

Projet pilote de conversion de garderies non subventionnées (GNS) en centres de la petite enfance (CPE)

Bilan – Juillet 2025

1. Contexte

Le ministère de la Famille (Ministère) a lancé, le 13 juin 2023, un projet pilote visant la conversion de 200 places non subventionnées (GNS) en places subventionnées en centres de la petite enfance (CPE)¹.

En termes de conversion, trois cas de figure étaient possibles :

- Un CPE déjà en activité pouvait faire l'acquisition des actifs d'une garderie non subventionnée (GNS), qu'elle soit propriétaire ou locataire.
- Un nouvel organisme à but non lucratif (OBNL) ou une coopérative désireuse de devenir un CPE pouvaient faire l'acquisition des actifs d'une GNS.
- Une GNS déjà enregistrée comme OBNL ou une coopérative pouvaient devenir un CPE en conservant leur entité juridique.

2. Objectifs du bilan

Ce bilan a pour objectifs de présenter les résultats du projet pilote et d'alimenter les réflexions relatives à la faisabilité d'un éventuel exercice de conversion de GNS en CPE.

Les différentes directions du Ministère impliquées dans la planification, l'organisation, le déroulement de l'appel de projets et de la conversion des places ont été consultées pour réaliser ce bilan². Des GNS et des CPE dont les projets ont été autorisés ont également été rencontrés³.

¹ Le financement récurrent de ces places a été annoncé dans le [Budget de dépenses 2023-2024 du gouvernement du Québec](#), p. 28.

² La Direction du financement du réseau, les directions régionales et des directions générales des opérations régionales ont été consultées.

³ Les GNS et CPE Les Doudlipoux, Les petites pousses, Rayon de soleil inc., Jardins des fleurs et La Galijode ont accepté de rencontrer le Ministère pour partager leur expérience.

3. Déroulement et mise en œuvre du projet pilote

3.1. Paramètres du projet pilote

Les GNS pouvaient signifier leur intérêt à participer au projet pilote du 13 juin au 8 septembre 2023. Les GNS admissibles étaient celles qui :

- étaient titulaires d'un permis depuis cinq ans ou plus en date du 8 septembre 2023⁴;
- étaient situées dans l'un des territoires de bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial (TBC) visés par l'appel de projets (ADP) de conversion de GNS en garderies subventionnées (GS) ou dans un TBC où le taux de couverture projeté de places subventionnées en 2025 n'excéderait pas 110 % au 31 mai 2023 (17 TBC exclus).

En fonction de ces critères, 1 020 installations étaient admissibles au projet pilote. Elles ont été invitées à participer à un webinaire d'information. Celui-ci s'est tenu le 28 juillet 2023 et 202 personnes⁵ y ont participé.

3.2. Déroulement

À la suite de la signification d'intérêt de la part des GNS, le projet pilote comportait deux grandes étapes d'analyse. Dans un premier temps, les GNS et, le cas échéant, les CPE partenaires devaient déposer une demande d'analyse financière. La faisabilité financière des projets a alors été évaluée en fonction des critères suivants :

- le potentiel du demandeur à respecter les exigences du *Règlement sur la contribution réduite* (capacité organisationnelle et cohérence);
- le réalisme des projections financières quant aux revenus et aux charges pour les deux premières années d'attribution des subventions;
- la capacité du CPE à assumer le coût d'acquisition des actifs de la GNS.

À la suite de cette première analyse, si la demande était recommandée, les GNS et, le cas échéant, les CPE partenaires devaient transmettre une demande de places subventionnées. Le Ministère a alors procédé à l'analyse des projets admissibles sur la base des trois critères d'appréciation prévus à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, soit la faisabilité, la pertinence et la qualité.

Une fois l'analyse de la demande terminée, tous les demandeurs ont reçu une correspondance, le 4 mars 2024, pour les aviser de la décision rendue relativement à leur demande soit :

- l'autorisation de poursuivre les démarches de conversion;
- le refus de la demande, accompagné d'une copie de la grille d'analyse de l'appréciation du projet.

⁴ Date de la fin de l'ADP de conversion de GNS en GS.

⁵ Une ou plusieurs personnes d'un même service de garde éducatif à l'enfance ont pu participer au webinaire.

Par la suite, au cours de la semaine du 18 mars 2024, le Ministère a contacté les GNS autorisées à se convertir en CPE pour les informer des documents à transmettre pour concrétiser la conversion. Le tableau synthèse suivant illustre le déroulement du projet pilote et le nombre de GNS ayant participé à chacune des étapes.

Résumé des principales étapes du projet pilote

Étape	Nombre de GNS	Échéance
Lancement du projet pilote	s. o.	13 juin 2023
Signification d'intérêt ⁶	145	8 septembre 2023
Dépôt d'une demande d'analyse financière	31	30 septembre 2023
Dépôt d'une demande de places subventionnées	10	22 janvier 2024
Annonce des projets retenus	5	4 mars 2025
Projet réalisé	3	Délai de réalisation entre 5 et 11 mois
Désistement	2	s. o.

3.3. Réalisation des projets

Les GNS autorisées à poursuivre leurs démarches de conversion en collaboration avec leur CPE partenaire, le cas échéant, devaient déposer un plan d'action accompagné d'un échéancier détaillant les actions à réaliser jusqu'à leur conversion en CPE.

Un accompagnement particulier a été offert par les conseillères en services de garde éducatifs à l'enfance du Ministère, qui ont préparé mensuellement des fiches concernant les étapes franchies pour chacun des projets. Un sommaire mensuel a été préparé pour les autorités du Ministère à partir de ces fiches.

3.4. Résultats

Au terme du projet pilote, cinq projets totalisant 251 places ont été autorisés. De ceux-ci, trois projets se sont réalisés, ce qui représente 123 places, dont 25 pour les enfants de moins de 18 mois. Le délai de réalisation varie entre 5 et 11 mois. Ces projets sont détaillés à l'annexe I Réalisation des projets autorisés.

⁶ Cette étape pouvait se faire via le Portail Développement des services de garde éducatifs à l'enfance ou par courriel.

4. Constats et pistes d'amélioration

Constat	Piste d'amélioration
Type d'ADP	
La transition d'un OBNL ou d'une coopérative vers le modèle CPE est plus simple sur le plan administratif.	Privilégier un ADP visant la transformation d'OBNL et de coopératives en CPE. Par contre, il est à noter que l'ensemble des GNS enregistrées comme OBNL existantes à ce jour ont eu la possibilité de déposer un projet dans le cadre du présent projet pilote.
Conséquence de la conversion sur la GNS	
- Les GNS ne souhaitent généralement pas céder leur entreprise si cela entraîne des pertes financières. Cependant, elles pourraient envisager cette possibilité si une offre jugée raisonnable leur est présentée⁷. - Plusieurs GNS et CPE partenaires n'ont pas compris que le Ministère ne participait pas financièrement à la conversion, puisqu'aucune somme n'était prévue au Plan québécois des infrastructures.	- Clarifier l'absence de participation financière du Ministère dans l'acquisition des actifs de la GNS. - Expliciter les tenants et aboutissants d'un tel projet : - Une entreprise titulaire de permis de GNS qui vend ses actifs cesse ses activités. Ses propriétaires n'ont alors plus de lien avec le nouveau CPE, à moins que le conseil d'administration de celui-ci en décide autrement. - Une GNS qui est enregistrée comme OBNL pourrait devoir revoir la structure de sa gouvernance pour répondre aux exigences ministérielles et, dans certains cas, revoir sa mission. - Un CPE doit acquérir les actifs de l'entreprise titulaire du permis de GNS.
Déclaration d'intérêt et dépôt d'une demande	
- La signification de l'intérêt d'une GNS à la conversion en CPE par courriel ou par le Portail Développement des services de garde éducatifs à l'enfance n'a pas de valeur ajoutée. - Le formulaire de demande d'analyse financière a été mal compris par les demandeurs, qui ont transmis des formulaires dans lesquels des informations étaient manquantes. Cela a provoqué des retards. L'appréciation de la demande en termes de faisabilité, de pertinence et de qualité à la fois pour la GNS et pour son CPE partenaire a alourdi le processus. - Au moment du dépôt de la demande, aucune entente ni aucun engagement sur le transfert des actifs entre la GNS et le CPE n'ont été demandés.	- Lancer l'ADP via le Portail Développement des services de garde éducatifs à l'enfance avec un seul formulaire et une étape unique d'évaluation (faisabilité, pertinence, qualité). - Le critère de faisabilité pourrait prendre en compte l'ensemble des éléments en lien avec la viabilité financière du projet, plutôt qu'être séparé en deux étapes (analyse financière et faisabilité). - Exiger que le CPE et la GNS prennent une entente, conditionnelle à l'acceptation des projets, concernant le transfert des actifs par l'acquisition ou la cession dans le but d'obtenir des projets dont la faisabilité est moins risquée.

⁷ Information obtenue par l'entremise d'un sondage transmis aux GNS entre le 8 et le 15 décembre 2023.

Constat	Piste d'amélioration
	Dans le cas d'un OBNL, demander un engagement écrit de revoir, le cas échéant, la structure de sa gouvernance et sa mission pour répondre aux exigences ministérielles.
Jusqu'à l'annonce des projets retenus, les échanges se déroulaient exclusivement entre la GNS et le Ministère. Cependant, l'implication du CPE est essentielle dès le lancement de l'ADP.	Communiquer l'information sur l'ADP à la fois aux GNS et aux CPE. De plus, les demandes devraient être déposées par l'entité juridique qui deviendra CPE.
Programme financier du Ministère	
Un CPE est admissible au Programme de financement des infrastructures⁸ et à la Subvention pour les projets d'investissement en infrastructures⁹. La conversion d'une GNS en CPE aura un impact financier dans les années subséquentes, surtout si les immobilisations sont en mauvais état.	Exiger des informations sur les actifs immobiliers des GNS lors du dépôt des projets (ex. : un rapport d'inspection sur l'état du bâtiment, etc.).
Mise en œuvre des projets autorisés – Outil	
Le Ministère a proposé une approche et des outils basés sur le modèle d'une vente d'actifs traditionnelle.	Adapter le parcours, les outils et les documents fournis aux différents cas de figure de conversion.

⁸ Ce programme permet au Ministère de financer des immobilisations dans les CPE.

⁹ Ce programme fournit aux CPE les ressources nécessaires pour mener à terme des projets d'immobilisations pour lesquels les besoins de financement nets sont inférieurs à 50 000 \$.

5. Conclusion

En raison du petit nombre de projets réalisés, il est difficile de dégager des conclusions définitives relativement à ce projet pilote, outre celle liée à l'absence d'un programme de financement pour l'acquisition des actifs, qui a été un frein à la participation des services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE).

Il convient de rappeler que la conversion de places en GNS en places en CPE n'augmente pas le nombre total de places dans le réseau des SGEE. Sous réserve des places disponibles pour une réaffectation ainsi que du budget alloué au Ministère, un appel de projets inspiré des paramètres du projet pilote et tenant compte des pistes d'amélioration pourrait être envisagé dans le futur, lorsque les conditions le permettront.

Annexe I Réalisation des projets autorisés

Projets réalisés et désistement – Conversion de GNS en CPE

TBC	Sous-territoire de BC	Nom de l'installation (GNS)	Nom de l'installation (CPE)	N ^{bre} de places au permis - de 18 mois	N ^{bre} de places au permis + de 18 mois	N ^{bre} total de places au permis	Date de conversion
3-04	Donnacona	Garderie Les Doudlipoux inc.	CPE Les Doudlipoux	15	58	73	2025-02-24
3-04	Saint-Ubalde	Garderie coopérative de solidarité de Saint-Ubalde Les petites pousses	CPE Les petites pousses	5	16	21	2024-08-26
6-06	Montréal – CLSC Métro	Pouponnière et garderie éducative Jardin des fleurs	CPE Jardin de fruits	15	65	80	Désistement le 20 février 2025 en raison des résultats de l'inspection du bâtiment, des termes du bail et des coûts du projet.
6-18	Montréal – CLSC de Rosemont	Garderie Le grain magique	CPE La Galijode	10	38	48	Désistement le 15 avril 2024. Les parties ne se sont pas entendues sur le prix de l'acquisition des actifs.
17-04	Kingsey Falls	Garderie Aux petits câlins	CPE Rayon de soleil inc.	5	24	29	2024-10-01

