



ASSOCIATION **SOUTENIR**
QUÉBÉCOISE DE LA **REPRÉSENTER**
GARDE SCOLAIRE **MOBILISER**

Assurer un meilleur financement de la garde scolaire pour réduire les iniquités dans les contributions financières demandées aux parents

Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 12 :
Loi visant à préciser la portée du droit à la gratuité scolaire et à permettre l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées

26 mars 2019



Table des matières

1. Introduction	p. 3
2. Réduire les iniquités	p. 5
3. Assurer un meilleur financement de la garde scolaire	p. 5
3.1 Le financement de base	p. 5
3.2 Une meilleure transparence budgétaire	p. 7
3.3 Formation d'un comité de parents utilisateurs	p. 8
3.4 L'indexation annuelle des tarifs	p. 8
3.5 Revoir les allocations pour les journées pédagogiques	p. 9
4. Conclusion	p. 10
Liste des recommandations	p. 11
Annexe	p. 13

À propos de l'Association québécoise de la garde scolaire

Depuis 1985, l'Association québécoise de la garde scolaire travaille à faire reconnaître le service de garde en milieu scolaire comme l'un des acteurs clés de la réussite éducative de l'élève. L'Association soutient le développement des services de garde en milieu scolaire du Québec, en faisant la promotion de leur rôle complémentaire à la mission de l'école, en représentant leurs intérêts collectifs et en favorisant le développement des compétences de leur personnel.

1. Introduction

L'Association québécoise de la garde scolaire (AQGS), seul organisme représentant les services de garde offerts dans l'ensemble des écoles primaires du Québec, est heureuse de présenter ce mémoire dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 12 portant sur la gratuité scolaire et les frais exigés des parents.

Parmi les milliers d'élèves qui fréquentent l'école primaire, près de 60 % d'entre eux bénéficient, en dehors des heures de classe, d'un service qui poursuit des objectifs de développement global. Ce sont ainsi les mêmes élèves qui, dans un même établissement, reçoivent des services de deux entités distinctes : d'une part, l'école et, d'autre part, le service de garde. Bien que toutes deux contribuent, de façon complémentaire, à fournir une réponse aux besoins des élèves, de leur famille et de la société et qu'elles soient toutes deux financièrement supportées par le même État, elles sont inégalement soutenues. En effet, la garde scolaire est le seul service de l'école à refiler plus de 60 % de la facture directement aux parents. La question des frais chargés aux parents en est donc une qui interpelle au premier chef notre Association.

Pour nous, cette question est d'autant plus importante qu'elle s'impose comme étant une préoccupation pour un grand nombre de parents dont les enfants fréquentent les services de garde. En effet, selon un sondage réalisé en novembre 2018 auprès de 1 400 parents provenant de toutes les régions du Québec et issus de divers milieux, plus du tiers, soit 34 %,

indiquent que les tarifs liés à la fréquentation du service de garde constituent une préoccupation sérieuse pour eux. Parmi les parents dont les enfants ne fréquentent pas le service de garde, près de quatre sur dix, soit 38 %, identifient les tarifs comme un obstacle majeur à la fréquentation du service de garde. Cette proportion atteint 52 % chez les familles disposant d'un revenu annuel de moins de 50 000 \$. Ce sondage reflète une réalité qu'on ne peut ignorer!

Parmi les commentaires reçus, particulièrement chez les parents qui n'ont pas utilisé le service de garde depuis un certain nombre d'années, les services de garde ne sont surtout pas un simple service de gardiennage. Au contraire! Pour eux, les services de garde sont de réels services éducatifs, inévitablement complémentaires aux autres services éducatifs de l'école, avec une mission et des objectifs qui leurs sont propres. Ils s'inscrivent donc dans un continuum de services offerts à l'école et contribuent définitivement à la réussite éducative des élèves. Pour les élèves ayant de la difficulté sur le plan académique, le service de garde est souvent le seul endroit où ils peuvent expérimenter en situation de réussite et mettre leurs talents à l'avant-scène. En ce sens, les services de garde peuvent constituer, sinon un rempart contre le décrochage scolaire, à tout le moins un facteur de protection important. Assurer un financement adéquat de la garde scolaire de manière à réduire les iniquités dans les frais chargés aux parents, permettant ainsi de contrer les différentes barrières d'accès, est un objectif que soutient entièrement l'Association québécoise de la garde scolaire.

Reconnu comme un service essentiel pour favoriser la conciliation famille-travail et faisant partie intégrante des services offerts par l'école, l'accès aux services garde devrait être gratuit pour les familles, au même titre que les autres services de l'école publique. L'Association est prête à reconnaître que nous n'en sommes pas encore là, mais si l'on veut concevoir l'école publique et universelle comme un milieu inclusif donnant toutes les chances à chaque élève de pouvoir réussir et se réaliser, cette complémentarité doit être reconnue et la tarification doit être conçue de manière à réduire le plus possible les barrières d'accès et à favoriser la qualité des services.

Les dernières années ont été le théâtre de compressions importantes en éducation et les services garde n'y ont pas échappé. En forçant ainsi le recours à l'augmentation des contributions des parents (par exemple lors les journées pédagogiques) et fort probablement à l'ensemble des nombreux frais exigés, dont des frais administratifs souvent exorbitants ou non justifiés, les services de garde ont dû s'adapter et cela, pas

nécessairement pour le mieux. Rappelons que les services de garde ont l'obligation de s'autofinancer et non de dégager des surplus.

Le fait de revoir les frais chargés aux parents pour la garde scolaire suppose qu'on devra se questionner de façon globale sur le financement des services, sans quoi l'on risque d'appauvrir les services de garde et d'amoindrir leur qualité.

Trois principes fondamentaux ont guidé la préparation de ce mémoire : (1) favoriser l'accessibilité au service de garde, notamment pour les milieux défavorisés et les familles nombreuses; (2) rechercher l'équité entre les milieux en assurant une meilleure uniformisation des pratiques, tout en laissant place à la souplesse; (3) viser la transparence dans la gestion budgétaire, afin de garantir que les sommes dédiées à la garde scolaire servent d'abord à répondre aux besoins des élèves qui la fréquentent et à soutenir le personnel qui y travaille.

2. Réduire les iniquités

Bien que la contribution parentale pour la fréquentation du service de garde soit fixée dans les règles budgétaires des commissions scolaires à un montant unique qui est le même pour tous les parents dont l'enfant est inscrit avec statut régulier, l'Association constate une grande disparité dans les frais exigés des parents lorsque l'on tient compte de l'ensemble de ceux-ci. En effet, certains services de garde exigent des frais annuels pour l'ouverture de dossier, dont les montants varient, tandis que d'autres n'en exigent pas. Les frais perçus en cas de retard sont également variables d'un service à l'autre. La disparité est encore plus grande pour les élèves qui fréquentent le service de garde de façon sporadique. À cela s'ajoutent les tarifs pour les journées pédagogiques et pour les journées de la semaine de relâche, pour lesquelles les contributions gouvernementales ont été réduites de moitié en 2014, ce qui peut représenter des montants prohibitifs pour les familles et, qui plus est, a pour effet de créer une organisation de journées pédagogiques à deux vitesses.

Cette situation crée de nombreuses iniquités, d'abord entre les services de garde eux-mêmes, en regard de leur capacité à financer adéquatement leurs activités, mais aussi entre les parents qui, selon leur région, leur milieu, leur commission scolaire, paient des montants différents pour la fréquentation du service de garde. Compte tenu de l'incidence des tarifs sur l'accessibilité aux services, notamment pour les

familles nombreuses ou celles vivant en contexte de vulnérabilité, cette situation nous paraît hautement préoccupante.

Nous pensons que la réduction de ces iniquités doit constituer un objectif central de la révision des mesures d'encadrement de la gratuité scolaire et des frais chargés aux parents visée par le projet de loi n° 12.

3. Assurer un meilleur financement de la garde scolaire

3.1 Le financement de base

Aujourd'hui, les règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires prévoient différentes mesures pour soutenir l'organisation des services de garde pour les élèves de l'éducation préscolaire et du primaire, moyennant une contribution des parents. Cette contribution est indexée au 1^{er} janvier de chacune des années scolaires concernées, avec le même taux que celui utilisé pour l'indexation des paramètres fiscaux.

Depuis janvier 2019, la contribution des parents est de 8,35 \$ par élève qui fréquente le service de garde à statut régulier. En ce qui concerne les élèves qui fréquentent le service de garde de façon sporadique, la contribution parentale est fixée par chacun des milieux et, par conséquent, elle varie d'un milieu à l'autre. La fréquentation de plus en plus grande des élèves à statut sporadique complique quelque peu la gestion des services de garde. En plus d'avoir à gérer les présences et l'organisation du travail, il faut admettre que cette situation ne facilite pas la stabilité du financement des services de garde.

Nombre d'élèves utilisateurs du service de garde au réseau public selon le statut

	2012-2013	2017-2018
Élèves utilisateurs à statut régulier	207 031	247 233
Élèves utilisateurs à statut sporadique	79 350	101 894

Considérant que l'allocation de fonctionnement de base repose essentiellement sur le nombre d'élèves à statut régulier inscrits et présents au 30 septembre de chaque année et que le nombre d'élève à

statut sporadique augmente, il nous apparaît nécessaire de revoir les règles de financement de base des services de garde.

Depuis l'adoption de ce modèle de financement en 1997, aucun mécanisme d'évaluation n'a été mis sur pied afin de valider s'il répond véritablement aux besoins des services de garde de façon globale. Les allocations répondent-elles aux besoins actuels pour assurer la qualité des services? Permettent-elles d'offrir une réponse adéquate aux besoins de élèves à besoins particuliers, qui sont de plus en plus nombreux à fréquenter les services de garde? Répondent-elles aux besoins des petits milieux? Doit-on revoir le statut régulier et sporadique pour assurer une plus grande stabilité dans le financement des services de garde et plus d'équité pour les parents utilisateurs? Doit-on revoir le partage du coût entre les parents et l'État? Doit-on soutenir les familles des milieux défavorisés et les familles dont plusieurs enfants fréquentent le service de garde? Voilà autant de questions qui restent sans réponse en raison de l'absence d'évaluation à cet égard, favorisant le maintien de la qualité variable des services offerts.

Recommandation # 1

Mettre en place une procédure formelle d'évaluation des besoins financiers des services de garde, en regard des nouvelles dynamiques de fréquentation et des besoins des familles, notamment celles ayant des enfants à besoins particuliers, celles ayant plusieurs enfants et celles vivant en contexte de vulnérabilité.

Recommandation # 2

Inscrire cette évaluation dans un processus de révision du financement de base des services de garde en milieu scolaire, visant l'amélioration de l'accessibilité et la réduction des barrières d'accès aux services de garde pour les parents, dans une perspective d'universalisme proportionné et d'équité entre les services de garde quant à leur capacité à financer adéquatement les services.

3.2 Une meilleure transparence budgétaire

L'Association est d'avis qu'une plus grande transparence dans la gestion budgétaire des services de garde est souhaitable et nécessaire, afin d'assurer une plus grande imputabilité vis-à-vis de l'utilisation des allocations gouvernementales dédiées à la garde scolaire et des sommes

perçues auprès des parents. Actuellement, le budget de la garde scolaire est la plupart du temps fondu dans le budget global de l'école.

Cette situation ne permet pas de savoir avec exactitude comment sont dépensées les sommes allouées à la garde scolaire, ni de garantir que celles-ci servent d'abord à répondre aux besoins du service de garde.

L'obligation de rendre compte de l'utilisation du budget alloué à la garde scolaire permettrait également de justifier, le cas échéant, les ponctions faites par les commissions scolaires pour la gestion des services de garde. Bien que l'Association soit en accord avec ces ponctions, nous demandons qu'elles soient justifiées et ce, dans une perspective d'imputabilité. Le principe même de la gratuité scolaire commande que nous puissions rendre des comptes sur l'utilisation des sommes perçues pour les services non couverts par la gratuité, tel que définis dans la loi.

Recommandation # 3

Établir, par règlement ou par directives ministérielles, des règles assurant une gestion transparente des budgets de la garde scolaire, afin de permettre une reddition de compte plus juste de l'utilisation des sommes dévolues à la garde scolaire provenant des allocations gouvernementales et des contributions parentales.

3.3 Formation d'un comité de parents utilisateurs

L'article 256 du projet de loi établit la possibilité, pour le conseil d'établissement, de former, lorsque les parents en font la demande, un comité de parents du service de garde « composé du responsable du service de garde et de trois à cinq parents élus par et parmi les parents d'élèves qui fréquentent ce service ».

L'Association est favorable à cette disposition. Avoir une structure démocratique pour permettre aux parents de s'exprimer, notamment sur les contributions financières exigées, pourrait par ailleurs donner au personnel technicien une justification supplémentaire d'avoir un droit de regard sur la gestion du budget.

L'Association demande toutefois que la tâche soit officiellement reconnue et que les heures consacrées à la formation, à la préparation et à l'animation du comité puissent s'inscrire dans l'emploi du temps du

personnel technicien et être correctement rémunéré et ce, pour éviter le bénévolat et favoriser la mise en place d'un tel comité.

Par ailleurs, le projet de loi ne précise pas les modalités pour former un tel comité. Il serait souhaitable de les prévoir de manière à s'assurer que les parents en soient informés. L'assemblée générale annuelle des parents de septembre semble le moment tout indiqué pour informer les parents et former un tel comité.

Recommandation # 4

Reconnaître le travail lié à la formation, la préparation et l'animation du comité de parents utilisateurs par le personnel technicien en garde scolaire et prévoir une rémunération pour les heures effectuées à cet effet en dehors des heures régulières de travail.

Recommandation # 5

Préciser les modalités pour la formation du comité de parents du service de garde.

3.4 L'indexation annuelle des tarifs

L'indexation annuelle de la contribution parentale représente une contrainte majeure pour les services de garde. *Le Point sur la situation économique et financière du Québec* de 2014 prévoyait une augmentation de la contribution parentale de 7,30 \$ à 8 \$ à partir du 1^{er} avril 2015 et une indexation annuelle à partir du 1^{er} janvier 2016. La modification des tarifs en cours d'année scolaire représente une surcharge de travail pour le personnel et un irritant pour les parents qui doivent ajuster leur paiement.

Le personnel doit procéder à une mise à jour du tarif dans les systèmes administratifs pour chaque élève inscrit et ce, afin de pouvoir ajuster la facturation en fonction de l'indexation. Si cette indexation était synchronisée au calendrier scolaire, plutôt qu'au calendrier civil, cette procédure administrative s'en trouverait grandement simplifiée.

Recommandation # 6

Appliquer l'indexation des allocations gouvernementales et des contributions parentales au 1^{er} juillet de chaque année, plutôt qu'au 1^{er} janvier.

3.5 Revoir les allocations pour les journées pédagogiques

Le calendrier scolaire compte 20 journées pédagogiques, auxquelles s'ajoutent les cinq (5) journées de la semaine de relâche. Lors des journées pédagogiques, le service de garde doit être offert à tous les élèves de l'école (pas seulement à ceux inscrits au service de garde). En ce qui concerne les journées de la semaine de relâche, les services de garde sont tenus d'offrir le service seulement si la demande le justifie et que l'autofinancement est assuré.

Actuellement, l'allocation pour chacune des journées pédagogiques est de 8,24 \$ par élève et celle pour chacune des journées de la semaine de relâche est de 3,91 \$ par élève. Ces allocations ont été réduites de moitié en 2014, résultant en une augmentation significative de la facture aux parents. Ainsi, il n'est pas rare que les frais demandés pour la semaine de relâche excèdent 40 \$ par enfant, par journée. Il en coûte parfois moins cher aux parents de rester à la maison sans salaire que de payer les coûts de la semaine de relâche. Non seulement ces tarifs constituent une barrière d'accès importante au service pour un grand nombre de familles, ils contribuent aussi à réduire la demande pour le service lors des semaines de relâche, privant ainsi les familles qui n'ont d'autre choix.

Afin de soutenir la conciliation famille-travail, ces allocations devraient minimalement être doublées, afin de revenir à la situation qui prévalait avant la réduction majeure de 2014.

Recommandation # 7

Augmenter significativement les allocations pour les journées pédagogiques et pour les journées de la semaine de relâche et introduire des mécanismes pour favoriser l'accès au service lors de ces journées, dans une perspective de conciliation famille-travail, notamment pour les familles ayant plus d'un enfant souhaitant recevoir le service lors de ces journées.

4. Conclusion

La volonté de mieux encadrer les frais chargés aux parents par le projet de loi n° 12 constitue une voie intéressante pour assurer une meilleure équité envers les parents utilisateurs des services de garde et entre les services de garde eux-mêmes, en regard de leur capacité à financer leurs services. Le déséquilibre croissant du modèle de financement actuel fait en sorte que les parents voient la part de leur participation augmenter, sans que l'ensemble des services soient au rendez-vous.

Si l'AQGS soutient notamment le désir de mieux encadrer les frais exigés des parents, elle estime qu'une révision complète du financement des services de garde s'impose, afin de pouvoir maintenir la qualité des services et d'en poursuivre l'amélioration et pour garantir à chaque service de garde les conditions lui permettant de le faire.

Par ces quelques commentaires et recommandations, l'Association souhaite inviter le gouvernement à s'engager davantage pour les années à venir envers la garde scolaire qui, rappelons-le, est un service public qui répond aux besoins des familles, des enfants et de la société.

Liste des recommandations

Recommandation # 1

Mettre en place une procédure formelle d'évaluation des besoins financiers des services de garde en regard des nouvelles dynamiques de fréquentation et des besoins des familles, notamment celles ayant des enfants à besoins particuliers, celles ayant plusieurs enfants et celles vivant en contexte de vulnérabilité.

Recommandation # 2

Inscrire cette évaluation dans un processus de révision du financement de base des services de garde en milieu scolaire, visant l'amélioration de l'accessibilité et la réduction des barrières d'accès aux services de garde pour les parents, dans une perspective d'universalisme proportionné et d'équité entre les services de garde quant à leur capacité à financer adéquatement les services.

Recommandation # 3

Établir, par règlement ou par directives ministérielles, des règles assurant une gestion transparente des budgets de la garde scolaire, afin de permettre une reddition de compte plus juste de l'utilisation des sommes dévolues à la garde scolaire provenant des allocations gouvernementales et des contributions parentales.

Recommandation # 4

Reconnaître le travail lié à la formation, la préparation et l'animation du comité de parents utilisateurs par le personnel technicien en garde scolaire et prévoir une rémunération pour les heures effectuées à cet effet en dehors des heures régulières de travail.

Recommandation # 5

Préciser les modalités pour la formation du comité de parents du service de garde.

Recommandation # 6

Appliquer l'indexation des allocations gouvernementales et des contributions parentales au 1^{er} juillet de chaque année, plutôt qu'au 1^{er} janvier

Recommandation # 7

Augmenter significativement les allocations pour les journées pédagogiques et pour les journées de la semaine de relâche et introduire des mécanismes pour favoriser l'accès au service lors de ces journées, dans une perspective de conciliation famille-travail, notamment pour les familles ayant plus d'un enfant souhaitant recevoir le service lors de ces journées.

Annexe 1

Inventaire de frais qui peuvent être chargés aux parents

Frais de garde

- Fréquentation régulière (contribution réduite)
- Fréquentation régulière sans contribution réduite
- Journée pédagogique
 - Élève inscrit au service de garde
 - Tout autre élève
- Demi-journée pédagogique
- Semaine de relâche
- Journée de suspension des cours
- Fréquentation sporadique
 - Période du matin
 - Période du midi
 - Période du soir
 - PM1 (fin de classe à 16 h 30)
 - PM2 (16 h 30 à 17 h 30)
 - Midi seulement préscolaire
 - Midi seulement primaire
 - Dépannage préscolaire (avant la fin des classes du primaire)
 - Tarif horaire
 - Transition préscolaire
- Journée hors calendrier
 - Lors de la période estivale et autres temps de l'année
 - Lors d'un congé payé pour le personnel de soutien
- Fréquentation de dépannage
 - Période du matin
 - Période du midi
 - Période du soir
- Maternelle (demi-journée lors de l'entrée progressive)
- Frais supplémentaire pour plus de dix (10) heures de garde par jour

Autres frais

- Activités spéciales
- Frais de sortie
- Frais de transport lors des sorties
- Frais d'activités
- Matériel didactique périssable
- Collation
- Frais pour l'utilisation du micro-ondes
- Activités parascolaires offertes par le service
- Frais d'inscription à cours ou à des activités de loisir
- Repas dépannage
- Clé magnétique

Frais de dîneur

- Dîneur annuel
- Dîneur occasionnel
- Dîneur dépannage

Frais administratifs

- Frais de chèque sans provision
- Frais de retard
- Frais d'ouverture de dossier
- Frais de gestion des dossiers
- Frais d'inscription
- Pénalité pour une absence lors d'une journée pédagogique pour laquelle l'élève était inscrit
- Remboursement d'un jeu brisé volontairement par l'élève
- Frais de modification du type de fréquentation
- Frais de modification de l'horaire de fréquentation
- Frais de résiliation de contrat
- Frais judiciaires
- Frais de transport par ambulance
- Frais de retard pour l'inscription à une journée pédagogique
- Réimpression de documents déjà produits
- Pénalité pour retard de paiement
- Annulation de fréquentation
- Modification de contrat