



Cadre stratégique de l'espace européen de l'éducation

Groupe de travail sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance (EAPE)

Pénuries de personnel dans le secteur de l'EAPE
- document de synthèse



COMMISSION EUROPÉENNE

Direction générale de l'éducation, de la jeunesse, du sport et de la culture
Direction B — Jeunesse, éducation et Erasmus+
Unité B.2 — Écoles et multilinguisme

Contact: Géraldine Libreau

Courriel: EAC-WG-ON-ECEC@ec.europa.eu

Commission européenne

B-1049 Bruxelles

Pénuries de personnel dans le secteur de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance

Document de synthèse

Manuscrit achevé en novembre 2023

AVIS JURIDIQUE

Le présent document a été élaboré pour la Commission européenne, mais les points de vue exprimés n'engagent que leurs auteurs. La Commission ne saurait être tenue responsable des conséquences de la réutilisation qui pourrait en être faite. De plus amples informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet (<http://www.europa.eu>).

Version PDF	ISBN 978-92-68-09548-5	doi: 10.2766/691	NC-09-23-551-FR-N
PRINT	ISBN 978-92-68-09541-6	doi: 10.2766/743	NC-09-23-551-FR-C

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2024

© Union européenne, 2024



La politique de la Commission européenne en matière de réutilisation de l'information est mise en œuvre par la décision 2011/833/UE de la Commission du 12 décembre 2011 relative à la réutilisation des documents de la Commission (JO L 330 du 14.12.2011, p. 39). Sauf mention contraire, la réutilisation du présent document est autorisée dans le cadre d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Cela signifie que sa réutilisation est autorisée moyennant citation appropriée de la source et indication de toute modification.

Pour toute utilisation ou reproduction d'éléments qui ne sont pas la propriété de l'Union européenne, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement auprès des titulaires de droits respectifs.

Cover: istockphoto.com, 1395831599

1. Introduction

Il est essentiel de compter sur des professionnels qualifiés de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance (EAPE) pour proposer des services de qualité supérieure en la matière à tous les bénéficiaires. Dans le cadre de l'espace européen de l'éducation, le groupe de travail européen sur l'EAPE¹ aide les pays européens à améliorer la qualité de leur système d'EAPE; le groupe estime que les pénuries de personnel constituent un problème de taille pour le secteur dans la plupart des pays européens, auquel il convient de remédier rapidement et efficacement.

Le présent document de synthèse expose les causes et conséquences des pénuries de personnel intervenant dans le secteur de l'EAPE ainsi que les mesures qui pourraient être prises pour y remédier. Il repose sur le rapport publié en 2021 intitulé «*How to recruit, train and motivate well-qualified ECEC staff*» [Modalités de recrutement, de formation et de motivation de personnel qualifié chargé de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance], qui fait l'objet d'échanges de vues au sein du groupe de travail³.

2. Les pénuries de personnel dans le secteur sont en hausse

La **grande diversité des professions, des niveaux de qualification et des employeurs** est une caractéristique importante du personnel dans le secteur:

- au sein des catégories de personnel [assistants, professionnels (par exemple, enseignants) et responsables];
- d'un pays/d'une région à l'autre;
- et dans toute l'Europe.



Cette diversité est grandement problématique pour mesurer le nombre d'effectifs travaillant dans le secteur et évaluer les pénuries de personnel actuelles ainsi que les besoins futurs.

Entrent également en ligne de compte la difficulté de définir une méthode de mesure appropriée, la difficulté de prédire le nombre d'enfants qui auront besoin de bénéficier des services du secteur dans un avenir proche et le fait que les pays ne procèdent pas fréquemment à une collecte coordonnée et efficace de données, ce qui pourrait par exemple se produire lorsque plusieurs ministères ou organismes sont chargés de gérer le système d'EAPE (qui couvre généralement l'éducation et l'accueil des enfants âgés de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans).

Pour **définir les pénuries de personnel dans le secteur de l'EAPE**, le groupe de travail européen sur l'EAPE a adopté la définition donnée par la Commission européenne: «*Les*

¹ Groupes de travail du cadre stratégique de l'espace européen de l'éducation | Espace européen de l'éducation (europa.eu)

² Éducation et accueil de la petite enfance - Office des publications de l'UE (europa.eu)

³ Registre des groupes d'experts Commission et autres entités similaires (europa.eu)

*pénuries de main-d'œuvre interviennent lorsque la demande de travailleurs dans une profession donnée dépasse l'offre de travailleurs qualifiés, disponibles et disposés à faire ce travail*⁴. La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) apporte certaines précisions à cette définition: «*il y a pénurie de main-d'œuvre lorsque la demande de travailleurs dans une profession donnée dépasse l'offre de travailleurs disponibles dotés des compétences nécessaires et disposés à travailler à un taux de salaire et dans des conditions de travail spécifiques à un endroit et à un moment donnés*»⁵.

Malgré les difficultés associées à la collecte systématique de données et à la comparabilité de celles-ci, **la plupart des pays européens se heurtent à d'importantes pénuries de personnel dans le secteur**. Exemples:

- L'Autriche⁶ aurait besoin de 7 200 personnes supplémentaires d'ici à 2025 (pour maintenir la qualité actuelle des services d'EAPE) ou de 9 900 personnes supplémentaires (pour en améliorer la qualité).
- Le ministère croate de l'éducation indique une pénurie d'environ 5 850 enseignants dans le secteur de l'EAPE. Fort de son plan de développement du système éducatif national pour la période allant jusqu'en 2027 et de son plan d'action pour la période allant jusqu'en 2024, le pays s'est fixé pour objectif de porter le pourcentage d'enfants non scolarisés (âgés de 4 à 6 ans) à bénéficier des services d'EAPE de 78 à 97 %.
- La Finlande⁷ a fait état d'une pénurie de quelque 6 000 enseignants de l'éducation de la petite enfance en 2022, la région la plus touchée étant celle de la capitale, où plus de 4 000 postes seraient immédiatement à pourvoir. L'on constate également une pénurie d'éducateurs dans certaines parties du pays.
- En France⁸, 10 000 professionnels des crèches manquent actuellement à l'appel et 120 000 assistants maternels partiront à la retraite d'ici à 2030, ce qui en fait une profession «en tension».
- En Allemagne, il va manquer, selon les estimations, 72 500 travailleurs qualifiés dans le secteur de l'EAPE d'ici à 2025.
- En Irlande⁹, 56 % des services ont déclaré avoir eu du mal à recruter au cours des douze derniers mois jusqu'à la mi-2023 et 31 % avoir présenté au moins un poste vacant à la mi-2023.
- En Slovaquie, en 2019 et 2020, les jardins d'enfants recherchaient environ 920 enseignants supplémentaires, soit 5,2 % de la population totale d'enseignants travaillant dans ce domaine. Ce nombre est passé à 1 170 en 2021, soit 6,3 % de la population d'enseignants correspondante.

⁴ Commission européenne (2004), Forecasting labour and skills shortages: How can projections better inform labour migration policies? [Prévoir les pénuries de main-d'œuvre et de compétences: Comment les projections peuvent-elles mieux éclairer les politiques en matière de migration de la main-d'œuvre?]

⁵ <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/labour-shortage>

⁶ <request.dl.php> (oeibf.at)

⁷ Keva 3/2023 Kuntien työvoimaennuste: Hoitajapula kaksinkertaistui kahdessa vuodessa - Keva

⁸ Service public de la petite enfance – garantir un meilleur accueil du jeune enfant – Dossier de presse

⁹ Enquête sectorielle annuelle, données de 2023, à paraître

3. Pourquoi les pénuries de personnel donnent-elles matière à s'inquiéter?

Les pénuries de personnel dans le secteur de l'EAPE sont préoccupantes pour de nombreuses raisons:

- **Disponibilité/accessibilité des services d'EAPE:** les pénuries de personnel entraînent une limitation de la disponibilité des services (de qualité) proposés dans le secteur de l'EAPE, notamment la fermeture (temporaire) des places dans les structures d'EAPE, de longues listes d'attente pour s'inscrire, la réduction des heures d'ouverture, l'impossibilité d'accueillir des enfants ayant des besoins particuliers ou l'impossibilité d'accueillir un grand nombre de nouveaux bénéficiaires (par exemple, après l'arrivée massive d'enfants réfugiés ukrainiens en 2022). Ces problèmes peuvent gravement compromettre le bien-être des familles et des aidants ainsi que leur capacité à créer des environnements domestiques protecteurs et stimulants propices au développement de la petite enfance.

Les pénuries de personnel pourraient également entraver la réalisation des objectifs stratégiques ambitieux arrêtés au titre:

- du cadre stratégique de l'espace européen de l'éducation¹⁰, qui prévoit que 96 % des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire devraient participer à l'EAPE;
 - de la stratégie européenne en matière de soins, à la faveur de la révision des objectifs de Barcelone¹¹, qui vise à garantir l'accès de 45 % des enfants de moins de trois ans à l'EAPE et comprend l'objectif fixé au titre du cadre stratégique de l'espace européen de l'éducation pour les enfants plus âgés;
 - de la garantie européenne pour l'enfance¹², qui vise à garantir l'accès des enfants dans le besoin à l'EAPE, afin de briser le cercle vicieux de l'inégalité.
- **Qualité de l'accueil et de l'éducation:** Le personnel de l'EAPE contribue grandement à dispenser des soins et une éducation de qualité aux jeunes enfants au cours des années les plus importantes de leur développement; un personnel qualifié instaure des environnements d'accueil, de jeu et d'apprentissage stimulants, conçoit des activités adaptées au développement et propose à chaque enfant un accompagnement individualisé en fonction de ses besoins. Lorsque des pénuries de personnel donnent lieu au recrutement d'effectifs sous-qualifiés ou non qualifiés, elles entravent la mise en œuvre de programmes de qualité, ce qui pourrait avoir une incidence sur le bien-être actuel, le développement et les perspectives d'avenir des enfants. Elles empêchent également le personnel d'apprendre efficacement en équipe ainsi que de consacrer suffisamment de temps à des réflexions collectives ou au perfectionnement professionnel continu, catalyseur essentiel de la qualité des services d'EAPE. Une main-d'œuvre stable est également essentielle à la continuité des soins et de l'apprentissage précoce ainsi qu'à l'établissement de relations avec les enfants.

¹⁰ EUR-Lex - 32021G0226(01) - FR - EUR-Lex (europa.eu)

¹¹ EUR-Lex - 32022H1220(01) - FR - EUR-Lex (europa.eu)

¹² EUR-Lex - 32021H1004 - FR - EUR-Lex (europa.eu)

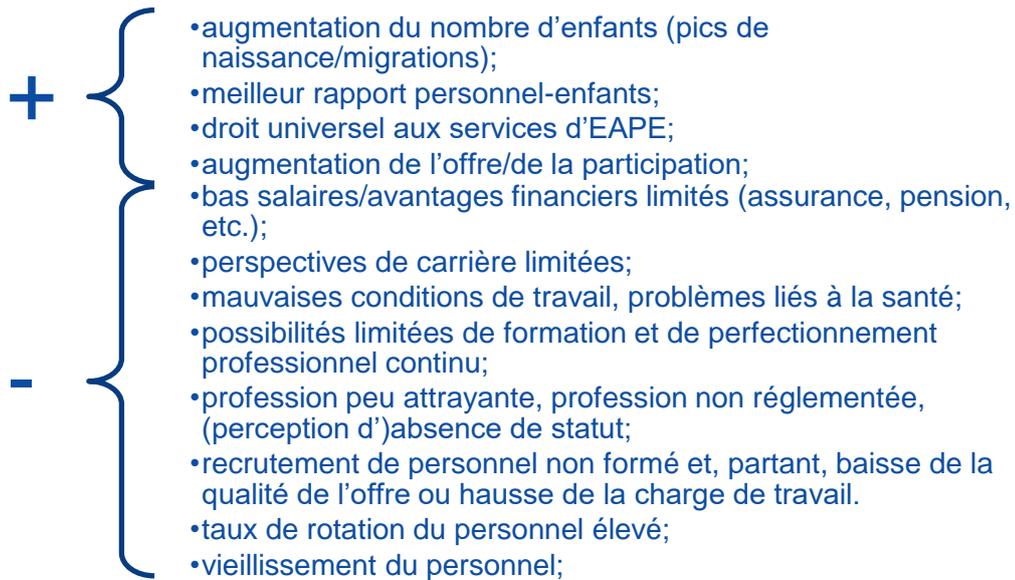
- **Services d'EAPE ouverts à tous:** des rapports personnel-enfants appropriés permettent à chaque enfant de bénéficier d'une attention et d'un accompagnement individualisés adaptés à son développement. Une pénurie de personnel qualifié rend difficile de maintenir ces rapports et entrave l'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers/supplémentaires, tels que les enfants présentant un retard de développement et en situation de handicap, les enfants issus de familles vulnérables, etc.
- **Sécurité et bien-être des enfants:** Les pénuries de personnel dans le secteur de l'EAPE peuvent se traduire par des problèmes de sécurité, en ce sens qu'il devient plus difficile de surveiller efficacement les enfants avec des effectifs limités. Le manque de personnel influe également sur le bien-être des enfants, dont les besoins individuels ne peuvent pas être satisfaits par manque de temps (suffisant).
- **Stabilité de la main-d'œuvre et attrait de la profession:** des effectifs suffisants contribuent à la stabilité de la main-d'œuvre dans le secteur de l'EAPE. Les pénuries de personnel peuvent entraîner une augmentation du taux de rotation ainsi que de l'épuisement professionnel et réduire la capacité de l'employeur à proposer des conditions de travail attrayantes; ce phénomène se traduit par une baisse de la satisfaction et de la motivation au travail des professionnels de l'EAPE, ce qui pourrait aggraver les pénuries dans le secteur et, partant, créer un cercle vicieux.
- **Conséquences économiques:** la disponibilité de services d'EAPE de qualité supérieure a une incidence économique aussi bien sur les parents que sur les enfants. D'une part, le secteur de l'EAPE contribue notablement au taux de participation au marché du travail en permettant aux parents de travailler et/ou d'étudier. Les pénuries de personnel, qui entraînent une réduction du nombre de places disponibles dans les structures d'EAPE, peuvent perturber cet équilibre, ce qui pourrait se traduire par une baisse de la productivité et avoir des conséquences économiques au niveau tant individuel que sociétal. D'autre part, l'OCDE¹³ insiste également sur l'incidence que peut avoir l'offre de services d'EAPE de qualité supérieure sur les enfants, à savoir *réduire le redoublement, renforcer l'apprentissage ainsi que les compétences et accroître les chances d'entreprendre des études supérieures, ce qui favorise l'accès à des emplois à revenus plus élevés*. Par conséquent, l'absence d'offre de services d'EAPE fondée sur les besoins aggravera les difficultés à recruter des travailleurs qualifiés dans tous les secteurs, tant à l'heure actuelle qu'à l'avenir, ce qui pourrait ralentir l'économie dans son ensemble.

4. Causes des pénuries de personnel

De nombreuses raisons peuvent contribuer à la difficulté de recruter ou de conserver du personnel de l'EAPE; certaines revêtent un caractère plus positif et d'autres plus négatif¹⁴:

¹³ Financing and delivering early childhood education and childcare across levels of government [Financer et fournir des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance à tous les niveaux de gouvernement]

¹⁴ Le document intitulé *Guidelines on How to recruit, train and motivate well-qualified ECEC staff (Lignes directrices sur les modalités de recrutement, de formation et de motivation de personnel qualifié chargé de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance)* contient de plus amples analyses.



Source: groupe de travail européen sur l'EAPE 2021 «How to recruit, train and motivate well-qualified ECEC staff»; actualisé par le groupe de travail européen en 2023

5. Mesures visant à remédier aux pénuries

En cas de pénurie de personnel, les décideurs peuvent être amenés à mettre en place des mesures correctives immédiates. **Il importe de combiner des mesures à court terme avec une stratégie à long terme traitant les causes profondes des difficultés de recrutement et de conservation.** En ce sens, la diminution ou la limitation des niveaux de qualification requis pour travailler dans le secteur de l'EAPE, le recrutement de personnel sous-qualifié ou non qualifié ou la modification du rapport personnel-enfants peuvent apporter des solutions temporaires aux pénuries de personnel, mais pas à long terme.

Les mesures susceptibles de contribuer efficacement à remédier aux pénuries de personnel, qu'il convient souvent de combiner les unes avec les autres plutôt que d'utiliser de manière isolée, consistent notamment à :

- **Élaborer, avec l'aide des principaux acteurs concernés du secteur, des stratégies à l'échelon national et/ou local pour remédier aux pénuries de personnel**, tout en continuant de mettre l'accent aussi bien sur la disponibilité de places au sein des structures d'EAPE que sur la qualité de l'éducation et de l'accueil, ainsi qu'en répondant à la demande de services d'EAPE.
- **Valoriser la profession** et mettre en avant sa valeur ajoutée sur le plan pédagogique et social, notamment au moyen de campagnes de communication visant à faire savoir à quel point les professions du secteur de l'EAPE peuvent être diversifiées et gratifiantes ainsi qu'à accroître l'attrait de la profession.
- **Diversifier les stratégies de recrutement**, par exemple en favorisant l'accès aux études en matière d'EAPE dans les universités, les établissements d'enseignement et de formation professionnels ainsi que par l'intermédiaire d'autres prestataires d'enseignement et de formation (notamment par des incitations financières), diversifier l'offre et l'accessibilité des études en matière d'EAPE, diversifier ainsi qu'élargir les parcours professionnels et ménager de la flexibilité dans les parcours professionnels; créer des échelons de carrière clairs pour permettre une progression en bénéficiant d'un perfectionnement et d'un soutien professionnels continus, développer un large éventail de rôles pour attirer

les candidats issus de milieux très variés ou remédier au déséquilibre entre les hommes et les femmes parmi les professionnels de l'EAPE.

- **Ouvrir des perspectives de carrière motivantes et dynamiques**, en ce qui concerne les possibilités de perfectionnement professionnel, les parcours de carrière, les possibilités d'assumer différents rôles dans un cadre ou un contexte d'EAPE, y compris des responsabilités supplémentaires, ou un rôle de responsable, assorti d'un niveau de rémunération approprié. Apporter une aide aux responsables qui contribuent grandement à soutenir l'ensemble de l'équipe d'EAPE.
- **Offrir des possibilités de perfectionnement professionnel continu** à toutes les catégories de personnel et prévoir une période d'insertion et/ou un tutorat pour les nouveaux membres du personnel.
- **Améliorer les conditions de travail**: réduire le rapport personnel-enfants, augmenter les salaires et prévoir d'autres incitations financières, ménager davantage de temps sans enfant pour favoriser le perfectionnement professionnel et le travail en équipe; proposer des horaires de travail et un statut contractuel plus stables et un meilleur environnement de travail.

COMMENT PRENDRE CONTACT AVEC L'UNION EUROPÉENNE?

En personne

Il existe plusieurs centaines de centres d'information Europe Direct, répartis dans toute l'Union européenne. Pour connaître l'adresse du centre le plus proche, visitez la page suivante:

https://europa.eu/european-union/contact_fr

Par téléphone ou par courrier électronique

Le service Europe Direct répondra à vos questions sur l'Union européenne. Vous pouvez prendre contact avec ce service:

– au numéro gratuit suivant: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certains opérateurs facturent cependant ces appels),

– au numéro standard suivant: +32 22999696, ou

– par courrier électronique en passant par la page suivante: https://europa.eu/european-union/contact_fr

COMMENT TROUVER DES INFORMATIONS SUR L'UNION EUROPÉENNE?

En ligne

Des informations sur l'Union européenne sont disponibles dans toutes les langues officielles de l'UE sur le site Europa à l'adresse suivante: https://europa.eu/european-union/index_fr

Publications de l'Union européenne

Vous pouvez télécharger ou commander des publications de l'Union gratuites et payantes à partir du site suivant: <https://op.europa.eu/fr/publications>. Europe Direct ou votre centre d'information local mettent à votre disposition de nombreuses publications gratuites (voir https://europa.eu/european-union/contact_fr).

Droit de l'UE et documents connexes

Pour accéder aux informations juridiques de l'UE, y compris à l'ensemble du droit de l'Union depuis 1952 dans toutes les versions linguistiques officielles, consultez EUR-Lex à l'adresse suivante:

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr>

Données ouvertes de l'UE

Le portail des données ouvertes de l'UE (<http://data.europa.eu/euodp/fr>) donne accès à des ensembles de données provenant de l'Union. Les données peuvent être téléchargées et réutilisées gratuitement, à des fins commerciales ou non commerciales.



Office des publications
de l'Union européenne