

Young children and their services: developing a European approach

A Children in Europe Policy paper (English version)



Today, across Europe, there is widespread recognition of the need for services for young children and their families. International organisations, including the European Union, different levels of government, social partners, NGOs and many parents call for services. But what services? On what principles and values should they be based? Is this a matter purely for member states at national and local level? Or does more need to be done at an EU level? And, if so, what action is needed? Is there a need for a European approach to services for young children? These questions are addressed in this paper.

Children in Europe is a network of national magazines that have joined together to produce a unique magazine: unique because it is published in 13 European countries and 11 European languages. **Children in Europe** writes about services for young children and their families, and it is for all people and organisations concerned with these services and children's issues. **Children in Europe's** aims include the creation of a forum – a 'European space' - for the exchange of ideas, practice and information and contributing to the development of policy and practice at European and national levels. This Policy paper, prepared by the Editorial Board of **Children in Europe**, is intended to stimulate a democratic dialogue about European policy and the need for a European approach to services for young children, and so to support the creation of a European politics of childhood.

This policy paper is supported by the following partner organisations / magazines :

Bambini, Italy
Børn & Unge/BUPL, Denmark
Betrifft Kinder, Germany
Cadernos de Educação de Infância, Portugal
Children in Scotland, UK and Ireland
Comenius Foundation for Child Development, Poland
Grandir à Bruxelles, Belgium
Infancia and Infància, Spain and Infancia, Catalan
Le Furet, France
Tidningen Förskolan, Sweden
Unsere Kinder, Austria

The case for a European approach to services for young children

1. The European Union shares responsibility

Children in Europe believes the search for a European approach to services for young children is justified for three reasons. First, because the European Union has a responsibility for these services and the children attending them, alongside national, regional and local levels of government. Services for young children have for many years been an important part of the EU's social and economic policy, as a means to achieve employment and gender equality objectives. In particular, the EU has focused on 'childcare services' for working parents. Most recently, member states governments meeting in Barcelona in 2002 agreed targets for 'childcare' places: 33 percent for children from birth to 3 years and 90 percent for 3 to 6 year olds. But these quantitative targets were not accompanied by any qualitative conditions; member states are left to pursue the Barcelona targets "in line with (national) patterns of provision".

Children in Europe contends that the EU's long-standing policy goal of more childcare places gives it a *de facto* responsibility for services for young children and for the children attending them. But recently, the EU has assumed a *de jure* responsibility through the adoption of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission at the European Council meeting in Nice on 7 December 2000. Article 24 of this Charter recognises that "in all actions relating to children, whether taken by public authorities or private institutions, the child's best interests must be a primary consideration".

In July 2006, the European Commission issued an important Communication, *Towards an EU Strategy on the Rights of the Child* (COM (2006) 367 final). This proposes "to establish a comprehensive EU strategy to effectively promote and safeguard the rights of the child in the EU's internal and external policies". It affirms that children's rights are "a priority for the EU". This commitment has been reaffirmed in the draft Treaty of Lisbon to reform the EU, agreed by member state leaders in October 2007, in which "the protection of the rights of the child" is specified as an aim of the EU (CIG 14/07; Article 2 (3)).

One other EU policy development should be mentioned. As well as a long-term priority given to 'childcare' and a recent recognition of children's rights, the EU has expressed an interest in early childhood education. In a recent Communication *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems* (COM (2006) 481 final), the EC concludes that "pre-primary education has the highest returns [of any form of education] in terms of the achievement and social adaptation of children". It goes on to propose that "member states should invest more in pre-primary education as an effective means to establish the basis for further learning, preventing school drop-out, increasing equity of outcomes and overall skill levels".

This widening European policy interest requires an approach to services for young children that goes beyond the Barcelona targets. These quantitative targets need to be matched by a clear statement of values and principles on which services should be based, explicitly concerned with children's rights and best interests, and constituting a European approach to services for young children. Moreover, the approach needs to get beyond childcare, adopting an inclusive concept of services open to all children and families and providing for many purposes - certainly 'childcare', but much also besides including education, family support, social inclusion and democratic practice.

Children in Europe welcomes the widening EU interest in young children and their services. It hopes the EU's next step will be to cross the borders between policy areas, to join up children's rights, early education, childcare and gender equality.

2. Children are citizens of Europe

The second reason for a European approach to services for young children, closely related to the first, is an equity issue. **Children in Europe** believes that to specify quantitative policy targets (as in the Barcelona targets) without specifying more qualitative targets is not only a dereliction of responsibility by the EU. It also exposes children across Europe to unequal conditions. Children as citizens of Europe should expect certain common entitlements and shared benefits: these entitlements and benefits should not depend on where a child happens to have been born.

3. The added value of a European approach

Thirdly, **Children in Europe** believes that the search for a European approach can be of mutual benefit to all member states, providing an opportunity for all to gain from the varied and rich traditions and experiences across Europe. The creation of a European approach will provide many opportunities for member states to learn with each other, and to develop and exploit a 'European space' for exchange, dialogue and reflection.

What is a European approach?

What does **Children in Europe** mean when it speaks of a 'European approach'? We are proposing the *provisional* definition of a relationship between coherence and diversity: this means some common objectives, principles and entitlements but also many differences remaining, both between and within countries. Finding a relationship between coherence and diversity is central to many developments today, both within the EU itself and within many of its member states, especially those which have moved towards more decentralised forms of government. What should be centrally determined, to ensure all citizens their common rights? And what should be left to local autonomy, to reflect the particular needs and wishes of different communities?

A European approach does *not* mean a detailed and all-embracing specification, moving all member states over time to a standardised system of Euro-nurseries or Euro-kindergartens. Nor does it mean a final statement. **Children in Europe** cannot imagine a time when the relationship between coherence and diversity is finalised – which is why we speak of a '*provisional* definition of a relationship'. It is a highly political subject, and thus open to constant debate and change. Even in those areas where the need for 'coherence' is agreed, there may still be scope for considerable difference of interpretation – what we might term diversity-in-coherence! It might, for example, be agreed that all services for young children would benefit from a curriculum – but the scope, specificity and form of that curriculum might (as today) vary widely from country to country.

So in undertaking this exercise of proposing a European approach, **Children in Europe** is drawing services for young children into a long-running and wide-ranging debate, in which there is room for major differences of opinion. We welcome dialogue with those who disagree with the relationship we have proposed.

What are 'services for young children'?

By this term **Children in Europe** covers a wide range of services for children from birth to compulsory school age, which varies from 4 to 7 years among member states but is most commonly 6. These services come with many different names. Each name in each language embodies a particular and rich mix of traditions, values and understandings – for example, *école maternelle*, *scuola dell'infanzia*, *kindergarten*, *nursery*, *förskola*, *crèche collectif*, *children's centre*. Choose any one of these national names as shorthand for the whole wide range of European

services, and this diversity is rendered invisible, while misunderstandings of what is meant proliferate. We have, therefore, settled for a rather bland term – ‘services for young children’ – which is not associated with any particular country or tradition.

What is covered by this term ‘services for young children’? In the first place, we mean services for groups of children below compulsory school age provided by formal organisations, which may range from a municipality to a parent cooperative to a business, and with at least some paid workers. So we include services such as nurseries, crèches, kindergartens, non-compulsory schools, children’s centres and organised family day care (that is where family day carers work as part of a wider organisation, such as a network, a bureau or a municipality). In most of these services, children spend part or most of their time without their parents being present; but we do not wish to exclude services where some or most parents remain with their children (for example, Maison Vertes in France, Spazio Insieme in Italy).

We do not include services for children of compulsory school age in this paper. **Children in Europe** intends to consider them in a future document. But we do emphasise the importance of the relationship between services for young children and compulsory schools. In particular, we want to avoid the increasing danger of the latter dominating the former. Instead, we support the ideal put forward by the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) in its *Starting Strong* reports (see below) of a ‘strong and equal partnership’ in which neither dominates the other but both are in dialogue and open to new ideas.

Building on past work: the basis for a European approach

In this consultation paper **Children in Europe** argues the case for a European approach and sets out ten principles that might form the basis for this approach. These principles have not been arbitrarily selected. They build upon earlier work by politicians, policy makers and experts.

Our foundation stone is the *Recommendation on Child Care* (92/241/EEC, approved 31 March 1992), adopted by the Council of Ministers in March 1992 as part of the EU’s Third Equal Opportunities Programme. This is a statement of common political principles and objectives, agreed by (then) member state governments, “to enable women and men to reconcile their occupational, family and upbringing responsibilities arising from the care of children” (Article 1). It proposes a package of measures covering: services, leave policies, workplaces, and actions to encourage men to assume more responsibility for children.

Like the Barcelona targets (which make no reference to this earlier policy statement), the *Recommendation on Child Care* adopts the narrow term of ‘child care services’, reflecting its origins in European policies concerned primarily with employment and gender equality (both, we emphasise, important objectives). But the Recommendation takes a broader and deeper perspective. It recognises that “it is essential to promote the well-being of children and families, ensuring that their various needs are met”. It proposes a range of qualitative principles that should guide the development of services: affordability; access in all areas, both urban and rural; access for children with special needs; combining safe and secure care with a pedagogical approach; close and responsive relations between services, parents and local communities; diversity and flexibility; increased choice for parents; coherence between different services. Note here the juxtaposition of both diversity and coherence, though the Recommendation does not define the relationship between them.

The Recommendation was followed by *Quality Targets in Services for Young Children*, published by the European Commission Childcare Network in 1996. The Network was an expert group drawn from all member states, established and supported by the European Commission as part of its equal opportunities programme. It produced a wide range of studies and reports between 1986 and

1996. Asked by the European Commission to “establish criteria for the definition of quality in childcare services”, the Network started from the principles set out in the Council Recommendation, and framed 40 targets that it argued were achievable by all member states over a 10 year period. Achievement of these targets would ensure real progress had been made towards the implementation of the Recommendation – although the document emphasised that the targets were not the last word on quality, about which “there can be no final and static view”. Furthermore, achieving the targets would mean partial, not complete, implementation of the Recommendation, since defining the targets involved a judgement of what was feasible in a limited time period. The targets are organised into nine areas: Policy; Finance; Levels and Types of Services; Education; Staff Child Ratios; Staff Employment and Training; Environment and Health; Parents and Community; and Performance. The document stresses that the targets are inter-dependent and form a totality: “taking any one of them in isolation may be meaningless and misleading”.

Though never adopted by the European Commission, *Quality Targets* has been widely distributed, discussed and cited. It remains a unique example of a multi-national group in this field negotiating a relationship between coherence and diversity.

Reference has already been made to recent European documents that refer explicitly to the need for the EU to give “primary consideration” to the child’s best interests in all actions relating to children and to promote and protect the rights of the child. Though they do not refer explicitly to services for young children, **Children in Europe** considers these documents to be an important part of the base on which a European approach should be built, providing a clear recognition of the need to take account of children as citizens with rights.

Children in Europe has also drawn on three other documents of great importance, though none is from an EU source. The OECD has undertaken the broadest and most systematic cross-national study of services for young children, covering 20 of its member states, most but not all in Europe. The two reports of this thematic review of early childhood education and care (*Starting Strong*, published in 2001, and *Starting Strong II*, published in 2006) include not only invaluable information and insights, but a number of “key policy elements of successful ECEC (early childhood education and care) policy”, including: a systematic and integrated approach to policy; a strong and equal partnership between early childhood services and the education system; a universal approach to access; substantial public investment in services and infrastructure; a participatory approach to quality improvement and assurance; and appropriate training and working conditions for all staff.

For a New Public Education System was published in 2005 by the Associació de Mestres Rosa Sensat, a respected Catalan organisation dedicated to the education and professional development of teachers. This declaration puts forward important principles and understandings about the purpose and practice of services, organised under ten headings, setting out to present “a new education utopia”. It also takes a broad perspective, not distinguishing between services for young children and schools for older children and young people. It provides, therefore, an important opportunity to reflect on the relationship between these sectors.

Our image of the child

Children in Europe’s proposed principles for a European approach to services for young children build on previous European work, as outlined above. But they also build on our answer to that most fundamental of questions: what is our image of the child? The question is fundamental because discussion of services for young children must start with young children. To ask the question is to recognise that there are many possible images or understandings of childhood. To answer is to make a political and ethical choice, a choice that is very significant for policy,

provision and practice and offers a statement of values as a point of reference for the principles that follow.

Our image of the child is what Loris Malaguzzi, a leading European figure in the field of services for young children, termed the 'rich' child: by which he meant not materially rich, but a child born with great potential that can be expressed in a hundred languages; an active learner, seeking the meaning of the world from birth, a co-creator of knowledge, identity, culture and values; a child that can live, learn, listen and communicate, but always in relation with others; the whole child, the child with body, mind, emotions, creativity, history and social identity; an individual, whose individuality and autonomy depend on interdependence, and who needs and wants connections with other children and adults; a citizen with a place in society, a subject of rights whom the society must respect and support.

We believe the child has an important place both in the public domain of society and in the private domain of the family. The family is essential to the child's well-being and development, to the child feeling loved, valued and cared for, and to the child's construction of identity, culture and value. The family is a site of diversity, a diversity that must be respected as a fundamental element of European society. But like the child, the family does not exist in isolation, it is part of society and in relationship with that society. The family has an important role in upbringing, but that role is mediated by many wider forces: the support and respect it receives from society; the demands of the workplace and a more and more competitive capitalism; the influences of an increasingly powerful media and information technology; and much else besides. The family, in short, may provide a private domain for childhood, but it is embedded in the public domain; it is neither the first nor last educator, but an important part of a complex network of educative relationships within which the child is situated.

This child requires and deserves a service that is holistic in approach, which assumes the inseparability of care and education, reason and emotion, body and mind; which has the potential for an infinite range of possibilities - cultural, linguistic, social, aesthetic, ethical, political and economic; and which is a meeting place for children and adults in the physical but also the social, cultural and political sense of the word. This is a service envisaged as a public institution, a forum and a children's space, a site for encounter and relating, where children and adults meet and commit to something, where they can dialogue, listen and discuss in order to share meanings. It is a place of ethical and political praxis, a space for research and creativity, coexistence and pleasure, critical thought and emancipation. It is a place for the formation of individuality and autonomy, but also for strengthening interdependency and solidarity without which individuality and autonomy are not possible. This service is not a substitute for the family, but a complement and a support, offering children and parents additional opportunities. Last but not least, it is a right of all citizens, from birth.

This view of services for young children contests others that are gaining ground today in Europe: services as producers of narrowly defined commodities such as 'childcare' and 'education outcomes', competing for parent-customers in the marketplace; and services as places for governing children through applying technologies for the efficient production of predetermined outcomes.

Proposal for a European approach to services for young children

Having set out this statement of values based on our image of the child, **Children in Europe** proposes ten principles as the basis for a European approach to services for young children. We offer these in a spirit of openness and with a desire for democratic dialogue: but with a clear aim of seeking common ground that can ensure all young children in Europe common rights with respect to services – an urgent task at a time when increasing numbers of children attend these services.

We also recognise that the services considered here are only part of a network of services and other policies that are needed to ensure a good childhood, to support parenthood and to reduce inequality, exclusion and injustice.

These principles should be considered as goals to strive for. In many cases, they will need to be phased in rather than implemented immediately. The implementation period will be a subject of debate. *Children in Europe's* view is that they can and should be implemented by 2020, that is over a 12 year period.

Principles

1. Access: an entitlement for all children

Access is a right of all children. All children should be entitled to a place in services for young children, irrespective of: any disability or other special needs they may have; where they live; family income or other circumstances, including whether or not their parents are employed. This entitlement for children is not an alternative to maternity or parental leave, which is already an entitlement for all European parents; both are needed and both are of value to children and parents.

2. Affordability: a free service

As services for young children are an entitlement and a public responsibility, they should be provided free of charge. The principle of free access is already implemented in many member states in services for children from 3 to 6 years; it should be extended to services for children under 3 years. Funding for services should come from taxation. The review of evidence by OECD in *Starting Strong II* concludes that direct funding of services brings more benefits than indirect funding via subsidies to parents.

3. Pedagogical approach: holistic and multi-purpose

Services should be understood as public institutions and sites for encounter and relationships between children and adults. They should adopt a holistic approach to children and multiple purposes, which recognise the multiplicity of possibilities that these services can offer as well as the diversity of children and families. They should provide safe and secure care ('childcare'); indeed, they should work with an ethic of care, which should be embodied in all their activities and relationships. But the provision of care should be placed in a wider context, as an integral and inseparable part of children's upbringing, a broad goal that recognises the importance of space and play in children's lives and which includes learning, social relationships, ethics, aesthetics, and emotional and physical well-being – 'education in its broadest sense'. Services should not only be open to new purposes and roles, but also to outcomes that are not anticipated in advance. Outcomes matter, but not only those that are predefined. The question to ask of any service is not 'has it achieved targets a, b and c?' – but 'what has it achieved?'

4. Participation: an essential value

Services should embody participation as an essential value, as an expression of democracy and as a means to combat social exclusion. Participation requires pedagogical work that supports the development and upbringing of each child. Participation means the active inclusion of the entire community: all young children and adults, including parents, professionals of all kinds working in services, and other citizens. Participation enables all of these groups to contribute to the construction of a common project and to every aspect of the life of the service including helping in many ways and active involvement in management, decisions and evaluation.

5. Coherence: a framework to support a common approach

All services should operate within a single and coherent policy framework that ensures a common approach and shared conditions across all services for young children in certain key areas where coherence is an essential value. These key areas, which constitute the framework, should include: access; affordability; pedagogical approach; a curricular framework; participation; evaluation; minimum environmental and staffing standards including the qualification and conditions of the workforce; and a supportive infrastructure. Constructing and applying this single and coherent policy framework across services for children from birth to compulsory school age will be easier when one department at all levels of government is responsible for all services.

6. Diversity and choice: conditions for democracy

All services should recognise, respect and positively value diversity in its many dimensions and forms as a fundamental element and value of European culture. They should support diversity of language, ethnicity, religion, gender, sexual orientation and disability, and challenge stereotypes and discrimination. This should be expressed in their openness to all children and families, in their practice and in the composition of their workforce, which should reflect the diversity of the local community; this will include 40 percent male workers in the longer term and 20 percent by 2020. Services should be encouraged and supported to explore and experiment with diverse paradigms, theories and practices, to contest dominant discourses and to create new thinking and ways of working. Services, therefore, should be places where diversity is not just reproduced but is actively created, supporting the co-construction by all participants, children and adults, of new and different knowledges, values and identities.

Recognition, respect and valuing of diversity – of people, practices and perspectives – and of choice understood as participatory and inclusive collective decision-making (the *democratic exercise of choice*) are conditions for democracy in services for young children, another essential value that should underpin all aspects of these services.

Parents and children should have some choice about which services they can access. But this *individual exercise of choice* is only one meaning of choice and is one of many values. It should not be prioritised over other values.

7. Evaluation: participatory, democratic and transparent

Evaluation should be an ongoing, participatory and democratic process. Evaluation should be open to all citizens, children and adults, providing the opportunity for everyone to discuss real, concrete things and to take responsibility for making judgements of value with fellow citizens - rather than hiding behind the assumed scientific objectivity offered by expert and managerial evaluations. This requires methods such as pedagogical documentation that make practice visible, transparent and subject to reflection, dialogue, interpretation and value judgements – and leave space open for finding unexpected outcomes.

8. Valuing the work: a 0-6 profession and parity with school teachers

Our image of services for young children and the principles outlined above require a professional worker who is qualified to work in a pedagogical way with children from birth to 6 years, and to work not only with children, but also with their families and the wider community. This is complex, demanding and important work. The professional may take a variety of different forms; she or he, for example, may be a pedagogue, a teacher, an atelierista, a pedagoga; in some countries, there will be a separate and quite distinct 0-6 profession, while in other countries work with young children will be an area of specialisation within a broader profession. But whatever the form, all professionals need certain common competences: to think critically, to make contextualised judgements, to work with both individuals and groups, to border cross, and to listen, communicate and work democratically. All professional workers, too, need to be equal with teachers in the compulsory school

system, with respect to the level of initial qualification and continuing professional development (continuous education), pay and other employment conditions. Not all those who work in services for young children need be qualified at this level: but most, both female and male workers, should be.

9. Services for young children and compulsory school: a strong and equal partnership

Services for young children and compulsory schools should work towards what OECD terms a "strong and equal partnership", being treated as equal parts of the education system. This partnership should be based on a shared understanding of the image of the child, of services for children and of education. Education, in this shared understanding, is a process of constructing knowledge, values and identity, concerned primarily with emancipation and the growth of healthy, competent and moral people. It should be organised not around academic subjects, but around areas that are important for individual flourishing, a democratic society and a sustainable environment: communication; culture; science and technology; health, the environment and sustainable development; democracy and citizenship; creativity and curiosity; and care.

Compulsory schooling has much to learn from services for young children, especially as envisioned here. Pedagogical 'meeting places' are needed where both services can dialogue and co-construct new values and practices that enable both to provide education in its broadest sense, recognizing that narrowly stated academic achievement is not the only or necessarily the main goal of education.

There are a number of conditions that will promote a 'strong and equal partnership', including a strong and self-confident early childhood sector. This is more likely to be achieved where children do not enter primary school until at least 6 years of age.

10. Cross-national partnership: learning with other countries

Europe has a rich heritage of innovative and democratic theory and practice in services for young children, continued today in local (and a few national) experiences, some of which are living examples of the principles we have set out here. At the same time, Europe is facing strong forces that put at risk all that is best in our heritage and current experience, replacing them with an impoverished and standardised alternative, an approach that is narrow and atomising, calculating and contractual, instrumental and technical. To contest this approach to services, and to confront it with an alternative European approach, it is important to expand and deepen partnerships across Europe, involving many participants and all levels.

We are not starting from nothing: **Children in Europe** is one of a number of partnerships and networks that already exist. We need to create more cross-national spaces, European places of encounter, where there can be dialogue and reflection and opportunities for border crossing to explore new perspectives, where practice (at all levels, including policy) can be made visible and discussed critically, and where we can learn with each other, co-constructing new knowledge. As part of this process, exchanges of workers between countries should also be further facilitated, both short-term and longer-term.

This Policy paper is intended to stimulate a democratic dialogue to support the creation of a European politics of childhood and services for young children.

Children in Europe would like to hear the views of individuals and organisations.

Bambini in Europa, Børn i Europa, Infância na Europa, Enfants d'Europe, Infância a Europa, Infancia en Europa, Kinder in Europa, Kinderen in Europa, Barn i Europa, Dzieci w Europie

A joint publication in eleven languages from a network of magazines in fourteen countries in Europe.

To purchase these in English, French and other available languages visit www.childrenineurope.org

Issue 13 - Multiple belongings: achieving equality of opportunity for all Europe



This issue explores the role of early childhood services and the first years of schooling in helping to combat inequality. With contributions from across eight countries the magazine demonstrates how services that are high quality, offer well resourced care and education, recognise diversity in curricula and have a professional workforce can promote equal opportunity for all young children regardless

of their ethnicity, religious and cultural beliefs, gender or whether they have a disability.

Issue 14 - Publication date: March 2008 Picture this: young children and the arts

The arts can transform and enhance the lives of children and contribute to lifelong creativity and wellbeing.

Visit

www.childrenineurope.org.uk

Une revue unique diffusée dans 13 pays européens et dans 11 langues par un réseau de magazines nationaux.

Pour les découvrir, visitez www.childrenineurope.org

N°13 - L'égalité des chances pour tous les enfants d'Europe



L'Année 2007, déclarée "L'Année européenne de l'égalité des chances pour tous", est capitale puisqu'elle témoigne de l'engagement de L'UE dans la promotion des valeurs d'égalité et de non-discrimination.

Ce n°13 aborde la contribution des droits de l'enfant et des services à la petite enfance dans la

promotion de l'égalité des chances, ainsi que des expériences nationales sur le travail entrepris pour affronter différentes formes d'inégalité et de discrimination...

N°14 - à paraître en avril 2008 Les jeunes enfants et l'art

L'art peut transformer et améliorer la vie des enfants tout en contribuant à leur créativité et à leur bien-être, pour leur vie entière.

visitez www.childrenineurope.org

Vers une approche européenne de l'accueil de la petite enfance :

Une politique proposée par *Enfants d'Europe*



De nos jours, le besoin de structures d'accueil des jeunes enfants et de leur famille est largement reconnu à travers l'Europe. Les institutions internationales (dont l'Union européenne), les différents niveaux de gouvernement, les partenaires sociaux, les ONG et de nombreux parents réclament ces services. Mais de quels services s'agit-il ? Sur quels principes et quelles valeurs ceux-ci devraient-ils s'appuyer ? Est-ce une matière purement locale ou nationale ou est-il nécessaire d'en faire plus au niveau de l'Union Européenne ? Et si tel est le cas, quelle action entreprendre ? Une approche européenne des services à la petite enfance est-elle nécessaire ? Ces questions seront abordées dans ce document.

Enfants d'Europe est un réseau de magazines nationaux qui se sont réunis afin de publier une revue unique diffusée dans 13 pays européens et dans 11 langues.

Enfants d'Europe s'intéresse aux services à la petite enfance et aux familles et est destiné à tous les particuliers et organisations concernés par ces services et par les questions relatives aux enfants. Les objectifs d'**Enfants d'Europe** incluent la création d'un forum (un « espace Européen ») permettant l'échange d'idées, de pratiques et d'informations et contribuant au développement de politiques et de pratiques aux niveaux nationaux, aussi bien qu'europeens.

Ce document a été préparé par le comité éditorial d'**Enfants d'Europe**. Il se propose de stimuler un dialogue démocratique sur les politiques européennes et le besoin d'une approche européenne de l'accueil de la petite enfance, et, par là, de soutenir la création d'une politique européenne de l'enfance.

Cette proposition a reçu le soutien des partenaires suivants

Bambini, Italie
Børn & Unge/BUPL, Danemark
Betrifft Kinder, Allemagne
Cadernos de Educação de Infância, Portugal
Children in Scotland, Ecosse et Irlande
Comenius Foundation for Child Development, Pologne
Grandir à Bruxelles, Belgique
Infancia et Infància, Espagne
Le Furet, France
Tidningen Förskolan, Suède
Unsere Kinder, Autriche

Les arguments en faveur d'une approche européenne de l'accueil de la petite enfance

1. L'Union européenne partage une responsabilité

Pour **Enfants d'Europe**, trois raisons la justifient. Tout d'abord, parce que tout comme les responsables locaux, régionaux et nationaux des gouvernements des pays membres, l'Union européenne a des responsabilités concernant l'accueil de la petite enfance et ceux qui en bénéficient. L'accueil de la petite enfance tient depuis plusieurs années une place importante dans la politique sociale et économique de l'UE, car c'est un moyen de réalisation des objectifs en matière de parité et d'emploi. L'UE s'est particulièrement concentrée sur les modes d'accueil pour les enfants dont les parents travaillent. Plus récemment, les gouvernements des Etats membres, réunis à Barcelone en 2002, se sont entendus sur un objectif concernant le nombre de places en milieu d'accueil : 33% pour les enfants âgés de 0 à 3 ans et 90% pour ceux de 3 à 6 ans. Mais ces objectifs quantitatifs n'étaient accompagnés d'aucune condition qualitative ; il reste donc aux Etats membres à poursuivre les objectifs de Barcelone, en accord avec leurs propres modèles nationaux.

Enfants d'Europe soutient que le but politique à long terme d'augmenter le nombre de places en milieux d'accueil rend l'UE responsable *de facto* des services à la petite enfance et des enfants qui en bénéficient. Or récemment, l'UE a endossé *de jure* cette responsabilité à travers l'adoption de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, le 7 décembre 2000 à Nice. L'article 24 de cette charte reconnaît que « dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

En juillet 2006, la Commission Européenne a publié une communication importante : *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant (COM (2006) 367 final)*. Cette communication propose « d'établir une stratégie détaillée de l'UE dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'enfant dans les politiques internes et externes de l'UE ». Elle affirme que le droit des enfants est « une priorité pour l'UE ». Cet engagement de réformer l'UE a été réaffirmé dans l'avant projet du Traité de Lisbonne, accepté par les dirigeants des Etats membres en Octobre 2007. 'La protection des droits de l'enfant' y est spécifiée comme un but de l'UE (CIG 14/17 ; Article 2 (3)).

Une autre politique de développement de l'UE devrait être mentionnée. En plus de la priorité à long terme accordée à l'accueil des jeunes enfants et à la reconnaissance de leurs droits, l'UE a également manifesté son intérêt pour les questions relatives à l'éducation des enfants en bas-âge. Dans une communication récemment publiée, *Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation (COM (2006) 481 final)*, la Commission Européenne conclut que « [de toutes les éducations], L'enseignement préprimaire affiche le rendement le plus élevé sur les plans des résultats obtenus et de l'adaptation sociale des enfants. ». Cette communication propose enfin : « Les Etats membres devraient investir davantage dans l'enseignement préprimaire. Celui-ci constitue en effet un moyen efficace de jeter des bases pour l'apprentissage ultérieur, la prévention des abandons scolaires, l'amélioration de l'équité des résultats et le relèvement des niveaux globaux de compétences ».

L'intérêt croissant que manifeste la politique européenne pour l'accueil des jeunes enfants requiert une approche qui va au-delà des objectifs de Barcelone. Ces objectifs quantitatifs doivent s'accompagner d'une déclaration claire des valeurs et des principes sur lesquels les services en question se baseraient, mentionnant explicitement l'intérêt supérieur de l'enfant et ses droits, et constituant une approche européenne de services à l'enfance. En outre, l'approche devrait aller au-delà des questions relatives à la garde des jeunes enfants en adoptant un concept inclusif de services multiples, ouverts à tous les enfants et à toutes les familles et qui concerneraient certainement l'accueil, mais s'occuperaient également de questions telles que l'éducation, le soutien à la parentalité, l'inclusion sociale et la pratique de la démocratie.

Les membres d' **Enfants d'Europe** se réjouissent de l'intérêt grandissant que manifeste l'UE envers les jeunes enfants et les services qui leur sont proposés. Ils espèrent que la prochaine étape de l'UE permettra de décloisonner les différents champs d'intervention, pour rapprocher les politiques liées aux droits de l'enfant, à l'éducation dès le plus jeune âge, à l'accueil et à l'égalité de genre.

2. Les enfants sont citoyens d'Europe

Le deuxième argument en faveur d'une approche européenne de l'accueil des jeunes enfants rejoint celui que nous venons de développer. Ce nouvel argument traite de l'équité. **Enfants d'Europe** pense que le fait même de chiffrer les objectifs (comme pour les objectifs de Barcelone), sans pour autant préciser davantage d'objectifs qualitatifs constitue non seulement un manquement de l'UE à ses responsabilités mais expose les enfants à des conditions inégales à travers l'Europe. On devrait s'attendre à ce que les enfants, en tant que citoyens d'Europe, bénéficient tous de droits et avantages égaux. Ces droits et avantages ne devraient pas dépendre du lieu de naissance.

3. La valeur ajoutée d'une approche européenne

Enfin, **Enfants d'Europe** pense que tous les Etats membres ont un intérêt mutuel à rechercher une approche européenne qui offrirait à tous l'opportunité de bénéficier de la richesse et de la multiplicité des traditions et des expériences rencontrées à travers l'Europe. La création d'une approche européenne apportera de nombreuses opportunités aux Etats membres pour apprendre les uns des autres, développer et exploiter un espace européen d'échange, de dialogue et de réflexion.

Qu'est-ce qu'une approche européenne ?

Quel est le sens qu'**Enfants d'Europe** donne à l'expression « approche européenne » ? En tant que membres d'**Enfants d'Europe**, nous proposons ci-dessous une définition provisoire d'une relation qui allierait cohérence et diversité. Cette relation prendrait en compte certains objectifs, droits et principes communs, tandis que demeurent des différences marquées entre les pays, et à l'intérieur même de ceux-ci. De nos jours, trouver un lien entre cohérence et diversité est essentiel au développement de toute politique, que ce soit à l'intérieur de l'UE ou à l'intérieur de beaucoup de ses Etats membres (en particulier ceux qui se sont dirigés vers des formes de gouvernement plus décentralisées). Qu'est-ce qui devrait être défini au niveau central afin d'assurer les droits communs à tous les citoyens ? Et quelle autonomie faut-il laisser aux autorités locales pour que les besoins et les souhaits particuliers des différentes communautés puissent se retrouver dans leurs politiques ?

Une approche européenne ne renvoie en aucun cas à un cahier des charges détaillé et global qui amènerait progressivement tous les Etats membres à un euro-système standardisé d'écoles maternelles ou de crèches. Elle ne renvoie pas non plus à une déclaration définitive. Selon **Enfants d'Europe**, il est impossible de concevoir qu'un jour la relation entre cohérence et diversité soit mise au point définitivement ; c'est pourquoi nous choisissons d'employer le terme de « définition provisoire [de cette] relation ». C'est une question éminemment politique, il est donc logique qu'elle soulève un débat constant, et qu'elle soit sujette au changement. Même lorsque le besoin de cohérence est reconnu, l'éventail d'interprétations possible reste large : c'est ce que l'on pourrait appeler la diversité dans la cohérence ! Par exemple, il serait possible de s'entendre sur le fait que l'accueil de la petite enfance puisse s'organiser autour d'un curriculum, mais la forme, la spécificité et la portée de celui-ci pourraient se trouver grandement modifiées d'un pays à l'autre – comme c'est le cas de nos jours.

Par conséquent, en choisissant de proposer une « approche européenne », **Enfants d'Europe** place sur le long terme l'accueil de la petite enfance au centre d'un débat à portée multiple, un débat au cours duquel les différences les plus marquées sont libres de s'exprimer. Nous sommes prêts à dialoguer avec ceux qui sont en désaccord avec le type de relation que nous venons de proposer.

Qu'entend-on par «structures d'accueil de la petite enfance » ?

Par cette expression **Enfants d'Europe** englobe un large panel de structures pour les enfants, de la naissance à l'âge obligatoire de scolarisation. Selon les Etats membres, cet âge varie de 5 à 7 ans mais il est plus généralement fixé à 6 ans. En Europe, les noms associés aux structures d'accueil des jeunes enfants peuvent être très différents. Dans chaque langue, chaque nom représente une somme particulière et riche de traditions, valeurs et connotations; par exemple : *école maternelle, scuola dell'infanzia, kindergarten, nursery, förskola, crèche collective, children's centre*. Si l'on prend n'importe lequel de ces noms nationaux pour représenter la totalité des services européens la diversité devient alors invisible, et les mal-entendus prolifèrent. C'est pourquoi nous nous sommes mis d'accord sur un terme assez neutre (« structure d'accueil de la petite enfance ») qui n'est associé à aucun pays ou tradition en particulier. Que couvre le terme « structure d'accueil de la petite enfance » ? En premier lieu, il désigne les structures destinées à des groupes d'enfants n'ayant pas atteint l'âge obligatoire de scolarisation. Ces structures, où exercent des salariés, sont mises en place par des organisations (soit par une municipalité, soit par une coopérative parentale, ou encore par une entreprise). Le terme comprend donc des services tels que les classes maternelles, les crèches, les kindergartens, les écoles non-obligatoires, les centres pour enfants et les lieux d'accueil familial (où les accueillantes travaillent souvent dans le cadre d'une plus grande structure, comme une municipalité, un bureau ou un réseau de services). Dans la plupart de ces structures, les enfants passent une grande partie de leur temps sans leurs parents, mais nous n'avons pas l'intention de laisser de côté celles dans lesquelles certains parents restent avec leurs enfants (par exemple, les *maisons vertes* en France, *spazio gioco* en Italie).

Les structures pour les enfants en âge d'être scolarisés ne sont pas traitées dans ce document. **Enfants d'Europe** a l'intention de considérer leur cas

prochainement. Mais nous accordons beaucoup d'importance aux liens qui existent entre les structures d'accueil de la petite enfance et le système scolaire obligatoire. Nous voulons surtout éviter que ce dernier prenne le dessus sur l'accueil des jeunes enfants, car c'est bien là le danger. Nous soutenons plutôt les idées avancées dans les rapports de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, (voir plus bas), où l'OCDE développe l'idée d'un « partenariat fort et équitable » dans lequel aucun des systèmes ne domine l'autre, mais où tous deux dialoguent et restent ouverts à de nouvelles idées.

S'appuyer sur le passé : les bases d'une approche européenne

Dans ce document, *Enfants d'Europe* s'engage pour une approche européenne et définit les dix principes qui pourraient former la base de cette approche. Ces principes n'ont pas été choisis arbitrairement. Ils ont été élaborés grâce à des travaux précédents menés par des experts, des politiciens et des législateurs.

La première pierre a été posée lors de l'adoption de la *Recommandation du Conseil concernant la garde des jeunes enfants* (92/241/EEC, approuvée le 31 mars 1992) par le Conseil des Ministres en mars 1992 dans le cadre du Troisième programme pour l'égalité des chances. Il s'agit d'une déclaration d'objectifs et de principes politiques communs, approuvée par l'ensemble des gouvernements des Etats membres de l'époque, dans le but de « permettre aux femmes et aux hommes de concilier leurs responsabilités professionnelles, familiales et éducatives découlant de la garde d'enfants. » (Article 1). Cette déclaration propose un ensemble de mesures concernant les structures d'accueil, les congés spéciaux, l'organisation du travail et les actions à entreprendre pour encourager les hommes à prendre plus de responsabilités vis-à-vis des enfants.

Tout comme les objectifs de Barcelone (qui ne font aucune référence à cette position antérieure), la *Recommandation du Conseil concernant la garde des jeunes enfants* a choisi d'adopter le terme réducteur de « service de garde d'enfants » qui reflète sa préoccupation initiale majeure pour l'emploi et la parité de genre (qui sont tout deux, nous tenons à le souligner, des objectifs importants). Par rapport aux objectifs de Barcelone, le point de vue adopté par la *Recommandation* est plus large et plus approfondi. Elle reconnaît d'ailleurs qu'« il est essentiel de promouvoir le bien-être des enfants et des familles en garantissant la satisfaction de leurs différents besoins ». La recommandation propose une gamme de principes qualitatifs qui devraient guider le développement des structures d'accueil : que ces services soient abordables à tous, que l'accès soit garanti, en zones urbaines et rurales, que l'accès des enfants ayant des besoins spécifiques soit assuré, combinant une sécurité psychologique et physique et une approche pédagogique, que les services, les parents et les communautés locales travaillent ensemble, que la diversité et la flexibilité soient assurées, que le choix laissé aux parents soit élargi et enfin que les différents services s'organisent entre eux de manière cohérente. Notons ici que diversité et cohérence sont juxtaposées alors que la recommandation ne définit pas leur inter-relation.

Cette recommandation a été suivie en 1996 par la publication des *Objectifs qualitatifs des services à la petite enfance* par le Réseau des modes de garde

d'enfants de la Commission Européenne. Ce réseau qui réunissait des experts issus de tous les pays membres de l'UE a été créé et soutenu par la Commission Européenne dans le cadre du programme pour l'égalité des chances. Il a produit un grand nombre d'études et de rapports entre 1986 et 1996. Sollicités par la Commission Européenne pour « d'établir des critères pour définir la qualité des modes de garde », les membres du réseau se sont donc appuyés sur les principes déterminés par la recommandation du Conseil, et ont mis en place 40 objectifs qu'ils jugeaient applicables par tous les Etats membres au bout d'une période de 10 ans. Atteindre ces objectifs signifierait un progrès dans l'exécution de la recommandation, bien que le document insistât sur le fait que les objectifs ne clôturaient pas le discours sur la qualité, à propos de laquelle « il ne peut y avoir de vision définitive et statique ». D'autre part, atteindre ces objectifs correspond à la mise en œuvre partielle et incomplète des principes de la recommandation, puisque la définition même des objectifs implique forcément un jugement de ce qui est faisable sur une période limitée. Ces objectifs sont organisés dans neuf catégories différentes : la politique, le financement, les niveaux et types de services, l'éducation, le taux d'encadrement des enfants, l'emploi et la formation des professionnels, l'environnement et la santé, les parents et la communauté, et enfin les résultats. Le document insiste sur le fait que les objectifs sont interdépendants et forment un tout, dans la mesure où « mentionner les uns sans les autres véhiculerait peu de sens et pourrait induire en erreur ».

Malgré le fait que les *Objectifs qualitatifs* n'aient jamais été adoptés par la Commission Européenne, ce document a été largement diffusé, cité et débattu. Dans ce domaine, il reste à ce jour un exemple unique de collaboration d'un groupe multinational ayant longuement discuté de la relation entre cohérence et diversité.

On a déjà cité des documents européens récents qui se réfèrent explicitement au besoin de l'EU de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant de manière prioritaire dans toutes les actions liées aux enfants, de promouvoir et de protéger les droits de l'enfant. Bien qu'aucun de ces deux documents ne fasse de référence explicite aux structures d'accueil des jeunes enfants, **Enfants d'Europe** pense qu'ils contribuent de manière importante à définir les fondements autour desquels une approche européenne devrait se construire. Ils reconnaissent en effet clairement qu'il est nécessaire de considérer les enfants comme des citoyens ayant des droits.

Enfants d'Europe s'est également servi de trois autres documents d'une importance majeure, même si ceux-ci ne proviennent pas des publications de l'UE. L'OCDE a entrepris l'étude transnationale la plus large et la plus systématique sur les services à la petite enfance. Cette étude couvre 20 des Etats membres de l'OCDE, dont certains ne font pas partie de l'Europe. Les deux rapports sur le thème de l'éducation et l'accueil de la petite enfance (*Petite enfance, Grands défis I et II* publiés en 2001 et en 2006,) n'incluent pas seulement des informations et analyses précieuses, mais aussi un certain nombre d'« éléments clés d'une politique réussie de l'AEJE » (*Accueil et Education du Jeune Enfant*). Parmi ces éléments clés se trouvent une approche systématique et intégrée de la politique, un partenariat fort et équitable entre les structures d'accueil de la petite enfance et le système éducatif, une approche universelle de l'accès aux structures, un investissement public substantiel dans les infrastructures et les services, une approche participative pour l'amélioration et l'assurance de la qualité, et enfin une formation et des conditions de travail appropriées pour tout le personnel.

Pour un nouveau système d'éducation public a été publié en 2005 par l'Associació de Mestres Rosa Sensat, une organisation Catalane respectée qui s'occupe de l'éducation et du développement professionnel des enseignants. Cette déclaration met en avant certains principes et accords importants à propos de la finalité et de la pratique des services, qui sont organisés en dix chapitres exposant une « nouvelle utopie de l'éducation ». Elle adopte également une perspective large et ne distingue pas les structures d'accueil des jeunes enfants des écoles pour enfants plus âgés. Elle donne par conséquent l'opportunité de réfléchir sur la relation entre ces secteurs.

Notre image de l'enfant

Enfants d'Europe propose d'établir des principes pour une approche européenne de l'accueil du jeune enfant ; ces principes s'inspirent de travaux européens antérieurs, comme nous l'avons souligné ci-dessus. Mais ces principes se sont aussi inspirés de nos réponses à la question fondamentale suivante : quelle image avons-nous de l'enfant ? Cette question est fondamentale car la discussion sur les structures d'accueil de la petite enfance doit d'abord s'interroger sur la notion même d'enfance. Cette interrogation montre que l'on reconnaît qu'il existe plusieurs images et façons d'appréhender l'enfance. Répondre à cette interrogation constitue un choix politique et éthique, choix qui est essentiel dans le domaine des politiques et des pratiques et qui établit des valeurs comme référence pour les principes qui suivent.

Notre image de l'enfant correspond à celle décrite par Loris Malaguzzi (une des principales figures dans le domaine de l'accueil du jeune enfant) lorsqu'il parle de la notion d'enfant « riche », désignant non pas un enfant matériellement riche, mais un enfant né avec un potentiel fort qui peut s'exprimer dans une centaine de langages différents ; un enfant actif pour apprendre, et qui, dès la naissance, cherche à comprendre le monde qui l'entoure ; un co-créateur de savoir, d'identité, de culture et de valeurs. Un enfant qui peut vivre, apprendre, écouter et communiquer mais qui reste toujours en relation avec les autres ; l'enfant entier, l'enfant avec un corps, un esprit, des émotions, de la créativité, de l'histoire et une identité sociale. Un être dont l'individualité et l'autonomie dépendent de l'interdépendance ; un être qui sollicite les liens qui lui sont nécessaires avec d'autres individus, enfants comme adultes ; et enfin un citoyen à part entière dont la place est ancrée dans la société et qui possède des droits que la société se doit de respecter et de soutenir.

Nous pensons que l'enfant occupe une place importante, tant dans la sphère publique de la société que dans la sphère privée de la famille. La famille joue un rôle essentiel dans le développement et le bien-être de l'enfant, dans le sentiment d'être aimé, d'avoir une valeur et d'être important et dans la construction de son identité, de sa culture et de son système de valeurs. Elle est un lieu de diversité ; une diversité qui doit être respectée en tant qu'élément fondamental de la société européenne. Mais comme l'enfant, la famille ne peut exister dans l'isolement : elle fait partie de la société et est en relation constante avec celle-ci. La famille a un rôle éducatif important, mais celui-ci ne peut échapper à l'influence de forces plus vastes : le soutien et le respect apporté par la société ; les demandes du monde du travail et d'un capitalisme de plus en plus compétitif ; l'influence toujours plus présente des médias et des technologies d'information, etc. En résumé, même si la famille fournit à l'enfance une sphère privée, cette sphère est forcément insérée à la sphère publique. Elle n'est ni la première source d'éducation, ni la dernière, mais elle fait partie d'un réseau complexe de relations éducatives dans lesquelles l'enfant évolue.

Cet enfant exige et mérite un accueil dont l'approche soit globale, qui adopte le principe de non séparabilité entre soin et éducation, raison et émotion, corps et esprit. Un accueil qui possède des possibilités infinies : culturelles, linguistiques, sociales, esthétiques, éthiques, politiques et économiques et qui soit un lieu de rencontre pour les enfants et les adultes, tant au sens physique du terme qu'au sens social, culturel et politique. Ce service est envisagé comme une institution publique ; un forum et un espace pour les enfants ; un lieu de rencontre et d'échange où enfants et adultes peuvent se rencontrer et s'engager, où ils peuvent dialoguer, s'écouter et discuter pour se comprendre. C'est un lieu de praxis éthique et politique, un espace de recherche et de créativité, de coexistence et de plaisir, de pensée critique et d'émancipation. C'est un lieu qui favorise la formation de l'individualité et de l'autonomie, mais aussi le renforcement de l'interdépendance et de la solidarité, sans lesquelles individualité et autonomie ne peuvent exister. Ce service n'est pas un substitut à la famille, mais un complément, un support, offrant aux enfants et parents des opportunités supplémentaires. Enfin, il ne faut surtout pas oublier que cet accueil est un droit dont tous les citoyens doivent bénéficier dès la naissance.

Proposition pour une approche européenne des structures d'accueil de la petite enfance

Maintenant que nous avons défini ce système de valeurs qui découle de l'image que nous avons de l'enfant, les membres de **Enfants d'Europe**, proposons dix principes fondateurs d'une approche européenne aux structures d'accueil de la petite enfance. Nous proposons ces principes dans un esprit d'ouverture, et aspirons à un dialogue démocratique mais avec une intention très claire de rechercher un terrain d'entente qui assure à tous les jeunes enfants d'Europe des droits communs en matière de services, une tâche urgente étant donné le nombre croissant d'enfants qui bénéficient de ces services. De même, nous reconnaissons que les structures d'accueil considérées ici représentent seulement une partie d'un réseau de services et de politiques qui sont nécessaires pour assurer une 'bonne' enfance, pour soutenir la parentalité ainsi que pour réduire l'inégalité, l'exclusion et l'injustice.

Ces principes doivent être considérés comme des objectifs qu'il faut s'efforcer d'atteindre. Dans de nombreux cas, la mise en place de ces principes devra être progressive plutôt qu'immédiate. Leur période d'implantation doit être soumise au débat. **Enfants d'Europe** considère que ces principes devraient et pourraient être mis en pratique d'ici 2020, endéans une période de 12 ans. Finalement, tout comme les précédents objectifs de qualité, ces principes sont interdépendants et forment un tout : chacun d'entre eux devrait être adopté, et pas seulement une sélection de ceux-ci.

Principes

1. L'accès : un droit pour tous les enfants

L'accès est un droit pour tous les enfants. Tous devraient avoir le droit à une place dans les structures d'accueil de la petite enfance sans aucune distinction. Cette place ne devrait dépendre ni d'un handicap ou d'autres besoins particuliers, ni de l'endroit où ils vivent, ni des revenus familiaux, ni du fait que leurs parents aient une activité professionnelle ou non, etc. Ce droit des enfants ne représente en aucun cas une alternative aux congés de maternité ou aux

congés parentaux (qui sont déjà un droit pour tous les parents européens). En effet, tous ces droits sont nécessaires et précieux, pour les enfants comme pour les parents.

2. Le financement : un accueil gratuit pour tous

Parce que les structures d'accueil de la petite enfance sont un droit et une responsabilité publique, ils devraient être gratuits. Le principe de gratuité est déjà mis en oeuvre dans de nombreux Etats membres pour les structures accueillant les enfants de 3 à 6 ans ; cela devrait être étendu aux structures accueillant des enfants de moins de trois ans. Leur financement devrait provenir des impôts et s'appliquer à tous les services, publics et privés, qui rencontrent les principes énoncés ici. Dans *Petite enfance, grands défis II*, l'OCDE en arrive à démontrer que le financement direct de ces structures est plus profitable qu'un financement indirect à travers des subventions versées aux parents.

3. L'approche pédagogique : une approche globale et à buts multiples

Il faudrait considérer ces structures d'accueil comme des institutions publiques, comme des lieux de rencontres où des relations entre enfants et adultes peuvent se nouer. Ceux-ci devraient adopter une approche globale et multiple des enfants qui reconnaisse la multitude de possibilités que ces lieux peuvent offrir, tout comme la diversité qui existe chez les enfants et les familles. Ils devraient fournir un accueil sûr et sécurisant, et de fait, prendre soin des enfants selon une éthique qui se retrouverait dans toutes leurs activités et relations. Mais la mise en place de ces structures devrait être envisagée dans un contexte plus large comme une partie intégrante et inséparable de l'éducation des enfants. L'enjeu est important, car il reconnaît l'importance de l'espace et du jeu dans la vie des enfants et il inclut l'apprentissage, les relations sociales, l'éthique et l'esthétique, le bien-être physique et émotionnel, « l'éducation au sens le plus large ». Ces structures ne doivent pas seulement être ouvertes à des objectifs et des rôles nouveaux, mais aussi à des effets qui n'auront pas été anticipés d'avance. Les résultats obtenus comptent, mais pas seulement ceux qui ont été prédéfinis. La question qu'il faut poser à propos de tout service n'est pas « les objectifs a, b et c ont-ils été atteints ? » mais bien « qu'est-ce qui a été atteint ? ».

4. La participation : une valeur essentielle

Les structures d'accueil devraient considérer la participation comme une valeur essentielle, dans la mesure où elle contribue à l'expression de la démocratie et à la lutte contre l'exclusion sociale. La participation présuppose un travail pédagogique qui soutienne le développement et l'éducation de chaque enfant. Elle implique l'investissement actif de la communauté entière, c'est-à-dire de tous les jeunes enfants et des adultes, les parents, toutes les catégories de professionnels travaillant dans ces services, et les autres citoyens. Elle permet à tous ces groupes de contribuer à l'élaboration d'un projet commun, et à chaque aspect de la vie dans la structure, que ce soit la gestion, les décisions ou l'évaluation .

5. La cohérence : un cadre pour soutenir une approche commune

Toutes les structures d'accueil de la petite enfance devraient être régies par un cadre politique unique et cohérent qui assurerait une approche commune, et des conditions identiques dans tous les secteurs clés où la cohérence est une valeur essentielle. Les secteurs clés sont les suivants : l'accès, l'accessibilité

financière, l'approche pédagogique, le cadre curriculaire, la participation, l'évaluation, les standards minimums liés à l'environnement et à l'emploi (qui incluent la qualification et les conditions de travail des professionnels, ainsi que des infrastructures favorables). Construire et appliquer ce cadre politique unique et cohérent pour les services d'accueil des jeunes enfants (de la naissance à l'âge de scolarisation obligatoire) serait facilité par l'existence d'un seul ministère responsable de tous les services à tous les niveaux de pouvoir.

6. Choix et diversité : les conditions de la démocratie

Toutes les structures devraient reconnaître, respecter, et valoriser de manière positive la diversité sous toutes ses formes, en tant que valeur et élément fondamentaux de la culture européenne. Ils devraient soutenir la diversité de langage, d'ethnie, la religion, le genre, l'orientation sexuelle et le handicap, ainsi que combattre les stéréotypes et la discrimination. Une telle position devrait se refléter à travers l'ouverture d'esprit que les structures devraient manifester aux enfants et aux familles à travers leurs pratiques, et la composition de leurs équipes. Cette composition devrait inclure au moins 40% d'hommes employés à long terme, 20% à l'horizon 2020, et devrait refléter la diversité des communautés locales. On devrait soutenir et encourager les structures à explorer des paradigmes, théories et pratiques différents dans le but de questionner les discours dominants et créer de nouvelles façons de penser et de travailler. Par conséquent, les lieux d'accueil devraient être des espaces où la diversité ne serait pas seulement reproduite mais activement créée, fruit de l'élaboration collective de nouvelles connaissances, valeurs et identités par tous les participants, enfants et adultes.

La reconnaissance, le respect, la valorisation de la diversité -des gens, des pratiques et des perspectives- et du choix compris comme un processus de prise de décision participatif et inclusif (*l'exercice démocratique du choix*) représentent des conditions nécessaires à la démocratie dans les services à l'enfance, autre valeur essentielle qui devrait cimenter tous les aspects de ces structures.

A ce titre, les parents et les enfants devraient pouvoir choisir le mode d'accueil qu'ils souhaitent. Cependant, *l'exercice individuel de ce choix* ne représente qu'un aspect du choix démocratique ; il n'est donc qu'une valeur parmi tant d'autres. Il ne faudrait pas le rendre prioritaire par rapport à d'autres valeurs.

7. L'évaluation participative, démocratique et transparente

L'évaluation devrait être un procédé participatif et démocratique à long terme. Elle devrait être ouverte à tous les citoyens, enfants comme adultes, et être en mesure de proposer à tous l'opportunité de discuter de choses réelles et concrètes. Elle devrait permettre aux citoyens de prendre ensemble la responsabilité de formuler des avis et des évaluations, plutôt que de se laisser guider par une objectivité scientifique présumée, délivrée par des experts et des évaluateurs. Un tel procédé d'évaluation requiert la mise en pratique de méthodes comme la documentation pédagogique qui rend la pratique visible, transparente, et sujette à la réflexion, au dialogue, à l'interprétation et au jugements de valeur. Cette documentation pédagogique peut ouvrir la voie à l'obtention de résultats inattendus.

8. La valorisation du travail avec les enfants de 0 à 6 ans: une profession en parité avec les enseignants du système scolaire

L'image que nous avons des structures d'accueil de la petite enfance et les principes que nous avons définis plus tôt impliquent que les professionnels possèdent les qualifications pédagogiques requises pour travailler avec les enfants de 0 à 6 ans, et qu'ils soient également qualifiés pour travailler avec leurs familles et avec la communauté au sens large. C'est un travail important, complexe et exigeant. La profession peut prendre une variété de formes différentes : le ou la professionnelle peut par exemple être un pédagogue, un enseignant, un 'pedagogista' ; dans certains pays il y aura une différence et une certaine distinction entre les professionnels qui s'occupent des enfants de 0 à 6 ans, alors que dans d'autres pays le travail avec les enfants nécessitera une spécialisation. Mais quelle que soit la formulation, tous ces professionnels doivent avoir certaines compétences communes : ils doivent penser de manière critique, émettre des jugements contextualisés, travailler avec les individus comme avec les groupes, et travailler de manière interdisciplinaire ; ils doivent savoir écouter, communiquer et travailler de manière démocratique. De plus, ils doivent être mis sur un pied d'égalité avec les enseignants du système scolaire obligatoire, en ce qui concerne leur formation continue, leurs niveaux de qualification initiale, leurs salaires et leurs conditions de travail. Il existe différents points de vue sur la proportion de professionnels qui devrait être qualifiés à ce haut niveau de professionnalisation : de notre point de vue (suivant les "Objectifs de qualité"), au moins 60% d'entre eux devraient l'être, et ceci de manière égale entre les salariés femmes et hommes.

9. Un partenariat fort et équitable entre les structures d'accueil de la petite enfance et le système scolaire obligatoire

Les structures et le système scolaire obligatoire devraient tendre vers ce que l'OCDE appelle un « partenariat fort et équitable » l'étant traités d'égal à égal au sein du système éducatif. Ce partenariat devrait reposer sur une conception partagée de l'image de l'enfant, de l'éducation et des structures d'accueil. Dans cette approche partagée, l'éducation représente un processus de construction de savoirs, de valeurs et d'identité principalement appliquée en vue de l'émancipation et de la construction personnelle d'individus moraux, compétents et sains. L'éducation ne doit pas s'organiser autour de matières académiques mais selon des domaines importants pour l'épanouissement personnel, pour une société démocratique et un environnement durable: la communication, la culture, les sciences et la technologie, la santé, l'environnement et le développement durable, la démocratie et la citoyenneté, la créativité et la curiosité et, enfin, le soin et l'accueil.

Le système scolaire obligatoire a beaucoup à apprendre des structures d'accueil des jeunes enfants, surtout lorsqu'elles sont envisagées comme ici. Il est nécessaire de mettre en place des « espaces de réunion » pédagogique dans lesquels ces deux types de services puissent dialoguer, et établir ensemble de nouvelles pratiques et valeurs qui leur permettent à tous deux de fournir une éducation au sens large, tout en reconnaissant que la réussite scolaire au sens strict n'est pas l'objectif unique ou nécessairement l'objectif principal de l'éducation.

Un certain nombre de conditions rendront possible ce « partenariat fort et égal ». Parmi elles se trouve la mise en place d'un secteur de la petite enfance qui soit fort et confiant. Cela a plus de chance d'arriver là où les enfants ne commencent pas l'école primaire avant l'âge de six ans.

10. Le partenariat transnational : apprendre les uns des autres

L'Europe possède un héritage riche en théories et pratiques innovantes et démocratiques pour les services destinés aux jeunes enfants. De nos jours, cet héritage perdure dans des expériences locales (et quelques fois nationales) dont certaines sont des exemples vivants des principes que nous avons définis plus haut. Cependant, actuellement, l'Europe est confrontée à des influences très fortes qui mettent en péril le meilleur de notre héritage et de nos expériences et le remplacent par une alternative standardisée et appauvrissante, par une logique étroite et destructrice, calculatrice et contractuelle, instrumentale et technique. Pour contester cette approche néo-libérale des structures d'accueil des jeunes enfants, et pour la confronter avec l'alternative d'une approche européenne, il est capital qu'à travers l'Europe, on développe et approfondisse des partenariats avec de nombreux participants, à tous les niveaux.

Nous ne partons pas de rien : **Enfants d'Europe** est un des nombreux partenariats qui existent déjà. Nous avons besoin de créer plus d'espaces transnationaux et plus d'espaces européens de rencontre, où il serait possible de dialoguer, de réfléchir et de créer des opportunités afin de transcender les frontières et d'explorer de nouvelles perspectives ; où il serait possible de rendre les pratiques visibles (à tous niveaux, politiques y compris), de discuter de ces pratiques de manière critique et où il serait possible d'apprendre et de construire ensemble un nouveau savoir. Dans cette optique, à court et à plus long terme, il faudrait aussi promouvoir d'avantage les échanges entre professionnels des différents pays.

Ce document est destiné à susciter un dialogue démocratique afin de construire une politique européenne de la petite enfance et des services à la petite enfance. **Enfants d'Europe** souhaite entendre les points de vue individuels ainsi que ceux des organisations.