

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

Irlande

Le système de santé sous pression malgré un plan de réforme ambitieux

Espagne

Une réforme des retraites issue du dialogue social

Europe

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

Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants :
des disparités croissantes entre les pays

CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

PUBLICATION TRIMESTRIELLE

Directeur de la publication : Fabrice COQUELIN, *Président de l'IRES*

Rédactrice en chef de la publication : Catherine SAUVIAT

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette : EBZONE Communication (www.ebzone.fr)

Réalisation : Lyubica CURICH

COMITÉ DE LECTURE

Équipe de recherche

Lucy apROBERTS - Odile CHAGNY - Pierre CONCIALDI - Thomas COUTROT - Noélie DELAHAIE
Saphia DOUMENC - Jeanne FAGNANI - Anne FRETTEL - Jacques FREYSSINET - Renaud GAY
Solveig GRIMAULT - Kevin GUILLAS-CAVAN - Odile JOIN-LAMBERT - Annie JOLIVET
Marcus KAHMANN - Yves LOCHARD - Axel MAGNAN - Antoine MATH - Christèle MEILLAND
Cristina NIZZOLI - Jean-Marie PERNOT - Udo REHFELDT - Catherine SAUVIAT - Claude SERFATI
Michèle TALLARD - Arnaud TRENTA - Catherine VINCENT

Conseillers techniques

Anaïs FILSOOFI (CFE-CGC) - Paul FOUQUART (CFTC) - Philippe GUIMARD (CGT-FO)
Benoît KERMOAL (UNSA Éducation) - Fabrice PRUVOST (CGT) - Alain VÉTILLARD (CFDT)

CORRESPONDANTS

Jean FANIEL et Bernard CONTER (Belgique) - Christina KARAKIOULAFIS (Grèce) -
Stéphane LE QUEUX (Australie et Asie du Sud-Est) - Aris MARTINELLI (Suisse) -
Hiromasa SUZUKI (Japon)

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOULET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

Les numéros de la *Chronique internationale de l'IRES* sont en accès libre sur le site de l'IRES www.ires.fr
Les numéros depuis 2016 sont en accès libre sur le portail www.cairn.info

© IRES, Noisy-le-Grand, 2023 ■ Tactic Impressions - Gonesse
Dépôt légal : juin 2023 ■ N° ISSN 1285-087X - Prix au numéro : 15,00 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

SOMMAIRE

N° 182
Juin 2023

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique _____ 3

Heather CONNOLLY

Irlande

Le système de santé sous pression malgré un plan de réforme ambitieux _____ 19

Noélie DELAHAIE

Espagne

Une réforme des retraites issue du dialogue social _____ 33

Catherine VINCENT

Europe

Accueil de la petite enfance et modes de garde : une révision des objectifs de Barcelone à l'horizon 2030 _____ 43

Catherine COLLOMBET et Antoine MATH

Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants : des disparités croissantes entre les pays _____ 57

Catherine COLLOMBET et Antoine MATH

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique¹

Heather CONNOLLY

Au Royaume-Uni, les mouvements de grève de 1978-1979 et 2010-2011 ont été suivis par la mise en œuvre de restrictions légales au droit de grève. Ceux de 2022-2023, historiques par leur ampleur, ne font pas exception avec la proposition du gouvernement de mettre en place un service minimum pour limiter l'efficacité des grèves. L'article analyse l'impact potentiel de la mise en place du service minimum, notamment dans le secteur ferroviaire, où la législation proposée est susceptible d'avoir l'impact le plus important.

In the UK, strike movements in 1978-79 and 2010-2011 have been followed by the implementation of legal restrictions on the right to strike. The historic strike waves of 2022-23 are no exception with the government's proposal to implement minimum service levels to limit effectiveness of strike action. The article analyses the potential impact of minimum service levels, looking in more depth at the railway sector, where the proposed legislation is likely to have the biggest impact.

1. Cet article a été traduit de l'anglais par Aurélien Monnet.

*Heather Connolly est
professeure associée
à Grenoble École
de Management (GEM).*

La grève du 15 mars 2023 marque pour le Royaume-Uni une journée d'action inédite depuis la fin des années 1970 et historique par l'ampleur de sa coordination, malgré un cadre légal qui restreint considérablement le droit de grève. Les grèves dans le secteur public, au sein des services privatisés et des entreprises privées, coïncident avec le dévoilement prévu pour le 15 mars du « budget de printemps » (Spring Budget) : les agents de la fonction publique, les enseignants du secondaire et du supérieur, les agents de santé, les conducteurs du métro et les salariés d'Amazon se mettent en grève le même jour. Le gouvernement britannique se montre alors peu disposé à entamer des négociations sur les rémunérations de la fonction publique en prévenant que les hausses de salaire auraient un effet inflationniste². Les syndicats contestent ces arguments en invoquant le recul des salaires réels à cause de l'inflation et de la hausse du coût de la vie, auquel s'ajoutent des problèmes d'effectif et des conditions de travail difficiles.

Les grèves sont aussi importantes dans le secteur privé, et notamment dans les services privatisés comme le transport et les services postaux, où les travailleurs obtiennent des résultats mitigés. Pour la première fois au Royaume-Uni, les salariés d'Amazon se mettent en grève pour exiger un salaire de 15 livres sterling de l'heure, soit 17,25 euros. À la date de publication du présent article, en juin 2023, les syndicats n'ont toutefois obtenu qu'une augmentation de 50 *pence* (57 centimes d'euros), portant le salaire horaire à 11 livres (12,65 euros).

Face à l'ampleur du conflit, le gouvernement conservateur envisage alors de restreindre un peu plus le droit de grève afin de limiter les perturbations de l'activité dues aux mobilisations. Après avoir proposé en 2022 un projet de loi visant à instaurer un service minimum dans le secteur des transports, il dépose en janvier 2023 un autre texte relatif à un service minimum dans plusieurs services publics essentiels, parmi lesquels la santé, la lutte contre les incendies, la sécurité civile, l'éducation et les transports.

Le présent article dresse une brève synthèse de l'histoire des mouvements de grève au Royaume-Uni depuis la fin des années 1970, et des législations adoptées après les mouvements de 1978-1979 et de 2010-2011 pour restreindre le droit de grève. Le mouvement de 2022-2023 ne fait pas exception, comme en témoigne le projet du gouvernement d'instaurer un service minimum pour réduire les interruptions de travail et, dans une certaine mesure, l'efficacité d'une grève. Le présent article revient sur les grèves de 2022-2023 et analyse les conséquences potentielles de l'instauration d'un service minimum, le secteur ferroviaire étant probablement le plus concerné par ce projet de loi.

La rhétorique du gouvernement s'appuie sur une approche comparative du droit de travail pour justifier la mise en place d'un service minimum. Toutefois, comme le souligne Bogg (2023), dans un pays comme la France, par exemple, il est difficile d'isoler la loi sur le service minimum, alors que le droit de grève y est un droit constitutionnel, de l'ensemble des dispositions juridiques qui protègent de façon générale le droit de grève.

2. A. Culbertson, « Rishi Sunak says public sector pay rises will fuel inflation. Economists say they won't », *Sky News*, January 4, 2023, <https://bit.ly/42kUuex>.

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

Les grèves depuis le Winter of Discontent (1978-1979) et leurs retombées législatives

Les 50 dernières années ont été marquées par d'importants changements dans les relations de travail, et par des attaques contre les syndicats qui ont érodé leur capacité de représentation et leur influence. La syndicalisation a connu son apogée en 1979, avec 13,5 millions d'adhérents à un syndicat. Le nombre de travailleurs syndiqués a été divisé par deux dans les décennies qui ont suivi, pour se stabiliser au début des années 2000 et s'établir à 6,5 millions en 2021. Le taux de couverture conventionnelle a diminué dans le secteur public et dans le secteur privé. Dans le secteur public, il est passé de 74,4 % en 1996 à 58,2 % en 2021, et dans le secteur privé de 23,2 % à 13,7 % sur la même période³. Si l'on compare avec les autres pays européens, cinq États membres de l'Union européenne montrent un taux de couverture conventionnelle supérieur à 90 %, dont l'Italie (99 %), la France et l'Autriche (98 %). En Allemagne, ce taux n'est plus que de 52 %⁴. Le recul de la couverture conventionnelle a entraîné partout une hausse des inégalités de revenus. Au Royaume-Uni, le niveau de disparité salariale est parmi les plus élevés des pays développés⁵.

Les grèves de la fin des années 1970

Les grèves de 2022-2023 ont des points communs avec deux des plus importants mouvements sociaux des 50 dernières

années : d'une part, le Winter of Discontent (« l'hiver du mécontentement ») de 1978-1979, qui a été le point de référence auquel on a comparé les grèves récentes, et d'autre part, les grèves massives en 2010 et 2011 dans le secteur public. Les similitudes entre ces trois mouvements de grève sont la forte inflation, les coûts de l'énergie élevés et la crise du coût de la vie.

Les grèves de 1978-1979 sont d'une ampleur considérable, les syndicats exigeant des hausses de salaire importantes en réaction à la volonté du gouvernement de les plafonner pour contrer l'inflation. Rappelons le contexte historique : en 1974, le Parti travailliste remporte les élections générales et propose aux syndicats un « contrat social », en vertu duquel ces derniers seraient prêts à modérer leurs revendications salariales en échange de nationalisations et d'une hausse des dépenses de protection sociale. Or, le gouvernement ne respecte pas cet accord et, dès la fin des années 1970, les syndicats commencent à réclamer des hausses de salaire substantielles pour compenser la forte inflation.

En août 1978, par exemple, des ouvriers d'une usine Ford se mobilisent pour obtenir une hausse de 25 % de leur salaire hebdomadaire, ce qui déclenche une grève de neuf semaines qui se conclut par une augmentation salariale de 16,5 %. Cet événement ouvre une période qui sera appelée par la suite « l'hiver du mécontentement ». En janvier 1979, 20 000 cheminots participent à quatre journées de grève. Quelque 1,3 million de fonctionnaires locaux appellent

3. D. Clark, Proportion of employees whose pay and conditions were agreed in negotiations between the employer and a trade union in the United Kingdom from 1996 to 2021, by sector, June 9, 2022, <https://bit.ly/3IGLCZE>.

4. « Statistics on collective bargaining », ILO, <https://ilostat.ilo.org/topics/collective-bargaining/>.

5. « Income inequality », OECD Data 2021, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.

également à une journée de grève nationale le 22 janvier 1979 pour obtenir une hausse de salaire.

Ces grèves entraînent la victoire écrasante en mai 1979 du Parti conservateur emmené par Margaret Thatcher, qui promet de légiférer pour réduire le pouvoir des syndicats. Pour Colin Hay (2009), l'année 1979 constitue un point de bascule entre le « consensus d'après-guerre » et le projet néolibéral mis en œuvre par Margaret Thatcher. En réaction aux contestations de 1978-1979, le gouvernement adopte un ensemble de lois restrictives sur les syndicats et les grèves, ce qui explique qu'au Royaume-Uni, ces dernières soient désormais régies par une législation complexe⁶.

De 1979 à 1997, les gouvernements conservateurs adoptent graduellement plusieurs textes de loi qui restreignent la capacité d'action des syndicats⁷. Le premier de ces textes, l'« Employment Act », voté en 1980, rend obligatoire la tenue d'un scrutin par voie postale auprès des syndiqués avant toute grève. En 1982, un deuxième texte définit un « conflit professionnel » comme celui devant avoir lieu entre les travailleurs et l'employeur sur des questions relatives à l'emploi, interdisant de fait les mobilisations secondaires, les grèves politiques et de solidarité. Adopté en 1984, le « Trade Union Act » oblige les syndicats à organiser des élections à bulletin secret. En 1988, une nouvelle loi relative au travail (« Employment Act ») est votée pour protéger les non-grévistes, et en 1990

un autre texte autorise les employeurs à licencier les salariés ayant participé à une grève non officielle, c'est-à-dire ne correspondant pas aux critères d'une grève légale. La loi relative aux syndicats et aux relations de travail (Trade Unions and Labour Relations (Consolidation) Act), adoptée en 1992, dispose qu'une organisation syndicale doit être reconnue par l'employeur pour qu'une grève soit décrétée légale, et la loi sur la réforme des syndicats et les droits du travail de 1993 (Trade Unions Reform and Employment Rights Act) détermine les règles qui régissent le dépôt d'un préavis de grève.

Il n'existe pas au Royaume-Uni de législation consacrant le droit de grève. Depuis les lois adoptées dans les années 1980 et 1990, la grève n'est autorisée que si elle est organisée par une organisation syndicale conformément au Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act de 1992. Un syndicat doit en premier lieu être reconnu comme représentatif par l'employeur avant de pouvoir s'engager dans un conflit au nom de ses membres, qui doivent ensuite prendre part à un vote par voie postale pour décider ou non d'une action de grève. Cette approche restrictive contraste avec le principe de droit de grève (pour les citoyens) qui prévaut dans les pays d'Europe continentale⁸. Une analyse comparée réalisée par Joelle Grogan et Catherine Barnard dans le cadre du projet *UK in a Changing Europe* montre que sur 35 pays européens, le Royaume-Uni est minoritaire : 86 % des pays protègent le droit de grève, soit en tant

6. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/52/contents>.

7. S. Daniels, « How consecutive Conservative governments destroyed union rights - a timeline of the UK's anti-strike laws since the 1970s », *The Conversation*, January 23, 2023, <https://bit.ly/45wSsuA>.

8. J. Grogan, C. Barnard, « Where does the Strikes Bill put the UK relative to other European countries? », *Commentary, UK in a changing Europe*, February 7, 2023, <https://bit.ly/3q296Sv>.

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

que droit constitutionnel, soit parce que les tribunaux le reconnaissent comme faisant partie de la liberté d'association et de la liberté de réunion. Les seuls pays dans lesquels le droit de grève n'existe pas en tant que tel sont l'Autriche, le Danemark, l'Irlande, Malte et le Royaume-Uni⁹.

Le pouvoir des organisations syndicales et le militantisme syndical ont continuellement diminué depuis les contestations de la fin des années 1970. De 1999 à 2018, la plupart des grèves portaient sur des revendications salariales, qui sont à l'origine d'environ 75 % de toutes les journées non travaillées. Ces dernières années, le nombre de journées non travaillées pour cause de grève s'élève à un peu plus d'un million, le record depuis 2000 étant de 1,4 million en 2011¹⁰.

Les grèves du secteur public des années 2010-2011

Les grèves de 2010-2011, qui concernaient principalement la fonction publique, constituent un autre moment important de l'histoire des conflits professionnels au Royaume-Uni¹¹. Il s'agit du « principal mouvement social lié à un conflit du travail survenu au cours des trente dernières années¹² » : plus de 2 millions d'agents de la fonction publique font alors grève, et plus de 60 % des écoles restent fermées à cette occasion. Après 13 années d'un gouvernement « New Labour », et dans le contexte de la crise économique de 2008, le gouvernement de coalition du Parti conservateur

et des Libéraux-démocrates formé en 2010 met en œuvre un ensemble de mesures d'austérité, comprenant notamment le gel des rémunérations de la fonction publique et des coupes budgétaires à l'échelle locale. Les conflits professionnels dans le secteur public portent principalement sur le système de retraite, et notamment sur le relèvement de l'âge de départ en retraite ainsi que sur la hausse des cotisations retraite des travailleurs.

En 2010, le secteur des transports connaît plusieurs grèves, et on assiste à une intensification de la contestation dans le secteur public. Les principaux responsables syndicaux reviennent sur le devant de la scène, après « des années de marginalisation » et quelques-uns d'entre eux, comme Bob Crow, le secrétaire général du syndicat Rail, Maritime and Transport (RMT), acquièrent une certaine notoriété (Milner, 2011).

Les mouvements sociaux connaissent leur apogée avec l'organisation par le Trades Union Congress (TUC), en juin 2011, des plus importantes manifestations depuis celles contre la guerre en Irak en 2002. Plusieurs centaines de milliers d'agents du secteur public se mettent en grève dans le cadre de la première action coordonnée à l'échelle nationale contre la réforme des retraites. Les syndicats n'obtiennent que très peu de concessions du gouvernement, et la réforme est adoptée, impliquant pour

9. « Survey of minimum service levels in Europe », UK in a changing Europe, <https://ukandeu.ac.uk/survey-of-minimum-service-levels-in-europe/>.

10. *Labour disputes in the UK:2018*, Office for national statistics, May 17, 2019, <https://bit.ly/45zX6YC>.

11. « UK braced for biggest strike day since 2011 as minister resist pay rises », *Financial Times*, January 31, 2023.

12. D. Milmo, C. Davies, P. Curtis, H. Mulholland, « Strikes over public sector pensions hit services across UK as 2 million walk out », *The Guardian*, November 30, 2011.

les travailleurs une augmentation des cotisations et un relèvement de l'âge de départ en retraite.

Dans une volonté de contrôler les syndicats, le gouvernement envisage de restreindre le droit de grève, en s'appuyant sur un rapport publié en 2010 par l'organisation patronale Confederation of British Industry (CBI), intitulé *Making Britain a Place to Work*. Ce rapport défend l'idée que les droits individuels et collectifs adoptés pendant la période du New Labour ont affaibli la compétitivité du Royaume-Uni au sein d'une économie mondiale en pleine transformation (Milner, 2011).

En 2016, les grèves font l'objet de nouvelles restrictions, après l'entrée en vigueur d'une loi sur les syndicats (Trade Union Act). Depuis 2017, les scrutins professionnels doivent enregistrer un taux de participation d'au moins 50 % des salariés représentés par le syndicat (« *bargaining unit*¹³ ») pour que leurs résultats soient juridiquement valides. Dans les secteurs publics importants (« *essential* »), y compris des secteurs gérés par des entreprises privées, le déclenchement d'une grève n'est possible que si le taux de participation atteint 50 % et qu'au moins 40 % des membres du syndicat ayant le droit de vote se prononcent en faveur de la grève (Freyssinet, 2022). Cette loi suscite alors des inquiétudes, en

particulier à propos de ses conséquences éventuelles sur la liberté d'association, et sur sa compatibilité avec plusieurs traités, notamment avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (Ewing, Hendy, 2016). Plusieurs organisations, parmi lesquelles le TUC et l'Organisation internationale du travail (OIT), déposent des plaintes auprès de la commission mixte du Parlement sur les droits humains¹⁴. Malgré certaines concessions, les seuils sont maintenus, ce qui affaiblit encore un peu plus le pouvoir des syndicats et leur capacité d'action.

Au Royaume-Uni, le nombre moyen de journées non travaillées en raison d'une grève est passé de 30 à 20 jours pour 1 000 salariés entre les années 1990 et la période 2008-2018. Les données de l'European Trade Union Institute (ETUI, Institut syndical européen) montrent que cet indicateur se situe dans la moyenne des pays européens. Il s'agit d'un résultat intéressant, compte tenu des restrictions du droit de grève. Entre 2010 et 2019, c'est à Chypre que l'on recense le plus de journées non travaillées pour fait de grève, avec une moyenne annuelle de 275 jours. La France arrive ensuite, avec 128 journées de grève sur la même période. Tous les autres pays pour lesquels on dispose de données présentent moins de 100 journées non travaillées pour fait de grève ; dans plus de 15 pays,

13. Une « *bargaining unit* » désigne un ensemble de salariés représentés par un syndicat. L'employeur doit valider les salariés qui constituent cet ensemble avec le syndicat lors des négociations pour la reconnaissance des organisations syndicales. Faute d'accord, c'est le Central Arbitration Committee (CAC, commission d'arbitrage centrale) qui prend la décision : <https://bit.ly/45KQwyX>.

14. Les membres de la commission mixte du Parlement sur les droits humains sont nommés par la Chambre des lords et la Chambre des communes pour examiner les questions relatives aux droits humains au Royaume-Uni (la commission ne peut pas se prononcer sur les cas individuels) et proposer des arrêtés, établir des projets d'arrêtés ou prendre des arrêtés pour veiller à ce que les lois soient conformes aux droits humains. La commission peut exiger la mise à disposition de données et de documents, entendre des témoins, se réunir lorsqu'elle le juge nécessaire (sauf en cas de prorogation ou de dissolution du Parlement), tenir séance dans divers lieux, nommer des conseillers spécialisés dans certains domaines et adresser des rapports aux deux chambres. Le gouvernement n'est pas tenu de suivre les recommandations de la commission.

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

ce nombre est même inférieur à 20, dont le Royaume-Uni (18) et l'Allemagne (17). Dans l'ensemble, le nombre de journées de travail perdues au Royaume-Uni et en Allemagne au cours des 20 dernières années a été moindre qu'en France et en Espagne¹⁵.

En 2022-2023¹⁶, des grèves qui touchent les travailleurs du secteur public et du secteur privé

Le mouvement social de 2022-2023 concerne autant le secteur public que le secteur privé, ce qui le rapproche de celui de 1978-1979. Les secteurs de l'éducation, de la santé, des transports, de la logistique et de la fonction publique prennent ainsi part aux mobilisations. Les grèves récentes s'inscrivent dans un contexte général de hausse du coût de la vie au Royaume-Uni sous l'effet de plusieurs événements, parmi lesquels la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine, et de leurs conséquences sur l'offre d'énergie et les chaînes d'approvisionnement alimentaires et de biens de consommation. Les rémunérations dans la fonction publique sont gelées depuis 2010 et, de manière générale, l'inflation progresse plus vite que les salaires, ce qui entraîne une baisse des salaires réels pour de nombreux travailleurs (-2,3 % en moyenne dans l'ensemble des secteurs entre décembre 2022 et février 2023¹⁷). Face à l'envolée des prix de l'énergie, de nombreux travailleurs pensent désormais que l'action collective est la seule manière d'amener les employeurs et le gouvernement à entendre leurs revendications.

Dans tous les secteurs, la principale revendication est l'augmentation des salaires pour tenir compte de la hausse du coût de la vie (Freyssinet, 2022). Les autres revendications importantes ont trait aux conditions de travail et portent sur le manque de personnel (dans le secteur de la santé, par exemple), sur l'intensification de la charge de travail dans l'éducation et sur les restructurations dans les transports.

Le nombre de journées non travaillées en raison de conflits professionnels augmente depuis l'été 2022¹⁸. Un record est atteint en décembre 2022, où on enregistre le plus haut niveau mensuel de journées de grève depuis novembre 2011, un chiffre toutefois très en deçà de ceux des années 1970 et 1980. Au total, environ 2 472 000 journées de travail perdues sont comptabilisées entre juin et décembre 2022, contre 1,4 million en 2011. Plus des trois quarts sont dénombrés dans les services privatisés du secteur du transport, du stockage, de l'information et de la communication, qui comprend le transport ferroviaire et les services postaux. Ensemble, ces secteurs enregistrent constamment le plus haut niveau de journées non travaillées pour fait de grève durant le deuxième semestre 2022. C'est ensuite dans le secteur de l'éducation que l'on recense le plus grand nombre de journées de grève entre juin et décembre 2022.

En 2022, le Royal College of Nursing (RCN) se prononce en faveur de la grève : c'est une première pour le principal syndicat

15. <https://www.etui.org/strikes-map>.

16. « The impact of strikes in the UK: June 2022 to February 2023 », Office for National Statistics, March 8, 2023, <https://bit.ly/428h3mr>.

17. « Average weekly earnings in Great Britain: April 2023 », Office for National Statistics, April 18, 2023, <https://bit.ly/3MVKq7l>.

18. <https://bit.ly/3MCYX6t>.

du personnel infirmier au Royaume-Uni, fondé il y a 106 ans¹⁹. Les ambulanciers et le personnel paramédical se mettent également en grève. S'il s'agit en priorité de réclamer une hausse des rémunérations, les revendications sont plus larges et portent notamment sur le niveau des effectifs et les conditions de travail. C'est le 15 mars qu'a lieu la plus importante journée de mobilisation des travailleurs du secteur public et du secteur privé, à l'occasion de l'annonce du budget de printemps.

Selon un sondage Ipsos²⁰, les grèves sont largement soutenues par la population, plus de la moitié des personnes interrogées y étant favorable. Le soutien aux infirmiers et aux ambulanciers est particulièrement élevé, il est plus variable dans les autres secteurs. La population est en effet plus divisée sur la rémunération des agents de la fonction publique et des cheminots : une personne sur cinq considère que leur rémunération est trop faible, et la même proportion qu'elle est trop élevée.

Dans certains secteurs, le mouvement de grève de 2022-2023 permet d'amener les employeurs à la table des négociations. Le conseil du personnel du National Health Service (NHS), qui représente plus d'1 million d'agents du NHS en Angleterre, approuve un accord sur les salaires conclu entre le ministre de la Santé, Steve Barclay, et les syndicats. Le nouvel accord concerne 1 million d'infirmiers, de personnel para-

médical, de sages-femmes et d'autres agents de santé en Angleterre, à compter du début du mois d'avril 2024 et pour une durée de deux ans. Plusieurs syndicats, parmi lesquels Unison, GMB et les syndicats des sages-femmes et des kinésithérapeutes votent également en faveur de cet accord. D'autres, en revanche, comme le RCN et Unite, le rejettent et entendent poursuivre la grève pour obtenir davantage²¹. Royal Mail approuve un accord conclu avec les syndicats des services postaux qui prévoit une hausse des rémunérations de 10 %, mettant ainsi fin à un long conflit ayant entraîné la première grève nationale depuis la privatisation de l'entreprise il y a dix ans.

D'autres professions du secteur public poursuivent leur mobilisation. Dans l'éducation, de nouvelles actions coordonnées sont prévues en 2023²², tandis que les médecins en formation relancent un scrutin en vue d'une mobilisation, le gouvernement ayant refusé de négocier sur la base de leur revendication de 35 % d'augmentation salariale²³. Dans les services privatisés, les travailleurs des sociétés ferroviaires organisent un nouveau vote de grève, et les salariés d'Amazon restent en grève pour obtenir une rémunération de 15 livres par heure. La portée et l'ampleur des grèves, notamment dans les services privatisés comme le transport, mais également dans le secteur de la santé, conduisent le gouvernement à intervenir de manière forte pour restreindre le droit de grève.

19. A. Leary, « Nurses' strike is about more than pay - it's about ensuring good care », *The Conversation*, November 30, 2022, <https://bit.ly/3IHbDnf>.

20. K. Pedley, G. Skinner, L. King, J. Moser, « Over half of Britons support junior doctors taking strike action », Ipsos, April 2023, <https://bit.ly/429H4lp>.

21. D. Campbell, « NHS staff council votes to accept pay deal for health workers in England », *The Guardian*, May 2, 2023.

22. R. Adams, « All state schools in England may shut in "unprecedented" coordinated strikes », *The Guardian*, April 28, 2023.

23. <https://bit.ly/45wRaQa>.

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

La réaction du gouvernement aux grèves de 2022-2023 : l'instauration d'un service minimum

À la suite des grèves de 2022-2023, le gouvernement dépose un projet de loi pour instaurer un service minimum dans certains secteurs, qui est vivement critiqué par de nombreux acteurs, dont les syndicats et les ONG. Ces derniers y voient une atteinte à la liberté d'association, dans un pays à la législation sur les grèves déjà particulièrement restrictive.

Le projet de loi relatif aux grèves

Le projet de loi sur les grèves, qui instaure un service minimum, est présenté en janvier 2023 par le ministre Grant Schapps. Ce texte s'appuie sur un projet de loi relatif à l'instauration d'un service minimum dans les transports, un secteur où la propension des travailleurs à se mettre en grève est particulièrement élevée (encadré). Présenté en 2022, il répondait à une promesse de campagne du Parti conservateur en vue des élections générales de 2019.

L'objectif de cette nouvelle loi est de permettre au gouvernement de déterminer le niveau de service minimum dans les secteurs de la santé, de la lutte contre les incendies, de la sécurité civile, de l'éducation, des transports, du démantèlement nucléaire, de la gestion des déchets et de la sécurité aux frontières. Le mécanisme utilisé pour mettre en pratique les niveaux de service

minimum repose sur des « notifications de travail » (*work notice*) communiquées par l'employeur à une organisation syndicale et identifiant les personnes devant travailler pour garantir les niveaux de service prévus lors d'une journée de grève²⁴.

Le projet de loi a été approuvé par le Parlement et la Chambre des lords. Les dernières étapes avant son adoption consistent en l'examen des amendements et la sanction royale du texte²⁵.

Un projet dénoncé par de nombreux acteurs comme une atteinte à la liberté d'association

Ce projet de loi a été dénoncé par plusieurs organisations. La commission mixte du Parlement sur les droits humains a jugé que ce projet de loi « n'était pas conforme aux exigences en matière de droits humains ». Elle a analysé le texte au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose que « toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts »²⁶. La commission a examiné les mécanismes d'adoption d'un service minimum et s'est attachée à déterminer si ce projet de loi permettait de parvenir à un « juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble »²⁷.

24. Strikes (minimum service levels) Bills - Explanatory Notes, Bill 222-EN, <https://bit.ly/30Fg4ai>.

25. <https://bills.parliament.uk/bills/3396>.

26. « Strikes Bill fails to meet human rights obligations - JCHR », UK Parliament, Committees, March 6, 2023, <https://bit.ly/3WDHOZW>.

27. *Ibid.*

Encadré - Le secteur des transports particulièrement visé par le projet de loi sur le service minimum

Depuis sa privatisation, plusieurs organismes sont responsables de l'exploitation du secteur ferroviaire bien que poursuivant différents objectifs. Par exemple, les infrastructures ferroviaires sont pour la plupart détenues, entretenues et exploitées par Network Rail, une entreprise publique (hormis quelques exceptions). Les services de transport des passagers sont fournis par des entreprises d'exploitation (*operating companies*) au titre de franchises qui leur sont accordées pour plusieurs années par les gouvernements du Royaume-Uni, du pays de Galles et de l'Écosse. Les trains (ou matériel roulant) sont la propriété de sociétés de location de matériel roulant et sont mis à disposition des entreprises d'exploitation. La plupart des gares appartiennent à Network Rail, mais sont louées aux entreprises ferroviaires, à l'exception des principaux terminaux de passagers, que Network Rail gère directement (Freyssinet, 2022).

Les gouvernements successifs se sont efforcés de remédier à la fragmentation du secteur en rapprochant les activités qui relèvent des infrastructures de celles qui relèvent du transport de passagers (à savoir la gestion des infrastructures et des services) (Pickett *et al.*, 2022).

Il existe quatre principaux syndicats de cheminots : Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF), RMT, Transport Salaried Staffs' Association (TSSA) et Unite. Nous évoquerons principalement l'action de RMT, dont « l'image de marque » est associée à la grève. Le syndicat n'a pas mâché ses mots à l'égard des mesures « néolibérales » adoptées par le New Labour à la fin des années 1990, et notamment le refus d'approuver la renationalisation du secteur ferroviaire, la privatisation partielle du métro londonien, le refus de revenir sur les lois « antisyndicales » adoptées par les gouvernements conservateurs et l'introduction d'une logique de marché dans les services publics. Le syndicat a également critiqué le projet de loi pour l'instauration d'un service minimum dans le secteur des transports présenté par le gouvernement en 2022.

RMT n'a eu de cesse d'appeler à une riposte militante aux mesures prises par le gouvernement, en se prononçant pour des grèves coordonnées et « généralisées » dans le secteur public et privé, en lien avec des actions massives de désobéissance civile pour la défense des services publics, des emplois et des conditions de vie. À l'inverse de la plupart des autres syndicats du Royaume-Uni, RMT a mis l'accent sur la mobilisation des adhérents par des menaces de grève répétées et par le recours à la grève, ainsi que par une forme de syndicalisme politique ancré à gauche face aux employeurs et au gouvernement : il vise ainsi à défendre les intérêts des salariés et revitaliser le syndicalisme (Connolly, Darlington, 2012). Les menaces de RMT ont parfois conduit au déclenchement de grèves de grande ampleur, avec un effet médiatique considérable.

Le secteur des transports étant d'une importance stratégique, RMT et ses adhérents disposent en effet d'un pouvoir de négociation considérable. Le transport ferroviaire et



Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

le métro sont très sensibles à la grève, car il s'agit de deux réseaux très intégrés qui ne peuvent pas être remplacés par d'autres modes de transport. Cette vulnérabilité signifie que toute grève, voire menace de grève, peut avoir un effet immédiat et de grande ampleur sur d'autres secteurs.

En outre, la main-d'œuvre importante et principalement ouvrière se caractérise par une forte identité de métier et un taux de syndicalisation élevé dans l'ensemble du secteur. Ces facteurs ont également favorisé l'engagement des membres de RMT dans les grèves.

En 2022, RMT a mis à profit la position particulière dont bénéficient ses membres, et menacé d'appeler à des grèves de 24 heures durant la période de Noël et du Nouvel An, un moment de forte fréquentation dans les transports en commun, ainsi qu'à des dates symboliques sur le plan politique, comme l'annonce du budget par le gouvernement en mars 2023.

Au terme d'un long conflit, marqué par 23 jours de grève, RMT a annoncé la suspension de la grève en mars après de nouvelles propositions de l'employeur. Les membres du syndicat RMT de Network Rail ont décidé d'accepter la nouvelle offre, mais les membres du syndicat des entreprises d'exploitation l'ont refusée et ont décidé de poursuivre la grève¹. À la date de publication du présent article, en juin 2023, le syndicat représentant les conducteurs de train, l'ASLEF, est également toujours en conflit avec les employeurs et poursuit la grève.

1. « RMT members overwhelmingly back further strike action », RMT Press Release, May 4, 2023, <https://bit.ly/3BWhwgT>.

En janvier 2023, des organisations de défense des libertés publiques, parmi lesquelles Liberty, Human Rights Watch et Oxfam, ont jugé que ce projet de loi favoriserait une « intrusion supplémentaire considérable et injustifiée de l'État dans la liberté d'association et de réunion ». Le TUC, ainsi que des organisations de défense des droits des femmes et des organisations anti-racistes, ont également mis en garde contre les effets néfastes de ce projet de loi sur

les femmes et les salariés noirs et issus de minorités ethniques, qui sont surreprésentés dans certains secteurs. En mars 2023, la Commission pour l'égalité et les droits humains²⁸ a publié un rapport cinglant²⁹ sur le projet de loi de service minimum, dans lequel elle prévient qu'une telle loi pourrait mettre à mal les mécanismes de protection des grévistes contre les licenciements abusifs. En avril 2023, une tribune signée par des spécialistes de premier plan du droit

28. La Commission pour l'égalité et les droits humains est l'organisme britannique chargé des questions d'égalité. En tant qu'organisme public non ministériel établi par la loi sur l'égalité de 2006, elle est indépendante : <https://www.equalityhumanrights.com/en/about-us/who-we-are>.

29. « Strikes (Minimum Service Levels) Bill. House of Lords - Committee Stage », Equality and Human Rights Commission, March 9, 2023, <https://bit.ly/3MxQ1zn>.

du travail prévenait que ce projet de loi donnerait aux ministres un « pouvoir sans limites » pour restreindre le droit de grève³⁰.

Le principe de service minimum et la loi correspondante constituent un changement radical du droit du travail britannique. Ce projet de loi est une réaction aux grèves dans les secteurs des transports, de la santé, de l'éducation et dans la fonction publique, qui seraient tous concernés par cette législation.

Une législation sur les grèves déjà parmi les plus restrictives d'Europe

Dans un Royaume-Uni post-Brexit, le recours au modèle européen pour justifier la mise en place d'un service minimum en cas de grève n'a pas manqué de surprendre. Grant Shapps a ainsi déclaré, pour justifier le projet de loi de 2023 sur les grèves instaurant un service minimum : « Cette loi nous rapprochera d'autres pays européens modernes, comme la France, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne, qui sont tous dotés de dispositions de ce type³¹. »

Or, cet argument laisse de côté le fait que la législation sur les grèves du Royaume-Uni est déjà l'une des plus restrictives d'Europe. En comparant quatre aspects de la réglementation relative aux grèves de plusieurs pays, Bogg (2023) montre que de nombreux éléments permettent de qualifier la législation britannique de restrictive. Le droit britannique interdit les grèves politiques et secondaires et impose un mode de scrutin qui est parmi les plus stricts du monde. Par conséquent, les grévistes sont

davantage exposés au risque de licenciement que dans d'autres pays, car les mécanismes de protection des individus dépendent de la légalité de la grève à l'échelle collective. Ces effets cumulés ont pour effet d'exacerber le caractère restrictif de la législation.

Le droit de grève est mieux protégé en Espagne, en Italie et en France, où les limites générales à la grève sont beaucoup moins nombreuses qu'au Royaume-Uni. Dans la mesure où les salariés peuvent plus facilement se mettre en grève dans ces pays, l'adoption d'un dispositif de service minimum ciblé est davantage justifiée. Ce n'est pas le cas au Royaume-Uni, où le droit de grève est globalement plus encadré qu'en Espagne, en Italie ou en France.

Bogg (2023) met en évidence plusieurs problèmes liés à ce projet de loi, à commencer par le niveau significatif de « service minimum ». Dans de nombreux pays qui appliquent un mécanisme de ce type, le niveau de service minimum est fixé en des termes constitutionnels, pour préserver un équilibre entre le droit de grève et les besoins essentiels des usagers, qui sont protégés par la Constitution dans les deux cas. Cette dimension constitutionnelle est absente du projet de loi, qui précise seulement qu'une « notification de travail » ne doit « porter que sur le nombre de personnes raisonnablement nécessaire pour assurer le niveau de service minimum conformément à la réglementation ». Ces « notifications de travail » ne sont toutefois pas soumises à des exigences strictes, dans la mesure où il n'existe pas d'obligation à déterminer de manière équilibrée « le niveau de service

30. « Leading employment lawyers warn that Strikes Bill will give Ministers "unfettered power" to restrict the right to strike », Institute of Employment Rights, April 3, 2023, <https://bit.ly/426cPvH>.

31. <https://bit.ly/3oqqL6d>.

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

minimum conformément à la réglementation ». La Chambre des lords a proposé un amendement portant sur cet aspect du projet de loi, visant à restreindre la possibilité pour les employeurs de licencier les salariés qui n'appliquent pas une notification de travail les obligeant à travailler en vertu de la législation sur le service minimum³².

Un deuxième problème mis en évidence porte sur le rôle des conventions collectives dans la définition de ces services minima : le ministre n'est pas tenu de consulter les organisations syndicales représentatives pour établir leur niveau global conformément à la réglementation. Pour les employeurs, il existe une obligation peu contraignante de consulter le syndicat sur l'établissement des « notifications de travail », mais pas de « viser la conclusion d'un accord » avec lui. Pourtant, le droit international du travail prévoit que le niveau de service minimum doit faire l'objet d'une négociation entre l'employeur et les syndicats.

Le projet de loi de 2023 n'est pas conforme aux normes internationales du travail établies par l'OIT, et le gouvernement recourt d'une manière malhonnête au droit du travail comparé pour la défendre. L'esprit de ce projet de loi est en conséquence très éloigné de la législation en matière de service minimum qui existe dans plusieurs pays européens.

Conclusion : vers une approche autoritaire du droit de grève ?

Compte tenu des restrictions qui pèsent sur le droit de grève au Royaume-Uni, le

niveau de participation et les tentatives de coordonner les mobilisations entre les secteurs pendant le mouvement social de 2022-2023 est remarquable. Jusqu'où le gouvernement est-il prêt à aller dans l'adoption de mesures illibérales pour réprimer les mouvements de grève ? On peut soutenir que le projet de loi relatif à un service minimum irait « au-delà du néolibéralisme » et rapprocherait le Royaume-Uni d'un État autoritaire (Bogg, 2016). Comme nous l'avons vu, le gouvernement a invoqué à de nombreuses reprises le cas de l'Espagne, de l'Italie et de la France pour défendre l'adoption d'un service minimum. Or, dans chacun de ces pays, le droit de grève est protégé par la Constitution.

Pour Bogg (2023), il existe des arguments solides contre le service minimum. Tout d'abord, le Royaume-Uni a déjà l'une des législations les plus restrictives d'Europe. Le service minimum dans les pays européens consiste généralement en des éléments ciblés et limités, qui s'inscrivent dans un cadre législatif global qui protège fortement le droit de grève. D'autre part, le service minimum dans ces pays est le produit d'un équilibre entre les droits constitutionnels des travailleurs et les droits des usagers. Au Royaume-Uni, cette dimension constitutionnelle n'existe pas. Il serait beaucoup plus conforme à la tradition britannique de « laisser-faire collectif » d'encourager les négociations pour déterminer les niveaux de service minimum, sans distorsion due à une contrainte légale.

Le retour de mouvements de grève de grande ampleur témoigne du mécontentement général des travailleurs, mais suggère

32. J. Jaragher, « Strikes bill passes House of Lords after amendments », *Personnel Today*, May 10, 2023, <https://www.personneltoday.com/hr/strikes-bill-passes-house-of-lords/>.

également qu'il est suffisamment profond pour dépasser les réticences matérielles et culturelles qui limitent généralement la participation à une action collective (Milner, 2022). Conscients de leur affaiblissement dans la société britannique, les syndicats mettent en œuvre de nouvelles stratégies depuis le début des années 2000, notamment des campagnes de syndicalisation au sein des entreprises pour gagner de nouveaux adhérents. Les grèves de 2022-2023 sont ainsi le signe que les syndicats sont parvenus à maintenir, voire à renforcer, le nombre de leurs adhérents dans certains secteurs, et à convaincre leurs membres de l'efficacité d'une mobilisation coordonnée pour obtenir des améliorations de leurs conditions de travail.

Sources :

- Bogg A. (2016), « Beyond Neo-Liberalism: The Trade Union Act 2016 and the Authoritarian State », *Industrial Law Journal*, vol. 45, n° 3, p. 299-336, <https://doi.org/10.1093/indlaw/dww023>.
- Bogg A. (2023), « The Right to Strike, Minimum Service Levels, and European Values », April 5, Available at SSRN, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4410323>.
- Connolly H., Darlington R. (2012), « Radical political unionism in France and Britain: A comparative study of SUD-Rail and the RMT », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 18, n° 3, p. 235-250, <https://doi.org/10.1177/0959680112452693>.
- Ewing K.D., Hendy QC J. (2016), « The Trade Union Act 2016 and the Failure of Human Rights », *Industrial Law Journal*, vol. 45, n° 3, p. 391-422, <https://doi.org/10.1093/indlaw/dww027>.
- Freyssinet J. (2020), « Royaume-Uni : gestion chaotique de l'imprévu et explosion de la conflictualité », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 57-77, <http://bit.ly/3RTsQBX>.
- Hay C. (2009), « The Winter of Discontent Thirty Years On », *Political Quarterly*, vol. 80, n° 4, p. 545-552, <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2009.02052.x>.
- Milner S. (2011), « Open for Business?: Strikes in Britain », *Political Insight*, vol. 2, n° 2, p. 11-13, <https://doi.org/10.1111/j.2041-9066.2011.00065.x>.
- Milner S. (2022), « Another Winter of Discontent? Strikes in Britain », *Political Insight*, vol. 13, n° 3, p. 40-43, <https://doi.org/10.1177/20419058221127473>.
- Pickett L., Hirst D., Tyers R. (2022), « The future of rail », *Research Briefing*, n° CBP8961, House of Commons, August 25, <https://bit.ly/3oqSnll>.

Irlande

Le système de santé sous pression malgré un plan de réforme ambitieux

Noélie DELAHAIE

La République d'Irlande est le seul pays d'Europe de l'Ouest où il n'existe pas d'accès universel aux soins de santé. Près de la moitié de la population dispose ainsi d'une assurance santé privée, laquelle permet un accès plus rapide aux soins, au détriment des assurés publics. Un plan de réforme inédit a certes été lancé en 2017 avec l'objectif d'universaliser l'accès aux soins mais sa très lente mise en œuvre suscite l'inquiétude du corps médical, qui redoute « une crise » du système de santé.

The Republic of Ireland is the only country in western Europe without universal access to health care. Almost half of the population have private health insurance, allowing faster access to care, to the detriment of publicly insured individuals. Although an unprecedented programme of reform was launched in 2017 with the aim of universalising access to healthcare, its very slow implementation is causing concern among medical professionals, who fear "a crisis" in the healthcare system.

Noélie Delahaie est chercheuse à l'IRES.

La République d'Irlande est le seul pays d'Europe de l'Ouest où il n'existe pas d'accès universel aux soins de santé, en particulier aux soins primaires. En 2021, près de la moitié de la population dispose ainsi d'une assurance santé privée (Department of Health, 2022), laquelle permet un accès plus rapide aux soins, y compris dans les hôpitaux publics. Conjugée à une saturation chronique des hôpitaux, cette situation se traduit par des délais et des listes d'attente très importants, en particulier pour les patients relevant de l'assurance publique. Fin mars 2023, plus de 85 000 patients (soit plus de 2 % de la population) sont en attente d'une hospitalisation dans le secteur public, et pour près de 10 % d'entre eux depuis plus de 18 mois selon les données produites par le National Treatment Purchase Fund¹, un organisme créé par le ministère de la Santé. De même, près de 576 000 Irlandais et Irlandaises, soit près d'une personne sur six, sont inscrits sur liste d'attente en vue d'une consultation externe auprès d'un médecin spécialiste hospitalier, dont 15 % d'entre eux depuis plus de 18 mois. La survenance en mars 2020 de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a certes contribué à mettre le système hospitalier sous pression – compte tenu de l'insuffisance structurelle de lits d'hôpital –, mais la complexité d'un système de santé « à deux vitesses » est de longue date reconnue comme le principal facteur d'allongement des listes d'attente.

Dans ce contexte, à la suite de la publication d'un rapport parlementaire, le Sláintecare Report (Houses of the Oireachtas,

2017), un plan décennal de réforme est lancé en 2017 avec l'objectif de rendre universel l'accès aux soins de santé. Alors qu'il fait l'objet d'une mise en œuvre tardive dans les premières années ayant suivi la publication du rapport, le plan de réforme connaît un regain d'intérêt en 2022 avec l'annonce par le gouvernement de deux mesures phares : l'extension de la gratuité des consultations de médecine générale à partir d'avril 2023 et la séparation des secteurs hospitaliers privé et public par l'introduction d'un nouveau contrat d'emploi « exclusivement public » pour les médecins spécialistes hospitaliers qui exercent sous statut privé (*consultants* en anglais). Qu'en est-il en pratique de leur mise en œuvre ? Ces mesures suffiront-elles à désengorger les hôpitaux et à réduire les listes d'attente ?

Un plan de réforme du système de santé inédit

L'une des spécificités du système de santé irlandais réside dans la forte intrication entre les secteurs public et privé : le service exécutif de santé (Health Service Executive, HSE), une agence gouvernementale placée sous l'égide du ministère de la Santé (Department of Health), est à la fois acheteur et fournisseur de soins ; dans de nombreux cas, il achète des soins aux médecins relevant du secteur privé et aux hôpitaux privés². Bien que le fonctionnement du système de santé fasse l'objet de critiques et de tentatives de réforme depuis plusieurs décennies, ce n'est qu'en 2017 qu'émerge la proposition d'une réforme profonde.

1. Les données sont accessibles sur le site du NTPF : <https://www.ntpf.ie/home/nwld.htm>.

2. En 2019, la part de l'assurance privée dans les dépenses publiques de santé en Irlande est la plus élevée d'Europe après la Slovénie (14 % contre 4,9 % en moyenne européenne). Les impôts et prélèvements obligatoires, bien que majoritaires, représentent 75 % des dépenses (contre 80 % en moyenne européenne) et le reste à charge des ménages 11,7 % (contre 15,4 %) (OECD, 2022).

Un système de santé « à deux vitesses »³

En Irlande, l'accès aux soins de santé publique s'opère historiquement selon deux catégories d'éligibilité, lesquelles définissent des gammes de prix différentes selon les soins. La « catégorie I » regroupe les assurés disposant de la « carte médicale » (Medical card), laquelle permet un accès gratuit aux consultations de médecins généralistes (*General Practitioners*) et aux hospitalisations dans les établissements publics. La carte médicale prévoit également un copaiement modeste dans le cas de la prescription de médicaments. Au milieu des années 2000, dans l'objectif de renforcer l'accès aux soins primaires, les pouvoirs publics introduisent la « carte de consultation d'un médecin généraliste » (GP visit card). Celle-ci permet uniquement un accès gratuit aux consultations de médecins généralistes, y compris aux consultations d'urgence pratiquées en dehors des horaires d'ouverture du cabinet médical (« *GP out of hours service* »). À la différence de la Medical card, la GP visit card n'autorise pas d'accès gratuit aux soins hospitaliers ni à la délivrance de médicaments. Les détenteurs de l'une des deux cartes bénéficient d'un accès gratuit aux consultations de médecins spécialistes, à condition d'être adressés par un médecin généraliste.

L'accès aux deux cartes est ouvert aux résidents irlandais qui répondent à certains critères socio-économiques, en particulier d'âge, de configuration familiale et de niveau de ressources hebdomadaires (tableau 1). Depuis 2015, l'accès à la GP visit card est automatique pour les enfants de

moins de 6 ans et les personnes de plus de 70 ans ne répondant pas aux critères d'éligibilité à la catégorie I. En 2021, seulement 40,3 % de la population est couverte par une assurance santé publique : 29,7 % des Irlandais et Irlandaises accèdent à une carte médicale et 10,6 % à une carte de consultation d'un médecin généraliste (Department of Health, 2022).

La deuxième catégorie (« catégorie II ») regroupe le reste de la population (soit près de 60 % des Irlandais et Irlandaises). Ces personnes accèdent aux services d'hospitalisation dans le secteur public, moyennant un ticket modérateur de 80 euros par jour et elles bénéficient, comme les patients relevant de l'assurance publique, d'un accès gratuit aux consultations externes de spécialistes dans les hôpitaux publics, à condition d'être adressées par un médecin généraliste. Elles doivent en revanche s'acquitter du montant des consultations de médecine générale, entre 45 et 80 euros. Or seule une petite partie de ces coûts est couverte par l'assurance maladie privée, qui concerne 49 % de la population totale en 2021 (soit près de 82 % de la population relevant de la catégorie II ; Department of Health, 2022), la plupart des régimes d'assurance se concentrant sur les traitements en milieu hospitalier privé ou public. Enfin, en 2021, plus d'une personne sur dix (soit près de 18 % de la population relevant de la catégorie II) ne possède ni assurance publique, ni assurance privée et est donc soumise à un coût élevé des soins de santé.

Le rôle croissant de l'assurance privée, largement permis par une assurance publique défaillante et encouragé par les

3. Cette partie s'appuie largement sur des éléments développés dans Delahaie (2020). Dans la mesure du possible, une actualisation des données est proposée.

Tableau 1 - Seuil maximal de ressources hebdomadaires des titulaires de l'assurance publique

En euros

	Medical card			General Practitioners visit card	
	< 66 ans	66-69 ans	> 70 ans	< 66 ans	> 66 ans
Personne célibataire	184	201,5	550	304	333
Personne célibataire vivant en famille	164	173,5	550	271	286
Personne vivant en couple ou parent isolé avec enfants	266,5	298	1050	441	492

Source : <https://www.citizensinformation.ie/en/>.

pouvoirs publics *via* des incitations fiscales, a conduit à l'instauration d'un « système à deux vitesses » (Thomas *et al.*, 2020), qui se manifeste par de longues listes d'attente dans les hôpitaux publics. Ce constat est imputable au manque persistant d'infrastructures de soins primaires ainsi qu'à l'affaiblissement des capacités du secteur public, suite aux vagues de privatisations initiées à partir des années 1990, aux politiques d'austérité budgétaire durant les années 1980 et à la suite de la crise économique et financière de 2008 (Delahaie, 2020). De fait, en 2019, l'Irlande dispose de 2,9 lits d'hôpital pour 1 000 habitants (contre près de 5,2 en moyenne dans les pays de OCDE) et le taux d'occupation est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE : il s'élève à 90 % contre 42 % en moyenne (OECD, 2022)⁴. Dans ce contexte, les inégalités d'accès aux soins de santé sont particulièrement fortes. Les patients relevant de l'assurance privée bénéficient en effet d'un accès prioritaire aux soins de médecine générale et aux hôpitaux

aussi bien publics que privés : ces derniers attendent deux à trois fois moins longtemps respectivement pour des consultations externes à l'hôpital et une hospitalisation que les bénéficiaires de l'assurance publique (Whyte *et al.*, 2020).

Le rapport *Sláintecare* : vers un accès universel aux soins de santé

Alors que de nombreux pays en Europe mettent en place un système de santé universel après la seconde guerre mondiale, la question d'universaliser l'accès aux soins primaires ne se pose en Irlande qu'en 2011 avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de coalition Fine Gael-Labour Party (centre-droit/centre-gauche)⁵. Il s'agit de la première fois dans l'histoire de la République d'Irlande qu'un gouvernement prend l'engagement politique de mettre fin au fonctionnement à deux vitesses du système de santé et d'introduire la gratuité des consultations de médecine générale

4. Selon des estimations de Walsh et Brick (2023), le système de santé souffre d'un manque de 1000 lits et nécessite l'apport de 300 lits supplémentaires en 2023 pour répondre à la demande.

5. L'échec des tentatives précédentes s'explique en particulier par les réticences de l'Église catholique et des organisations professionnelles médicales. La première redoutait une dilution de son pouvoir de contrôle sur les institutions de santé tandis que la profession médicale craignait une perte des revenus tirés des honoraires privés qu'engendrerait une prise en charge par l'État des dépenses de santé (Connolly, Wren, 2019).

(Connolly, Wren, 2019 ; Burke *et al.*, 2018). Après des années d'austérité budgétaire en réponse à la crise économique et financière de 2008, ce projet est toutefois abandonné en 2015 en raison de son coût jugé trop élevé. À la suite des élections de 2016, un nouveau gouvernement de coalition est formé par le Fine Gael (centre-droit) et des parlementaires indépendants. Le système de santé et ses fragilités ayant été au cœur de la campagne électorale, un comité parlementaire inter-partis est mis en place pour définir « une vision à long terme des soins et des politiques de santé en Irlande » (Connolly, Wren, 2019:95).

Les travaux de ce comité aboutissent à la publication en mai 2017 du rapport Sláintecare (Houses of the Oireachtas, 2017), lequel exprime un consensus politique sur la nécessité d'une réforme profonde du système de santé.

Ce rapport pointe en particulier la nécessité d'évoluer vers un système de santé à « un niveau » (*single-tier*) et universel. Parmi ses recommandations (encadré 1) figurent notamment l'introduction d'un accès universel aux consultations de médecine générale et aux soins primaires, la réduction voire la suppression du reste

Encadré 1 - Principales recommandations du rapport Sláintecare

Publié en mai 2017, le rapport parlementaire inter-partis présente un plan décennal de réforme du système de santé, dont certaines actions doivent faire l'objet d'une mise en œuvre prioritaire durant les six premières années. Ce document émet un certain nombre de recommandations pour rendre universel le droit de la population irlandaise à la santé :

- un accès gratuit aux consultations de médecine générale, aux soins hospitaliers et des frais réduits sur l'achat de médicaments ;
- la délivrance des soins à « un niveau de complexité le plus faible possible », *i.e.* hors de l'hôpital, par le développement d'infrastructures de soins de santé primaire ;
- le déploiement d'un outil de service de santé en ligne (*e.health*) ;
- des temps d'attente garantis avec un maximum de 4 heures aux urgences, 10 jours pour l'élaboration de diagnostics, 10 semaines pour une consultation externe à l'hôpital et 12 semaines pour une procédure d'hospitalisation ;
- un retrait progressif des soins privés de l'hôpital public ;
- un accès précoce aux soins de santé mentale ;
- l'augmentation des effectifs du personnel de santé (infirmières, infirmiers, médecins généralistes et spécialistes) ;
- l'établissement d'un nouveau conseil d'administration du Health Service Executive (HSE) ;
- l'élaboration d'une nouvelle législation sur la gouvernance du système de santé ;
- la création d'un fonds de santé.

Le rapport préconise aussi l'instauration, durant les cinq premières années, d'une nouvelle carte de santé (« Carta Sláinte ») permettant à chaque Irlandais et Irlandaise d'accéder gratuitement à un vaste éventail de soins primaires.

à charge des patients ainsi que l'augmentation significative des dépenses publiques et des investissements dans les infrastructures de santé. Le rapport Sláintecare préconise également de réduire les inégalités d'accès à l'hôpital par la suppression des soins délivrés par des médecins relevant du secteur privé dans les hôpitaux publics (encadré 2). Initialement, le coût de mise en œuvre de ce plan est évalué à 2,8 milliards d'euros par an pendant 10 ans. Un fonds de transition de 3 milliards est en outre prévu pour les six premières années en vue de financer les actions prioritaires, en particulier les investissements en infrastructures, le développement des capacités de formation et la mise en place de la stratégie de santé.

Des avancées limitées en matière d'accès aux soins de santé primaires

Universaliser l'accès aux soins de santé primaires est l'une des priorités du projet Sláintecare, qui fait néanmoins l'objet d'une mise en œuvre tardive et la nouvelle carte de santé « Carta Sláinte » ne paraît toujours pas être au cœur des projets gouvernementaux. L'extension de l'accès aux soins primaires est mise au premier plan de l'agenda gouvernemental 2022-2023 mais sa mise en œuvre se heurte à la pénurie de médecins généralistes.

Un engagement politique tardif

Malgré la composition multipartite du comité parlementaire du plan Sláintecare, ce n'est qu'en août 2018 que le

gouvernement élabore une feuille de route pour la période 2018-2021⁶ (Thomas *et al.*, 2021). Celle-ci définit principalement les dispositions en matière de gouvernance et de responsabilité du gouvernement dans la mise en œuvre du plan ainsi que la création d'un comité d'orientation. En revanche, elle ne contient pas d'engagements concrets destinés à améliorer l'accès aux soins primaires (Connolly, Wren, 2019). Mi-2020, soit trois ans et demi après la publication du rapport, Thomas *et alii* (2021) notent ainsi des progrès très limités : certes des innovations substantielles pour financer des projets pilotes émergent mais la recherche d'une réduction des coûts d'accès aux soins primaires pour les patients semble avoir été reléguée au second plan⁷.

Ce n'est qu'à partir du milieu de l'année 2020, au moment où survient la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, que le plan Sláintecare connaît un regain d'intérêt. Conscients des fragilités structurelles du système de santé et de son incapacité à faire face à la pandémie, les pouvoirs publics mettent en place des actions temporaires inédites afin d'éviter la saturation des hôpitaux publics (Delahaie, 2020 ; Burke *et al.*, 2021 ; Mercille *et al.*, 2022). Parmi ces mesures, figurent celles recommandées par le plan Sláintecare : la prévention et le maintien des patients hors de l'hôpital, le déploiement universel et gratuit de tous les soins liés au Covid-19, le rapprochement provisoire des secteurs public et privé par une réquisition des hôpitaux privés, qui fonctionnent alors selon les

6. Se référer au document « Sláintecare Implementation Strategy », disponible sur le site du gouvernement irlandais : <https://bit.ly/3N2vnsy>.

7. Il s'agit essentiellement de réflexions autour de la création de zones régionales de santé, de la mise en place du Fonds d'intégration de Sláintecare et de la publication d'un rapport en février 2019 (Independent Review Group, 2019) qui approuve la suppression de la pratique privée dans les hôpitaux publics.

règles du public. À ces mesures s'ajoutent l'allocation de ressources supplémentaires pour renforcer la capacité du système avec 18 000 recrutements financés par le HSE et l'augmentation du nombre de lits.

Une extension de la gratuité des soins qui se heurte à la pénurie de médecins

Après une année 2021 marquée par une crise de gouvernance liée à des démissions de membres du comité d'orientation de Sláintecare⁸, le gouvernement tente de donner un nouvel élan au plan de réforme avec l'annonce à l'automne 2022, lors de la présentation du budget 2023, d'une enveloppe record de 1,15 milliard d'euros supplémentaires dédiée aux dépenses de santé (soit près de 5 % du budget alloué à la santé publique)⁹. Parmi les mesures clés du plan Sláintecare figure l'extension de l'éligibilité à la GP visit card à plus de 400 000 nouveaux patients (soit 13 % de la population ne disposant pas d'une assurance publique) : la gratuité pour les enfants âgés de 6 et 7 ans serait ainsi mise en place fin 2022 et à compter d'avril 2023 pour les personnes dont le revenu est inférieur ou égal au revenu médian annuel (soit 46 000 euros). Selon le gouvernement, le développement de l'accès aux soins primaires est l'un des moyens de réduire les listes d'attente dans les hôpitaux.

Si l'ensemble des acteurs se montre en principe favorable à une extension de la gratuité des soins, l'annonce d'une telle mesure suscite de vives inquiétudes parmi les organisations professionnelles dans un contexte de pénurie de médecins généralistes¹⁰. Dès l'automne 2022, le Collège irlandais des médecins généralistes (Irish College of General Practitioners, ICGP¹¹) avertit que la mise en place de cette mesure entraînerait des retards dans les soins non urgents, et par répercussion dans les soins hospitaliers, dans un contexte où la profession fait face à une pénurie de professionnels et recense près de 500 départs à la retraite prochainement. L'ICGP (2022) estime en effet que 4 257 médecins généralistes sont en exercice en 2022, dont 2 807 à temps plein : parmi ceux-ci, 25 % ont entre 60 et 65 ans, 14 % entre 65 et 70 ans, et 5 % sont âgés de plus de 70 ans. Selon l'organisation professionnelle, l'extension de la GP visit card suppose une progression de 40 % du nombre de médecins. La durée de formation d'un médecin généraliste étant de 4 ans en moyenne¹², la pénurie de professionnels ne pourrait pas se résorber avant 2028, voire 2029 malgré l'augmentation des capacités de formation (ICGP, 2022).

De son côté, l'organisation médicale irlandaise (Irish Medical Organisation, IMO), qui représente les médecins

8. Deux des principaux membres du comité ont démissionné après avoir dénoncé la lenteur de la mise en place du plan de réforme. V. Clarke, « Sláintecare resignations "show fundamental problems" with health-reform plan », *The Irish Times*, September 9, 2021.

9. P. Cullen, « Health budget reaches new record with allocation of additional €1,15 bn », *The Irish Times*, September 27, 2022.

10. Notons qu'il n'existe pas en Irlande de données administratives sur le nombre de médecins généralistes ni sur le nombre de consultations délivrées. Les données proposées par les organismes internationaux comme Eurostat ou l'OCDE incluent les médecins généralistes en formation. Ainsi, Walsh *et alii* (2019) estiment qu'il existait en 2014 6,7 médecins généralistes pour 10 000 habitants en Irlande tandis que l'OCDE en recensait près de 7,8. Ce manque de données est d'ailleurs pointé par l'OCDE (OECD, 2022) qui préconise aux pouvoirs publics irlandais de mettre en place un suivi statistique sur ce point.

11. L'ICGP est une organisation professionnelle qui compte 4 200 membres en Irlande, dont 85 % sont des médecins généralistes.

12. La durée est de 6 ans pour les médecins spécialistes.

généralistes et les médecins spécialistes hospitaliers (*consultants*), a aussi vivement critiqué les annonces du gouvernement. À l'instar de l'ICGP, elle fustige l'incohérence de la mesure compte tenu de la pénurie de personnel. Elle rappelle ainsi qu'une extension de la gratuité des soins suppose « une planification à long terme, et non des annonces budgétaires motivées par des considérations politiques ¹³ ». L'IMO prédit une augmentation de la pression sur les cabinets de médecins généralistes, entraînant le déplacement des soins des patients existants, y compris les plus malades.

Ces inquiétudes de la profession se trouvent d'ailleurs confirmées par de récentes évaluations menées par des chercheurs de l'Economic and Social Research Institute (ESRI). Connolly *et alii* (2023) ont notamment cherché à mesurer les coûts et la demande supplémentaire engendrés par l'extension de la gratuité des soins à partir du modèle de projection des soins de santé de l'ESRI, le modèle Hippocrate (ESRI's Health Care projection model). Leurs calculs montrent que le nombre de consultations devrait progresser de 2,3 millions par an (+12 % par an), pour un coût estimé de 381 à 881 millions d'euros d'ici 2026. Si l'étude souligne que le coût supplémentaire de la gratuité des soins de médecine générale est soutenable du point de vue des finances publiques, elle pointe l'insuffisance du nombre de médecins pour pouvoir assurer ces soins. En effet, dans une précédente étude, Connolly *et alii* (2022) estiment qu'au moins 521 médecins généralistes

supplémentaires sont nécessaires pour faire face à l'augmentation de la demande.

Certes, la pénurie de médecins généralistes constitue un frein à l'extension de l'accès aux soins primaires mais la réaction hostile du corps médical doit aussi être mise en regard avec le système de rémunération des médecins, lequel est à la capitation pour les patients relevant de l'assurance publique et à l'acte pour ceux ayant un contrat privé¹⁴. Dans ce contexte, l'accès aux soins justifie sans doute le rationnement par la capacité des patients à payer.

Début avril 2023, sous la pression des organisations professionnelles, qui réclament des mesures pour accroître les capacités de formation et l'attractivité du métier, le ministre de la Santé, Stephen Donnelly, décide finalement de reporter la mesure annoncée lors du budget 2023, sans pour autant préciser de délai. Dans l'attente des recommandations d'un rapport visant à faire un état des lieux de la profession, le gouvernement précise qu'il invitera l'IMO à revenir à la table des négociations dans l'espoir de parvenir à un nouvel accord.

Une séparation des secteurs privé et public encore incertaine

Limiter les files d'attente à l'hôpital et désengorger les établissements suppose, selon le plan Sláintecare, la création de six hôpitaux réservés uniquement aux soins non urgents. Néanmoins, près de six ans après la

13. P. Cullen, « Doctors critical of extension of free GP care announced in budget », *The Irish Times*, September 27, 2022.

14. Dans le mode de rémunération par capitation, les médecins perçoivent une somme forfaitaire par patient inscrit à leur cabinet (quel que soit le nombre de visites du patient au cours de l'année) tandis que dans le cas d'une rémunération à l'acte, le paiement aux médecins intervient à chaque consultation d'un patient.

publication du rapport, seuls deux hôpitaux de soins non urgents sont en projet.

La séparation des secteurs public et privé constitue une autre mesure phare du plan Sláintecare. En effet, les médecins spécialistes hospitaliers (*consultants*) exercent souvent à l'hôpital public sous statut privé. Dans ce cadre, ils ont la possibilité de choisir entre plusieurs types de contrat proposés par le HSE, lesquels définissent le volume maximal de soins pouvant être délivrés sous statut privé (encadré 2). Certes, le HSE propose un contrat exclusivement public mais force est de constater que 80 % des

consultants choisissent un contrat autorisant le recours à des soins privés (OECD, 2022).

En décembre 2022, après 6 mois de discussions avec l'IMO et l'association irlandaise des *consultants* hospitaliers (Irish Hospital Consultants' Association, IHCA), le ministère de la Santé annonce l'instauration du « contrat Sláintecare », un contrat exclusivement public, lequel permettrait de « réduire les listes d'attente à l'hôpital et de maximiser les capacités de l'hôpital » ainsi que la création de 1 000 postes « exclusivement publics » pour faire face à la pénurie de médecins hospitaliers. Ce contrat

Encadré 2 - Les contrats de *consultants* en Irlande

La volonté de restreindre les pratiques privées au sein du secteur public n'est pas nouvelle. En 2008, le gouvernement introduit de nouveaux contrats délivrés par l'hôpital public pour inciter les *consultants* à réduire leurs pratiques privées en échange d'une augmentation de salaire. Outre l'introduction de la semaine de 39 heures, l'accord conclu prévoit trois types de contrats dont les modalités précisent le volume de pratiques privées autorisées :

- le contrat type A : contrat uniquement public, sans possibilité de pratique privée ;
- le contrat type B : contrat par lequel les *consultants* sont libres de s'engager dans des pratiques privées dans le secteur public dans la limite de 20 % de leur activité ;
- le contrat type C : contrat par lequel les *consultants* peuvent s'engager dans des pratiques privées hors du secteur public, tout en respectant la limite de 20 % de leur activité privée dans le secteur public.

Ces contrats viennent s'ajouter aux contrats de catégories 1 et 2 instaurés en 1997 : le premier limite les pratiques privées en dehors du secteur public tandis que le second est beaucoup plus flexible.

Selon les données publiées par l'OCDE (OECD, 2022), les contrats autorisant le recours aux pratiques privées sont les plus fréquemment choisis par les médecins hospitaliers. En 2020, plus de 80 % des 3 276 *consultants* détiennent un contrat autorisant le recours à des pratiques privées. Le contrat le plus répandu est le contrat de type B (1 920 *consultants*), tandis que seuls 596 *consultants* adhèrent au contrat de type A.

prévoit, pour les nouveaux entrants et les titulaires volontaires, un salaire annuel allant de 210 000 à 257 000 euros – soit des niveaux qui prévalaient avant 2012, avant que le gouvernement impose des baisses de l'ordre de 30 % des salaires pour faire face à la crise économique et financière de 2008 –, une durée de travail hebdomadaire de 37 heures, la possibilité pour les *consultants* d'opter pour une souplesse horaire tout en exigeant d'eux plus de flexibilité pour répondre aux besoins de service le soir et le week-end lorsque le planning le nécessite. En contrepartie et suivant la pratique développée par le National Health Service au Royaume-Uni, les *consultants* sont libres, une fois leurs engagements tenus dans le cadre de leur contrat public, d'avoir une pratique privée hors du site d'affectation¹⁵.

Le nouveau contrat est finalement entré en vigueur le 8 mars 2023 après une décision unilatérale du gouvernement mais son adoption demeure incertaine dans la mesure où il a été rejeté par la majorité des membres de l'IMO et de l'IHCA. Ainsi, une enquête de l'IHCA a révélé que plus de deux tiers des professionnels interrogés en Irlande et à l'étranger ne passeraient probablement pas au nouveau contrat. De même, selon un sondage mené par l'IMO, 57 % des *consultants* actuels de l'IMO, 64 % des jeunes médecins – futurs *consultants* – ont exprimé leur opposition à ce contrat et 59 % des *consultants* travaillant actuellement à l'étranger ont déclaré qu'ils ne reviendraient pas en Irlande pour accepter le contrat¹⁶. Si l'IMO reconnaît des avancées

sur certains points, en particulier le niveau de rémunération, elle dénonce l'absence de garanties concernant la répartition des tâches, la localisation et le nombre suffisant de personnel médical. Face à la pénurie de *consultants* – plus de 900 postes actuellement vacants –, l'IMO redoute « une crise de recrutement permanente¹⁷ », laquelle risque de se traduire par un allongement des listes d'attente, contrairement aux recommandations du rapport Sláintecare, la saturation des hôpitaux et des risques majeurs pour la santé des patients. De fait, selon les données du NTPF, fin mars 2023, seulement 40 % des patients en attente d'une hospitalisation ont été pris en charge dans le délai de 12 semaines garanti par le plan Sláintecare et moins de 28% des patients ont pu accéder à une consultation externe sous 10 semaines¹⁸.

Conclusion

Cinq ans après la publication du rapport Sláintecare, les pouvoirs publics irlandais peinent (se refusent ?) à réformer un système de santé « à deux vitesses ». Si l'ensemble des acteurs sociaux et professionnels s'accorde sur la nécessité de réformer le système, les mesures phares du plan Sláintecare, telles que l'universalisation de l'accès aux soins de santé primaire et le recul, voire la suppression, des soins privés de l'hôpital public, se heurtent à la réaction hostile du corps médical au nom de la pénurie de médecins généralistes et hospitaliers. Dans ce contexte, la persistance du nombre élevé de patients sur les listes

15. Notons que cette proposition n'est pas nouvelle. Le gouvernement a tenté en 2019 de mettre en œuvre ce contrat mais celui-ci avait été rejeté par les organisations professionnelles.

16. P. Cullen, « IMO members reject €257,000-a-year public-only contract », *The Irish Times*, March 7, 2023.

17. <https://bit.ly/3N6o5E7>.

18. Sur les garanties en termes de délai, voir l'encadré 1.

d'attente et la saturation des hôpitaux sont symptomatiques de l'échec de la réforme, ce qui fait craindre à l'ensemble des personnels soignants une « crise du système de santé ».

La lente mise en œuvre du plan Sláintecare ne se répercute pas uniquement sur les médecins, qu'ils soient généralistes ou hospitaliers : elle affecte aussi durablement les conditions d'emploi et de travail du personnel infirmier, lequel se trouve de plus en plus souvent dans l'incapacité de prendre en charge dans de bonnes conditions les patients à l'hôpital et aux urgences. Face à

cette crise de capacité, l'Irish Nurses and Midwives Organisation, principale organisation syndicale représentant le personnel infirmier, a menacé à plusieurs reprises depuis janvier 2023 d'appeler ses membres à entreprendre des actions de grève. Si les mesures mises en œuvre pendant la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 ont permis au système de santé irlandais d'absorber le choc (Delahaie, 2020 ; Burke *et al.*, 2021 ; Mercille *et al.*, 2022), l'échec de la réforme semble à l'heure actuelle résulter d'une absence de volonté politique de faire progresser le plan Sláintecare¹⁹.

19. S. Burke, « Hospital overcrowding is a symptom of the failure to reform the health service », *The Irish Times*, January 7, 2023.

Sources :

- Burke S., Barry S., Siersbaek R., Johnston B., Ní Fhallúin M., Thomas S. (2018), « Sláintecare – A ten-year plan to achieve universal healthcare in Ireland », *Health Policy*, vol. 122, n° 12, p. 1278-1282, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2018.05.006>.
- Burke S., Parker S., Fleming P., Barry S., Thomas S. (2021), « Building health system resilience through policy development in response to COVID-19 in Ireland: From shock to reform », *The Lancet Regional Health - Europe*, n° 9, p. 100223, <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2021.100223>.
- Connolly S., Keegan C., O'Malley S., Regan M. (2023), « Extending eligibility for general practitioner care in Ireland: Cost implications », *Research Series*, n° 156, Economic and Social Research Institute, January, <https://doi.org/10.26504/rs156>.
- Connolly S., Wren M.-A. (2019), « Universal Health Care in Ireland – What are the prospects for reform? », *Health Systems & Reform*, vol. 5, n° 2, p. 94-99, <https://doi.org/10.1080/23288604.2018.1551700>.
- Connolly S., Wren M.-A., Keegan C., Rodriguez A.G. (2022), « Universal Primary Care in Ireland: Cost and workforce implications », *The Economic and Social Review*, vol. 53, n° 4, Article 4, Winter, <https://www.esr.ie/article/view/2222>.
- Delahaie N. (2020), « Irlande : des fragilités du système de santé exacerbées par la crise sanitaire », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 171, septembre, p. 139-153, <https://bit.ly/38j0Lib>.
- Department of Health (2022), *Health in Ireland. Key Trends 2022, Government of Ireland*, <https://bit.ly/43cea5u>.
- Houses of the Oireachtas (2017), *Sláintecare Report (Ireland), Committee on the Future of Healthcare*, <https://bit.ly/3cZgDHc>.
- Independent Review Group (2019), *Report of the Independent Review Group established to examine private activity in public hospitals*, February, <https://bit.ly/3IKaAHt>.
- Irish College of General Practitioners (2022), *Shaping the Future. A Discussion Paper on the Workforce & Workload Crisis in General Practice in Ireland*, October, <https://bit.ly/45weDB4>.
- Mercille J., Turner B., Lucey D. S. (2022), « Ireland's takeover of private hospitals during the COVID-19 pandemic », *Health Economics, Policy and Law*, vol. 17, n° 2, p. 232-237, <https://doi.org/10.1017/S1744133121000189>.

- OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Ireland 2022*, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/46a6ea85-en>.
- Thomas S., Barry S., Johnston B., Siersbaek R., Burke S. (2020), « Embracing and disentangling from private finance: The Irish system », in Flood C.M., Thomas B. (eds.), *Is Two-Tier Health Care the Future ?*, Ottawa, University of Ottawa Press, p. 291-314, <https://doi.org/10.2307/j.ctv5vdctx.16>.
- Thomas S., Johnston B., Barry S., Siersbaek R., Burke S. (2021), « Sláintecare implementation status in 2020: Limited progress with entitlement expansion », *Health Policy*, vol. 125, n° 3, p. 277-283, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2021.01.009>.
- Walsh B., Brick A. (2023), « Inpatient bed capacity requirements in Ireland in 2023. Evidence on the public acute hospital system », *QEC Research Note*, n° 20230101, ESRI, March, <https://doi.org/10.26504/rn20230101>.
- Walsh B., Smith S., Wren M.-A., Barron S., Morgenroth E., Eighan J., Lyons S. (2019), « Geographic profile of healthcare needs and non-acute healthcare supply in Ireland », *Research Series*, n° 90, ESRI, July, https://www.esri.ie/system/files/publications/RS90_1.pdf.
- Whyte R., Connolly S., Wren M.-A. (2020), « Insurance status and waiting times for hospital-based services in Ireland », *Health Policy*, vol. 124, n° 11, p. 1174-1181, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2020.07.001>.

Espagne

Une réforme des retraites issue du dialogue social

Catherine VINCENT

Le gouvernement espagnol de coalition de gauche a fait adopter deux lois (2021 et 2023) afin d'assurer la viabilité du système public de retraite. Ce processus de réforme est remarquable en ce qu'il résulte d'une concertation entre l'ensemble des forces politiques et sociales et qu'il est équilibré, puisque les mesures adoptées (augmentation des cotisations des employeurs et des salariés et surtaxe des hauts salaires) demandent des efforts à tous.

The left-wing coalition government in Spain has passed two laws (in 2021 and 2023) to ensure the viability of the public retirement pension system. What makes this process of reform remarkable is that it arises from consultation between all political and social powers, and that it is balanced in the sense that the measures adopted (an increase in employer and employee contributions and a surtax on high incomes) demand efforts from all quarters.

Catherine Vincent est chercheuse à l'Ires.

Le gouvernement espagnol de coalition de gauche, présidé par Pedro Sánchez (PSOE, Parti socialiste ouvrier espagnol), est engagé depuis 2021 dans une réforme des retraites afin d'assurer la viabilité du système public. Ce processus de réforme est remarquable en ce qu'il a fait l'objet d'une concertation entre l'ensemble des forces politiques et sociales, et qu'il renoue avec celui adopté dans les années 1990-2000.

Ce processus avait alors permis aux réformes des retraites de résulter d'un double consensus : d'une part, un consensus politique acté par la conclusion du pacte de Tolède en février 1995, renouvelé tous les cinq ans et dont l'objectif était de placer la question des retraites au-dessus des batailles politiques partisans ; d'autre part, un consensus social résultant d'une concertation entre gouvernement et interlocuteurs sociaux, même si les organisations patronales se sont souvent tenues en retrait des négociations. La crise majeure de la dette de la zone euro en 2010 a fragilisé la concertation mais c'est l'arrivée au pouvoir du parti conservateur qui a entraîné sa rupture, avec l'adoption unilatérale de la réforme de 2013. En application du pacte de Tolède 2020 et de l'accord conclu en juillet 2021 entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux, une première loi, adoptée fin 2021, revoit le mode de revalorisation des pensions afin de garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraités. Le deuxième texte de loi, adopté par le Parlement fin mars 2023, fait l'objet de l'opposition des partis de droite et du patronat, bien qu'il ait été accepté par la Commission européenne dans le cadre des fonds européens pour la relance et la résilience post-Covid-19. Son objectif est de

renforcer la viabilité financière du système de retraite en prévoyant des recettes supplémentaires.

Des réformes fondées sur la concertation avec les interlocuteurs sociaux des années 1990 aux années 2010

Le système de retraite espagnol repose principalement sur un régime public, contributif et en répartition. Ce régime sert des pensions dont le montant est le résultat d'un calcul complexe combinant durée d'assurance et rémunération de référence¹. Le système public est complété depuis 1987 par des dispositifs collectifs en capitalisation. Facultatifs, ces fonds de pensions (*planes de pensiones*) sont très peu développés : en 2019, moins de 11 % des salariés disposaient de ce type de régime (COR, 2020). Par ailleurs, la branche retraite de la Sécurité sociale verse des prestations destinées aux personnes sans ressources. À cette pension minimale de solidarité nationale s'ajoute souvent, pour les personnes concernées, des compléments versés par les communautés autonomes. L'Espagne fait partie des pays de l'OCDE dans lesquels plus de 70 % des revenus des plus de 65 ans sont issus de transferts publics.

À l'instar de nombreux autres pays européens, le système public, arrivé à maturité dans les années 1980, a vu ses déséquilibres financiers s'accroître à cause de l'augmentation de l'espérance de vie et de la baisse du taux de fécondité. Les premières tentatives de réforme du système de retraite ont provoqué, dès 1984, un vaste mécontentement

1. Les salaires servant de base au calcul de la pension sont revalorisés en fonction des prix à la consommation (à l'exception des salaires des derniers 24 mois retenus tels quels).

social suivi d'une grève générale déclenchée par l'une des principales organisations syndicales, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO, commissions ouvrières). À ces difficultés est venue s'ajouter une offensive idéologique de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) afin d'inciter à une substitution du système de retraite par répartition par un modèle fondé sur la capitalisation. Le pacte de Tolède, conclu en 1995 et dont l'objectif est de sortir la question des retraites des querelles politiques électorales, notamment celles donnant lieu à des propositions extrêmes, manifeste l'attachement de tous les partis politiques espagnols au maintien du système de retraite par répartition. Le pacte propose des modalités d'adoption des ajustements nécessaires à la viabilité du système. C'est cet engagement de défense du système public de retraite qui explique que les organisations syndicales aient accepté, durant les 15 années suivantes, des réformes concertées, non sans conséquences négatives pour les salariés ou les retraités mais qui ont garanti « une répartition juste et équitable des efforts nécessaires à son financement » (CCOO, 2016). Les grands principes du pacte seront largement repris dans l'accord conclu le 9 octobre 1996 entre le gouvernement et les organisations syndicales² : séparation des sources de financement en fonction de la nature des prestations ; création d'un fonds de réserve ; plus grande proportionnalité entre le montant des pensions et l'effort contributif déployé tout au long de la vie professionnelle ; revalorisation automatique des

pensions en fonction de l'indice des prix, afin de garantir le pouvoir d'achat des retraités³. Les organisations patronales, n'ayant pas obtenu gain de cause sur leur revendication d'allègement des cotisations sociales, ont refusé de signer l'accord de 1996.

Dans la décennie suivante, les mesures nécessaires à la pérennisation du système seront adoptées de manière consensuelle. Les dispositions législatives réformant les retraites ont toutes été précédées de rapports d'évaluation parlementaire puis d'accords conclus entre le gouvernement, les organisations syndicales et les organisations patronales, le nombre de signataires variant selon les accords⁴. Le consensus établi sur les retraites ne sera déstabilisé que par la crise de la dette de la zone euro.

Des réformes drastiques imposées par la crise de 2010

La crise de la dette de la zone euro et les contraintes imposées en termes de déficit budgétaire ébranlent ce processus consensuel. Poussé par les institutions européennes et le FMI à faire face à l'explosion du déficit public provoqué par la crise économique de 2008, le gouvernement socialiste de l'époque adopte un plan d'économies budgétaires et annonce des projets de réforme du marché du travail et des retraites. Concernant ces dernières, deux propositions en particulier, qui sont présentées devant la Commission européenne en février 2010, mettent le feu aux poudres : le passage des 15 aux 25 dernières années de cotisation

2. L'accession au pouvoir du parti conservateur (Parti populaire, PP) en mars 1996, après presque 15 ans de gouvernements socialistes, n'a pas contrecarré la mise en application du pacte, prouvant son caractère non partisan.

3. Pour plus de détails, voir Tuchsirer, Vincent (1997).

4. 1996 : CCOO et Union générale des travailleurs (UGT) ; 2001 : CCOO, CEOE (Confédération espagnole des entreprises) et CEPYME (Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises) ; 2006 : CCOO, UGT, CEOE et CEPYME.

prises en compte dans le salaire de référence pour le calcul du montant des pensions et le recul progressif de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans (Vincent, 2010). Mais c'est surtout la méthode unilatérale du gouvernement qui emporte l'indignation des organisations syndicales. Pour la première fois depuis 1984, les CCOO et l'UGT appellent à une mobilisation d'avertissement dont le slogan est « pour la défense des pensions, non au recul de l'âge de la retraite ». Cette mobilisation prend notamment la forme de manifestations unitaires le 23 février 2010 à Madrid, Barcelone et Valence.

Les propositions sur les retraites précèdent finalement plutôt d'un effet d'annonce à destination des marchés financiers, et le ministre du Travail revient vite au processus habituel en soumettant le projet de réforme à la Commission parlementaire du pacte de Tolède. Une concertation avec l'ensemble des interlocuteurs sociaux et politiques est programmée pour 2011 sur le sujet : elle aboutit à un accord le 2 février 2011 signé par les organisations patronales et syndicales. C'est l'ampleur de la crise économique et politique qui pousse ces dernières à accepter des mesures drastiques de réduction des droits à retraite, finalement peu éloignées de celles qui les avaient conduites dans la rue un an plus tôt. Les principales mesures de la loi du 1^{er} août 2011 prévoient en effet :

- le passage progressif de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans d'ici à 2027. L'âge est cependant maintenu à 65 ans pour ceux ayant cotisé plus de 38 ans et 6 mois ;
- la rémunération de référence pour le calcul du montant des pensions passe progressivement des 15 aux 25 dernières années de cotisation jusqu'en 2022.

L'argument avancé par le gouvernement pour justifier ces mesures est que, si l'on combine durée d'assurance et mode de calcul de la rémunération de référence, l'effort demandé aux salariés espagnols est un des plus faibles d'Europe.

Le soutien des interlocuteurs sociaux à la réforme n'empêche pas les socialistes d'être sèchement battus par le Parti populaire (PP) fin 2011. Le gouvernement conservateur de Mariano Rajoy fait adopter en 2013 une nouvelle loi de réforme des retraites qui, pour la première fois depuis le pacte de Tolède, est imposée aux autres partis politiques et ne fait pas l'objet de concertation avec les interlocuteurs sociaux. De surcroît, elle modifie de manière radicale le fonctionnement du régime public. Afin d'atteindre son unique objectif, qui est de garantir l'équilibre financier du système, la réforme utilise deux instruments :

- un « facteur de soutenabilité » pour le calcul de la pension au moment du départ en retraite : cette formule prédéterminée lie de manière automatique le montant de la pension à l'espérance de vie du retraité. La formule s'applique à partir du 1^{er} janvier 2019 ;
- un nouveau mode de revalorisation des pensions, désormais détachée de l'augmentation des prix mais déterminée par un indice de revalorisation des pensions (IRP) qui la lie à l'équilibre financier du système. Les augmentations ne sont ainsi décidées que si elles sont budgétairement faisables. La loi ne prévoit qu'une augmentation minimale de 0,25 %, y compris dans le cas où celle de l'indice moyen des prix à la consommation (IPC) est supérieure.

Ce dernier point de la loi de 2013 est certainement le plus contesté. Il ne sera

que partiellement appliqué, faisant l'objet de suspensions successives par le gouvernement en 2019, 2020 et 2021, avant d'être finalement abrogé par la loi de 2021.

La réforme de 2013 a pour conséquence de dégrader significativement le niveau des pensions de retraite : selon des projections de la Commission européenne, le taux de remplacement des pensions⁵ accuserait une chute de près de 30 points de pourcentage de son niveau de 2013 (79 %) à l'horizon 2060 (48,6 %)⁶.

Malgré les réformes de 2011 et 2013, une étude de la Banque d'Espagne de 2023 (Martín, Ramos, 2023), utilisant des données de 2019, souligne que « les dépenses de retraite en Espagne ont atteint 12,7 % du PIB, au-dessus de la moyenne de l'UE 27 (10,4 %) ». Le problème du financement des retraites est une conséquence du vieillissement de la population plus marqué en Espagne que dans le reste de l'Europe, en raison à la fois d'une natalité très faible depuis des décennies et d'une espérance de vie relativement élevée. De plus, le taux d'emploi des 20-64 ans reste relativement bas : en 2022, il était de 70,4 % contre 83,1 % en Allemagne et 75,4 % dans l'UE 27 (Eurostat).

Pour autant, le système de retraite public, si l'on prend en compte le régime contributif et celui de solidarité, est loin

d'être généreux. Selon la Sécurité sociale, en décembre 2022, 60 % des pensions sont inférieures à 1 000 euros par mois. 64 % des pensions de veuvage⁷ sont même inférieures à 800 euros par mois⁸. D'après le Conseil d'orientation des retraites (COR, 2020), le revenu disponible moyen des plus de 65 ans (seniors)⁹ est l'un des plus faibles d'Europe, juste devant le Royaume-Uni. Cependant, le revenu disponible moyen des seniors est presque égal (légèrement inférieur) à celui de l'ensemble de la population espagnole, de même que leur niveau de vie (seules la France et l'Italie font mieux dans ce cas). De ce point de vue, le système de retraite remplit l'objectif d'assurer aux retraités un niveau de vie jugé satisfaisant par rapport à celui des actifs.

Des réformes marquées par le retour du consensus autour du maintien du pouvoir d'achat des retraités en 2021 et 2023

La faiblesse de certaines pensions et l'érosion du pouvoir d'achat des retraités, particulièrement en période de forte inflation, sont des problèmes dénoncés par les organisations syndicales dès la sortie de pandémie. Par ailleurs, les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du pacte de Tolède, produit par la Commission parlementaire de suivi du pacte et adopté par le Congrès des députés

5. Montant de la pension moyenne sur montant du salaire moyen.

6. European Commission (2015), « The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060) », *European Economy Series*, 3|2015, <https://bit.ly/30CZUOH>, cité par CCOO (2016:8).

7. En décembre 2022, le salaire minimum interprofessionnel (SMI) était de 1 166 euros.

8. A. Missé, « Retraite : l'Espagne préfère augmenter les recettes plutôt que de réduire les dépenses », *Alternatives économiques*, 3 mars 2023, <https://bit.ly/3BWGbC7>.

9. Les revenus mesurés sont ceux issus du travail salarié et indépendant, du capital et des transferts publics et professionnels privés. Il s'agit d'un revenu équivalent par ménage qui tient compte de la taille du ménage, selon l'échelle d'équivalence de l'OCDE.

en novembre 2020, soulignent la nécessité d'assurer la pérennité des dépenses du système de retraite.

Le gouvernement entreprend donc une réforme en deux étapes. Un premier accord, signé le 1^{er} juillet 2021 par le gouvernement et l'ensemble des interlocuteurs sociaux, vise en grande partie à revenir au principe fondateur du pacte de maintien du pouvoir d'achat des retraités. Il propose également quelques mesures pour limiter les dépenses mais renvoie la question de la préservation de l'équilibre financier du système à de nouvelles négociations. L'accord mentionne juste que « conformément au plan de relance, de transformation et de résilience, les signataires s'engagent à négocier le remplacement du facteur de soutenabilité par un nouveau mécanisme d'équité intergénérationnelle (MEI) qui fonctionnera à partir de 2027 ». Ces négociations débouchent sur un deuxième accord, daté du 15 novembre 2021, qui n'obtient pas le soutien des organisations patronales du fait du relèvement des cotisations patronales prévu pour alimenter le MEI et détaillé dans l'accord.

Fort de ces deux accords, le gouvernement propose deux projets de lois distincts. Le premier, qui reprend le contenu de l'accord du 1^{er} juillet 2021, porte principalement sur la question du pouvoir d'achat. La loi du 28 décembre 2021 procède à une réforme du mécanisme de revalorisation des pensions en revenant à la régulation antérieure à la loi de 2013. Afin de rétablir le pouvoir d'achat des pensions contributives et de la pension minimale, la revalorisation prévue chaque début d'année doit être conforme à

l'IPC de l'exercice précédent. La revalorisation redevient donc annuelle, automatique et basée sur le seul critère de l'inflation. Deux dispositions complètent le dispositif : il n'y a pas de baisse des pensions si l'IPC de référence s'avère négatif ; la revalorisation de la pension est limitée au plafond maximum fixé annuellement¹⁰ (Fernández Prol, 2022).

Par ailleurs, la loi de 2021 prévoit un certain nombre d'incitations au report de l'âge de la retraite, objectif expressément inclus dans le Plan de relance, de transformation et de résilience. Les modifications introduites portent sur la retraite anticipée volontaire, rendue plus difficile d'accès, et sur le renforcement des incitations monétaires au maintien sur le marché du travail au-delà de l'âge légal de départ à la retraite (Fernández Prol, 2022).

La deuxième partie de la réforme contient plusieurs propositions plus controversées. Le gouvernement réussit cependant à la faire adopter le 30 mars 2023 en s'alliant avec des partis indépendantistes¹¹. L'objectif principal du texte est de garantir l'équilibre financier du système en augmentant les recettes plutôt qu'en réduisant les pensions. Dès le début de 2023, les pensions ont été augmentées de 8,5 %, quand l'inflation moyenne s'est élevée à 8,4 % en 2022. La loi prévoit quelques autres mesures améliorant les pensions :

- l'augmentation des pensions minimales à 60 % du salaire médian ;
- l'augmentation de la pension minimale de veuvage de 22 % (de 966,2 à 1 178,50 euros) ;

10. En 2020, le montant maximum de la pension était de 3 683,34 euros par mois.

11. Il s'agit du Parti national basque (PNB) et des partis catalans ERC et PDeCAT.

■ l'augmentation du montant du supplément versé pour combler les écarts de pensions entre les hommes et les femmes¹², de 10 % en 2024 et 10 % supplémentaires en 2025. En 2023, son montant s'élève à 30,40 euros par mois pour chaque enfant, dans la limite de quatre fois ce montant.

Le contenu principal du texte concerne l'accroissement des recettes :

- l'augmentation du plafond des salaires soumis à cotisation afin de mettre davantage à contribution les salaires les plus élevés. Cette mesure était réclamée par les organisations syndicales. Pour le régime public de retraite, le taux de cotisation s'applique aujourd'hui sur les salaires jusqu'à 4 495 euros par mois (53 946 euros par an), plafond qui, selon les syndicats, est bien inférieur à la moyenne des pays européens ;
- la suppression du « facteur de soutenabilité » créé en 2013 et son remplacement par un MEI abondé par une hausse de 1,2 % des cotisations sociales (1 % à la charge de l'entreprise et 0,2 % à la charge du salarié) ;
- le MEI sera également abondé par une contribution de solidarité pour les salaires les plus élevés, sous la forme d'une taxe de 1 % sur l'excédent de l'assiette de cotisation maximale en 2025 et augmentant progressivement jusqu'en 2045, pour atteindre 6 % à cette date.

La réforme ne touche pas à l'âge de la retraite qui, comme prévu par la loi de 2011, sera de 67 ans en 2027. En revanche, il modifie la période de référence pour le calcul des pensions. Le salarié aura le choix entre les 25 dernières années précédant la retraite

(comme c'était le cas jusqu'à présent), ou les 29 dernières années de cotisation, en écartant, dans ce dernier cas, les deux années les plus défavorables.

Critiquée par le patronat, la loi de 2023 est en revanche soutenue par les organisations syndicales même si elle ne satisfait pas l'ensemble de leurs revendications. En particulier, celles-ci auraient souhaité une action plus importante en matière de réduction des écarts de pensions entre les hommes et les femmes ainsi que des mesures palliant les effets des parcours de précarité sur les pensions, qui auraient notamment bénéficié aux femmes. L'UGT, de son côté, s'est également opposée à la modification de la période de référence.

Conclusion

La réforme des retraites mise en place depuis deux ans en concertation avec les partenaires sociaux est remarquable par son contenu qui tranche à la fois avec celles précédemment adoptées en Espagne mais aussi avec celles mises en place dans la plupart des pays européens. Il est peu courant de prévoir des mesures d'accroissement des recettes, fondées notamment sur des augmentations de cotisations patronales.

Pour le gouvernement de coalition, la question des retraites revêt un intérêt particulier dans la période de consultation électorale qui s'ouvre. Après le revers du PSOE et de Podemos aux élections municipales et régionales du 28 mai 2023 et l'annonce de l'avancée des élections législatives à

12. Le supplément de pension contributif pour la réduction de l'écart entre les sexes a été créé en février 2021 en remplacement du supplément de contribution pour maternité jugé discriminatoire par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en 2019. Il consiste en un supplément mensuel versé aux retraités ayant élevé des enfants ; les hommes peuvent ainsi en bénéficier s'ils prouvent qu'ils ont interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant.

fin juillet, il n'est pas certain que cela suffise à entraver la montée constatée dans les sondages de la droite (PP) et de l'extrême-droite (Vox). Le candidat du PP, Alberto Núñez Feijóo, a déjà annoncé sa

volonté de revenir sur les deux textes de lois sur les retraites au cas où il serait élu, mettant en doute leur impact sur la viabilité financière du système.

Sources :

- CCOO (2016), *Propuestas de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras para garantizar la calidad y sostenibilidad, actual y futura, del sistema público de pensiones*.
- COR (2020), *Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger*, 15^e rapport du Conseil d'orientation des retraites, 17 décembre, <https://bit.ly/43dd8pV>.
- Fernández Prol F. (2022), « La réforme des retraites en Espagne », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 3, p. 294-297, <https://doi.org/10.4000/rdctss.4603>.
- Martín M. Á., Ramos R. (2023), « El gasto en pensiones en España en comparativa europea », *Boletín Económico*, 2023/T1, Artículo 09, <https://doi.org/10.53479/27330>.
- Tuchsirer C., Vincent C. (1997), « Espagne : un consensus presque parfait autour de la réforme du système de retraite », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 48, septembre, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/c483.pdf>.
- Vincent C. (2010), « Espagne : tensions sociales face au plan de rigueur et à la réforme des retraites », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 123, mars, p. 3-7, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C123-Espagne.pdf>.

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>.

Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants : des disparités croissantes entre les pays

Catherine COLLOMBET et Antoine MATH

Cet article propose une analyse comparative de la situation en matière d'accueil des jeunes enfants au regard des indicateurs retenus par l'Union européenne pour les enfants de moins de 3 ans et pour ceux de 3 ans jusqu'à l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire, ainsi qu'au regard des dépenses qui sont consacrées aux dispositifs d'accueil. Il montre que les fortes disparités entre les pays se sont accrues depuis la fixation des objectifs de Barcelone en 2002. Ce panorama permet de mesurer le chemin parcouru et restant à parcourir pour un certain nombre de pays afin d'atteindre les objectifs fixés pour 2030 par la nouvelle recommandation sur les modes de garde.

This article offers a comparative analysis of the situation surrounding early childhood care with regard both to the indicators determined by the European Union for children under 3 and those between 3 and the age of compulsory school attendance, and to the spending allocated to childcare services. It shows how the considerable disparities between countries have widened since the setting of the Barcelona Targets in 2002. This overview allows for an assessment of progress so far and how far there is left to go for some countries in order to reach the targets set for 2030 by the new recommendation on types of childcare.

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.

Le Conseil européen de Barcelone de 2002 avait fixé, à l'horizon 2010, deux objectifs en matière de garde des jeunes enfants : la part de ceux âgés de 3 ans à l'âge de la scolarité obligatoire (5 à 7 ans selon les pays) accueillis dans des « structures d'accueil formelles » devait être d'au moins 90 % et celle pour les enfants âgés de moins de 3 ans d'au moins 33 %. Une nouvelle recommandation adoptée fin 2022¹ vient de modifier ce double objectif à l'horizon 2030 (Collombet, Math, dans ce numéro). La cible pour les premiers est désormais fixée à 96 %. Pour les plus jeunes (moins de 3 ans), l'objectif est de 45 % pour les pays qui ont déjà atteint le précédent objectif de Barcelone (33 %) ; pour les autres pays, il est moins élevé et il est différencié selon le niveau de départ. Ces pays devront accroître la part d'enfants accueillis d'un pourcentage précisé dans la recommandation.

L'objectif de cet article est d'examiner l'évolution des indicateurs de Barcelone sur l'accueil des jeunes enfants depuis une quinzaine d'années, de comparer les progrès réalisés dans les pays européens et d'examiner les éventuelles convergences dans ce domaine. Dans un premier temps, nous discutons les données utilisées par les instances européennes pour mesurer les résultats des différents pays en matière d'accueil des jeunes enfants. Dans un deuxième temps, nous présentons un état des lieux de l'accueil des jeunes enfants au regard des objectifs de Barcelone d'une part et de ceux pour 2030 figurant dans la nouvelle recommandation d'autre part. Nous

analysons enfin les évolutions intervenues depuis une quinzaine d'années en matière d'accueil des jeunes enfants dans des structures formelles, selon les deux catégories d'âge en usage et en concluons à un accroissement des divergences entre les pays européens, que ce soit à partir des données sur le nombre et la part d'enfants accueillis ou des dépenses publiques consacrées à l'accueil.

Intérêts et limites des données disponibles sur l'accueil des jeunes enfants...

La Commission européenne a longtemps suivi la réalisation des indicateurs de Barcelone (taux de couverture par des modes d'accueil formels) à partir d'une enquête harmonisée, l'enquête européenne auprès des ménages sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC). Elle continue à le faire pour les enfants de moins de 3 ans, mais pas pour les enfants plus âgés (voir *infra*). Pour le calcul des indicateurs, notamment des plus jeunes, sont retenues les structures de « l'éducation et l'accueil de la petite enfance (EAPE) ». Il s'agit des structures collectives (crèche collective ou autre centre d'accueil de jour, enseignement préscolaire ou équivalent, services de garde dans un centre d'accueil en dehors des heures de cours) mais aussi la garde individuelle formelle par des « professionnelles agréées », exerçant soit à leur domicile (comme c'est le cas des assistantes maternelles en France), soit à celui des parents². Les services de garde fournis par des membres de la famille, des voisins ou des

1. Recommandation du Conseil concernant l'éducation et l'accueil de la petite enfance : les objectifs de Barcelone pour 2030, 14785/22, 29 novembre 2022, adoptée le 8 décembre 2022, <https://bit.ly/411OoEh>.

2. Selon une recommandation du Conseil relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance (EAPE) de 2019, les structures d'EAPE auxquelles il est fait référence correspondent à « tout dispositif réglementé assurant l'éducation et l'accueil des enfants de la naissance jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire » quels que soient le cadre, le mode de financement, les heures d'ouverture ou le contenu des programmes « et englobe les crèches et les gardes de jour en milieu familial, les structures privées et celles financées par l'État, ainsi que la fourniture de services de niveaux préscolaire et préprimaire. »

personnes non agréées ne sont pas pris en compte pour le calcul du taux de couverture par des « structures d'accueil formelles ».

L'enquête EU-SILC permet de distinguer les enfants accueillis au moins 30 heures de ceux accueillis moins de 30 heures dans la semaine. Jusque-là, tout enfant gardé dans une structure d'accueil formelle ne serait-ce qu'une heure par semaine était considéré comme « couvert » par un mode de garde pour la Commission européenne dans le cadre du suivi des objectifs de Barcelone. Cependant, pour permettre une participation effective des parents, et en particulier des mères, au marché du travail, il est essentiel que la prise en charge ait une certaine durée : c'est pourquoi la nouvelle recommandation concernant l'éducation et l'accueil de la petite enfance adoptée le 8 décembre 2022 par le Conseil invite les États à accueillir les enfants au moins 25 heures par semaine³.

L'enquête annuelle EU-SILC comporte des questions *a priori* homogènes sur les modes d'éducation et d'accueil depuis 2005 dans les États membres de l'UE. Le suivi d'une année sur l'autre est toutefois imprécis, compte tenu des marges d'erreur dues à la taille très réduite des échantillons de l'enquête SILC, dès lors qu'il s'agit d'isoler par exemple les seuls enfants de moins de 3 ans. Afin de pouvoir examiner de façon plus fiable les évolutions intervenues dans les pays européens depuis une quinzaine d'années, nous avons retenu la moyenne sur trois années, de 2006 à 2008 d'une part, et de 2019 à 2021 d'autre part (voir *infra*)⁴.

Cette précaution n'est cependant pas toujours suffisante. En effet, les modes d'accueil retenus comme formels, par convention, ont parfois été modifiés pour certains pays au cours du temps. C'est par exemple le cas de la France où la part des enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles a bondi de façon suspecte à trois reprises selon l'enquête (en 2008, en 2016 puis en 2020), non pas à la suite d'une progression de l'accueil des enfants à ces trois dates, mais à cause de changements de convention comptable, notamment de la prise en compte de types d'accueil supplémentaires : ainsi, l'accueil par une assistante maternelle, jusque-là exclu du champ, y a été inclus en 2008. Les évolutions pour d'autres pays peuvent également refléter en partie des modifications comptables, plutôt que des changements dans le nombre d'enfants accueillis.

Pour illustrer ce problème de fiabilité des données de l'enquête européenne, il est intéressant de les rapprocher d'autres données provenant d'enquêtes nationales. Pour la France, on peut comparer les évolutions mesurées par l'enquête EU-SILC d'une part, et par l'enquête modes de garde réalisée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) des ministères sanitaires et sociaux d'autre part. Cette dernière enquête, centrée sur les ménages ayant des jeunes enfants, est beaucoup plus fiable pour mesurer les questions de garde et d'accueil, mais elle a l'inconvénient de ne pas être annuelle : elle a été réalisée en 2007, en 2013 et en 2021. Pour 2021, les données des deux sources

3. Dans sa proposition initiale, la Commission proposait au moins 35 heures pour les enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire.

4. Pour quelques pays, lorsque les données de certaines années (par exemple 2021) n'étaient pas disponibles ou posaient manifestement problème, d'autres années proches ont été retenues.

sont concordantes : 57 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis dans une structure d'accueil formelle, aussi bien selon l'enquête modes de garde⁵ (Caenen, Virot, 2023) que selon l'enquête EU-SILC⁶. En revanche, pour 2013, les résultats sont très divergents : 57 % étaient déjà accueillis dans une structure formelle selon l'enquête modes de garde⁷, contre 40 % environ selon EU-SILC⁸. Si l'on s'appuie sur cette dernière enquête, on conclut donc à une très forte augmentation entre 2013 et 2021, à tort puisque l'enquête modes de garde montre que cela n'a pas été le cas⁹. Nous ne commenterons donc pas davantage les évolutions issues des données de l'enquête EU-SILC pour la France s'agissant des enfants de moins de 3 ans (voir *infra*).

... et sur l'accueil des enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire

Le doute quant à la fiabilité des données de l'enquête EU-SILC a conduit la Commission à leur préférer, à partir de 2013¹⁰, celles collectées par Eurostat auprès des

administrations nationales pour calculer la part des enfants d'au moins 3 ans jusqu'à l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire accueillis dans des structures formelles¹¹. Lorsqu'on compare les deux sources de données, la part des enfants couverts semble en effet sous-estimée par l'enquête EU-SILC d'environ 10 points de pourcentage en moyenne dans l'UE (83 % contre 93 % pour 2020), et beaucoup plus pour certains pays (Pologne, Royaume-Uni, Irlande, Roumanie)¹². Pour d'autres pays au contraire, l'enquête EU-SILC sur-estime la part des enfants de cette catégorie d'âge pris en charge, parfois de 10 points de pourcentage ou plus comme en Grèce, en Bulgarie ou en Suisse. Le choix de se référer aux données collectées par Eurostat auprès des administrations nationales implique toutefois de renoncer à examiner l'accueil selon le nombre d'heures de garde par semaine.

Le tableau 1 présente la part des enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire couverts par un mode d'éducation ou d'accueil formel selon ces données administratives¹³.

5. Dans 41 % des cas, il s'agit du mode d'accueil principal, dans 16 % des cas, du mode d'accueil secondaire après les parents. Le mode de garde principal est le mode de garde dans lequel l'enfant passe le temps le plus long du lundi au vendredi, sur la plage horaire « standard » de travail (8-19 h).

6. 37 % pour un accueil de 30 heures ou plus par semaine, 20 % pour un accueil de moins de 30 heures en 2021. Les résultats sont du même ordre dans l'enquête de 2020.

7. Moins souvent qu'en 2021 comme mode d'accueil principal (37 %), et plus souvent comme mode d'accueil secondaire (20 %).

8. 39 % en 2013 (40 % en 2012, 39,5 % en 2014).

9. Le constat est confirmé par l'examen de la capacité théorique maximale d'accueil des enfants de moins de 3 ans qui correspond au nombre de places disponibles mais ne tient pas compte de l'usage réel de ces places. Le nombre de ces places est passé de 1343 000 en 2013 à 1363 000 en 2016 avant de baisser jusqu'à 1308 000 en 2020. Le ratio entre le nombre d'enfants de moins de 3 ans et cette capacité théorique a augmenté en raison de la baisse de la natalité durant cette période : il est passé de 55 % environ en 2013 à 59 % en 2020. Sur ce sujet, voir HCFEA (2023).

10. Pour les enfants de moins de 3 ans, nous utilisons, comme la Commission européenne, les données d'enquête EU-SILC dans la mesure où aucune alternative n'existe.

11. Eurostat, données administratives collectées sur l'éducation EDUC_UOE_ENRA21.

12. Pour la France, l'enquête EU-SILC aboutit à un taux de couverture de 97 % quand ce taux est de 100 % selon les données fournies à Eurostat par l'administration française.

13. Compte tenu des probables limites de ces données, pour la comparaison géographique ou temporelle, nous avons volontairement arrondi les pourcentages à l'unité.

Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants :
des disparités croissantes entre les pays

Tableau 1 - Proportion d'enfants ayant entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire pris en charge dans des structures d'accueil formelles en 2020 et évolution depuis 2013

	2020 (en %)	Évolution 2013-2020 (en points de %)
UE 27	93	1
Irlande	100	18*
France	100	0
Belgique	99	0
Danemark	98	0
Espagne	97	1
Suède	96	1
Italie	95	-3
Lettonie	94	3
Allemagne	94	-2
Portugal	93	4
Hongrie	93	5
Slovénie	93	5
Estonie	92	2
Pays-Bas	92	-2
Chypre	91	22
Lituanie	91	8
Finlande	91	11
Pologne	91	14
Autriche	90	3
Luxembourg	90	0
Malte	89	-10
République tchèque	86	9
Bulgarie	80	-4
Croatie	79	11
Roumanie	78	-6
Slovaquie	78	6
Grèce	71	-14

* L'évolution résulte d'un artefact lié à la collecte des données administratives : le taux fourni par l'administration irlandaise, qui était autour de 83 % de 2013 à 2016 et provenait probablement d'une enquête, a ensuite été fixé à 100 %.

Source : Eurostat, données administratives collectées sur l'éducation - EDUC_UOE_ENRA21.

En 2020, cette proportion est de 93 % (UE 27), soit un niveau supérieur à l'objectif de Barcelone (90 %). Vingt pays de l'UE ont atteint cette cible, mais pas Malte, la République tchèque, la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie, la Slovaquie et la Grèce.

Seuls six pays ont déjà atteint la cible de 96 % figurant dans la nouvelle recommandation adoptée le 8 décembre 2022 : l'Irlande, la France, la Belgique, le Danemark, l'Espagne et la Suède. Quatorze pays se situent entre 90 et 96 %, assez proches de la nouvelle cible. Mais le taux de participation est inférieur à 80 % en Grèce (71 %), en Slovaquie (78 %), en Roumanie (78 %) et en Croatie (79 %).

Depuis 2013, cette part des enfants ayant entre 3 ans et l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire et couverts par un mode d'éducation ou d'accueil formel a peu évolué : elle n'a augmenté que d'1 point de pourcentage en moyenne au niveau de l'UE, de 92 à 93 %. Si dans certains pays, elle a beaucoup augmenté, à Chypre, en Pologne, en Croatie, en Finlande, en République tchèque en particulier, elle a en revanche beaucoup diminué dans d'autres où ce taux était pourtant déjà particulièrement faible, comme en Grèce (-14 points), à Malte (-11 points) et en Roumanie (-6 points).

Des progrès sensibles mais différenciés au regard de l'objectif de Barcelone pour les enfants de moins de 3 ans

Une autre limite de l'enquête EU-SILC pour les enfants de moins de 3 ans est qu'elle ne permet pas de distinguer la part des

enfants accueillis selon la tranche d'âge de l'enfant, part qui varie en général fortement selon que l'enfant a moins d'1 an, entre 1 et 2 ans ou plus de 2 ans (Collombet, Math, 2020). Dans beaucoup de pays, en Suède et en Allemagne par exemple, le système est conçu pour que l'enfant puisse rester auprès de sa famille durant la 1^{re} année, en permettant notamment à son ou ses parents de bénéficier de congés bien rémunérés en proportion du dernier salaire¹⁴. Dans ces pays, la question de l'accueil des enfants ne se pose réellement qu'à partir d'1 an et le taux de couverture croît fortement avec l'âge au sein de la tranche 0 à 3 ans (encadré 1, données nationales). Il en résulte que la part moyenne d'enfants de moins de 3 ans, correspondant à l'indicateur de Barcelone, ne fait pas totalement sens, en particulier pour les comparaisons internationales.

Le graphique 1 présente la proportion d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles, ainsi que son évolution depuis le milieu des années 2000.

Abstraction faite de la durée d'accueil, neuf pays, dont sept de l'UE (Danemark, Suède, Pays-Bas, Belgique, France, Espagne, Royaume-Uni, qui faisait alors encore partie de l'UE) et deux pays de l'Espace économique européen ou EEE (Islande, Norvège) dépassaient déjà en 2006-2008 le seuil de 33 % d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles (graphique 1). Cinq autres se situaient légèrement au-dessus ou autour de la moyenne de l'UE, soit 27 % (Portugal, Italie, Luxembourg, Finlande, Italie). D'autres pays suivaient, tels l'Irlande (22 %) et l'Allemagne (18 %).

14. Jusqu'à un plafond de revenus du travail.

Encadré 1 - Taux de couverture des enfants de 0 à 3 ans, taux global sur l'ensemble de la tranche d'âge et taux par âge

La répartition fine par âge du taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode de garde formel n'est pas disponible pour tous les pays. Dans la plupart des pays à fort taux de couverture où cette information est disponible, celui-ci croît fortement avec l'âge. Un taux de couverture moyen sur l'ensemble de la tranche d'âge peut masquer des niveaux élevés de couverture pour les enfants de 2 ans et ce, d'autant plus qu'un congé parental couvre bien la première année de l'enfant. C'est le cas notamment en Suède où les taux de couverture des enfants de moins d'1 an, entre 1 et 2 ans et entre 2 et 3 ans sont respectivement de 0, 50,3 et 91,8 % ; en Allemagne où les taux sont respectivement de 2,5, 36,1 et 60,6 % ; et en Finlande où les taux sont respectivement de 0,9, 36 et 69,5 %. Le taux de couverture des enfants de moins d'1 an est plus élevé et les écarts selon l'âge des enfants sont moins importants au Portugal où les taux de couverture sont respectivement de 19,8, 40,2 et 53,2 %. Il en est de même en France où les taux sont respectivement de 28 % pour les enfants de moins d'1 an, de 46 % entre 1 et 2 ans et de 52 % entre 2 et 3 ans. Les écarts sont enfin encore plus resserrés au Danemark où les taux de couverture sont respectivement de 46,6, 53,2 et 58 % (tableau 2).

**Tableau 2 - Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans
en fonction de leur âge**

En %

	Moins d'1 an	1-2 ans	2-3 ans
France	28,0	46,0	52,0
Finlande	0,9	36,0	69,5
Danemark	46,6	53,2	58,0
Suède	0,0	50,3	91,8
Allemagne	2,5	36,1	60,6
Portugal	19,8	40,2	53,2

Lecture : en France, 28 % des enfants de moins d'1 an sont accueillis dans un mode de garde formel, 46 % des enfants d'1 à 2 ans et 52 % des enfants de 2 à 3 ans (enquête modes de garde 2021).

Source : Oberhuemer, Schreyer (2018) pour l'Allemagne et le Danemark (données 2016) ; Nordic Health and Welfare Statistics (<https://bit.ly/3pB3I8F>) pour la Finlande et la Suède (données 2020) ; Commission européenne (2019) pour le Portugal (données 2016) ; HCFEA (2023) (données de l'enquête modes de garde Drees) pour la France (données 2021).

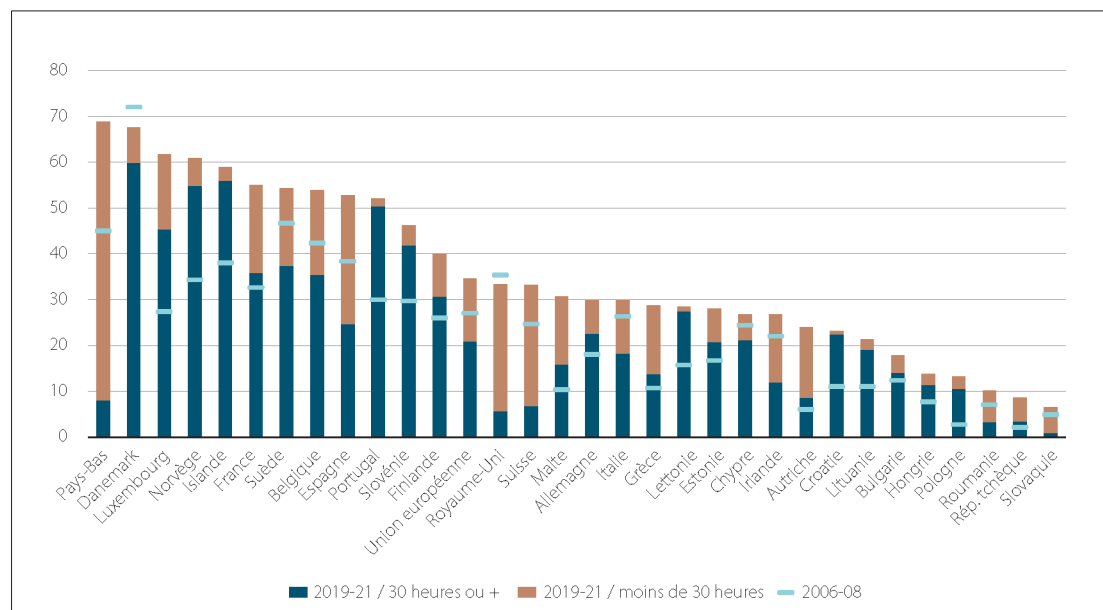
L'Autriche et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, en revanche, accueillent moins de 10 % des enfants de moins de 3 ans, ce qui les situait très loin du seuil de 33 %.

Une quinzaine d'années plus tard, le progrès est sensible puisque 35 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis en moyenne dans l'UE en 2019-2021. Des augmentations sont constatées dans presque tous les pays mais elles sont très différenciées.

L'amélioration est très forte au Luxembourg, en Norvège, aux Pays-Bas, au Portugal, en Autriche et en Islande. En revanche, elle est très faible en Italie, en Irlande et dans plusieurs pays d'Europe centrale ou orientale qui présentaient pourtant déjà une performance très médiocre (Bulgarie, Hongrie, Roumanie, République tchèque, Slovaquie). Enfin, dans deux pays, la proportion d'enfants accueillis par des modes formels diminue : il s'agit du Danemark, qui partait d'un niveau très élevé, et du Royaume-Uni.

Graphique 1 - Proportion d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles - 2006-2008 et 2019-2021

En %



Note : moyenne des enfants de moins de 3 ans accueillis pour les années 2006 à 2008 d'une part (sauf moyenne 2007-2008 pour l'UE et la Roumanie, 2010-2012 pour la Croatie et 2009-2011 pour la Suisse) et pour les années 2019-2021 d'autre part (sauf 2019-2020 pour la Slovaquie, 2017-2019 pour l'Allemagne, 2016-2018 pour l'Islande et le Royaume-Uni, 2018-2020 pour la Norvège et la Suisse, 2019 et 2021 pour l'Italie). Pour la France, voir le texte sur les limites de l'enquête EU-SILC pour examiner les évolutions. Pays classés par ordre décroissant de la part des enfants accueillis dans une structure d'accueil formelle en 2019-2021.

Lecture : aux Pays-Bas, 45 % des enfants de moins de 3 ans étaient accueillis dans une structure d'accueil formelle en moyenne en 2006-2008. Ils sont 69 % en moyenne en 2019-2021, 8 % pour une durée d'au moins 30 heures par semaine, 61 % pour une durée inférieure à 30 heures par semaine.

Source : calculs Ires à partir des données de l'enquête SILC d'Eurostat (ilc_caindformal - données téléchargées le 23 décembre 2022).

En 2019-2021, 10 pays de l'UE se situent au-dessus de la barre des 33 % (contre 7 en 2006-2008), ce qui est aussi le cas de la Norvège et de l'Islande, membres de l'EEE¹⁵. L'objectif est amplement atteint aux Pays-Bas (69 %), au Danemark (68 %), au Luxembourg (62 %), en Norvège (61 %), en Islande (59 %), en France (55 %), en Suède (54 %), en Belgique (54 %), en Espagne (53 %), au Portugal (52 %), en Slovénie (46 %) et en Finlande (40 %). D'autres pays ne sont pas loin de l'objectif de Barcelone, avec un taux proche de 30 % d'enfants accueillis, tels l'Allemagne, l'Irlande ou la Grèce. Le progrès a été considérable en Autriche puisque la part d'enfants accueillis a été multipliée par quatre en une quinzaine d'années, passant de 6 à 24 %. Certains pays d'Europe centrale et orientale sont, en revanche, encore très éloignés de l'objectif de Barcelone, avec moins de 20 % d'enfants de moins de 3 ans accueillis en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne et en Roumanie, voire moins de 10 % en République tchèque et en Slovaquie.

Quid du nouvel objectif de 45 % pour les enfants de moins de 3 ans ?

Neuf pays de l'UE atteignent déjà l'objectif de 45 % d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles (Pays-Bas, Danemark, Luxembourg, France, Suède, Belgique, Espagne, Portugal, Slovénie), auxquels s'ajoutent la Norvège et l'Islande¹⁶. Si l'on fait abstraction de la durée d'accueil, ces neuf pays ne seraient pas concernés par le nouvel objectif de 45 % qu'ils atteignent déjà.

L'objectif de 45 % ne concernerait donc que la Finlande (40 %).

L'objectif fixé par la recommandation de 2022 pour les pays en dessous de l'objectif de Barcelone se situe à un niveau moins élevé que 45 % d'enfants accueillis à l'échéance 2030, mais ces pays doivent fortement améliorer leur situation actuelle.

Cet effort devrait conduire les États dont la part d'enfants accueillis sur la dernière période (2019-2021) est comprise entre 20 et 33 % à l'augmenter de 45 %. Onze pays sont concernés : Malte, Allemagne, Italie, Grèce, Lettonie, Estonie, Chypre, Irlande, Autriche, Croatie, Lituanie. Proportionnellement, l'effort devrait être encore plus soutenu pour les États dont le taux est actuellement inférieur à 20 % (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie) puisque leur taux de couverture devra augmenter de 90 %.

Les pays européens devraient non seulement améliorer la proportion d'enfants accueillis mais aussi les prendre en charge au moins 25 heures par semaine, comme les y invite la recommandation.

Quid de l'accueil des enfants de moins de 3 ans compatible avec l'exercice d'un travail à temps complet pour les parents ?

La recommandation ne lie pas explicitement les objectifs de taux de couverture et d'amplitude horaire d'accueil minimum.

15. Le Royaume-Uni et la Suisse atteignent également 33 %.

16. Seuls le Danemark, la Suède et les Pays-Bas atteignaient déjà ce seuil en 2006-2008.

Ce dernier est d'ailleurs formulé de manière floue, la recommandation évoquant le fait d'« assurer la disponibilité des services d'EAPE de façon à ce que les enfants puissent participer au moins vingt-cinq heures par semaine ». Néanmoins, parmi les arguments apportés par le texte en appui à cet objectif figure celui d'une « participation significative des parents au marché du travail, en particulier des mères ». La durée d'accueil est donc un élément important à considérer.

En 2006-2008, le Danemark était le seul pays de l'UE à accueillir au moins 33 % d'enfants de moins de 3 ans pour au moins 30 heures par semaine (65 %), auquel on peut ajouter un pays de l'EEE, l'Islande (34 %). En une quinzaine d'années, les progrès sont notables puisque la moyenne est passée de 12 à 21 % dans l'UE (2019-2021), et 9 pays dépassent désormais 33 % d'enfants de moins de 3 ans accueillis au moins 30 heures par semaine. Trois pays de l'UE accueillent même désormais entre 45 et 60 % des enfants de moins de 3 ans pendant au moins 30 heures par semaine (Danemark, Portugal, Luxembourg). Avec la Norvège et l'Islande, ces pays ont déjà atteint l'objectif de 45 % des enfants de moins de 3 ans accueillis au moins 25 heures par semaine. Avec un accueil situé entre 33 et 40 % des enfants pour au moins 30 heures par semaine, quatre autres pays (Slovénie, Suède, France, Belgique) ont atteint l'objectif de Barcelone mais pas celui de la nouvelle recommandation si l'on considère que 45 % des enfants doivent être accueillis pour la durée hebdomadaire minimale de 25 heures. La Finlande (31 %), la Lettonie (27 %) et l'Espagne (25 %) suivent. Dans certains pays, un accueil pour une durée aussi importante est en revanche

très rare. Entre 5 et 10 % seulement des enfants de moins de 3 ans sont concernés en Autriche, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse, et même moins de 5 % en Roumanie, dans la République tchèque et en Slovaquie.

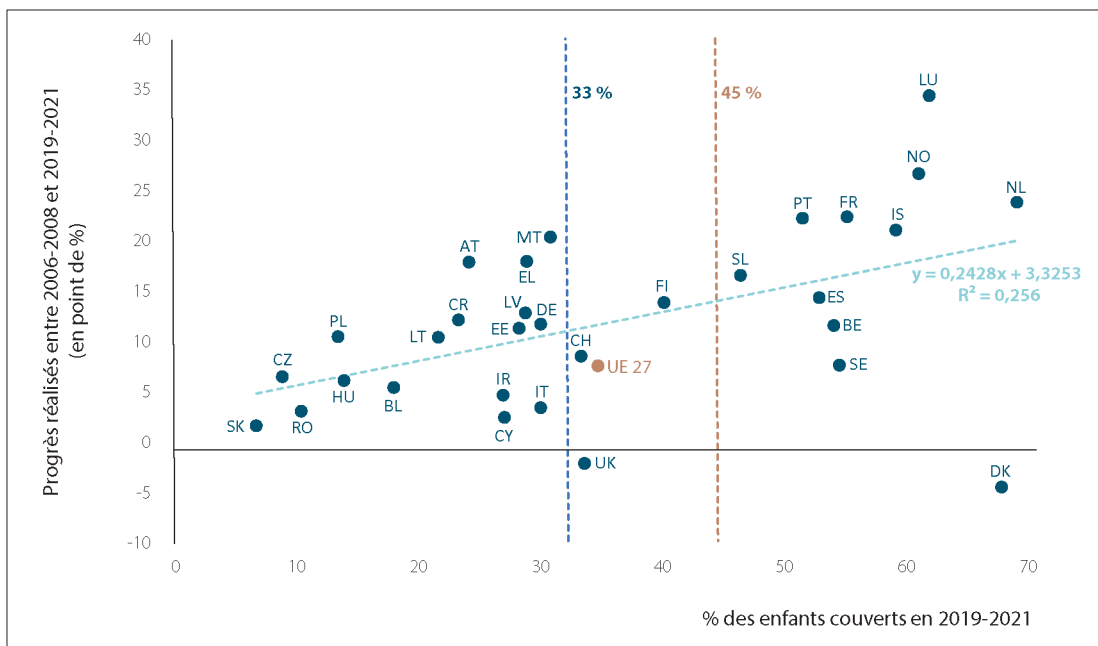
Une divergence croissante dans l'accueil des enfants de moins de 3 ans entre les pays européens

La part des enfants de moins de 3 ans accueillis par un mode d'accueil formel a augmenté dans l'UE depuis une quinzaine d'années pour atteindre environ 35 % (UE 27), mais les évolutions, très différenciées selon les pays, n'ont pas permis de réduire les fortes disparités au sein de l'UE, voire les ont accrues. Ce constat est vérifié quels que soient les indicateurs statistiques utilisés pour mesurer les disparités. Comme le résume le graphique 2, plus les pays accueillent une part élevée d'enfants de moins de 3 ans, plus l'augmentation (exprimée en points de % supplémentaires) a été forte, et inversement. Quelques pays font exception à ce constat général : ainsi, la part des enfants couverts en Autriche et en Espagne, très faible initialement, a connu une forte augmentation, ce qui a permis à ces pays de combler une partie de leur retard ; à l'inverse, cette proportion a diminué au Danemark où elle était déjà très élevée, et elle n'a que très faiblement augmenté en Suède. Certaines évolutions doivent toutefois être considérées avec précaution, car elles pourraient résulter, comme dans le cas français, d'une modification dans le mode de calcul de l'indicateur entre les deux périodes et non d'une évolution réelle de la part des enfants couverts (voir *supra*).

Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants :
des disparités croissantes entre les pays

Graphique 2 - Évolution entre 2006-2008 et 2019-2021 de la part
des enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles



AT : Autriche ; BE : Belgique ; BG : Bulgarie ; CH : Suisse ; CY : Chypre ; CZ : République tchèque ; DE : Allemagne ; DK : Danemark ; EE : Estonie ; EL : Grèce ; ES : Espagne ; FI : Finlande ; FR : France ; HR : Croatie ; HU : Hongrie ; IE : Irlande ; IS : Islande ; IT : Italie ; LT : Lituanie ; LU : Luxembourg ; LV : Lettonie ; MT : Malte ; NL : Pays-Bas ; NO : Norvège ; PL : Pologne ; PT : Portugal ; RO : Roumanie ; SE : Suède ; SK : Slovaquie ; SI : Slovénie ; UK : Royaume-Uni.

Lecture : selon les données de l'enquête SILC d'Eurostat, 40 % des enfants de moins de 3 ans en Finlande (FI) sont accueillis dans des structures formelles (moyenne des enquêtes 2019 à 2021), soit 14 points de plus qu'en 2006-2008 (ils étaient alors 26 % à être accueillis).

Source : calculs Ires à partir de enquête SILC d'Eurostat (ilc_caindformal) ; voir graphique 1.

Une absence de convergence confirmée par les données sur les dépenses publiques

Un autre moyen complémentaire pour comparer les évolutions en termes d'accueil des jeunes enfants dans l'UE est d'examiner les moyens mis en œuvre par les États. Pour ce faire, nous disposons des données rassemblées par l'OCDE sur les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire (telle l'école maternelle en France). Ces données portent sur les structures prenant en charge les enfants avant l'école élémentaire : elles englobent donc les moyens mis en œuvre pour l'accueil

des enfants de moins de 3 ans et de ceux de 3 ans à l'âge de scolarisation obligatoire.

Ces données confirment les situations très contrastées selon les pays. Les dépenses publiques consacrées aux services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire en 2017 vont ainsi de 0,3 % du PIB en Irlande, en Roumanie et à Chypre à 1,6 % en Suède, pour une moyenne de 0,7 % dans l'UE (tableau 3).

Entre 2005 et 2017, l'effort s'est légèrement accru en moyenne au sein de l'UE puisqu'il était de 0,6 % du PIB en 2005 (graphique 3). Cet accroissement n'a pas été

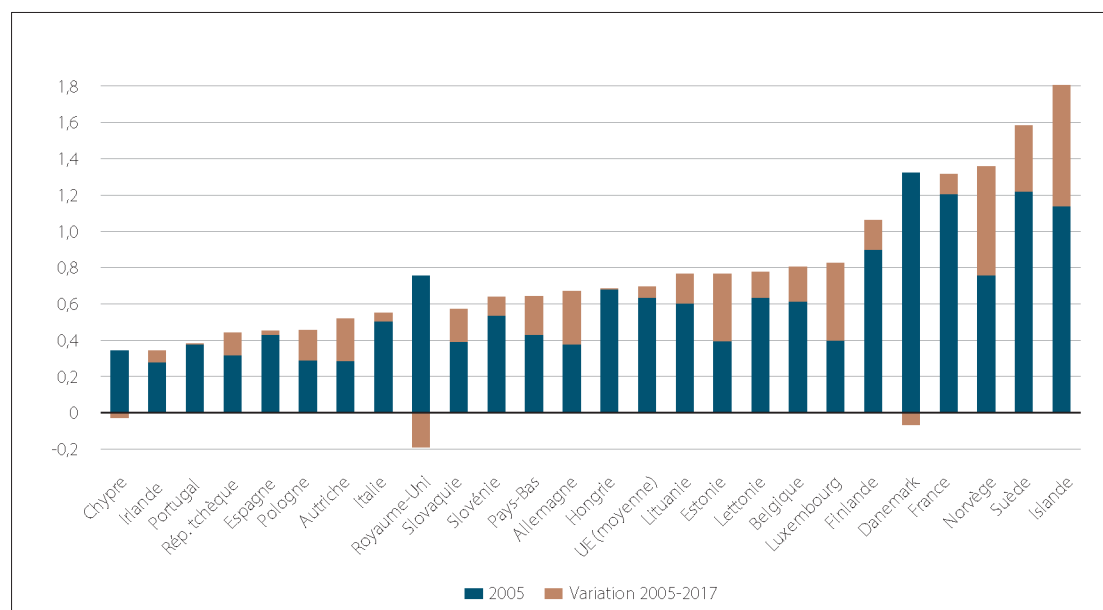
uniforme et les disparités entre pays se sont amplifiées¹⁷ : les pays où les dépenses étaient déjà plus élevées que la moyenne en 2005 ont davantage augmenté leur effort que les autres au cours des années suivantes, tels les pays du Nord de l'Europe (Suède, Norvège et Islande), à l'exception du Danemark. À l'inverse, des pays qui consacraient déjà très peu de moyens les ont peu ou pas accrus, notamment certains pays du Sud et d'Europe centrale. Font exception à cette évolution l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg et les Pays-Bas qui, partant d'un niveau de dépenses relativement bas en 2005,

atteignent un niveau significativement plus élevé en 2017. Le nombre de places d'accueil a en effet fortement augmenté en Allemagne (encadré 2) et les données sur les dépenses qui y sont consacrées confirment le constat d'un rattrapage rapide par rapport à la France (Collombet *et al.*, 2017 ; Collombet, Rioux, 2022 ; Fagnani, 2018).

Plus les pays consacraient un niveau relativement élevé de dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire, plus leurs efforts depuis 2005 ont été conséquents, et inversement, ce qui

Graphique 3 - Évolution des dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire entre 2005 et 2017*

En % du PIB



* Sauf pour l'Autriche (2016), la Roumanie (2018) et Chypre (2018).

Lecture : en Belgique, les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire s'élevaient à 0,6 % du PIB en 2005 (barre bleue). Elles ont augmenté de 0,2 point de PIB entre 2005 et 2017 (barre marron) pour atteindre 0,8 % du PIB en 2017.

Source : base de données de l'OCDE sur la famille. Pays classés par ordre croissant des dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire en 2017 (en % du PIB).

17. L'écart-type de l'effort en points de PIB était déjà très important dans l'UE en 2005, avec 0,26 point de PIB (pour une moyenne non pondérée de 0,57 point de PIB), il a fortement augmenté à 0,33 point de PIB en 2017 (pour une moyenne de 0,7 point de PIB). Les conclusions sont les mêmes avec ou sans le Royaume-Uni.

Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants :
des disparités croissantes entre les pays

Tableau 3 - Dépenses publiques en services de garde d'enfants
et d'éducation pré-primaire (écoles maternelles) en 2017*

En % du PIB

	Services de garde d'enfants	Services d'éducation pré-primaire	Total
Islande	0,9	0,9	1,8
Suède	1,1	0,5	1,6
Norvège	0,6	0,7	1,4
France	0,6	0,7	1,3
Danemark			1,3
Finlande	0,6	0,5	1,1
Luxembourg			0,8
Belgique	0,1	0,7	0,8
Lettonie			0,8
Estonie			0,8
Lituanie			0,8
UE (moyenne)			0,7
Hongrie	0,1	0,6	0,7
Allemagne	0,2	0,4	0,7
Pays-Bas	0,3	0,3	0,6
Slovénie			0,6
Slovaquie	0,1	0,4	0,6
Royaume-Uni	0,1	0,5	0,6
Italie	0,1	0,5	0,5
Autriche			0,5
Pologne			0,5
Espagne	0,0	0,4	0,5
République tchèque			0,4
Portugal			0,4
Irlande			0,3
Roumanie	0,0	0,3	0,3
Chypre	0,0	0,3	0,3

* Sauf pour l'Autriche (2016), la Roumanie (2018) et Chypre (2018).

Lecture : en France, les dépenses publiques consacrées aux services de garde d'enfants s'élèvent à 0,6 % du PIB en 2017 et celles consacrées aux services d'éducation pré-primaire (écoles maternelles) s'élèvent à 0,7 % du PIB, soit des dépenses publiques totales consacrées à ces services de 1,3 % du PIB.

Source : base de données de l'OCDE sur la famille (téléchargement le 23 décembre 2022).

confirme le constat de l'aggravation des disparités (graphique 5). Quelques pays dérogent cependant à cette corrélation : ainsi, certains pays, qui consacraient un effort proche de la moyenne de l'UE l'ont accru plus fortement en moyenne, tels le Luxembourg, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche. Inversement, le Royaume-Uni et la Roumanie ont fortement diminué leurs

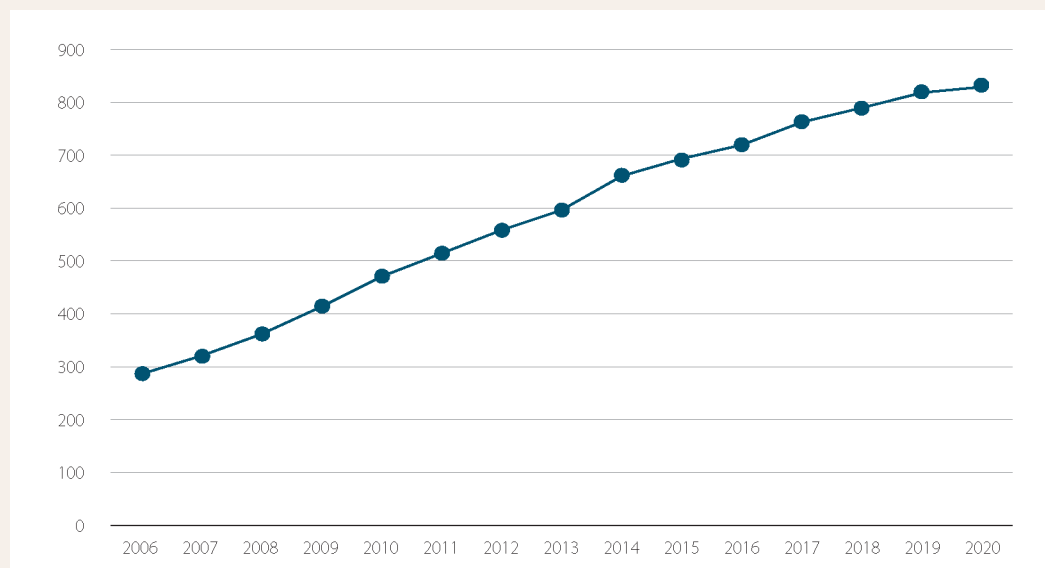
dépenses, alors que les autres pays consacrant des niveaux équivalents à l'accueil des jeunes enfants les ont en général accrues, même faiblement. Enfin, parmi les pays qui consacraient déjà un niveau élevé de dépenses, la croissance de ces dernières a été plus forte que ce qui serait attendu compte tenu de la corrélation mise en évidence en Norvège et en Islande ; à l'inverse, les

Encadré 2 - Une très forte augmentation des places d'accueil sur les vingt dernières années en Allemagne

En Allemagne, le nombre de places d'accueil du jeune enfant a fait un bond en avant depuis le milieu des années 2000. L'État fédéral a adopté plusieurs lois ambitieuses et volontaristes sur le sujet de l'accueil du jeune enfant à partir de 2004. Ces lois ont été accompagnées de programmes d'investissements généreux sur l'ensemble de la période et le nombre de places d'accueil du jeune enfant a fortement augmenté en conséquence. Il a été multiplié par près de trois, passant d'environ 286 000 à 829 000 places pour les enfants de moins de 3 ans entre 2006 et 2020 (graphique 4).

Graphique 4 - Nombre de places d'accueil du jeune enfant pour les enfants de moins de 3 ans en Allemagne (2006-2020)

En milliers



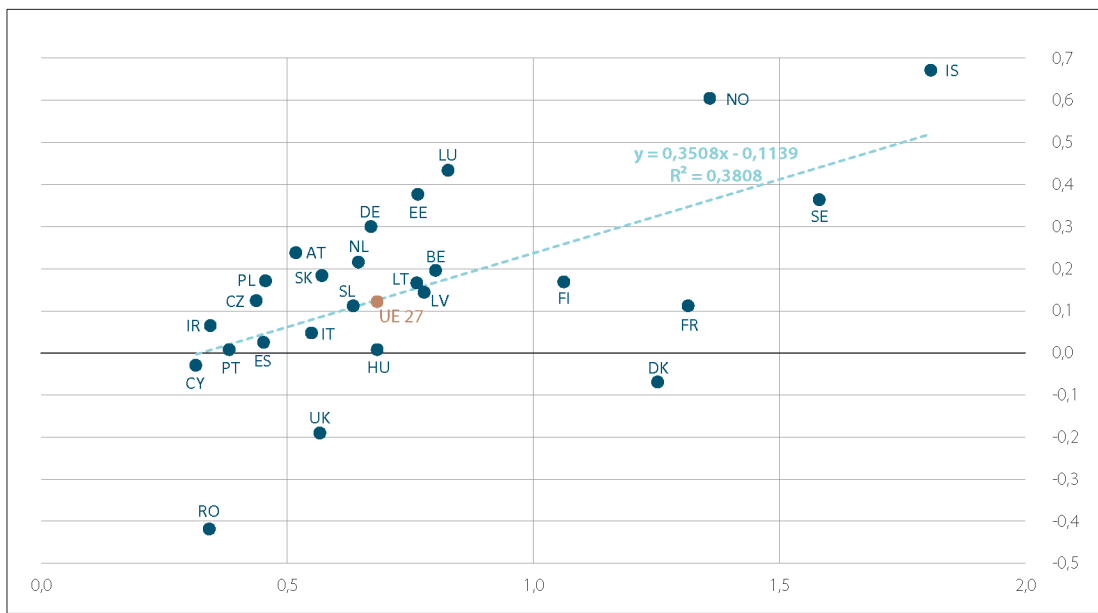
Source : *Bildung in Deutschland* (rapports 2008 à 2022).

Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants :
des disparités croissantes entre les pays

Graphique 5 - Dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire (écoles maternelles) en 2017 (axe horizontal) et évolution entre 2005 et 2017 (axe vertical)

En % du PIB



AT : Autriche ; BE : Belgique ; BG : Bulgarie ; CH : Suisse ; CY : Chypre ; CZ : République tchèque ; DE : Allemagne ; DK : Danemark ; EE : Estonie ; EL : Grèce ; ES : Espagne ; FI : Finlande ; FR : France ; HR : Croatie ; HU : Hongrie ; IE : Irlande ; IS : Islande ; IT : Italie ; LT : Lituanie ; LU : Luxembourg ; LV : Lettonie ; MT : Malte ; NL : Pays-Bas ; NO : Norvège ; PL : Pologne ; PT : Portugal ; RO : Roumanie ; SE : Suède ; SK : Slovaquie ; SI : Slovénie ; UK : Royaume-Uni.

Lecture : en Belgique (BE), les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire s'élevaient à 0,8 % du PIB en 2017 (axe horizontal), soit 0,2 % de plus qu'en 2005 (axe vertical) ; au Royaume-Uni (UK), les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire s'élevaient à 0,56 % du PIB en 2017, soit 0,19 % de moins qu'en 2005.

Source : calculs Ires à partir des données OCDE sur la famille.

dépenses ont très peu augmenté en France et ont même diminué au Danemark.

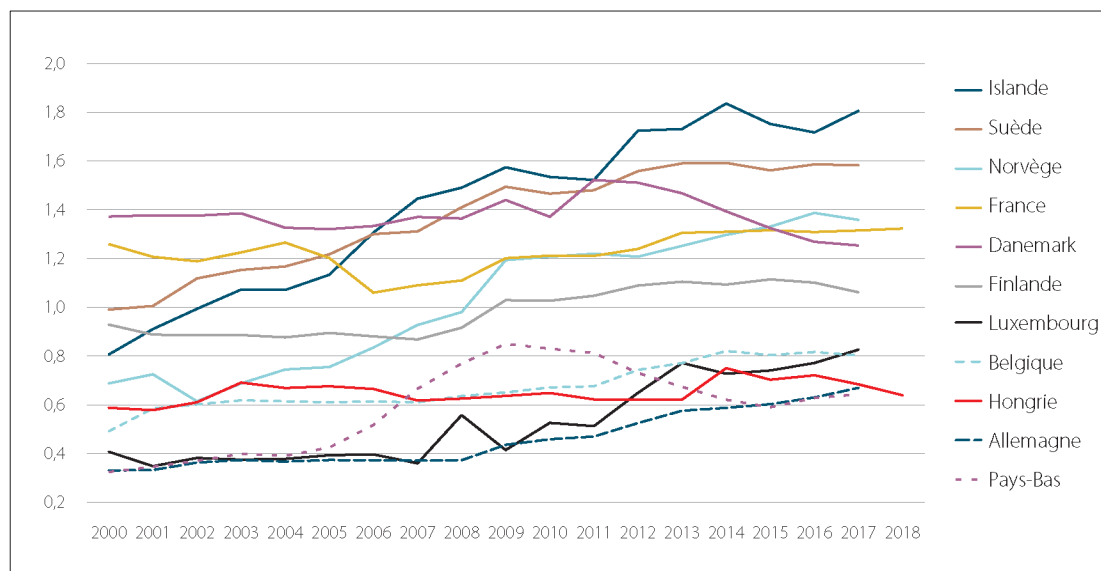
Ces évolutions n'ont toutefois pas été linéaires au cours du temps pour tous les pays examinés. Les graphiques 6a et 6b présentent l'évolution annuelle des dépenses en pourcentage du PIB depuis 2000.

Parmi les pays consacrant en 2017 plus de 0,6 % de PIB en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire, plusieurs ont vu leur effort s'accroître de façon relativement régulière depuis 2000 : Islande, Suède,

Norvège, Finlande (graphique 6a). L'effort s'est accru également régulièrement mais seulement à partir de la fin des années 2000 au Luxembourg, en Belgique et en Allemagne. Il a, en revanche, plutôt stagné sur l'ensemble de la période en Hongrie. En France, l'effort (qui comprend celui consacré aux écoles maternelles) a eu tendance à diminuer jusqu'au milieu des années 2000 pour réaugmenter modérément ensuite. Aux Pays-Bas, il s'est très fortement accru dans les années 2000 pour décliner par la

Graphique 6 - Évolution des dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-élémentaire depuis 2000

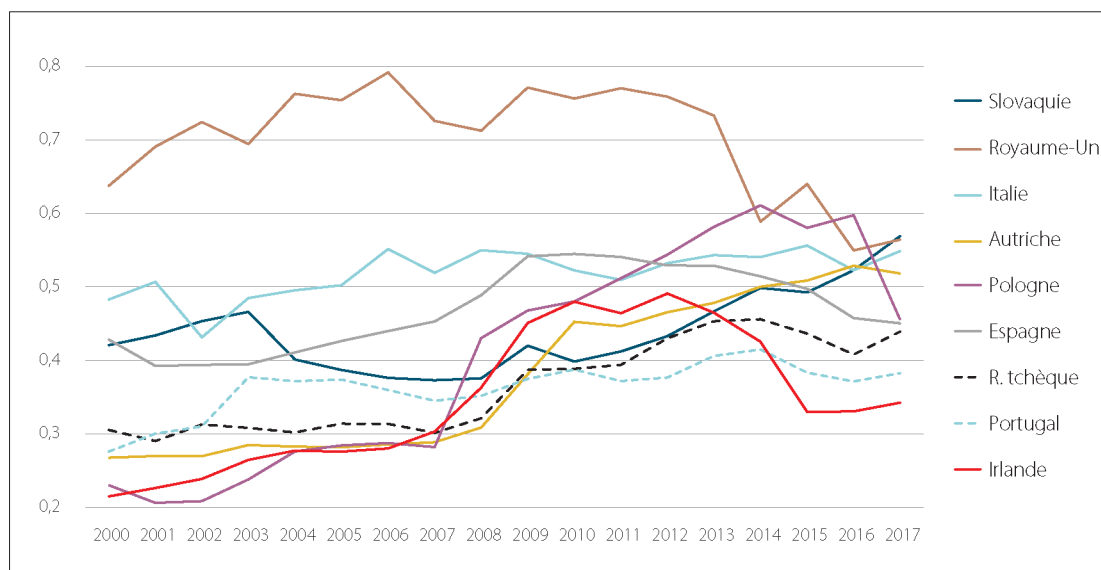
6a - Pays consacrant plus de 0,6 % du PIB en 2017



Lecture : en Suède, les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire ont augmenté d'environ 1 % du PIB en 2000 à environ 1,6 % du PIB en 2017 ; en France, elles sont passées de 1,26 % du PIB en 2000 à 1,32 % du PIB en 2028.

Source : données OCDE sur la famille.

6b - Pays consacrant moins de 0,6 % du PIB en 2017



Lecture : en Autriche, les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire sont passées de 0,27 % du PIB en 2000 à 0,52 % du PIB en 2017.

Source : données OCDE sur la famille.

suite, en lien avec les politiques de restrictions budgétaires menées à partir de 2010.

Pour les pays consacrant un effort plus faible, inférieur à 0,6 % du PIB en 2017, les évolutions ont également été contrastées entre 2000 et 2017 (graphique 6b). Au Royaume-Uni, les dépenses publiques plus ou moins stagnantes à partir de 2002-2003 ont brutalement chuté après 2012 avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs et la mise en place de mesures d'austérité. Les restrictions budgétaires ont également conduit à une baisse de l'effort à compter du milieu des années 2010 en Irlande et dans une moindre mesure en Espagne, deux pays également marqués par les mesures restrictives après la crise de 2009 et celle des dettes souveraines en 2010, et dont les dépenses pour l'accueil des jeunes enfants s'étaient pourtant fortement accrues dans les années 2000. L'effort a été maintenu, avec une très légère croissance sur l'ensemble de la période, en Italie et au Portugal. Il a fortement augmenté, surtout à partir de la fin des années 2000, en Slovaquie, en République tchèque et en Pologne (avec cependant une rupture à la baisse en 2017 dans ce dernier pays). L'évolution la plus marquée est celle de l'Autriche,

où les dépenses limitées et faiblement croissantes au début des années 2000 ont connu une très forte augmentation, conduisant à un quasi-doublement de l'effort en pourcentage du PIB entre 2008 et 2017.

Conclusion

La comparaison sommaire proposée ici sur la part des jeunes enfants accueillis dans des structures formelles de garde et sur les dépenses publiques qui leur sont consacrées comporte certaines limites liées aux incertitudes entachant les sources de données. Elle permet néanmoins de mesurer le chemin parcouru et surtout celui restant à parcourir pour certains pays afin d'atteindre les objectifs plus exigeants fixés par la nouvelle recommandation de 2022 sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance. Elle montre également qu'il existe de très fortes disparités entre les pays et, surtout, que ces disparités se sont accrues depuis la fixation des objectifs de Barcelone en 2002. L'amplification des divergences est difficile à interpréter. La réponse est sans doute à chercher du côté des priorités politiques nationales toujours très singulières dans ce domaine.

Sources :

- Caenen Y., Virost P. (2023), « La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021 », *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février, <https://bit.ly/3nZjIRF>.
- Collombet C., Maigne G., Palier B. (2017), « Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? », *La Note d'analyse*, n° 56, France Stratégie, mai, <https://bit.ly/41SKzNf>.
- Collombet C., Math A. (2020), « Politiques d'accueil du jeune enfant et d'indemnisation du congé parental. Schémas nationaux d'articulation en Allemagne, en France et en Suède », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 136-137, p. 83-90, <https://doi.org/10.3406/caf.2020.3437>.
- Collombet C., Math A. (2023), « Union européenne : accueil de la petite enfance et modes de garde : une révision des objectifs de Barcelone à l'horizon 2030 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 182, juin, p. 43-55.
- Collombet C., Rioux L. (2022), « Nouveau Regard sur "Analyse comparée des politiques familiales française et allemande" », *Regards*, n° 60, p. 317-327, <https://doi.org/10.3917/regar.060.0317>.
- Commission européenne (2019), *Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe*, Édition 2019, Rapport Eurydice, Publications Office of the European Union, <https://bit.ly/3mKJsy4>.
- Fagnani J. (2018), « Allemagne : les réformes de la politique familiale : dix ans après, quel bilan ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 162, p. 3-13, <https://goo.gl/8MHb22>.
- HCFEA (2023), *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique, rapport du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge*, mars, <https://bit.ly/453SrxS>.
- Oberhuemer P., Schreyer I. (2018), *Early Childhood Workforce Profiles in 30 Countries with Key Contextual Data*, SEEPRO-R, <http://www.seeepro.eu/ISBN-publication.pdf>.

NOM	<input type="text"/>
PRÉNOM	<input type="text"/>
ORGANISATION	<input type="text"/>
FONCTION	<input type="text"/>
ADRESSE	<input type="text"/>
	<input type="text"/>
	<input type="text"/>
TÉL.	<input type="text"/>
E-MAIL	<input type="text"/>

Je désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 50,00 €
- La Revue de l'IRES* au prix de 50,00 €
- La Chronique internationale + La Revue de l'IRES* au prix de 90,00 €

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité. Pour les publications à l'unité, plus d'informations sur www.ires.fr.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- Virement à l'ordre de l'IRES - Banque CDC
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

Date et signature

Bulletin d'abonnement à retourner complété à :
IRES - 16, bd du Mont d'Est - 93192 Noisy-Le-Grand Cedex
Tél. : + 33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : contact@ires.fr



CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

La *Chronique internationale de l'IRES* est une publication trimestrielle de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales, fondée en 1989. Elle s'adresse aux syndicalistes et aux chercheurs, et plus largement aux lecteurs qui s'intéressent à l'actualité économique, sociale et aux relations professionnelles sur le plan international.

La *Chronique internationale de l'IRES* a pour mission de fournir aux lecteurs des clés de lecture pour comprendre l'actualité sociale, économique et politique à l'étranger, y compris aux niveaux de l'Union européenne et international (BIT, etc.). Elle s'efforce d'apporter des éléments d'information significatifs pour permettre une analyse fine des politiques publiques et des évolutions institutionnelles. Ses articles suivent et analysent les faits d'actualité (salaires, conflits, syndicalisme, négociation collective, conditions de travail, politiques publiques, réformes sociales, etc). Selon les sujets, ils relayent les réactions et prises de position des acteurs sociaux par rapport aux événements et réformes dont il est question. Cette volonté de regarder ailleurs pour tirer parti des expériences étrangères correspond aussi au souci de favoriser un regard décentré sur les réalités et pratiques nationales.

Sur les quatre numéros annuels, trois accueillent des articles variés et le dernier, qui paraît en décembre, est un numéro spécial consacré à un thème d'actualité particulier traité dans une perspective comparative, par exemple le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques, les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19, ou bien encore les mesures de soutien engagées par les États pour atténuer les effets économiques et sociaux dus à l'épidémie de Covid-19.

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IRES est juridiquement constitué sous forme d'association. Son assemblée générale est composée de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État et par des conventions de recherche.

Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IRES procède selon deux modalités :

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par l'assemblée générale.
- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord de l'assemblée générale, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau: Raphaëlle BERTHOLON (CFE-CGC) - Marie-Laurence BERTRAND (CGT) - Fabrice COQUELIN (UNSA Éducation) - Bernard IBAL (CFTC) - Éric PÉRÈS (CGT-FO) - Anne-Florence QUINTIN (CFDT)

Membres de l'Assemblée générale : Sébastien DUPUCH (CGT-FO) - Fabien GUIMBRETIERE (CFDT) - Fabienne ROUCHY (CGT)

Quatre représentants du Premier ministre

Nicolas CARNOT, *Directeur des études et des synthèses économiques, Insee*

Gilles DE MARGERIE, *Commissaire général, France Stratégie*

Michel HOUDEBINE, *Dares*

Fabrice LENGART, *Drees*

Neuf personnalités scientifiques

Denis ADAM, *Délégué général du CHA*

Mathieu COCQ, *Économiste*

Mario CORREIA, *Chercheur associé au LEST*

Cécile GUILLAUME, *Professeure associée à l'Université de Roehampton*

Donna KESSELMAN, *Professeure à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*

Angel PINO, *Professeur à l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3*

Frédéric REY, *Maître de conférences au CNAM - laboratoire Lise-CNRS*

Michaël ZEMMOUR, *Maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne*

Le premier article de ce nouveau numéro de la *Chronique internationale de l'IREs* porte sur le projet de mise en place d'un service minimum au Royaume-Uni, qui fait suite aux mouvements de grève historiques de 2022-2023, et vient contraindre un droit de grève déjà parmi les plus restrictifs d'Europe. Le secteur des transports (notamment ferroviaire) est particulièrement visé par ce projet de loi.

Le deuxième article porte sur un plan de réforme du système de santé irlandais, qui a pour objectif de garantir un accès universel aux soins. Lancé dès 2017, ce projet se heurte au manque de volontarisme politique et à la pénurie de médecins, faisant craindre « une crise » du système de santé.

L'article suivant analyse la réforme des retraites engagée par le gouvernement espagnol de coalition de gauche de 2021 à 2023. Adoptée à l'issue d'un processus de concertation entre l'ensemble des forces politiques et sociales, et à rebours des réformes menées dans d'autres pays européens, elle repose sur une augmentation des recettes, répartit les efforts sur l'ensemble des acteurs et préserve le pouvoir d'achat des retraités. Elle pourrait toutefois être remise en cause en cas d'alternance politique à l'issue de la période électorale à venir.

Les deux derniers articles portent sur la nouvelle recommandation de la Commission européenne sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance (EAPE) adoptée fin 2022, qui révisé, à l'horizon 2030, les objectifs sur les modes de garde fixés par le Conseil européen de Barcelone en 2002. Ils retracent les progrès réalisés sur la période, les effets attendus de cette nouvelle recommandation, ainsi que les évolutions, tant en matière d'accueil que d'objectifs d'accueil des jeunes enfants ces 20 dernières années en Europe, et montrent des disparités croissantes entre pays européens.