



La Fédération
des centres de services
scolaires du Québec

**Projet de règlement modifiant le
Règlement sur les services de garde en milieu
scolaire**

**Avis de la Fédération des centres de services
scolaires du Québec présenté au ministre de
l'Éducation**

31 mars 2022

Publié par La Fédération des centres de services scolaires du Québec (FCSSQ)

1001, avenue Bégon

Québec (Québec) G1X 3M4

418 651-3220

info@fcssq.quebec

www.fcssq.quebec

Document : 7588

© Tous droits réservés. Toute reproduction, même partielle par quelque procédé que ce soit, est interdite sans autorisation écrite au préalable de la FCSSQ.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
INTRODUCTION	5
1. NORMES ET PROCÉDURES	6
2. CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES	8
TARIFICATION DES SERVICES DE GARDE	8
TARIFICATION DE LA SURVEILLANCE DU MIDI.....	9
NOUVELLES MESURES BUDGÉTAIRES	9
LES PROGRAMMES D'ACTIVITÉS	10
DÉPLACEMENT DES CLIENTÈLES.....	10
CONCLUSION	12
LISTE DES RECOMMANDATIONS	13

AVANT-PROPOS

La **Fédération des centres de services scolaires du Québec** (FCSSQ) existe depuis 1947. Elle regroupe et représente les 60 centres de services scolaires francophones du Québec ainsi que le Centre de services scolaire du Littoral.

Les centres de services scolaires (CSS) veillent à la réussite scolaire de plus d'un million d'élèves en assurant des services éducatifs au primaire, au secondaire, en formation professionnelle et à l'éducation des adultes. La Fédération offre à ses membres des services en relations du travail, en ressources matérielles et informationnelles, en financement, en transport scolaire, en services éducatifs aux jeunes et aux adultes, des services juridiques ainsi que de la formation. Conjointement avec le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ), la Fédération coordonne et dirige la négociation des matières nationales sectorielles des conventions collectives.

Au cœur des enjeux du système public d'éducation, la FCSSQ met son expertise au service de ses membres dans la réalisation de leur mission et met en lumière l'excellence et l'innovation des centres de services scolaires partout au Québec. Elle unit ses membres et partenaires autour d'enjeux communs, dans une perspective de collaboration riche en apprentissages collectifs.

Pour réaliser cette mission, la Fédération s'est donnée comme orientations de :

- **Briller** davantage : être une référence incontournable en éducation
- **Soutenir** davantage : développer une expertise collective de pointe ainsi qu'une offre de service alignée sur les besoins de ses membres.
- **Rassembler** davantage : fédérer ses membres et rassembler les autres acteurs du réseau pour un système d'éducation performant et de qualité.

Cet avis fait état de la réaction de la FCSSQ à propos du projet de règlement modifiant le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire. Nous tenons à remercier le ministre de l'Éducation de recevoir l'opinion de la Fédération en cette matière.

INTRODUCTION

La FCSSQ accueille plutôt favorablement les modifications apportées par le projet de règlement modifiant le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire. Elle souscrit aux objectifs qui y sont énoncés ainsi qu'à l'objectif d'équité qui fonde l'uniformisation des tarifs instituée. Ses recommandations visent principalement à faciliter l'application du règlement. Toutefois, elle souhaite porter à l'attention du ministre certains enjeux soulevés dans la section « Santé et sécurité » de même que dans la nouvelle section « Contributions financières ».

La FCSSQ est heureuse de constater que les pratiques déjà bien ancrées dans le réseau scolaire trouvent écho dans le projet de règlement. L'actualisation de certaines normes et procédures renforcera la sécurité des élèves et formalisera le lien entre le service de garde et le projet éducatif de l'école. Néanmoins, la précision apportée au ratio personnel-élève soulève quelques inquiétudes quant à la sécurité des élèves et à la viabilité même du service dans certains milieux.

Par ailleurs, la structure de tarification proposée pourrait engendrer des difficultés importantes. D'une part, la contribution maximale exigée ne suffit pas à soutenir la mise en place des services requis. D'autre part, les éventuels déplacements de clientèle d'un service à l'autre (type de fréquentation, surveillance du midi, etc.) pourraient complexifier la détermination du financement des services de garde. Enfin, le financement supplémentaire prévu pour l'élaboration des programmes d'activités devrait être traité distinctement des mesures compensatoires.

Nos recommandations visent à atteindre les objectifs poursuivis par le ministère de l'Éducation, la Fédération et les centres de services scolaires, soit ceux d'offrir un environnement propice au développement global et au bien-être de l'élève.

1. NORMES ET PROCÉDURES

D'emblée, la Fédération salue la formalisation de la nécessaire cohérence entre le programme d'activités du service de garde et le projet éducatif de l'école. Par cette responsabilité confiée explicitement à la direction, c'est toute l'équipe-école qui sera mobilisée autour du projet éducatif. La précision apportée au contenu du document d'information transmis aux parents lors de l'inscription confirme les pratiques largement adoptées dans les écoles. Néanmoins, nous vous proposons dans les commentaires suivants certains ajustements au projet de règlement.

Article 8

La FCSSQ reconnaît que la sécurité des élèves implique notamment le maintien d'un nombre suffisant de membres du personnel. Toutefois, en précisant que seul le personnel de garde est pris en compte dans le calcul du ratio d'élèves encadrés, le projet de règlement ajoute une obligation importante qui aura des impacts sur la gestion efficace du service de garde. Sa clientèle se caractérise par une forte volatilité des effectifs d'élèves d'une journée à l'autre, particulièrement en fin d'après-midi. En effet, les heures d'arrivée et de départ des élèves au service de garde sont imprévisibles. Cette réalité particulière s'explique par les diverses obligations professionnelles et personnelles des parents (congestion routière, maladie, situation d'urgence).

En limitant le personnel inclus dans le ratio au seul personnel de garde, les solutions à la disposition des services de garde sont limitées, d'autant plus qu'ils peinent à recruter le personnel requis en raison d'une organisation particulière du travail. Dans certains cas, les services de garde devraient se tourner vers l'embauche de personnel pour une prestation effective de quelques minutes par jour. Dans d'autres situations, l'octroi d'un statut à temps plein à des éducatrices à temps partiel pour répondre à des besoins exceptionnels engendrerait un trop-plein de postes permanents dans le réseau.

Par ailleurs, l'imposition d'un ratio composé d'une *personne assurant la garde des enfants* par 20 élèves risque de compromettre la viabilité de plusieurs services de garde, voire l'accessibilité du service de garde à même l'école fréquentée, *a fortiori* dans les plus petits milieux. Dans la mesure où certaines écoles seraient incapables de se conformer à cette obligation tout au long de la journée, elles devraient transférer leurs élèves vers un autre établissement pour qu'ils puissent recevoir un service de garde. Nous estimons que ce déplacement compromettrait la sécurité des élèves. En outre, le déplacement d'élèves s'arrime mal à l'esprit même du projet de règlement, lequel inscrit le service de garde dans le projet éducatif de l'école. Afin de prévenir cette situation, nous recommandons que cette exigence soit assouplie lors des périodes de transition, soit tôt le matin ou lors des fins de journée.

Articles 10 et 11

La FCSSQ appuie les mises à jour apportées par les articles 10 et 11 du projet de règlement. Par contre, le projet de règlement devrait prévoir qu'une personne soit responsable et imputable des obligations édictées. Puisque d'autres articles du projet de règlement attribuent un tel rôle à la direction d'école, nous croyons qu'elle devrait être la personne désignée par le projet de règlement.

Article 15

La FCSSQ est d'avis que le nom de l'enseignant titulaire de l'élève doit apparaître dans sa fiche d'inscription au service de garde. Cette procédure administrative facilite l'établissement de rapports efficaces entre le personnel enseignant et le personnel du service de garde. Elle contribue aussi à favoriser la collaboration dans l'équipe-école.

Recommandation 1 :

La FCSSQ recommande de retirer l'article 8 dans la mesure où l'article 6 du règlement actuel assure déjà la sécurité des élèves.

Recommandation 2 :

La FCSSQ recommande de préciser aux articles 10 et 11 du projet de règlement que la direction d'école soit la personne responsable et imputable quant à l'entreposage de certains objets et à l'affichage d'une liste de numéros d'urgence.

Recommandation 3 :

La FCSSQ recommande de maintenir le nom de l'enseignant titulaire sur la fiche d'inscription de l'élève.

2. CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES

Articles 17.1 à 17.7

Le projet de règlement aura des impacts financiers importants pour les services de garde en milieu scolaire. Nos remarques portent principalement sur la tarification et sur les modifications apportées aux règles budgétaires.

Actuellement, les services de garde offerts aux élèves présents sur une base sporadique s'autofinancent. Puisque cette offre de services ne reçoit aucune subvention gouvernementale, les tarifs chargés aux parents sont ajustés aux structures de coûts existantes afin de couvrir la totalité des frais. L'imposition d'un plafond tarifaire créera un manque à gagner qui devra être compensé par des allocations supplémentaires. La Fédération estime qu'un équilibre entre la tarification, les revenus et les charges doit être trouvé pour assurer la viabilité financière des services de garde, sans quoi leur qualité sera affectée.

Par ailleurs, nous souhaitons que soient bien distinguées les orientations poursuivies par le gouvernement :

- Subventionner les services de garde dans le but d'accroître leur accessibilité;
- Uniformiser les tarifs dans le but de résoudre des problèmes d'équité.

Tarification des services de garde

Le tarif moyen fixé par les organismes scolaires est le plus approprié pour couvrir le coût des services de garde offerts aux élèves présents sur une base sporadique. Il représente un juste prix assurant la viabilité des services de garde et une structure de coûts optimale pour l'offre de services. La tarification uniformisée devrait ainsi correspondre au tarif moyen dans le réseau.

Or, le projet de règlement propose une limite maximale se situant en deçà de la moyenne facturée par les organismes scolaires. Une collecte de données réalisée par le ministère de l'Éducation indique que, pour les enfants fréquentant le service de garde sur une base sporadique en 2019-2020, les coûts pour la période du matin s'établissent à 6,41 \$, celle du midi à 4,81 \$ et celle du soir à 8,17 \$. Sur une base horaire, les moyennes obtenues sont toutes supérieures au tarif maximal de 3 \$ imposé par le projet de règlement.

Ainsi, en tenant compte de l'indexation depuis le moment où cette enquête a été effectuée¹, nous estimons que la tarification horaire prévue au règlement devrait s'établir au minimum à 4,20 \$ au 1^{er} juillet 2022. Pour les organismes scolaires, le maintien d'un tarif maximal fixé à 3 \$ entraînera un manque à gagner de 22 millions de dollars.

Ajoutons que le travail des éducatrices qui s'échelonne généralement au-delà de la durée de la période de garde doit être rémunéré en conséquence. En bref, le manque à gagner devra être compensé par une augmentation des allocations qui seront attribuées aux organismes scolaires.

Tarification de la surveillance du midi

La règle budgétaire concernant le financement des services de garde prévoit qu'un organisme scolaire doit rendre disponibles les trois plages horaires de la journée aux élèves inscrits sur une base régulière. Le service de surveillance du midi cohabite donc avec le service de garde durant le dîner au même tarif, soit à 3 \$/heure. Pourtant, seul le service de garde offre un encadrement procurant des activités s'inscrivant dans le projet éducatif.

Cette situation engendrerait des coûts importants dans la mesure où les parents opteraient davantage pour le service de garde qui, pour le même prix, a une valeur ajoutée. Ce faisant, le réseau devrait gérer une explosion de la demande, et ce, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre.

Nouvelles mesures budgétaires

La proposition de modification de la mesure budgétaire (30011) élargira le bassin d'élèves éligibles à un financement². En augmentant le montant des subventions accordées aux organismes scolaires, elle compensera le manque à gagner engendré par la limitation de la tarification à 3 \$.

Ainsi, selon la règle budgétaire proposée, la définition d'un élève régulier fréquentant les services de garde inclura également celui qui est inscrit et présent à raison d'une ou de deux journées par semaine. Néanmoins, le nombre d'élèves entrant dans cette catégorie serait trop peu élevé pour que la compensation prévue soit suffisante.

Notons que la plupart des élèves sporadiques fréquentent exclusivement la plage du midi. Pour cette raison, des ajustements devraient être apportés à l'ensemble des allocations offertes pour les élèves réguliers, et non uniquement aux élèves présents sur une base régulière, une ou deux

¹ C'est-à-dire à 3,93 \$, une somme indexée au taux de 2 % pour l'année 2020-2021, à 4 \$ au taux de 2 % pour l'année 2021-2022, et à 4,20 \$ au taux de 5 % (étant donné les taux d'inflation respectifs de ces années), au 1^{er} juillet 2022.

² Ministère de l'Éducation du Québec, *Règles budgétaires de fonctionnement pour les années 2021-2022 à 2023-2024. Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire*, 2021.

journées par semaine. Cette modification accroîtrait la base de financement et permettrait d'atteindre plus facilement la compensation nécessaire au maintien de services de qualité.

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur la pertinence de différencier les allocations pour les élèves réguliers présents une ou deux journées par semaine de celles attribuées pour les élèves réguliers présents au moins trois journées par semaine. Le coût quotidien des services par élève demeure en effet le même.

Les programmes d'activités

Nous saluons le financement prévu par le ministère de l'Éducation pour l'ajout d'activités éducatives en service de garde. Néanmoins, nous souhaitons que les investissements de 89,3 M\$ planifiés d'ici 2025-2026 ne soient pas comptabilisés dans le calcul de la compensation de l'uniformisation des tarifs. L'inclusion de ces investissements au calcul affecterait la structure de coûts déjà existante, mettant ainsi en péril la qualité des services de garde offerts.

Déplacement des clientèles

Les impacts des modifications apportées au projet de règlement sur le déplacement des clientèles d'un type de service à l'autre demeurent difficiles à prévoir. Selon une première hypothèse, la bonification des activités des services de garde, le tarif de 3 \$ imposé à la surveillance du midi et l'élargissement de la notion d'élèves présents sur une base régulière accroîtraient le nombre d'élèves considérés comme réguliers. Certes, les revenus de subvention augmenteraient, mais les coûts et la demande en ressources, qui demeurent limitées, seraient plus élevés.

Selon une seconde hypothèse, l'attrait de la déduction fiscale pour les parents, qui n'a pas été ajustée aux nouvelles dispositions réglementaires, provoquerait l'effet inverse. Cette situation accentuerait plutôt la fréquentation des élèves sur une base sporadique.

Nous proposons donc de mettre en place une mesure transitoire de trois ans qui créerait un facteur de correction permettant d'ajuster les allocations aux services de garde réguliers selon l'évaluation des impacts. Ce facteur de correction tiendrait aussi compte de la perte de clientèle en raison de la pandémie.

Recommandation 4 :

La FCSSQ recommande d'établir la tarification à partir de la moyenne facturée aux parents par les organismes scolaires. Ce tarif devrait s'établir au moins à 4,20 \$.

Recommandation 5 :

Dans l'éventualité où le gouvernement maintient le plafond tarifaire à 3 \$/heure, la FCSSQ recommande d'ajuster les allocations accordées à toutes les clientèles présentes sur une base régulière de manière à compenser la limite imposée à la tarification. Cette compensation devrait s'établir à 22 millions de dollars.

Recommandation 6 :

La FCSSQ recommande d'uniformiser la tarification des élèves présents sur une base régulière à raison d'une ou deux journées par semaine en tenant compte de la différenciation selon le nombre d'élèves desservis.

Recommandation 7 :

La FCSSQ recommande de séparer le financement des nouveaux programmes d'activités de la compensation du manque à gagner dû à la limitation des tarifs.

Recommandation 8 :

La FCSSQ recommande de prévoir une mesure transitoire qui appliquera un facteur d'ajustement aux allocations attribuées pour le financement des élèves présents au service de garde. Ce facteur d'ajustement pourrait aussi tenir compte de la perte de revenu engendrée par la diminution de la fréquentation en raison de la pandémie.

CONCLUSION

La mise à jour du Règlement sur les services de garde en milieu scolaire est pertinente. Les modifications contribuent à renforcer les pratiques relatives à la sécurité des élèves. Surtout, l'établissement d'un programme d'activités cohérent avec le projet éducatif de l'école crée une nouvelle synergie bénéfique au développement global de l'élève.

La FCSSQ reconnaît l'importance de maintenir un ratio juste d'élèves et du personnel de garde. Toutefois, la réalité propre d'un service de garde scolaire impose une certaine souplesse quant à la gestion des fluctuations journalières du nombre d'élèves et du personnel. Le projet de règlement devrait tenir compte de cette situation afin de maintenir des services tout au long de la journée sans déployer des stratégies palliatives inefficaces.

Finalement, le projet de règlement propose une uniformisation des tarifs, laquelle aura des conséquences non négligeables sur le financement des services de garde. Nos recommandations visent donc à garantir un financement prévisible et approprié qui permettra d'offrir un service de qualité aux élèves qui y sont inscrits.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. La FCSSQ recommande de retirer l'article 8 dans la mesure où l'article 6 du règlement actuel assure déjà la sécurité des élèves.
2. La FCSSQ recommande de préciser aux articles 10 et 11 du projet de règlement que la direction d'école soit la personne responsable et imputable quant à l'entreposage de certains objets et à l'affichage d'une liste de numéros d'urgence.
3. La FCSSQ recommande de maintenir le nom de l'enseignant titulaire sur la fiche d'inscription de l'élève.
4. La FCSSQ recommande d'établir la tarification à partir de la moyenne facturée aux parents par les organismes scolaires. Ce tarif devrait s'établir au moins à 4,20 \$.
5. Dans l'éventualité où le gouvernement maintient le plafond tarifaire à 3 \$/heure, la FCSSQ recommande d'ajuster les allocations accordées à toutes les clientèles présentes sur une base régulière de manière à compenser la limite imposée à la tarification. Cette compensation devrait s'établir à 22 millions de dollars.
6. La FCSSQ recommande d'uniformiser la tarification des élèves présents sur une base régulière à raison d'une ou deux journées par semaine en tenant compte de la différenciation selon le nombre d'élèves desservis.
7. La FCSSQ recommande de séparer le financement des nouveaux programmes d'activités de la compensation du manque à gagner dû à la limitation des tarifs.
8. La FCSSQ recommande de prévoir une mesure transitoire qui appliquera un facteur d'ajustement aux allocations attribuées pour le financement des élèves présents au service de garde. Ce facteur d'ajustement pourrait aussi tenir compte de la perte de revenu engendrée par la diminution de la fréquentation en raison de la pandémie.