

Europe

Accueil de la petite enfance et modes de garde : une révision des objectifs de Barcelone à l'horizon 2030

Catherine COLLOMBET et Antoine MATH

Cet article présente la nouvelle recommandation sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance (EAPE) adoptée à la fin de 2022, qui révisé les objectifs sur les modes de garde fixés par le Conseil européen de Barcelone en 2002. Il revient sur les évolutions observées au niveau des instances de l'Union européenne depuis 2002, présente et discute les nouveaux objectifs à l'échéance 2030 introduits par la recommandation et évalue l'impact attendu pour les États membres.

This article outlines the new recommendation on early childhood education and care (ECEC) adopted in late 2022, which revises the targets on types of childcare set by the European Council of Barcelona in 2002. It looks back over the changes observed across the European Union institutions since 2002, describes and analyses the new targets for 2030 introduced by the recommendation, and evaluates the expected impact for member states.

Catherine Collombet est collaboratrice scientifique au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et sous-directrice auprès de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ; Antoine Math est chercheur à l'Ires.

La Commission européenne a présenté, le 7 septembre 2022, une proposition de recommandation sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance (EAPE) qui révisé les objectifs de Barcelone sur les modes de garde¹. Un compromis a rapidement été trouvé au sein du Conseil des ministres chargés de l'Emploi et des Affaires sociales et la recommandation, au caractère non contraignant, y a été formellement adoptée le 8 décembre 2022. Elle fixe de nouveaux objectifs de couverture des jeunes enfants par des modes d'accueil formels à l'horizon 2030.

Cet article revient, dans un premier temps, sur les évolutions intervenues durant les 20 dernières années en matière d'accueil du jeune enfant au niveau des instances de l'Union européenne (UE), des objectifs chiffrés fixés en 2002 lors du Conseil européen de Barcelone dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi à l'adoption récente par le Conseil de la recommandation sur l'EAPE. L'article présente, dans un deuxième temps, le contenu de cette recommandation, en soulignant les différences entre le texte finalement adopté et la proposition initiale de la Commission. Il tente enfin d'analyser les effets attendus de ce texte pour les États membres, au regard des nouveaux objectifs fixés.

Évolution en matière d'accueil du jeune enfant depuis 2002

Après que des objectifs chiffrés en matière d'accueil des jeunes enfants ont été fixés en 2002 lors du Conseil européen de Barcelone, cette question a été bloquée puis mise entre parenthèse, avant de revenir sur le devant de la scène en 2022.

Les objectifs fixés à Barcelone en 2002

Lors du sommet européen de mars 2002 à Barcelone, les États membres, par la voix du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, se sont engagés à mettre en place, avant 2010, des structures d'accueil pour au moins 90 % des enfants qui ont entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de 3 ans. La question des modes de garde n'avait jusqu'alors fait l'objet que de recommandations générales, sans objectifs précis et qui étaient restées largement lettre morte². La définition d'objectifs chiffrés témoigne de la volonté d'une impulsion nouvelle au niveau européen. Elle s'inscrit dans le cadre de la « Stratégie européenne pour l'emploi » lancée en 1997, l'accueil des jeunes enfants étant principalement considéré comme un moyen de soutenir l'emploi, notamment des femmes. En comparaison des autres objectifs chiffrés décidés dans le cadre de cette Stratégie (taux de chômage,

1. Cette recommandation a été présentée dans le cadre de la « Stratégie européenne en matière de soins », qui vise à garantir l'existence de services de soins abordables, accessibles et de qualité dans toute l'Union européenne, et à améliorer la situation tant des bénéficiaires de soins que des aidants, professionnels ou non professionnels. La Commission a aussi présenté, au même moment, une autre recommandation sur « l'accès à des soins de longue durée abordables » : bit.ly/44ZKIB6.

2. En particulier la recommandation 92/241/CEE du 31 mars 1992 du Conseil européen concernant la garde des enfants.

taux d'emploi³ ou recul de l'âge moyen de cessation d'activité⁴), ceux concernant les modes de garde s'en distinguent en ce que leur réalisation découle directement de moyens supplémentaires consacrés à des politiques publiques. Pourtant, s'ils sont repris dans les « processus » ultérieurs adoptés au niveau européen (« Stratégie européenne pour la croissance et l'emploi » et « Agenda de Lisbonne » notamment), les objectifs de Barcelone passent au second plan à partir du début des années 2010.

Blocages au tournant des années 2010

La Commission européenne tente de relancer le sujet, d'abord en 2008 puis à

nouveau en 2013. Les bilans qu'elle réalise alors montrent des progrès en matière de taux de couverture mais un échec quant à l'atteinte au niveau de l'UE des objectifs fixés, en particulier en termes d'accueil des enfants de moins de 3 ans, ainsi que le maintien de fortes inégalités entre États membres.

29 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis en moyenne dans l'UE en 2011 alors que l'objectif fixé en 1992 était de 33 % (tableau 1). Pour les enfants qui ont entre 3 ans et l'âge de la scolarisation obligatoire, 86 % sont accueillis en 2011 alors que l'objectif fixé était de 90 %. Dans ses bilans, la Commission constate que le nombre de pays dépassant l'objectif est relativement

Tableau 1 - Mise en œuvre de l'objectif de Barcelone pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans - bilans de la Commission européenne en 2008 et 2013

	Taux de couverture des moins de 3 ans atteint au niveau UE	Nombre d'États membres qui ont dépassé l'objectif de 33 %	Nombre d'États membres qui ont un taux de couverture toujours sous les 10 %
2008 (chiffres 2006)*	26 %	5	8
2013 (chiffres 2011)**	29 %	12	8

* « Mise en œuvre des objectifs de Barcelone concernant les structures d'accueil pour les enfants en âge préscolaire », Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM(2008) 638 final, 3 octobre 2008, <https://bit.ly/42xXMfk>. Ce rapport figurait dans le cadre d'un « paquet réconciliation » présenté par la Commission pour aider les parents à « mieux concilier vie professionnelle, vie privée et vie de famille » et comportant une proposition de directive pour les travailleuses indépendantes et conjointes aidantes, une communication incluant notamment une demande de réforme de la directive congés parentaux (relevant des « partenaires sociaux ») et une amélioration des autres congés pour raisons familiales, en particulier les congés paternité, et enfin une proposition de réforme de la directive « maternité » (Math, 2009a).

** « Objectifs de Barcelone. Le développement des services d'accueil des jeunes enfants en Europe pour une croissance durable et inclusive », Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 2013, <https://bit.ly/307oUxv>.

Source : Rapports de suivi des objectifs de Barcelone, 2008 et 2013.

3. Au sommet de Lisbonne de mars 2000, l'objectif d'un taux d'emploi moyen avait été fixé à 70 % pour les 15-64 ans, et à au moins 60 % pour les femmes en 2010. Au sommet de Stockholm de mars 2001, des objectifs intermédiaires avaient été fixés pour 2005 (taux d'emploi d'au moins 67 % pour les hommes, et d'au moins 57 % pour les femmes). Un objectif de taux d'emploi pour les personnes de 55 à 64 ans avait aussi été fixé à 50 % pour 2010.

4. Au sommet de Barcelone de mars 2002 avait également été fixé l'objectif de reculer l'âge moyen de cessation d'activité de 5 années avant 2010.

faible et que les disparités entre États sont fortes, s'agissant de l'accueil des plus jeunes enfants notamment. Alors même qu'il s'agit de points non traités par le texte de 2002, qui se borne à des objectifs chiffrés de taux de couverture, la Commission souligne aussi l'importance que les modes de garde aient une amplitude horaire suffisante, compatible avec un emploi à temps plein, soient financièrement abordables et garantissent un accueil de qualité (défini à travers des critères comme les qualifications et conditions de travail du personnel ou encore le nombre d'enfants par professionnel).

Les tentatives de la Commission européenne de réviser les objectifs de Barcelone se heurtent toutefois à des États jaloux de leurs prérogatives dans un domaine où les situations nationales sont très disparates et les politiques nationales parfois divergentes. Ainsi, les ministres responsables de la Famille réunis en février 2009 pour discuter des objectifs à la suite du premier rapport réalisé par la Commission constatent leurs désaccords. Le ministre tchèque, alors en charge de la présidence de l'UE, souligne que ces objectifs ont été adoptés en 2002 avant l'entrée de nouveaux États membres et que ces derniers ont une vision très différente de ces questions (Math, 2009b). Il ajoute que l'objectif quantitatif retenu n'est pas approprié pour des pays comme le sien et préconise même une option très différente, consistant à privilégier la garde des jeunes enfants par leur mère, et non en dehors de la famille⁵.

L'accueil des plus jeunes mis entre parenthèses au début de la décennie 2010

Après 2010, horizon de réalisation des objectifs fixés à Barcelone, les documents adoptés par le Conseil continuent, au mieux, d'y faire référence, sans poser la question du renouvellement des objectifs d'accueil des enfants de moins de 3 ans.

La stratégie Europe 2020, adoptée par le Conseil européen en 2010 et qui vise à remplacer la stratégie de Lisbonne dans laquelle les objectifs de Barcelone s'insèrent, ne comporte plus aucun objectif relatif à l'accueil des jeunes enfants. D'autres textes, tels que le Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes 2011-2020, adopté par le Conseil en 2011, se bornent à évoquer l'importance des « objectifs fixés lors du Conseil européen de Barcelone de mars 2002 »⁶.

L'absence d'initiatives pour les enfants de moins de 3 ans s'inscrit dans un cycle d'activités réduites de l'UE en matière de politiques sociales. Alors que la fin des années 1990 et le début des années 2000 ont été marqués par l'adoption de plusieurs directives en matière sociale (notamment sur le congé parental et la durée du travail), cette activité normative s'interrompt et la décennie 2010 se caractérise notamment par l'échec de la révision de la directive sur le congé de maternité. Retenant une conception stricte du principe de subsidiarité,

5. Selon l'enquête européenne auprès des ménages sur les revenus et les conditions de travail (EU-SILC), moins de 2 % des enfants de moins de 3 ans en République tchèque sont accueillis dans une structure d'accueil officielle en 2009 au moment des propos du ministre de ce pays, et essentiellement pour des durées inférieures à 30 heures par semaine. Ils sont 5 % à être accueillis selon l'enquête EU-SILC de 2021.

6. Cela figure aussi dans les conclusions du Conseil du 6 décembre 2010 sur le « renforcement de l'engagement et des actions visant à éliminer les inégalités salariales entre les femmes et les hommes ainsi que sur le bilan de la mise en œuvre du programme d'action de Pékin ».

selon lequel l'UE ne doit agir que lorsque les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, la Commission européenne s'abstient de formuler des propositions nouvelles dans un domaine qui relève principalement des compétences de ces derniers.

Dans son rapport de suivi des « objectifs de Barcelone » de 2013, la Commission, ayant connaissance des blocages au sein du Conseil, et après l'échec marquant et définitif de la proposition de révision de la directive sur le congé de maternité⁷, préconise même de changer de méthode pour mieux tenir compte des disparités et différences de points de vue entre les pays, quant aux situations de départ mais aussi aux objectifs à atteindre. Elle propose alors une approche plus prudente et graduée, reposant sur des « stratégies alternatives pour la garde des jeunes enfants », pouvant aussi inclure des congés pour les parents. Ce qui peut s'interpréter comme la fin de toute réelle ambition de convergence sur le sujet des modes de garde au niveau de l'UE.

Un autre élément de contexte explique l'atonie, voire la frilosité sur le sujet : il s'agit du tournant de l'austérité à la suite de la « crise des dettes souveraines » de 2010, qui frappe d'abord et surtout des pays du Sud et de l'Est européens mais qui va s'étendre progressivement aux autres pays. Les ambitions en matière de modes de garde sont réduites

en conséquence et ce secteur pâtit même de coupes budgétaires dans certains pays.

On ne constate cependant pas un tel enlisement de la question, au niveau européen, pour les enfants de 3 ans et plus, pour lesquels de nouvelles impulsions vont venir non pas des politiques d'emploi et des politiques sociales mais des politiques d'éducation. Ainsi, le cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation, dit « Éducation et formation 2020 » adopté par le Conseil en 2009, fixe-t-il un objectif de scolarisation de 95 % des enfants entre 4 ans et l'âge de l'obligation scolaire (92,3 % des enfants de 4 ans sont déjà scolarisés en 2009). L'objectif pour les enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire sera même revu à la hausse pour être finalement porté en 2021 à 96 % à l'échéance 2030, à comparer à l'objectif de Barcelone fixé à 90 %⁸. Cette stratégie sur l'éducation ne concerne en revanche pas les enfants de moins de 3 ans.

L'émergence d'un contexte plus favorable à la révision des objectifs de Barcelone

Après plusieurs années de blocage, un premier frémissement intervient, après les élections européennes de 2014 et l'entrée en fonction de la Commission présidée par Jean-Claude Juncker qui insiste sur l'importance du « modèle social européen »

7. La proposition, dont une version a été adoptée par le Parlement, a été bloquée au Conseil par certains États, avec l'appui des organisations patronales opposées à tout renforcement des contraintes pour les employeurs. Ce sont finalement les grands pays, comme l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, qui y opposeront de fait un veto lors d'un Conseil européen en décembre 2010, estimant le coût inacceptable pour les finances publiques. Malgré des tentatives de compromis, la proposition sera finalement enterrée (Math, 2013).

8. Résolution du Conseil relative à un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation, dans la perspective de l'espace européen de l'éducation et au-delà (2021-2030), 2021/C 66/01, JOUE, 26 février 2021, <https://bit.ly/3o2PKvX>. Sur le cadre stratégique de l'espace européen de l'éducation, voir <https://bit.ly/3pASYHn>.

lors de son investiture. Il faut néanmoins attendre avril 2017 pour que la Commission présente un document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe, avec trois voies possibles : cantonner cette dimension à la libre circulation des travailleurs ; permettre à ceux qui veulent faire plus en matière sociale de le faire, notamment au sein de la zone euro ; approfondir à 27 la dimension sociale de l'Europe, voie que le document préconise de retenir.

Le socle européen des droits sociaux, adopté par accord entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen lors du sommet de Göteborg en novembre 2017, s'inscrit dans le même contexte. Il énonce 20 principes, parmi lesquels le droit des enfants à « des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance abordables et de qualité ». La qualité des modes d'accueil est déclinée par une recommandation en fin de mandature, qui énonce des exigences sous forme de principes généraux quant à l'inclusivité de l'accueil de la petite enfance (familles défavorisées, enfants en situation de handicap ou à besoins spécifiques), la qualification des professionnels, leurs conditions de travail et l'existence de ratios d'encadrement adaptés à l'âge des enfants⁹. La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, qui succède à Jean-Claude Juncker, prend l'engagement de créer une « garantie pour l'enfance » lors du discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen en juillet 2019, dans le cadre d'un « plan d'action pour donner vie au socle européen des droits sociaux ». Cette garantie pour l'enfance a pour objectif que « tout enfant

menacé de pauvreté et d'exclusion sociale en Europe ait accès aux droits les plus élémentaires, tels que les soins de santé et l'éducation ». Elle donne lieu à une recommandation du Conseil adoptée le 14 juin 2021¹⁰, demandant aux États membres de garantir un « accès effectif et gratuit à des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance de qualité ». On peut noter que, si les engagements de Barcelone s'inscrivaient dans le cadre de la politique d'emploi, ce sont désormais des objectifs relatifs au développement des enfants et à la lutte contre la pauvreté qui sont mis en avant pour justifier l'importance d'une prise en charge dans des structures externes à la famille.

La question de l'accueil des jeunes enfants apparaît également de plus en plus présente dans les recommandations spécifiques par pays formulées chaque année par le Conseil, sur proposition de la Commission, dans le cadre du Semestre européen de suivi des politiques économiques des États membres. Alors que ces recommandations demandent surtout de limiter les dépenses publiques, notamment les dépenses sociales en matière de retraites et de soins de longue durée, s'y trouvent des préconisations visant à « faciliter l'accès aux services d'accueil des jeunes enfants » en développant et en améliorant les dispositifs. La fréquence de ces recommandations a eu tendance à s'accroître de 2011 à 2019, souvent en direction des mêmes pays, certains pays d'Europe centrale et orientale (Tchéquie, Pologne, Hongrie, Roumanie, Slovaquie) mais également l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, l'Irlande et le Royaume-Uni (tableau 2).

9. Recommandation du Conseil du 22 mai 2019 relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance (2019/C 189/02), <https://bit.ly/41CnxtC>.

10. Recommandation (UE) 2021/1004 du Conseil du 14 juin 2021 établissant une garantie européenne pour l'enfance, <https://bit.ly/3pJ2TLi>.

Europe

Accueil de la petite enfance et modes de garde : une révision des objectifs de Barcelone à l'horizon 2030

En dépit de l'avancée qu'elle représente, la recommandation de 2021 sur la garantie pour l'enfance ne s'engage pas sur un renouvellement des objectifs chiffrés de taux de couverture des jeunes enfants par des modes d'accueil formels. C'est ce manque que va venir combler la recommandation sur la révision des objectifs de Barcelone. Cette dernière s'appuie sur un nouveau rapport d'évaluation de mise en œuvre de ces objectifs par la Commission. Remis en 2018, il montre que l'objectif de 33 % est désormais atteint en moyenne au niveau de l'UE mais que l'offre demeure en-deçà dans la majorité

des États membres. Le processus de révision est officiellement annoncé à l'occasion de la communication de la Commission sur la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2020-2025 du 5 mars 2020, avec l'objectif de « favoriser une convergence vers le haut entre les États membres en matière d'éducation et d'accueil de la petite enfance ». Consultés, les partenaires sociaux européens parviennent en 2020 à une déclaration conjointe préconisant d'aller plus loin que les objectifs de Barcelone en proposant de porter à 50 % la cible à atteindre pour les enfants de moins de 3 ans¹¹.

Tableau 2 - Recommandations spécifiques par pays dans le cadre du Semestre européen visant à l'amélioration de l'accueil des jeunes enfants (2011-2021)

Année	Nombre de pays	Pays concernés
2011	6	Autriche, République tchèque, Allemagne, Hongrie, Italie, Pologne
2012	7	Autriche, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Hongrie, Italie, Pologne
2013	9	République tchèque, Allemagne, Hongrie, Italie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Royaume-Uni
2014	9	République tchèque, Allemagne, Estonie, Irlande, Italie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Royaume-Uni
2015	9	Autriche, République tchèque, Estonie, Irlande, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Royaume-Uni
2016	7	Estonie, Irlande, Italie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Royaume-Uni
2017	9	République tchèque, Allemagne, Espagne, Croatie, Irlande, Italie, Pologne, Slovaquie, Royaume-Uni
2018	10	Autriche, République tchèque, Allemagne, Croatie, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Slovaquie, Royaume-Uni
2019	11	Autriche, République tchèque, Chypre, Estonie, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Slovaquie
2020	0	
2021	2	Pologne, Hongrie

Note : les recommandations ne distinguent généralement pas selon que les enfants ont plus ou moins de 3 ans.

Source : Rainone (2022).

11. La Confédération européenne des syndicats (CES) avait demandé dès 2019 lors de son 14^e Congrès de « fixer des objectifs nouveaux et plus ambitieux que ceux de Barcelone en matière de garde d'enfants » (Programme d'action 2019-2023 de la CES, 14^e Congrès de la CES, mai 2019, <https://bit.ly/3BsqQc9>).

La crise sanitaire et la volonté de mieux prendre en compte les soignants et aidants qu'elle a particulièrement éprouvés confortent l'ambition de révision, qui est réaffirmée en mars 2021 au sommet social de Porto dans le cadre du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux présenté par la Commission européenne. Elle trouve sa traduction dans la Stratégie européenne en matière de soins proposée en 2022 et sa proposition de recommandation révisant les objectifs de Barcelone.

L'adoption de la nouvelle recommandation

La proposition de recommandation est publiée le 7 septembre 2022. Elle fait rapidement l'objet d'un accord au sein du Conseil, moyennant cependant une révision à la baisse des objectifs par rapport aux propositions de la Commission, en raison des réticences de certains États : baisse de l'objectif chiffré relatif à la proportion des enfants de moins de 3 ans devant être accueillis et baisse des ambitions en matière de durée de l'accueil pour les enfants de 3 ans à l'âge de la scolarité obligatoire (voir *infra*).

Des objectifs quantitatifs plus exigeants et différenciés selon les États membres

La recommandation sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance (EAPE) adoptée le 8 décembre 2022 par le Conseil

s'inscrit dans une continuité forte avec les objectifs de Barcelone, ce dont témoigne le titre même de la recommandation qui y fait référence. Autre élément de continuité, l'enjeu de la participation des femmes au marché du travail et de réduction de l'écart du taux d'emploi entre femmes et hommes est au premier plan des raisons mises en avant pour présenter la révision. Cet enjeu est cependant complété par des objectifs tenant au développement des enfants, à la lutte contre l'exclusion sociale et aux bienfaits d'une socialisation précoce pour l'ensemble de la société.

Le cœur de la recommandation est constitué, comme les objectifs de Barcelone, de deux séries d'objectifs quantitatifs de participation aux modes d'accueil formels à l'horizon 2030, qui reprennent la césure à l'âge de 3 ans : un objectif d'au moins 45 % pour les enfants de moins de 3 ans et un objectif d'au moins 96 % pour les enfants ayant entre 3 ans et l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire.

S'agissant des seconds, l'objectif reprend telle quelle une des cibles déjà fixées à l'horizon 2030 dans le cadre de la nouvelle stratégie de l'UE en matière d'éducation adoptée en 2021 (la troisième depuis Lisbonne)¹². La borne d'âge supérieure est celle de la scolarité obligatoire dans l'enseignement élémentaire compte tenu du fait que l'obligation de scolarité a été étendue à l'enseignement pré-élémentaire dans certains pays¹³.

12. Quatre autres cibles à atteindre d'ici 2020 dans le cadre de cette stratégie font l'objet d'un suivi statistique : la part des jeunes quittant prématurément l'éducation et la formation doit être inférieure à 9 % ; la part des jeunes de 15 ans ayant de faibles résultats en lecture, en mathématiques et en sciences doit être inférieure à 15 % ; la part d'élèves en huitième année d'enseignement obligatoire ayant de faibles résultats en littératie numérique doit être inférieure à 15 % ; au moins 45 % des individus âgés de 25 à 34 ans devraient avoir un niveau d'études supérieures. Deux autres cibles, sur l'apprentissage en milieu professionnel et sur la formation des adultes, ont également été fixées, mais ne font pas encore l'objet d'un suivi statistique.

13. L'instruction obligatoire va de 3 ans en France (depuis la rentrée 2020) et en Hongrie à 7 ans en Croatie et en Estonie. *L'Europe de l'éducation en chiffres 2022*, ministère de l'Éducation, décembre 2022 : <https://www.education.gouv.fr/EuropeEducation2022>.

La recommandation innove cependant par rapport à 2002 s'agissant des enfants de moins de 3 ans. Elle fixe un nouvel objectif, différencié selon les pays en fonction de leur situation actuelle. La cible principale de 45 % ne s'applique qu'aux États ayant déjà atteint l'objectif de 33 % fixé à Barcelone. Les autres États se voient fixer des objectifs d'augmentation calculés par rapport aux taux qu'ils ont atteint, d'au moins 90 % pour ceux dont le taux de participation est inférieur à 20 % et d'au moins 45 % pour ceux dont le taux est compris entre 20 et 33 %¹⁴.

Ce texte adopté par le Conseil se distingue à deux égards sur ce point de la proposition formulée par la Commission en septembre, qui retenait une cible plus élevée, de 50 %, comme l'avaient demandé les partenaires sociaux, et qui ne faisait pas de distinction entre les États membres. Cette dernière évolution peut s'expliquer par l'existence d'importants écarts entre États membres, qui rendaient difficile la réalisation d'une cible absolue de 45 % pour tous, et par l'existence – et la volonté de les préserver – dans certains pays, de congés parentaux longs et relativement bien rémunérés venant concurrencer de fait les solutions d'accueil externes à la famille.

Des dimensions nouvelles

À côté de ce double objectif quantitatif venant renforcer les objectifs de Barcelone, la recommandation adoptée aborde aussi des dimensions nouvelles. Elle fixe d'abord un objectif nouveau portant sur le rythme et la durée de l'accueil, le nombre d'heures de fréquentation de structures d'EAPE

devant être « suffisant pour permettre aux parents d'exercer de manière significative une activité professionnelle rémunérée ». L'objectif fixé aux États en la matière est « d'assurer la disponibilité des services d'EAPE de façon à ce que les enfants puissent [y] participer au moins vingt-cinq heures par semaine », pour les enfants de moins de 3 ans comme pour ceux de plus de 3 ans. Là encore, le texte du Conseil est sur ce point en retrait par rapport à celui de la Commission, qui fixait ce minimum à 35 heures par semaine pour les enfants de 3 ans et plus. La référence à une forme de trajectoire de socialisation progressant avec l'âge, esquissée dans la proposition de recommandation du 7 septembre qui indiquait que la disponibilité des services pouvait « augmenter progressivement avec l'âge de l'enfant », est abandonnée dans le texte final.

Si la recommandation ne définit pas d'objectif chiffré quant à la proportion d'enfants exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale susceptibles de participer à l'EAPE, une notion nouvelle d'écart de participation entre « les enfants exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et l'ensemble de la population infantile » est introduite. Les États sont invités à combler cet écart. De manière cohérente, la recommandation souligne la nécessité de veiller à ce que le coût des services d'EAPE soit raisonnablement proportionné au revenu du ménage et aux dépenses qu'il représente pour les familles. Elle invite à « introduire, si nécessaire, un barème tarifaire proportionnel aux revenus des familles ou un tarif maximum pour les services d'EAPE ». De

14. Un pays qui accueille déjà 30 % d'enfants de moins de 3 ans, ce qui est à peu près le niveau atteint par l'Allemagne, l'Italie ou la Grèce, devra en accueillir 30 % x 1,45, soit 43,5 %. Un pays qui accueille 10 % d'enfants de moins de 3 ans, ce qui est le cas de la Roumanie, devra en accueillir 10 % x 1,90, soit 19 %.

même, les États sont invités à accroître la participation des enfants handicapés ou présentant des besoins particuliers.

La recommandation du 8 décembre 2022 aborde aussi la dimension de la répartition territoriale, déjà présente dans la recommandation du Conseil du 22 mai 2019 relative à des systèmes de qualité pour l'EAPE, et celle de l'accessibilité, définie de manière très large comme comprenant « une infrastructure adéquate ainsi que des capacités d'accueil et des horaires d'ouverture appropriés », « l'adaptation aux besoins particuliers des parents », « une aide pour surmonter les procédures administratives complexes » et enfin « l'accessibilité pour les personnes handicapées, dont les enfants, les parents et les professionnels ». Elle introduit la notion d'accès facile à des informations relatives à l'EAPE, que ce soit en ligne ou hors ligne, y compris sur les droits octroyés aux parents et aux enfants en matière d'EAPE et sur l'utilité de celle-ci pour la future réussite scolaire.

La recommandation comporte également des prescriptions sur la qualité de l'accueil (ratios personnel-enfants et tailles de groupes adéquats) et la nécessaire professionnalisation de l'ensemble du personnel d'EAPE, orientations reprises de la recommandation du Conseil du 22 mai 2019 relative à des systèmes de qualité pour l'EAPE. Par rapport au texte initial proposé par la Commission, une partie relative aux conditions de travail et aux compétences du personnel a été rajoutée à l'initiative du Conseil, de façon à répondre à la pénurie de professionnels du lien et du soin rencontrée par de nombreux États membres. Est mentionnée, de façon nouvelle par

rapport au texte de 2019, la nécessité de soutenir la revalorisation salariale et de définir des normes élevées en matière de santé et de sécurité au travail, dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux sur ces sujets.

La recommandation comporte enfin des prescriptions détaillées concernant la collecte des données par les États, qui devra être améliorée notamment sur la participation des enfants à l'EAPE, les différences entre les hommes et les femmes ayant des responsabilités familiales en matière de temps de travail rémunéré et non rémunéré et les conditions de travail des personnels.

Quel impact en attendre pour les pays de l'UE ?

La cible de 45 % d'enfants de moins de 3 ans accueillis par des modes d'accueil formels ne va pas concerner la plupart des pays qui avaient déjà atteint l'objectif de Barcelone (33 %) car ils ont d'ores et déjà dépassé cette nouvelle cible. Neuf pays de l'UE sont dans cette situation : Pays-Bas, Danemark, Luxembourg, France, Suède, Belgique, Espagne, Portugal, Slovénie (Collombet, Math, dans ce numéro). L'objectif de 45 % ne concernerait finalement qu'un seul pays de l'UE, la Finlande, qui accueille environ 40 % des enfants de moins de 3 ans dans des modes d'accueil formels¹⁵.

Les autres pays de l'UE n'ont pas atteint l'objectif de 33 % fixé à Barcelone et ne sont pas soumis à la cible de 45 %. Ils doivent cependant fortement améliorer leur situation actuelle. La recommandation demande d'augmenter l'effort de 45 % d'ici 2030 pour les États dont le taux est compris entre 20

15. La Slovénie aurait elle aussi été concernée si l'objectif avait été fixé à 50 %, comme le proposait initialement la Commission européenne avant que le Conseil des ministres ne décide de le baisser à 45 %.

Europe

Accueil de la petite enfance et modes de garde : une révision des objectifs de Barcelone à l'horizon 2030

et 33 %, à savoir : Malte, Allemagne, Italie, Grèce, Lettonie, Estonie, Chypre, Irlande, Autriche, Croatie, Lituanie. L'augmentation devrait être encore plus importante en proportion, de 90 %, pour des pays d'Europe centrale ou orientale dont le taux est actuellement inférieur à 20 % : Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie.

Ce système de cibles différenciées pourrait favoriser la convergence entre États car, plus le taux de couverture des moins de 3 ans est faible, plus l'objectif à atteindre est ambitieux. La réalisation de tels objectifs permettrait de réduire les disparités au sein de l'UE qui se sont accrues lors des deux dernières décennies (Collombet, Math, dans ce numéro).

Par ailleurs, l'objectif relatif à l'amplitude de l'horaire d'accueil (au moins 25 heures par semaine) pourrait également avoir un effet d'harmonisation, même si la recommandation ne lie pas explicitement l'objectif de taux de couverture à celui d'amplitude de l'horaire d'accueil minimum. Parmi les pays qui dépassent déjà le taux de couverture de 45 % des enfants de moins de 3 ans, certains pourraient être conduits à devoir augmenter la durée d'accueil. Selon l'enquête européenne auprès des ménages sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC), seuls trois pays de l'UE atteignent ce seuil de 45 % pour une durée d'accueil d'au moins 30 heures par semaine : le Danemark, le Portugal et le Luxembourg. Le taux d'accueil d'au moins 30 heures par semaine est assuré pour une part plus faible, de 33 à 40 % des enfants, en Slovaquie, en Suède, en Belgique et en France (36 % pour cette dernière). Enfin, certains pays accueillent certes au moins 45 % d'enfants mais très

peu pour une durée suffisante. C'est le cas de l'Espagne mais surtout des Pays-Bas qui accueillent environ 70 % des enfants de moins de 3 ans, mais seulement 8 % pour une durée d'au moins 30 heures par semaine.

Selon les données collectées auprès des administrations nationales, la proportion des enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire accueillis est en 2020 de 93 % en moyenne dans l'UE, soit un niveau supérieur à l'objectif initial de Barcelone (90 %) mais inférieur à la nouvelle cible de 96 % fixée par la recommandation. 21 pays n'ont pas atteint cette cible et devront donc augmenter la part des enfants accueillis (Collombet, Math, dans ce numéro). Certains en sont très éloignés avec des taux de participation inférieurs à 80 % comme la Grèce, la Slovaquie, la Roumanie et la Croatie. Au niveau de l'UE, ce taux a très peu progressé, de 92 à 93 % entre 2013 et 2020. S'il a significativement augmenté à Chypre, en Pologne, en Croatie, en Finlande et en République tchèque, il a en revanche beaucoup diminué dans d'autres pays où il était pourtant déjà particulièrement faible comme en Grèce, à Malte et en Roumanie. La cible de 96 % d'enfants accueillis est, en revanche, déjà atteinte par six pays européens en 2020 : l'Irlande, la France, la Belgique, le Danemark, l'Espagne et la Suède. Si ces pays ne sont pas concernés *a priori*, ils pourraient l'être si l'objectif de taux d'accueil est couplé avec celui d'une durée d'accueil minimum afin notamment de permettre un emploi à temps plein pour tous les parents. Cette question de la durée d'accueil a manifestement rencontré l'hostilité des États qui sont parvenus à abaisser le seuil de 35 heures proposé par la Commission à 25 heures comme pour les enfants de

moins de 3 ans. Avec un temps scolaire de 24 heures par semaine en France¹⁶, l'accueil à l'école maternelle des enfants de 3 ans et plus est inférieur de très peu à ce seuil de 25 heures mais l'aurait été bien davantage si le seuil avait été fixé à 35 heures.

Conclusion

La nouvelle recommandation remet à l'agenda européen la question du développement des services d'accueil des jeunes enfants. Une première interrogation porte sur son suivi effectif. D'un point de vue formel, cela ne devrait pas être un problème. Les États membres devront communiquer à la Commission l'ensemble des mesures prises dans un délai de 18 mois et un rapport sur les progrès accomplis sera présenté par la Commission d'ici cinq ans. Une seconde question peut se poser quant

à l'effectivité de la mise en œuvre des objectifs contenus dans cette recommandation. Plusieurs limites peuvent être notées. L'une concerne la réelle volonté des autorités européennes. Les dernières recommandations spécifiques adressées aux pays dans le cadre du Semestre européen, et celles adoptées par le Conseil en juin 2022 visant à améliorer l'accueil des jeunes enfants ne s'adressent désormais plus qu'à deux pays, la Pologne et la Hongrie, alors qu'une dizaine de pays étaient concernés dans les années 2010 (tableau 2). L'autre est évidemment relative au caractère non contraignant des recommandations du fait de la compétence des États en la matière. Il est probable que, comme par le passé, les évolutions continueront pour l'essentiel de relever de priorités et d'agenda nationaux spécifiques, en dépit du rôle potentiel d'aiguillon de ces recommandations.

16. Le temps scolaire en France était de 30 heures par semaine depuis les lois Ferry de 1882 (tous les jours sauf le jeudi et le dimanche) ; il est passé à 27 heures en 1969, à 26 heures en 1990 puis à 24 heures depuis 2008. L'organisation et la répartition de ce temps scolaire hebdomadaire ont également fait l'objet de modifications. Le nombre de semaines d'enseignement durant l'année est également passé de 45 semaines en 1894 (223 jours par an) quand n'existaient que les congés d'été à 37 semaines en 1959 puis à 36 semaines en 1989.

Sources :

- Collombet C., Math A. (2023), « Europe : critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants : des disparités croissantes entre les pays », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 182, p. 57-74.
- Math A. (2009a), « Europe : congés de maternité, congés parentaux : de nouvelles directives en vue », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars, p. 54-68, <https://goo.gl/uw4Re5>.
- Math A. (2009b), « Europe : structures d'accueil pour les jeunes enfants et stratégie européenne pour l'emploi. Que reste-t-il des engagements de Barcelone ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars, p. 47-53, <https://bit.ly/3I7uZpW>.
- Math A. (2013), « Union européenne : la directive maternité dans les limbes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 139, janvier, p. 35-46, <https://goo.gl/Njfnmb>.
- Rainone S. (2022), « The 2022 Country Specific Recommendations in the social field: Quo vadis, EU recovery? An overview and comparison with previous European Semester cycles », *ETUI Report 2022.08*, december, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4293841>.