

APPEL À CONTRIBUTIONS POUR UNE INITIATIVE (sans analyse d'impact)

Le présent document a pour objet d'informer le public et les parties intéressées sur les travaux de la Commission, de manière à recueillir leurs réactions et à leur permettre de participer efficacement aux consultations.

Nous invitons ces groupes à exprimer leur point de vue sur la manière dont la Commission envisage le problème et sur les solutions possibles, et à nous communiquer toute information pertinente en leur possession.

INTITULE DE L'INITIATIVE	Stratégie européenne en matière d'accueil et de soins
DG CHEF DE FILE – UNITE RESPONSABLE	DG EMPL / DG JUST
TYPE PROBABLE D'INITIATIVE	Communication de la Commission sur une stratégie européenne en matière d'accueil et de soins, accompagnée d'une proposition de recommandation du Conseil sur les soins de longue durée et d'une proposition de recommandation du Conseil sur la révision des objectifs de Barcelone en matière d'éducation et d'accueil de la petite enfance
CALENDRIER INDICATIF	T3-2022
INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES	<p>Soins de longue durée — Emploi, affaires sociales et Inclusion — Commission européenne (europa.eu)</p> <p>Action de l'UE en faveur de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée Commission européenne (europa.eu)</p>

Le présent document est publié à titre purement informatif. Il ne préjuge pas de la décision finale de la Commission quant à la poursuite de cette initiative ou à son contenu final. Tous les éléments de l'initiative décrits dans le présent document, y compris son calendrier, sont susceptibles d'être modifiés.

A. Contexte politique, définition du problème et contrôle de la subsidiarité

Contexte politique

En mars 2021, le [plan d'action sur le socle européen des droits sociaux](#) annonçait une initiative sur les soins de longue durée ainsi que la révision des objectifs de Barcelone en matière d'éducation et d'accueil de la petite enfance. En septembre 2021, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, [a annoncé](#), dans son discours sur l'état de l'Union, une stratégie européenne en matière d'accueil et de soins visant à épauler les aidants, qu'ils soient hommes ou femmes, pour qu'ils trouvent le meilleur équilibre possible entre soins à dispenser, vie professionnelle et vie privée. Cette ambition a ensuite été confirmée dans le [programme de travail de la Commission](#) pour 2022. L'initiative proposée consisterait en une communication de la Commission, accompagnée de propositions de recommandation du Conseil.

La stratégie européenne en matière d'accueil et de soins fait également suite au débat lancé à l'occasion du [livre vert sur le vieillissement](#) et de la [stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes](#). Elle est par ailleurs liée à d'autres initiatives de la Commission, telles que la [stratégie en faveur des droits des personnes handicapées](#), la [résolution du Conseil sur l'espace européen de l'éducation](#) (y compris un objectif en matière d'éducation et d'accueil des jeunes enfants - EAJE), la [recommandation du Conseil relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance](#), la [garantie européenne pour l'enfance](#) et la [stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant](#).

La stratégie européenne en matière d'accueil et de soins répond également aux appels en faveur d'une approche stratégique et globale des soins et de l'accueil, notamment les appels du Parlement européen, du Comité des régions, du Comité économique et social européen, de la société civile et d'autres parties concernées.

Problèmes que l'initiative vise à résoudre

Tout le monde reçoit ou dispense des soins à un moment donné de sa vie. La manière dont l'éducation et l'accueil de la petite enfance et dont les soins de longue durée sont organisés et dispensés influe sur le bien-être et le développement des personnes nécessitant des soins comme de ceux qui les dispensent. Des défis importants subsistent en ce qui concerne la disponibilité et l'accessibilité des soins et de l'accueil, la qualité des

services et les conditions de travail dans le secteur.

Les soins et l'accueil aux personnes comportent une forte dimension de genre. En 2019, les femmes représentaient 90 % du personnel soignant formel (EFT). Dans le même temps, les responsabilités familiales retiennent quelque 7,7 millions de femmes à l'écart du marché du travail, contre seulement 450 000 hommes. Les femmes sont également plus susceptibles d'avoir besoin de soins de longue durée [enquête européenne par entretien sur la santé (EHIS) 2019], mais en ont moins les moyens.

La disponibilité des services de garde d'enfants reste insuffisante. Les objectifs de Barcelone en matière de fréquentation des structures d'accueil pour les enfants («Les États membres devraient éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et, compte tenu de la demande et conformément à leurs systèmes nationaux en la matière, s'efforcer de mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour 90 % des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et 33 % des enfants âgés de moins de trois ans») sont atteints en moyenne à l'échelle de l'UE. Toutefois, la situation varie énormément d'un pays de l'Union à l'autre, certains États accusant un retard considérable.

De nombreuses personnes nécessitant des soins de longue durée n'ont pas accès aux services adéquats, qu'il s'agisse de soins à domicile ou de structures de proximité ou résidentielles. Cette situation est due à un manque de disponibilité, à une couverture sociale limitée, à une qualité insuffisante des options disponibles ou à un manque d'informations sur celles-ci. En 2019, seul un quart environ des personnes éprouvant de graves difficultés avec leurs soins personnels ou avec leurs tâches ménagères bénéficiaient d'une aide à domicile.

La demande de soins de longue durée est en augmentation. Le nombre de personnes dans l'Union européenne nécessitant des soins de longue durée devrait passer de 30,8 millions en 2019 à 38,1 millions en 2050 (rapport de 2019 sur le vieillissement). Garantir la disponibilité de services de soins et d'accueil de qualité et abordables et assurer le financement durable des systèmes de soins de longue durée sont les deux faces d'une même médaille. Investir dans des politiques de vieillissement actif et en bonne santé et dans des politiques de prévention peut contribuer à réduire ou à reporter le besoin de services de soins de longue durée.

Il est souvent difficile d'attirer et de retenir le personnel aidant, ce qui laisse en partie inexploité le potentiel de l'économie des soins. Les pénuries de main-d'œuvre, liées aux conditions de travail difficiles et aux bas salaires, devraient empirer dans le futur, aggravées par le vieillissement de la main-d'œuvre et par l'augmentation de la demande. Dans le même temps, le secteur des soins et de l'accueil dispose d'un potentiel inexploité de création d'emplois qui pourrait atteindre, d'ici à 2030, 7 millions de postes pour les professionnels de santé intermédiaires et les prestataires de soins à la personne [prévisions sur les compétences émanant du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop)].

Les inégalités dans l'accès à des services de soins et d'accueil de qualité commencent tôt dans la vie et se poursuivent jusqu'à la vieillesse, en plus d'avoir une dimension territoriale. Le fait d'être issu d'un milieu socio-économique défavorisé ou de zones défavorisées/isolées constitue souvent une barrière à l'accès à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance inclusifs et de qualité et à l'accès à des soins de longue durée pour ceux qui pourraient en avoir besoin. En ce qui concerne la fréquentation des structures d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans, il existe un écart de 15 points de pourcentage entre les enfants issus de familles exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale et les autres enfants [statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (SRCV) 2016]. En 2019, les personnes âgées ayant besoin de soins de longue durée recouraient davantage aux services de soins à domicile dans les grandes villes (29,7 %) que les habitants des petites villes et des banlieues (28,7 %) ou que les habitants des zones rurales (26,4 %). En 2019 également, le besoin non satisfait d'aide pour les soins personnels ou les activités ménagères était plus élevé pour le quintile de revenu le plus faible (51,2 %) que pour le quintile de revenu le plus élevé (39,9 %) (EHIS 2019).

Le secteur des soins et de l'accueil n'a pas encore pleinement tiré parti du potentiel de la numérisation et de l'innovation. Les nouvelles technologies et les solutions numériques peuvent améliorer la qualité des soins en contribuant à prévenir, à surveiller ou à traiter certains troubles et en étayant la formation des prestataires. Ces améliorations peuvent à leur tour faire baisser la pression sur les services de soins et les aidants informels, même si elles ne peuvent bien sûr pas remplacer la relation humaine entre le bénéficiaire et le prestataire. Le déploiement de ces technologies peut s'avérer coûteux et requerrait également une amélioration des compétences numériques des citoyens.

La pandémie de COVID-19 a exercé une pression supplémentaire sur les systèmes de soins. La pandémie a mis en évidence les faiblesses structurelles des systèmes de soins, tout en mettant à l'épreuve la résilience des systèmes de soins de longue durée. Elle a par ailleurs montré le rôle vital des services de garde d'enfants en continu, même en période de pandémie, et a exercé une pression accrue sur les familles, qui ont dû colmater les brèches — par la scolarisation à domicile — lorsque les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance et les écoles ont fermé. En résumé, la pandémie a montré à quel point les réformes structurelles et les investissements dans le secteur des soins et de l'accueil sont nécessaires.

Base de l'action de l'Union (base juridique et contrôle de la subsidiarité)
Base juridique
La base juridique des deux propositions de recommandation du Conseil est l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (à confirmer), en liaison avec l'article 292 du TFUE.
Nécessité pratique d'une action de l'Union
<p>Accueil de l'enfance: Une révision des objectifs de Barcelone est prévue dans la stratégie européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes et dans le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux afin de soutenir l'objectif principal en matière d'emploi, en particulier l'objectif relatif aux taux d'emploi des femmes. L'accueil des enfants est un élément essentiel pour combler l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et, par extension, pour pousser à la hausse les taux d'emploi dans l'UE, de même que pour garantir le respect des droits des enfants et leur inclusion dans la société. L'objectif ultime est de soutenir un nivellement par le haut dans tous les pays de l'UE, tout en luttant contre les inégalités d'accès, en particulier pour les enfants issus de ménages à faibles revenus, pour le groupe des enfants les plus jeunes et pour d'autres enfants dans le besoin, tels que les enfants issus de l'immigration, de minorités ethniques ou porteurs de handicap.</p> <p>Soins de longue durée Les systèmes de soins de longue durée sont conçus au niveau national, mais les conséquences d'une inaction quant à leur amélioration ont des répercussions au-delà des frontières nationales. Les soins de longue durée sont un sujet de plus en plus pertinent pour le marché unique, étant donné que les prestataires et les bénéficiaires de soins profitent de leur liberté de circulation, d'établissement et de fourniture de services, y compris numériques. Les problèmes d'accessibilité, y compris économique, les problèmes de qualité et ceux relatifs aux aidants professionnels et aux aidants informels ont une incidence négative sur la cohésion sociale, la participation au marché du travail et la croissance économique. Des systèmes de soins de longue durée efficaces sont essentiels pour améliorer les conditions de vie et assurer une protection sociale adéquate, comme le prévoit l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'ampleur du problème appelle une approche ciblée et globale à l'échelle de l'Union européenne.</p> <p>Les initiatives proposées permettront de reconnaître, au niveau de l'UE, l'importance sociétale et économique des soins et de l'accueil et constitueront la réponse européenne à cette constatation, tout en proposant des mesures concrètes de soutien. Les mesures décrites dans les initiatives respecteront les compétences nationales et n'empêcheront pas les pays de l'UE de maintenir ou d'introduire des mesures plus ambitieuses compatibles avec les traités.</p>
B. Objectif de l'initiative et moyens
<p>La stratégie européenne en matière d'accueil et de soins vise à faire en sorte que les personnes qui en ont besoin aient accès à des soins de qualité abordables à tous les stades de leur vie. Elle vise également à favoriser des conditions de travail décentes pour les prestataires de services de soins et d'accueil et à mettre en lumière la nécessité de reconnaître et de récompenser ce travail d'une manière qui reflète sa valeur sociétale élevée et son haut potentiel économique.</p> <p>La communication passera en revue les principaux défis liés à la disponibilité, à l'accessibilité, y compris économique, et à la qualité des services de soins et d'accueil, ainsi que les questions relatives aux prestataires et à leurs conditions de travail. Elle mettra également en évidence la valeur sociale et économique de ces activités. Compte tenu du corpus législatif et des initiatives de l'UE en matière de soins de longue durée, elle annoncera de nouvelles actions au niveau de l'Union pour mieux soutenir les personnes qui ont besoin de soins de longue durée ainsi que leurs aidants, notamment en exposant comment différents fonds et instruments pourraient être mobilisés à cette fin. Les propositions de recommandation du Conseil inviteront les pays de l'UE à prendre des mesures dans ce domaine.</p> <p>En ce qui concerne l'éducation et l'accueil de la petite enfance, la proposition de recommandation du Conseil visera à favoriser une plus grande convergence pour ce qui est de la fréquentation de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance, en révisant les objectifs de Barcelone et en proposant des mesures de soutien au caractère abordable, à l'accessibilité et à la qualité des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance, qui devraient être non ségrégationnistes et inclusifs. Une attention particulière sera accordée aux enfants handicapés et aux enfants issus de groupes défavorisés (par exemple, les enfants issus de l'immigration et les enfants roms).</p> <p>La proposition de recommandation du Conseil sur les soins de longue durée visera à mettre en place un cadre de réforme en vue de montrer la voie pour le développement de soins de longue durée durables, impliquant un</p>

meilleur accès à des services de qualité plus abordables. À cette fin, une protection sociale adéquate pour couvrir les soins de longue durée, des investissements dans les services de soins et d'accueil, l'amélioration des conditions de travail dans le secteur, un allègement de la charge pesant sur les aidants informels, des investissements dans les politiques de prévention et de vieillissement actif et en bonne santé, ainsi qu'un soutien aux innovations technologiques dans le secteur seront également nécessaires.

Les types d'instruments choisis pour l'initiative (communication de la Commission et recommandations du Conseil) n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités, conformément au principe de proportionnalité.

Incidences probables

La communication de la Commission et les recommandations du Conseil qui l'accompagnent, lorsqu'elles seront mises en œuvre à différents niveaux, sont susceptibles d'avoir des **répercussions sociales** très positives pour les bénéficiaires et prestataires de services de soins et d'accueil. Elles répondront à la demande non satisfaite en la matière et contribueront à réduire le risque de pauvreté et d'exclusion sociale des personnes ayant besoin de soins de longue durée. Assurer une qualité appropriée des services de soins et d'accueil contribue en outre à garantir les droits fondamentaux des personnes qui ont besoin de soins, y compris l'autonomie, la non-discrimination et l'inclusion sociale. La stratégie européenne en matière d'accueil et de soins devrait avoir des effets positifs sur les prestataires, par exemple de meilleures conditions de travail, un plus grand bien-être et une participation accrue au marché du travail. L'amélioration de l'accès aux services formels de soins et d'accueil contribuera à l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'UE, étant donné que la majorité des aidants informels sont des femmes, en particulier dans le secteur de la garde d'enfants, et que les femmes sont plus susceptibles d'avoir besoin de soins de longue durée, mais en ont moins les moyens.

Il est probable que la stratégie européenne en matière d'accueil et de soins aura des **retombées économiques** positives. La plupart des pays de l'UE partent d'un niveau très faible de dépenses publiques, de sorte qu'accroître la disponibilité et la qualité des services formels de soins de longue durée nécessitera des investissements importants, mais est également susceptible de stimuler la création d'emplois et l'innovation dans le secteur et de générer des impôts et des cotisations sociales plus élevés au profit des budgets publics. Les investissements dans l'éducation et l'accueil de la petite enfance restent également cruciaux, en particulier pour la participation des femmes au marché du travail et pour les enfants issus de milieux défavorisés.

La stratégie européenne en matière d'accueil et de soins contribuerait à atteindre plusieurs **objectifs de développement durable**: L'objectif 1 «Pas de pauvreté», l'objectif 3 «Bonne santé et bien-être», l'objectif 4 «Éducation de qualité», l'objectif 5 «Égalité des sexes», l'objectif 8 «Travail décent et croissance économique» et l'objectif 10 «Inégalités réduites». Étant donné que la stratégie européenne en matière d'accueil et de soins vise aussi à promouvoir l'accès à des services de soins et d'accueil de qualité et abordables dans les zones reculées et rurales, elle contribuerait de surcroît à une plus grande **cohésion** entre les régions.

Suivi futur

Le suivi de la mise en œuvre de la recommandation du Conseil sur les soins de longue durée et de la recommandation du Conseil sur la révision des objectifs de Barcelone se déroulera dans le cadre du [semestre européen](#) et de la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale, ainsi que dans le domaine de l'emploi, le cas échéant.

En ce qui concerne les soins de longue durée, une analyse régulière des évolutions pertinentes au niveau de l'UE figurera dans les futures éditions du rapport sur les soins de longue durée, qui sera élaboré conjointement par le comité de la protection sociale et par la Commission européenne. Un groupe de travail d'Eurostat réfléchira à la manière d'améliorer encore la disponibilité et la qualité des données sur les soins de longue durée. La Commission continuera à collaborer avec le sous-groupe «Indicateurs» du comité de la protection sociale afin d'améliorer la disponibilité et la comparabilité des indicateurs pertinents et d'élaborer un cadre de suivi pour les soins de longue durée, articulé autour de leur accessibilité, de leur durabilité et de leur qualité.

En ce qui concerne l'éducation et l'accueil de la petite enfance, la Commission s'appuiera également sur les travaux menés par le sous-groupe «Indicateurs» du comité de la protection sociale dans le cadre de la garantie pour l'enfance, ainsi que sur les travaux du comité de l'emploi et ceux relatifs à l'espace européen de l'éducation.

C. Amélioration de la réglementation

Analyse d'impact

Les propositions de recommandation du Conseil définiront une approche générale devant garantir que les

personnes qui ont besoin de soins ont effectivement accès à des soins abordables et de qualité; elles énonceront à cette fin des principes clés, dont l'application sera laissée à la discrétion des États membres. Les effets escomptés des mesures présentées dans la recommandation du Conseil sur les soins de longue durée seront analysés dans un document de travail complet des services de la Commission accompagnant l'initiative. Aucune analyse d'impact n'est prévue pour la communication de la Commission ou pour les propositions de recommandation du Conseil sur les soins de longue durée et sur la révision des objectifs de Barcelone qui l'accompagnent.

En ce qui concerne les soins de longue durée, les données probantes disponibles comprennent:

- le [2021 Long-term Care Report](#), élaboré conjointement par le comité de la protection sociale (2021) et la Commission européenne;
- la publication «Estimating the Effects of Social Protection for Long-Term Care in Old Age in Europe» — Commission européenne (CE) et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (à paraître);
- l'étude intitulée «[Challenges in long-term care in Europe](#)», Réseau européen de politique sociale (2018);
- l'étude intitulée «[Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the European Union](#)», Ecorys (2021);
- l'étude intitulée «[Study on the long-term care supply and market in EU Member States](#)», KPMG, 2021;
- l'étude intitulée «[La COVID-19 et les personnes âgées: incidences sur leurs conditions de vie, le soutien et les soins](#)», Eurofound, 2021;
- la publication «[Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers](#)», OCDE (2020);
- la publication «[Long-term care workforce: employment and working conditions](#)», Eurofound (2021);
- l'étude intitulée «Efficacité des solutions fondées sur le numérique et potentiel des technologies émergentes et de la nutriginomique numérique pour la prévention personnalisée, le vieillissement en bonne santé et le bien-être» (Commission européenne, à paraître en 2022).

En ce qui concerne l'éducation et l'accueil de la petite enfance, les données probantes disponibles comprennent:

- la publication «[Indicators for early childhood education and care](#)», Commission européenne (2016);
- «[Starting Strong](#)», OCDE (2017);
- [Objectifs de Barcelone](#), Commission européenne (2018);
- [Document de travail des services de la Commission accompagnant la proposition de recommandation du Conseil relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance \(2018\)](#);
- la publication «[A note on early childhood education and care participation by socio-economic background](#)», Commission européenne (2019);
- le rapport «[Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe](#)», Eurydice (2019);
- [Commentaire général du Comité des droits de l'enfant des Nations unies sur la petite enfance](#), 2019 [en anglais];
- le rapport [Accès aux services d'accueil: éducation et accueil des jeunes enfants, soins de santé et soins de longue durée](#)», Eurofound (2020);
- la publication «[The childcare gap in EU Member States, European Platform for Investing in Children](#)» (2020);
- l'étude «[Gender inequalities in care and consequences for the labour market](#)», Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2021);
- [la boîte à outils pour des services EAJE inclusifs \(2021\) \(Commission européenne\)](#);
- [la publication «Les soins et l'économie des soins», Organisation internationale du travail \(à paraître\)](#);
- [les études spécifiques du Centre commun de recherche de l'UE \(à paraître\)](#).

Stratégie de consultation

L'**objectif** de la consultation des parties intéressées est d'étayer l'élaboration de propositions de qualité et réalisables en permettant aux parties intéressées d'apporter leur contribution et de formuler des suggestions sur les principaux défis que l'initiative vise à relever.

Cartographie des parties prenantes identifiées comme des parties intéressées: le grand public, y compris les personnes ayant besoin de soins et leurs proches, les pouvoirs publics, la main-d'œuvre formelle, les aidants informels, les partenaires sociaux, les professionnels de la santé, les prestataires de services de soins et d'accueil, les organisations de la société civile et la communauté des chercheurs.

L'initiative s'appuiera sur les réponses apportées à quatre consultations publiques (concernant le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, le livre vert sur le vieillissement, la stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes et la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée). En outre, des **consultations ciblées des parties intéressées** sont prévues, notamment:

- une audition spécifique avec les partenaires sociaux et le Parlement européen;

- un dialogue ciblé avec les organisations de la société civile et d'autres parties intéressées (entreprises, prestataires de services sociaux, représentants des prestataires de soins de longue durée et des aidants informels, organisations représentant les personnes ayant besoin de soins et leurs proches, organisations de défense des droits de l'homme, organismes de défense des droits fondamentaux/organismes de promotion de l'égalité,...);
- des sessions spécifiques ou des réunions ad hoc du comité de la protection sociale (CPS) et du comité de l'emploi (EMCO) ainsi que du groupe à haut niveau sur l'intégration des politiques d'égalité entre les hommes et les femmes.

Les résultats des consultations seront résumés dans un **rapport de synthèse** et mis à la disposition des parties prenantes et du grand public sur le site web de la Commission.