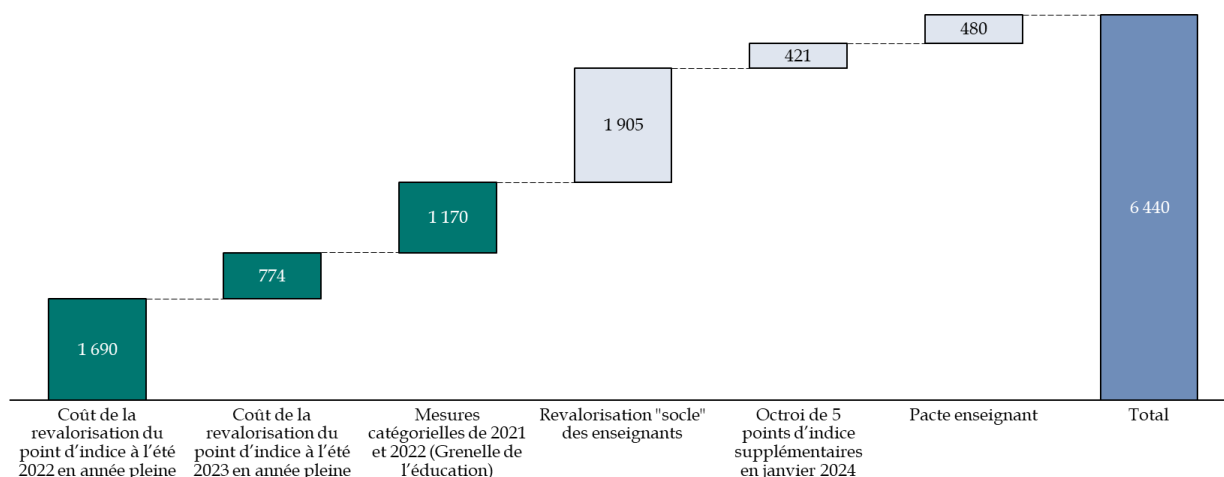
- l'octroi de 5 points d'indice majorés au 1^{er} janvier 2024, pour un montant de **421 millions d'euros** ;

- 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 2026 auraient été moins élevées de 6,44 milliards d'euros.

Décomposition de l'impact en 2026 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 **doublément des indemnités statutaires**. Le montant de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE), versée aux enseignants du 1^{er} 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 %.

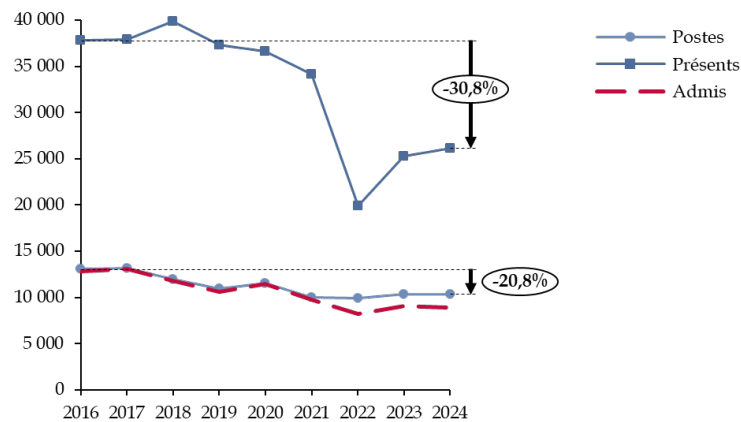
B. DES RÉMUNÉRATIONS ENCORE TRÈS INSUFFISANTES DES ENSEIGNANTS, À L'ORIGINE DE LA FAIBLE ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER

1. Des difficultés structurelles de recrutement traduisant le déficit d'attractivité du métier

a) Une stagnation des indicateurs des concours

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 2024, **le nombre de présents aux concours a diminué de 30,8 %**, alors que le nombre de postes ouverts a baissé de seulement 20,8 %.

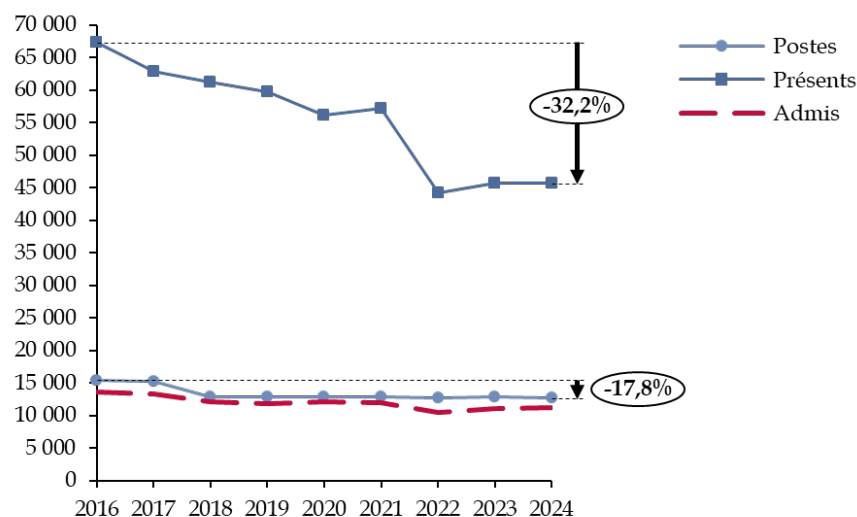
Évolution du nombre de postes, de présents et d'admis aux concours du premier degré public



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 32,2 % depuis 2016, alors que le nombre de postes ouverts n'a diminué que de 17,8 %.

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**. Le nombre de postes non pourvus s'élevait à 1 686, ce qui représentait 16,9 % des postes offerts. **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). Dans le second degré, le nombre de postes non pourvus s'élevait à 2 070, ce qui représentait 15,1 % des postes offerts.**

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 2025, s'agissant du premier degré, le taux de sélectivité est remonté (2,6 contre 2,1 en 2022), comme la proportion d'admis par poste (90 % en 2025 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.

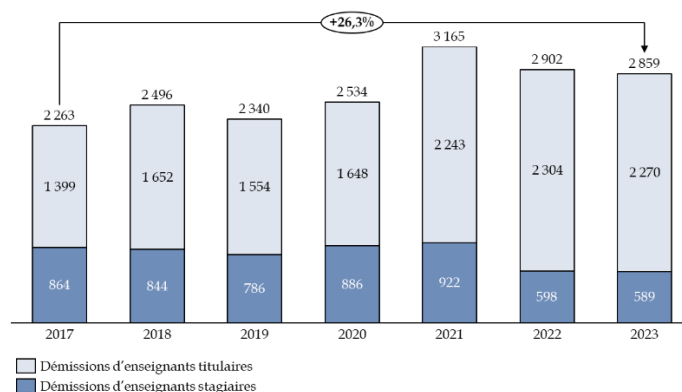
Concernant le second degré, la proportion d'admis connaît également une légère amélioration globale par rapport à 2022 et même par rapport à 2024. Le pourcentage d'admis par poste s'élève à 90,9 % en 2025 contre 84,9 % en 2022. Le taux de sélectivité augmente également, passant de 3,5 en 2024 à 4,1 en 2025. La situation stagne voire régresse dans la plupart des disciplines, notamment en lettres classiques et dans les disciplines traditionnellement déficitaires telles que les mathématiques et l'allemand.

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 2023-2024, on comptait 2 859 enseignants démissionnaires, soit 0,3 % des enseignants. Ainsi, en dix ans, le nombre de démissions des enseignants a augmenté de 26,3 %.

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

Les démissions concernent majoritairement des enseignants non débutants. Toutefois, **la proportion de démissionnaires est particulièrement élevée chez les enseignants stagiaires**. En 2023-2024, cette proportion atteignait 4 % des enseignants stagiaires, contre seulement 0,9 % en 2008 et 2,6 % en 2017.

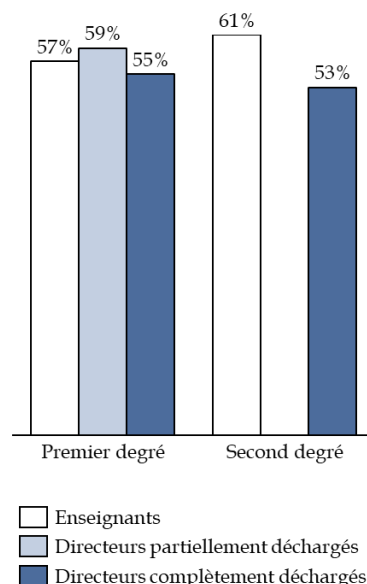
c) Une cause bien identifiée du déficit d'attractivité du métier d'enseignant : les rémunérations

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, **57 % des enseignants du premier degré et 61 % de ceux du second degré mentionnent le pouvoir d'achat** comme l'un des trois aspects les plus problématiques de leur métier. Les deux autres domaines les plus cités sont **la charge de travail** et **l'aménagement de la fin de carrière**.

Part des enseignants qui considèrent le pouvoir d'achat comme l'un des trois domaines à améliorer prioritairement pour l'exercice de leur métier

(en %, sur une liste de 14 domaines)



Source : commission des finances d'après la DEPP, baromètre du bien-être au travail des personnels de l'Éducation nationale, janvier 2024

Plus largement, le niveau de rémunération est noté 3,3 sur 10 par les personnels de l'éducation nationale en 2023. Il est vrai que les perspectives de carrière sont notées encore moins bien, à hauteur de 2,9 sur 10.

2. Des rémunérations des enseignants encore insuffisantes par rapport aux moyennes internationales

a) Des rémunérations des enseignants encore inférieures aux autres pays

Si des moyens importants ont été consacrés à la rémunération des enseignants au cours des trois dernières années, 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.**

Un rapport du réseau européen Eurydice¹ montre que, en France, **entre 2015 et 2022, les salaires statutaires bruts des enseignants en début de carrière ont augmenté en euros constants de seulement 1,2 % pour les professeurs des écoles et de 1,7 % pour les professeurs certifiés.** Cette augmentation reste inférieure à celle observée ailleurs en Europe. Ainsi, à la même période, en Allemagne, les **salaires statutaires bruts des enseignants**

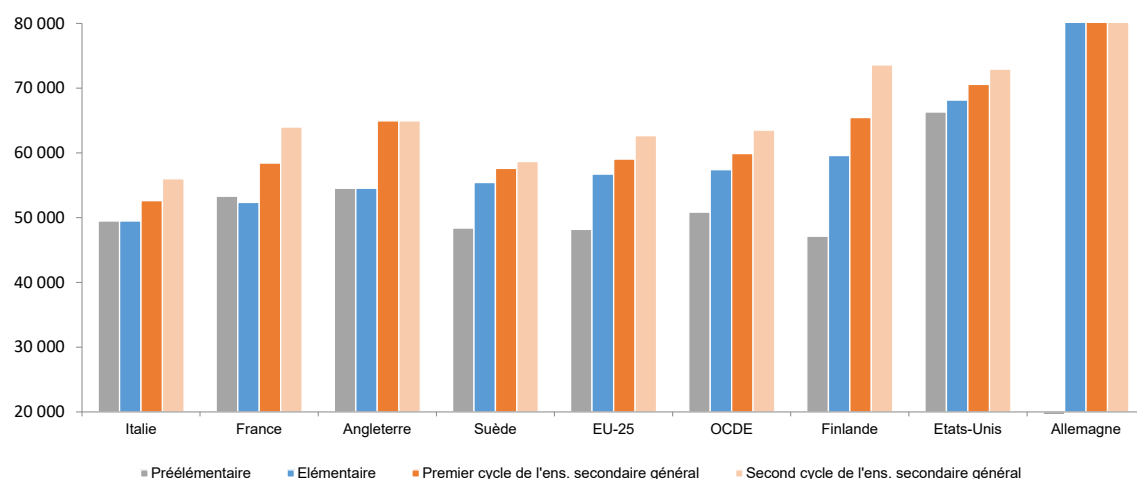
¹ Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2021-2022, Eurydice, octobre 2023.

en début de carrière ont augmenté en euros constants de 4,3 % pour les professeurs des écoles et de 2,6 % pour les professeurs certifiés.

Dans l'enseignement élémentaire public, en 2023-2024, le salaire effectif brut moyen des enseignants est plus faible en France qu'en Allemagne, aux Etats-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.

**Salaires effectifs bruts moyens des enseignants dans les pays de l'OCDE
selon le niveau d'enseignement, dans le public, en 2023-2024**

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



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2025

Dans le premier cycle du second degré, il est en dessous des salaires constatés en Allemagne, en Angleterre, aux Etats-Unis en Finlande. Il est proche de ceux des enseignants suédois.

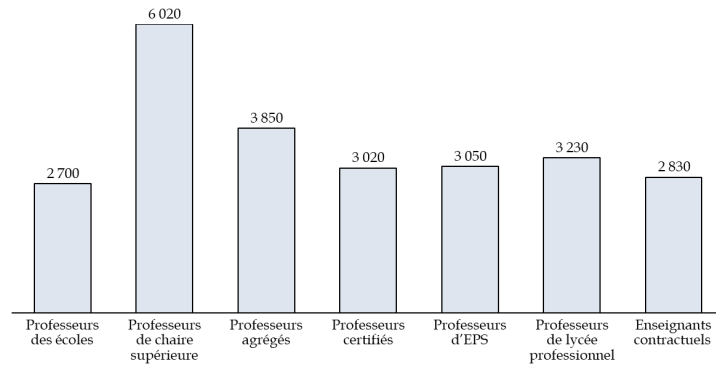
Dans le second cycle général de l'enseignement secondaire, les enseignants français ont toutefois un salaire effectif supérieur à celui de leurs homologues suédois et italiens et même de la moyenne de l'Union européenne, mais toujours inférieur à ceux des enseignants finlandais, allemands ou états-uniens.

b) Une paupérisation du monde enseignant en raison de rémunérations insuffisantes

Les rémunérations des enseignants sont peu élevées. Ainsi, un professeur des écoles gagne en moyenne 2 700 euros par mois, tout échelon confondu et un professeur certifié 3 020 euros, quel que soit son âge. Un professeur agrégé perçoit quant à lui en moyenne 3 850 euros nets mensuels, en 2023.

Rémunération nette mensuelle moyenne des enseignants du secteur public en 2021

(en euros)

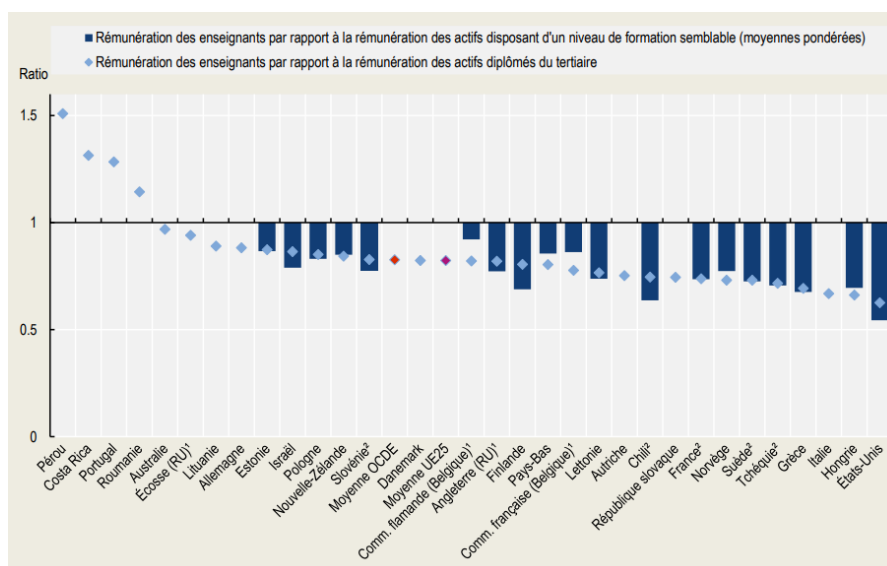


Source : commission des finances d'après la DEPP

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)



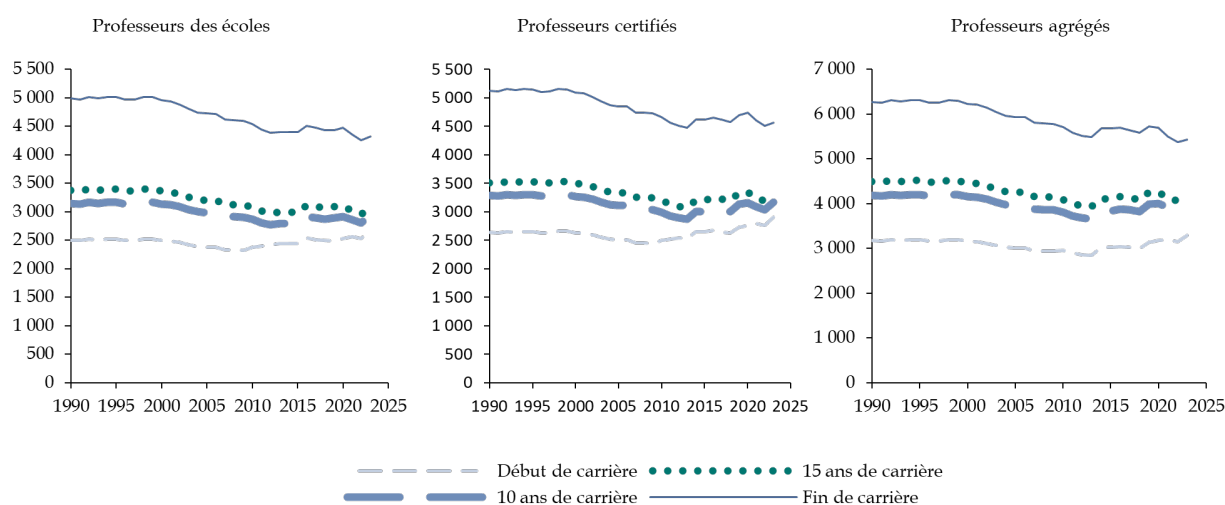
Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2025

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 2023, 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 10 % en euros constants. La baisse de pouvoir d'achat est comprise entre 9,8 % et 12,8 % en trente ans pour les enseignants à 15 ans de carrière de ces trois corps en termes de pouvoir d'achat.

Seuls les enseignants en début de carrière ont vu leur pouvoir d'achat augmenter en trente ans, de 7,3 % pour les professeurs des écoles, de 3,4 % pour les professeurs agrégés et de 10,1 % 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 155 euros de plus, retraités de l'inflation, et un professeur certifié 148 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, 2024

Si en retraitant de l'inflation, la hausse des salaires a été réelles pour les enseignants à tous les niveaux de carrière entre l'année 2021-2022 et l'année scolaire 2022-2023, ce n'est déjà plus le cas entre 2022-2023 et 2023-2024, l'évolution étant nulle ou même négative en tenant compte de l'inflation.

Évolution des salaires mensuels bruts statutaires des enseignants du secteur public, entre 2002 et 2024

	En euros courants									En euros constants ²									
	2002-2023	2012-2023	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024 ¹	2002-2023	2012-2023	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024 ¹	
Professeurs des écoles																			
Début de carrière	55%	33%	1%	0%	2%	6%	4%	9%	0%		9%	11%	-1%	0%	2%	2%	-1%	6%	0%
10 ans d'exercice	35%	27%	1%	1%	2%	2%	3%	8%	0%		-5%	6%	-1%	1%	1%	-2%	-2%	5%	0%
15 ans d'exercice	30%	23%	1%	1%	1%	1%	4%	6%	0%		-8%	2%	-1%	1%	0%	-3%	-2%	3%	0%
Fin de carrière	25%	18%	0%	1%	2%	1%	3%	4%	0%		-12%	-2%	-1%	0%	1%	-3%	-2%	1%	-1%
Professeurs certifiés, d'EPS et PLP																			
Début de carrière	59%	37%	1%	5%	2%	5%	4%	8%	0%		12%	14%	-1%	4%	1%	1%	-1%	5%	0%
10 ans d'exercice	40%	31%	1%	5%	2%	2%	4%	7%	0%		-2%	9%	-1%	4%	1%	-2%	-2%	4%	0%
15 ans d'exercice	34%	27%	1%	5%	1%	1%	4%	5%	0%		-5%	5%	-1%	4%	0%	-3%	-2%	2%	0%
Fin de carrière	29%	22%	0%	3%	2%	1%	3%	4%	0%		-9%	1%	-1%	3%	1%	-3%	-2%	1%	-1%
Professeurs agrégés																			
Début de carrière	50%	38%	1%	6%	2%	5%	4%	7%	0%		5%	15%	-1%	5%	1%	1%	-1%	4%	0%
10 ans d'exercice	37%	29%	1%	5%	1%	2%	4%	6%	0%		-3%	7%	-1%	4%	0%	-2%	-2%	3%	0%
15 ans d'exercice	33%	25%	0%	5%	1%	1%	4%	4%	0%		-7%	4%	-1%	4%	0%	-3%	-2%	1%	0%
Fin de carrière	25%	18%	0%	3%	0%	1%	3%	4%	0%		-12%	-2%	-1%	2%	-1%	-3%	-2%	1%	-1%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

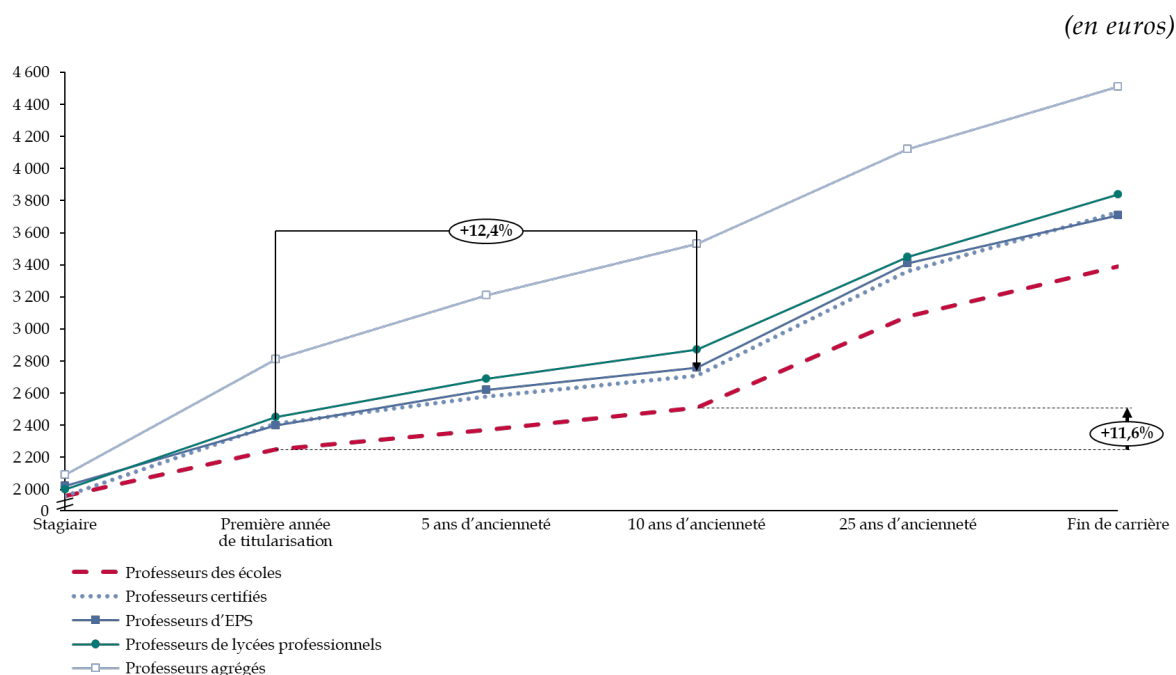
Si la revalorisation des enseignants a été réelle ces dernières années, elle est à relativiser. Elle a de plus été particulièrement faible pour les enseignants en milieu de carrière.

c) Une rémunération des milieux de carrière à améliorer

Les salaires des enseignants dépendent ainsi fortement de l'âge et de l'échelon dans la carrière. Ainsi, un professeur certifié gagne en moyenne, en 2022, 2 088 euros par mois à moins de 30 ans, contre 2 965 euros à plus de cinquante ans, et même 3 180 euros en hors classe. Un professeur des écoles gagne à moins de 30 ans en moyenne 1 896 euros par mois, contre environ 2 729 euros à plus de cinquante ans, et 3 895 euros en hors classe.

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

Évolution de la rémunération moyenne nette d'un enseignant en 2023 à chaque étape de sa carrière

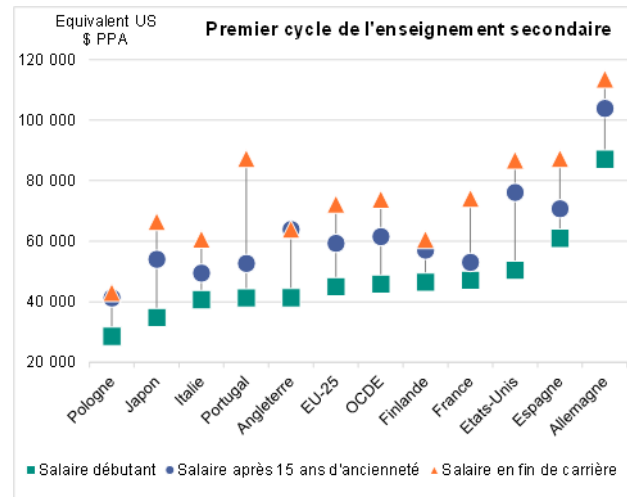
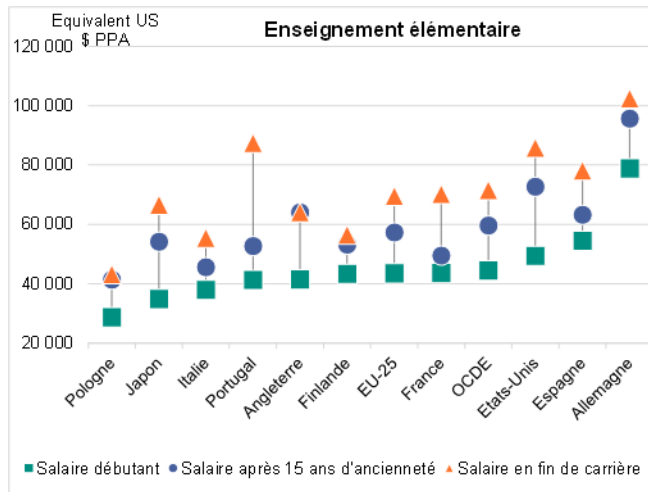


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

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 10 000 dollars par an en parité de pouvoir d'achat avec la moyenne de l'Union européenne, et de près de 15 000 dollars en parité de pouvoir d'achat avec l'OCDE.

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

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



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2025

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.

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'OCDE¹ 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 ;

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

- 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 : 70,5 % dans le premier degré, 60,2 % des professeurs certifiés et 62,5 % des professeurs agrégés**, dans l'ensemble plus âgés, à la rentrée 2022. L'âge moyen des enseignants hors classe varie entre 52 et 55 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 grade hors classe et ne concerne que très peu d'enseignants (entre 8,2 et 9,7 %)**.

**Répartition des enseignants titulaires de l'enseignement public
par corps et par grade à la rentrée 2023**

		Effectifs	Répartition par grade en %	Âge moyen
Professeurs des écoles	Classe normale	244 131	70,5	39,8
	Hors classe	69 408	20,1	52,4
	Classe exceptionnelle	32 623	9,4	55,5
	Ensemble	346 162	100,0	43,8
Professeurs certifiés	Classe normale	128 272	60,2	39,9
	Hors classe	64 279	30,2	54,0
	Classe exceptionnelle	20 602	9,7	56,3
	Ensemble	213 153	100,0	45,8
Professeurs agrégés	Classe normale	33 384	62,5	40,7
	Hors classe	15 616	29,3	54,3
	Classe exceptionnelle	4 375	8,2	58,2
	Ensemble	53 375	100,0	46,2

Source : commission des finances d'après la DEPP, *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire*, 2024

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. La part croissante 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 2024-2025, ce sont près de 752 563 heures supplémentaires annualisées¹ (HSA) qui ont été réalisées, soit un nombre relativement stable par rapport à l'année 2023-2024. 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 2019². Ce sont 72 % des enseignants éligibles au dispositif qui réalisent au moins une HSA.

Au total, en 2023-2024, 88 % des enseignants ont réalisé au moins une heure supplémentaire (HSA ou HSE) dans le second degré. Chaque enseignant a fait en moyenne 2,12 heures supplémentaires par semaine, pour une rémunération annuelle moyenne de 3 220 euros. La rémunération annuelle d'une HSA est de 1 458 euros en moyenne ; plus spécifiquement, elle est de 2 543 euros pour un professeur agrégé en CPGE et STS, de 1 346 euros pour un professeur titulaire et de seulement 1 018 euros pour un enseignant non titulaire.

Le nombre d'enseignants réalisant des heures supplémentaires est en augmentation. Ainsi, entre 2015 et 2022, la part des enseignants réalisant au moins une HSA a augmenté de 12 %, et celle des enseignants réalisant deux HSA ou plus de 20 %. La hausse du nombre d'enseignants réalisant des heures supplémentaires est liée au décret du 12 octobre 2021, qui rend

¹ Ces heures sont effectuées chaque semaine en plus de l'obligation réglementaire 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.

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 2024-2025 pour l'enseignement public, en baisse de 59 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Il est de 257 millions d'euros pour le privé, soit un coût total de 1,45 milliard d'euros.

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

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

Le Pacte enseignant, annoncé en 2022, a pour objectif de **permettre une rémunération spécifique complémentaire pour les enseignants réalisant des missions supplémentaires**. Les textes d'application du Pacte ont été publiés¹ au cours de l'été pour une application à la rentrée 2023.

Les enseignants 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	Session de soutien ou d'approfondissement en mathématiques et en français en classe de 6 ^e	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	
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 5 ^e , 4 ^e et 3 ^e	
		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
		Enseignement complémentaire en groupes d'effectifs réduits	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 d'encourager les enseignants à participer au Pacte enseignant, 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** pour les missions de face à face pédagogique avec volume horaire est étendue aux autres missions quantifiées et non plus seulement le 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.

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

(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 2024, 27,8 % des enseignants avaient adhéré au pacte enseignant dans le public et 38,7 % dans le privé.** De plus, le ministère avait anticipé une adhésion à trois missions du pacte

d'un tiers des enseignants, et non à au moins une brique, comme c'est le cas aujourd'hui. Ainsi, seuls 14 % des enseignants cumulent plusieurs missions du Pacte, dont 23 % dans le privé et 12 % dans le public. **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.

Le Pacte a des effets bénéfiques, en particulier en termes de remplacement de courte durée : **en un an, le taux de remplacement de courte durée a été multiplié par 2,5.** En 2024, la part des missions du pacte devant être consacrées au remplacement de courte durée des enseignants du secondaire a d'ailleurs été multipliée par deux.

IV. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LA FORMATION INITIALE, UNE RÉFORME COÛTEUSE MAIS UNE AMÉLIORATION POSSIBLE DE L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT

1. Une diminution des effectifs des étudiants du master d'enseignement

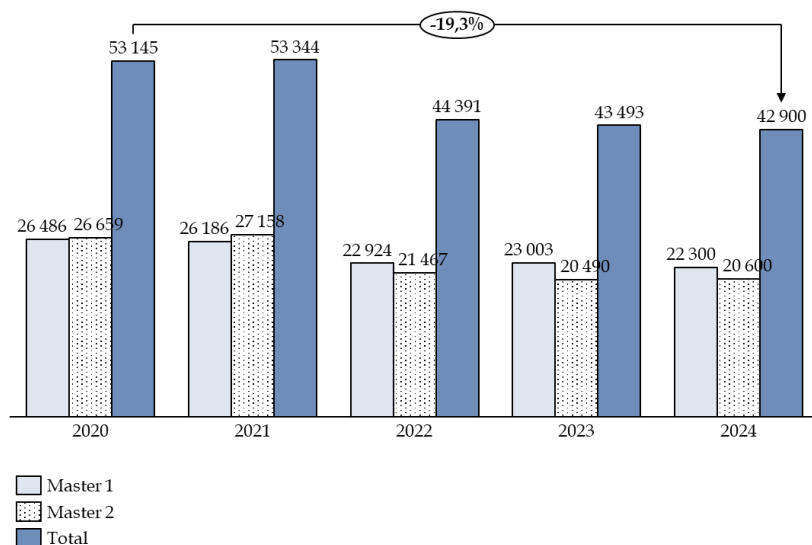
La formation initiale des enseignants est actuellement assurée par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ), créés par la loi¹ du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. Les 31 INSPÉ préparent au master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF). Ce diplôme comprend 4 mentions : premier degré, second degré, encadrement éducatif et pratiques et ingénierie de la formation.

La particularité de ce master « MEEF » est 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.

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. Une telle décreue témoigne des grandes difficultés d'attractivité de la profession enseignante.

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

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



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

2. Une réforme à l'ambition louable, mais au coût élevé

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 décret¹ 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 1^{ère} 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 sont ensuite nommés stagiaires pour la 2^{nde} année de leur formation et perçoivent, *a minima*, 1 800 euros nets mensuels². 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**.

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 +).

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).

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) seront 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 seront 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, pour un coût de 88 millions d'euros. Il s'agit du coût du recrutement pour la période s'étendant de septembre à décembre 2026. En année pleine, **le coût de la réforme de la formation initiale est donc de 265 millions d'euros.**

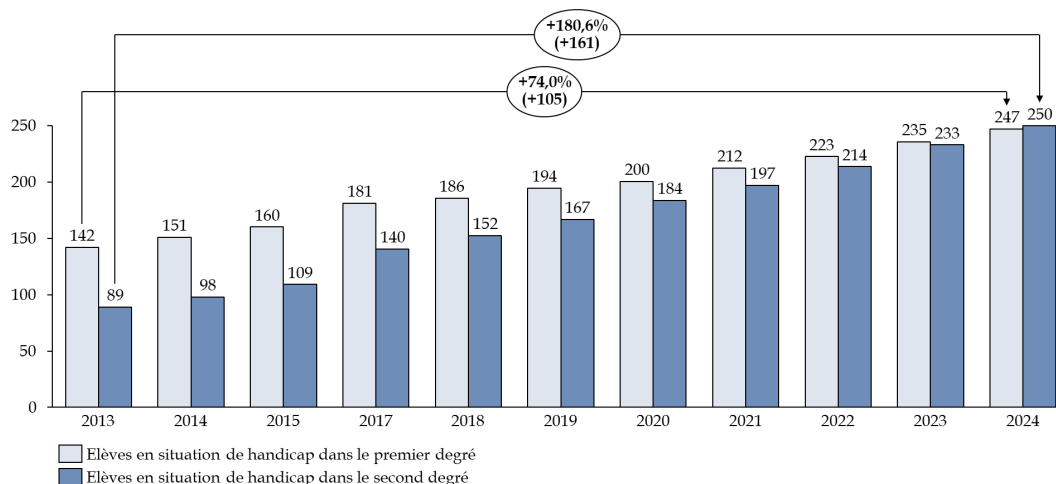
B. L'ÉCOLE INCLUSIVE, UN MODÈLE INSOUTENABLE BUDGÉTAIREMENT

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

Depuis la loi 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, **près de 266 000 élèves en situation de handicap supplémentaires ont été scolarisés**, y compris dans les Unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS). La hausse a été de 74 % dans le premier degré, et de 181 % dans le second degré.

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

(en milliers)



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

Le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés a augmenté de 4,9 % entre 2023 et 2024, représentant 12 000 élèves de plus dans le premier degré et 17 000 dans le second degré.

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, 23,7 % se trouvaient en ULIS à la rentrée 2023. La proportion monte à 24,8 % 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, sans doute 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 2024

(en pourcentage)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Premier degré	28,0%	27,5%	27,0%	26,5%	25,1%	24,0%	23,0%	22,70%
Second degré	29,8%	29,5%	29,0%	28,8%	28,1%	27,0%	25,0%	24,80%
Total	28,8%	28,4%	27,9%	27,6%	26,6%	25,0%	24,0%	23,7%

Source : commission des finances d'après la DEPP

Pourtant, le nombre de structures est en hausse : ainsi, depuis 2017, plus de 2 000 unités supplémentaires ont été créées. À la rentrée 2024, 92 unités supplémentaires ont été ouvertes dans le premier degré et 305 dans le second degré. Le Gouvernement avait annoncé son ambition d'ouvrir une ULIS par établissement à la rentrée 2027. **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 2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Premier degré	4 848	4 919	5 021	5 097	5 292	5 227	5 390	5 482
Second degré	3 781	3 983	4 218	4 495	4 767	4 937	5 317	5 622
Total	8 629	8 902	9 239	9 592	10 059	10 164	10 707	11 104

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

Certains élèves sont également scolarisés de manière durable dans des établissements sociaux et médico-sociaux, à hauteur de 78 232 élèves à la rentrée 2024. Toutefois, la scolarisation dans ces établissements devrait être davantage développée. 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.**

En outre, de nombreux enfants présentant un **trouble du comportement** sont actuellement scolarisés en milieu ordinaire, sans d'ailleurs toujours bénéficier d'une reconnaissance de handicap. Les enseignants sont souvent démunis pour enseigner dans ces situations délicates. Le rapporteur spécial s'étonne d'ailleurs que le ministère ne dispose pas de données sur ce point précis, et ce d'autant plus que les inspecteurs d'académie sont très souvent saisis de cas de *burn-out* d'enseignants ou d'AESH en souffrance du fait de l'inclusion particulièrement difficile, pour ne pas dire ingérable, de certains enfants parfois violents, agressifs et incapables de maîtriser leurs pulsions. Près de 10 402 ETP sont attribués à la rentrée 2024 aux réseaux d'aide spécialisés aux élèves en difficulté (RASED).

Ces 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.

Toutefois, la hausse importante du nombre d'élèves en situation de handicap dans le milieu scolaire entraîne des conséquences budgétaires, sur lesquelles il convient de s'interroger.

2. Un budget de 4,74 milliards d'euros consacrés à l'école inclusive

Ainsi, le budget consacré à l'école inclusive est de 4,74 milliards d'euros au PLF 2026, soit un montant supérieur de 100 millions d'euros par rapport à 2025. Il est décomposé de la manière suivante :

- Près de 3,16 milliards d'euros sont consacrés au financement des accompagnements d'élèves en situation de handicap (AESH).

- Plus de 1,55 milliard d'euros permettent de rémunérer des enseignants spécialisés, dont 700 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 2026

(en millions d'euros)

Type de dépenses	Dépenses	Montant en PLF 2026
AESH	AESH sur titre 2	3159,31
	AESH hors titre 2	
	Total AESH	3159,31
Enseignants spécialisés	ULIS école	370,59
	ULIS lycée/ collège	347,38
	Enseignants référents	153,54
	Autres postes	187,62
	Etablissements et services médico-sociaux	333,85
	Etablissements de santé	62,87
	Unités d'enseignement externalisées	93,31
	Total Enseignants spécialisés	1549,1
Dispositifs annexes	Matériels adaptés et accompagnement spécialisé	24,31
	Formation des AESH	2,16
	Déplacement des AESH	2,48
	Total autres dispositifs	28,95
Total		4737,41

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 2026, le coût budgétaire a augmenté de 25 %.

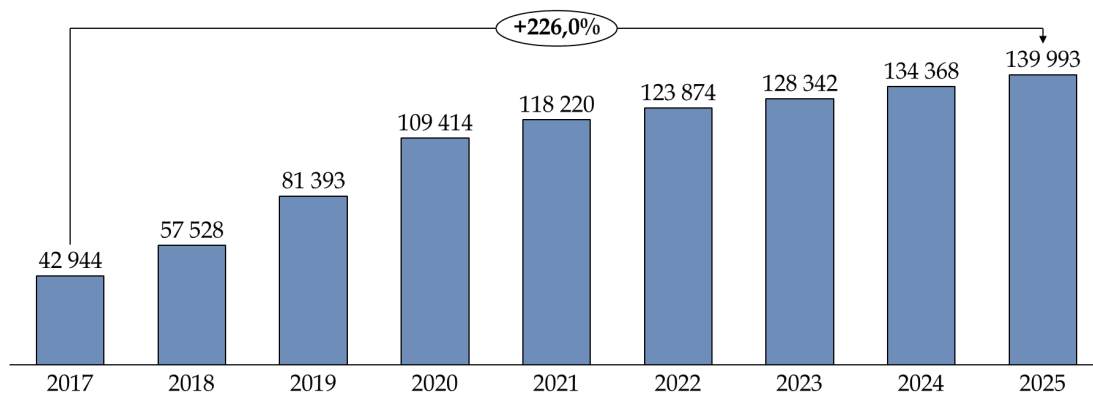
3. Un renforcement des moyens humains qui interroge

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 3,2 entre 2017 et 2025, représentant 139 993 personnes en 2025. Les besoins ne cessent d'augmenter : ainsi, le PLF pour 2026 prévoit la création d'encore 1 200 ETP d'AESH. Entre 2022 et 2025, plus de 20 000 emplois d'AESH auront été créés pour permettre de répondre aux besoins.

Évolution du nombre d'AESH entre 2017 et 2025

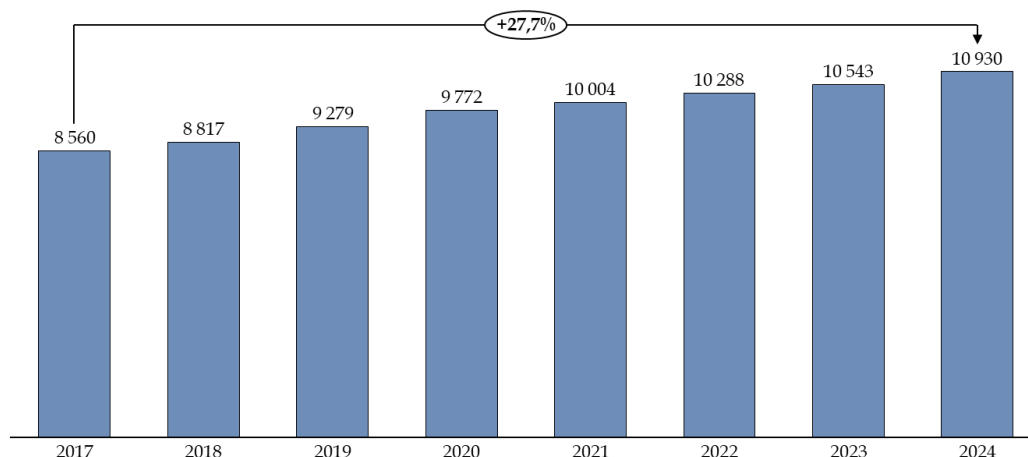
(en personnes physiques)



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

De même, les effectifs des enseignants spécialisés en ULIS ont augmenté de 27,7 % entre 2017 et 2024, même s'ils ne représentent que 8 % des effectifs des AESH.

Évolution des effectifs d'enseignants spécialisés en ULIS entre 2017 et 2023



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 loi¹ 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 élevée. 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 maîtrise des coûts pour les années à venir.

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.

b) Un processus de prescription par les MDPH qui interroge

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 2024, 336 732 élèves bénéficiaient d'une notification d'une MDPH, soit 65 % des élèves en situation de handicap scolarisés dans les territoires. 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 près de 500 PAS qui doivent être déployés sur le territoire, et à la rentrée 2026 le ministère envisage d'en créer 1 000.

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 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.

Par ailleurs, un véhicule législatif doit encore être trouvé pour permettre la généralisation des PAS, après l'échec de la commission mixte paritaire de la proposition de loi n°571 (2024-2025) visant à renforcer le parcours inclusif des enfants à besoins éducatifs particuliers.

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 pertinence de la politique difficile à évaluer et qui demande des explorations supplémentaires

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 comptes¹ 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* ».

Elle relève toutefois que les enseignants déplorent notamment l'absence de supports pédagogiques adaptés et les délais trop longs pour obtenir les équipements. Les enseignants et AESH estiment « *ne pas être suffisamment outillés et préparés* », en termes de formation initiale et continue. Ainsi, près de 31 % des enseignants référents, chargés d'animer les équipes de

¹ L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, Cour des comptes, 16 septembre 2024.

suivi de scolarisation et du contact avec les familles, ne sont pas des enseignants spécialisés.

Au regard des enjeux budgétaires que représente l'inclusion des élèves en situation de handicap, il pourrait être utile d'étudier les pistes d'amélioration de cette politique.

C. UNE GESTION DES OPÉRATEURS À RATIONALISER

Plus de 99,5 % des moyens consacrés à la mission « Enseignement scolaire » sont des crédits budgétaires et **seuls 0,2 % sont à destination 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 2026, d'environ 2,6 %.

- Le CNED voit sa subvention réduite de 6,7 % entre 2025 et 2026 ;
- Le CEREQ perd presque 16,3 % de sa subvention ;
- Le budget du Réseau Canopé serait réduit de 1 % ;
- La subvention du FEI est pratiquement divisée par 2.

Le plafond d'emploi des opérateurs est diminué de 123 ETP sous plafond, dont une perte de 3 ETP pour le CEREQ, 100 ETP pour le Réseau Canopé et 20 ETP pour l'ONISEP.

À l'inverse, la subvention de l'ONISEP est augmentée de 14,2 %.

Toutefois, cette hausse des subventions, notamment en faveur de l'ONISEP, est un peu surprenante. En effet, suite à la loi¹ 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 comptes² pointe l'absence d'efficacité 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. **Une baisse de la subvention de l'ONISEP pourrait donc être envisagée.**

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

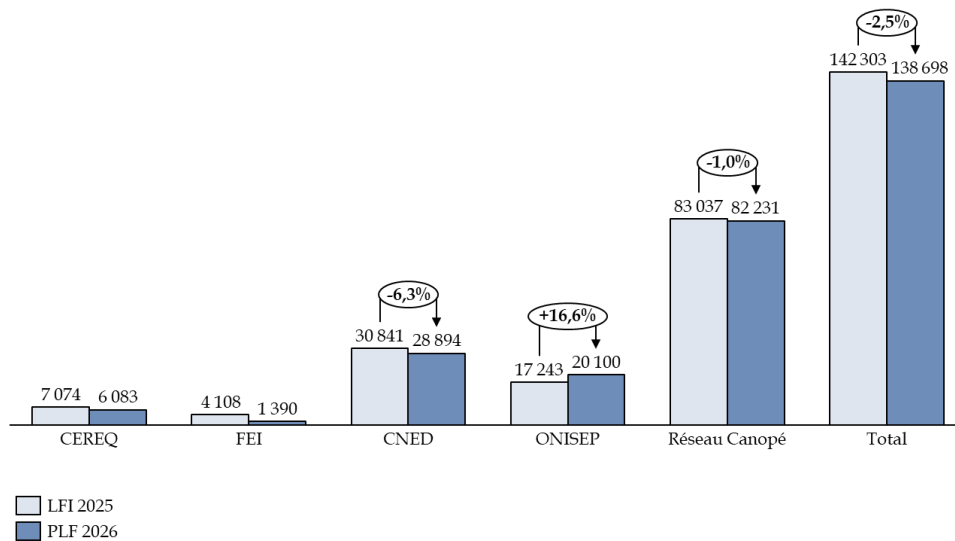
¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

² L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), 21 mars 2024.

de celui des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPé) et des Ecoles académiques de la formation continue (EAFC). Il a d'ailleurs perdu 185 ETP entre 2019 et 2024, sur 1 325 ETPT rémunérés pour 2025. **Une baisse des crédits pourrait également être envisagée.**

Subventions des opérateurs de la mission Enseignement scolaire en LFI 2025 et PLF pour 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Dans l'ensemble, **la santé budgétaire des opérateurs reste bonne**, malgré la dégradation de leurs fonds de roulement en 2024 et 2025. Le fonds de roulement de FEI correspond par exemple à près de quatre fois sa subvention pour charges de service public, et celui du CNED à deux fois sa subvention. Pour l'Onisep, cette proportion est de 50 % et pour Canopée, de 14 %.

Fonds de roulement des opérateurs de la Mission enseignement scolaire en 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Montant du fonds de roulement	Evolution 2024/2025	Part du fonds de roulement dans les recettes pour 2026
CEREQ	3,3	-35%	54%
FEI	15,59	-33%	1429%
CNED	51,31	-17%	178%
ONISEP	10,35	59%	49%
Réseau Canopé	11,7	-24%	14%

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

D. LA PART COLLECTIVE DU PASS CULTURE, UN PILOTAGE BUDGÉTAIRE À REVOIR

La part collective du pass Culture a été ouverte afin de répondre à un objectif de généralisation de **l'éducation artistique et culturelle**. Organisée en lien avec la SAS pass Culture, elle est destinée exclusivement à financer des activités d'éducation artistique et culturelle effectuées en groupes et encadrées par des professeurs. La part collective du Pass culture a été généralisée en 2022 pour les élèves des classes de 4^{ème} à la terminale et a été étendue aux élèves de 6^{ème} et 5^{ème} à partir de septembre 2023.

En 2022-2023, 55 % des élèves éligibles et 90 % des collèges et lycées ont profité du dispositif. En 2023-2024, ce sont 74 % des élèves éligibles et 96 % des collèges et lycées qui s'y sont engagés, soit une hausse significative. **Son usage est largement plébiscité par la communauté éducative.**

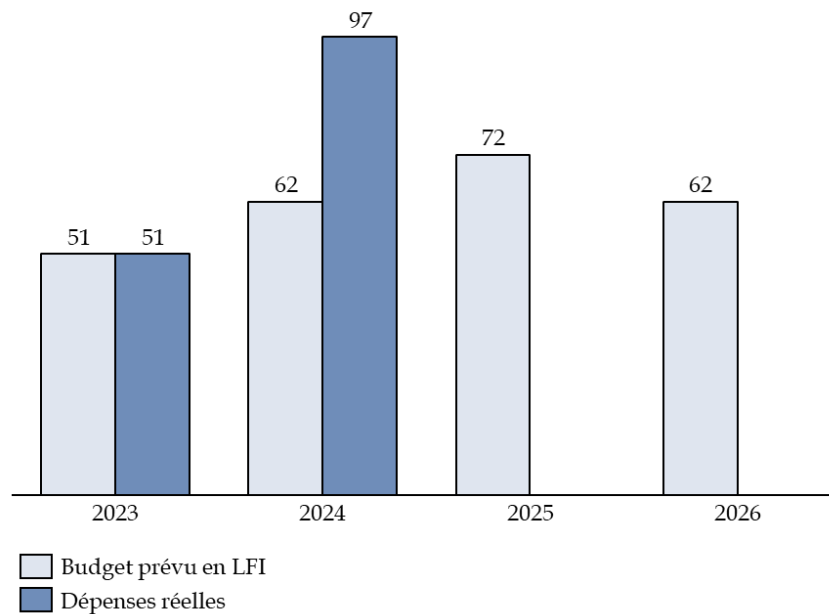
En moyenne, **la part collective du pass Culture devrait représenter 800 euros par classe.**

Conçu budgétairement comme un guichet ouvert, la forte dynamique d'appropriation du pass Culture par les établissements scolaires a fait croître son coût, qui est passé de 51 millions d'euros en 2023, pour une enveloppe identique en LFI 2023, à 97 millions d'euros en 2024, pour seulement 62 millions d'euros prévus en LFI 2024.

L'enveloppe notifiée aux établissements repose en effet sur l'hypothèse d'un taux de recours intégral tandis que le budget ouvert en LFI correspond à un taux d'activation tendanciel.

**Évolution du budget prévu en LFI et des dépenses réalisées
pour la part collective du Pass culture entre 2023 et 2026**

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après les réponses de la DGESCO

Pour l'année 2025, le budget prévu en LFI était de 71,9 millions d'euros. **Or en janvier 2025, l'ensemble des réservations effectuées par les établissements scolaires atteignaient déjà 50 millions d'euros.** Le ministère a donc décidé de suspendre les réservations tout en garantissant le financement des projets déjà validés par les établissements pour l'année scolaire 2024-2025 afin de respecter l'enveloppe prévue en LFI et de préserver une partie du budget pour les projets dédiés à la période de septembre à décembre 2025.

Il s'agit d'un défaut évident de pilotage budgétaire qui doit être corrigé, afin de permettre aux établissements de correctement anticiper les dépenses possibles relatives au PASS culture. Le ministère a d'ailleurs indiqué prendre des mesures en ce sens.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 octobre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial, sur la mission « Enseignement scolaire ».

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à l'examen du rapport spécial sur la mission « Enseignement scolaire ».

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ». – La mission « Enseignement scolaire » représente, pour la première fois cette année, la deuxième mission du budget de l'État en autorisations d'engagement (AE), si l'on exclut la mission « Remboursements et dégrèvements ». Elle a en effet été dépassée par la mission « Défense ». Sans compter la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », elle devrait atteindre 64,5 milliards d'euros en 2026.

En incluant les crédits liés au CAS « Pensions », les crédits de la mission s'élèvent à 89,6 milliards d'euros, en hausse de 1,1 % par rapport à 2025. Cette évolution est liée, dans une large mesure, à l'augmentation des contributions au paiement de la retraite des fonctionnaires. Hors CAS « Pensions », les crédits de la mission n'ont augmenté que de 200 millions d'euros.

Toutefois, si les crédits de la mission sont relativement stables depuis 2024, ils ont augmenté de 3,15 milliards d'euros constants depuis 2019, hors contribution au CAS « Pensions ». Cette hausse s'explique essentiellement par la revalorisation nécessaire des rémunérations des personnels enseignants, particulièrement en début de carrière.

Rappelons que, avant 2017, un enseignant débutant percevait à peine 1 700 euros net. Les deux augmentations récentes du point d'indice de la fonction publique, en 2022 et en 2023 ont constitué une première avancée. Une revalorisation de la rémunération socle des enseignants a également été décidée, pour un montant de 1,3 milliard d'euros. Au total, sans ces différentes revalorisations, les dépenses de personnels auraient été moins élevées de 6,4 milliards d'euros en 2026, ce qui montre l'effort budgétaire significatif qu'a accompli l'État ces dernières années en faveur de la mission « Enseignement scolaire ».

J'en viens au point le plus saillant de ce budget, à savoir la hausse du plafond d'emplois des enseignants. En raison de la réforme de la formation initiale, les futurs enseignants seront, à partir de la session 2026, recrutés dès la fin de la licence. Ils seront rémunérés sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » lors des deux années de master, à hauteur de 1 400 euros net la première année et de 1 800 euros net la seconde année. En

contrepartie, ils auront l'obligation de demeurer en poste d'enseignant pendant quatre ans, à l'issue de leur formation.

Cette réforme n'est pas sans pertinence pour tenter de remédier aux difficultés d'attractivité du métier d'enseignant. Entre 2016 et 2024, le nombre de présents au concours de professeur des écoles a diminué de 31 %, alors que le nombre de postes offerts n'a baissé que de 21 %. Le nombre d'enseignants en master d'enseignement a quant à lui baissé de 20 % entre 2020 et 2024, passant de 53 000 à 43 000.

Rémunérer les futurs enseignants encore en formation pourrait permettre de remédier partiellement aux difficultés d'attractivité du métier et de recruter des profils recherchés. Toutefois, cette réforme a un coût élevé, soit 88 millions d'euros en 2026 et 265 millions d'euros en année pleine. Par ailleurs, elle conduit à intégrer dans les effectifs du ministère de l'éducation nationale 7 938 enseignants stagiaires, qui seront donc en formation la plupart du temps et ne pourront pas avoir une affectation à l'année devant les élèves.

Parallèlement, en raison de la baisse du nombre d'élèves, 2 373 emplois d'enseignants du premier degré et 1 645 emplois d'enseignants du second degré seront supprimés, soit un total de 4 018 emplois d'enseignants en moins pour la rentrée 2026. Le ministère procédera par ailleurs au recrutement de 1 200 accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) supplémentaires et de 200 psychologues et assistantes sociales, dans le cadre du plan Santé mentale.

Le projet de loi de finances pour 2026 ne tient compte de l'évolution démographique que très partiellement. Pourtant, d'ici à 2029, l'enseignement de premier degré perdra 455 126 élèves et l'enseignement de second degré 212 179 élèves, soit une diminution de 598 000 élèves. Depuis 2015, les effectifs totaux ont déjà diminué de 2,8 %, ce qui représente 336 000 élèves de moins. Aujourd'hui, on compte 621 000 élèves de moins dans l'enseignement de premier degré. Quant à l'enseignement de second degré, il a d'abord connu une hausse, mais les effectifs ont fini par légèrement diminuer depuis 2024.

Les effectifs d'enseignants sont restés relativement stables, conduisant d'ailleurs à une amélioration du nombre d'élèves par classe dans l'enseignement de premier degré. On est ainsi passé de 24 à 21,3 élèves par classe. Toutefois, la France demeure l'un des mauvais élèves de l'OCDE en ce domaine.

Vu les contraintes qui pèsent sur les finances publiques et les besoins d'investissement dans le ministère de l'éducation nationale, il serait regrettable de ne pas profiter de la baisse du nombre d'élèves pour dégager des marges de manœuvre budgétaires.

Entre 2025 et 2026, la baisse anticipée du nombre d'élèves s'élève à 1 %. Une baisse similaire des effectifs d'enseignants aurait conduit à supprimer 9 415 équivalents temps plein (ETP) à la rentrée 2026, soit une diminution deux fois plus importante que celle qui est proposée dans le

présent projet de loi de finances. De plus, malgré les ambitions initiales du budget présenté par Michel Barnier, aucune suppression d'emplois d'enseignants n'a eu lieu l'an dernier. Pourtant, si l'on avait strictement suivi l'évolution démographique, 17 474 ETP auraient pu être supprimés entre 2024 et 2026.

C'est pourquoi je vous propose d'être plus en adéquation avec la démographie scolaire, en supprimant non pas 4 018 emplois d'enseignants, mais 8 018, soit 4 000 ETP de plus. Je précise que cette réduction de 0,9 % du nombre d'enseignants est déjà compensée par l'embauche de 8 000 enseignants stagiaires prévue dans le texte. Cela reviendrait à répercuter seulement la moitié de la baisse démographique des élèves sur les effectifs d'enseignants.

Il ne serait pas souhaitable pour les territoires de supprimer mécaniquement tous les emplois d'enseignants sur le fondement de l'évolution démographique : il faut absolument préserver les écoles rurales, afin d'éviter la désertification préoccupante de certains pans de notre territoire.

Supprimer davantage d'emplois enseignants permettra d'assurer l'équilibre des comptes publics et de dégager des marges budgétaires nécessaires au ministère, notamment pour revaloriser le traitement des enseignants en milieu de carrière. Ne serait-il pas réaliste d'avoir un peu moins d'enseignants, quitte à mieux les rémunérer ?

La rémunération des personnels enseignants est un sujet incontournable pour l'éducation nationale. Aussi, les problèmes d'attractivité du métier d'enseignant ne pourraient être résolus par la seule réforme de la formation initiale. L'un des sujets majeurs demeure la rémunération des enseignants en milieu de carrière. Un enseignant français disposant de quinze ans d'ancienneté gagne en moyenne 10 000 dollars de moins par an, en parité de pouvoir d'achat, qu'un enseignant d'un autre pays européen. Seuls les enseignants italiens ou polonais sont moins bien placés. Au bout de dix ans, un professeur des écoles gagne seulement 11,6 % de plus qu'au début de sa carrière.

C'est pourquoi je vous propose un amendement visant à répercuter sur les crédits de la mission seulement la moitié de la baisse de 4 000 emplois d'enseignants. On diminuerait ainsi les crédits de 75 millions d'euros, ce qui représente le coût moyen de 2 000 enseignants sur une année pleine. Le restant de l'économie doit permettre au ministère de reconstituer des marges de manœuvre pour opérer une revalorisation salariale.

Parlons maintenant de l'école inclusive. Les crédits consacrés à cette politique s'élèveront en 2026 à 4,7 milliards d'euros, soit une hausse de plus d'un quart par rapport à 2022. Le nombre d'élèves scolarisés en situation de handicap n'a cessé de croître depuis 2005. Avec une hausse de 266 000 élèves en dix ans, on compte désormais plus de 500 000 élèves en situation de

handicap. En réponse à cette évolution, le nombre de recrutements d'AESH a été multiplié par plus de deux depuis 2017. Aujourd'hui, ces accompagnants représentent le deuxième métier de l'éducation nationale.

S'il est tout à fait honorable et justifié de proposer une solution à des enfants qui, auparavant, n'étaient simplement pas pris en charge par le service public, la soutenabilité budgétaire actuelle du système pose question. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont en effet chargées d'émettre les notifications donnant droit à l'accompagnement d'un AESH. Toutefois, elles ne relèvent pas de l'éducation nationale, ce qui entraîne une déconnexion entre le prescripteur et le payeur insoutenable à terme.

D'autres solutions peuvent parfois être trouvées. C'est justement l'objectif des pôles d'appui à la scolarité (PAS), dont 500 nouvelles unités ont été déployées à la rentrée 2025. Il s'agit d'une initiative prometteuse, si l'on regarde les quatre premiers départements qui ont mis en place ce système. Toutefois, cela ne saurait suffire à résoudre les difficultés budgétaires et pédagogiques liées au fonctionnement de l'école inclusive.

Enfin, je note que, dans la maquette budgétaire pour 2026, le montant des crédits consacrés à la formation dans l'ensemble des programmes de la mission s'est enfin rapproché du niveau de consommation véritable. Je salue ce progrès, que mon prédécesseur, Gérard Longuet, le rapporteur général et moi-même avons réclamé à de multiples reprises.

Toutefois, les prévisions de dépenses de la mission demeurent insincères : l'action n° 06 « Enseignement post-baccalauréat en lycée », du programme 141, a été sous-consommée de plus de 1 milliard d'euros en 2024. Les crédits ont manifestement été utilisés dans le cadre d'une autre action. Je vous propose donc d'adopter un amendement visant à assurer la sincérité de ces crédits : il est urgent d'agir en ce sens.

Enfin, je veux évoquer les dépenses de trois opérateurs de l'État : l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep), le Centre national d'enseignement à distance (Cned) et le réseau Canopé. L'Onisep, dont l'objectif est de fournir des données centralisées relatives à l'orientation, semble redondant avec les régions, à qui la compétence d'information sur l'orientation a été transférée depuis 2018. Le montant de sa subvention, qui s'élève à près de 20 millions d'euros, en hausse de 17 % par rapport à 2025, me paraît donc exagéré.

Le réseau Canopé, quant à lui, assure la formation continue des enseignants. Son rôle est difficile à distinguer de celui des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) et des écoles académiques de la formation continue (EAFC). Ainsi, le montant de sa subvention, soit 82,2 millions d'euros, interroge également.

Enfin, le Cned disposera d'une trésorerie de plus de 50 millions d'euros d'ici à la fin de l'année, représentant presque deux fois sa subvention

pour charges de service public (SCSP). Une reprise de trésorerie me semble justifiée.

Compte tenu de ces remarques, je vous soumettrai trois amendements visant à réduire les dépenses de ces opérateurs. Je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire », sous réserve de l'adoption de mes amendements.

M. Bernard Fialaire, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur le programme « Enseignement technique agricole ». – Je vous remercie de m'avoir invité à dire quelques mots de l'enseignement agricole. Celui-ci est en passe de gagner son pari, la barre symbolique des 200 000 élèves et étudiants ayant été dépassée pour la première fois depuis dix ans, alors même que le nombre d'élèves baisse dans tous les autres domaines. Si cette dynamique se maintient, les cibles fixées en juin dernier par la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture semblent atteignables. Au sein des territoires ruraux, les effectifs sont également en hausse dans les filières de service à la personne et d'animation, qui sont formés par ce secteur.

Les indicateurs d'insertion professionnelle à court terme et la réussite aux examens scolaires sont au vert. J'appelle toutefois votre attention sur la spécificité du programme 143, dont 95 % des dépenses sont contraintes. L'année dernière, la diminution des crédits de 18 millions d'euros votée au cours de la navette a été très difficilement absorbable, si bien que des investissements essentiels ont dû être reportés. Le coup de rabot de 45 postes a lui aussi posé problème.

Pour conclure, notez que le pacte enseignant a été fortement utilisé à des fins de revalorisation et de prise en charge de certaines spécificités de l'enseignement agricole, ce qui a permis de susciter l'intérêt de la jeunesse pour cette filière. La commission de la culture n'a pas encore examiné les crédits de la mission et n'a donc pas encore rendu son avis. En attendant, je vous appelle à faire preuve de vigilance dans les choix que vous opérerez, compte tenu des efforts qui ont été demandés l'année dernière.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le rapporteur spécial propose un suivi des crédits de trois opérateurs de l'État qui interviennent en matière d'éducation, afin d'assurer la bonne tenue des comptes. L'an dernier, nous nous étions efforcés de rationaliser et d'objectiver les choses, face à l'affaiblissement progressif du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires. Nous avons le devoir collectif d'assurer une harmonisation entre plusieurs éléments : les effectifs dans les classes, la réussite des élèves – on doit maintenir leur niveau d'apprentissage et de connaissances –, l'aménagement du territoire et la place de l'école dans les territoires.

L'éducation nationale s'occupe de la gestion des effectifs uniquement sur la moitié du temps de présence de l'enfant dans l'enceinte scolaire. Le

ministère de l'intérieur et les collectivités s'occupent de l'autre moitié du temps. Ce sont aussi eux qui participent à l'aménagement, à la transformation et à la construction de nouvelles écoles. Le temps périscolaire et la cantine, entre autres, relèvent des dotations de l'État, des collectivités et de la caisse d'allocations familiales (CAF).

Par ailleurs, nous devrions nous pencher sur la question du temps de transport des enfants. Dans mon département, certains enfants de maternelle ont, au total, plus de deux heures de transport dans la journée, à la fois le matin et l'après-midi. De plus, très peu de transports scolaires sont assurés pendant la pause méridienne. En tout état de cause, le ramassage scolaire ne fonctionne pas bien.

Permettez-moi de vous alerter sur l'abaissement du niveau de recrutement des enseignants : désormais, on exige un diplôme de licence, contre un niveau bac +5 auparavant. La réorganisation engagée face à la perte d'attractivité du métier ne doit pas se faire au détriment du niveau de formation.

Une première revalorisation des rémunérations avait été annoncée par le gouvernement d'Édouard Philippe, en 2019. Or, cela fait six ans que les enseignants en milieu de carrière sont laissés de côté. Ces derniers expriment donc une forme de lassitude, leur rôle n'étant pas reconnu à sa juste valeur, malgré les années passées à servir l'éducation nationale. Concernant cette question financière, il convient de bien articuler le rôle des collectivités, de l'État et des CAF, tout en veillant à préserver la juste place des territoires.

Je terminerai par un clin d'œil en forme de provocation. En 2019, nous nous étions rendus en Autriche dans le cadre de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales. À cette occasion, nous avons constaté que les classes étaient maintenues même lorsqu'il n'y avait qu'un seul élève. Je pense que ce n'est pas une bonne solution.

L'enseignement est un sujet majeur, car il concerne le début de la vie. Si nous voulons donner les meilleures chances possibles à tous les enfants, nous devons rester objectifs dans la définition du parcours de réussite que nous leur offrons.

Mme Christine Lavarde. – Je suis étonnée de la durée d'engagement minimum des enseignants qui vont être recrutés, à savoir quatre ans. Les enseignants qui ont réussi le concours de l'École normale supérieure (ENS) ont une obligation de service de dix ans, alors que leur rémunération n'est pas beaucoup plus importante, tandis que ceux qui sont issus de l'École nationale des travaux publics de l'État (ETPE) sont tenus à un engagement de huit ans.

Ne risque-t-on pas d'investir à fonds perdu en fixant une durée d'engagement aussi courte ?

M. Marc Laménie. – La baisse démographique a des conséquences sur l'ensemble du patrimoine des bâtiments scolaires. Depuis les lois de

décentralisation de 1983, les écoles relèvent du bloc communal, les collèges des conseils départementaux et les lycées des régions. Les chefs d'établissement sont soumis à l'autorité de l'État, c'est-à-dire le rectorat et l'inspection de l'académie, et l'ensemble des personnels de service est soumis aux exécutifs locaux, départementaux et régionaux.

Ces lois de décentralisation sont-elles encore bien adaptées ? Certes, les dotations d'équipement financent la réalisation de travaux, mais les conseils départementaux se plaignent de ne pas avoir de crédits.

Par ailleurs, que pensez-vous de l'état de la santé mentale en milieu scolaire ? Il y a de moins en moins d'infirmières et d'assistantes sociales au sein des établissements, ce qui rend souvent plus difficile la détection des violences intrafamiliales, entre autres sujets de société. *Quid* de la sécurisation des établissements scolaires ? Malheureusement, un certain nombre de drames se sont produits au cours des dernières années. Quel impact la prise en charge de cette question a-t-elle sur le budget ?

Mme Ghislaine Senée. – Concernant l'obtention des acquis fondamentaux par les élèves, la France est en queue de peloton. C'est un sujet pourtant central pour l'école rurale. J'entends l'argument de la baisse démographique, mais nous devons aussi tenir compte du fait que bon nombre de classes se retrouvent sans enseignants.

La surcharge des classes pose également problème et rend le métier d'enseignant parfois très difficile. Je suis très sceptique vis-à-vis d'une gestion purement comptable de la carte scolaire. On déplore souvent un manque de dialogue avec l'éducation nationale sur ce sujet. Il me semble que nous gagnerions à considérer la baisse du nombre d'élèves comme une bouffée d'air.

Le rapporteur spécial propose de supprimer 4 000 postes d'enseignants supplémentaires. Ce chiffre a-t-il été établi par hasard ou a-t-on tenu compte des difficultés rencontrées par les territoires ?

M. Grégory Blanc. – Depuis 1995, le ministère de l'éducation nationale est celui à qui on a demandé le plus d'efforts budgétaires, devant le ministère de la défense. Ainsi, rapportés à l'inflation, ses crédits ont accusé une baisse de 1 point de PIB. On peut toujours regretter un manque d'efficience, mais, dans ce cas-là, le Gouvernement doit engager des réformes *ad hoc*.

Je m'étonne qu'on propose d'accroître le sous-investissement dans l'école. Je m'oppose également à une minoration de la subvention pour charges de service public octroyée à l'Onisep. On reproche à ce dernier d'être redondant avec les régions, mais la région Pays de la Loire n'exerce pas sa compétence. Si nous réduisons les crédits de l'Onisep, comment allons-nous assurer l'orientation des élèves et vérifier que les services publics, dans chaque territoire, sont adaptés à leurs besoins ?

Du reste, je déplore la baisse de crédits de plusieurs dispositifs de la politique de la ville, tels que les dispositifs Vacances apprenantes et École ouverte, qui sont financés par le ministère de l'éducation nationale. En outre, le programme 230 « Vie de l'élève » voit lui aussi son enveloppe diminuer.

M. Christian Bilhac. – L'école primaire est essentielle, car c'est là que tout se joue. Je suis toujours stupéfait d'entendre certains enseignants, qui adorent pourtant leurs élèves, dire d'un enfant de 7 ou 8 ans qu'il est « fichu ». Comment construire quelque chose de solide sans fondation ? En milieu rural, nous devons maintenir l'école à tout prix, ce dans tous les territoires.

Par ailleurs, nous pourrions réfléchir à orienter vers l'enseignement certains professionnels de l'enfance, notamment les éducateurs et les animateurs, qui font preuve de véritable pédagogie et ne seraient pas effrayés à l'idée de se retrouver devant une classe turbulente. Il faudrait toutefois veiller à ce qu'ils aient bien le niveau requis avant de leur proposer une passerelle.

Combien d'enseignants enseignent réellement, monsieur le rapporteur spécial ? Trop nombreux sont les directeurs d'école primaire qui, dans les académies ou les rectorats, passent leur journée à remplir des paperasses ou à produire des graphiques, des enquêtes et des rapports totalement inutiles. Je regrette que beaucoup d'enseignants soient détachés de l'enseignement pour accomplir des tâches purement administratives au sein d'un nombre infini d'établissements : Haut Conseil de l'éducation (HCE), Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), France Éducation International, Centre national de l'enseignement à distance, Cité des sciences et de l'industrie, Office national d'information sur les enseignements et les professions, réseau Canopé, Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (Clemi), Union des groupements d'achats publics (Ugap), Institut français de l'éducation (IFE), etc.

M. Bruno Belin. – Je ne comprends pas votre amendement tendant à supprimer des postes supplémentaires, monsieur le rapporteur spécial. Pour avoir participé à plusieurs conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN), je sais que l'affectation des postes d'enseignants n'est jamais différenciée. Les recteurs disposent d'un volume de postes qui est établi par la loi de finances, et c'est ensuite le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) qui, à l'échelle du département, les distribue sans traitement différencié. Ainsi, la répartition des postes est très disparate entre des territoires ruraux à l'habitat dispersé et une grande ville-préfecture de 150 000 habitants.

Quelques mots du ramassage scolaire. Je l'ai déjà dit aux autorités académiques de mon département, lorsqu'elles ont présenté leur projet de fermeture de classes, je ne supporte pas que des enfants passent trois heures par jour dans un bus, matin et soir. C'est une injustice que l'on ne peut défendre, ou alors nous ne sommes pas dignes de représenter cette

République qui a voulu l'école pour tous. J'ai bien conscience de la baisse de la démographie, personne ne va la nier. Mais comment, dans ce cadre, traiter les enfants des territoires ruraux ?

La région Nouvelle-Aquitaine a réduit le nombre de points de ramassage scolaire dans les villages et les lieux-dits. Les enfants, qui n'ont parfois que trois ans, sont ainsi obligés de se rendre, à sept heures du matin, à un point de ramassage commun au chef-lieu de leur commune. Cela me peine et je ne peux défendre, ici, une mesure qui ne correspond pas à mes convictions.

M. Stéphane Sautarel. – L'évolution de la démographie affecte toutes nos politiques publiques et mériterait d'être prise en compte de façon plus large, y compris hors du milieu scolaire. L'écart entre la baisse démographique à l'échelle nationale et la situation que nous visons dans les territoires ruraux n'est pas acceptable. L'année 2025 a été celle du grand mensonge de l'éducation nationale. Aucun poste n'a été supprimé à l'échelon national. Pourtant, on en a fermé un certain nombre dans tous les territoires ruraux. En outre, on a supprimé des postes d'enseignants pour créer des postes de conseillers pédagogiques ou d'inspecteurs.

Je voterai vos amendements, monsieur le rapporteur spécial, mais je vous demande d'interpeller le ministre de l'éducation nationale afin qu'il nous donne des réponses claires sur la carte scolaire, qui constitue aujourd'hui un déni de démocratie. Contrairement à ce que m'avait indiqué le Gouvernement dans l'hémicycle, le préfet de département n'a aucun pouvoir dérogatoire sur la carte scolaire. Bref, l'administration est devenue un canard sans tête.

Cette année, lors de la rentrée, tous les parlementaires de mon département ont écrit au recteur au sujet de la carte scolaire. Or celui-ci n'a pas daigné nous répondre. Nous n'avons pas davantage de réponse du Dasen !

Je souhaiterais que le ministre respecte le plan France ruralités et le moratoire de trois ans pour engager le dialogue sur une révision de la carte scolaire. Il convient aussi de supprimer les postes d'enseignants qui ne travaillent pas devant les élèves.

Mme Florence Blatrix Contat. – Je me joins, bien évidemment, au cri du cœur de Bruno Belin. L'an dernier, dans mon département, certains postes qui devaient être supprimés ne l'ont finalement pas été. En revanche, des postes, y compris de remplaçants, ont été créés pour alléger les classes dans certains secteurs denses.

L'an dernier, le Gouvernement avait déjà préparé une potion au goût amer, mais la vôtre, monsieur le rapporteur spécial, est carrément un poison déguisé en remède ! Nous sommes évidemment sensibles à la question de la rémunération des enseignants en milieu de carrière, mais nous ne pouvons pas y répondre en supprimant des postes. Cela va à l'encontre des objectifs de notre pays en matière d'éducation, à savoir l'amélioration du niveau des élèves.

Je rappelle que nous décrochons dans le classement du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa) et que nous sommes en dessous de la moyenne de l'OCDE en mathématiques. Par ailleurs, le taux d'encadrement est très inférieur à la moyenne des autres pays, malgré une certaine amélioration. La France investit 11 % de moins que les autres pays de l'OCDE dans l'enseignement de premier degré. Il s'agit pourtant d'un échelon essentiel pour ancrer les apprentissages et assurer la réussite des élèves.

La réduction des effectifs d'enseignants serait une mauvaise nouvelle à la fois pour les professeurs et pour les élèves. D'après une étude de l'Institut des politiques publiques (IPP), le maintien des effectifs d'enseignants permettrait de réduire la taille des classes, avec des bénéfices supérieurs aux coûts. Concrètement, chaque euro économisé sur le budget de l'éducation nationale se traduirait par une perte économique neuf fois supérieure.

Restons raisonnables, chers collègues, et ayons conscience des conséquences qu'ont les suppressions de postes dans les territoires ruraux.

M. Vincent Delahaye. – Notre collègue Grégory Blanc prétend que l'éducation nationale est le ministère qui a accompli le plus d'efforts budgétaires ces dernières années, devant la défense. J'aimerais bien connaître la liste de ces efforts et le détail de ce calcul, qui me semble complètement faux.

M. Grégory Blanc. – Ce sont les chiffres de la Cour des comptes !

M. Vincent Delahaye. – Si le budget de l'éducation est si important, c'est parce qu'il est gonflé par le CAS « Pensions », d'un montant de 25 milliards d'euros, qui cache une partie du déficit des retraites en France. On confond donc les dépenses de retraite avec les dépenses d'éducation.

J'entends la critique concernant la gestion comptable des effectifs et du budget. Cela fait des années qu'on réduit les effectifs alors qu'on augmente le nombre de postes. Ainsi, la proposition du rapporteur de supprimer des postes d'enseignants, pour mieux les rémunérer, me semble raisonnable, d'autant qu'elle tient compte des spécificités de l'école en zone rurale.

Christian Bilhac a dressé une liste non exhaustive de tous les organismes de l'éducation. L'éducation nationale compte près de 800 000 enseignants, alors qu'elle rémunère au total 1,2 million de personnes. Ainsi, il y a au moins 300 000 agents qui ne travaillent pas devant les élèves. Je pense qu'il y a beaucoup d'efforts à faire sur ce sujet. Du reste, j'aimerais savoir combien coûtent chaque année les personnes qui travaillent à la modification des programmes.

M. Michel Canévet. – Les crédits alloués à l'enseignement privé baissent de 0,5 %, alors que les crédits de l'enseignement public augmentent de 1,6 %. En Bretagne, par exemple, l'enseignement privé ne perd pas plus d'élèves que l'enseignement public. Ainsi, comment expliquer cette différence

de traitement budgétaire ? Connaît-on exactement le nombre d'élèves scolarisés dans chacun des deux réseaux d'enseignement ?

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – Je remercie le rapporteur pour avis d'être venu nous parler de l'enseignement agricole. Comme l'enseignement professionnel, il connaît aujourd'hui un regain d'attractivité, nous devons donc le soutenir.

Le rapporteur général a évoqué plusieurs sujets, notamment le temps de transport de l'enfant et le maillage scolaire en territoire rural ; j'y reviendrai plus tard lorsque je répondrai aux interpellations de nos collègues Bruno Belin et Stéphane Sautarel.

Mme Lavarde a posé la question de la durée d'engagement des nouveaux enseignants. La première année, ils sont considérés comme des élèves fonctionnaires et perçoivent une rémunération de 1 400 euros net par mois. Ce n'est que la deuxième année qu'ils sont considérés comme des enseignants stagiaires ; ils gagnent alors 1 800 euros net mensuels. Il est vrai que l'immense majorité des enseignants, notamment ceux qui sortent de l'ENS, sont tenus à un engagement décennal. L'engagement quadriennal résulte d'une décision du ministère, après négociation avec les syndicats. Je ne sais pas s'il s'agit de la meilleure solution. Pour ma part, je suis plutôt favorable à l'engagement décennal.

Il faut laisser sa chance à la réforme de la formation initiale qui, grâce à la rémunération de première année, vise à faire revenir vers l'enseignement les étudiants des classes moyennes ou modestes.

Marc Laménie a raison, l'entretien des bâtiments scolaires coûte cher. Il relève de la compétence presque exclusive des communes, qui sont toutefois aidées par l'État *via* la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Le parc des écoles n'est pas en aussi mauvais état que cela, mais on observe de grandes disparités selon les territoires.

Par ailleurs, l'État fait des efforts dans le domaine de la santé mentale en milieu scolaire avec le recrutement de 200 psychologues et assistantes sociales supplémentaires. Reste que ces personnels sont en nombre insuffisant et touchent une moindre rémunération par rapport à d'autres secteurs.

L'acquisition des fondamentaux, évoquée par Mme Senée, est un défi de l'école rurale : la République doit évidemment assurer l'égalité des chances partout et pour tous. Toutes les études démontrent que les résultats dans les écoles rurales sont en réalité meilleurs qu'en zone urbaine ou dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), car il y a souvent moins d'élèves.

Les classes surchargées constituent un vrai problème. Mon territoire compte à la fois des classes à triple niveau de 30 élèves en zone rurale, tandis que les classes de CP en zone prioritaire n'ont que 12 élèves. Cette disparité

est totalement scandaleuse et inacceptable pour les parents : alors qu'ils sont contribuables, ils ne comprennent pas pourquoi leur enfant est moins bien traité.

M. Sautarel déplore le manque de dialogue avec les DASEN, mais les meilleurs d'entre eux ont le souci de bien répartir les effectifs dans les territoires.

Madame Senée, je ne propose pas de supprimer 4 000 postes supplémentaires au hasard ! Si nous tenions réellement compte de la baisse démographique, il faudrait supprimer presque 18 000 postes sur la période 2025-2026. Or je rappelle que le PLF pour 2025 n'a finalement engagé aucune suppression de poste à l'échelon national. Encore une fois, la suppression de 4 000 postes supplémentaires serait compensée par l'embauche de 8 000 enseignants stagiaires. Au total, si ma proposition est entérinée, nous aurons un solde positif de 1 200 postes.

Madame Blatrix Contat, je n'ai donc pas l'intention d'empoisonner nos territoires, bien au contraire.

Comme Vincent Delahaye, je suis très surpris par les chiffres qu'a présentés M. Blanc. Voici les données de la commission des finances du Sénat : en 1991, le budget de l'éducation nationale représentait l'équivalent de 33 milliards d'euros, en euros constants ; en 2002, il s'élevait à 52 milliards d'euros et il atteint aujourd'hui 64,5 milliards d'euros. À la vue de cette évolution, on ne peut pas dire que l'éducation nationale a été maltraitée.

Concernant l'Onisep, je suis étonné que les Pays de la Loire refusent d'assumer la compétence instaurée par la loi du 5 septembre 2018. Nous sommes tous favorables à la décentralisation, mais il faut aller jusqu'au bout lorsque les moyens financiers sont octroyés. Il faut cependant éviter les doublons. C'est pourquoi la Cour des comptes, dans un rapport publié en 2024, appelait à optimiser le travail de l'Onisep.

Les dispositifs de la politique de la ville, tels que Vacances apprenantes, sont des opérations spéciales fléchées *via* le pacte enseignant. Celui-ci verra ses crédits passer de 780 millions à 480 millions d'euros en 2026 – je m'en félicite, car l'enveloppe était sous-consommée –, ce qui n'empêchera pas de répondre à toutes les demandes des enseignants des zones rurales et urbaines.

Je suis d'accord avec Christian Bilhac : l'école primaire est essentielle. Nous pourrions en effet encourager les éducateurs à devenir enseignants contractuels dans un premier temps, puis à passer le concours.

Aujourd'hui, il y a 840 000 enseignants qui enseignent : 710 000 dans le secteur public et 135 000 dans le secteur privé. Certes, l'éducation nationale salarie 1,2 million de personnes, mais je vous renvoie au détail des postes que j'avais présenté dans mon rapport de 2024 intitulé *Les personnels administratifs : rouages essentiels mais méconnus de l'éducation nationale*.

Je le redis : seuls 56 000 agents ne travaillent pas devant les élèves. On compte également 140 000 AESH, 60 000 assistants d'éducation (AED) et 20 000 conseillers principaux d'éducation (CPE). Or ces personnels, même s'ils n'enseignent pas, sont bel et bien au contact des élèves, au sein des établissements. Du reste, 11 000 enseignants ne sont pas devant les élèves seulement parce qu'ils sont en congé de longue durée ou en congé de formation professionnelle.

M. Belin a tout à fait raison de dénoncer les inégalités en matière de ramassage scolaire, mais celui-ci n'est pas du ressort de l'éducation nationale.

M. Bruno Belin. – Mais elle est responsable des fermetures de classe !

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – On peut mettre en place des regroupements pédagogiques concentrés, mais cette solution a un certain coût. Ces regroupements conduisent certes à fermer une école dans un village, mais celle-ci peut être transformée en crèche ou en centre périscolaire, dopant ainsi l'attractivité du territoire. Une chose est sûre, nous devons faire évoluer le maillage scolaire en zone rurale, afin de réduire le temps de transport, quand cela est possible, et améliorer l'offre éducative envers la petite enfance, notamment avec des crèches ou des microcrèches.

L'évolution des postes l'an dernier a été mal comprise. Officiellement, François Bayrou avait annoncé zéro suppression de postes. On a finalement supprimé des postes dans certains territoires, tandis qu'on en a ouvert dans d'autres, ce qui a créé un équilibre global. Dans les zones urbaines, je pense en particulier à l'académie de Créteil et de Versailles, le nombre d'ouvertures de postes a été important. Dans l'Oise, on a supprimé 60 postes, pour finalement en ouvrir 40, parfois en zone rurale, en fonction de la démographie. Sur cette question, les Dasen ne manquent pas de sens pratique : si la baisse démographique est forte, ils ferment des postes.

On ne peut pas constamment maintenir, comme en Autriche, une classe ou une école avec un seul élève. Les effectifs trop petits ne sont d'ailleurs pas une bonne chose sur le plan pédagogique.

Concernant le CAS « Pensions », Vincent Delahaye a malheureusement raison. On voit bien l'hypocrisie du système : 64,5 milliards d'euros sont consacrés à l'enseignement, mais 25 milliards sont destinés à abonder la caisse de retraites des enseignants. Sur la hausse du budget de l'éducation en 2026, soit 1,1 milliard d'euros, 835 millions d'euros seront affectés au CAS « Pensions ». Un tel système n'est plus convenable.

Quant à la modification des programmes, elle ne coûte rien. En effet, les membres de l'éducation nationale qui siègent au Conseil supérieur des programmes (CSP) ne sont pas rémunérés.

Enfin, pour répondre à Michel Canévet, les effectifs des élèves sont stables dans l'enseignement privé. Aujourd'hui, on compte un peu plus de

2 millions d'élèves scolarisés dans le secteur privé et environ 10 millions dans le secteur public.

Article 49

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 vise à renforcer la sincérité de la maquette budgétaire de la mission « Enseignement scolaire ».

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 vise à réduire très légèrement le nombre d'enseignants, en raison de la forte baisse du nombre d'élèves.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 tend à réduire le montant de la subvention allouée au réseau Canopé de 20 millions d'euros.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – L'amendement n° 4 concerne le Cned : il a seulement pour objet d'opérer une reprise de trésorerie de 15 millions d'euros.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – L'amendement n° 5 doit nous permettre de réaliser une économie de 5 millions d'euros sur le budget de l'Onisep.

L'amendement n° 5 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire » tels que modifiés par ses amendements.

*

* *

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des ressources humaines (DGRH)

- M. Christophe GÉHIN, directeur général ;
- Mme Sylvie THIRARD, cheffe du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire, adjointe du directeur.

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

- Mme Caroline PASCAL, directrice générale ;
- M. Erwan COUBRUN, sous-directeur des programmes budgétaires.

Rectorat Académie de Créteil

- M. Jean-François CHANET, recteur ;
- M. Mehdi CHERFI, secrétaire général.

Rectorat Académie de Bretagne

- Mme Marine LAMOTTE D'INCAMPS, secrétaire générale.

Table ronde

SNES - FSU (Syndicat national des enseignements de second degré)

- M. Grégory FRACKOWIAK, secrétaire national ;
- M. Gwénaél LE PAIH, secrétaire général adjoint.

SE - UNSA (Syndicat des enseignants - Union nationale des syndicats autonomes)

- M. Gilles LANGLOIS, secrétaire national, en charge du dossier Moyens et rémunérations.

SNALC (Syndicat national des lycées, collèges, écoles et du supérieur)

- M. Jean-Rémi GIRARD, président national.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>