

MÉMOIRE

**présenté à l'occasion de la consultation 2003
sur les services de garde à l'enfance**

par la Fédération des commissions scolaires du Québec

**au ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille
et à la ministre déléguée à la Famille**

Août 2003

Document : 6342

Fédération des commissions scolaires du Québec

1001, avenue Bégon

C.P. 490

Sainte-Foy (Québec) G1V 4C7

Téléphone : (418) 651-3220

Télécopieur : (418) 651-2574

Courriel : info@fcsq.qc.ca

Site : www.fcsq.qc.ca

PRÉSENTATION

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) existe depuis 56 ans. À la suite de la mise en place des commissions scolaires linguistiques, la FCSQ représente les 60 commissions scolaires francophones du Québec et la Commission scolaire du Littoral.

Parmi les principaux mandats qui lui sont confiés, la Fédération a comme objectifs de défendre les intérêts de ses membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. La Fédération produit notamment, à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de soumettre leurs positions sur des projets concernant le système public d'enseignement.

Le présent mémoire expose la position de la Fédération des commissions scolaires du Québec sur les services de garde en milieu scolaire.

Le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, monsieur Claude Béchar, et la ministre déléguée à la Famille, madame Carole Théberge, ont invité des partenaires des services de garde à faire part de leurs commentaires au regard du développement et du financement des services de garde à l'enfance en se basant sur le document de consultation 2003 intitulé *Scénarios de financement et de développement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde*.

Nous tenons à les remercier d'avoir invité la Fédération à participer à cette consultation.

Introduction

Le document de consultation 2003 intitulé *Scénarios de financement et de développement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde* n'analyse pas la situation de la garde en milieu scolaire et ne propose aucune mesure spécifique la concernant. On peut s'en étonner compte tenu de l'importance du rôle et de la place qu'occupe la garde scolaire en matière de services de garde à l'enfance.

Au cours des dernières années, les commissions scolaires ont démontré leur capacité à offrir ce service à la population et leur volonté de contribuer à une organisation efficace des services de garde malgré les problèmes inévitables qu'elles ont dû et doivent encore surmonter en raison du développement accéléré de ces services.

Aussi, nous semble-t-il important de tracer un portrait de la situation des services de garde en milieu scolaire, avant d'apporter des commentaires sur les scénarios proposés par le gouvernement.

1. Les services de garde en milieu scolaire : un survol

Dès 1978-1979, des projets de garde en milieu scolaire rejoignant 5 000 élèves ont été réalisés dans trente-cinq commissions scolaires. Mais, la véritable mise en place des services de garde en milieu scolaire s'est faite en 1981. La juridiction et le financement relevaient alors de l'Office des services de garde à l'enfance alors que l'application et l'organisation relevaient du ministère de l'Éducation et des commissions scolaires.

Les services de garde en milieu scolaire se sont ainsi développés petit à petit jusqu'à ce que, dans la foulée des *Nouvelles dispositions de la politique familiale*¹ et dans le cadre de la réforme de l'éducation, des modifications importantes soient apportées à la Loi sur l'instruction publique et fassent en sorte que le ministère de l'Éducation prenne en charge la garde en milieu scolaire.

¹ Ministère du Conseil exécutif, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : les enfants au cœur de nos choix*, Québec, 1997.

1.1 Les services de garde : un service à la communauté

La Loi sur l'instruction publique donne le pouvoir aux commissions scolaires de rendre des services à la communauté et d'exiger une contribution financière de l'utilisateur de tels services. À titre d'exemple, la commission scolaire peut fournir des services à des fins culturelles, sociales, sportives, scientifiques ou communautaires.

De plus, tel que stipulé à l'article 256 de cette loi, la commission scolaire doit, à la demande d'un conseil d'établissement d'une école, selon les modalités d'organisation convenues avec le conseil d'établissement, assurer, dans les locaux attribués à l'école ou, lorsque l'école ne dispose pas de locaux adéquats, dans d'autres locaux, des services de garde pour les élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire.

Même si les services de garde en milieu scolaire ne constituent pas la mission première des commissions scolaires, ceux-ci complètent les services éducatifs fournis par l'école. Ils reçoivent les élèves pendant une ou plusieurs des périodes suivantes en dehors des heures d'enseignement : le matin avant la classe, s'il y a lieu, le midi et l'après-midi après la classe. Ils peuvent aussi être offerts pendant les journées pédagogiques, les jours de congé d'école, la semaine de relâche ou à toute autre occasion lorsque des besoins surgissent tout en maintenant le principe d'autofinancement.

Par leur apport, les services de garde en milieu scolaire contribuent à l'atteinte de nombreux objectifs tels ceux :

- d'assurer la sécurité et le bien-être général des élèves;
- de mettre en place des activités et des projets récréatifs aidant au développement global des élèves;
- d'encourager le développement des habiletés sociales comme le respect et la coopération;
- de participer à l'atteinte des objectifs du projet éducatif de l'école;
- et, de soutenir les élèves dans leurs travaux scolaires (devoirs et leçons), tel que le prévoit le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire.

Ainsi, le service de garde en milieu scolaire constitue un milieu de vie complémentaire pour l'élève. La relation développée avec l'élève permet à

l'équipe du service de garde d'établir des liens privilégiés avec celui-ci et ses parents. Le personnel peut également contribuer au dépistage de difficultés chez l'enfant et collaborer avec divers intervenants du milieu à l'amélioration de son bien-être.

1.2 Les services de garde en milieu scolaire : quelques chiffres

En septembre 1998, des services de garde en milieu scolaire à contribution réduite sont mis en place pour les enfants de la maternelle et du primaire². Ces services se sont développés rapidement et sont maintenant offerts dans chacune des commissions scolaires francophones et anglophones. Ces dernières ont déployé des efforts considérables pour trouver rapidement des solutions afin d'offrir ces services, et ce, durant une période d'incertitude et de compressions budgétaires.

Comme en témoignent les données suivantes, l'implantation des services de garde en milieu scolaire s'est faite de façon accélérée.

La clientèle des services de garde en milieu scolaire

La fréquentation des services de garde en milieu scolaire s'établit sur une base :

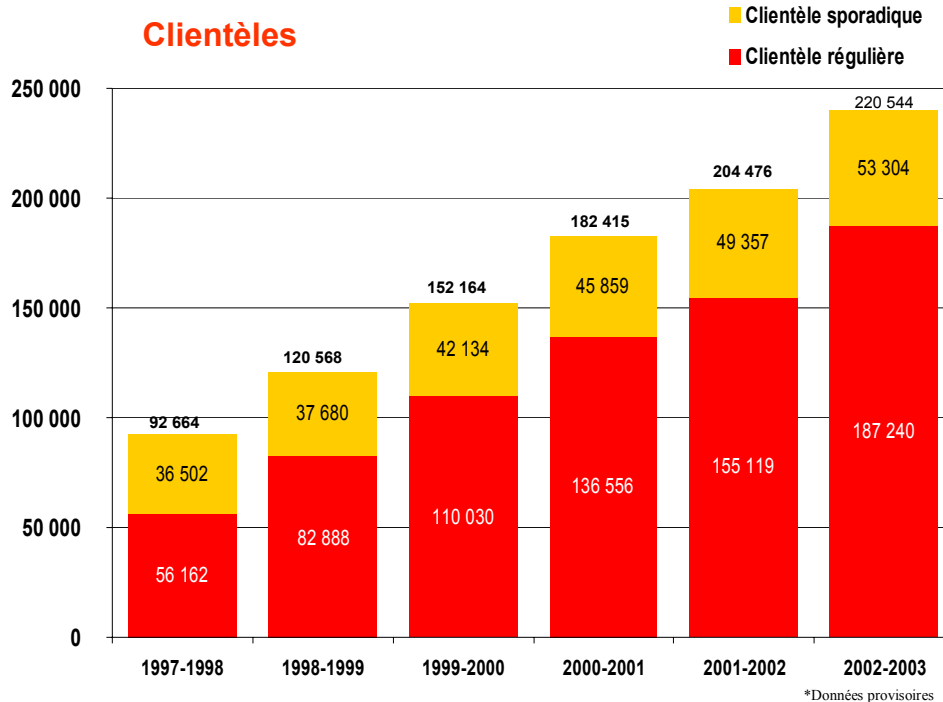
- régulière, i.e. au moins 2 h 30 par jour, trois jours par semaine, pour les enfants de maternelle 5 ans et ceux du primaire, et au moins 5 h par jour, trois jours par semaine pour les enfants de 4 ans;
- sporadique, i.e 2 jours ou moins et/ou moins de 2 h 30 par jour.

Le nombre d'enfants qui fréquentent les services de garde en milieu scolaire de façon sporadique ou régulière est passé de 92 564 en 1997-1998 pour atteindre 220 544 enfants en 2002-2003³, soit une augmentation totale de 138 % en cinq ans. Le graphique 1 montre l'évolution des clientèles au cours de cette période.

² Ministère du Conseil exécutif, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : les enfants au cœur de nos choix*, Québec, 1997.

³ Ministère de l'Éducation, données provisoires, avril 2003.

Graphique 1



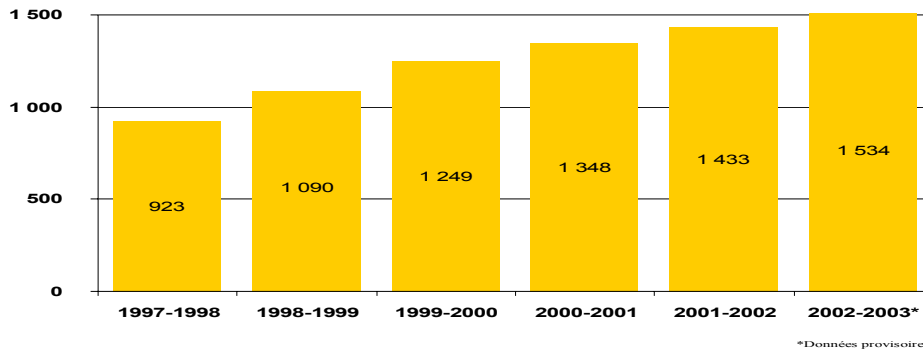
De fait, 39 % de la clientèle du préscolaire et du primaire fréquente présentement un service de garde en milieu scolaire. Le ministère de l'Éducation estime que l'utilisation des services de garde se développera sans doute jusqu'à atteindre 50 % de cette clientèle scolaire compte tenu du marché de l'emploi et de la place des femmes sur le marché du travail.

Le nombre de services de garde en milieu scolaire

Toutes les commissions scolaires offrent maintenant des services de garde. Des ouvertures de services se font encore chaque année. Ainsi, en 1998, 45 % des écoles primaires avaient un service de garde en milieu scolaire alors que, en 2002-2003, plus de 68 % des écoles primaires en ont un. Alors qu'il y avait 923 services de garde en 1997-1998, il y en a 1 534 en 2002-2003 ⁴. Rappelons que le ministère de l'Éducation évalue le minimum requis pour l'autofinancement à 15 enfants inscrits sur base régulière. L'évolution du nombre de services de garde est illustrée au graphique suivant.

⁴ Ministère de l'Éducation, données provisoires, avril 2003.

Graphique 2

Nombre de services de garde

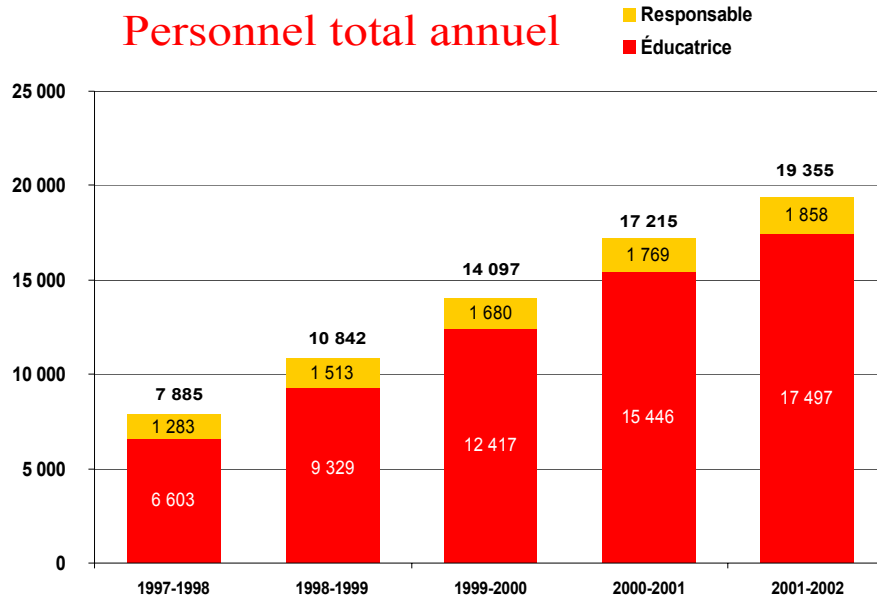
Selon les enquêtes sur les services de garde menées par le ministère de l'Éducation auprès des parents en 1998 et en 2001, l'accessibilité aux services de garde est importante. Cette accessibilité s'est améliorée de façon notable puisque, en novembre 2001, 90,9 % des parents ont indiqué qu'un service de garde existait dans l'école fréquentée par leur enfant comparativement à 78 % en 1998-1999.

L'utilisation des services de garde a également augmenté selon ces mêmes enquêtes. En 2001, 76,7 % des parents ont indiqué utiliser les services de garde de leur école lorsque ceux-ci sont disponibles. Pour fins de comparaison, en 1998, la proportion était de 64 %. Encore une fois, cette utilisation des services a augmenté dans toutes les régions du Québec. Ainsi, le pourcentage d'utilisation des services de garde par les élèves des écoles s'accroît d'une année à l'autre, ce qui démontre la nature essentielle de ce service à la communauté.

Le personnel des services de garde

En ce qui a trait au personnel oeuvrant dans les services de garde en milieu scolaire, les éléments suivants permettent de prendre conscience de l'importance des services offerts. Alors que, en 1997-1998, on comptait 7 885 éducatrices et éducateurs ou responsables de services de garde, les services de garde dénombrent maintenant 19 355 employés et employées, ce qui représente une augmentation de 145 %. L'évolution du personnel est retracée au graphique suivant.

Graphique 3



Ces personnes salariées sont toutes syndiquées et regroupées au sein de syndicats affiliés aux grandes centrales syndicales (SCFP et FTQ, CSQ, CSN et FISA). Elles sont visées par les mêmes conventions collectives que les autres personnels de soutien des commissions scolaires et bénéficient d'avantages similaires dont la sécurité d'emploi (introduite au printemps 2000), les assurances, les vacances, les divers congés, etc.

Les commissions scolaires sont donc appelées à gérer les règles complexes prévues aux conventions collectives en ce qui a trait aux mécanismes de mouvements de personnel, au versement de la paie, aux avantages sociaux, etc. Rappelons que ce groupe constitue le deuxième groupe d'employés en importance au sein du réseau scolaire après celui des enseignantes et des enseignants.

Les personnes salariées oeuvrant dans les services de garde doivent, depuis mai 2000, détenir soit un diplôme de 5^e secondaire pour occuper une fonction d'éducatrice ou détenir une technique en service de garde pour occuper la fonction de responsable d'un service de garde. De plus, chaque employé doit avoir reçu une formation de secourisme et maintenir cette qualification en vigueur par un recyclage périodique aux trois ans.

Il est à noter que les commissions scolaires n'ont jamais reçu de ressources financières additionnelles pour la gestion des services de garde. De plus, la très forte croissance qu'ont connu les services de garde en milieu scolaire a alourdi la tâche des directions d'école primaire.

Les budgets des services de garde

En 1997, les nouvelles dispositions de la politique familiale prévoyaient une implantation graduelle des services de garde en milieu scolaire sur une période de six ans. Or, dans les faits, contrairement à ce qui s'est fait pour les Centres de la petite enfance, le gouvernement a annoncé que les services seraient « accessibles, dès septembre 1998, à tous les enfants qui fréquentent la maternelle ou une école primaire du secteur public »⁵.

Cela a été rendu possible notamment par la récupération des sommes déjà consacrées à la garde en milieu scolaire par le ministère de l'Éducation et des sommes liées au programme d'exonération des frais de garde, qui permettait d'aider financièrement les parents de milieux défavorisés et de financer à tarif réduit les services de garderie pour les enfants d'âge scolaire.

La gestion du programme d'exonération financière⁶, évaluée à 23 M\$ annuellement pour les enfants d'âge scolaire, était lourde (gestion à la pièce, plaintes, tracasseries administratives). Quelque 80 personnes étaient requises pour faire la gestion de l'ensemble de ce programme pour les enfants de 0 à 12 ans.

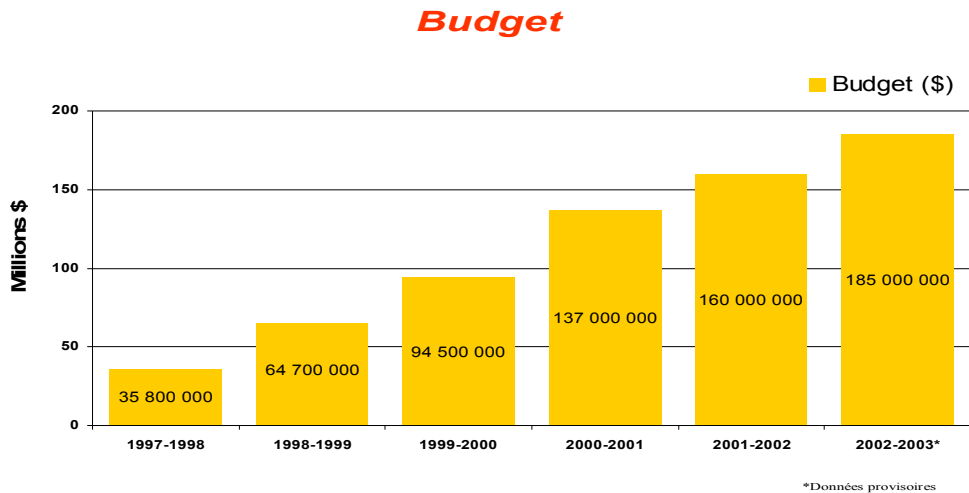
Depuis l'implantation de la contribution réduite, le budget consacré par le ministère de l'Éducation aux services de garde en milieu scolaire a beaucoup augmenté. En effet, les subventions versées pour ce service s'élevaient à 35,8 M\$ en 1997-1998 alors qu'elles se situent à 185 M\$ en 2002-2003⁷, soit une variation de l'ordre de 417 % en cinq ans, comme l'illustre le graphique 4.

⁵ Communiqué de presse du Cabinet de la ministre de l'Éducation, 1^{er} avril 1998.

⁶ Ce programme était sous la responsabilité de l'Office des services de garde à l'enfance.

⁷ Ministère de l'Éducation, données provisoires, avril 2003.

Graphique 4



Les normes d'allocation pour les services de garde en milieu scolaire sont incluses dans les règles budgétaires annuelles des commissions scolaires qui s'appliquent par année scolaire, soit du 1^{er} juillet au 30 juin. Outre l'allocation de base, les allocations particulières suivantes sont prévues : pour les services éducatifs demi-temps (4 ans), pour les journées pédagogiques, pour les milieux défavorisés, pour les handicapés, pour l'ouverture de nouveaux services.

Les impacts budgétaires

Selon notre analyse de la situation, le ministère de l'Éducation a dû autofinancer annuellement depuis 1998 la croissance des services de garde en milieu scolaire à même les crédits dédiés aux commissions scolaires. En effet, le Conseil du trésor n'aurait pas compensé le Ministère dans son enveloppe budgétaire pour l'augmentation exponentielle des coûts de ces services.

La Fédération estime que le réseau des commissions scolaires a dû autofinancer à même son enveloppe budgétaire plus de 400 M\$ de façon cumulative pour les cinq dernières années alors qu'il y a de nombreux besoins en éducation, tels l'achat de livres de bibliothèques et d'ordinateurs pour les écoles, l'amélioration des bâtiments scolaires, le développement d'activités parascolaires, etc.

2. Les constats du Vérificateur général

Comme les données précédentes l'illustrent, les services de garde en milieu scolaire ont connu une croissance phénoménale au cours des cinq dernières années, soit depuis l'introduction de la contribution réduite à 5 \$. Ce développement ne s'est pas fait sans heurts.

Dans le rapport⁸ pour l'année 2000-2001 qu'il déposait à l'Assemblée nationale en décembre 2001, le Vérificateur général soulevait un certain nombre de problématiques relatives aux services de garde en milieu scolaire qui ont notamment trait à la formation du personnel et à l'environnement physique.

Un groupe de travail conjoint MEQ-FCSQ a été mis en place pour veiller à la mise en oeuvre d'actions visant l'amélioration des services de garde, dont certaines qui requièrent des ajouts de ressources peuvent être rappelées.

Formation du personnel

Dans son rapport, le Vérificateur général a souligné que des besoins se font sentir pour la formation du personnel. Lors de la rencontre des membres de la Commission de l'administration publique, le 3 octobre 2002, pour faire le point sur le suivi du rapport du Vérificateur général sur les services de garde en milieu scolaire, on a admis que le financement de 45 \$ par personnel régulier par année pour fins de perfectionnement, octroyé en vertu des conventions collectives, était peu élevé et devrait être réévalué.

L'environnement physique

Pour le Vérificateur général, l'environnement physique est sans contredit un des éléments qui présentent les problèmes les plus aigus quant à la qualité des services de garde. Il a déploré que plusieurs enfants, regroupés dans des locaux en trop grand nombre à la fois, ne disposent ni d'un endroit pour se reposer ni de l'espace nécessaire pour dîner dans un environnement propice à la détente.

⁸ Le Vérificateur général, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001, Tome II*, chapitre 7 - Services de garde en milieu scolaire, pages 227 à 261.

De leur côté, les commissions scolaires nous ont indiqué que, en raison de l'utilisation des locaux par les enfants des services de garde en milieu scolaire, certaines activités ne peuvent être offertes aux autres enfants sur l'heure du dîner ou après la classe. Par exemple, des activités physiques dans le gymnase de l'école.

Conjointement avec les commissions scolaires, le Ministère a entrepris l'analyse de l'environnement physique des locaux pour dresser un état de la situation et formuler des recommandations appropriées. La Fédération estime à environ 100 M\$ l'investissement requis à cet égard.

3. Les scénarios de développement et de financement proposés

Comme nous l'avons déjà souligné, le document de consultation 2003 ne contient aucune proposition relative au financement et au développement des services de garde en milieu scolaire. Cependant, nous croyons opportun de vous faire part des commentaires suivants.

Le développement des services de garde

Dans une optique de service à la population, il importe de diversifier l'offre de service pour répondre aux situations de vie variées des familles.

Pour la Fédération, la souplesse et l'ouverture quant à la diversité des modèles de service de garde à offrir à la population doivent être parmi les objectifs que doivent rechercher les décideurs dans le choix du scénario retenu. Il importe d'encourager et de favoriser l'émergence de nouveaux modèles axés sur la collaboration, la concertation et la complémentarité des divers milieux de garde (familial, CPE, communautaire et scolaire).

En effet, afin de favoriser le maintien des services dans les communautés rurales et urbaines, il y aurait lieu d'encourager des partenariats entre divers organismes afin d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services. Il y aurait également lieu d'encourager et de permettre la mise sur pied de projets novateurs et de projets-pilotes visant à répondre davantage aux besoins diversifiés des parents et des enfants (horaire coupé, enfants handicapés, etc.). Il

faut chercher à travailler en complémentarité plutôt qu'en compétition pour offrir des services appropriés.

Le financement des services de garde

Tel que décrit précédemment, le réseau scolaire a dû autofinancer le développement fulgurant des services de garde en milieu scolaire en utilisant les budgets qui auraient dû être alloués aux services éducatifs, ce qui nous apparaît inacceptable.

Au cours des dernières années, les réinvestissements dans les services aux élèves de nos commissions scolaires ont été nécessairement réduits par cet autofinancement se traduisant même, en 2003-2004, en compressions budgétaires.

Les commissions scolaires reconnaissent l'importance d'offrir des services de garde à la communauté, tel que le prévoit la Loi sur l'instruction publique. Tous les efforts déployés jusqu'à maintenant par le réseau scolaire en témoignent. Cependant, les commissions scolaires trouvent injuste et inéquitable que les services éducatifs financent les services de garde en milieu scolaire. Les commissions scolaires doivent être compensées pour les sommes investies dans le passé et pour les besoins auxquels elles n'ont pu répondre, comme l'a constaté le Vérificateur général.

Si le gouvernement souhaite aller de l'avant avec l'augmentation de la tarification, un certain nombre de principes devraient guider ses choix quant au financement des services de garde en milieu scolaire :

- Dans la foulée de la volonté du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille d'améliorer les services à la famille, ces sommes supplémentaires doivent demeurer dans le réseau des commissions scolaires pour nos élèves afin d'assurer la pérennité, le développement et l'accessibilité de nos services de garde. Il est de plus important d'assurer le lien entre les services éducatifs et les services de garde, notamment par le développement d'activités parascolaires.

- Toute modification apportée au financement des services de garde doit absolument prendre en compte la capacité financière des parents à faible revenu.
- Il importe de ne pas alourdir les tâches du personnel des services de garde et de ne pas les contraindre à faire les vérifications administratives liées à l'application d'une contribution réduite basée sur le revenu familial des parents. Cette gestion s'avère très lourde, comme l'a démontré le programme d'exonération financière dans le passé, et souvent coûteuse car elle nécessite plus de personnel.
- Il importe que, en raison de l'organisation scolaire, l'implantation de toutes modifications à la tarification des services de garde ne se fasse pas avant le début de la prochaine année scolaire, soit en septembre 2004.