



Association des Garderies non Subventionnées en installation

MÉMOIRE PRSENT    LA COMMISSION DES CITOYENS

Dans le cadre des consultations sur le projet de loi 95, Loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis

Pour une équité réelle :

<<Une place à contribution réduite pour chaque enfant du Québec.>>

Avril 2025

Table des matières

1. Introduction	3
2. Contexte et constats sur le terrain	5
3. Projet de loi 95 avant et après	7
4. Désavantage concurrentiel aggravé pour les GNS	9
5. Les conséquences de la lenteur de la conversion des GNS	9
6. La baisse de l'offre de places subventionnées réelle pour les familles.....	10
7. Les recommandations de l'AGNSI	11
8. Conclusion	13

1. Introduction

Depuis plus d'une décennie, les garderies non subventionnées en installation (GNS) jouent un rôle central dans le réseau de services de garde au Québec. Pourtant, le projet de loi 95, bien qu'ambitieux sur le plan de l'équité, il n'inclut pas les garderies non subventionnées.

Au cours des dernières années, le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance du Québec a fait face à une pression pour répondre à la demande croissante de places subventionnées, tout en assurant la qualité, l'accessibilité et l'équité pour toutes les familles. Dans ce contexte, le gouvernement du Québec a déposé en mars 2025 le projet de loi n° 95, intitulé "Loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis" afin de favoriser et encadrer l'accès aux services de garde subventionnées.

Ce projet de loi vise à réformer en profondeur les modalités d'admission aux services subventionnés en imposant une politique d'admission uniforme, en centralisant la gestion du guichet unique au sein du ministère de la Famille.

La mixité sociale est le nouvel élément qui s'ajoute aux objectifs visés par loi sur les services de garde dans l'attribution des places. Il s'agit d'une réponse directe à certaines critiques formulées depuis plusieurs années concernant le manque de transparence, les inégalités d'accès, et les pratiques discriminatoires dans certains milieux.

Au-delà de l'analyse juridique, ce mémoire entend également souligner les enjeux sociaux, économiques et opérationnels d'une telle réforme, en particulier sur les garderies non subventionnées (GNS).

Sur le plan social, ces dernières jouent un rôle important pour réduire les listes d'attente et assurer une accessibilité immédiate pour les familles, notamment celles n'ayant pas accès à une place subventionnée. Leur exclusion du projet de loi risque de renforcer les inégalités perçues dans le traitement des prestataires de services de garde.

Sur le plan économique, les GNS opèrent sans subvention ou financement direct de l'état. Elles dépendent entièrement des frais versés par les parents (avec la mesure fiscale pour les parents qui est le crédit d'impôt des frais de garde).

L'instauration d'un système d'accès universel à contribution réduite des milieux subventionnés, combinée à une politique uniforme d'admission, pourrait rendre les GNS moins compétitives.

L'accessibilité aux places non subventionnées risquerai de connaître une baisse, ce qui provoquerai la diminution de la fréquentation, une augmentation des places vacantes, une instabilité dans la gestion des inscriptions et voire des difficultés financières menant à des fermetures.

Opérationnellement, les GNS sont soumises aux mêmes exigences de qualité éducative et de sécurité que les autres types de services, mais sans accès aux outils de soutien administratif, aux subventions salariales ou aux mécanismes d'accès et de distribution des places guichet unique (liste réservée) crée un système à deux vitesses. Concernant le prochain guichet, les familles sont quasi-orientées de plus en plus vers le réseau subventionné, ce qui renforce le déplacement et l'instabilité de leurs petits, sachant pertinemment que le choix des parents malheureusement se fait sur la notion de prix et l'écart important du tarif.

Les GNS accueillent actuellement près de 60 000 enfants et représentent une part non négligeable de l'offre de garde au Québec.

Le PL95 n'inclure pas un encadrement de l'accessibilité à des places non subventionnées car elles ne sont financées par les fonds public, leur exclusion du cadre de réforme contribue à maintenir une inégalité structurelle, tant pour les familles utilisatrices que pour les opérateurs de ces services, ce traitement inégal nuit à la cohérence du réseau et affaiblit les efforts de planification nationale.

La conversion reste le seul moyen d'unifier les règles d'admission et de garantir que toutes les familles, peu importe le type de service fréquenté, soient traitées selon les mêmes principes. Elle contribuerait à corriger une iniquité historique qui a maintenu une partie importante du réseau de la petite enfance en dehors du financement public, tout en imposant des obligations comparables en termes de qualité et de conformité.

La conversion des GNS est une reconnaissance institutionnelle, un soutien financier qui aiderai à mieux rémunérer le personnel éducateur, d'accroître le développement de leur compétence, de leur offrir des formations continues et de financer adéquatement la qualité éducative dans un réseau harmonisé, durable et équitable.

2. Contexte et constats sur le terrain

Le dépôt du projet de loi 95 s'inscrit dans un contexte socio-économique et politique particulièrement tendu, où les enjeux d'**équité, d'accessibilité et de transparence** dans le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance au Québec sont devenus centraux et importants pour les familles.

Depuis plusieurs années, les familles québécoises, particulièrement celles à revenu faible ou moyen, font face à une **pénurie généralisée de places subventionnées**. Cette pénurie engendre des listes d'attente interminables, une précarisation des choix pour les parents, et une pression insoutenable sur les services existants. Le gouvernement, à travers ce projet de loi, entend **encadrer plus strictement l'attribution des places subventionnées** afin de garantir qu'elles bénéficient prioritairement aux familles qui en ont le plus besoin.

Cependant, **sur le terrain**, plusieurs constats préoccupants émergent:

Inégalités croissantes entre les milieux subventionnés et non subventionnés: les garderies non subventionnées (GNS) jouent un rôle crucial dans le réseau, comblant un vide laissé par le manque de places à contribution réduite. Pourtant, elles ne sont pas intégrées dans les orientations du présent projet de loi pour un réseau uniforme et une place subventionnée pour chaque enfant, ce qui pourrait accentuer la marginalisation des familles qui y ont recours.

Absence d'un mécanisme de conversion rapide et équitable des GNS: malgré la volonté politique exprimée à travers le Grand chantier pour les familles, l'absence d'un plan de conversion et sa cadence, donne l'impression que le réseau prendra plus de temps pour devenir uniforme et mettant ainsi en péril la survie de nombreux établissements privés.

Épuisement du personnel éducatif et rareté de la main-d'œuvre: les éducatrices et gestionnaires de GNS subissent une pression économique intense, sans bénéficier des mêmes conditions de travail que dans les CPE ou garderies subventionnées, ce qui amplifie les disparités au sein du réseau.

Manque de reconnaissance du rôle essentiel des GNS dans le réseau mixte : alors que les GNS accueillent près de 60000 enfants à travers la province, elles demeurent exclues du processus décisionnel pour la pérennité du réseau et des politiques de financement, ce qui nuit à une planification stratégique globale efficace des services éducatifs.

Distorsion dans l'accès à l'information et aux inscriptions: plusieurs parents peinent à comprendre les mécanismes d'attribution des places, ce qui crée de la confusion et alimente un sentiment d'iniquité.

Le projet de loi 95, bien qu'il vise une plus grande équité, **ignore plusieurs réalités concrètes vécues sur le terrain**, notamment par les gestionnaires de GNS et les familles qui y sont inscrites. Une approche inclusive, collaborative et basée sur les données réelles du terrain apparaît essentielle pour assurer le succès de cette réforme.

- Plus de 60 000 enfants fréquentent des GNSI au Québec.
- Plus de 200 garderies non subventionnées ont fermé depuis 2022.
- Les familles québécoises qui n'ont pas accès à une place subventionnée se retrouvent financièrement pénalisées.
- Les GNS assurent souvent la couverture dans les zones non desservies par les CPE et garderies subventionnées.

En somme, l'équité ne peut être atteinte si l'on en exclut une partie significative du réseau actuel. Pour construire un système de garde fort, universel et durable, le Québec doit reconnaître et intégrer tous les milieux éducatifs reconnus, qu'ils soient subventionnés ou non. Le projet de loi 95 est une occasion à saisir pour corriger les déséquilibres, à condition qu'il ne commette pas l'erreur de sacrifier certains acteurs au nom d'uniformité administrative.

Bien que ce projet de loi ne s'applique pas directement aux garderies non subventionnées en installation (GNS), il engendre plusieurs conséquences indirectes majeures sur leur viabilité, leur rôle dans le réseau et leur avenir.

Notre mémoire vise à exposer les impacts concrets, systémiques et stratégiques du projet de loi n° 95 sur les GNS, en plus de formuler quelques recommandations et pistes de solution pour assurer l'équité de traitement envers ce blogue essentiel du réseau de garde.

Le PL95 prévoit un système centralisé d'attribution des places subventionnées sous l'égide du ministère de la Famille. L'objectif est de répartir équitablement les places subventionnées disponibles, en priorisant certains profils d'enfants (ex. : ayant un besoin particulier, vulnérables, parents à faible revenu, familles monoparentales etc.)

3. Le projet de loi 95 avant et après

Thème	Avant le projet de loi 95	Après le projet de loi 95
Accès aux places subventionnées	Inégal, peu transparent, dépend du réseau et de l'information locale	Centralisation de l'inscription via La Place 0-5, amélioration de l'équité pour les services subventionnés seulement.
Rôle des garderies non subventionnées (GNS)	Les GNS complètent le réseau, surtout dans les régions sous-desservies par des places subventionnées. Peu reconnues dans la planification officielle de développement des places subventionnées.	Toujours exclues de la planification. Aucune reconnaissance explicite dans la loi malgré leur importance dans l'offre globale.
Soutien financier aux familles fréquentant les GNS	Crédit d'impôt remboursable avec délais (souvent plusieurs mois). Pas d'accès à des places à contribution réduite.	Aucun changement : le crédit d'impôt demeure le seul mécanisme d'aide. Pas d'amélioration prévue.
Conversion des GNS en garderies subventionnées	Objectif et planification gouvernemental flou, promesses de conversion peu suivies d'effet (ex : 1000 places prévues en 2024-2025).	Aucune disposition concrète dans la loi pour accélérer ou simplifier la conversion. La loi n'aborde pas ce sujet.
Création de nouvelles places	Plans de développement variables selon les gouvernements. Critères flous.	Meilleure planification régionale pour les places subventionnées uniquement. Rien pour intégrer l'offre existante des GNS.
Équité entre les familles	Grande disparité de coûts selon le type de service (9,35 \$/jour vs 40-70 \$/jour).	Disparités maintenues. Aucun impact sur l'équité financière pour les familles des GNS.
Rôle des gestionnaires privés	Considérés comme partenaires complémentaires.	Maintien de leur rôle périphérique. La loi ne reconnaît pas leur contribution ni leur besoin d'inclusion dans le système public.
Attractivité du secteur GNS pour le personnel éducatif	Déjà en difficulté en raison de la concurrence avec le réseau subventionné (meilleures conditions).	La situation pourrait empirer : les GNS auront moins de stabilité financière, donc moins de capacité à offrir des conditions attractives.
Transparence du système	Multiplicité des réseaux, peu de données consolidées sur les places offertes.	Amélioration de la transparence dans le réseau subventionné seulement. Les GNS demeurent hors du champ du registre officiel.

4. L'objectif du projet de loi 95

L'essentiellement du projet

- Il vise à garantir une meilleure transparence de l'offre de service,
- Il Permet de centraliser les inscriptions via un guichet unique administré par le ministère,
- Il vise l'uniformisation des critères d'admission à une place subventionnée.

Cependant ce projet de loi :

- Exclut les GNS du guichet unique
- Ne propose pas d'alternative pour favoriser la conversion
- Ne définit pas le rôle actuel des GNS dans le réseau
- Augmente le risque de marginalisation accrue des familles desservies
- Augmente la dualisation du système : d'un côté, les enfants avec accès prioritaire aux services subventionnés ; de l'autre, ceux « laissés-pour-compte » vers les services non subventionnés.
- Ne permet pas aux GNS de conclure des ententes d'accessibilité et de partenariat entre les milieux subventionnés et non subventionnés (même propriétaire), comme c'est le cas entre GS et GS (même propriétaire) ou CPE et CPE même titulaire de permis ou propriétaire.
- Met en danger le réseau des GNS en permettant la conversion inverse des subventionnées vers les non subventionnés. Ce qui rend ce réseau un refuge pour les milieux ne voulant pas respecter la mixité sociale en contournant la présente loi par cette conversion inverse.

5. Désavantage concurrentiel aggravé pour les GNS

Un financement inadéquat qui provient d'une seule source, celle des parents, soutenue par une mesure fiscale insuffisante dans la plupart du temps (notamment pour les poupons). Ceci a un impact direct sur la qualité et le fonctionnement des GNS. (Recrutement du personnel qualifié, mobilité de la main-d'œuvre vers le milieu subventionné, financement des formations, financement de l'amélioration des locaux etc...).

Les familles ne peuvent pas payer le coût des places en GNS vu l'écart entre la contribution réduite (subventionnée) et le tarif moyen d'un non subventionné. Ce qui rend la demande pour une place subventionnée temporisée dans le temps, malgré la disponibilité d'une place non subventionnée. Ce qui influence sur le portrait réel des places dans le réseau et ainsi sur le développement des places.

6. Les conséquences de la lenteur du processus de conversion des GNS

Dans un contexte où le gouvernement s'était engagé à convertir les GNS en garderies subventionnées ; le projet de loi ne propose aucune mesure pour accélérer cette conversion ce qui va amener à un blocage ou stagnation du processus de conversion, malgré la promesse gouvernementale.

Cela a ramené un sentiment de perte de confiance des gestionnaires qui ont transféré la promesse de conversion aux familles occupant les places en GNS qu'eux aussi commencent à s'impatienter et douter pour avoir une place à contribution réduite. Malgré les efforts établis par l'association depuis 10 ans en persévérance.

7. La baisse de l'offre de places subventionnées réelle pour les familles

Le gouvernement annonce des mesures pour « favoriser l'accès » ... mais sans augmenter l'offre de places réelles subventionnées en convertissant les GNS ou ce dernier remplace l'offre de service subventionnée.

Par Conséquence, Ces familles continueront à chercher en vain une place subventionnée. Aussi il faut mentionner le risque d'exclusion de certaines familles qui ne répondent pas aux critères de priorité.

8- Les recommandations de L'AGNSI :

- Considérant que le projet de loi 95 vise à améliorer et encadrer l'accès à des places subventionnées de garde éducatifs de qualité.
- Considérant que les GNS sont une partie du réseau et refusent d'être un refuge pour des mauvaises pratiques de mixité sociale et défavorise l'inclusion socioculturel et multiculturel.
- Considérant que le projet de loi permet la conversion inverse d'un milieu subventionné vers un autre non subventionnée pour fuir l'application de la mixité sociale.
- Considérant que le gouvernement a promis la conversion des GNS en GS ou CPE.
- Considérant que le gouvernement vise l'équité pour les familles du Québec et notamment les 60000 familles des GNS,
- Considérant que la loi ne peut pas être appliqué dans certains cas pour les GNS puisque les places ne sont pas financées par le gouvernement, (pas de lien financier),
- Considérant que le gouvernement vise l'amélioration de la qualité éducative dans les services de garde éducative qui nécessite un financement adéquat des SGÉE,
- Considérant que le seul moyen pour avoir un cadre juridique respecté par tous les SGÉE est d'avoir un réseau uniforme subventionnée 100%.

Nous recommandons sous forme d'amendement que :

- 1- L'article de loi 2 deuxième alinéa soit modifié en insérant après "personnalisés de qualité" le mot " subventionné" :**

Article 2 : Tout enfant a le droit de recevoir des services de garde éducatifs personnalisés - de qualité de la naissance jusqu'à son admission à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire ou, à défaut, jusqu'au premier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire, au sens de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3), suivant celle où il a atteint l'âge de six ans. Un enfant qui cesse de fréquenter l'école après y avoir été admis à également le droit de recevoir des services de garde éducatifs jusqu'au premier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire suivant celle où il a atteint l'âge de six ans.

- 2- Que l'article 93.0.3 soit modifié en insérant au 2 -ème alinéa après "l'offre de service de garde à l'enfance " le mot " subventionnée" et en insérant au 5ème alinéa après "le ministre lance" la phrase " une invitation à convertir les places non subventionnées en places subventionnées en garderie subventionnées ou en CPE , sur le territoire en question selon le processus de conversion établi par le ministre ou en lançant , dans les six mois de ce constat , une invitation conformément à l'article 93.0.1 dans le cas d'une création de places subventionnées.**

93.0.3. Le ministre doit prendre les moyens pour que l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance sur chaque territoire réponde à la demande de tels services. Ainsi, lorsqu'à l'issue du processus prévu à l'article 11.2, il constate que la projection qu'il fait de l'offre de tels services sur un territoire donné ne répond pas à la demande, le ministre lance, dans les six mois de ce constat, une invitation conformément à l'article 93.0.1.

- 3- L'article 59.7.2 aliéna 2 soit modifiée en supprimant la phrase " dont les services de garde sont subventionnés".**

« 59.7.2. Deux titulaires de permis dont les services de garde sont subventionnés peuvent conclure une entente écrite afin que des enfants admis dans une installation de l'un puissent, aux conditions et selon les modalités prévues par règlement, être admis prioritairement dans une installation de l'autre dans une perspective de complémentarité de l'offre de services entre eux, particulièrement quant aux classes d'âge des enfants. Une telle entente peut, de la même manière et dans la même perspective, permettre l'admission prioritaire, dans l'installation de l'un de ces titulaires, d'un enfant lorsqu'un autre enfant résidant à la même adresse que lui est admis dans une installation de l'autre titulaire de permis. Dans le cas où la même personne est titulaire de plus d'un permis de garderie, elle peut, plutôt que de conclure une entente selon le premier

ou deuxième alinéa, prendre une résolution par écrit au même effet qu'une telle entente, aux conditions et selon les modalités prévues par règlement. »

4- L'article 37 du présent projet de loi doit être supprimé pour ne pas rendre le réseau des GNS un refuge pour l'exclusion et le non-respect de la mixité sociale.

37. Un titulaire de permis de centre de la petite enfance ou de garderie dont les services de garde sont subventionnés peut devenir titulaire d'un permis de garderie dont les services de garde ne sont pas subventionnés aux conditions suivantes : 1° il en fait la demande par écrit au ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, de la manière prévue par ce dernier, au plus tard à la date qui suit d'un an celle de l'entrée en vigueur de l'article 10 de la présente loi; 2° il démontre, à la satisfaction du ministre, que les dispositions des articles 59.7 et 59.7.1 de la loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1), édictés par l'article 10 de la présente loi, lui occasionnent des contraintes importantes en lien avec son mode de fonctionnement. Le titulaire d'un permis de centre de la petite enfance visé au premier alinéa qui dispose de plus d'une installation devient titulaire d'un permis de garderie dont les services

- 5- Un plan de conversion urgent doit être mis en place pour rendre le réseau uniforme et rendre tous les SGÉE assujettis aux lois et règlements.
- 6- Un plan de transition et de redressement, en attendant la conversion, pour venir en aide aux GNS en difficulté doit être mis en place le plus tôt possible.
- 7- Que la mesure fiscale soit revue pour permettre l'augmentation du crédit d'impôt pour les frais de garde pour venir en aide aux familles qui fréquentent les GNS avant la conversion.

9. Conclusion

Les garderies non subventionnées en installation sont un pilier de l'offre de service de garde éducative en petite enfance au Québec. Les exclure du projet de loi 95 va à l'encontre de l'objectif affiché d'équité. Ce mémoire appelle à un ajustement immédiat de la loi afin d'assurer l'inclusion de toutes les familles québécoises, peu importe le type de service qu'elles utilisent.

Le projet de loi 95, en prétendant favoriser l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs subventionnés, soulève en réalité de nombreuses préoccupations légitimes tant sur le plan de l'équité réelle que de la cohérence du réseau de la petite enfance. Si l'intention gouvernementale de mieux encadrer l'attribution des places subventionnées est compréhensible, les modalités proposées risquent de créer une série de conséquences contraires aux objectifs affichés.

D'abord, l'exclusion des garderies non subventionnées en installation (GNS) du mécanisme d'attribution prioritaire des places crée une forme de discrimination structurelle envers ces établissements pourtant reconnus par le ministère, dûment titulaires de permis, et respectant les mêmes obligations de qualité éducative. Une telle approche engendre un traitement inégal pour des services équivalents, ce qui soulève des enjeux juridiques importants en matière d'équité administrative et de respect du droit à la libre entreprise.

Ensuite, cette exclusion désavantage directement les familles qui n'ont pas réussi à obtenir une place subventionnée — non par choix, mais par pénurie de l'offre subventionnée et qui ont dû se tourner vers les GNS.

Ces familles se verront désormais reléguées en bas de la liste, non pas selon leurs besoins, mais selon le statut du milieu fréquenté. Cela compromet l'universalité du système de garde québécois et accentue une fracture sociale entre les familles selon leur revenu ou leur lieu de résidence.

De plus, ce projet de loi risque d'aggraver les déséquilibres territoriaux, particulièrement dans les régions où les GNS représentent l'unique réponse à la demande croissante en services éducatifs. En favorisant exclusivement les CPE et garderies subventionnées dans le processus de priorisation, on affaiblit l'offre globale dans plusieurs régions en restreignant indirectement le développement ou le maintien de garderies non subventionnées, pourtant essentielles à la vitalité de nombreux territoires.

Sur le plan économique, il est également préoccupant que le gouvernement propose une réforme qui met en péril la viabilité financière de centaines d'entreprises privées sans proposer de véritable mécanisme de transition ou de compensation. Cela pourrait engendrer des fermetures massives, une perte de places et une hausse de la pression sur le réseau subventionné, déjà à bout de souffle. Cette fragilisation du réseau mixte nuit à l'objectif d'universalité et de qualité des services.

Nous voulons aussi préciser que les ententes en GNS et GS ou CPE est possible dans la conclusion d'entente pour de mobilité d'accès.

Permettre la conversion inverse d'un milieu subventionné vers un milieu non subventionnées à cause de la mixité sociale est une façon de déplacer un problème d'un réseau vers un autre sans une étude d'impact sur la notoriété des GNS ni celle du ministère est un enjeu majeur.

Nous favorisons plutôt un réseau entier et uniforme qui considère tous les enfants toujours des enfants malgré les différences, qui est une richesse pour le Québec, mais qui passent des moments de vie dans un milieu de garde dans le respect des valeurs et l'identité de notre société québécoise.

Enfin, la réforme ignore la réalité des efforts des gestionnaires des GNS qui, depuis plusieurs années, pallient les lacunes du réseau public en répondant aux besoins des familles et en maintenant une offre éducative de qualité malgré l'absence de subventions. Leur mise à l'écart du chantier gouvernemental est injuste, inefficace, et contre-productive.

Parce que l'équité véritable ne peut s'atteindre qu'en tenant compte de la diversité du réseau, de la liberté de choix des familles, et du respect de tous les acteurs engagés dans la mission éducative de la petite enfance.

Il ne suffit pas d'uniformiser l'accès à travers un guichet mais le rendre uniforme par équité financière et possibilité d'accès au même tarif, il faut garantir la cohésion, la qualité et la durabilité de l'ensemble du système.

Le Québec a besoin d'un modèle de service de garde uniforme qui rassemble, et non qui divise.