Planification de la croissance:
Expansion des services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada

Pleins feux sur la scène internationale :

Besoins de politiques, d'objectifs et de mécanismes ambitieux pour atteindre l'accès universel

Reconnaissance du teritoire

Le bureau central d'Un enfant Une place est situé sur le territoire non cédé de la nation anichinabée algonquine, mais notre organisme est actif sur des territoires cédés, non cédés et revendiqués dans toute l'île de la Tortue. En tant qu'organisme national de défense des services de garde, Un enfant Une place respecte et affirme les droits inhérents issus des traités de tous les peuples autochtones sur les terres et les eaux avec qui nous nous efforçons de travailler en solidarité. Un enfant Une place adhère aux 94 appels à l'action de la Commission de vérité et de réconciliation afin de redresser le legs des pensionnats autochtones et de progresser sur la voie de la réconciliation au Canada. Nous soulignons en particulier l'appel no 12 qui demande à tous les gouvernements d'élaborer des programmes d'éducation de la petite enfance adaptés à la culture des familles autochtones. .

À propos de ce rapport

Le présent rapport est produit dans le cadre d'un projet plus vaste financé en partie par le gouvernement du Canada par le biais du Programme Apprentissage et la garde des jeunes enfants – Recherche et Données et intitulé « Planification de la croissance : expansion des services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada (2023-2026).

Équipe de recherche

Jane Beach, chercheuse principale, consultante indépendante
Morna Ballantyne, directrice générale
Elizabeth Adamson, coordonnatrice, recherche et politiques

Droits d'auteur © 2025 - Un enfant Une place. Tous droits réservés.

Table des Matières

Introduction....4

À propos de ce rapport 5

Aperçu des pays....6

Suède 6

Norvège 7

L'Allemagne 7

Portugal....7

Résumé des objectifs et des politiques pour l'expansion des services de garde....8

Mises en garde et considérations pour le Canada....10

Sources....11

Remerciements 12

Introduction

Le Canada a semé les graines d'un système universel efficace. Dans la foulée des ententes du Programme pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (PPAGJE) conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux en 2021 s'est amorcée au Canada l'expansion d'un système de services de garde universellement accessibles financés par des fonds publics. Ces ententes ont marqué une première reconnaissance politique officielle au Canada de la valeur sociétale de bâtir un système robuste de services de garde à l'enfance – bénéfique pour les enfants, les familles et la société.

Qui plus est, en février 2024, l'engagement fédéral à l'égard des services de garde à l'enfance a été enchâssé par l'adoption de la Loi relative à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada.

La nouvelle *Loi* institue l'engagement du gouvernement fédéral à transférer à long terme du financement aux provinces, aux territoires et aux peuples autochtones destiné à la création et au maintien d'un système de services éducatifs et de garde à l'enfance principalement sans but lucratif, communautaires et publics. [1]

Les ententes du PPAGJE ont fixé la cible ambitieuse de créer environ 278 000 nouvelles places en services de garde (incluant au Québec) d'ici mars 2026. Ce qui représente une augmentation de 47 % du nombre de places au pays. Les objectifs varient considérablement par région, de 10 % d'augmentation à l'Île-du-Prince-Édouard et au Yukon à 200 % en Saskatchewan.[2] Il faudra des investissements soutenus et des politiques et mécanismes bien conçus pour atteindre les objectifs du PPAGJE.

1 Par « services de garde publics », on entend des services fournis par des entités publiques, incluant les municipalités, les conseils scolaires et les instances de gouvernance autochtones. Les services de garde sans but lucratif et à but lucratif peuvent néanmoins recevoir du financement public, mais ils ne sont pas publics et ne sont pas exploités par une entité publique.

2 Ces pourcentages sont fondés sur les calculs de l'auteur utilisant les chiffres du tableau 10 du Rapport sur les SEGE au Canada, 2023 du CRRU et les nouvelles places convenues dans les ententes fédérales, provinciales et territoriales (voir le tableau 3 du rapport du CRRU: Sommaire des ententes sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants au Canada et des plans d'action).

À propos de ce rapport

Ce rapport « Pleins feux » à l'échelle internationale s'inscrit dans un vaste projet financé en partie par le Programme Apprentissage et la garde des jeunes enfants – Recherche et Données du gouvernement du Canada intitulé Planification de la croissance : expansion des services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada (2023-2026). Ses objectifs sont les suivants :

- Recenser les obstacles et les leviers qui ont une incidence sur la capacité des organismes publics et sans but lucratif (SBL) d'étendre les réseaux de services de garde agréés au pays.
- Engager le milieu des services de garde SBL, ses alliés et les acteurs publics dans une réflexion innovante pour renforcer les capacités du secteur et rendre plus accessibles et abordables les services de garde de qualité élevée.
- Répertorier, décrire et évaluer les pratiques et les politiques publiques novatrices qui soutiennent l'expansion des réseaux de services de garde SBL et publics.
- Sensibiliser la population aux enjeux et favoriser le transfert de connaissances sur les mécanismes efficaces et les pratiques novatrices pour soutenir le développement de services de garde SBL et publics de qualité élevée, abordables et accessibles.

Le présent rapport met en relief quelques-uns des principaux objectifs et mécanismes utilisés par d'autres pays pour atteindre et promouvoir leur objectif d'accès universel aux services de garde à l'enfance. Il porte sur deux pays qui ont réalisé cet objectif (Suède et Norvège) et deux qui continuent de modifier leur système existant pour l'atteindre (Portugal et Allemagne). En conclusion, le rapport présente de brèves réflexions et considérations pour le Canada. On y voit que les systèmes les plus encensés dans les pays nordiques ont consenti pendant de nombreuses décennies des investissements soutenus et ont adopté de nombreuses politiques visant l'expansion principalement des services de garde publics et sans but lucratif (SBL).

Aperçu des pays

Suède

La Suède est largement reconnue comme référence absolue en matière de services de garde à l'enfance – des services caractérisés par des tarifs peu élevés, une grande qualité et l'accès universel. Pour y arriver, le gouvernement suédois a dû investir de façon soutenue pendant deux décennies et planifier stratégiquement pour atteindre ces objectifs. L'accès universel aux services de garde a été amorcé en 1975 avec l'adoption de la Loi sur la garde d'enfants qui a inscrit les services de garde à l'ordre du jour national. La Loi accordait aux enfants âgés de cinq et six ans le droit à 525 heures de services d'éducation préscolaire par année. En 1976, 35,2 % des enfants âgés de zéro à six ans avaient une place dans le réseau (Korpi, 2007; Garvis & Lunneblad, 2018). En 1991, le droit prescrit dans la loi pour les enfants âgés de cinq et six ans fut étendu aux enfants âgés de 18 mois et plus.

Dans la première moitié des années 1990, le nombre d'enfants fréquentant un service de garde est passé de 571 000 à 753 000, pour une croissance du nombre de places d'environ 31 % sur 5 ans.

Les pourcentages d'inscription/fréquentation selon l'âge des enfants et dans les diverses municipalités variaient grandement. Pour les enfants âgés d'un an, les inscriptions ont augmenté de 35 % à 50 % de 1990 à 2017; pour les enfants âgés de deux ans, elles sont passées de 56 % à 91 % et pour les enfants âgés de trois à cinq ans, elles ont augmenté de 66 % à 96 % au cours de la même période (Trætteberg et al., 2023a, Figure 3.4).

Dans la foulée d'investissements continus et de l'adoption de politiques et de mécanismes bien conçus, l'accès universel a été atteint dans les années 2000.

Norvège

L'expansion des services de garde en Norvège s'est amorcée dans les années 1970, résultat de périodes d'investissement et de croissance stratégiques. La première période de croissance stratégique a débuté avec la publication d'un « livre blanc » en 1987-1988 qui fixait l'objectif de réaliser l'accès universel avant l'an 2000.

Même si cet objectif ne fut pas pleinement atteint en 2000 et qu'en grande partie les inscriptions étaient à temps partiel, durant cette période les inscriptions ont augmenté approximativement de 66 % en 1990 à 90 % en 2000. Une partie de la hausse s'explique par le transfert des enfants âgés de six ans du système de services de garde au système scolaire (Beach, 2022).

L'expansion s'est poursuivie de 2000 à 2020 avec l'institution du droit légal à une place en services de garde en 2009 et suivant l'augmentation des inscriptions et de la fréquentation à temps plein. Le pourcentage d'enfants âgés de trois à cinq ans fréquentant un service de garde a augmenté approximativement de 52 % en 1990 à 76 % en 2000 et à 98 % en 2020 (Trætteberg et al., 2023a, Figure 3.5)

L'Allemagne

L'Allemagne a enchâssé dans une loi le droit aux services de garde pour les enfants âgés de trois ans jusqu'à l'âge scolaire en 1996 et a étendu ce droit aux enfants âgés de zéro à trois ans en 2008. Ce droit prescrit par la loi fut assorti de trois programmes d'investissement majeurs de 2008 à 2017 (Federal Ministry for Family Affairs, Women and Youth, 2023). Ces trois programmes d'investissement ont totalisé 3,3 milliards € et ont débouché sur la création de 450 000 places additionnelles en services de garde.

De 2006 à 2015, le pourcentage d'enfants âgés d'un et de deux ans en services de garde a augmenté de 29,4 % à 48,5 % (Corti et al., 2022). Plus récemment, en 2018 et en 2022, l'Allemagne a procédé à deux investissements considérables en services de garde. Ces 4e et 5e investissements pris ensemble visent à créer quelque 190 000 places. Le gouvernement continue d'injecter des fonds et d'adapter ses politiques pour soutenir l'expansion. À Berlin, un des plus grands Länder (État fédéral), les investissements depuis 2012 ont entraîné la création de 57 900 places additionnelles, soit l'équivalent d'une hausse de 46 % du nombre de places de 2012 à 2023 (Senate Administration for Education, Youth and Family, 2022).

Portugal

Depuis 2021, le Portugal a augmenté de façon significative le financement public pour accroître l'accès aux services de garde pour les enfants âgés de moins de trois ans (Eurydice, 2024). En vertu du plan « Nouvelle génération de services sociaux et d'installations », des sommes ont été allouées pour la création de 11 000 nouvelles places en services de garde, soit l'équivalent d'une augmentation approximative de 9 % de 2020 à 2022. Une analyse indépendante a révélé qu'il faudrait 19 118 nouvelles places pour atteindre l'objectif de couverture de 60 % dans l'ensemble des régions du pays (Corti, 2022). Le gouvernement continue d'investir et il élabore des approches novatrices pour atteindre son objectif d'accès universel aux services de garde (Eurydice, 2024).

Résumé des objectifs et des politiques pour l'expansion des services de garde

	Places et couverture	**Calendrier pour atteindre l'objectif**	**Principales politiques pour l'expansion**	**Droit prescrit par la loi**
Suède	Accès universel (15 heures par semaine) **Couverture** 1990. Enfants âgés de 1 an - 35 % Enfants âgés de 2 ans - 91 % Enfants âgés de 3 à 5 ans - 66 % 2017. Enfants âgés de 1 an - 50 % Enfants âgés de 2 ans - 91 % Enfants âgés de 3 à 6 ans - 96 %	30 ans Vers 1990 à 2020	• Subventions gouvernementales pour le rendement (pas de plafond). • Responsabilité municipale. • 1991 - les formules de financement sont remplacées par une subvention forfaitaire municipale.	Oui Institué en 1975 pour les enfants âgés de 5 et 6 ans et étendu aux enfants âgés de 18 mois en 1991
Norvège	Accès universel **Couverture** 2000. Enfants âgés de 1 à 2 ans - 37 % Enfants âgés de 3 à 5 ans - 78 % 2020. Enfants âgés de 1 an - 70 % Enfants âgés de 2 ans - 90 % Enfants âgés de 3 à 5 ans - 95 % **Inscriptions** 1980 - 78 000 1999 - 193 000	20 ans 2000 - 2020	• Subventions nationales. • Responsabilité municipale. • Subventions d'immobilisation accordées aux propriétaires pour bâtir de nouveaux centres d'éducation à la petite enfance. • Le transfert des enfants âgés de 6 ans au système scolaire a libéré des places pour les enfants âgés de moins de trois ans.	Oui Enchâsser dans une loi en 2009

Suite

	Places et couverture	Calendrier pour atteindre l'objectif	Principales politiques pour l'expansion	Droit prescrit par la loi
Allemagne	**Objectif** Créer 90 000 nouvelles places. Équivalent d'une augmentation de 13 %.	5 ans 2020-2025	• Financement fédéral versé aux gouvernements régionaux (Lander). • Bureaux locaux de services à l'enfance et à la jeunesse chargés de planifier l'expansion. • Subventions d'immobilisation couvrant jusqu'à 90 % des coûts admissibles (c.-à-d. Berlin).	Oui Enchâssé dans une loi en 2008
Portugal	**Objectif** 11 000 nouvelles places annoncées en 2020. Équivalent d'une augmentation de 9 %. Plus 12 000 places additionnelles annoncées en 2023.	Non fixé	• Fonds fédéraux versés directement aux fournisseurs de services de garde. • Ententes de coopération conclues entre le ministère et IPSS (organismes à but non lucratif).	Oui Commencé en 2022-2023 avec les enfants nés après 2021

Mises en garde et considérations pour le Canada

L'expansion des services de garde se mesure différemment selon les pays et les administrations - certains mesurent les places, d'autres les inscriptions et d'aucuns, les taux de couverture; certains ne mesurent que les places occupées à temps plein et d'autres tiennent compte des inscriptions à temps partiel. En raison de ces variations et nuances, il est difficile de faire des comparaisons directes entre pays. Néanmoins, les expériences de la Suède, de la Norvège, de l'Allemagne et du Portugal donnent des leçons utiles au Canada au moment où il entreprend d'étendre son système de services éducatifs et de garde à l'enfance.

1. **Droit prescrit par la loi :** Enchâsser dans une loi l'accès aux services de garde permet d'assurer l'engagement et la stabilité à long terme.
2. **Investissement soutenu :** Pour réaliser l'accès universel, il faut des décennies d'investissements dédiés et d'allocations stratégiques.
3. **Responsabilité locale :** Une responsabilité à l'échelle municipale, combinée au financement fédéral, garantit des solutions adaptées qui répondent aux besoins régionaux.
4. **Risques associés au but lucratif :** L'expérience des pays nordiques nous donne notamment une leçon importante relativement aux circonstances et aux conséquences de l'expansion des services de garde à but lucratif. En Suède, la présence de fournisseurs de services de garde à but lucratif s'avère modeste, car la pleine couverture a été atteinte avant la mise en œuvre des bons de paiement. Le secteur était déjà saturé lorsque les fournisseurs à but lucratif ont eu accès au marché en 2008. Par contre, en Norvège, les fournisseurs à but lucratif ont eu accès au marché en 2003 alors que le secteur était encore en expansion (Trætteberg HS, Sivesind KH, Paananen M, Hrafnsdóttir S, 2023).

Dans l'ensemble, le Canada peut tirer d'importantes leçons de ces tendances et caractéristiques générales. Dans tous ces pays, les gouvernements fédéraux ont investi des sommes inégalées, ils ont promulgué des lois pour enchâsser le droit aux services éducatifs et de garde à l'enfance et ils ont élaboré pour tous les ordres de gouvernement des politiques et des mécanismes de planification et de reddition de comptes.

Sources

Beach, Jane (2022). More than spaces: Creating universal child care in Norway. Childcare Resource and Research Unit: Toronto.

Corti F, Morabito C, Ruiz T, Luongo P. (2022). The role of the Recovery and Resilience Facility in strengthening childcare policies, Foundation of European Progressive Studies. Policy Report, p9.

Childcare Resource and Research Unit (2024). Early childhood education and care in Canada 2023, Table 10. Childcare Resource and Research Unit: Toronto.

Childcare Resource and Research Unit (2023). A summary of the Canada-wide early learning and child care agreements and action plans, Table 3, Childcare Resource and Research Unit: Toronto.

Eurydice (2024). Early childhood and school education, Portugal. (Accessed 10 February 2025)

Federal Ministry for Family Affairs, Women and Youth (2023). National Action Plan: New opportunities for children in Germany.

Garvis, S., & Lunneblad, J. (2018). Inequalities in access to early childhood education and care in Sweden. The Equal Access Study, 30-34.

Korpi, B. M. (2007). The politics of pre-school: Intentions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school. Ministry of Education and Research.

Senate Administration for Education, Youth and Family (Berlin) (2022). 'New daycare places for Berlin'

Trætteberg HS, Sivesind KH, Paananen M, Hrafnsdóttir S. (2023). Privatization of Early childhood education and care in Nordic countries, Springer Nature: Switzerland.

Trætteberg HS, Sivesind KH, Paananen M, Hrafnsdóttir S (2023b). Quasi-Market Regulation in Early Childhood Education and Care: Does a Nordic Welfare Dimension Prevail? Nordic Studies in Education.

Remerciements

Financé en partie par le gouvernement du Canada par le biais du Programme Apprentissage et la garde des jeunes enfants - Recherche et Données

Canada

Les opinions et interprétations exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Emploi et Développement social Canada.