

N° 736

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes  
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 14  
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, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2025 .....</b>	<b>7</b>
A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION EN LFI EN RAISON D'UNE CONTRIBUTION PLUS FAIBLE QUE PRÉVU AU CAS « PENSIONS » .....	7
B. UNE STABILISATION DES MOYENS DE LA MISSION .....	10
<b>II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>12</b>
A. UNE RELATIVE STAGNATION DES DÉPENSES DE PERSONNELS MALGRÉ DES CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS.....	12
1. <i>Une création de près de 1 800 emplois en période de décroissance démographique .....</i>	12
2. <i>Une stagnation des salaires en 2025.....</i>	14
B. UNE BUDGÉTISATION INITIALE NON CONFORME À LA PRÉVISION .....	15
1. <i>Une sous-consommation des crédits liés à la formation, malgré l'amélioration de la     prévision budgétaire en LFI 2026.....</i>	15
2. <i>Une budgétisation à revoir.....</i>	16
C. UNE HAUSSE INCONTRÔLÉE DES DÉPENSES LIÉS À L'ÉCOLE INCLUSIVE .....	18



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2025, les dépenses de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » se sont élevées à **87,69 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et à **87,75 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP). Les crédits sont très légèrement sous-consommés, à hauteur de 98,9 % en AE et de 99 % en CP.
2. Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » ont très peu augmenté, à hauteur de 1,3 % en AE et de 1,6 % en CP, par rapport à 2024, soit une hausse de **1,1 milliard d'euros en AE et de 1,3 milliard d'euros en CP**.
3. Les dépenses de personnel en particulier ont augmenté de seulement 1,3 % entre 2023 et 2024, en raison essentiellement du glissement vieillesse-technicité, après une hausse massive des crédits de 8,3 % entre 2023 et 2024 liée aux différentes revalorisations salariales.
4. Les crédits alloués à **l'école inclusive** ont **augmenté de 3 % entre 2024 et 2025**, et pour atteindre **4,7 milliards d'euros, dont 3,01 milliards d'euros dédiés aux accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH)**. Ils ont été multipliés par deux depuis 2019, suscitant des interrogations sur la soutenabilité budgétaire de cette politique.
5. **La sous-consommation des dépenses liées à la formation des personnels atteint 1,2 milliard d'euros**. Un tel niveau interroge sur la sincérité de la programmation budgétaire.
6. Le Parlement ne dispose pas de suffisamment d'informations pour suivre la programmation et l'exécution des programmes par action de **9,7 milliards d'euros** de dépenses.



## I. UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2025

En 2025, en tenant compte de la contribution au CAS (compte d'affectation spéciale) « Pensions », les dépenses de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » se sont élevées à **87,69 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **87,45 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

### A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION EN LFI EN RAISON D'UNE CONTRIBUTION PLUS FAIBLE QUE PRÉVU AU CAS « PENSIONS »

À l'échelle de la mission, l'exécution est globalement conforme aux prévisions votées en loi de finances initiale (LFI). **Les crédits sont légèrement sous-consommés, à hauteur de 98,9 % en AE et de 99 % en CP. La sous-exécution représente toutefois un montant élevé de 974,6 millions d'euros en AE et de 904,1 millions d'euros en CP**, par rapport aux prévisions votées en LFI. En incluant les ouvertures et les annulations de crédits intervenues au cours de l'année, le taux de consommation de la mission « Enseignement scolaire » s'élève à 98,8 % en AE et à 99,2 % en CP.

### Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » en 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

Intitulé du programme		2024		2025		Écart LFI 2025/ LFI 2024 (en CP)	Écart exécution 2025/ exécution 2025 (en CP)	Écart exécution 2025/ LFI 2025 (en CP)
		prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	exécution			
143 - Enseignement technique agricole	AE	1 697,4	1 682,8	1 714,7	1 687,3	1,0%	0,3%	-1,6%
	CP	1 695,7	1 681,6	1 712,2	1 688,3	1,0%	0,4%	-1,4%
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	AE	9 035,4	8 939,8	8 918,2	8 811,3	-1,3%	-1,4%	-1,2%
	CP	9 035,4	8 939,4	8 918,2	8 812,2	-1,3%	-1,4%	-1,2%
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	AE	26 879,0	26 689,1	27 469,8	27 346,3	2,2%	2,5%	-0,4%
	CP	26 879,0	26 685,5	27 469,8	27 358,5	2,2%	2,5%	-0,4%
141 - Enseignement scolaire public du second degré	AE	38 428,2	38 247,9	39 455,4	38 972,8	2,7%	1,9%	-1,2%
	CP	38 428,2	38 247,3	39 455,4	38 974,2	2,7%	1,9%	-1,2%
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	AE	2 957,2	3 071,1	2 994,8	2 914,8	1,3%	-5,1%	-2,7%
	CP	2 885,4	2 909,8	2 975,6	2 963,8	3,1%	1,9%	-0,4%
230 - Vie de l'élève	AE	8 131,0	7 933,4	8 111,8	7 957,6	-0,2%	0,3%	-1,9%
	CP	8 101,0	7 933,9	8 121,8	7 949,0	0,3%	0,2%	-2,1%
Total	AE	87 128,2	86 564,2	88664,78	87690,18	1,8%	1,3%	-1,1%
	CP	87 024,7	86 397,5	88653,05	87745,90	1,9%	1,6%	-1,0%

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

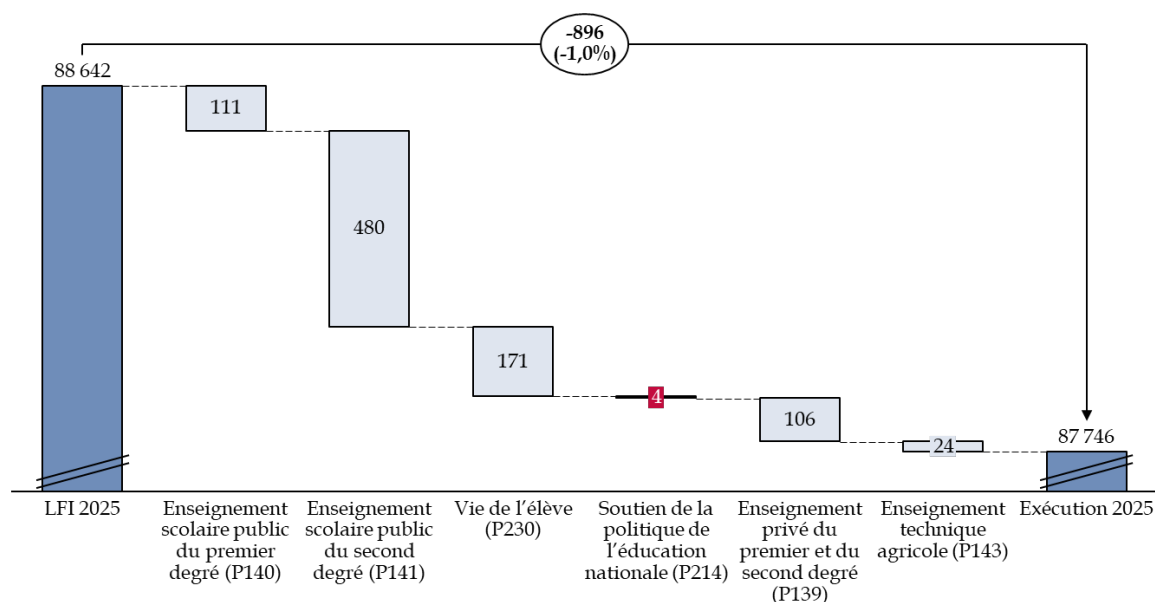
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Comme les années précédentes, **des disparités selon les programmes** peuvent être observées. Le programme 230 « Vie de l'élève » fait par exemple l'objet d'une sous-consommation de ses crédits de 1,9 % en AE et de 2,1 % en CP.

Ainsi, ce sont près de **111 millions d'euros en CP** qui n'ont pas été consommés sur le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », **480 millions d'euros** sur le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », **171 millions d'euros** sur le programme 230 « Vie de l'élève » et **106 millions d'euros** sur le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degré ».

### Décomposition de la sous-consommation de la mission « Enseignement scolaire » par programme en 2025

(en millions d'euros et en CP)



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

L'exécution est également **variable selon la nature des dépenses** : les CP ont été consommés à 96,9 % sur les dépenses hors titre 2, et à 99,61%<sup>1</sup> sur les dépenses de titre 2. Les dépenses de personnel représentent toutefois 94 % des crédits de la mission.

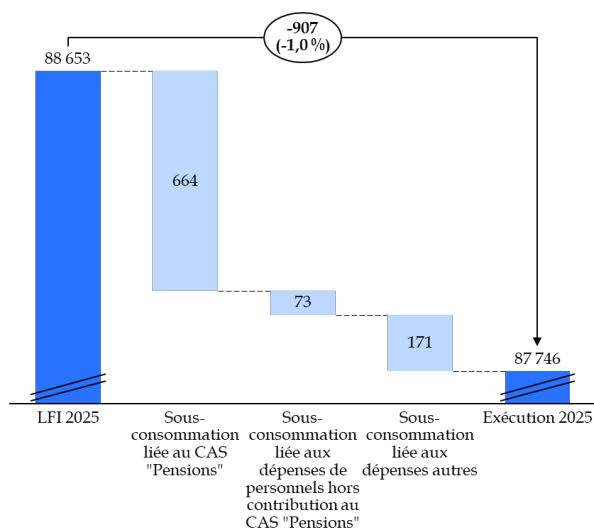
Hors contribution au CAS « Pensions », près de **310,5 millions d'euros** n'ont pas été consommés en AE et **243 millions d'euros** en CP. La contribution au CAS « Pensions » a ainsi été surestimée en LFI 2025 de **663,8 millions d'euros**. Hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses

<sup>1</sup> Par rapport aux prévisions en LFI.

de personnels n'ont été sous-consommées qu'à hauteur de 73 millions d'euros.

### Décomposition de la sous-consommation de la mission « Enseignement scolaire » par nature de la dépense en 2025

(en millions d'euros et en CP)



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

Contrairement à 2024, quand le décret<sup>1</sup> d'annulation du 21 février 2024 ainsi que la loi<sup>2</sup> de finances de fin de gestion de 2024 avaient conduit à l'annulation de 534 millions d'euros en CP au total, les mouvements de gestion ont été relativement peu importants sur la mission « Enseignement scolaire » en 2025, avec 181 millions d'euros d'annulation. Par comparaison, ils s'étaient ainsi élevés à 255,9 millions d'euros en CP, soit 0,3 % des crédits de la mission, en 2023.

La loi<sup>3</sup> de finances de fin de gestion, ainsi que le décret<sup>4</sup> d'annulation du 25 avril 2025, ont supprimé près de 226 millions d'euros, dont 107 millions d'euros en AE et 118 millions d'euros en CP sur la réserve de précaution du programme 230 « Vie de l'élève », compensés partiellement par les reports de l'année précédente.

<sup>1</sup> Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

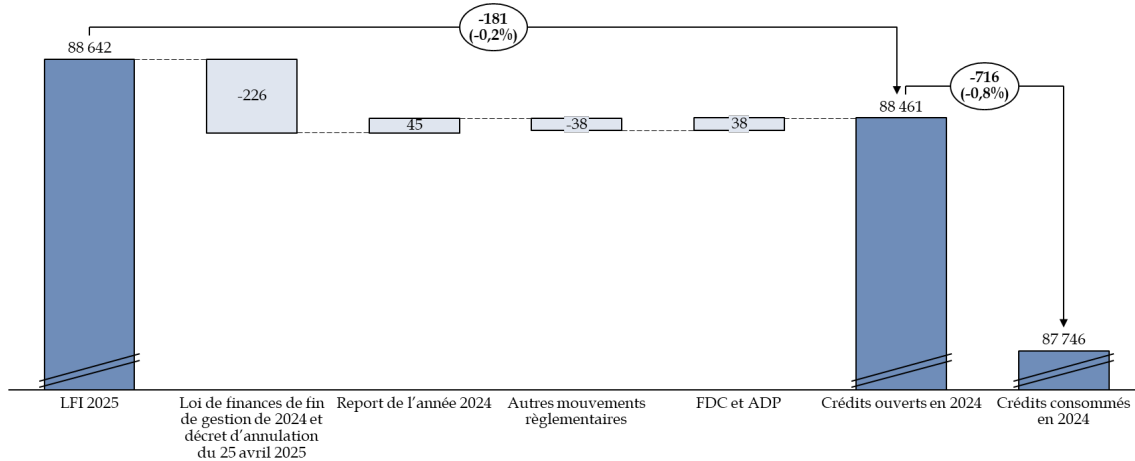
<sup>2</sup> Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

<sup>3</sup> Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

<sup>4</sup> Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

### Décomposition des mouvements de gestion de la mission « Enseignement scolaire » en 2025

(en millions d'euros et en CP)



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

#### **B. UNE STABILISATION DES MOYENS DE LA MISSION**

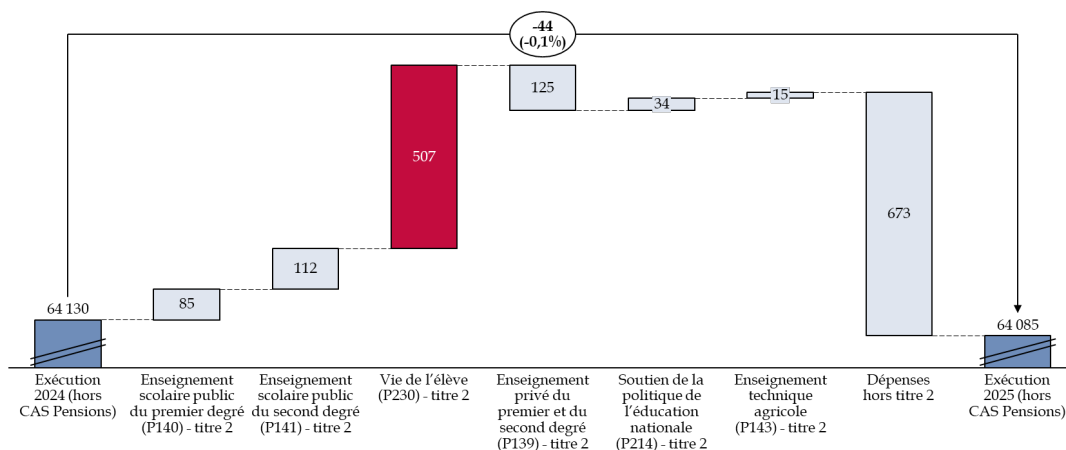
Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » sont en légère hausse par rapport à 2024, de 1,3 % en AE et de 1,6 % en CP. En incluant le CAS « Pensions », ils ont augmenté de **1,13 milliards d'euros** en AE et de **1,35 milliards d'euros** en CP.

En excluant les dépenses liées au CAS « Pensions », les dépenses s'élèvent en 2025 à 64,03 milliards d'euros en AE et à 64,1 milliards d'euros en CP, **soit une diminution de 0,4 % et 0,1 % respectivement par rapport à l'exécution 2024, représentant une baisse de 266,8 millions d'euros en AE et de 44,4 millions d'euros en CP.**

Hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de la mission « Enseignement scolaire » sont donc en légère diminution, reflétant des efforts inédits pour maîtriser les comptes publics.

### Évolution des dépenses exécutées sur la mission « Enseignement scolaire » entre 2024 et 2025, en excluant les dépenses liées au CAS « Pensions »

(en millions d'euros et en CP)



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

La hausse est portée par les dépenses de personnels du programme 230 « Vie de l'élève », à hauteur de **507 millions d'euros**, représentant une augmentation de **11,8 %**. Celles-ci sont toutefois compensées par la diminution des crédits d'intervention portés par le même programme 230 de **521,9 millions d'euros** en AE et de **531 millions d'euros** en CP. Cette évolution est liée à l'achèvement du transfert des emplois d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) du hors titre 2 aux dépenses de titre 2.

À noter, par ailleurs, que l'exécution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » en 2025 respecte la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027<sup>1</sup>, qui prévoyait un montant plafond de crédits de 65,1 milliards d'euros.

<sup>1</sup>Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

## II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

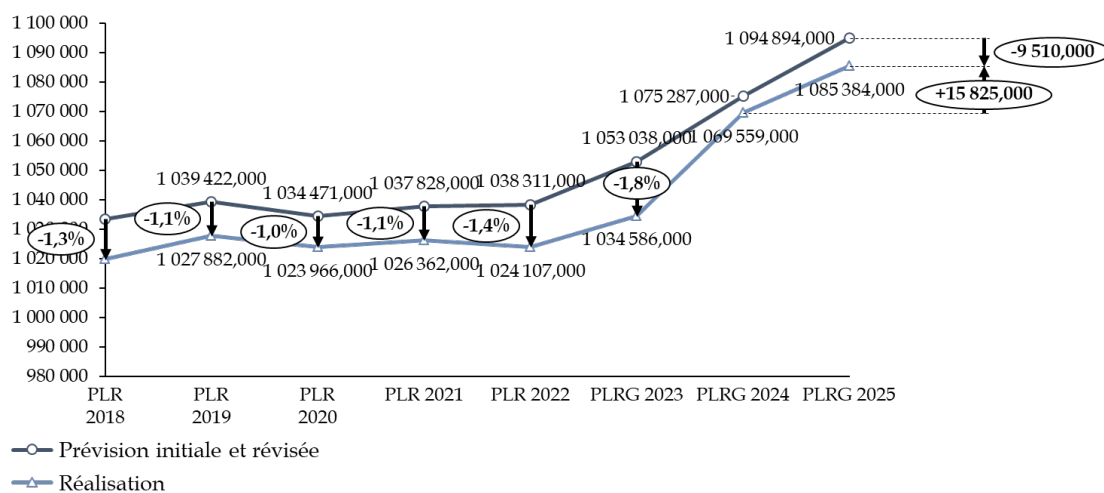
### A. UNE RELATIVE STAGNATION DES DÉPENSES DE PERSONNELS MALGRÉ DES CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS

#### 1. Une création de près de 1 800 emplois en période de décroissance démographique

En 2025, le plafond d'emplois global de la mission a progressé, pour la quatrième année consécutive, de 1,5 % représentant 15 825 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Cette hausse est principalement due au programme 230 « Vie de l'élève », le nombre d'emplois prévu sur ce programme augmentant de 15,3 % entre 2024 et 2025, soit une hausse de 16 151 ETPT. En effet, la LFI pour 2025 anticipait le **transfert prévisionnel sur le titre 2 de 14 389 ETPT d'AESH**, qui étaient jusqu'alors rémunérés sur les crédits d'intervention du programme.

#### Évolution de la consommation des emplois par rapport aux plafonds fixés en lois de finances initiales et rectificatives

(en ETPT)

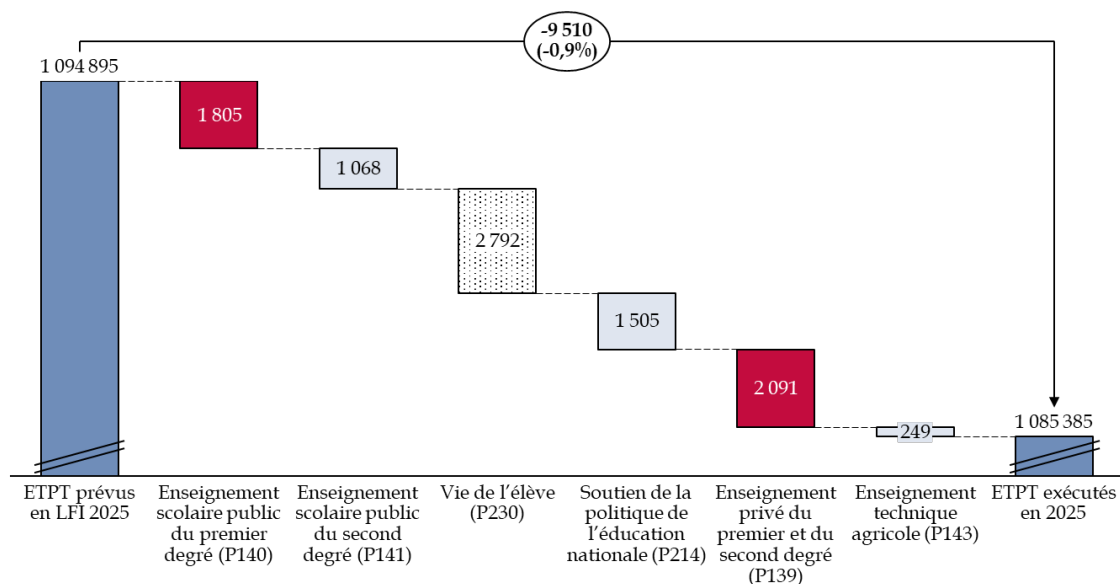


Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

**Le niveau des emplois est pourtant sous-consommé**, avec un taux de consommation de 99,1 % des prévisions en LFI 2025, représentant une sous-exécution de 9 510 ETPT, dont 2 792 ETPT sur le programme 230 « Vie de l'élève », 1 805 ETPT sur le programme 140 « Enseignement public du premier degré » et 1 585 ETPT sur le programme 141 « Enseignement public du second degré ». Le niveau des emplois réellement consommés diminue légèrement par rapport à 2024, où 99,5 % du plafond d'emplois avait été consommé.

### Décomposition de la sous-exécution des ETPT par rapport à la prévision en LFI 2025

(en ETPT)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette sous-exécution est liée tant à des mesures de périmètre qu'au schéma d'emplois, qui prévoyait une création nette de 2 035 équivalents temps pleins en 2025 par rapport à 2024. La hausse du plafond d'emplois en LFI 2025 correspond en exécution à une création nette de postes de 1 799 ETP. Ainsi, si 577 AESH surnuméraires par rapport à la LFI 2025 ont été recrutés, à l'inverse 487 emplois d'enseignants du premier degré et 866 emplois d'enseignants du second degré ont été supprimés.

### Décomposition du schéma d'emploi par type de postes en 2025

(en ETP)

	Schéma d'emplois prévus dans le PLF 2025 initialement déposé	Schéma d'emplois retenu dans la LFI 2025	Schéma d'emplois réalisé en 2025
Enseignants du premier degré	-3815	0	-487
Enseignants du second degré	-220	0	-866
Enseignants stagiaires	20	20	523
Personnels d'encadrement	35,01	35,01	138
Personnels administratif, technique et de service	0	0	-9
Personnels éducatifs et médicaux sociaux	-20	-20	-34
Enseignants agricoles	0	0	-32,64
Personnels administratifs et techniques de l'enseignement agricole	0	0	-12,48
Accompagnants des élèves en situation de handicap	2000	2000	2577
<b>Total</b>	<b>-2000</b>	<b>2035,01</b>	<b>1798,88</b>

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette sous-exécution est donc en partie liée au manque d'attractivité de la filière enseignante, même si les difficultés de recrutement des enseignants s'atténuent ainsi légèrement en 2025 par rapport à 2024 et 2023. 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 %. 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 %.

Le rapporteur spécial regrette toutefois que la déprise démographique n'ait pas été prise en compte concernant l'évolution des effectifs. Il s'était prononcé lors du PLF 2025 en faveur de la suppression de 2 000 emplois d'enseignants, contre une suppression de 4 000 emplois proposée initialement, qui n'a pas été retenue dans le texte final. Il est ainsi regrettable que près de 1 800 emplois supplémentaires aient été créés en 2025, en période budgétaire contrainte, et alors que les effectifs scolaires ont diminué de 0,8 % entre 2024 et 2025. Le rapporteur spécial souhaite rappeler qu'une diminution raisonnée des effectifs d'enseignants est souhaitable, afin notamment d'orienter la dépense publique vers une revalorisation salariale de ces personnels, au-delà de l'effort nécessaire de maîtrise des comptes publics.

## 2. Une stagnation des salaires en 2025

L'augmentation des dépenses de personnel, faible, s'élevant à seulement 1,3 % entre 2024 et 2025, contre 8,3 % entre 2023 et 2024, est largement portée par l'évolution du glissement vieillesse-technicité, qui représente un surcoût de 407 millions d'euros.

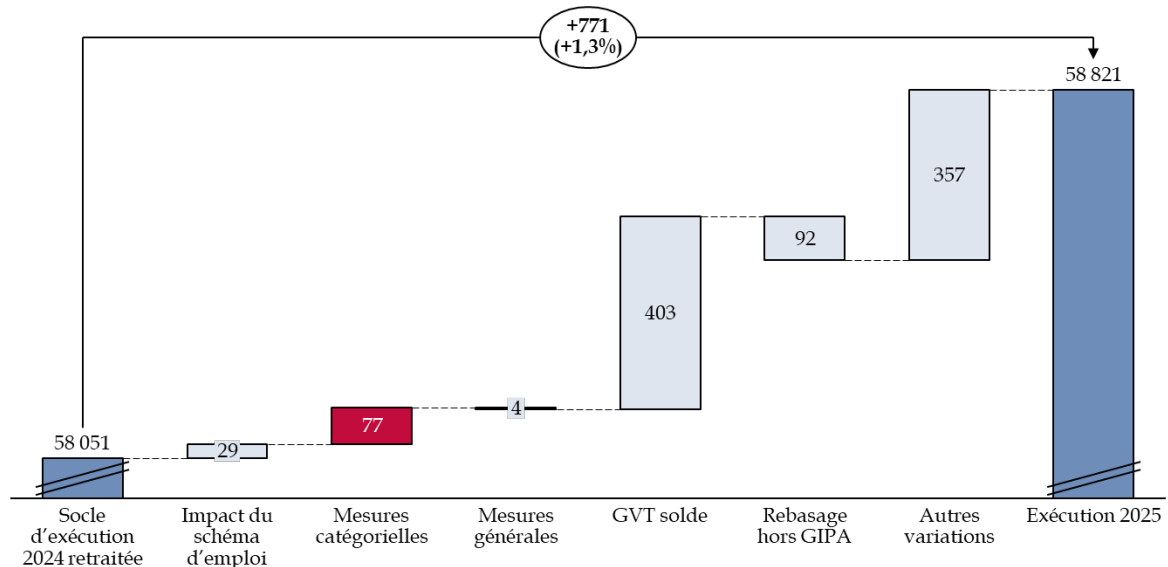
Elle est portée dans une moindre mesure par des mesures catégorielles, représentant un surcoût de 77 millions d'euros, qui intègrent à hauteur de 44,4 millions d'euros l'impact des mesures de revalorisation catégorielles décidées en 2024 en raison de la bascule des AESH et de la « CDIisation » des assistants d'éducation « AED » sur le titre 2.

En 2024, les mesures catégorielles représentaient à l'inverse un surcoût de 2,4 milliards d'euros, soit une hausse massive des dépenses salariales. Si ces revalorisations étaient bienvenues, le cadre budgétaire contraint ne permet malheureusement pas de poursuivre cette dynamique en 2025 en l'absence de marges d'économies dégagées par ailleurs.

Le passage des AESH du hors titre 2 au titre 2, achevé en 2025, représente un surcoût salarial de 307 millions d'euros, qui est inclus dans la ligne « Autres variations ».

## Facteurs d'évolution de la dépense de personnel en 2025

(en millions d'euros et en AE=CP)



GVT : glissement vieillesse-technicité. La contribution au CAS « Pensions » n'est pas prise en compte.

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

## B. UNE BUDGÉTISATION INITIALE NON CONFORME À LA PRÉVISION

### 1. Une sous-consommation des crédits liés à la formation, malgré l'amélioration de la prévision budgétaire en LFI 2026

Comme les années précédentes, **la sous-consommation des dépenses liées à la formation des enseignants** (action 4 du programme 140, action 10 du programme 141 et action 10 du programme 139) **s'élève à 1,192 milliard d'euros**. Cette sous-consommation des crédits consacrés à la formation des personnels est stable par rapport à 2024, mais elle a été multipliée par 12,5 depuis 2017.

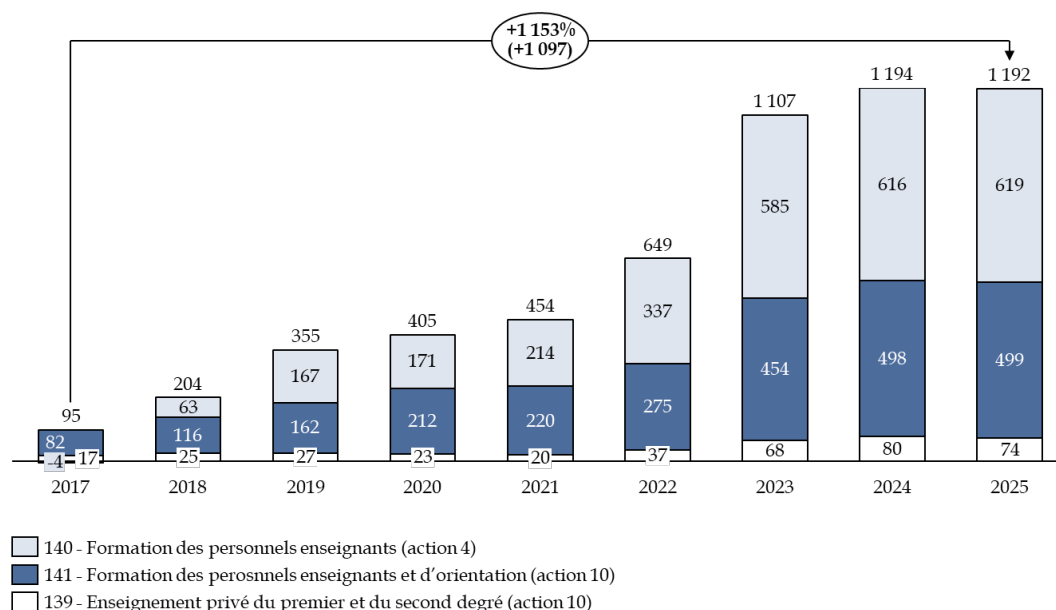
Comme le relève par ailleurs la Cour des comptes, les documents budgétaires ne permettent pas de distinguer entre les crédits destinés à la **formation initiale** des enseignants de ceux destinés à la **formation continue**, réduisant ainsi les capacités de suivi des moyens réellement engagés au regard des actions programmées lors de l'élaboration de la loi de finances. Dans le contexte de la **réforme de la formation initiale des enseignants annoncée en avril 2024 par le Président de la République et effective à la rentrée 2026**, l'absence d'une telle distinction est particulièrement préjudiciable.

Toutefois, les remarques répétées du rapporteur spécial, ainsi que de la Cour des comptes, ont permis d'améliorer la prévision budgétaire lors du PLF 2026. Ainsi, en 2026, seuls **807 millions d'euros** ont été prévus pour les

dépenses de formation, soit un niveau plus proche des 717 millions d'euros exécutés en 2025. Le rapporteur spécial salue une telle amélioration de la prévision budgétaire.

### Évolution de la sous-exécution des dépenses liées à la formation des enseignants entre 2017 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



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

## 2. Une budgétisation à revoir

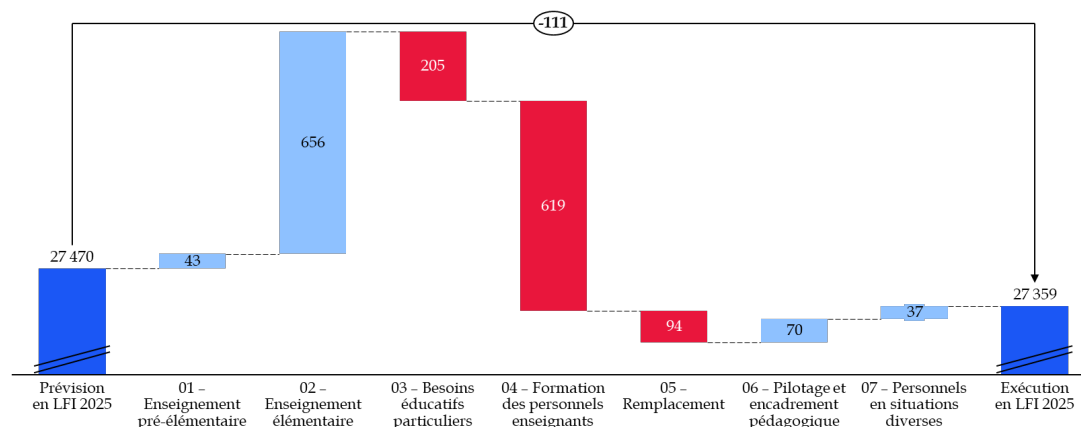
L'information dont dispose la représentation parlementaire sur la ventilation des crédits pour certaines actions au sein des programmes de la mission « Enseignement scolaire » est **insincère**. Le Parlement n'est ainsi pas en mesure de suivre, au stade de la LFI, la répartition de dépenses s'élevant à **9,7 milliards d'euros en AE et 9,6 milliards d'euros en CP**, soit près de 11 % des crédits de la mission. En effet, soit les crédits sont sur-consommés, soit ils sont-consommés sur les actions concernées. Des transferts sont opérés d'une action à l'autre, ce qui limite la lisibilité de la maquette budgétaire pour les Parlementaires.

Ainsi, au niveau du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », la sous-consommation des crédits s'élève à seulement 123,4 millions d'euros en AE et à 111,2 millions d'euros en CP. Toutefois, ce constat cache une disparité importante entre les actions composant le programme : ainsi les crédits de l'action 2 « Enseignement élémentaire » sont sur-exécutés à hauteur de **656 millions d'euros**, alors que les crédits consacrés à la formation des enseignants sont sous-consommés à hauteur de

**619 millions d'euros** et ceux consacrés aux personnels pour les élèves à « besoins éducatifs particuliers » de **205 millions d'euros**.

### Différence entre la prévision en LFI 2024 et l'exécution de certains programmes de la mission « Enseignement scolaire »

(en millions d'euros et en CP)

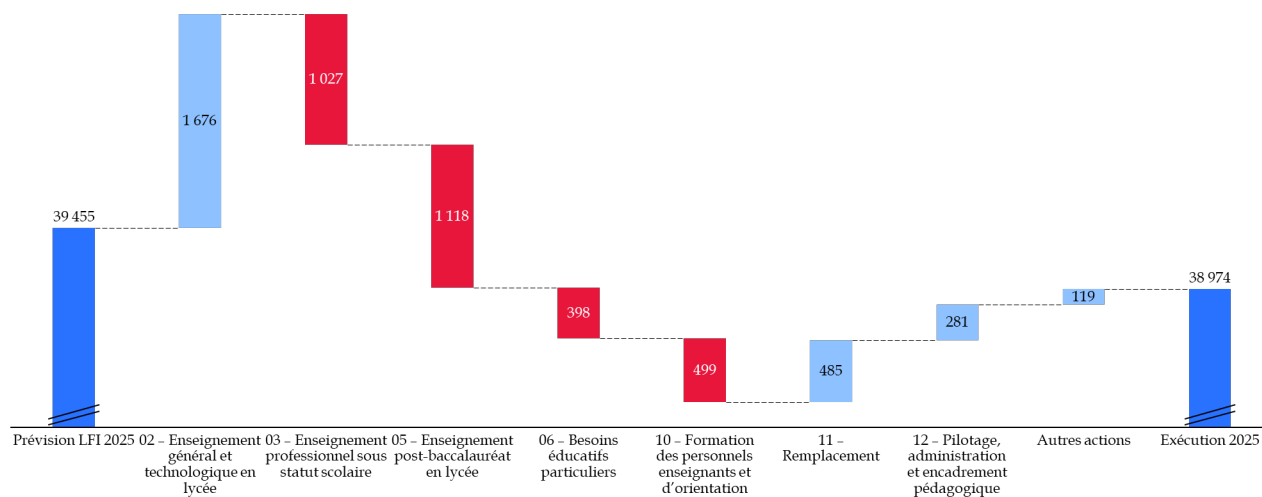


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

De même, au niveau du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », la sous-consommation des crédits s'élève à seulement 482,6 millions d'euros en AE et à 481,3 millions d'euros en CP. Hors contribution au CAS « Pensions », cette sous-consommation n'est toutefois que de 64,1 millions d'euros en AE et de 62,8 millions d'euros en CP.

### Différence entre la prévision en LFI 2025 et l'exécution du programme 141 « Enseignement scolaire du second degré »

(en millions d'euros et en CP)



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

Néanmoins, les crédits liés à l'action 2 « Enseignement général et technologique en lycée » ont été sur-exécutés de 1 676 millions d'euros et ceux liés à l'action 11 « Remplacement » de 485 millions d'euros. À l'inverse, les crédits de l'action 5 « Enseignement post-baccalauréat en lycée » ont été sous-exécutés de 1,03 milliard d'euros, ceux liés à l'action 3 « Enseignement post-baccalauréat en lycée » de 1 018 millions d'euros et ceux liés à l'action 6 « Besoins éducatifs particuliers », à hauteur de 398 millions d'euros. **Ainsi, au total, 5,9 milliards d'euros ont été exécutés sur des actions sans y avoir été imputés en LFI 2025.**

**Un tel niveau de disparité des niveaux de dépenses par rapport à la prévision initiale interroge d'une part sur la sincérité de la programmation budgétaire, et d'autre part sur la nécessité de telles dépenses.**

De telles disparités de consommation des crédits entre les actions d'un même programme se reproduisent année après année. **Elles doivent impérativement être corrigées au stade de la loi de finances pour permettre à la représentation nationale de voter sur des prévisions conformes à la réalité de l'exécution des dépenses.**

### ***C. UNE HAUSSE INCONTRÔLÉE DES DÉPENSES LIÉS À L'ÉCOLE INCLUSIVE***

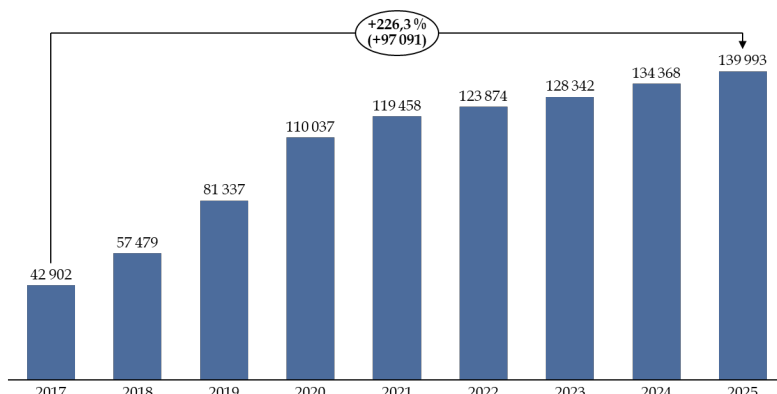
Le rapporteur spécial a réalisé un rapport<sup>1</sup> d'information sur l'école inclusive en mai 2026, dans lequel il émet des recommandations visant à garantir l'effectivité de l'accueil des élèves en situation de handicap en milieu ordinaire. En effet, le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire a été multiplié par 3 entre 2006 et 2024, ce qui montre l'importance de l'enjeu pour le ministère de l'éducation nationale.

Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont les prescriptrices d'aide adaptée à ces élèves, qui prend la majorité du temps la forme d'un **accompagnement humain par un AESH**. Les AESH interviennent désormais auprès de l'ensemble des élèves bénéficiant d'une prescription d'aide humaine. En conséquence, **les effectifs d'AESH ont été multipliés par 3,3 entre 2017 et 2025**, représentant le recrutement de 97 091 AESH supplémentaires, soit un effort financier conséquent consacré par l'État.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647 (2025-2026) déposé le 20 mai 2026 par M. Olivier Paccaud au nom de la commission des finances du Sénat.

### Évolution du nombre d'AESH entre 2017 et 2025



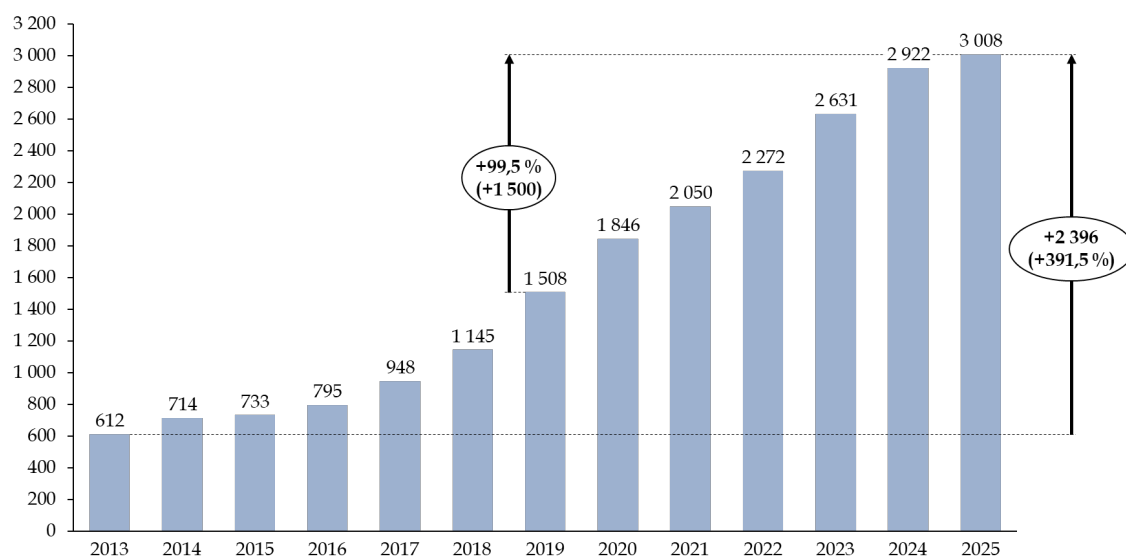
Note : il s'agit des effectifs physiques d'AESH, calculés en juin chaque année.

Source : commission des finances d'après les chiffres du ministère de l'éducation nationale

La mise en œuvre de l'école inclusive présente donc un **coût en hausse** pour les dépenses de la mission « Enseignement scolaire ». Les crédits alloués à l'action 3 « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap », ont ainsi augmenté de **3 % entre 2024 et 2025**, et s'élèvent à **3,01 milliards d'euros**. Ils ont été multipliés par deux depuis 2019.

### Évolution des crédits exécutés de l'action 3 « inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » entre 2013 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



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

La **soutenabilité budgétaire de la politique de l'école inclusive**, en hausse constante depuis huit ans, constitue un point d'attention pour le rapporteur spécial, d'autant qu'elle est liée aux prescriptions des MDPH, qui ne dépendent pas du ministère de l'éducation nationale. Il a d'ailleurs recommandé dans le rapport précité de permettre aux services de l'éducation nationale de décider du nombre d'heures d'accompagnement humain dont bénéficie un élève en situation de handicap, une fois le droit afférent ouvert par la MDPH.

S'agissant du statut des AESH, la Cour des comptes soulignait annuellement qu'un grand nombre d'emplois permanents d'AESH demeuraient non comptabilisés dans les plafonds d'emplois de la mission et relevaient des dépenses « hors T2 » du programme 230. Or, depuis la rentrée 2023, la **politique de transformation des contrats de droit public de trois ans, renouvelable une fois en contrat à durée indéterminée (CDI) pour les AESH** ayant plus de 6 ans d'ancienneté a conduit à **l'intégration massive d'AESH dans les plafonds d'emplois de la mission**. Cette évolution, achevée, est à saluer. Une **amélioration plus avancée des conditions de travail des AESH** demeure souhaitable, par exemple en leur proposant davantage de contrats à temps plein, en lien avec les collectivités territoriales.

#### Les recommandations du rapporteur spécial dans son rapport sur l'école inclusive

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

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

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

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

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

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

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

**Recommandation n° 8** : ne pas faire de la **hausse du nombre d'AESH** la réponse unique et absolue à la problématique de l'inclusion scolaire (*maisons départementales de l'autonomie, ministère de l'éducation nationale*).

**Recommandation n° 9** : mieux suivre le devenir scolaire et professionnel des élèves en situation de handicap, *via* le déploiement du **livret de parcours inclusif** (LPI) y compris dans le supérieur (*ministère de l'éducation nationale, ministère de l'enseignement supérieur*).