

BAISSE DÉMOGRAPHIQUE

COMMENT SAISIR
CETTE OPPORTUNITÉ HISTORIQUE
POUR L'ÉDUCATION ?



Autrices :

Céline Hein, UNICEF France

Marie-Caroline Missir, VersLeHaut

Contributeurs :

Christina Andriamiandrisoa, VersLeHaut

Vincent Cauquil, VersLeHaut

Directrices de la publication :

Adeline Hazan, **Marie-Caroline Missir**

Coordination éditoriale :

UNICEF France, VersLe Haut

Design graphique : **Cloé Lecarme**

Septembre 2026.

PERSONNES AUDITIONNÉES

Association des Maires de France :

- **Antoine Jouenne**, adjoint au maire de Châtillon (92) et co-président de la commission éducation.

- **Nelly Jacquemot**, responsable du département action sociale, éducation, culture.

- **Arnaud Brennetot**, Professeur de géographie à l'université de Rouen Normandie.

- **Éric Fardet**, Inspecteur générale de l'éducation, du sport et de la recherche,

- **Julien Grenet**, Directeur de recherche au CNRS, professeur à l'École d'économie de Paris et directeur adjoint de l'Institut des politiques publiques.

- **Gilles Halbout**, conseiller éducation, enseignement supérieur, recherche et innovation, Présidence de la République.

- **Cécile Laloux**, Ancienne conseillère éducation du Premier Ministre

- **Béatrice Laurent**, Secrétaire nationale, politiques éducatives, jeunesse, culture et enseignement supérieur, UNSA Education

- **Maxime Sbahi**, Directeur stratégique du Club Landoy, économiste et démographe, auteur de "*Les Balançoires vides*".

- **Franck Temporal**, enseignant chercheur chez Université Paris Cité, démographe.

- **Claude Thélot**, Ancien président de la Commission du débat national sur l'avenir de l'École.

Contribution écrite :

- **Alessandro Rosina**, professeur de démographie et de statistiques sociales à la faculté d'économie de l'université catholique de Milan.

REMERCIEMENTS

- **André Altmeyer**, Directeur général adjoint des Apprentis d'Auteuil.

- **François Germinet**, Professeur à CY Cergy Paris Université, Chaire prospective imaginaires et politiques publiques.

- **Éric Fardet**, Inspecteur générale de l'éducation, du sport et de la recherche.

- **Louisa Lombardi**, Experte en comparaison internationale en éducation, Université Paris-Cité.

- **Claude Thélot**, Ancien président de la Commission du débat national sur l'avenir de l'École.

- **Adrien Taquet**, Ancien Secrétaire d'État à l'enfance et aux familles.

- **Pierre Tapie**, Président de VersLeHaut et fondateur de Paxter.

- UNICEF France : **Ann Avril**, **Corentin Bailleul**, **Marie Caballina**, **Adeline Hazan**, **Lucile Grosjean**, **Louise Lambert-Muyard**, **Jodie Soret**, **Mina Stahl**.

- VersLeHaut : **Alexanne Bardet**, **Adelaïde Boutin-Chalony**, **Sarah Boucharbiah**, **Françoise Duchesne**, **Camille de Foucauld**, **Stéphan Lipiansky**.

Crédits photos : Couverture ©VersLeHaut Alexanne Bardet. **P.7. P.41.** ©UNICEF Annette Etges. **P.9. P.50.** ©UNICEF Anne-Sophie Nival. **P.10. P.44.** ©UNICEF Marielle Seznec. **P.17.** ©VersLeHaut Rayan Looto Ekila. **P.19. P.22. P.28. P.52.** ©VersLeHaut Alexanne Bardet. **P.21.** ©UNICEF Léa Schneider. **P.30.** ©UNICEF Cernius. **P.48.** ©UNICEF Hove Olesen. **P.5. P.59.** Droits réservés.

Liste des personnes auditionnées	p. 2
Remerciements	p. 2
Préface : Claude Thélot	p. 4



Face à la baisse démographique, l'urgence d'un nouveau pacte d'investissement éducatif

p. 6

Que sait-on de ce qui se passe en France ?

- 2.1 La diminution des effectifs scolaires est massive mais elle impacte inégalement les territoires
- 2.2 Comment expliquer le déclin progressif depuis les années 2010 ?
- 2.3 Une déprise démographique inscrite dans le temps long
- 2.4 La baisse démographique face à quatre particularités du modèle éducatif français

p. 13

p. 16

p. 18

p. 20



Quel coût de l'inaction en éducation ?

- 3.1 L'inaction aurait un coût pour l'état p. 26
- 3.2 L'inaction reviendrait à renoncer à de fortes retombées économiques escomptées par l'investissement p. 27
- 3.3 L'inaction priverait également la société des retombées générées par l'éducation en matière de cohésion sociale p. 29
- 3.4 L'inaction risquerait d'accentuer les conséquences mécaniques de la baisse démographique sur la mixité scolaire p. 30

Construire le pacte d'investissement pour l'éducation : comment réinvestir la marge budgétaire ?

- 4.1 Orienter les investissements à long terme : nos 5 grands principes p. 32
- 4.2 Sur quelle base budgétaire peut-on se projeter ? p. 34
- 4.3 Scénarios : quelles composantes du nouveau pacte d'investissement pour l'éducation ? p. 36

Scénario 1 : Miser sur le renforcement de l'école primaire et du collège p. 41

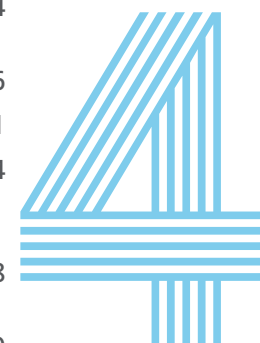
Scénario 2 : Miser sur la lutte contre la grande difficulté scolaire p. 44

Scénario 3 : Miser sur l'aménagement du territoire, en permettant aux académies d'aménager localement l'offre scolaire en fonction des réalités territoriales p. 48

Scénario 4 : Miser sur la formation continue intensive des enseignants, et inciter ces derniers à travailler autrement p. 50

Scénario 5 : Miser sur la réduction de la taille des classes p. 52

- 4.4 12 Recommandations générales p. 54



Postface : Adrien Taquet

p. 58

UNICEF France et VersLeHaut se sont associées pour élaborer ce rapport sur les conséquences politiques à tirer dans notre système éducatif de la forte baisse démographique des dix prochaines années. J'indique tout de suite que c'est un excellent travail qui mérite d'être largement lu et médité par nos experts, nos politiques et nos financiers. Et pas seulement lu et médité, mais appliqué.

L'axe central de leur réflexion, que je partage, est que cette baisse est une chance peut-être unique qu'il faut absolument saisir. Vu nos résultats scolaires en effet, rien ne serait plus irresponsable que de répercuter automatiquement dans une baisse des moyens la baisse à venir du nombre d'élèves. Il faut au contraire profiter de la marge de manœuvre que procure cette baisse pour améliorer notre École.

En réalité, la marge de manœuvre a deux sources. La première, qui dépend des deux ministères, Éducation et Finances, et du Parlement vient, à travers la discussion budgétaire, de la baisse démographique. C'est elle que les autrices mettent en avant et quantifient, en allant très loin puisqu'elles proposent que tout l'effet de la baisse démographique reste dans la sphère éducative. On pourrait avoir une position différente : après tout, l'état de nos finances publiques pourrait justifier qu'une partie des moyens dégagés par la baisse démographique serve à la réduction de notre déficit public. Mais les autrices arguent que tout utiliser pour l'École représente un investissement beaucoup plus profitable pour notre société.

C'est sans doute vrai à long terme, si on accompagne cette manne d'une condition très ferme : il faut qu'elle permette au système éducatif de travailler autrement, de telle sorte que ses résultats s'améliorent.

La seconde source, purement interne au ministère de l'Éducation, résulte notamment des départs en retraite, dans l'exacte mesure où les postes ainsi libérés ne sont pas tous remplacés sur place mais le sont dans un autre établissement en fonction des priorités que l'on se donne. Les autrices n'ignorent pas cette seconde source de marge, mais faute de projections à long terme des départs en retraite, faute aussi de savoir chiffrer l'ampleur socialement possible du non-remplacement poste par poste au profit de la politique souhaitée, elles la citent de façon qualitative et n'en tiennent pas compte dans leurs réflexions sur les mesures qu'elles proposent. En ce sens, en ne retenant que la marge démographique dans leurs calculs, les autrices raisonnent sur une sorte de minimum de la marge disponible.

À quoi affecter cette marge ? Quelles priorités retenir ?

Les autrices ne se mettent pas à la place du ministre ou des élus. C'est à eux qu'appartiennent l'honneur, la responsabilité et, pour tout dire, la charge de choisir, c'est-à-dire de définir la politique souhaitable. Mais les éléments que le rapport leur fournit ici, avec beaucoup d'ampleur et de précision, sont très riches :



Claude Thélot

Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes
Ancien président de la Commission du débat
national sur l'avenir de l'École

- Il énonce quelques principes généraux qu'il juge indispensable de respecter ;
- Il propose nombre de mesures concrètes, dont il s'efforce – et c'est un élément précieux – d'estimer le coût ; elles sont structurées en "scénarios", non pas pour suggérer de choisir un scénario plutôt que l'autre car ils ne me semblent pas exclusifs l'un de l'autre, mais plutôt pour mettre en perspective chaque mesure en montrant qu'avec certaines autres elle présente une forme de cohérence ;
- Il formule enfin des recommandations générales auxquelles il est particulièrement attaché et qui devraient encadrer en quelque sorte, ou accompagner les mesures retenues.

Je privilégierais personnellement, parmi ce vaste ensemble, un principe, trois mesures et une recommandation générale.

Le principe, je l'ai déjà cité, c'est le deuxième principe du rapport : les moyens supplémentaires accordés à l'École doivent être indissolublement liés au fait, pour cette dernière, de travailler autrement, ceci pour accroître sensiblement la réussite de tous les élèves – et notamment de ceux qui sont en difficulté.

Trois mesures. D'abord, comme les autrices le suggèrent, refonder le pacte enseignant, en étendant les actions qui en relèvent et en lui accordant plus de moyens. Ensuite, développer le dédoublement des classes en éducation prioritaire (je suggérerais personnellement d'étendre ce dispositif au CM1, au CM2 et à la sixième).

Enfin, et cette troisième mesure est déjà enclenchée par le ministère de l'Éducation, faire face, avec les collectivités territoriales et en inventant des formes nouvelles d'organisation, à la désertification scolaire que la baisse démographique menace de provoquer en milieu rural.

Une recommandation générale, enfin : tout faire pour rendre le métier d'enseignant plus attractif. Car la réussite de l'École dans notre pays dépend avant tout des professeurs, de leur qualité, de leur engagement, de leur volonté de faire réussir tous les élèves. Il faut donc, en particulier, absolument les aider et les accompagner davantage, concrètement et régulièrement, tout au long de leur carrière.

Les armoires sont pleines de rapports, y compris bons, qui ont peu ou n'ont pas servi. Que celui-ci ne les rejoigne pas, c'est ce que je lui souhaite : sa qualité et la circonstance historique que nous vivons le justifient. Qu'il serve abondamment, et ce dès les deux premières grandes occasions qui s'offrent à nous : lors de la discussion budgétaire de cet automne, d'abord, de la campagne présidentielle, ensuite, dont, une fois n'est pas coutume, l'éducation pourrait être un thème majeur. Ainsi serait réaffirmée et amplifiée la priorité que notre société entend consacrer à notre jeunesse à travers l'investissement éducatif qu'elle lui consent.



FACE À LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE, L'URGENCE D'UN NOUVEAU PACTE D'INVESTISSEMENT ÉDUCATIF

« Nous connaissons une chute démographique comme jamais notre pays n'en a connu dans son histoire », alertait en mars Édouard Geffray, ministre de l'Éducation nationale¹. De fait, la France enregistre en 2025, de manière inédite depuis la Seconde Guerre mondiale, un solde naturel négatif. Les chiffres rendus publics au printemps, pour la première fois, par les services du Ministère donnent la mesure de ce tournant : à la rentrée 2035, la France aura perdu 1,7 million d'élèves par rapport à la rentrée 2025².

Cette baisse démographique accélérée bouscule l'imaginaire collectif et, singulièrement, celui de l'école. Associée à un risque de déclin et de perte de puissance, la question démographique reste peu abordée dans le débat public : elle est aujourd'hui peu appréhendée par les décideurs politiques, y compris en cette période de campagne présidentielle. Comme le souligne Arnaud Brennetot, professeur de géographie à l'Université de Rouen Normandie, la **"reconnaissance du déclin démographique est difficile car elle cadre mal avec les idées de progrès, de développement et l'espoir d'amélioration des choses"**³.

Elle rompt en outre avec le récit - trompeur, comme nous le verrons - d'une massification scolaire continue à l'œuvre depuis la III^e République, c'est-à-dire d'une augmentation durable du nombre d'élèves scolarisés, en valeur absolue comme en proportion d'une classe d'âge. Ce récit irrigue encore notre rapport collectif à l'école et continue de déterminer le fonctionnement du système éducatif ainsi que la culture professionnelle de ses acteurs. Les classes et l'architecture scolaire sont pensées pour accueillir toujours plus d'élèves, le système s'organise pour orienter le plus grand nombre d'élèves vers un ensei-

gnement supérieur considéré comme saturé, et la mécanique budgétaire repose sur un volant de postes et de moyens calculé en fonction des effectifs, définissant la carte scolaire. L'aménagement du territoire associe même la plus petite entité locale, la commune, à la présence d'une école au point qu'un même bâtiment pouvait autrefois abriter l'école communale et la mairie.

UN POINT DE BASCULE SYMBOLIQUE ET DES OPPORTUNITÉS INÉDITES

La rupture que nous vivons constitue donc un point de bascule symbolique pour l'école, dont les effets sont très concrets. **Mais elle ouvre aussi une période d'opportunités inédites en termes de capacité d'investissement dans la qualité de notre système éducatif.** Ce sont ces opportunités que ce rapport se propose d'analyser et de détailler, afin que cette baisse ne soit ni subie ni ignorée, mais pleinement appréhendée, dans toutes ses dimensions, par les décideurs publics. Si le nombre d'élèves chute en effet de manière continue au cours des dix prochaines années, des marges budgétaires importantes seront mécanique-

1. R. David, "Enseignement : la baisse démographique suffit-elle à justifier les fermetures de classes ?", Public Sénat.

2. DEPP, "Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035", avril 2026.

3. "Sur la carte scolaire, un changement de méthode est devenu inévitable", interview publiée par VersLeHaut, juillet 2026.



ment dégagées pour l'Éducation nationale, premier budget de l'État, estimées à plus de 5 milliards d'euros à horizon 2035. Dans un contexte de déficit budgétaire criant, la tentation sera forte de restituer tout ou partie de cette marge à la résorption du déficit public. Si nous ne nions pas la nécessité de résorber la dette française, nous défendons dans ce rapport un choix stratégique au moins aussi crucial pour l'avenir de notre pays : **conserver l'intégralité de cette marge pour investir dans la qualité du système éducatif, en identifiant les mesures offrant le meilleur rendement.**

Cette position repose sur un constat et une conviction. Le constat, d'abord : celui de la dégradation de la qualité de notre système éducatif et de son incapacité actuelle à lutter contre les inégalités et garantir à chaque enfant la réalisation de ses droits. La conviction, ensuite : celle de l'impératif et de l'urgence d'agir, en fonctionnant autrement. **La période dans laquelle nous entrons offre une opportunité historique de porter une vision politique volontariste et ambitieuse, porteuse de réformes structurelles,** et de refuser les effets de "stop and go" qui ont caractérisé les politiques éducatives des dernières années. Cette opportunité, reflétant un effort de toute

la société sur de nouvelles bases, doit se décliner dans une logique d'investissement pluriannuel que nous qualifions de "pacte d'investissement pour l'éducation".

Un débat en partie différé par la question des fermetures de classe

Amorcé depuis dix ans, le débat public sur la baisse démographique a été longtemps confisqué par les polémiques sur les ouvertures et fermetures de classes et d'écoles, notamment en zones rurales. Ce débat s'est superposé à la question du retrait de l'État et des services publics de certains territoires et notamment ceux les plus éloignés des métropoles, qui atteint son paroxysme au moment de la crise des gilets jaunes en 2019. Les tensions récurrentes entre État et maires autour des fermetures de classe ont conduit à un protocole d'accord entre le Ministère de l'Éducation nationale et l'Association des Maires de France, en avril 2025⁴.

Difficile dans ce contexte, et en l'absence - jusqu'à ce printemps - de statistiques consolidées et publiques pour éclairer la décision publique, de conduire une stratégie de long terme pour le système éducatif et de penser

4. Protocole d'accord entre le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, la ministre des Sports, de la Jeunesse et de la Vie Associative et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, avril 2025.

la refondation de l'école à l'aune de la baisse démographique. À ces difficultés, s'ajoute un imaginaire très puissant nourri par le cinéma (pensons au succès du documentaire "Être et Avoir" sorti en 2002), la télévision (à l'instar de la série "L'Instit", diffusée dans les années 90) ou la littérature, valorisant la petite école communale et la classe unique.

En réponse à ces défis, l'État a commencé depuis le printemps 2026 à amorcer certaines mesures, ou à annoncer certaines intentions qui seront partiellement abordées dans ce rapport. Par exemple, nous n'aborderons qu'à la marge la très politique question de la construction de la carte scolaire, qui fait l'objet d'une expérimentation lancée à la rentrée 2026 dans 18 départements⁵, ou la notion de "dividende démographique"⁶, annoncée en juillet 2026 par le Premier Ministre Sébastien Lecornu mais dont les contours ne sont pas encore très précis. Ce rapport propose de se concentrer sur les choix budgétaires qui pourront être défendus pour investir davantage dans la qualité du système éducatif, dans la logique du pacte d'investissement pour l'éducation.

Pourquoi est-ce urgent d'agir ?

La baisse démographique coïncide avec un échec persistant de l'école à assurer la réussite de tous ses élèves, dans un contexte de déterminisme social et géographique marqué que les politiques d'égalité des chances, à commencer par l'éducation prioritaire, ne sont pas parvenues à corriger. **L'école ne joue plus son rôle d'ascenseur social, pourtant central dans le pacte républicain.**

Les résultats de la France au Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA 2025) sont à cet égard un signal d'alerte, avec une baisse importante des performances

UNE DOUBLE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET NUMÉRIQUE

scolaires⁷. Depuis 2015, la part d'élèves en difficulté a augmenté de +12 points en mathématiques, de +11 points en lecture, de +4 points en sciences. Ainsi, entre 2015 et 2025, l'écart de performance en sciences entre les 25 % d'élèves les plus favorisés sur le plan socio-économique et les 25 % les plus défavorisés s'est réduit en France. Sur cette même période, les résultats ont baissé parmi les élèves favorisés, tandis qu'ils sont restés stables parmi les élèves défavorisés. L'INSEE corrobore ce constat d'une inégalité fondée sur l'origine sociale, présente dès l'entrée en maternelle et qui s'accroît tout au long de la scolarité⁸.

Ces résultats, à la fois insuffisants en termes d'efficacité et d'équité, se superposent à une ségrégation scolaire marquée et croissante (voir partie 3 du rapport), ainsi qu'à un taux de pauvreté infantile le plus élevé depuis 1996 : 21,9 % des enfants vivent sous le seuil de pauvreté en France, soit près de trois millions de mineurs⁹. L'école fait par ailleurs défaut à son rôle de garantir le bien-être de ses élèves : seule la moitié des collégiens et lycéens présentent un bon niveau de bien-être mental¹⁰, 26,9 % des élèves déclarent n'avoir aucun adulte de confiance dans leur établissement, et 10,4 % déclarent être victimes de harcèlement¹¹.

En plus de ce problème structurel, l'école se heurte à une accumulation d'enjeux nouveaux nécessitant de développer des marges de manœuvre budgétaires pour y faire face. La qualité du système éducatif est une condition pour relever les défis liés "la double transition écologique et numérique"¹². L'utilisation

5. "É. Geffray lance une expérimentation inédite sur la démographie scolaire dans 18 départements", avril 2026. Ministère de l'Éducation nationale.

6. Budget 2027 : S. Lecornu juge le niveau de la dette et du déficit de la France "préoccupant, grave même", LeMonde, juillet 2026.

7. Résultats PISA 2025 (Volume I et II) - Notes pays : France.

8. "Inégalités sociales dans l'enseignement scolaire", France, portrait social, INSEE, 2025.

9. INSEE, Pauvreté selon l'âge et le seuil: Données annuelles de 1996 à 2024, 2026.

10. "La santé mentale et le bien-être des collégiens et lycéens en France hexagonale", EnCLASS, 2024.

11. "La jeunesse à bonne école ?", Consultation nationale UNICEF France 2021.

12. V. Barde et B. Leclair, "La performance du système éducatif en France : quels enjeux économiques ?", Direction générale du Trésor, N°377, décembre 2025.



grandissante de l'IA pousse l'État à mobiliser le numérique : formation et utilisation de l'IA, éducation aux médias et à l'information, éducation à la protection des données personnelles des élèves. En parallèle, le réchauffement climatique et les vagues toujours plus fréquentes de canicule nécessitent une adaptation du bâti scolaire, chiffrée par Edurenov à 40 milliards d'euros¹³.

Les défis en termes de qualité de l'éducation sont donc nombreux (efficacité, équité, santé mentale, nouveaux enjeux liés à l'IA et au changement climatique), et nécessitent une marge de manœuvre budgétaire, ce qui n'a rien d'évident, de prime abord, dans le contexte actuel.

Malgré la contrainte budgétaire, l'État rappelé à ses engagements éducatifs

Le contexte budgétaire reste marqué par une forte tension sur les finances publiques. La dette publique s'établit à 3 536,1 milliards d'euros, soit 117,5 % du PIB à la fin du premier trimestre 2026, contre 97,9 % du PIB en 2019, avant la pandémie de Covid-19¹⁴. La charge de la dette pèse également lourd : elle représente en 2025 environ 55 milliards d'euros en comptabilité générale de l'État, soit 9,5 % du budget de l'État selon la Banque de France. Elle a doublé en volume depuis

2020, et devrait continuer d'augmenter dans les années à venir¹⁵.

Cette tension sur les finances publiques françaises fait écho à une crise plus large du financement de l'éducation dans le monde, mettant en péril l'atteinte de l'Objectif de Développement Durable 4 sur l'éducation pour tous : l'aide internationale à l'éducation devrait chuter de 3,2 milliards de dollars d'ici la fin 2026, soit une baisse de 24 %, et 6 millions d'enfants supplémentaires dans le monde risquent de se retrouver hors de l'école d'ici la fin de 2026 - 30 % d'entre eux dans des contextes humanitaires. Cela équivaldrait à vider de leurs élèves l'ensemble des écoles primaires d'Allemagne et d'Italie réunies¹⁶.

Pour autant, ce contexte budgétaire contraint ne peut se traduire par l'inaction, tant le coût économique et social de cette inaction serait élevé pour l'État. Cette opportunité d'investir n'est pas seulement souhaitable : elle est aussi, pour l'État, une obligation découlant du droit international. Le droit à l'éducation de chaque enfant est en effet garanti par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), ratifiée par la France, à travers deux articles complémentaires : l'article 28, qui porte l'égal accès de toutes et tous à l'éducation, et l'article 29, qui en précise les finalités et s'attache à la qualité des apprentissages,

13. F. Demarcq, Rapport sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE), rapport n° 2019/26/CGE/SG, 26 février 2020.

14. INSEE, Informations Rapides · 25 juin 2026 · n° 158.

15. Le chiffre renvoie à : Rapport sur la dette des administrations publiques, annexe au Projet de loi de finances pour 2025, Assemblée nationale, XVII^e législature, octobre 2024.

16. "Education aid cuts: A broken promise to children", UNICEF, septembre 2025.



impliquant une réponse adéquate aux besoins spécifiques de chaque élève.

Il en va de la justice sociale autant que de la justice intergénérationnelle.

En 2023, le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies recommandait déjà à la France, dans son rapport final, d'adopter des mesures urgentes pour renforcer l'accès à une éducation inclusive et de qualité, avec une attention particulière portée aux enfants en situation de vulnérabilité - enfants roms, mineurs non accompagnés, enfants vivant en habitat précaire ou dans les Outre-mer, notamment à Mayotte et en Guyane¹⁷. Trois ans après ce constat, les inégalités d'accès et de réussite éducatives persistent, et les écarts continuent de se creuser pour les élèves les plus vulnérables. La baisse démographique ne doit donc pas être lue comme une simple opportunité budgétaire : elle est le levier qui permettra à la France de tenir enfin les engagements qu'elle a pris. C'est là tout l'enjeu du choix qui s'offre aujourd'hui aux décideurs publics : investir cette marge dans la qualité du système éducatif plutôt que la voir absorbée par la résorption du déficit. Résorber le déficit est une nécessité, mais ne doit pas peser sur les générations futures. Mais il ne serait ni juste ni responsable de le faire au détriment de leur éducation.

Pourquoi la transformation de l'école française passe-t-elle nécessairement par un investissement budgétaire ?

Cette obligation internationale trouve sa traduction en droit interne. Face à la superposition de défis auxquels l'école est confrontée, une réforme législative ou réglementaire du Code de l'éducation pourrait sembler s'imposer. Ce rapport entend pourtant montrer que si des ajustements législatifs et réglementaires peuvent, dans un second temps, renforcer l'offre éducative, le droit français impose déjà à l'État les moyens de faire réussir chaque élève : **l'urgence n'est donc pas de légiférer, mais d'investir.**

Des dépenses par élève et des salaires enseignants plus faibles que dans les autres pays de l'OCDE

En France, la dépense par élève est inférieure à la moyenne de l'OCDE. Notre pays se distingue par un sous-investissement marqué dans le premier degré : 13 % de dépenses en moins que la moyenne de l'OCDE pour les élèves de l'école élémentaire, 5 % de moins

17. Comité des droits de l'enfant. Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques (CRC/C/FRA/CO/6-7), Nations Unies, 2023.

pour les collégiens, mais 24 % de plus pour les lycéens. La part des dépenses publiques consacrée à l'éducation a par ailleurs reculé en moyenne dans l'OCDE, passant de 10,9 % des budgets publics en 2015 à 10,1 % en 2022. La France ne fait pas exception : sur la même période, la part des dépenses publiques dédiée à l'éducation est passée de 8,3 % à 8,0 %.

Les enseignants français sont nettement moins bien rémunérés que leurs homologues de l'OCDE : l'écart se creuse dans le temps et il est plus marqué qu'ailleurs pour un niveau de qualification équivalent. En 2024, le salaire des enseignants est inférieur de 26 % (premier degré) et 18 % (collège) à celui des actifs à temps plein diplômés du supérieur, contre un écart moyen de seulement 17 % et 13 % dans l'ensemble de l'OCDE. Cette situation ne s'améliore pas avec le temps : entre 2015 et 2024, les salaires statutaires des enseignants débutants n'ont progressé que de 8 % en France, contre 16 à 17 % en moyenne dans l'OCDE, tandis que les enseignants expérimentés ont vu leur rémunération quasiment stagner sur la période, là où la moyenne internationale enregistrait des hausses de 4 à 6 %¹⁸.

Le système éducatif français est régi par un cadre juridique unifié, consacrant le droit à l'éducation

Le Code de l'éducation français se distingue par son architecture juridique et par sa conception centralisée de la gouvernance éducative. Contrairement aux autres pays à hauts revenus, qui s'appuient généralement sur une pluralité de lois, de règlements et de normes territoriales, la France dispose d'un code unique, exhaustif et national. Même si les mouvements de déconcentration et de décentralisation ont progressivement accru les compétences éducatives des collectivités territoriales et des établissements, **le Code de l'éducation affirme, dans sa rédaction,**

le droit à l'éducation comme principe fondamental. Conformément aux engagements internationaux de la France, notamment au titre de la CIDE, il reconnaît - dès ses premiers articles¹⁹ - le droit à l'éducation pour chacun, et encadre les garanties nécessaires à sa mise en œuvre et les obligations de la puissance publique.

L'article L. 122-1-1 institue en particulier une obligation de moyens pour les pouvoirs publics. Son premier alinéa dispose que **"la scolarité obligatoire doit garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture"**. Le terme "garantir" mérite d'être souligné : le législateur impose ainsi aux pouvoirs publics de mettre en œuvre les conditions permettant à chaque élève d'acquiescer ce socle commun, sans pour autant lui imposer d'obligation de résultat. Cet article²⁰ contraint donc la puissance publique à fournir les moyens et les ressources nécessaires à la réussite de chaque élève.

Objet, destinataires et méthode

Cette étude s'adresse en priorité aux décideurs publics appelés à définir les orientations de la politique éducative au cours de la prochaine décennie : Gouvernement, Parlement, administrations centrales, rectorats, collectivités territoriales, mais également aux organisations représentatives des personnels, aux acteurs associatifs et à l'ensemble des partenaires de l'École. **Son ambition est de contribuer au débat public en proposant un cadre d'analyse et des outils d'aide à la décision face aux conséquences de la baisse démographique.**

Le rapport est organisé en quatre parties complémentaires. La première partie introductive établit un diagnostic de la transition démographique et de ses conséquences sur le système éducatif. La deuxième quantifie les marges budgétaires susceptibles d'être dégagées par

18. Regards sur l'éducation 2025 : Indicateurs de l'OCDE, OCDE, 2025.

19. Article L111-1 du Code de l'éducation.

20. Article L122-1-1, modifié par la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013, article 13 (LOI n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République).

la baisse des effectifs d'élèves et les départs en retraite des enseignants entre 2026 et 2035. La troisième identifie les principaux défis auxquels ces ressources pourraient répondre, en mobilisant les enseignements de la recherche et les comparaisons internationales. Enfin, la quatrième propose plusieurs scénarios de réinvestissement du "dividende démographique", avant de formuler des recommandations destinées à inscrire ces choix dans une stratégie de long terme.

La démarche retenue repose sur une approche prospective et pluridisciplinaire, nourrie par des auditions d'experts. Elle croise l'analyse des données démographiques, budgétaires et administratives pro-

duites notamment par le ministère de l'Éducation nationale, la DEPP, l'INSEE et l'OCDE, avec une revue de la littérature scientifique nationale et internationale portant sur l'efficacité des politiques éducatives et le rendement social des investissements publics en éducation. **Les scénarios présentés ne constituent pas des propositions exclusives, mais des exercices de modélisation permettant d'éclairer les arbitrages publics à partir d'une même enveloppe budgétaire.** Ils visent à montrer que la baisse démographique ouvre un éventail de choix politiques, dont les conséquences en matière d'équité, de qualité des apprentissages et d'organisation du système éducatif peuvent désormais être anticipées.



Précision méthodologique : un champ d'étude circonscrit à l'enseignement public

Le choc démographique interroge également les équilibres entre l'État et l'enseignement privé sous contrat, sujet particulièrement sensible dans le débat public.

Depuis une trentaine d'années, la répartition des moyens repose sur la règle dite du « 80-20 », selon laquelle environ 80 % des postes d'enseignants sont attribués au secteur public et 20 % au secteur privé sous contrat. Si cette règle a longtemps permis de préserver un équilibre, la baisse des effectifs scolaires en révèle aujourd'hui les limites.

Comme l'a montré l'Institut des politiques publiques (IPP) dans sa note consacrée aux conséquences de la baisse démographique dans l'académie de Paris, le recul des effectifs ne se répartit pas de manière homogène entre les deux secteurs. Faute d'un ajustement symétrique des capacités d'accueil, l'enseignement privé tend à maintenir ses effectifs tandis que l'enseignement public absorbe l'essentiel de la baisse. Il en résulte une augmentation mécanique de la part du privé dans la scolarisation, susceptible d'accentuer les phénomènes de ségrégation sociale et scolaire, l'enseignement privé accueillant en moyenne une proportion plus élevée d'élèves issus des catégories sociales favorisées²¹.

Cette évolution appelle, à notre sens, une réflexion sur les modalités du contrat entre l'État et l'enseignement privé. Sans remettre en cause les principes de la loi Debré, il paraît nécessaire de réexaminer les critères de répartition des moyens afin de mieux les articuler avec les objectifs de mixité sociale et scolaire. L'objectif n'est pas d'opposer enseignement public et privé sous contrat, qui contribuent tous deux à la mission éducative nationale, mais de veiller à ce que la baisse démographique ne produise pas d'effets non souhaités en matière de mixité sociale et scolaire et n'accentuent des déséquilibres déjà existants. Les ressources publiques pourraient ainsi être davantage conditionnées à la contribution effective des établissements privés à ces objectifs.

Le présent rapport fait toutefois le choix de circonscrire son analyse au seul enseignement public. Les estimations des effets de la baisse démographique, ainsi que les marges de manœuvre budgétaires qu'elle est susceptible de dégager, sont donc établies à partir des seules données du secteur public. Les enjeux propres à l'enseignement privé sous contrat, qui relèvent d'arbitrages politiques spécifiques, seront toutefois abordés dans les recommandations générales.

21. "Baisse démographique et dynamiques public-privé : vers une ségrégation scolaire accrue dans les grandes villes ?", IPP, mars 2026.



QUE SAIT-ON DE CE QUI SE PASSE EN FRANCE ?

2.1 La diminution des effectifs scolaires est massive mais elle impacte inégalement les territoires.

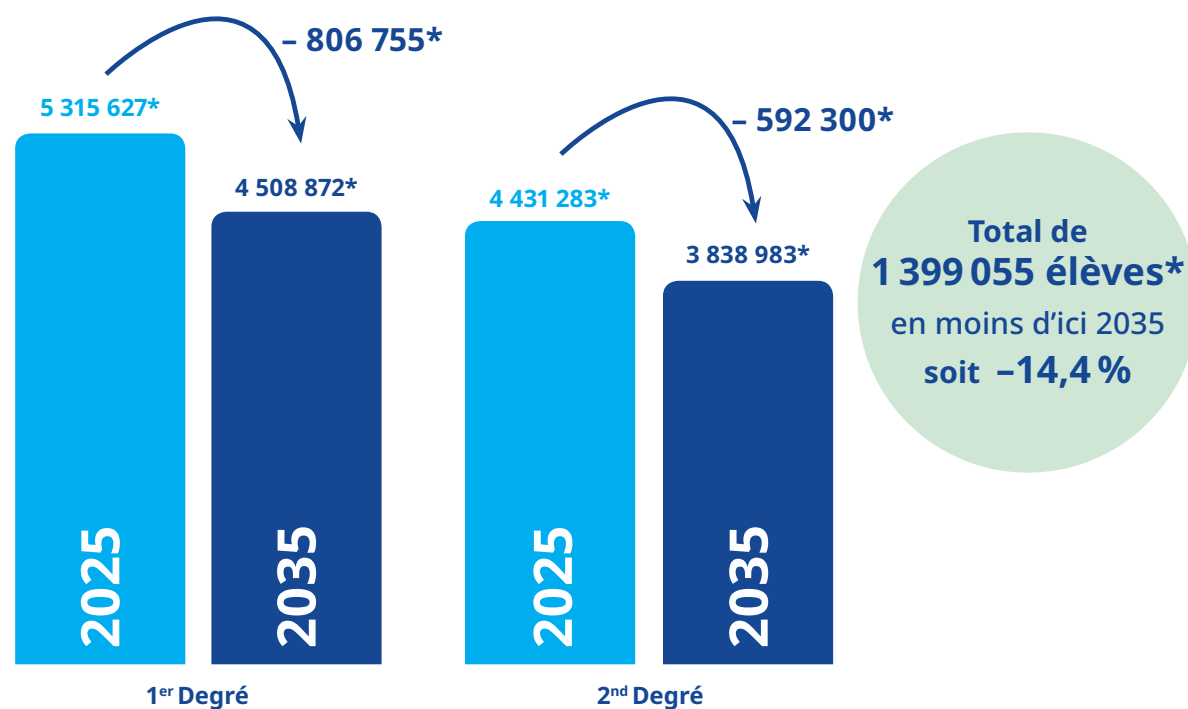
Une baisse de 14,4 % à horizon 2035, par rapport à la population scolaire actuelle, dans le secteur public.

L'étude de la Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance (DEPP) d'avril 2026 cartographie pour la première fois, au niveau national, la baisse des effectifs

d'élèves, et propose une grille de lecture par territoire (national, académique et départemental)²². La suite de l'analyse porte sur les données du secteur public publiées dans cette étude.

Parmi les différents scénarios proposés par le service statistique du Ministère, le présent

FIGURE 1 :
Évolution des effectifs d'élèves des premier et second degrés de l'enseignement public à horizon 2035, selon le scénario dit "intermédiaire"



*Nombre d'élèves dans l'enseignement public

Source : DEPP 2026

22. P. André, M. Barhoumi, N. Miconnet et P. Serre "Projections d'effectifs scolaires à horizon 2035." Note d'Information n° 26-09, DEPP, 2026.

rapport prendra comme référence le scénario dit "intermédiaire", dans lequel la baisse de l'indicateur conjoncturel de fécondité se poursuit d'une manière linéaire pour atteindre 1,5 enfant par femme en 2030 (soit -0,8 % par an en moyenne, un rythme plus modéré que les années précédentes). Dans ce scénario, la baisse des effectifs est mécaniquement enclenchée par la baisse des naissances : ainsi, le préélémentaire participe au recul en début de période, puis l'élémentaire, le collège et enfin les lycées généraux et technologiques.

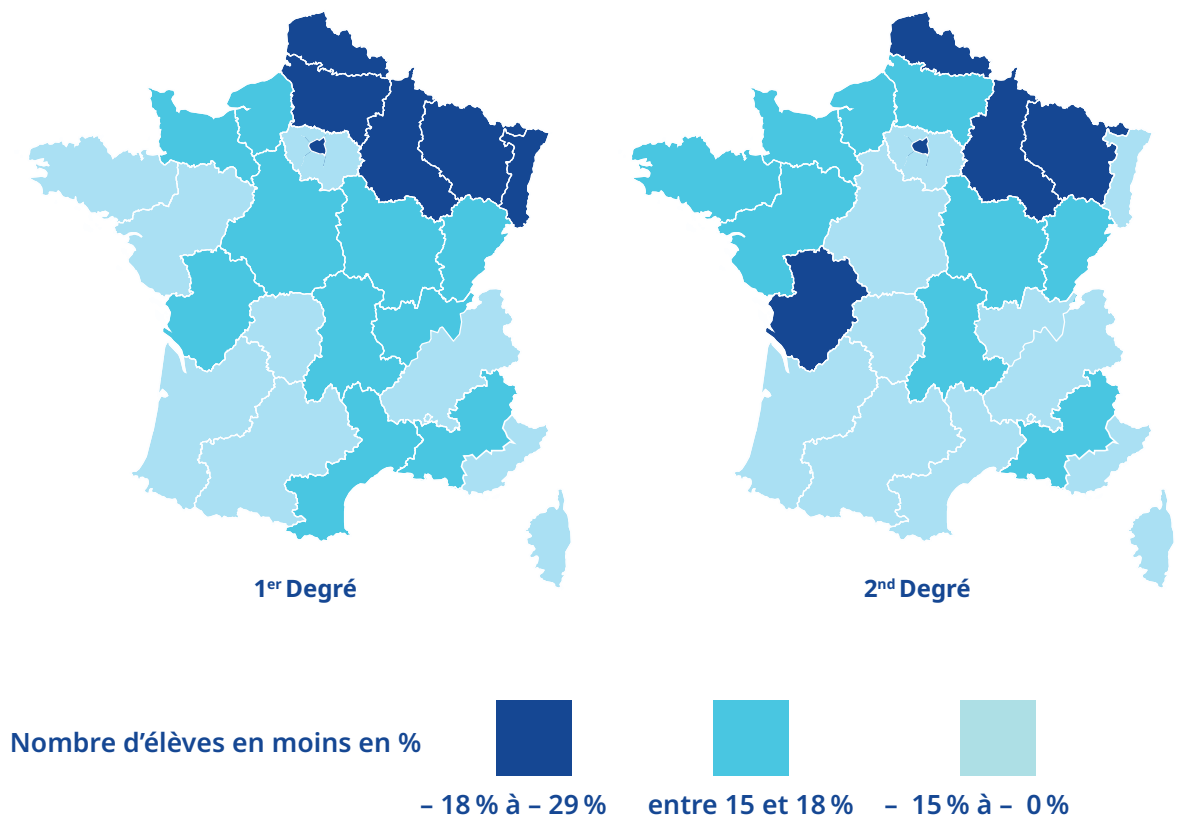
La DEPP prévoit que les effectifs scolaires du secteur public diminuent de 1 399 055 élèves, représentant une baisse de 14,4 % à horizon 2035 par rapport à la population scolaire actuelle.

Cette diminution serait plus marquée dans le premier degré que dans le second degré.

Si la baisse des effectifs concerne la majorité des territoires, son ampleur varie cependant selon les académies et les départements.

La dynamique démographique n'impacte pas de manière homogène l'ensemble des académies. Certaines connaissent des baisses particulièrement marquées des effectifs du secteur public, tous degrés confondus : c'est notamment le cas de Paris (-25,09 %), de Lille (-20,40 %) et de Nancy-Metz (-20,76 %). À l'inverse, d'autres académies enregistrent des évolutions moins prononcées, comme Toulouse (-13,05 %) ou Créteil (-9,81 %). Ce contraste entre les académies de Paris et

FIGURE 2 :
Variation des effectifs de l'enseignement public du premier et second degré attendue entre 2025 et 2035 par territoire hors Outre-mer



Source : DEPP 2026

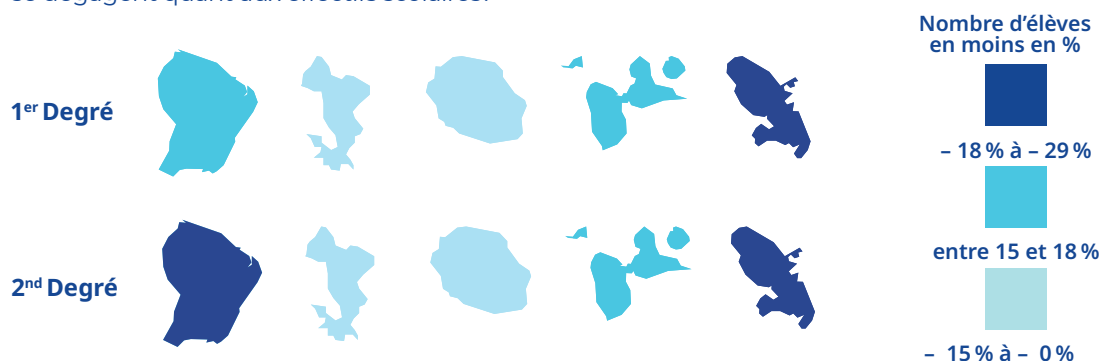
de Créteil illustre les dynamiques propres aux grandes métropoles, où la baisse des effectifs résulte non seulement de la diminution des naissances, mais aussi des mobilités résidentielles des familles avec enfants vers les périphéries, sous l'effet notamment du coût du logement et des parcours résidentiels.

Cette hétérogénéité apparaît encore plus nettement à une échelle départementale,

où les écarts peuvent parfois varier du simple au double. Elle tient à des trajectoires démographiques différenciées, combinant notamment les évolutions de la natalité, les mobilités résidentielles et les dynamiques d'attractivité des territoires. Enfin, le calendrier et le rythme de la baisse ne sont pas identiques selon les espaces : certains territoires connaissent un recul déjà engagé et rapide, tandis que d'autres seront davantage concernés dans les années à venir.

FIGURE 3 : La baisse démographique dans les Outre-mer

La baisse démographique est à appréhender à la lumière de la particularité des tendances démographiques ultramarines. Au-delà de la forte disparité entre les DROM, certaines tendances se dégagent quant aux effectifs scolaires :



La **Guyane** et **Mayotte** sont marqués par des enjeux d'accès aux droits, notamment d'accès à l'école²³, ainsi que des mouvements migratoires qui complexifient les projections d'effectifs scolaires. La fécondité reste très élevée, et le vieillissement limité²⁴. Entre 2026 et 2035, les projections de la DEPP indiquent que ces deux départements connaîtront une baisse des effectifs du premier degré (relativement faible à Mayotte), accompagnée d'une hausse des effectifs sur le second degré. À Mayotte, la hausse des effectifs du second degré compensera celle du premier degré, et conduira à une hausse du nombre d'élèves sur la période (à l'inverse de l'ensemble des autres départements français). Dans ce contexte, les actions de dénombrement des enfants non-scolarisés, de constructions scolaires et d'accompagnement vers l'école devront être amplifiées, notamment à Mayotte, afin que la hausse démographique n'éloigne pas encore davantage d'enfants de l'école.

La **Réunion** est un département à considérer isolément, dans la mesure où les tendances démographiques sont proches de celles de la France hexagonale, mais les effectifs d'élèves sont particulièrement élevés, ce qui se traduit par une baisse particulièrement conséquente en termes de volumes : 168 643 élèves de l'enseignement public en moins d'ici 2025.

Les **Antilles françaises** connaîtront une baisse démographique particulièrement marquée. Certains démographes qualifient depuis plusieurs années de "catastrophe démographique" la combinaison d'un faible solde naturel et d'un fort déficit migratoire qui entraîne une diminution rapide de la population, sans équivalent en France hors Outre-mer²⁵.

23. "Grandir dans les Outre-mer, État des lieux des droits de l'enfant", UNICEF France, 2023.

24. Enquête Migration Famille Vieillesse en Guyane, INED, 2023.

25. En 2020, les Antilles françaises et la Guyane se situent aux deux extrémités des dynamiques démographiques caribéennes, Insee Analyses Guyane, 2023.

2.2 Comment expliquer le déclin progressif depuis les années 2010 ?

L'écart entre désir d'enfant et nombre d'enfants s'explique par une combinaison de causes, qui, additionnées, se renforcent mutuellement. Le dernier pic des naissances correspond au rebond observé dans les années 2000, favorisé par un contexte économique et social propice à la constitution des familles ainsi que par les effets des politiques familiales mises en œuvre au cours des années 1990. Depuis, la natalité recule de manière continue : en 2024, la France a enregistré 663 000 naissances, soit 21,5 % de moins qu'en 2010 (800 000). Cette baisse concerne l'ensemble des catégories sociales et des territoires, même si son intensité varie selon les régions, étant plus marquée dans l'Ouest et le Grand Est que dans le Centre, le Sud-Est ou l'Île-de-France²⁶.

Les travaux consacrés au déclin de la fécondité mettent en avant plusieurs facteurs explicatifs. En particulier, le report de la maternité vers des âges plus avancés (29,1 ans en 2023, soit +5,1 ans par rapport à 1974) et la diminution du nombre total d'enfants par femme sont fréquemment cités pour expliquer la baisse²⁷.

D'autres experts évoquent l'aspect cumulatif des déterminants, à l'instar du démographe Maxime Sbaihi²⁸, du député Jérémie Patrier-

Leitus²⁹, ou du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge³⁰. **Ainsi, la baisse de la fécondité dans les pays développés ne s'explique pas principalement par une disparition du désir d'enfant, mais par l'accumulation de contraintes qui empêchent les individus de réaliser leurs projets familiaux.** La crise de la natalité apparaît ainsi comme une crise des conditions de réalisation du désir d'enfant : difficultés d'accès au logement, précarité économique des jeunes générations, précarité des parcours professionnels, coût et manque de lisibilité des modes de garde, évolution des représentations et report de la parentalité, conciliation difficile entre vie familiale et vie professionnelle, progression des difficultés de conception liées à l'infertilité, ou encore déséquilibres intergénérationnels se renforcent mutuellement. Cette lecture conduit à privilégier des politiques visant à lever ces obstacles plutôt qu'une politique nataliste reposant sur des injonctions ou des incitations financières.

Ces analyses sont confortées par le fait que le désir d'enfant demeure élevé en France, et se maintient dans le temps (2,3 en 2024, contre 2,36 enfants souhaités en 2011³¹). L'enjeu réside donc moins dans le désir d'avoir des enfants que dans la capacité des ménages à concrétiser leurs projets familiaux.



Comment observer la baisse démographique ?

La baisse démographique peut être observée à partir d'indicateurs de la natalité : le nombre de naissances, l'Indice Conjoncturel de Fécondité (ICF), l'âge moyen de la parentalité, le nombre total d'enfants par femme.

L'ICF traduit le nombre moyen d'enfants qu'une femme aurait au cours de sa vie si les conditions de fécondité observées sur

une année donnée se maintenaient.

L'ICF est aujourd'hui à 1,56 enfant par femme en moyenne, bien inférieur à 2,02 en 2010 et au seuil de renouvellement des générations de 2,05 enfants par femme. Le seuil actuel n'a d'équivalent que celui de la Première Guerre mondiale où il était descendu à 1,23 en 1916.

26. J. Patrier-Leitus, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France, n° 2474, XVII^e législature, Tome I, février 2026.

27. *Ibid.*

28. M. Sbaihi, Les balançoires vides : le piège de la dénatalité, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2025.

29. Rapport d'information n° 2474, février 2026, op. cit.

30. "Aider les parents à aider les enfants à grandir, HCFEA", mars 2026.

31. Rapport d'information n° 2474, février 2026, op. cit.



L'opinion publique face à la démographie scolaire: entre préoccupation, rejet des injonctions natalistes, et imaginaires à déconstruire

La position singulière de la France en Europe, avec une fécondité relativement élevée, a pu entretenir l'idée que le pays serait durablement préservé du déclin démographique observé chez ses voisins. Ce sentiment d'exception française a retardé la prise de conscience que le pays est désormais engagé, lui aussi, dans une dynamique durable de baisse des naissances.

Les Français ont désormais pris conscience du retournement démographique à l'œuvre: 83% ont assimilé la bascule du solde naturel. 47% connaissent et 35% surestiment la part des plus de 60 ans dans la population³². Cette évolution suscite néanmoins une réelle préoccupation pour plus d'un Français sur deux (52%). Cette inquiétude varie toutefois fortement selon les générations: elle concerne 66% des personnes âgées de 65 ans et plus, contre seulement 37% des 18-24 ans, révélant une perception différenciée de l'enjeu démographique selon l'âge³³.

Les causes de la baisse de la natalité sont d'abord perçues comme économiques et sociales: le manque de pouvoir d'achat (88%), le non-désir d'enfant (74%), les difficultés d'accès au logement (72%), le contexte géopolitique (70%) et le manque de places en crèche (65%)³⁴.

En parallèle, les discours publics perçus comme des injonctions à la natalité rencontrent une forte résistance. L'expression de "réarmement démographique", employée par le président de la République Emmanuel Macron en janvier 2024, cristallise ces réticences³⁵. Elle a pu être perçue comme véhiculant un imaginaire "viriliste et guerrier"³⁶, et comme faisant peser sur les femmes une responsabilité particulière dans la baisse de la natalité, en les invitant implicitement à "compenser, par leur corps, la défaillance du système"³⁷. 63% des Français considèrent que "ce n'est pas le rôle de l'État de donner une injonction à avoir des enfants, chacun fait ce qu'il veut", en particulier les femmes.

Si la transition démographique est désormais largement intégrée, cette conscience trouve toutefois ses limites lorsqu'elle est confrontée à l'imaginaire de l'école.

Les épisodes de forte natalité du baby-boom puis des années 2000, ainsi que le récit républicain "d'une école dans chaque bourg", ont alimenté un imaginaire collectif basé sur une école accueillant toujours plus d'élèves. Malgré la chute des naissances, comment imaginer, collectivement, des écoles de plus en plus petites, voire des communes dépourvues d'écoles?



32. Baromètre de la France qui vieillit – Édition 2026. Entre lucidité et résistance, Étude de l'Ifop pour le Club Landoy, juin 2026.

33. Le regard des Français sur la natalité, Étude Ifop pour la Fondation Grandir, janvier 2026.

34. *Ibid.*

35. Conférence de presse du Président de la République sur les priorités du nouveau gouvernement, Vie publique, janvier 2024.

36. Historienne du féminisme M. Rouch, citée dans l'article "Parler de "réarmement démographique" est "extrêmement inquiétant" selon cette historienne", Le HuffPost, janvier 2024.

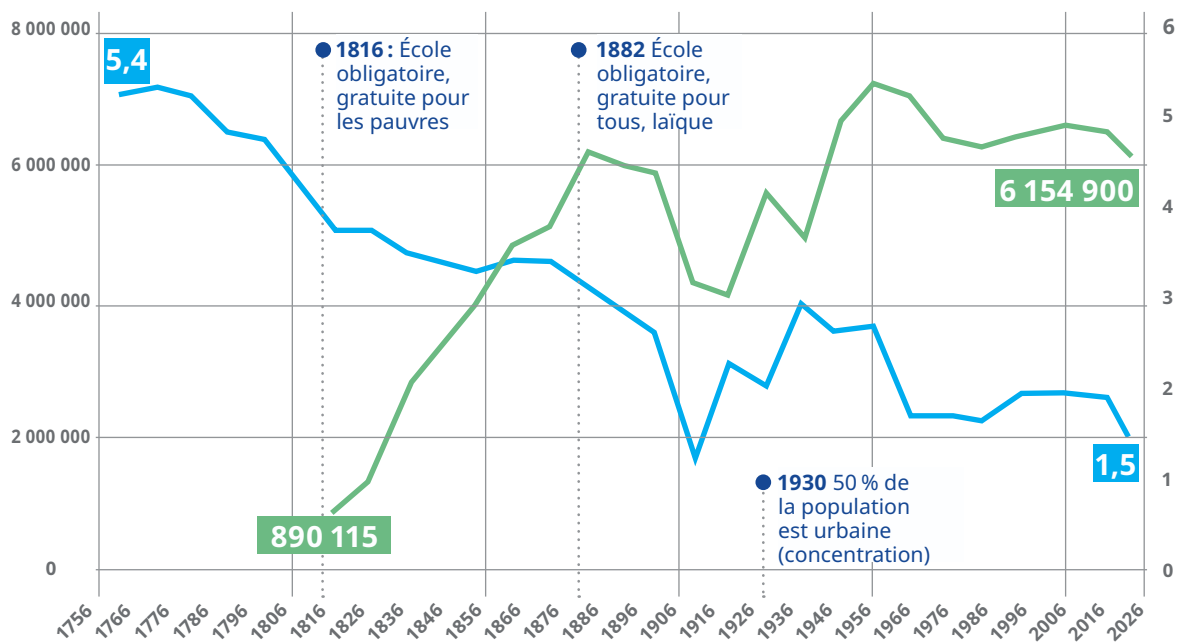
37. B. Grézy et M. Misrahi-Abadou, "Le "réarmement démographique" ne peut se construire contre les femmes", Le Monde, février 2026.

2.3 Une déprise démographique inscrite dans le temps long

La baisse actuelle des effectifs scolaires n'est pas un phénomène inédit. La France a déjà connu plusieurs épisodes de recul démographique, notamment dans les années 1880, puis à la fin des années 1920, dans un contexte où la fécondité atteignait un niveau proche de celui observé aujourd'hui³⁸. Les lois Ferry de 1881 et 1882 parachèvent une augmentation progressive déjà à l'œuvre de-

puis l'ordonnance de 1816 sur l'obligation pour les communes de pourvoir à ce que les enfants qui l'habitent reçoivent l'instruction primaire³⁹. Une fois un taux de scolarisation élevé atteint dans les années 1880, ce n'est plus l'accès à l'école qui fait varier les effectifs, mais bien la démographie. La figure ci-dessous l'illustre : dès lors l'évolution du nombre d'élèves suit l'évolution démographique.

FIGURE 4 :
Nombre d'élèves de l'enseignement primaire et indice de fécondité par femme en France depuis 1750



Indice de la fécondité par femme

Nombre d'élèves dans l'enseignement public en millions

Une fois l'ensemble des enfants inscrits (1886), les courbes évoluent parallèlement, la démographie influant directement sur le nombre des élèves.

Source : É. Fardet, article à paraître.

38. É. Fardet, article à paraître.

39. Publication de l'ordonnance de 1816 sur l'instruction primaire, Y. Gaulupeau, Recueil des Commémorations 2016.



Ces évolutions s'inscrivent dans des transformations territoriales profondes. L'exode rural concentre progressivement la population autour de Paris, des villes et de leurs espaces périurbains, tandis que le développement du transport scolaire modifie durablement le rapport à la distance⁴⁰. Dès 1927, 1 182 écoles sont dépourvues d'élèves (dont 21 qui conservent leur enseignant titulaire) et 1 476 accueillent moins de six élèves⁴¹, avec des disparités territoriales très marquées : les écoles publiques du département de la Seine comptent en moyenne 42 élèves par classe, contre seulement 15 en Lozère⁴².

Ces baisses d'effectifs conduisent progressivement à une recomposition du maillage territorial et scolaire. Hérité des lois scolaires du XIX^e siècle⁴³, ce maillage avait été conçu pour garantir un accès de proximité à l'école, dans un contexte où les élèves s'y rendaient à pied. L'échelon communal est un héritage de l'ancien régime : la Révolution française a fait le choix de reprendre le maillage administratif des paroisses. Il n'a pas été modifié au lendemain des guerres mondiales, au moment

de l'exode rural, à la périurbanisation et à la métropolisation. Mais ce contexte de baisse démographique ne provoque pas de sursaut politique : une latence s'observe dans la réaction politique, de crainte qu'une modification du maillage scolaire conduise à un retour de la mainmise du clergé sur l'éducation dans les territoires ruraux. Cependant, la prise de conscience s'opère en 1930 : l'État fusionne les écoles de filles et de garçons en écoles mixtes en raison des faibles effectifs, illustrant que les déprises démographiques antérieures ont pu mener à des choix sociétaux conséquents. En 1935, les écoles de moins de 6 élèves sont fermées (fermeture de 3 000 écoles). Après 1953, la généralisation du transport scolaire fait disparaître la nécessité de maintenir une école dans chaque commune ou hameau. Cela explique qu'en 2010, près d'une commune sur trois ne disposait plus d'école, et jusqu'à une sur deux dans les douze départements les plus ruraux⁴⁴. Ces taux ont vraisemblablement augmenté depuis, sans que cela ne remette en cause l'accès à la scolarisation, à l'exception de certains territoires isolés ultramarins⁴⁵.

40. É. Fardet, "L'évolution historique des maillages d'écoles du premier degré au regard de l'accessibilité", *Histoire & Mesure*, vol. XXXVII, n°1, 2022, p. 131-164, janvier 2025.

41. Le Gaulois : littéraire et politique, "Les écoles laïques sans élèves", avril 1927, Gallica, Bibliothèque nationale de France.

42. P. Vincent. Aperçu démographique sur l'évolution des effectifs scolaires, *Population* n°4, 1949. p. 631-644.

43. L'article L212-2 du code de l'éducation de la loi de 1886 impose que "Toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique. Il en est de même pour tout hameau séparé du chef-lieu ou de toute agglomération par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire".

44. Y. Alpe et J.-L. Fauguier, "Les idéologies du territoire : des alibis pour les politiques éducatives en milieu rural ?", *Recherches en éducation*, n° 8, 2010, p. 155-165.

45. Grandir dans les Outre-mer, État des lieux des droits de l'enfant, UNICEF France 2023.

2.4 La baisse démographique face à quatre particularités du modèle éducatif français

La densité du maillage scolaire français

La France se distingue des autres pays européens par un maillage scolaire exceptionnellement dense. Les effectifs par classe ont régulièrement diminué au cours de la dernière décennie, atteignant en moyenne 21,1 élèves dans le premier degré dans le secteur public en 2024 (contre 23,9 en 2015), tandis que les collèges et lycées généraux et technologiques accueillent en moyenne respectivement 24,7 et 30,4 élèves par classe⁴⁶.

Cette densité s'explique par l'organisation historique du territoire scolaire. **En 2024, la France comptait 42 811 écoles publiques du premier degré⁴⁷, soit autant qu'en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Italie additionnées.** Si cette comparaison doit être nuancée par les différences d'âge d'entrée à l'école (3 ans en France, 5 en Grande-Bretagne, 9 ans en Allemagne), elle illustre néanmoins la spécificité française: aucun autre grand pays européen ne dispose d'un réseau d'écoles aussi finement réparti sur son territoire.

Cet héritage résulte d'un choix historique d'assurer une école de proximité dans chaque commune, voire dans les hameaux les plus isolés. La baisse durable des effectifs conduit toutefois à adapter progressivement ce modèle. Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), généralisés à partir des années 1970 mais prévus dès les textes fondateurs de 1816⁴⁸ et de 1886⁴⁹, permettent aux communes rurales de mutualiser leur offre scolaire tout en maintenant un service

public de proximité. Des critères qualitatifs, tels que le temps de transport, doivent être pris en compte pour évaluer la pertinence au niveau territorial. Aujourd'hui, les RPI constituent un fait majoritaire: 44 % des communes ont signé des conventions, et 20 % des communes sans écoles, sans avoir signé de convention de RPI, sont considérées comme en "intercommunalité de fait"⁵⁰. En 2025, en suivant le même raisonnement: 45 % des communes ont signé des conventions, et 18 % des communes sont en "intercommunalité de fait"⁵¹.

40 ans de politiques éducatives territoriales: de l'éducation prioritaire (1981) aux Territoires Éducatifs Ruraux (2021)

Depuis 1981, les politiques éducatives territoriales cherchent à réduire les inégalités scolaires en tenant compte des caractéristiques sociales et géographiques des territoires. Deux logiques se sont développées: une logique de compensation des inégalités sociales avec l'éducation prioritaire, et une logique de prise en compte des contraintes territoriales avec les Territoires Éducatifs Ruraux (TER).

La baisse démographique et l'exode rural ont fragilisé les territoires ruraux, confrontés à des difficultés spécifiques: éloignement des services publics, contraintes de mobilité, accès plus limité aux ressources éducatives, culturelles et sanitaires. **Expérimentés depuis 2021, les TER visent à renforcer la prise en charge pédagogique et éducative**

46. Repères et références statistiques - Les classes du premier degré, 2025.

47. Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2025, tableau 2.01 "Les écoles du premier degré", DEPP, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2025.

48. "Deux ou plusieurs communes voisines pourront, quand les localités le permettront et avec l'autorisation du comité cantonal, se réunir pour entretenir une école en commun." Ordonnance du 29 février 1816.

49. "Toutefois deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Cette réunion est obligatoire lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités."

50. É. Fardet, "L'évolution historique des maillages d'écoles du premier degré au regard de l'accessibilité", Loi du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire. Article 11. *Histoire & Mesure*, vol. XXXVII, n°1, 2022, p. 131-164, janvier 2025.

51. P. Henriet, Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi visant à encadrer les regroupements pédagogiques intercommunaux afin de garantir l'égalité d'accès à l'école en milieu rural, Assemblée nationale, XVII^e législature, rapport n° 2611, avril 2026.

des jeunes avant, pendant et après le temps scolaire en mobilisant les acteurs locaux (État, collectivités, associations, services sociaux et familles). Le dispositif repose sur trois priorités : orientation et ambition scolaire, santé et bien-être, accès à la culture. Il vise également à renforcer l'attractivité de l'école rurale et la formation des personnels. Un élève sur cinq réside aujourd'hui dans l'un des 261 TER, avec un objectif de 300 territoires labellisés d'ici 2027⁵².

La politique d'éducation prioritaire (EP) constitue une autre approche territoriale des inégalités sociales et scolaires, et contribue à lutter contre les effets de la pauvreté sur les parcours éducatifs des enfants. Créée en 1981, elle vise à "corriger l'inégalité sociale" par un renforcement ciblé des moyens dans les territoires où les difficultés scolaires sont les plus importantes⁵³. La carte actuelle distingue les REP+, concentrant les difficultés sociales les plus fortes (2 447 écoles et 365 collèges), et les REP (4 111 écoles et 732

collèges)⁵⁴. Aujourd'hui, 21 % des élèves du premier et du second degré sont scolarisés en éducation prioritaire, dont près d'un quart dans les DROM. Plusieurs mesures ont renforcé ce dispositif ces dernières années : dédoublement des classes de grande section, CP et CE1, revalorisation indemnitaire en REP+, accélération des carrières et mesures de mobilité.

Malgré ces efforts, les écarts de réussite entre l'éducation prioritaire et le secteur public hors éducation prioritaire demeurent importants. Les évaluations nationales montrent toutefois une réduction de certains écarts depuis 2019, notamment en début de scolarité, portée par une progression plus rapide des élèves de REP et REP+, sans que les inégalités de résultats aient disparu. À la rentrée 2024, la maîtrise de la compréhension orale est inférieure de 22 points de score en REP et de 32 points de score en REP+ par rapport aux élèves du secteur public hors éducation prioritaire⁵⁵.



52. Les territoires éducatifs ruraux, Ministère de l'Éducation nationale.

53. La circulaire n° 81-238 du 1^{er} juillet 1981, signée par le ministre de l'Éducation nationale A. Savary, fonde la politique des zones prioritaires en France.

54. Repères et références statistiques - Les réseaux d'éducation prioritaire, 2026.

55. A. Stefanou, L'éducation prioritaire, Synthèse de la DEPP, n° 6, juillet 2022, septembre 2025, p. 20-21.



Dans un système scolaire dual privé-public, quelle répartition de la baisse des effectifs ?

Le modèle scolaire français est marqué par le poids de l'enseignement privé sous contrat, qui scolarise plus de 2 millions d'élèves, soit 17,6 % des effectifs, dans plus de 7 500 établissements⁵⁶. Peu de pays européens combinent un réseau public aussi dense avec un secteur privé sous contrat d'une telle ampleur, largement financé par l'État (55 % pour le 1^{er} degré et 68 % pour le 2nd degré, contre 59 % et 74 % dans le secteur public). En 2022, celui-ci y a consacré près de 8 milliards d'euros, principalement pour la rémunération des enseignants et le forfait d'externat versé aux établissements du second degré.

Dans ce système dual, la baisse démographique ne semble pas produire les mêmes effets sur chacune des deux composantes. À la rentrée 2024, les effectifs de l'enseignement privé sous contrat ont diminué moins rapidement que prévu, traduisant un attrait toujours marqué des familles⁵⁷. Dans les grandes villes, en l'absence d'un ajustement symétrique des capacités d'accueil, le secteur

public absorbe l'essentiel de la baisse des effectifs, ce qui accroît mécaniquement la part des effectifs de l'enseignement privé⁵⁸.

Cette évolution est renforcée par la répartition géographique très inégale du privé sous contrat, particulièrement implanté dans l'Ouest de la France et dans certains centres urbains et grandes agglomérations⁵⁹, ainsi que par une gouvernance différenciée. Alors que l'enseignement public est soumis aux arbitrages de la carte scolaire, l'enseignement privé sous contrat bénéficie d'une plus grande autonomie en matière d'implantation et de recrutement. Les décisions d'ouverture et de fermeture de classes y sont principalement pilotées par les réseaux d'enseignement privés, les rectorats disposant d'une marge d'intervention plus limitée⁶⁰. **La déprise démographique pourrait tendre ainsi à recomposer, selon des dynamiques territoriales contrastées, les équilibres entre enseignement public et enseignement privé sous contrat.** Cette évolution pourrait alimenter des tensions entre l'État et les représentants de l'enseignement privé sous contrat, dont le poids relatif dans la population scolaire tend à s'accroître.

56. L'enseignement privé sous contrat, rapport public thématique, Cour des comptes, juin 2023.

57. Baisse démographique, réussite des élèves : quel maillage scolaire pour la France de demain ?, rapport d'information n° 749 (2024-2025), Sénat, juin 2025.

58. "Baisse démographique et dynamiques public-privé : vers une ségrégation scolaire accrue dans les grandes villes ?", IPP, mars 2026.

59. L'enseignement privé sous contrat, rapport public thématique, Cour des comptes, juin 2023.

60. Ibid.

La gestion de la retraite des enseignants, autre singularité française

Avec près de 1,2 million d'agents, dont près de 750 000 enseignants du secteur public, le ministère de l'Éducation nationale est le premier employeur de l'État. **Les évolutions démographiques du corps enseignant revêtent donc une importance particulière, tant pour les finances publiques que pour la gestion des ressources humaines.**

Une première singularité réside dans le poids du compte d'affectation spéciale (CAS) "Pensions", qui finance les retraites des fonctionnaires de l'État. En tant qu'employeur, le ministère verse une cotisation calculée sur le traitement indiciaire de ses agents titulaires. Son taux, particulièrement élevé (78,6 % en loi de finances pour 2025), a été relevé de quatre points en 2025 puis de quatre points supplémentaires en 2026. À lui seul, le CAS "Pensions" représente 24,3 milliards d'euros, soit près d'un tiers de la masse salariale de la mission "Enseignement scolaire".

Cette architecture budgétaire peut toutefois produire un effet en trompe l'œil qui masque la réalité des choix budgétaires opérés par le ministère. Ainsi, une hausse apparente du budget peut en réalité traduire une progression des seules dépenses de retraite, sans augmentation des moyens consacrés aux enseignants en activité, à la formation, aux dispositifs pédagogiques ou au fonctionnement des établissements. Les ressources réellement disponibles pour transformer le système éducatif demeurent ainsi nettement plus limitées que ne le suggère l'évolution globale des produits.

Dans ce contexte, le vieillissement du corps enseignant constitue un facteur déterminant. Cette approche est pourtant peu présente dans le pilotage de l'État. Les projections de départs à la retraite ne sont pas publiées, alors que la DEPP diffusait encore,

au début des années 2000, des projections décennales des besoins en recrutements. Cette absence de vision prospective est désormais partiellement rétablie par la récente publication des projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035, permettant à la démographie de peser comme enjeu majeur des finances publiques. Dans son rapport Démographie et finances publiques (2025), la Cour des comptes souligne que "les pouvoirs publics ne sont pas organisés pour traiter de façon globale la question démographique" et que l'analyse de ses effets demeure fragmentée entre les administrations. Elle appelle à faire de la démographie un élément permanent de la programmation budgétaire pluriannuelle.

Le système éducatif français dispose pourtant d'atouts qui rendent cette stratégie particulièrement crédible : un corps de fonctionnaires d'État à carrière nationale, une pyramide des âges qui annonce un nombre élevé de départs au cours des quinze prochaines années et un ajustement des effectifs pouvant être réalisé progressivement, sans recourir à des licenciements.

En l'absence de données publiques consolidées, il n'est toutefois possible d'établir qu'un ordre de grandeur moyen des départs annuels à la retraite. **À partir des séries disponibles, il peut être avancé qu'environ 2,5 % des enseignants du secteur public quittent chaque année leurs fonctions pour faire valoir leurs droits à pension, soit près de 18 000 départs annuels en moyenne pour un corps enseignant d'environ 720 000 équivalents temps plein⁶¹.** Cet ordre de grandeur est cohérent avec les tendances observées sur plusieurs années, hors exercices atypiques comme 2023-2024, marqués par un taux de départ sensiblement inférieur.

Ces départs doivent bien entendu être entièrement compensés par des recrutements, mais cela ne signifie pas que chacun doive l'être automatiquement sur place.

61. Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire, 2024-2025, DEPP, Ministère de l'Éducation nationale, estimations UNICEF France/VersLeHaut sur la base d'une carrière d'enseignant d'une durée de 40 ans.

Au contraire, certains postes ainsi libérés par les départs en retraite peuvent être déplacés dans un autre établissement en fonction des priorités éducatives et c'est là que le remplacement se fera. Autrement dit, une partie des départs en retraite ne devrait pas donner lieu à remplacement poste par poste mais à un remplacement ailleurs, en fonction des priorités du ministère, et c'est cette partie qui représente une marge de manœuvre s'ajoutant à celle provenant de la baisse démographique.

Cependant, compte tenu de l'incertitude entourant l'ordre de grandeur des départs en retraite, et de l'impossibilité d'apprécier l'ampleur des postes qui ne seront pas remplacés sur place, le présent rapport fait le choix méthodologique de ne pas intégrer cette marge potentielle issue des départs à la retraite dans l'évaluation des marges dégagées à l'horizon 2035. Les estimations présentées reposent donc exclusivement sur les effets de la baisse démographique des effectifs d'élèves.



L'Italie, l'un des pays les plus âgés de l'Union européenne : que peut-on apprendre de nos voisins italiens sur l'adaptation de l'école au déclin démographique⁶² ?

L'Italie est marquée par un déclin démographique structurel expliqué par la confluence de deux phénomènes : une natalité faible dans la durée (1,14 enfant par femme, en dessous du seuil de renouvellement des générations à 2,1) et une longévité élevée. La conséquence est déjà perceptible : l'Italie a la deuxième plus forte proportion de personnes âgées au monde après le Japon⁶³. Cette baisse démographique s'est également traduite par un recul important du nombre d'élèves, et des projections de diminution d'1,4 million d'élèves entre 2021 et 2033-2034 (6 millions vs. 7,4 millions)⁶⁴. L'Italie illustre le risque d'un cercle vicieux associant baisse des naissances, fragilités scolaires, décrochage, départ des jeunes diplômés et appauvrissement du capital humain des territoires. Les écarts restent particulièrement marqués entre Nord et Sud de l'Italie, selon le niveau d'éducation des parents et entre élèves italiens et élèves étrangers.

La baisse démographique a eu un impact clair sur la taille des écoles et les inégalités régionales de dotation en infrastructures scolaires. Par exemple, moins d'un enfant sur trois dans les régions du Mezzogiorno fréquente une école dotée d'une cantine, et moins d'un sur deux une école équipée d'un gymnase⁶⁵. Dans le Sud, les conditions structurelles du contexte – notamment des transports inadéquats, un manque de cantines scolaires et des matériels pédagogiques insuffisants – pénalisent encore davantage les parcours éducatifs.

Pour faire face à ces difficultés, l'Italie a adopté plusieurs mesures :

- des mesures d'ajustements de la gouvernance scolaire : redimensionnement du réseau scolaire par le regroupement d'établissements, réduction de l'autonomie des établissements scolaires ;
- réorganisation des classes et des effectifs ;
- des mesures d'investissement en faveur des familles : volonté de maintenir les services scolaires dans les territoires menacés de dépeuplement, prévision d'investissements pour les crèches, les écoles maternelles et les infrastructures éducatives.

En termes d'investissements, la baisse démographique aurait pu permettre une augmentation de l'investissement par élève. Toutefois, cette opportunité n'a été exploitée que partiellement. La part du PIB italien dédiée à l'éducation reste en effet inférieure à la moyenne des autres pays européens.

62. Contributions de A. Rosina, professeur de démographie et de statistiques sociales à la faculté d'économie de l'université catholique de Milan, s'appuyant notamment sur : A. Rosina (2025), "La scomparsa dei giovani. 10 mapper per interpretare il declino demografico italiano", Chiarelettere.

63. "Les moins de 15 ans représentent aujourd'hui un peu plus de 11 % de la population, soit la proportion la plus faible parmi les pays de l'UE, tandis que les plus de 65 ans dépassent les 25 %." V. Barde et B. Leclair, "La performance du système éducatif en France : quels enjeux économiques ?", Direction générale du Trésor, décembre 2025.

64. "Videomessaggio del Ministro Giuseppe Valditara agli Stati Generali della Natalità", Ministero dell'Istruzione e del Merito, mai 2023.

65. "The economy and society in Southern Italy", Rapporto Svimez, 2024.

Enseignement 1: Transformer la baisse des effectifs en levier d'amélioration de la qualité

Le principal enseignement du cas italien est sans doute que la diminution du nombre d'élèves constitue une opportunité largement sous-exploitée. Si certaines régions italiennes ont vu diminuer la taille des classes, cette évolution ne s'est pas traduite par une amélioration systématique des conditions d'apprentissage ni par un investissement accru par élève. L'Italie a principalement répondu par des ajustements organisationnels (redécoupage de la carte scolaire, rationalisation des structures), souvent dans une logique de gestion budgétaire. «L'adaptation du système éducatif italien à la baisse de la natalité s'est principalement faite par le biais de mesures organisationnelles et administratives, plutôt que par une stratégie globale visant à tirer parti de la diminution du nombre d'élèves. L'Italie a réagi à la baisse quantitative du nombre d'élèves davantage comme à un problème à gérer que comme à une opportunité d'accroître l'investissement éducatif pour chaque enfant» constate Alessandro Rosina, professeur de démographie et de statistiques sociales à la faculté d'économie de l'université catholique de Milan.

Si la baisse du nombre d'élèves par classe peut améliorer la qualité des services éducatifs, cette diminution n'est pas systématiquement suffisante pour permettre un saut qualitatif. De plus, les fermetures ou regroupements ont pu allonger les distances entre le domicile des élèves et les établissements scolaires.

Enseignement 2: Préserver l'école comme service public de proximité

En Italie, les fermetures d'écoles dans les zones rurales et les territoires en déclin démographique ont parfois accéléré le dépeuplement, l'école constituant un facteur majeur d'attractivité résidentielle.

Les mesures de réduction du nombre de directions autonomes d'établissement par regroupement avec d'autres instituts ont permis, dans certaines régions, le maintien des classes avec moins d'élèves que le minimum requis, ainsi que le maintien des effectifs de personnels administratifs et techniques, et l'affectation d'un enseignant adjoint auprès du chef d'établissement. Ces mesures exceptionnelles ne seront pas reconduites pour le prochain triennat, et le seuil d'environ 900 élèves pour maintenir l'autonomie juridique reste inchangé. Le choix de valoriser l'école en tant que pôle territorial de lutte contre le dépeuplement et instrument de cohésion sociale traduit une volonté d'en faire un levier pour l'aménagement du territoire.

Enseignement 3: Ne pas limiter l'adaptation aux infrastructures

Le cas italien montre également les limites d'une politique centrée sur les bâtiments scolaires. Les efforts risquent d'être insuffisants si la question des ressources humaines n'est pas traitée simultanément : recrutement, formation, attractivité des métiers et renouvellement des personnels. Sans une politique de formation des éducateurs, de planification du renouvellement du personnel, et une amélioration de l'attractivité du métier, l'amélioration de l'offre éducative sera limitée.

Enseignement 4: Investir dans la petite enfance

L'un des aspects les plus positifs de l'expérience italienne réside dans la reconnaissance d'une priorité nationale pour la petite enfance, accompagnée d'investissements pour développer les crèches, écoles maternelles et infrastructures éducatives dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR) mis en place suite à la crise du covid-19. Ces investissements poursuivent un double objectif d'amélioration du développement des enfants et de facilitation de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, notamment pour les femmes. Toutefois, le manque d'investissements humains et les disparités territoriales persistent et limitent la portée de la mesure.



QUEL COÛT DE L'INACTION EN ÉDUCATION ?

La transition démographique constitue une opportunité de maintenir le budget de la mission “enseignement scolaire”, et donc d’améliorer la qualité du système éducatif, en réinvestissant l’ensemble des économies générées par la diminution du nombre d’élèves. Cette proposition de réutiliser 100 % de la marge générée par la baisse du nombre d’élèves s’appuie sur la littérature scientifique qui établit que l’investissement dans l’éducation est une des dépenses les plus efficaces, si on considère ses effets à long terme, notamment sur la réduction des coûts sociaux. Écarter cette recommandation au profit de la réduction des dépenses publiques est un raisonnement court termiste qui méconnaît le coût de l’inaction en éducation.

3.1 L’inaction a un coût pour l’État

Le coût de L’inaction désigne le coût engendré par le non-investissement, ou la non mise en place de mesures visant à prévenir une situation qui, sur le long terme, pèse sur les finances publiques. Le coût est alors différé : ne pas avoir investi fait économiser de l’argent public sur le court terme, mais se traduit par un coût supérieur sur le long cours (perte de recettes économiques, ou dépenses en plus).

Une note de l’IPP souligne l’impact du non-investissement dans l’éducation : « **Chaque euro économisé sur le budget de l’Éducation nationale se traduirait par une perte économique neuf fois supérieure.** » Le multiplicateur d’investissement public serait ainsi de 9 pour les dépenses d’éducation⁶⁶.

S’il est difficile d’établir un coût global de l’inaction dans l’éducation, l’exemple du décrochage scolaire est particulièrement éclairant à cet égard. Dans leur rapport “*Décrochage scolaire : gâchis silencieux, urgence collective*”, les Apprentis d’Auteuil estiment que le coût pour la collectivité s’élève à 340 000 euros par décrocheur sur l’ensemble de sa vie active. Ce surcoût résulte à la fois d’un manque à gagner pour les finances publiques (moindres recettes fiscales et sociales) et de dépenses accrues, liées notamment au chômage, aux aides sociales, aux dépenses de santé et à l’incarcération, les personnes en situation de décrochage y étant davantage exposées⁶⁷.

66. P. Charousset, J. Grenet, N. Guyon et Y. Souidi, “Baisse démographique et taille des classes”, Perspectives budgétaires (chap. 4, pp. 76-95). IPP, 2025.

67. Décrochage scolaire : gâchis silencieux, urgence collective, Fondation Apprentis d’Auteuil, septembre 2025.

3.2 L'inaction reviendrait à renoncer à de fortes retombées économiques escomptées par l'investissement

Le manque à gagner pour l'État s'explique par le rôle de l'éducation comme moteur de la croissance, dans la mesure où elle structure la formation du "capital humain".

Le Prix Nobel d'économie Gary Becker définit le capital humain, dans les années 1960, comme l'ensemble des connaissances, compétences et savoir-faire acquis par la formation, qui accroissent la productivité et donc la rentabilité de l'action des individus⁶⁸. L'investissement dans l'éducation produit également des effets de pairs, allant au-delà de la hausse de productivité générée pour l'individu en bénéficiant : l'éducation d'un individu améliore la productivité autour de lui, en particulier dans le développement des compétences non cognitives⁶⁹.

À l'échelle mondiale, l'éducation apparaît comme l'un des principaux moteurs de la croissance économique et de la réduction des inégalités. Selon les travaux d'Amory Gethin, elle explique 45 % de la croissance mondiale entre 1980 et 2019, 60 % de la progression des revenus des 20 % les plus modestes et près d'un tiers de la diminution de l'extrême pauvreté au cours de cette période⁷⁰.

« Loin d'être un fardeau budgétaire, la dépense éducative apparaît comme l'un des usages les plus efficaces des Finances publiques⁷¹ » établissent Julien Grenet et Camille Landais dans une note du Conseil d'analyse économique. Certaines politiques éducatives sont en effet « autofinancées » dans la mesure où elles génèrent sur le long terme des retombées économiques supérieures au coût pour les finances publiques via une augmentation des salaires, et donc des recettes fiscales. Il est alors essentiel d'identifier les dépenses publiques efficaces et de définir leur taux de rendement⁷², pour réaliser les arbitrages quant à la politique à mener. L'indice d'efficacité de la dépense publique (EDP)⁷³, proposé par l'IPP, constitue un indicateur pertinent permettant d'éclairer les arbitrages budgétaires en mesurant « le rendement social net de chaque euro investi ».

Des études quantitatives corroborent l'importance de l'investissement en éducation pour la productivité. L'ouvrage *Les entreprises en France* de l'INSEE atteste du lien entre diplôme et productivité : la valeur ajoutée d'une entreprise du secteur privé est supérieure de 12,3 % quand ses salariés sont en moyenne

68. V. Barde, B. Leclair, "La performance du système éducatif en France : quels enjeux économiques ?", Trésor-Éco, n° 377, Direction générale du Trésor, décembre 2025.

69. L. Behaghel, J. Grenet et M. Gurgand, Économie de l'éducation, Paris, La Découverte, coll. "Repères", n° 818, 2023.

70. A. Gethin, "Distributional Growth Accounting: Education and the Reduction of Global Poverty, 1980-2019", The Quarterly Journal of Economics, vol. 140, n° 4, 2025, p. 2571-2618.

71. J. Grenet et C. Landais, "Éducation : comment mieux orienter la dépense publique", Notes du conseil d'analyse économique, 84(1), 1-12., 2025.

72. L. Behaghel, J. Grenet et M. Gurgand, "IV / Capital humain et rendements. Économie de l'éducation", p. 45-56., La Découverte, 2023.

73. J. Grenet et C. Landais, "Éducation : comment mieux orienter la dépense publique", Conseil d'analyse économique, op. cit. Interview de J. Grenet dans le café pédagogique, 2025.



plus éduqués d'un an⁷⁴. L'étude du Conseil d'analyse économique sur les effets des compétences scolaires sur les salaires futurs affine l'analyse en révélant qu'une « amélioration d'un écart-type des compétences scolaires est associée à une hausse d'environ 10 % des salaires futurs⁷⁵. »

La perte de productivité ces dernières décennies peut ainsi être en partie imputée à un défaut dans la formation du capital humain, qui se manifeste par une baisse des performances scolaires. **Le conseil d'analyse économique estime que si la France parvenait à rattraper le score PISA allemand en mathématiques, elle bénéficierait d'un gain de productivité de 0,6 à 1,4 %⁷⁶.** Ce défaut de formation touche particulièrement les sciences : la France est dernière de l'Union européenne en termes de performance des élèves en mathématiques selon les résultats de l'enquête TIMSS⁷⁷. Le rapport Draghi alerte

sur le fait que le nombre de diplômés en STIM (Science, Technologie, Ingénierie et Mathématiques) est inférieur aux besoins de compétences pour assurer la compétitivité de l'Union européenne - analyse reprise dans une note du Conseil National de productivité⁷⁸.

RELEVER LES DÉFIS POSÉS PAR L'IA

Dans un contexte de transition numérique, où l'IA bouscule la structure du marché du travail, la note souligne que « les travailleurs diplômés et mieux formés sont capables d'utiliser plus efficacement les technologies existantes et de s'adapter à de nouvelles méthodes de production, ce qui améliore leur productivité individuelle et celle de l'économie dans son ensemble »⁷⁹. Relever les défis posés par l'IA et transformer ce changement technologique en gain de productivité nécessite une amélioration de la qualité de l'éducation.

74. "Les entreprises en France", Insee Références, 2023, Insee.

75. M. Fajeau, J. Grenet et E. Laveissière, "L'effet des compétences scolaires sur les salaires futurs", Focus n°112, mai 2025, Conseil d'analyse économique.

76. L'évolution du niveau scolaire dans les différentes évaluations est mesurée sur les seuls élèves en France. R. Martin, T. Renault et B. Roux, (2022), "Baisse de la productivité en France : échec en "maths" ?", CAE, Focus, n° 91-2022.

77. "TIMSS 2023 : résultats en mathématiques et en sciences des élèves de CM1 et de 4^e.", DEPP, décembre 2024.

78. V. Barde et B. Leclair, "La performance du système éducatif en France : quels enjeux économiques ?", Direction générale du Trésor, N°377, décembre 2025.

79. V. Barde, B. Leclair, G. Defontaine et S. Zenou, "L'éducation et son organisation, facteurs déterminants de la productivité", Note du CNP, n°2025-01, Conseil national de productivité, avril 2025.

La réduction des inégalités dans l'éducation est un levier pour la croissance et l'innovation : en augmentant la part d'individus maîtrisant les connaissances et compétences attendues à la fin de l'éducation obligatoire, on améliore la productivité des individus, et ainsi de la population en âge de travailler dans son ensemble. **L'investissement qui réduit les inégalités dans l'éducation (notamment sociales et de genre) « demeure un levier important pour la croissance et l'innovation »** conclut une note de la Direction générale du Trésor⁸⁰ - les inégalités

actuelles limitant l'innovation chez les élèves de milieu social défavorisé.

L'investissement dans l'éducation permet ainsi de dépasser la théorie du compromis équité-efficacité. L'OCDE soulignait en 2015 que « même les pays de l'OCDE à revenus élevés auraient tout à gagner à faire en sorte que tous les élèves acquièrent les compétences de base d'ici 2030. Pour ce groupe de pays, le PIB moyen futur serait supérieur de 3,5 % » à ce qu'il serait en cas d'inaction.

3.3 L'inaction priverait également la société des retombées générées par l'éducation en matière de cohésion sociale

L'éducation constitue un investissement dans la cohésion sociale autant que dans le capital humain. Ses bénéfices dépassent largement les gains individuels qu'elle procure en matière de revenus ou d'emploi : elle favorise la confiance interpersonnelle, la participation démocratique, la mobilité sociale, la santé, la sécurité et, plus largement, la capacité d'une société à relever collectivement les défis économiques, sociaux et politiques.

Les travaux de James Heckman montrent que l'investissement éducatif présente un rendement social élevé. **Au-delà de ses effets sur la productivité, il contribue à réduire les dépenses publiques liées au chômage, à la santé ou à la justice, tout en renforçant la cohésion sociale.**

Ces bénéfices sont particulièrement importants lorsque l'investissement intervient dès la petite enfance, période où les retombées économiques et sociales sont les plus durables⁸¹.

Ces conclusions rejoignent celles de l'OCDE, qui souligne que les systèmes éducatifs les plus équitables, c'est-à-dire ceux où l'origine sociale pèse le moins sur les parcours scolaires, sont aussi ceux où les niveaux de confiance, de participation civique, de tolérance et d'engagement démocratique sont les plus élevés. **En favorisant l'égalité des chances et le développement des compétences cognitives et socio-comportementales, l'école renforce ainsi la cohésion et la résilience des sociétés⁸².**

80. É. A. Hanushek et L. Woessmann, "Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain", OCDE, 2015.

81. J. Heckman et T. Kautz, "Fostering and Measuring Skills: Interventions That Improve Character and Cognition", NBER Working Paper n° 19656, 2013.

82. "Regards sur l'éducation; Skills Outlook 2021: Learning for Life", OCDE, 2021.



3.4 L'inaction risquerait d'accentuer les conséquences mécaniques de la baisse démographique sur la mixité scolaire

Le rapport *"Réussite à l'école, réussite de l'école"* du CESE met en avant le rôle central de la mixité sociale et scolaire, qu'il présente comme une condition de la réussite de tous les élèves et comme un levier essentiel de démocratie, de cohésion sociale et de vivre-ensemble⁸³.

Le rôle de l'école relatif à la cohésion sociale se concrétise également par un enjeu de mixité sociale des élèves au sein des établissements scolaires. **Alors que la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement est un principe affirmé par le Code de l'éducation⁸⁴, les trajectoires individuelles des élèves sont lourdement pénalisées par la concentration des élèves socialement défavorisés dans les mêmes établissements⁸⁵.** L'homogénéité sociale au sein de la classe pénalise alors les élèves de milieux sociaux défavorisés en les privant d'effets de pairs, notamment dans le développement de compétences socio-émotionnelles et comportementales.

L'impact des effets de pairs dans les trajectoires individuelles se concrétise dans la construction du capital social acquis à l'école, constituant une « influence déterminante sur la mobilité sociale ascendante » de l'élève⁸⁶, sans pour autant impacter les performances des élèves favorisés. La mixité a également une influence économique, en améliorant les compétences socio-comportementales de tous les élèves, leur productivité, et leur préparation aux exigences de la vie professionnelle⁸⁷.

La note de l'IPP de 2026 alerte sur le risque qu'en l'absence d'action, la baisse démographique accentue la partition du système scolaire dans les grandes villes où l'enseignement privé sous contrat est fortement implanté. Dans ces territoires, la note de l'IPP souligne que la diminution des effectifs pourrait conduire à une progression de la part du privé, et un risque accru de ségrégation scolaire⁸⁸.

83. B. Groison, "Réussite à l'école, réussite de l'école", avis et rapport du CESE, 2024.

84. Code de l'éducation Articles L111-1.

85. J. Grenet, "Les politiques publiques face à la ségrégation scolaire: le cas parisien", op. cit.

86. R. Chetty, M. O. Jackson, T. Kuchler et al., "Social capital II: determinants of economic connectedness", *Nature*, vol. 608, n° 7921, 2022, p. 122-134.

87. P. Charousset, P., & Grenet, J. "Baisse démographique et dynamiques public-privé : Vers une ségrégation scolaire accrue dans les grandes villes ?" Note IPP n° 124. Institut des politiques publiques, mars 2026.

88. *Ibid*



Le cas parisien⁸⁹

À Paris, la baisse démographique est aujourd'hui principalement absorbée par l'enseignement public. Depuis 2016, les effectifs d'élèves de CP ont diminué de 22 % dans le public, contre seulement 4 % dans le privé sous contrat. Cette évolution a conduit à une progression de la part du privé dans les effectifs de CP de 4,5 points de pourcentage depuis 2016.

Si cette tendance se poursuivait, la part des élèves de CP scolarisés dans le privé atteindrait 33,6 % en 2030 et 49,4 % en 2035. Cette progression s'accompagnerait d'une accentuation de la ségrégation sociale entre les secteurs public et privé. Dans le premier degré, la part des familles appartenant aux catégories socioprofessionnelles très favorisées scolarisant leurs enfants dans le privé a déjà augmenté de 6 points entre 2020 et 2024 et pourrait atteindre 72 % en 2035, contre 55 % aujourd'hui. À l'inverse, la part des élèves issus des catégories défavorisées resterait stable.

La même dynamique se retrouverait dans les collèges privés : la part des élèves issus des catégories très favorisées pourrait passer de 78 % aujourd'hui à 88 % en 2035 (+10 points), tandis que la part des élèves issus des catégories défavorisées resterait stable, au détriment notamment des catégories moyennes. Dans le même temps, la composition sociale du public évoluerait dans le sens inverse : la part des élèves issus des catégories défavorisées augmenterait de 4 points (de 24 % en 2023 à 28 % en 2034), tandis que celle des élèves issus des catégories favorisées diminuerait de 8 points (de 41 % à 33 %).

À l'échelle parisienne, la baisse démographique ne se traduirait donc pas seulement par une diminution des effectifs, mais par une recomposition profonde des équilibres entre secteurs, susceptible d'accroître la séparation sociale entre élèves du public et du privé.

La baisse démographique rend nécessaire un choix stratégique : utiliser les économies générées par la diminution du nombre d'élèves non comme une simple ressource budgétaire, mais comme une opportunité d'investir dans l'avenir. Choisir d'investir dans l'éducation, c'est faire le pari de notre capacité collective à transformer les trajectoires individuelles et à renforcer la société dans son ensemble. C'est placer notre confiance dans la force transformatrice de l'école, lorsqu'elle

dispose des moyens nécessaires pour agir. À l'inverse, consacrer cette marge exclusivement à la réduction du déficit reviendrait à privilégier la correction des déséquilibres hérités du passé plutôt que la construction des capacités futures.

L'enjeu n'est donc pas seulement budgétaire : il est celui du choix de société entre une logique de réparation et une stratégie d'investissement dans l'avenir.

89. Ibid.

CONSTRUIRE LE PACTE D'INVESTISSEMENT POUR L'ÉDUCATION : COMMENT RÉINVESTIR LA MARGE BUDGÉTAIRE ?

4.1 Orienter les investissements à long terme : cinq grands principes

Le présent rapport retient un certain nombre de principes de nature, selon nous, à orienter un pacte d'investissement pour l'éducation sur le long terme. En effet, dans un ministère de près de 1,2 million d'agents, toute mesure généralisée entraîne un coût très lourd, premier prétexte souvent mobilisé pour différer ou réduire l'investissement dans l'éducation. Ainsi les principes que nous retenons sont les suivants :

1. Principe d'impact fondé sur des preuves

Nous proposons d'utiliser les marges budgétaires évoquées uniquement là où elles apportent des améliorations objectivables, mesurables, et structurelles du système éducatif. Ce principe renvoie à l'indice d'efficacité des interventions éducatives⁹⁰, visant à comparer l'impact des différentes politiques et dispositifs éducatifs sur les apprentissages des élèves. Il repose sur une revue rigoureuse des travaux scientifiques disponibles, en particulier des évaluations expérimentales et quasi-expérimentales, afin d'estimer l'effet moyen de chaque intervention. En rapprochant ces effets de leur coût de mise en œuvre, l'indice permet d'apprécier le rapport coût-efficacité des différentes mesures et constitue ainsi un outil d'aide à la décision pour orienter les investissements publics vers les interventions les plus susceptibles d'améliorer les résultats des élèves. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, cet indice invite à dépasser une logique de dépenses pour privilégier une logique d'investissement, en identifiant les interventions qui produisent les gains éducatifs les plus importants au regard des ressources mobilisées.

2. Principe d'évolution des modes de fonctionnement

Le second principe consiste à faire des ressources supplémentaires un levier de transformation du système éducatif. **Leur allocation doit être conditionnée à des évolutions des pratiques et des cultures professionnelles au service des communautés éducatives.** L'objectif n'est pas seulement d'accroître les moyens consacrés à l'éducation, mais de créer les conditions permettant d'améliorer durablement les apprentissages, de faire évoluer les modalités de travail, et la qualité du service public d'éducation. Sans ces évolutions, ces ressources supplémentaires risqueraient de ne produire qu'un effet limité, sans réelle plus-value pour le système éducatif.

3. Principe de priorité aux élèves les plus vulnérables

Le troisième principe consiste à orienter ces dépenses pour améliorer la réussite et le bien-être des enfants et des jeunes les plus fragiles, au regard de l'incapacité persistante de notre système éducatif à résorber les inégalités et à offrir une place dans la société à chaque enfant. L'explosion

90. J. Grenet et C. Landais, "Éducation : comment mieux orienter la dépense publique", Conseil d'analyse économique, 2025.

des besoins d'accompagnement des élèves dits à besoin éducatifs particuliers (10 % des effectifs scolaires)⁹¹ justifie à elle seule de porter une attention forte à cet objectif.

4. Principe d'équité territoriale et de gouvernance partagée

Le quatrième principe consiste à se donner l'ambition de résorber les inégalités territoriales, en visant un pilotage moins centralisé du système éducatif, et en réduisant les inégalités territoriales, en co-construction avec les collectivités territoriales. L'expérimentation de la construction de la carte scolaire lancée actuellement dans 18 départements propose en ce sens une avancée notable dans les relations entre l'Éducation nationale et les Collectivités, les modes de collaboration et de diffusion des données démographiques. Celle-ci devrait être généralisée en 2027⁹².

5. Principe de transformation concertée et soutenable

Le cinquième principe consiste à évaluer l'acceptabilité sociale des mesures et les inscrire dans un dialogue social exigeant. La question démographique au vu des transformations profondes qu'elle entraîne dans le fonctionnement du système éducatif comme dans la culture professionnelle des enseignants, devra faire l'objet d'un nouveau pacte social avec les organisations syndicales afin de conditionner l'investissement à des changements profonds qui ont pu être conçus jusqu'ici comme des lignes rouges. La question du temps de formation, des modalités de travail, d'attractivité du métier enseignant, de l'investissement de l'État dans le recrutement de personnels non enseignants sont autant de sujets qu'il convient de poser dans ce "pacte d'investissement éducatif" qui ne peut réussir que sur le long terme.



Quelles priorités pour les enseignants en France ?

Les enquêtes disponibles montrent que les attentes des enseignants ne portent pas uniquement sur une augmentation des moyens et des salaires, malgré un niveau plus bas que la moyenne des autres pays de l'OCDE notamment pour le premier degré, mais sur une transformation des conditions dans lesquelles ils exercent leur métier. Les priorités exprimées concernent principalement la reconnaissance professionnelle, la capacité à répondre à l'hétérogénéité des élèves, l'accès à une formation continue de qualité et l'association des enseignants aux transformations du système éducatif⁹³. Un investissement éducatif durable suppose donc un engagement réciproque : apporter des moyens nouveaux tout en créant les conditions organisationnelles et professionnelles permettant leur efficacité.

91. "La scolarisation des élèves en situation de handicap", site du Ministère de l'Éducation nationale.

92. Ministère de l'Éducation nationale, dossier de présentation de l'année scolaire 2026-2027 : L'École au cœur, août 2026.

93. "Les enseignants : les enjeux d'une profession en mutation", Cour des comptes, 2021, et B. Groison, "Réussite à l'École, réussite de l'École", avis et rapport du CESE, 2024.

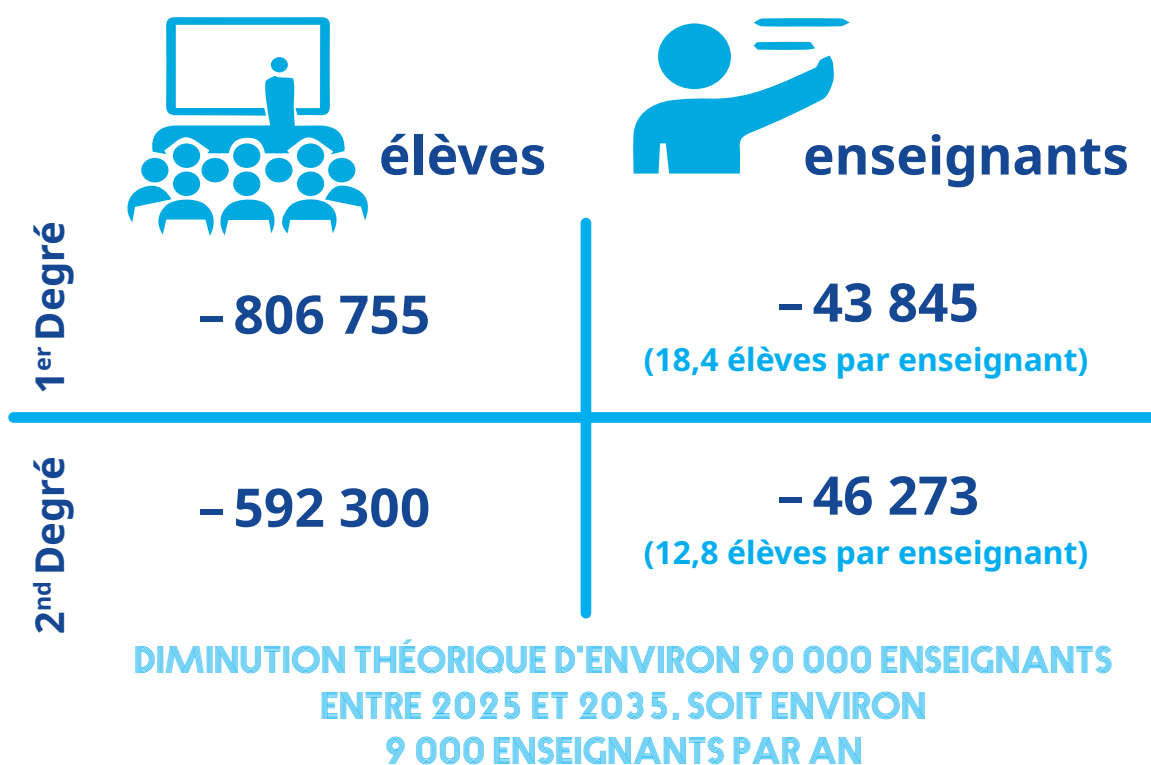
4.2 Sur quelle base budgétaire peut-on se projeter ?

À partir du scénario dit "intermédiaire" de la DEPP⁹⁴, détaillé dans la deuxième partie de la présente étude, les effectifs scolaires de secteur public diminueraient de 1 399 055 élèves, représentant une baisse de 14,4 % par rapport à la population scolaire actuelle : (- 806 755 élèves dans le premier degré, soit - 15,2 %, - 592 300 élèves dans le second degré, soit - 13,4 %).

Actuellement, le nombre moyen d'élèves par enseignant permet de dégager un ordre de grandeur du nombre d'enseignants auquel correspondait cette diminution des effectifs d'élèves : 18,4 élèves par enseignant de

l'enseignement public du premier degré, et 12,8 élèves par enseignant de l'enseignement public du second degré⁹⁵. Ainsi, dans une logique comptable, la baisse démographique entre 2026 et 2035 correspondrait à 43 845 enseignants en moins dans le premier degré, ainsi que 46 273 enseignants en moins dans le second degré, soit 90 118 enseignants des deux niveaux confondus. **Chaque année entre 2025 et 2035 correspondrait à une diminution d'environ 9 000 enseignants.** Ces estimations restent des moyennes, car les projections de la DEPP soulignent le caractère non-linéaire de la baisse démographique.

FIGURE 5 :
Évolution théorique des effectifs enseignants de l'enseignement public, du premier et du second degré, entre 2025 et 2035, selon l'évolution des effectifs d'élèves



Sources : DEPP 2026, RERS 2025, Estimations UNICEF France/VersLeHaut.

94. P. André, M. Barhoumi, N. Miconnet et P. Serre (2026). Projections d'effectifs scolaires à horizon 2035." Note d'Information, n° 26-09, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), ministère de l'Éducation nationale.

95. Repères et références statistiques - Les personnels de l'enseignement scolaire, 2025.



La difficile estimation du coût annuel d'un enseignant en France

Le CAS Pensions brouille la lecture du coût de l'action publique : il fait apparaître une partie du financement des retraites comme un coût de fonctionnement des ministères, ce qui complique l'interprétation des budgets, des coûts par agent et des comparaisons internationales. L'IPP⁹⁶, le CAE⁹⁷, ainsi que le rapporteur général du budget à l'Assemblée Nationale⁹⁸ dénoncent ce problème de lisibilité budgétaire lié au CAS Pensions, et appellent à modifier la convention comptable relative au CAS Pension.

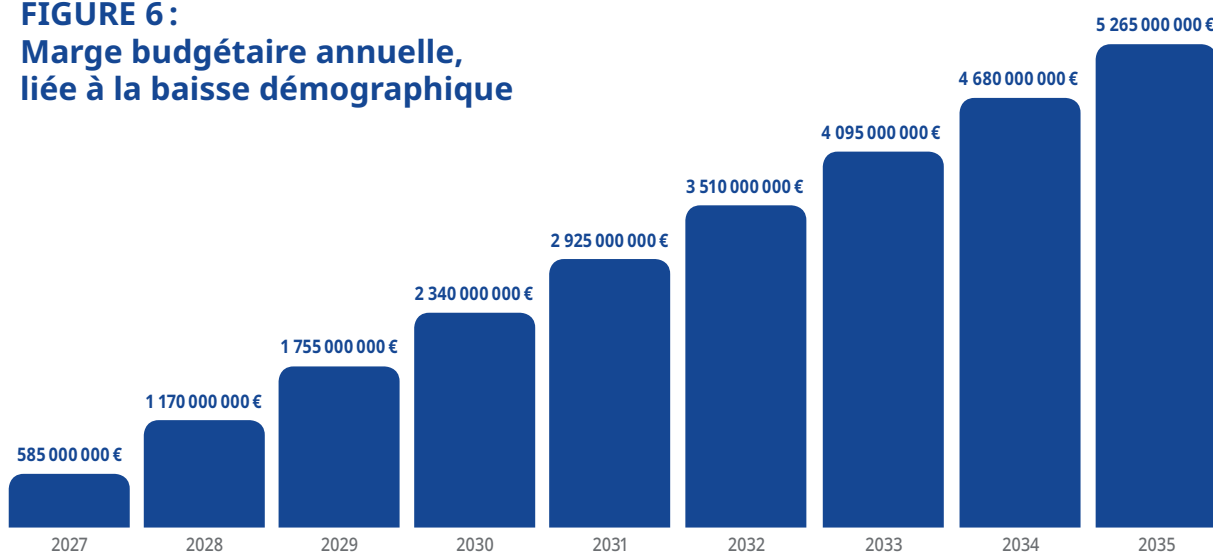
En prenant compte l'ensemble des dépenses, dont le CAS pension, l'IPP, sollicité par les autrices, estime que le coût complet annuel d'un enseignant du premier degré de l'enseignement public s'élève à plus de 58 000 euros euros, et que celui d'un enseignant du second degré de l'enseignement public s'élève à plus de 67 000 euros.

Afin de dégager des ordres de grandeur nécessaires aux projections figurant dans le présent rapport, et en prenant en compte une éventuelle augmentation du CAS Pension dans les années à venir, nous utiliserons une moyenne des coûts annuels relatifs au premier et second degré arrondie à 65 000 euros par an.

Les projections d'évolution annuelle des effectifs d'élèves, couplées aux estimations des évolutions d'effectifs enseignants, permettent d'établir des ordres de grandeur plausibles de la marge budgétaire susceptible d'être dégagée, plutôt qu'une estimation précise, que la présente étude n'a pas vocation à produire. Une évaluation plus fine de ces évolutions devra être conduite par les autorités compétentes.

En retenant l'hypothèse d'une fongibilité financière permettant de convertir des évolutions de postes en équivalents budgétaires, une diminution annuelle de 9 000 postes d'enseignants, valorisée sur la base d'un coût complet moyen de 65 000 € par poste, représenterait une marge budgétaire supplémentaire d'environ 585 millions d'euros par an. **Ces économies étant cumulatives, la marge théorique disponible atteindrait progressivement 5,265 milliards d'euros à l'horizon 2035.**

FIGURE 6 :
Marge budgétaire annuelle,
liée à la baisse démographique



Sources : DEPP 2026, RERS 2025, Estimations UNICEF France/VersLeHaut.

96. "Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?", IPP, juin 2025.

97. H. Paris, "Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué", CAE, septembre 2025.

98. P. Juvin, "Régimes sociaux et de retraite : pensions", Rapport, Assemblée nationale octobre 2025.

Ces montants constituent toutefois une estimation prudente. Ils n'intègrent notamment pas l'effet des départs à la retraite, estimés à environ 18 000 par an. Dès lors que ces départs ne seraient pas intégralement compensés par des recrutements poste pour poste, en raison de l'évolution des besoins territoriaux et démographiques, ils pourraient éga-

lement dégager des marges budgétaires supplémentaires susceptibles d'être réinvesties dans l'amélioration de la qualité du système éducatif. Sans ignorer cet autre levier d'investissement, ce rapport se concentre sur les marges budgétaires libérées par la déprise démographique.



Des marges budgétaires potentiellement plus importantes

Le calcul ci-dessus sur la marge dégagée par la diminution des effectifs des élèves d'ici 2035 amène à un montant de plus de 5 milliards d'euros à horizon 2035. Le présent rapport s'appuie sur cette estimation, conforme aux estimations de septembre 2026 du Conseil d'Analyse Économique⁹⁹.

Toutefois, cet ordre de grandeur doit être interprété comme un ordre de grandeur minimal, s'appuyant sur une estimation prudente. En effet, une autre méthode de calcul permet d'arriver à un ordre de grandeur supérieur à 8 milliards d'euros : ce calcul consiste à appliquer la baisse de 14 % des effectifs d'ici 2035 aux 63 milliards d'euros du budget de la mission enseignement scolaire.

Cet ordre de grandeur supérieur à 8 milliards d'euros permettrait ainsi de financer, en complément des pistes évoquées dans les scénarios ci-après, la revalorisation des salaires enseignants abordée dans la recommandation générale 12.

4.3 Scénarios : quelles composantes du nouveau pacte d'investissement pour l'éducation ?

La baisse démographique constitue moins une source d'économies qu'une opportunité de transformation du système éducatif. Les marges budgétaires dégagées par la diminution des effectifs d'élèves peuvent être réinvesties selon des priorités très différentes, chacune répondant à des objectifs de politique publique spécifiques.

Les cinq scénarios présentés ci-après n'ont pas vocation à être prescriptifs ni mutuellement exclusifs. **Ils constituent des exercices de modélisation destinés à éclairer les arbitrages publics en illustrant plusieurs stratégies cohérentes de réinvestissement d'une enveloppe budgétaire supplémentaire de 585 millions d'euros chaque année (correspondant à environ 9 000 équivalents temps plein), ou 5,265 milliards d'euros de marge à l'horizon 2035.**

Chaque scénario privilégie un levier de transformation (renforcement de l'enseignement primaire, réduction des inégalités territoriales, développement professionnel des enseignants, diminution de la taille des classes), afin d'en apprécier les implications budgétaires et organisationnelles. Ensemble, ils montrent que la baisse démographique ouvre un espace inédit de choix publics : non pas celui de réduire les moyens consacrés à l'éducation, mais celui de réinvestir le dividende démographique au service de la qualité, de l'équité et de la réussite de tous les élèves. Les scénarios présentés ci-après présentent un aperçu de ce qu'il sera possible de déployer à horizon 2035, une fois que la marge atteindra 5,265 milliards d'euros. Pour chacune des mesures, une mise en place graduelle serait à prévoir année en année, pour atteindre les montants décrits dans les scénarios en 2035.

99. C. Dintilhaca, G. Houzel, X. Jaravel, "École : un plan d'action pour rattraper le retard français", Notes du Conseil d'analyse économique, 2026.

QU'ENTEND-ON PAR...

“Formation continue des enseignants” ?

Les enseignants constituent le principal levier d'amélioration des apprentissages et concentrent l'essentiel des moyens du système éducatif. Les travaux en économie de l'éducation montrent qu'une amélioration, même modeste, de leur efficacité produit des effets durables sur les parcours des élèves (réussite scolaire, accès à l'enseignement supérieur, insertion professionnelle et revenus futurs) avec des retombées économiques et sociales susceptibles de dépasser largement le coût des politiques mises en œuvre. Si les déterminants de cette efficacité restent imparfaitement connus, la recherche identifie la formation continue et l'accompagnement professionnel comme les leviers les plus robustes pour améliorer durablement la qualité de l'enseignement¹⁰⁰.

Les travaux du Conseil d'analyse économique montrent toutefois que toutes les formations ne produisent pas les mêmes effets. Les dispositifs les plus efficaces sont des formations intensives, ciblées, ancrées dans les pratiques de classe et accompagnées d'une évaluation rigoureuse de leurs effets. Ces travaux, qui s'appuient sur l'indice d'efficacité des dépenses publiques (EDP), ou Marginal Value of Public Funds (MVPF), déterminent que ce type de formation permet d'améliorer les apprentissages des élèves d'environ 12 % d'un écart-type et peut générer, sous certaines conditions, des bénéfices sociaux et fiscaux supérieurs à son coût initial, contrairement aux formations ponctuelles ou peu intensives dont les effets apparaissent limités¹⁰¹.

Sur cette base, l'association EcolHuma a modélisé un parcours intensif de 14 jours de formation continue, représentant un coût moyen d'environ 13 600 € par enseignant¹⁰². Compte tenu de son coût unitaire, ce dispositif n'est retenu que dans le scénario 4.

Enfin, les contenus de formation doivent répondre aux principales évolutions du métier. Selon l'enquête TALIS 2024 de l'OCDE, les priorités portent sur l'école inclusive, l'accompagnement des élèves à besoins éducatifs particuliers, l'usage pédagogique de l'intelligence artificielle, le développement des compétences psychosociales et la gestion de classe. L'enquête souligne également l'importance de privilégier des formations inscrites dans la durée, proches du terrain et fondées sur le travail collectif entre pairs¹⁰³.

L'offre de formation et le maillage territorial proposé par le Réseau Canopé, opérateur de la formation continue des enseignants, est un acteur clef de la réponse à ces besoins¹⁰⁴.

Dans ce cadre, le renforcement des compétences des enseignants en matière d'inclusion apparaît aujourd'hui comme une priorité, alors que la hausse du nombre d'élèves à besoins éducatifs particuliers s'accompagne d'un sentiment largement partagé de préparation insuffisante face à la diversité des situations rencontrées en classe¹⁰⁵.

100. J. Grenet et C. Landais, “Éducation : comment mieux orienter la dépense publique”, Notes du Conseil d'analyse économique, 2025.

101. *Ibid.*

102. “Pourquoi et comment réformer la formation continue des enseignants ?”, EcolHuma, juillet 2026.

103. Résultats de TALIS 2024 - note pays : France, OCDE, mars 2026.

104. “Le Réseau Canopé”, Cour des comptes, octobre 2024.

105. “L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap”, Cour des comptes, 2024.

OU'ENTEND-ON PAR...

“Soutien aux élèves les plus en difficultés ? via un nouveau pacte enseignant”

Le Pacte enseignant est un dispositif créé à la rentrée 2023 qui permet aux enseignants, aux conseillers principaux d'éducation (CPE) et aux psychologues de l'Éducation nationale (PsyEN) de percevoir une rémunération supplémentaire en échange de missions complémentaires exercées sur la base du volontariat. Son principe est celui d'une revalorisation conditionnelle : contrairement à une augmentation générale de salaire, la rémunération supplémentaire est versée aux personnels qui acceptent d'effectuer des missions en plus de leurs obligations de service¹⁰⁶. Depuis 2023, le Pacte enseignant a permis de mobiliser une partie des enseignants autour de missions complémentaires, en particulier pour améliorer le remplacement de courte durée dans le second degré et développer certains dispositifs d'accompagnement des élèves.

Un audit flash de la Cour des comptes de 2025 a permis d'établir un premier bilan de sa mise en œuvre. Il croise des données de déploiement, des entretiens avec les académies et les établissements, et les remontées des acteurs de terrain¹⁰⁷. Toutefois, l'audit ne repose pas sur une enquête d'opinion auprès des enseignants. Ainsi, une collecte de données auprès des enseignants serait utile pour dresser un bilan plus complet.

Selon cet audit, le Pacte enseignant a atteint ses objectifs de déploiement, avec près d'un tiers des enseignants engagés dès la première année et plus de 8 millions d'heures de missions réalisées. L'audit souligne que malgré une forte opposition syndicale au lancement du dispositif, qui a nourri une défiance initiale dans une partie du corps enseignant, le Pacte semble avoir progressivement trouvé sa place avec environ un tiers de partici-

pants. En revanche, son impact sur les apprentissages reste à démontrer et son ambition de transformation des pratiques professionnelles demeure inaboutie, le dispositif s'étant progressivement éloigné de la logique d'autonomie des équipes qui avait présidé à sa création.

Il convient aussi de retenir de cet audit que les enseignants ne rejettent pas par principe un investissement conditionné à des missions nouvelles. En revanche, l'adhésion dépend fortement de trois conditions : que les missions répondent à un besoin pédagogique identifié, qu'elles soient construites avec les équipes plutôt qu'imposées de manière descendante, et qu'elles s'accompagnent d'une reconnaissance financière et professionnelle¹⁰⁸. Dans ce contexte, le présent rapport préconise un nouveau pacte enseignant, appuyé par une transformation concertée avec les enseignants, et par une redéfinition et une simplification des missions, afin d'en mesurer davantage les effets pédagogiques. Ce dernier pourrait être davantage développé sur les missions ayant un impact direct sur la réussite des élèves les plus vulnérables : accompagnement des élèves en difficulté, soutien sur les fondamentaux, inclusion des élèves à besoins particuliers, remplacement de courte durée lorsque celui-ci évite une rupture d'apprentissage. En particulier, le tutorat, défini par le CAE comme un enseignement complémentaire dispensé individuellement ou en petits groupes pour combler les lacunes d'apprentissage, apparaît comme une mission particulièrement efficace¹⁰⁹.

Enfin, nous proposons de combiner ce nouveau pacte enseignant avec des mesures visant à renforcer l'attractivité du métier enseignant (recommandation générale #12).

106. Les missions complémentaires du Pacte enseignant, Ministère de l'Éducation nationale, juillet 2023.

107. Le Pacte enseignant, audit flash, Cour des comptes, juillet 2025.

108. *Ibid.*

109. J. Grenet et C. Landais, “Éducation : comment mieux orienter la dépense publique”, Conseil d'analyse économique, 2025.



Renforcer l'accompagnement des élèves à besoins éducatifs particuliers

Le troisième principe proposé pour orienter les investissements portait sur la priorité aux élèves les plus vulnérables. Ce principe est concrétisé par différentes mesures proposées dans les différents scénarios. En premier lieu, le renforcement quantitatif des enseignants permettrait le déploiement d'enseignants spécialisés supplémentaires, notamment pour accompagner les élèves en situation de handicap, et les élèves allophones au sein des dispositifs UPE2A et UPE2A-NSA.

Le développement de la formation continue des enseignants permettrait également la généralisation de la formation à la prise en compte du handicap (notamment adapter les pratiques pédagogiques en classe, mieux connaître les différents besoins éducatifs particuliers)¹¹⁰, et la généralisation de la certification Français Langue Seconde (FLS) à l'ensemble des enseignants, comme recommandé par l'UNICEF France¹¹¹.

Enfin, le renforcement de l'accompagnement au sein des établissements (professionnels non-enseignants et Enseignants Conseil) constitue également une opportunité de répondre aux besoins des élèves et accompagner leur réussite.

QU'ENTEND-ON PAR...

“Renforcement de l'ensemble des effectifs professionnels non - enseignants qui contribuent aux apprentissages, au climat scolaire et à la prévention des difficultés” ?

Renforcer les équipes non enseignantes constitue un levier essentiel d'amélioration de la réussite scolaire et du climat éducatif. Le Baromètre 2025 de l'UNSA Éducation, fondé sur les réponses de 53 209 personnels, fait du renforcement de la santé scolaire et de l'accompagnement social l'une des trois priorités identifiées par les répondants¹¹². La baisse démographique doit être mise à profit pour augmenter les capacités d'accompagnement des élèves les plus fragiles, par un renforcement des personnels de vie scolaire, des professionnels de santé et des psychologues de l'Éducation nationale. Cette évolution doit s'accompagner d'une meilleure coordination des équipes pluridisciplinaires et d'une formation renforcée aux enjeux

d'inclusion, de santé mentale et de prévention du décrochage.

En particulier, il convient de renforcer les équipes non enseignantes intervenant auprès des élèves vulnérables, tels que les psychologues de l'Éducation nationale, les infirmiers scolaires, les médecins scolaires, les assistants de service social et la vie scolaire, conseillers principaux d'éducation, afin d'améliorer le repérage précoce des fragilités, la prévention des ruptures de parcours et l'accompagnement en santé mentale¹¹³. Par ailleurs, ce renforcement permettrait de renforcer la présence d'Éducateurs jeunes enfants en école maternelle, et de faciliter les classes passerelles.

110. “L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap”, Cour des comptes, 2024.

111. “Les élèves allophones dans l'angle mort de l'Éducation nationale”, UNICEF France, septembre 2024.

112. La réalité des personnels face aux discours, baromètre UNSA Éducation, septembre 2025.

113. “Porter attention aux vulnérabilités, agir en faveur de la santé mentale”, Médiatrice de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, 2025.

QU'ENTEND-ON PAR...

“Enseignant conseil” ?

Les travaux de l'OCDE montrent que les dispositifs de développement professionnel les plus efficaces sont ceux qui s'inscrivent dans le quotidien des établissements : mentorat, observation entre pairs, accompagnement pédagogique et travail collectif. En France, seuls 17 % des enseignants débutants bénéficient d'un mentor, contre 26 % en moyenne dans l'OCDE¹¹⁴. Ces résultats plaident pour un investissement accru dans l'accompagnement des enseignants au sein des établissements, en complément des actions de formation continue.

Les dispositifs d'accompagnement professionnel en établissement répondent à un besoin qui dépasse celui de la formation continue classique : ils permettent d'inscrire le développement des compétences enseignantes dans la durée, au plus près des situations de classe et des réalités des établissements scolaires. Ils répondent aux enjeux d'évolution du métier, de gestion de l'hétérogénéité des élèves, de diffusion des pratiques efficaces, de travail collectif et d'attractivité du métier enseignant¹¹⁵.

Une note de l'IPP¹¹⁶ souligne que le suivi régulier des enseignants est une condition pour que la formation continue soit une politique publique autofinancée. Cet accompagnement est essentiel pour inscrire les évolutions de pratique pédagogique dans la durée. Les gains de la formation continue sur les acquis des élèves précédemment cités (autour de 12 %) tendent à s'atténuer en l'absence de consolidation post-formation.

Actuellement, l'accompagnement par les corps d'inspection lors des trois rendez-vous

de carrière ne permet pas l'accompagnement des enseignants dans la durée. “Par ailleurs le pilotage pédagogique à l'intérieur de l'établissement pâtit du manque de temps des équipes de direction confrontées aux nécessités du quotidien et aux urgences¹¹⁷.”

Dans ce contexte, nous estimons qu'un renforcement du soutien de proximité des enseignants pourrait être particulièrement souhaitable au sein des établissements scolaires. Ainsi, la présente étude propose de lancer une expérimentation portant sur la création d'une fonction d'enseignant conseil au sein des établissements scolaires, qui accompagneraient les pratiques et gestes pédagogiques de ses collègues, notamment en début de carrière. Alors que les conseillers pédagogiques exercent des missions d'expertises disciplinaires ou pédagogiques auprès des enseignants, les Enseignants conseils pourraient avoir un positionnement différent, davantage centré sur le fonctionnement de l'établissement et l'accompagnement des équipes dans leur développement professionnel : retours individualisés, co-intervention, analyse de situations professionnelles, organisation des temps de travail entre pairs, accompagnement de projets ou d'expérimentations pédagogiques, diffusion des connaissances issues de la recherche en éducation, etc.

Cette expérimentation serait suivie d'une évaluation au vu de sa généralisation, le cas échéant. La fonction porterait sur un demi ETP, afin de permettre à l'enseignant de conserver des fonctions d'enseignement et une proximité avec les réalités de l'établissement dans lequel il ou elle mène ses missions.

114. Résultats de TALIS 2024 - note pays : France, OCDE, mars 2026.

115. “La formation continue des enseignants de l'enseignement public”, Cour des comptes, 2023 et “De l'urgence d'une grande réforme de la formation continue des enseignants !”, Ecolhuma et Terra Nova, 2023.

116. J. Grenet et C. Landais “Éducation : comment mieux orienter la dépense publique”, Conseil d'analyse économique, 2025.

117. D. Auverlot, “-1,7 million élèves d'ici à 2035 : la nécessité d'un cap politique et budgétaire clair”, NewsTank, avril 2026.



SCÉNARIO 1

MISER SUR LE RENFORCEMENT DE L'ÉCOLE PRIMAIRE ET DU COLLÈGE ?

L'investissement dans l'enseignement primaire est particulièrement rentable, car c'est à ce stade que se construisent les compétences fondamentales et que se creusent les inégalités scolaires. **Les recherches montrent que les interventions précoces produisent des effets durables sur la réussite scolaire, l'accès à l'emploi, les revenus futurs et la cohésion sociale¹¹⁸.** En agissant dès le primaire, les pouvoirs publics réduisent également les coûts liés au décrochage scolaire, au redoublement et aux difficultés rencontrées dans les niveaux d'enseignement suivants.

Par ailleurs, le collège est un niveau où un investissement supplémentaire est susceptible d'avoir le meilleur effet de levier, à la fois pour les élèves, pour les finances publiques et pour la société. En effet, le collège est un moment charnière pour prévenir le décrochage et limiter les inégalités de parcours : les évaluations nationales de 6^e¹¹⁹ et les enquêtes

PISA¹²⁰ montrent que les difficultés accumulées à l'école primaire se cristallisent à partir de la 6^e, avant de se traduire par des orientations différenciées au lycée.

Enfin, la France se caractérise par un sous-investissement dans le premier degré (13 % de dépenses de moins que la moyenne de l'OCDE pour les élèves de l'école élémentaire), mais aussi, dans une moindre mesure, dans le collège (5 % de dépenses de moins pour les collégiens que la moyenne de l'OCDE).

Ce scénario propose de concourir à rétablir les équilibres entre les niveaux en concentrant les investissements sur l'enseignement obligatoire (école primaire et collège). L'ensemble des postes de dépenses annuels seraient à ajuster en fonction de la baisse démographique.

118. J.J. Heckman, "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children", Science, vol. 312, n° 5782, OCDE, et Regards sur l'Éducation, 2024.

119. "Les évaluations nationales de sixième", Note d'information, juillet 2026.

120. Résultats PISA 2025 (Volume I et II) - Notes pays : France, op.cit.

PRIORITÉS ENVISAGÉES DANS CE SCÉNARIO :

Nos estimations portent à 9 000 par an le nombre de postes d'enseignants qui pourraient être supprimés par la baisse démographique. Nous proposons de ne supprimer qu'un poste sur deux (4 500 par an) afin de réduire le nombre d'élèves par classe de

primaire et au collège. Ce renforcement aurait un coût de 2 632 590 000 euros, à horizon 2035, permettant ainsi au même montant d'être réinvesti dans le renforcement de l'enseignement obligatoire.

Renforcement quantitatif ciblé des enseignants de l'enseignement primaire et du collège

Année	Renforcement des enseignants (+ 4 500/an, et 4 500 supprimés)	Coûts annuels	Marge annuelle
2027	4 500	292 500 000 €	292 500 000 €
2028	9 000	585 000 000 €	585 000 000 €
2029	13 500	877 500 000 €	877 500 000 €
2030	18 000	1 170 000 000 €	1 170 000 000 €
2031	22 500	1 462 500 000 €	1 462 500 000 €
2032	27 000	1 755 000 000 €	1 755 000 000 €
2033	31 500	2 047 500 000 €	2 047 500 000 €
2034	36 000	2 340 000 000 €	2 340 000 000 €
2035	40 500	2 632 500 000 €	2 632 500 000 €

La présente étude ne permettra pas d'estimer une moyenne de taille des classes associée à cette évolution, car cette dernière dépendra de la répartition, qui devra répondre aux besoins territoriaux. Sur le budget 2035, la marge dégagée pourra permettre les dépenses suivantes. Les mesures pourront être mises en œuvre progressivement entre 2027 et 2035, en fonction des marges disponibles détaillées ci-dessus.

ENSEIGNANTS CONSEIL DANS LES ÉCOLES PRIMAIRES ET LES COLLÈGES

Dans ce scénario, les enseignants conseils (mi-temps) pourraient accompagner les enseignants, répartis au sein de **plus de 30 000 écoles primaires et collèges par an**, en fonction des besoins locaux. Ainsi, plus de la moitié des écoles et collèges de France pourraient bénéficier de cette mesure.

Coût : 975 000 000 €
(15 000 ETP x 65 000 euros)

RENFORCEMENT DE L'ENSEMBLE DES PROFESSIONNELS NON-ENSEIGNANTS QUI CONTRIBUENT AUX APPRENTISSAGES, AU CLIMAT SCOLAIRE ET À LA PRÉVENTION DES DIFFICULTÉS

Dans ce scénario, près de **10 000 postes** seraient affectés dans l'enseignement primaire et au collège en 2035.

Coût : 650 000 000 €
(10 000 ETP x 65 000 euros)

RENFORCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE DES ENSEIGNANTS DE L'ÉCOLE PRIMAIRE ET DU COLLÈGE

À la rentrée 2024, la France comptait **326 500 enseignants** dans le premier degré public, et la moitié des **362 200 enseignants** des établissements du second degré public était affectés au collège¹²¹, soit 182 600 enseignants du collège, et 544 800 enseignants de l'enseignement obligatoire (primaire et collège).

Avec 40 500 enseignants en moins (suggestion précédente), on peut estimer que les enseignants de l'enseignement obligatoire seraient 504 300 d'ici 2035. Le plan de formation monterait en puissance entre 2027 et 2035. Ce scénario s'appuie sur un modèle de formation continue intensive chiffré à 13 600 euros par enseignant, et la formation de 50 000 enseignants en 2035.

Coût : 680 000 000 €
(50 000 enseignants x 13 600 euros)

SOUTIEN AUX ÉLÈVES LES PLUS EN DIFFICULTÉS VIA UN NOUVEAU PACTE ENSEIGNANT, CENTRÉ SUR L'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE

Le budget du Pacte est passé de **300 millions d'euros** en 2023 à **628 millions d'euros** en 2024, et à **780 millions d'euros** au titre de la Loi de Finances Initiale (LFI) en 2025. Pour autant, selon un rapport du Sénat, le montant réel consacré au pacte enseignants "devrait être de 480 millions d'euros, soit une baisse significative plus proche de la consommation réelle des établissements scolaires¹²²." Afin de donner toutes ses chances à un nouveau pacte enseignant, nous proposons de rétablir le montant annuel du pacte à 780 millions, soit une hausse de crédits de 300 millions d'euros. Dans ce scénario, seraient privilégiées les missions du nouveau pacte enseignant destinées à soutenir les élèves en difficulté dans l'enseignement obligatoire.

Coût : 300 000 000 €

121. Repères et références statistiques. Les personnels de l'enseignement scolaire 2025.

122. Projet de loi de finances pour 2026 : Enseignement scolaire, rapport général du Sénat, novembre 2025.



SCÉNARIO 2



MISER SUR LA LUTTE CONTRE LA GRANDE DIFFICULTÉ SCOLAIRE

Ce scénario propose de lutter contre les inégalités scolaires en renforçant la politique d'éducation prioritaire. **Il vise à déjouer l'impact de la concentration d'élèves défavorisés sur les écarts persistants de résultats scolaires, aux conséquences durables sur leurs trajectoires** (voir partie 2). Il s'appuie sur la poursuite de certaines mesures ciblées (dédoublement en éducation prioritaire, Collèges en progrès), afin de cibler les investissements sur les élèves et les établissements en grande difficulté.

À l'inverse du premier, ce scénario ne prévoit pas une augmentation quantitative à grande échelle des enseignants, mais plutôt des efforts concentrés. Est prévu seulement un renouvellement résiduel de 30 % des enseignants, afin de faciliter le remplacement des enseignants sur certains territoires.

Sur le budget 2035, la marge dégagée pourra permettre les dépenses suivantes. Les mesures pourront être mises en œuvre progressivement entre 2027 et 2035, en fonction des marges disponibles détaillées ci-dessus.

PRIORITÉS ENVISAGÉES DANS CE SCÉNARIO :

Renouvellement résiduel de 30 % des enseignants

Année	Enseignants remplacés (30% résiduels)	Coûts annuels	Économie annuelle
2027	2 700	175 500 000 €	409 500 000 €
2028	5 400	351 000 000 €	819 000 000 €
2029	8 100	526 500 000 €	1 228 500 000 €
2030	10 800	702 000 000 €	1 638 000 000 €
2031	13 500	877 500 000 €	2 047 500 000 €
2032	16 200	1 053 000 000 €	2 457 000 000 €
2033	18 900	1 228 500 000 €	2 866 500 000 €
2034	21 600	1 404 000 000 €	3 276 000 000 €
2035	24 300	1 579 500 000 €	3 685 500 000 €

Ce remplacement résiduel de 30 % aurait un coût annuel de **1 579 500 000 €** à horizon 2035, permettant ainsi à 3 685 500 000 € d'être réinvestis dans la réduction des inégalités (5,265 Md d'euros à horizon 2035 - 1 579 500 000 €).

RENFORCEMENT DE L'ENSEMBLE DES PROFESSIONNELS NON-ENSEIGNANTS QUI CONTRIBUENT AUX APPRENTISSAGES, AU CLIMAT SCOLAIRE ET À LA PRÉVENTION DES DIFFICULTÉS

Dans ce scénario, serait privilégié le renforcement des professionnels relevant de l'éducation prioritaire. En 2035, 20 000 professionnels pourraient ainsi être affectés dans les établissements scolaires relevant de l'éducation prioritaire, soit 3 par établissement relevant de l'éducation prioritaire.

Coût : 1,300 Md €
(20 000 ETP x 65 000)

ENSEIGNANTS CONSEIL

Dans ce scénario, les enseignants conseils pourraient être répartis, en 2035, au sein des 7 000 établissements scolaires relevant de l'éducation prioritaire, où dans les circonscriptions où les résultats des évaluations sont les plus faibles.

Coût : 227 500 000 €
(3 500 ETP x 65 000 euros)

DÉDOUBLEMENT DE 5 NIVEAUX DE PLUS EN ÉDUCATION PRIORITAIRE

Le bilan des dédoublements de classes (CP, puis CE1 et grande section en REP/REP+) est globalement positif, mais d'ampleur modérée. Les évaluations convergent pour montrer des gains réels sur les apprentissages fondamentaux, sans pour autant transformer les écarts de réussite. Les progrès sont statistiquement significatifs mais ne suffisent pas à résorber les écarts entre élèves de l'éducation prioritaire et ceux scolarisés hors éducation prioritaire¹²³. Pour autant, dans son rapport de 2025, la Cour des comptes considère que les dédoublements constituent l'une des mesures dont les effets sont les mieux établis parmi celles de l'éducation prioritaire, même s'ils ne peuvent pas constituer à eux seuls une réponse aux inégalités scolaires¹²⁴. Ainsi, la poursuite du dédoublement sur 5 niveaux supplémentaires permettrait de renforcer les effets sur les apprentissages fondamentaux. Le dédoublement étant actuellement chiffré à 800 millions d'euros sur 3 niveaux (GS-CP-CE1)¹²⁵, nous émettons l'hypothèse que 5 niveaux supplémentaires pourraient ainsi coûter 1,333 Mds d'euros. Ce scénario permettrait alors dédoubler entièrement l'école primaire en REP/REP+ à horizon 2035. Par ailleurs, le présent rapport recommande d'expérimenter l'assouplissement du modèle de dédoublement, en établissant des fourchettes pour les effectifs plutôt qu'un nombre maximal d'élèves par classes, afin de permettre de mieux répondre aux besoins locaux.

Coût : 1, 333 Mds €
(266 millions par niveau
X 5 niveaux)

ACCOMPAGNEMENT DES "COLLÈGES EN PROGRÈS"

Ce scénario propose de renforcer l'accompagnement du dispositif national "Collèges en progrès", lancé par le ministère de l'Éducation nationale à partir de 2026, pour accompagner les collèges où se concentrent les situations de plus grande difficulté scolaire¹²⁶. Un poste de coordination dans chacun de ces collèges permettrait d'accompagner les mesures ciblées pour la réussite des élèves.

Coût : 52 000 000 €
(800 collèges x 65 000 euros)

123. "Comment progressent les élèves de l'éducation prioritaire au cours de l'école élémentaire ?", DEPP, 2026.

124. "L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024", Communication à la commission des finances du Sénat, Mai 2025.

125. *Ibid.*

126. "Collèges en progrès : accompagner les élèves qui en ont le plus besoin", Ministère de l'Éducation nationale, janvier 2026.

**SOUTIEN AUX ÉLÈVES
LES PLUS EN DIFFICULTÉS
VIA UN NOUVEAU PACTE ENSEIGNANT,
CENTRÉS SUR L'ÉDUCATION PRIORITAIRE**

Dans ce scénario, serait privilégiées les missions du nouveau pacte enseignants des professeurs relevant de l'éducation prioritaire. Ce scénario propose un budget dédié au soutien des élèves les plus en difficultés renforcé par rapport aux autres scénarios.

Coût : 544 000 000 €

**FORMATION CONTINUE
EN ÉDUCATION PRIORITAIRE**

Dans le premier degré, 25 % des enseignants du secteur public sont affectés dans une école située en éducation prioritaire, et 24 % des enseignants du collège¹²⁷. Rapporté aux 323 791 enseignants du premier degré en France en 2024 et aux 389 035 enseignants du second degré¹²⁸, on peut estimer à 80 947 le nombre d'enseignants du premier degré affectés en éducation prioritaire, et enseignants du premier degré, et 93 368 pour le second degré. En prenant en compte la baisse démographique, on peut considérer qu'il y aurait, d'ici 2035, 10 961 postes du premier degré en moins en éducation prioritaire (25 % x 43 845 postes du premier degré supprimés), ainsi que 11 105 postes du second degré en moins en éducation prioritaire (24 % x 46 273 postes du premier degré supprimés). Nous pouvons ainsi estimer qu'il y aurait 69 986 enseignants du premier degré en éducation prioritaire en 2035 (80 947 - 10 961), ainsi que 82 263 postes du second degré (93 368 - 11 105). Entre le premier et le second degré, il y aurait donc 152 249 enseignants de l'éducation prioritaire à former d'ici 2035, soit 16 916 par an.

Coût : 230 000 000 €

(16 916 enseignants
x 13 600 euros)

127. "L'éducation prioritaire", Synthèse de la DEPP, avril 2024.

128. Repères et références statistiques - Les personnels de l'enseignement scolaire, 2025.



SCÉNARIO 3



MISER SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. EN PERMETTANT AUX ACADÉMIES D'AMÉNAGER LOCALEMENT L'OFFRE SCOLAIRE EN FONCTION DES RÉALITÉS TERRITORIALES

Dans ce scénario, les 5,265 milliards d'euros dégagés à horizon 2035 par la baisse démographique, seraient répartis parmi les départements français en fonction des projections démographiques de chaque territoire, sur la base de contractualisations État-région-département.

Ce scénario, comme le scénario 2, s'appuie sur une approche territoriale de lutte contre les inégalités, afin de réduire le déterminisme géographique affectant particulièrement les élèves issus de milieux ruraux. Ces derniers peuvent être confrontés à un éloignement de l'offre scolaire et de santé, et leur territoire influence significativement leur choix d'orientation.

Ce scénario propose donc d'accompagner les élèves vers la réussite scolaire en mobilisant la marge budgétaire pour réduire l'impact du lieu de résidence sur les apprentissages, et ainsi améliorer la performance du système éducatif dans son ensemble. Il tient compte des spécificités de ces territoires en y déployant des mesures ciblées. En particulier, ce scénario permettrait de répondre de manière

plus ciblée aux difficultés éducatives que connaissent la Guyane et Mayotte.

Ce scénario, qui s'appuie sur une collaboration étroite avec les collectivités, serait soutenu par quatre mesures structurantes :

- L'élaboration de stratégies éducatives territoriales, appuyées par les observatoires des dynamiques rurales et territoriales (recommandation générale #3)
- La généralisation confirmée de l'expérimentation lancée par le ministère de l'Éducation nationale en avril 2026 dans 18 départements¹²⁹
- L'élaboration de cartes scolaires pluriannuelles (recommandation générale #6), et l'articulation de la réforme de la carte scolaire avec les autres chantiers de recomposition territoriale de l'offre éducative, au premier rang desquels les alliances éducatives dans les territoires ruraux, recommandées dans l'étude de VersLeHaut intitulée "Éducation : faisons le pari de la proximité" (avril 2026)¹³⁰.
- Le développement des Territoires éducatifs Ruraux (recommandation générale #4)

129. Les 18 départements sont les suivants : l'Aisne, les Hautes-Alpes, le Cantal, la Charente, les Côtes-d'Armor, le Doubs, la Drôme, le Finistère, la Gironde, l'Indre, la Loire-Atlantique, la Manche, la Meurthe-et-Moselle, le Pas-de-Calais, la Saône-et-Loire, les Yvelines, le Tarn-et-Garonne et la Martinique. Il s'agit de partir des réalités démographiques et géographiques du terrain, construites collectivement par les acteurs locaux à partir d'une projection pluriannuelle, pour en déduire ensuite un schéma d'emplois cohérent, et non plus l'inverse. Cette inversion de méthode répond à deux attentes exprimées par les élus locaux et les organisations syndicales : une meilleure anticipation des décisions, et une prise en compte effective des contraintes de transport et d'aménagement du territoire, en particulier dans les espaces ruraux. Elle s'inscrit dans la continuité du protocole d'accord signé le 8 avril 2025 entre l'AMF et le ministère, qui visait déjà à renforcer la concertation entre DASEN et maires. Les premiers enseignements de l'expérimentation, attendus à la mi-juillet 2026, doivent nourrir la préparation du projet de loi de finances pour 2027 ; le ministre a lui-même annoncé qu'en cas de résultats concluants, la démarche pourrait être rapidement étendue à l'ensemble des cent départements français.

130. "Éducation : faisons le pari de la proximité. Idées et initiatives pour un pilotage local renforcé", VersLeHaut, avril 2026.

PRIORITÉS ENVISAGÉES DANS CE SCÉNARIO :

Renforcement ciblé des enseignants, en fonction des réalités territoriales

Année	Renforcement des enseignants (+ 4 500/an, et 4 500 supprimés)	Coûts annuels	Marge annuelle
2027	4 500	292 500 000 €	292 500 000 €
2028	9 000	585 000 000 €	585 000 000 €
2029	13 500	877 500 000 €	877 500 000 €
2030	18 000	1 170 000 000 €	1 170 000 000 €
2031	22 500	1 462 500 000 €	1 462 500 000 €
2032	27 000	1 755 000 000 €	1 755 000 000 €
2033	31 500	2 047 500 000 €	2 047 500 000 €
2034	36 000	2 340 000 000 €	2 340 000 000 €
2035	40 500	2 632 500 000 €	2 632 500 000 €

Comme dans le scénario 1, nous proposons de ne supprimer qu'un poste sur deux (4 500 par an) afin de renforcer, de manière ciblée, le nombre d'enseignants sur le territoire. La répartition des enseignants supplémentaires correspondrait aux quatre mesures structurantes énoncées ci-dessus. Sur le budget 2035, la marge dégagée pourra permettre les dépenses suivantes. Les mesures pourront être mises en œuvre progressivement entre 2027 et 2035, en fonction des marges disponibles détaillées ci-dessus.

CONTRIBUTIONS DU PROGRAMME "ENSEIGNEMENT SCOLAIRE" AU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES ÉDUCATIFS RURAUX

Dans une logique de contractualisation entre l'Etat et les collectivités, l'Éducation Nationale viendrait contribuer à l'objectif de maillage de l'intégralité des territoires éducatifs ruraux d'un projet d'alliances éducatives. L'Éducation Nationale soutiendrait les fonctions de coordination, l'ingénierie territoriale et les moyens permettant de développer des alliances éducatives à l'échelle des TER, généralement à l'échelle d'EPCI: accompagnement des transitions école-collège, interventions de professionnels non-enseignants, médiation avec les familles, soutien à la continuité éducative, etc. Une partie des marges dégagées par la baisse démographique pourrait ainsi être réinvestie dans ces fonctions de coopération et d'accompagnement territorial, afin de faire des TER un levier de réduction des inégalités territoriales.

SOUTIEN AUX ÉLÈVES LES PLUS EN DIFFICULTÉS VIA UN NOUVEAU PACTE ENSEIGNANT

Coût : 300 000 000 €

Coût : 2,332 Md€



SCÉNARIO 4

MISER SUR LA FORMATION CONTINUE INTENSIVE DES ENSEIGNANTS, ET INCITER CES DERNIERS À TRAVAILLER AUTREMENT

La réforme de la formation continue des enseignants a été notamment modélisée par l'association EcolHuma dans leur rapport "Pourquoi et comment réformer la formation continue des enseignants ?"¹³¹ **Ce rapport présente la formation continue des enseignants comme un investissement à moyen et long terme plutôt qu'un coût**, à répartir entre différents niveaux : État (renforcement du pilotage de la formation, formation des chefs d'établissements, création d'un répertoire national des certifications, de formations diplômantes, et de portefeuille numérique des compétences), académies (prime pour les formateurs académies, garantie des remplacements, budget des Écoles académies de la formation continue, renforcement de l'opérateur de formation continue), établissements

(nomination d'un facilitateur de formation, reconnaissance des heures de formation, dotation budgétaire par établissement).

Le rapport d'EcolHuma estime que 1,362 Mds d'euros permettrait de former 100 000 enseignants par an, et ainsi couvrir l'ensemble d'une cohorte proche de 800 000 enseignants en 8 ans environ, "tout en restant sous le plafond annuel compatible avec la stabilisation de la dépense publique". Rappelons que la Cour des comptes évalue à 1 milliard d'euros le montant des budgets de formation continue enseignants non consommés chaque année¹³².

Par ailleurs, ce scénario devrait s'accompagner d'aménagements des locaux scolaires pour permettre aux enseignants de travailler

Simulation d'une formation intensive à grande échelle			
Nombre enseignants formés	850 000	425 000	100 000
Coût total	11 578 700 000 €	5 789 350 000 €	1 362 200 000 €
Bénéfices fiscaux	25 729 200 000 €	12 864 600 000 €	3 060 000 000 €
Rapport positif pour l'état	14 150 500 000 €	7 075 250 000 €	1 700 000 000 €

Source : "Pourquoi et comment réformer la formation continue des enseignants ?", EcolHuma, juillet 2026.

131. "Pourquoi et comment réformer la formation continue des enseignants ?", EcolHuma, juillet 2026.

132. Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission interministérielle "Enseignement scolaire", avril 2024.

autrement, dans la mesure où des espaces seront libérés dans les établissements par la baisse démographique. Cet aménagement repensé des espaces scolaires, compétence des collectivités, est une autre opportunité offerte par la baisse démographique pour faciliter des modes de travail plus collaboratifs

et tournés vers le développement professionnel continu. (voir recommandation générale #8). Sur le budget 2035, la marge s dégagée pourra permettre les dépenses suivantes. Les mesures pourront être mises en œuvre progressivement entre 2027 et 2035, en fonction des marges disponibles détaillées ci-dessus.

PRIORITÉS ENVISAGÉES DANS CE SCÉNARIO :

Renouvellement résiduel de 20 % des enseignants

Année	Enseignants remplacés (20% résiduels)	Coûts annuels	Économie annuelle
2027	1 800	117 000 000 €	468 000 000 €
2028	3 600	234 000 000 €	936 000 000 €
2029	5 400	351 500 000 €	1 404 000 000 €
2030	7 200	468 350 000 €	1 872 000 000 €
2031	9 000	585 850 000 €	2 340 000 000 €
2032	10 800	702 350 000 €	2 808 000 000 €
2033	12 600	819 850 000 €	3 276 000 000 €
2034	14 400	936 350 000 €	3 744 000 000 €
2035	16 200	1 053 000 000 €	4 212 000 000 €

Ce remplacement résiduel de 20 % aurait un coût de 1,053 Mds d'euros, permettant ainsi à 4,212 Mds d'euros d'être réinvestis dans le renforcement de la formation continue des enseignants. (5,265 Md d'euros - 1,053 Md d'euros).

FORMATION INTENSIVE À GRANDE ÉCHELLE

SOUTIEN AUX ÉLÈVES LES PLUS EN DIFFICULTÉS VIA UN NOUVEAU PACTE ENSEIGNANT

Selon les estimations d'EcolHuma, un programme de formation continue portant sur 300 000 enseignants par an représenterait un coût d'environ 4 Md€. Depuis 2027, les marges dégagées auront permis de déployer ce plan de formation de façon graduelle. Cette dernière cohorte de 300 000 enseignants constitueraient donc un aboutissement de ce plan de formation à grande échelle.

Coût : 212 M €

Coût : 4 Md€

(300 000 enseignants par an
x 13 600 euros)



SCÉNARIO 5



MISER SUR LA RÉDUCTION DE LA TAILLE DES CLASSES

À taille de classe constante, la présente étude souligne que la baisse démographique permettrait de supprimer environ 43 845 postes d'enseignants dans le premier degré, ainsi que 46 273 postes d'enseignants dans le second degré, soit 90 118 postes enseignants à horizon 2035, réduisant la dépense publique d'environ 5,2 milliards d'euros à cet horizon.

Or les travaux de 2025 de l'IPP¹³³ sur le premier degré illustrent qu'à long terme, l'option de réduction proportionnelle du nombre d'enseignant "serait toutefois moins rentable socialement qu'un maintien des effectifs enseignants, **qui ferait passer la taille moyenne des classes de 22,4 à 18,2 élèves entre 2024 et 2034**, pour un gain économique estimé à 4,5 Md€ et un supplément de recettes fiscales d'environ 2,9 Md€." Ainsi, les auteurs estiment que les gains à long terme (meilleure réussite scolaire, salaires futurs plus élevés, recettes fiscales supplémentaires) dépasseraient les économies réalisées par la suppression des postes enseignants.

Afin de répondre aux besoins en enseignants sur l'ensemble du territoire national, de tenir compte des évolutions démographiques très contrastées selon les académies et de renforcer les moyens dans les territoires les plus

défavorisés, l'IPP suggère de combiner ce maintien des effectifs enseignants avec une "réallocation ciblée des enseignants", en plafonnant la taille des classes à 12 élèves en éducation prioritaire, et en modulant la taille des classes hors éducation prioritaire en fonction du profil social des départements. Les travaux de l'IPP démontrent que, dans le premier degré, le maintien des effectifs enseignants malgré la baisse démographique produirait des bénéfices éducatifs et économiques significatifs. Aucune évaluation comparable n'a été réalisée à ce stade pour le second degré. Au regard de la littérature internationale, des bénéfices seraient également attendus au collège et au lycée, mais leur ampleur est vraisemblablement plus faible et demeure à documenter.

Par ailleurs, en réduisant le ratio enseignant/élève, ce scénario permettrait de lutter contre le non-remplacement des enseignants, qui entraîne chaque année une perte importante de temps d'enseignement dans les établissements publics : en 2023-2024, dans le premier degré, 1,63 million de demi-journées d'absence n'ont pas été remplacées, tandis que, dans le second degré, 7,4 % des heures d'enseignement n'ont pas été assurées en raison du non-remplacement des enseignants

133. Perspectives budgétaires, IPP, juin 2025.

absents. Ce phénomène est également marqué par des inégalités territoriales et sociales : les collèges en éducation prioritaire perdent davantage d'heures d'enseignement que les autres établissements¹³⁴.

En outre, un scénario de maintien des effectifs enseignants ne permettrait pas de porter, à budget constant, d'autres mesures d'am-

pleur, telles qu'un déploiement significatif de la formation continue, ou la création de postes non-enseignants au sein des établissements scolaires. **En ce sens, ce scénario semble moins souhaitable que les autres scénarios, dans la mesure où son impact sur le second degré n'est pas démontré, et qu'il ne permet pas d'introduire de mesures supplémentaires d'ampleur.**



Le point de vue de l'Association des Maires de France

1. La baisse du nombre d'élèves peut-elle constituer une opportunité pour les territoires ?

Oui, à condition de ne pas l'appréhender uniquement sous l'angle de la réduction des effectifs et des fermetures de classes. Elle peut ouvrir des marges pour améliorer les conditions d'accueil et d'apprentissage, adapter l'offre scolaire aux besoins locaux et renforcer la qualité du service public d'éducation. Les maires sont attachés à leurs écoles mais restent pragmatiques : dans certains territoires ruraux, le maintien de petites structures peut rester nécessaire pour garantir une école de proximité, tandis que d'autres pourront avoir intérêt à repenser leur organisation scolaire.

Pour l'AMF, l'enjeu est de disposer d'une visibilité pluriannuelle et de croiser les données démographiques avec les spécificités locales, tenant compte des questions de transport, des projets de développement et des besoins des familles. Cette évolution suppose de renforcer la concertation entre l'Éducation nationale et les communes afin de faire face ensemble aux défis de l'école. C'est l'esprit du protocole d'accord que l'AMF a signé le 8 avril 2025 avec le ministère de l'Éducation nationale.

2. L'expérimentation menée dans 18 départements peut-elle permettre de mieux accompagner cette transformation ?

L'expérimentation rejoint l'état d'esprit du protocole, qui pose une méthode de collaboration tant sur la carte scolaire que sur le déploiement des politiques éducatives. Il vise à anticiper collectivement les incidences en matière de maillage scolaire, de bâti, de conditions d'accueil des élèves, de personnels, dans le contexte de baisse durable des effectifs des élèves dans les écoles primaires.

L'AMF reste toutefois vigilante sur la mise en œuvre de l'expérimentation, encore hétérogène selon les départements visés, et insiste sur la nécessité d'une véritable concertation. Il appartient aux DASEN et aux élus de s'entendre sur la bonne échelle du dialogue à mettre en place localement, selon les spécificités. Le dialogue peut être instauré à l'échelle de la circonscription, d'une intercommunalité ou d'un bassin de vie, afin de croiser les projections d'effectifs avec les réalités locales et ainsi mieux préparer les évolutions de la carte scolaire. Les maires doivent disposer des prévisions à 5 ans des effectifs scolaires, et ont besoin de garanties sur la méthode de concertation et les moyens envisagés par l'Éducation nationale.

3. Quels investissements pourraient être prioritaires et à quelles conditions ?

Une meilleure anticipation de l'évolution du maillage scolaire doit permettre aux collectivités d'identifier plus clairement les besoins des écoles en matière d'investissement, et de penser à la réaffectation des bâtiments qui ne seront plus utilisés. D'autant que les attentes en matière de bâti sont multiples (sécurité et climat scolaire, rénovation énergétique et thermique, équipements numériques, besoins spécifiques des enfants, activités périscolaires de qualité...).

Afin de pouvoir répondre à ces attentes, l'AMF demande un accompagnement technique et financier durable de l'État, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui au vu de la baisse globale des aides, qu'il s'agisse du fonds vert ou de l'annonce du plan "canicule" annoncé cet été, passant de 130-190 millions d'euros à moins de 20 millions d'euros. Si la baisse démographique peut être l'occasion d'améliorer l'offre éducative, encore faut-il que les moyens suivent.

134. Sénat, Remplacement des enseignants, rapport d'information n° 730 (2024-2025), fait au nom de la commission des finances, 25 juin 2025.

4.4 Recommandations générales

Les cinq scénarios présentés ci-dessus mettent en évidence qu'il n'existe pas une réponse unique aux défis posés par la baisse démographique. Chacun repose sur des arbitrages différents et privilégie des priorités spécifiques, mais tous convergent vers une même conclusion : les marges budgétaires dégagées par l'évolution démographique constituent une opportunité exceptionnelle pour améliorer durablement la qualité du système éducatif.

Au-delà des choix propres à chaque scénario, plusieurs orientations apparaissent comme des conditions de réussite communes, à commencer par le principe d'un réinvestissement intégral des économies réalisées dans l'éducation.

Les recommandations qui suivent ne reprennent donc pas l'un des scénarios comme un modèle exclusif. Elles identifient les principes transversaux qui paraissent les plus robustes quels que soient les arbitrages retenus et proposent un cadre de mise en œuvre permettant, le cas échéant, de combiner plusieurs des leviers présentés dans les scénarios précédents.

 **1.** L'UNICEF France et VersLeHaut recommandent de **réinvestir 100 %** de la marge dégagée par la baisse démographique entre 2026 et 2035, et au delà, pour l'amélioration du système éducatif français.

 **2.** L'UNICEF France et VersLeHaut recommandent d'affirmer le principe de la pluriannualité des crédits dédiés à cette amélioration par une **loi de programmation** qui concrétise l'engagement de la Nation, et qui permet à l'ensemble des acteurs d'identifier

et de maintenir un cap clair d'ici 2035. La pluriannualité permettrait une meilleure visibilité budgétaire et une programmation budgétaire plus sincère. Sa mise en place devra reposer sur une meilleure connaissance des différents paramètres budgétaires (coût d'un enseignant, prise en compte du CAS pension). La publication de ces données est essentielle pour qu'elles puissent être mobilisées par l'ensemble des parties prenantes afin de guider la prise de décision publique. La pluriannualité nécessitera de renforcer la capacité d'anticipation du Ministère de l'Éducation nationale dans le chiffrage des mesures qu'il propose, et permettra d'affiner l'évaluation des mesures mises en place et expérimentées. Cette préconisation s'inscrit dans la continuité de la recommandation de la Cour des comptes¹³⁵ plaidant "pour une meilleure prise en compte de la démographie dans la programmation budgétaire de moyen et de long termes".

 **3.** L'UNICEF France et VersLeHaut recommandent de renforcer la concertation entre l'État (rectorats, DASEN) et les collectivités territoriales afin d'élaborer une **politique stratégique territoriale de l'éducation**. Cette politique nationale, donnant lieu à des **stratégies éducatives territoriales**, devra intégrer les projections démographiques, les projets d'aménagement du territoire, les politiques de logement, les temps de transport, les caractéristiques sociales des populations et l'évolution de l'offre éducative locale. Les observatoires des dynamiques rurales et territoriales (ODRT) pourront être renforcés afin de faciliter l'échange d'information, et étendus aux zones urbaines. Un rapport d'information du Sénat recommande d'établir ces stratégies éducatives territoriales sur six ans, et d'y préciser les critères et orientations en matière d'ouvertures et de fermetures de classes¹³⁶.

135. "Démographie et finances publiques", rapport thématique, Cour des comptes, décembre 2025, 124 p.

136. Sénat, Baisse démographique, réussite des élèves : quel maillage scolaire pour la France de demain ?, rapport d'information n° 749 (2024-2025), fait au nom de la Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, 17 juin 2025, recommandation n° 2.

► **4.** L'UNICEF France et VersLeHaut recommandent **d'élaborer une carte scolaire pluriannuelle**, afin de donner de la visibilité aux équipes pédagogiques, aux élus locaux et aux familles. L'AMF¹³⁷ et un rapport d'information du Sénat¹³⁸ plaident pour une visibilité sur trois ans au minimum, afin que les communes puissent anticiper leurs investissements, l'organisation des services périscolaires, les recrutements et l'évolution du bâti scolaire. L'objectif est de sortir d'une logique de fermetures et d'ouvertures de classes décidées chaque année au vu des seuls effectifs constatés. Ainsi, l'expérimentation de la construction de la carte scolaire sur la base des besoins et projections démographiques territoriales dans 18 départements et qui devrait être généralisée à partir de 2027¹³⁹ pourra contribuer utilement à cet objectif, à condition de s'appuyer sur un dialogue à l'échelle de la circonscription.

► **5.** L'UNICEF France et VersLeHaut recommandent d'inscrire dans le code de l'éducation une **obligation de révision de la carte de l'éducation prioritaire, selon une méthodologie nationale transparente sur la base d'indicateurs qui incluent l'indice de position sociale (IPS) des élèves**. Cela éviterait que la carte reste inchangée pendant une décennie malgré les évolutions démographiques et sociales, problématique soulevée par le Ministère de l'éducation Nationale et reprise par la Cour des comptes¹⁴⁰.

► **6.** L'UNICEF France et VersLeHaut recommandent de renforcer les outils de pilotage de la baisse démographique **en améliorant la disponibilité, la régularité et la lisibilité des données prospectives**. La mise à disposition de ces informations constitue une condition indispensable à l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des moyens, adaptée aux évolutions démographiques et aux besoins des territoires. À ce titre, nous saluons l'annonce d'une publication annuelle par la DEPP de projections démographiques à dix ans, sur le modèle des projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à l'horizon 2035 publiées en avril 2026¹⁴¹. Nous recommandons également la publication régulière de projections relatives aux départs à la retraite des enseignants, afin de permettre une meilleure anticipation des besoins de recrutement, de formation et d'évolution des emplois.

► **7.** L'UNICEF et VersLeHaut recommandent de **mailler l'intégralité des territoires éducatifs ruraux d'un projet d'alliances éducatives, sur le modèle des pôles éducatifs regroupant services sociaux et de santé à l'échelle d'un territoire**. Dans les espaces ruraux, cette convergence s'appuie sur une gouvernance renouvelée où l'école demeure un acteur central, mais non exclusif, engagé dans un projet collectif de territoire. Cette dynamique inscrit l'éducation dans une logique de coopération et de démocratisation et met au cœur de cette collaboration la question du temps et du coût de transport pour accéder à ces services, et sa conciliation avec les besoins et les rythmes de vie de l'enfant et du jeune si le maillage scolaire ne couvre pas l'ensemble des besoins répondant

137. Compte rendu de réunion n° 3 - Mission d'information sur le maillage scolaire à l'épreuve du défi démographique, juillet 2026.

138. "Baisse démographique, réussite des élèves : quel maillage scolaire pour la France de demain ?", Rapport d'information n° 749 (2024-2025), juin 2025.

139. Ministère de l'Éducation nationale, dossier de présentation de l'année scolaire 2026-2027 : L'École au cœur, août 2026.

140. "L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser : 2015-2024", communication à la commission des finances du Sénat, Cour des comptes, mai 2025, p. 28., op.cit.

141. "É. Geffray lance une expérimentation inédite sur la démographie scolaire dans 18 départements", avril 2026, op.cit.

à l'émancipation des enfants et des jeunes. Les temps passés en dehors de l'école ne doivent plus constituer un "angle mort" des politiques publiques. Nous préconisons à l'instar de l'Inspecteur général Éric Fardet¹⁴² de traiter cette question à l'échelle du Département, dans un cadre partenarial notamment celui des observatoires des dynamiques rurales. Nous recommandons d'inscrire ce chantier des alliances éducatives rurales dans le prochain cycle de contractualisation entre l'État et les collectivités, et d'en faire un axe à part entière d'une feuille de route interministérielle dédiée à l'égalité des chances éducatives dans les territoires ruraux.

8. En complément, l'UNICEF France et VersLeHaut recommandent de **faire des espaces scolaires (classes ou établissements scolaires) libérés progressivement par la baisse démographique une opportunité d'aménagement éducatif et territorial, au service des besoins locaux**. Ces espaces scolaires repensés pourraient ainsi accueillir des "pôles éducatifs" tels que décrits ci-dessus (voir recommandation générale #7), ou offrir des usages d'équipements polyvalents, au service des enfants, et selon les besoins du territoire (accueil d'associations, espaces dédiés aux enseignants et au travail collaboratif, accueil de structures médico-sociales). Cette approche permet de préserver un patrimoine public, de limiter la vacance immobilière et de renforcer l'attractivité locale malgré le recul des effectifs scolaires. Elle suppose une concertation associant collectivités, communautés éducatives et acteurs locaux, notamment dans le cadre des Projets éducatifs territoriaux (PEDT), afin d'identifier les usages les plus adaptés.

9. L'UNICEF France et VersLeHaut recommandent au Ministère de l'Éducation nationale d'inciter les établissements scolaires à utiliser à plein les marges d'autonomies prévues par l'article 34 du code de l'éducation, autorisant les établissements scolaires la **réalisation d'expérimentations** dans le cadre de leur projet d'école ou d'établissement¹⁴³ comme c'est déjà le cas dans l'enseignement privé sous contrat. Ces expérimentations pourraient habilement répondre à certaines problématiques posées par les réalités de la baisse démographique, au niveau des établissements scolaires. Elles pourraient s'appuyer sur le projet d'établissement, ou plus récemment par la dynamique portée par le Conseil national de la refondation et le fond pour l'innovation pédagogique. Le caractère incitatif devra appuyer la capacité à agir et à innover, visant une évolution de la culture professionnelle.

10. La présente étude concentre son analyse et ses recommandations sur les crédits de la mission "Enseignement scolaire" (Programmes 140 et 141) et "Vie de l'élève" (Programme 230). Toutefois, l'UNICEF France et VersLeHaut recommandent d'**appliquer le même principe de réinvestissement des marges budgétaires dégagées par la baisse démographique aux budgets éducatifs des collectivités**. En particulier, la baisse démographique pourrait être un levier d'amélioration de la qualité des temps périscolaires, de la restauration scolaire, de formation des personnels et de l'adaptation du bâti scolaire aux enjeux climatiques. Une étude analysant les budgets des collectivités dans le contexte de la baisse démographique est souhaitable afin d'estimer plus finement les marges budgétaires qui pourraient être disponibles.

142. E. Fardet, "Des alliances éducatives au sein des espaces ruraux", Fédération des Aroeven, Ressources éducatives, numéro 188, juin 2026.

143. Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

11. L'enseignement privé sous contrat, relevant du programme 139 "Enseignement privé du premier et du second degré" se situe en dehors du champ de la présente étude, bien qu'il soit directement concerné par l'ensemble des recommandations, car associé au service public d'éducation. Toutefois, l'UNICEF France et VersLeHaut recommandent de **renforcer le dialogue de gestion entre les rectorats et les établissements privés sous contrat** afin que l'allocation des moyens publics permette de poursuivre des objectifs tels que la mixité sociale et scolaire, notamment au collège. L'enseignement catholique sous contrat représentant environ 96 % de l'enseignement privé sous contrat, le Ministère de l'Éducation Nationale pourrait demander au Secrétariat général de l'enseignement catholique un plan concernant l'utilisation des marges budgétaires dégagées, afin de s'assurer de la bonne participation de l'enseignement privé sous contrat aux objectifs de mixité sociale.

12. L'UNICEF France et VersLeHaut recommandent enfin **d'améliorer l'attractivité du métier enseignant en revalorisant leurs salaires**. L'OCDE souligne que la France a surtout valorisé les débuts de carrière ces dernières années, tandis que les rémunérations en milieu de carrière restent en retrait par rapport à la moyenne de l'OCDE¹⁴⁴. La présente étude s'est attachée à proposer des scénarios permettant d'améliorer la qualité globale du système éducatif. Celle-ci passe notamment par des enseignants mieux formés, mais également mieux rémunérés. Pour autant une revalorisation seule des salaires sans mesures de fond sur la formation continue, l'encadrement pédagogique l'accompagnement des élèves en difficulté, ou l'autonomie des équipes éducatives ne

pourra améliorer significativement la qualité du système éducatif. C'est pourquoi nous estimons que **l'ensemble des scénarios proposés dans ce rapport, calculés sur la marge minimale de la déprise démographique, peuvent s'adosser à une revalorisation globale et continue sur 10 ans des salaires enseignants**. Cette dernière permettrait de poursuivre le rattrapage des salaires de base des enseignants par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, de rééquilibrer les rémunérations tout au long de la carrière, notamment en renforçant les progressions en milieu et en fin de carrière, et de garantir le maintien du pouvoir d'achat des enseignants sur le moyen terme.

144. Regards sur l'éducation 2025 : France, OCDE, septembre 2025.

DE ADRIEN TAQUET

La France est inquiète de sa démographie. À la veille de ce qui doit être un grand moment de débats éclairés sur nos choix collectifs, nous en mesurons les conséquences possibles pour notre économie, notre modèle social ou l'équilibre entre les générations. Et si, pour une fois, nous ne céditions pas à la fatalité, pour faire d'une inquiétude une opportunité ?

C'est la conviction qui déjà m'animait lorsque j'avais pour responsabilité gouvernementale l'enfance et la politique familiale, c'est le fil conducteur empreint de volontarisme et d'espoir de ce travail remarquable mené en commun par UNICEF France et VersLeHaut : la baisse du nombre d'enfants peut être l'occasion d'une refondation de notre modèle éducatif.

Depuis près de deux siècles, notre système scolaire s'est construit autour d'un formidable mouvement de massification : accueillir davantage d'enfants, les scolariser plus longtemps, ouvrir au plus grand nombre l'accès au savoir pour réduire les inégalités de destin et bâtir du commun. Ce mouvement s'inverse aujourd'hui, et pour la première fois, nous pouvons penser l'École non plus faisant face à l'augmentation continue des effectifs, mais à partir des besoins de chaque enfant.

Cette rupture intervient alors même que les alertes s'accumulent. PISA 2025 en apporte une confirmation supplémentaire : les performances diminuent, les inégalités demeurent fortes et l'affaissement touche désormais le niveau général. Mais avons-nous vraiment besoin d'un diagnostic supplémentaire ? Depuis des années, nous savons beaucoup des forces et des faiblesses de notre École. Notre difficulté est moins désormais de savoir que d'avoir le courage de transformer.

C'est pourquoi la notion de "dividende démographique" me paraît si féconde. Non parce qu'elle permettrait de préserver à l'identique les moyens et l'organisation existants, mais parce qu'elle nous donne des marges – humaines, matérielles et organisationnelles – pour les transformer : et ainsi partir des besoins des élèves pour personnaliser davantage les apprentissages ; mieux prendre en compte les besoins spécifiques de certains et y apporter une réponse au cœur même de l'école républicaine ; intervenir plus tôt face aux difficultés ; adapter les réponses aux réalités des territoires ; mieux accompagner enfin les enseignants face au bouleversement culturel et pédagogique que tout cela implique, eux qui déjà doivent faire face à l'irruption de l'intelligence artificielle qui modifie le rapport à la connaissance et son acquisition.



Adrien Taquet

Administrateur d'UNICEF France, ancien Secrétaire d'État à l'enfance et aux familles, ancien député.

Cette transformation, elle repose donc sur une conviction : il faut passer de l'idée devenue totemique de l'école pour tous à la réalité d'une école capable de s'adapter davantage à chacun.

Cela ne signifie nullement renoncer à l'exigence. Bien au contraire. Une école adaptée à chacun est une école qui permet à chacun de s'élever autant que possible, à tous points de vue. Mais nous avons trop longtemps opposé ce qui devrait aller de pair : réussite académique et bien-être, exigence et inclusion, acquisition des savoirs et épanouissement. L'ambition doit précisément être de les réconcilier, l'opportunité nous est offerte d'y arriver si nous en avons la volonté.

Car c'est bien face à ce choix que nous nous trouvons aujourd'hui : faire de la diminution du nombre d'élèves une variable d'ajustement de nos finances publiques, ou considérer qu'elle nous donne une occasion, probablement unique, de repenser profondément notre École. Et d'améliorer la vie et l'avenir non pas seulement de ceux que leurs difficultés, leur handicap, leur histoire ou leur milieu placent aujourd'hui à distance de la promesse républicaine, mais de tous les élèves sans distinction ni exception.

Le politicien pense à la prochaine élection, l'homme d'État à la prochaine génération : ce constat de James Freeman Clarke résume assez bien la situation actuelle, au moment de penser la baisse de notre démographie et son impact sur notre école. Y a-t-il un homme d'État dans la salle ?



VersLeHaut

Association loi 1901 reconnue d'intérêt général
15 boulevard Gabriel Péri
92240 Malakoff

www.verslehaut.org



UNICEF France

Association loi 1901 reconnue d'utilité publique
3 rue Duguay Trouin
75006 PARIS

www.unicef.fr et www.myunicef.fr