



Fédération
des travailleurs
et travailleuses
du Québec



Montréal le, 2 juillet 2020

Monsieur Jean-François Roberge
Ministre de l'Éducation
Édifrice Marie-Guyart
1035, rue De La Chevrotière 16^e étage
Québec (Québec) G1R 5A5

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

Monsieur le Ministre,

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) est la plus grande centrale syndicale québécoise, et représente 5 000 personnes travaillant dans les services de garde en milieu scolaire (SGMS), principalement regroupées au sein du Syndicat des employés et employées professionnels-les et de bureau (SEPB), du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) et de l'Union des employés et employées de service, section locale 800 (UES 800). Depuis sa fondation, la FTQ et ses affiliés ont à cœur le maintien de services d'éducation publics et universels accessibles de qualité, partout sur le territoire, et accompagnés de services complémentaires à la hauteur des besoins de la population québécoise. Or, les travailleurs et surtout les travailleuses — qui composent 90 % des effectifs — qu'ils représentent dans les SGMS tiennent à bout de bras leur milieu de travail, peu reconnu dans l'espace public, au gré de conditions précaires, d'emplois souvent à temps partiel, temporaires et comportant des mises à pied cycliques.

Toute réflexion sur la qualité et l'organisation des SGMS revêt donc une importance fondamentale pour nos membres et nos organisations. D'ailleurs, en novembre dernier, le 32^e Congrès de la FTQ a adopté une résolution portant sur la modification du *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire*, afin qu'il puisse tenir compte des nouvelles réalités du milieu.

Dans ce contexte, nous avons accueilli avec ouverture la proposition de modification soumise par votre gouvernement au *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire*, publiée dans la *Gazette officielle du Québec* le 20 mai dernier¹, bien qu'elle puisse encore être améliorée et ouvrir la voie à une réflexion plus approfondie sur la qualité des services dispensés en service de garde scolaire. Vous trouverez donc dans cette lettre quelques-unes de nos observations au sujet du projet de règlement modifiant le *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire* (le Règlement).

¹ GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC, *Lois et règlements 152^e années*, partie 2, n° 21, 20 mai 2020, page 2423, [En ligne] [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=13&file=2021-F.PDF].

1. Un règlement à réviser dans son ensemble et à moderniser

D'emblée, nous voyons d'un bon œil l'initiative du gouvernement, qui témoigne d'une préoccupation certaine quant à la modernisation de ce Règlement, demeuré inchangé depuis son adoption en 1998, alors que la société et ses besoins ont beaucoup évolué.

Services de garde, repas, activités parascolaires, engagement communautaire, vie culturelle, apprentissages structurés et actifs en classe, apprentissages ludiques et activités récréatives en-dehors des heures de cours, etc., les attentes des Québécois et des Québécoises envers le milieu scolaire sont aussi variées que grandes. Elles reflètent certainement la transformation, depuis une vingtaine d'années, de l'école en tant que lieu de scolarisation à un milieu de vie intégral et riche. Les enfants passent d'ailleurs souvent plus de temps à l'extérieur de la classe que dans des activités scolaires à proprement parler. La mission, tant formelle qu'implicite, des services complémentaires en général, et des services de garde en particulier, ne s'en est que trouvée transformée. Elle est devenue plus exigeante, comme le notait d'ailleurs le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) dès 2006².

En outre, il importe de tenir compte des changements dans le monde du travail qui ont un impact direct sur le milieu scolaire. Les transformations du milieu scolaire auxquelles nous venons de faire référence sont notamment attribuables à la flexibilisation du monde du travail. De plus en plus nombreux sont les parents qui cumulent les emplois ou dont les horaires sont plus atypiques que jamais. En conséquence, le nombre d'enfants à statut sporadique ou qui doivent bénéficier de la surveillance du midi témoigne d'une croissance qui ne se dément pas depuis plusieurs années. En effet, d'après des données colligées par l'Association québécoise de la garde scolaire (AQGS), le nombre d'élèves inscrits en statut régulier dans les services de garde en milieu scolaire serait passé de 207 000 en 2012-2013 à près de 247 000 en 2017-2018 (une augmentation de 19 %) tandis que le nombre d'élèves à statut sporadique serait passé de 79 350 à 102 000 (augmentation de près de 29 %). Ces derniers représentent désormais plus de 40 % des effectifs des services de garde, ce qui n'est pas sans susciter des difficultés ou des incertitudes sur le plan financier, comme nous en reparlerons plus loin.

Si nous considérons que le milieu scolaire doit s'adapter à ces nouvelles réalités parentales, sociales et économiques, nous estimons que le gouvernement doit aussi garantir l'accessibilité, voire l'universalité, du système scolaire, incluant les mesures de surveillance du midi. Cela doit l'engager à assurer les conditions qui permettent une plus grande accessibilité à de tels services, mais aussi celles qui favorisent la qualité et l'équité de ces derniers. Toutefois, au-delà des sources de revenus, ces questions touchent aussi l'organisation des services, l'allocation des ressources, les normes applicables et les conditions dans lesquelles les activités sont menées, et les objectifs accomplis. C'est pourquoi nous nous attendions, avec l'ouverture du Règlement, à un examen approfondi des besoins des SGMS et à une réforme plus substantielle qui tiendrait compte de ces besoins. Force est de constater, malheureusement, que l'initiative gouvernementale est ici plus circonscrite.

² CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Les services de garde en milieu scolaire : inscrire la qualité au cœur des priorités*, avis au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, septembre 2006, [En ligne] [\[www.cse.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2020/01/50-0452-AV-services-de-garde-scolaire.pdf\]](http://www.cse.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2020/01/50-0452-AV-services-de-garde-scolaire.pdf).

De plus, nous nous inquiétons des inégalités constatées au sein du système scolaire québécois, marqué par l'organisation de services à diverses vitesses fondées sur la capacité financière des parents, comme cela a été soulevé par le Conseil supérieur de l'éducation dès 2016³ ou devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations unies (ONU)⁴. C'est pourquoi il importe que des services de qualité et accessibles soient offerts et maintenus sur l'ensemble du territoire. Pour nos organisations, le système scolaire doit donc être apprécié dans son entièreté (incluant les services de garde, les repas du dîner, etc.). Et son amélioration continue doit être envisagée en fonction de l'intégralité de sa mission éducative, culturelle et sociale, mais aussi à la lumière des valeurs sur lesquelles se fonde le bien commun.

En conséquence, nous ne pouvons qu'inviter le gouvernement à **engager une réflexion de fond plus large sur l'organisation et les conditions qui prévalent dans les services de garde scolaire, en concertation avec les acteurs du milieu et, conséquemment, à envisager une révision et une modernisation du Règlement dans son entièreté.**

2. Un service à soutenir financièrement pour une mission éducative et sociale

Avec ce projet de règlement, le gouvernement aborde un enjeu crucial : la contribution financière exigible des parents qui confient leurs enfants aux bons soins des services de garde. Il est vrai, les SGMS ont cette particularité qu'ils sont pour ainsi dire les seuls services placés sous l'égide des établissements et des commissions scolaires qui doivent s'autofinancer, alors que la contribution parentale compte pour environ 60 % de leurs revenus, et que leur fréquentation n'a cessé de s'accroître au fil des années. Or, si la contribution parentale quotidienne est bien balisée dans les règles budgétaires depuis de nombreuses années, il reste que d'importantes disparités et des variations ont été constatées au fil du temps, entre les régions et même entre les établissements d'un même territoire scolaire, pour des services pourtant équivalents. Tant et si bien que plusieurs parents ont, légitimement, dénoncé un régime inéquitable. Il était temps d'intervenir pour clarifier les exigences tarifaires et aplanir les disparités.

Nous saluons donc l'initiative gouvernementale de préciser, à travers une grille tarifaire graduée, les montants exigibles de la part des parents et d'établir à cette fin des plafonds à cette contribution, ce qui assurera un traitement plus équitable à travers les différentes commissions scolaires du Québec.

Néanmoins, nous souhaitons que ce plafonnement de la contribution parentale soit le premier pas vers une prise en charge complète du financement des SGMS par l'État.

Ces derniers font partie intégrante des écoles primaires, lesquelles sont financées en totalité par les fonds publics. Les SGMS accueillent et participent au développement de plus de 350 000

³ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, Remettre le cap sur l'équité, *Rapport sur l'état et les besoins en éducation 2014-2016*, septembre 2016, [En ligne] [\[www1.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/CEBE/50-0494.pdf\]](http://www1.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/CEBE/50-0494.pdf).

⁴ RADIO-CANADA, « L'ONU s'enquiert de l'école québécoise "à trois vitesses" », 25 mars 2020, [En ligne] [\[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1686980/mouvement-ecole-ensemble-systeme-public-selectif-privations-unis\]](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1686980/mouvement-ecole-ensemble-systeme-public-selectif-privations-unis).

enfants, soit la majorité des enfants inscrits à l'école. Ils ont démontré à quel point ils sont essentiels dans la conciliation travail-vie personnelle et, comme le soulignait notamment le CSE en 2006, ils participent à ce titre à une mission qui relève du bien commun, et qu'il importe de reconnaître à juste titre.

Ainsi, nous nous expliquons mal la logique d'une dynamique utilisateur-payeur pour les services de garde en particulier et nous croyons qu'il serait tout à fait justifié **que l'accès aux SGMS soit universel et éventuellement gratuit pour les familles, au même titre que les autres services de l'école publique**. En effet, la pandémie de la COVID-19 et sa crise économique mises à part, la situation de plein emploi que le Québec connaissait jusqu'à récemment et avec laquelle il sera appelé à renouer au cours des prochains mois exige une disponibilité de la main-d'œuvre et des mesures de conciliation travail-famille flexibles et accessibles. Or, il est démontré que les travailleurs et travailleuses consacrent de plus en plus de temps au déplacement quotidien vers leur lieu de travail, plus éloigné du domicile et des écoles de village ou de quartier. L'horaire de travail des parents permet rarement aux enfants qui fréquentent ces écoles de rentrer chez eux directement après les cours ou de dîner à la maison le midi, de sorte que les familles doivent pouvoir compter massivement sur le soutien de l'école et de ses intervenants dans ces moments de transition. Dans ce contexte, la fréquentation des SGMS devient une nécessité plutôt qu'un choix, puisqu'elle s'apparente à un corollaire de l'obligation de fréquentation scolaire. Il importe d'en prendre acte et de revoir les principes qui régulent l'accès à un tel service public.

Également, il importe de souligner que la question du financement des services de garde en milieu scolaire est un enjeu qui ne se limite pas à établir des plafonds : il faut aussi s'assurer que les SGMS disposent d'un financement adéquat et nécessaire à leur mission.

Cette mission, nous la trouvons à l'article 2 du Règlement. On en retient que les services de garde doivent, notamment, favoriser le développement des élèves par des activités qui sont complémentaires à la mission éducative de l'école, soutenir les élèves par l'aide aux devoirs et assurer la santé et la sécurité des élèves qui fréquentent le service. Autrement dit, les services de garde en milieu scolaire poursuivent la mission éducative de l'école et représentent une part importante du temps passé à l'école par nos enfants.

Par conséquent, au-delà de la contribution financière exigible des parents, les services de garde en milieu scolaire nécessitent un investissement considérable de fonds publics pour répondre aux besoins définis dans le Règlement. Nous espérons **que le plafonnement de la contribution parentale ne subisse pas en corollaire un plafonnement du financement public des services de garde en milieu scolaire**.

En effet, si la contribution parentale assure une partie des ressources nécessaires au fonctionnement et aux activités de services de garde, celle de l'État joue un rôle essentiel. Or, si les frais facturés pour des modes de fréquentation des services de garde autres que le mode journalier régulier peuvent varier d'un établissement ou d'un territoire à un autre, c'est parce que les services de garde ne sont parfois pas subventionnés du tout et que les conditions qui s'y rattachent n'ont pas le même poids d'un lieu à l'autre. Si une harmonisation peut être souhaitable, comme le propose en l'occurrence le projet de règlement pour les fréquentations d'une seule période (à 4,25 \$), il faut noter que cela entraînera un manque à gagner pour de

nombreux SGMS, pour lesquels le coût réel pour offrir ces services est supérieur au montant fixé par le Règlement.

Pour nos organisations, il est donc crucial **qu'en compensation, une allocation spécifique soit prévue aux règles budgétaires et versée aux services de garde pour combler le manque à gagner** et éviter des coupures indirectes de tout ordre.

Ceci dit, nous croyons que la structure tarifaire, modulée et plafonnée en fonction du régime de fréquentation des services de garde, telle que proposée par le projet de règlement, est susceptible d'apporter une plus grande équité pour les familles, qui auront accès à un service à un coût homogène partout sur le territoire.

Dans ce même esprit, nous pensons que le Règlement et l'action gouvernementale pourraient aussi apporter plus d'homogénéité et d'équité en abolissant les différents statuts de fréquentation des services (réguliers, sporadiques) liés à leur structure de financement (règles budgétaires) et à leur tarification. En effet, il importe de reconnaître que les élèves qui fréquentent de manière dite sporadique le service de garde (c'est-à-dire moins que deux périodes par jour, trois jours par semaine) constituent une part importante des effectifs des SGMS et requièrent donc une attention et un encadrement significatifs, alors qu'aucune allocation publique n'est offerte à cette fin. Ce mode de fréquentation complexifie pourtant la planification et l'organisation des opérations courantes sur le terrain, et requiert une tarification au coût réel du service. Il importe selon nous **que cette distinction dans les statuts de fréquentation soit levée dans le modèle de financement de manière à favoriser une plus grande prévisibilité financière ainsi qu'une allocation stable** pour permettre d'accueillir et d'encadrer adéquatement ces élèves.

Par ailleurs, avec l'établissement de la grille tarifaire proposée par le Règlement, il apparaît cohérent selon nous **que l'émission de Relevés 24 aux fins du crédit d'impôt pour frais de garde soit abolie**, ces montants — dont celui désormais plafonné de la fréquentation par période — devenant non admissibles pour la déclaration provinciale.

Enfin, il nous semble cohérent que la précision des modalités tarifaires dans le Règlement lui-même soit assortie du mécanisme d'indexation ayant cours dans les règles budgétaires. Cela dit, nous sommes d'avis que **le moment de l'indexation annuelle devrait être fixé au 1^{er} juillet ou au 1^{er} août, plutôt qu'au 1^{er} janvier**. En effet, le changement de tarif en cours d'année scolaire alourdit les opérations financières et celles liées à la facturation. Tandis qu'en s'appliquant entre deux années scolaires il interviendrait en dehors de la période la plus active des services et faciliterait les opérations administratives qui s'y rattachent, à un moment plus approprié.

3. Une structure de financement à adapter pour répondre à des besoins croissants et diversifiés

De plus, il nous apparaît évident qu'il existe une problématique dans la méthode actuelle de financement par nombre d'élèves. À l'instar de l'Association québécoise de la garde scolaire

(AQGS), dans sa réaction à ce projet de règlement⁵, nous constatons que les SGMS plus petits peinent à offrir des services de qualité parce que leur financement est trop bas, alors que ceux qui sont fréquentés par beaucoup d'élèves sont moins en difficulté. Le même constat se fait quant aux SGMS situés dans les quartiers défavorisés, qui ne bénéficient pas des efforts financiers supplémentaires qui peuvent émaner des parents dont les enfants fréquentent des écoles situées dans les milieux favorisés. Ainsi, il faudrait revoir le financement en fonction des besoins plutôt qu'en fonction du nombre d'élèves fréquentant les SGMS.

Aussi, en accord avec l'AQGS, nous croyons qu'une tarification égale pour chaque période, sans égard à leur durée, pourrait avoir des effets fort problématiques sur les périodes de fréquentation plus courtes, conduisant les parents à n'inscrire leurs enfants qu'à la longue période de l'après-midi. Si une telle situation venait à se concrétiser, nous redoutons une précarisation encore plus grande de nos membres par une réduction du personnel lors des périodes plus courtes.

De plus, bien que nous saluons l'initiative du gouvernement d'empêcher, dans son Règlement, que les sorties éducatives ne coûtent aux parents davantage que leur coût réel, ce que nous constatons, dans nos milieux, est une disparition graduelle des sorties scolaires, symptôme évident d'un sous-financement des SGMS. Nous croyons que, pour remplir efficacement leur mission éducative, les SGMS doivent être en mesure de continuer d'offrir aux enfants des sorties scolaires. Cette problématique est d'autant plus importante dans les milieux défavorisés où l'accès à la culture est crucial et les parents n'ont pas nécessairement les moyens de l'offrir à leurs enfants, dans le cadre de sorties scolaires ou dans la vie quotidienne.

Dans le même ordre d'idées, nous constatons une problématique quant à l'organisation des groupes d'élèves lors des dîners. Ces derniers sont souvent inscrits au service des dîneurs plutôt qu'au SGMS, bien que ce soit le personnel des services de garde qui s'occupe de les encadrer durant les dîners. Le résultat est que l'on peut se retrouver avec le double d'élèves à encadrer, puisque le ratio de vingt élèves ne s'applique pas aux dîneurs, par rapport au service de garde régulier, ce qui occasionne une surcharge de travail pour nos membres et un manque d'accompagnement pour les élèves. De surcroît, nous constatons un problème de concurrence interne entre les deux services, en raison des différences de tarification et de la qualité des services qu'ils offrent, notamment due au fait qu'ils sont régis par des normes et exigences différentes. Nous vous demandons donc de mettre fin à la concurrence financière entre les services de garde et d'appliquer le ratio prévu à l'article 6 du Règlement aux groupes d'élèves présents lors des dîners.

Un autre enjeu d'importance que le projet de règlement aurait dû aborder est l'encadrement des élèves ayant des besoins particuliers, soient les élèves handicapés et les élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA), les élèves considérés à risque ou encore les élèves nouvellement arrivés au Québec. Alors que les écoles prévoient un encadrement différent de cette population estudiantine, notamment avec un ratio inférieur, rien n'est prévu dans le Règlement pour s'assurer que ces derniers reçoivent un encadrement suffisant et équitable lorsqu'ils fréquentent le service de garde.

⁵ ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LA GARDE SCOLAIRE, *Lettre au ministre – Projet de règlement modifiant le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire*, 19 juin 2020, [En ligne] [\[www.gardescolaire.org/6645-2\]](http://www.gardescolaire.org/6645-2).

À cet égard, il est important que le personnel des services de garde soit suffisamment formé pour intervenir auprès des élèves ayant des besoins particuliers et que le ratio d'élèves soit diminué de manière que leurs besoins soient correctement pris en compte. De plus, il faut suffisamment de personnes-ressources adéquatement qualifiées par rapport aux besoins réels et concrets de ces enfants. Il importe alors qu'un financement approprié soit alloué à cet encadrement, puisqu'à ce jour le même financement est attribué à tout enfant, sans tenir compte de ses besoins particuliers.

Enfin, les conditions dans lesquelles les membres du personnel des services de garde en milieu scolaire doivent œuvrer, ainsi que la pénurie de main-d'œuvre connue dans ce secteur, nous incitent une fois de plus à réclamer du gouvernement qu'il accorde rapidement une attention particulière à la valorisation de ces services et des métiers qui les composent. Si la structure de financement mérite d'être adaptée pour tenir compte des nouveaux défis et besoins auxquels les services de garde en milieu scolaire sont confrontés, il demeure que la reconnaissance de la qualité du travail effectué et sa mise en valeur sont essentielles, dans le contexte actuel, pour maintenir et attirer des travailleurs et travailleuses dévoués et qualifiés pour assurer ce service public essentiel.

Conclusion

Pour conclure, si nous saluons l'attention que le gouvernement a apportée au *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire*, nous jugeons celle-ci insuffisante eu égard aux besoins des SGMS. De plus, nous demeurons inquiets des conséquences financières possibles du projet de modification soumis si l'État ne pallie pas le manque à gagner qui pourrait résulter de sa modification de règlement, notamment en raison d'une baisse d'achalandage appréhendée par le choix que pourraient faire certains parents de n'envoyer leurs enfants qu'à la longue période de l'après-midi, plus avantageuse que celles du matin et du midi en matière de temps passé dans le service de garde pour un coût égal.

En outre, nous déplorons que le gouvernement n'ait pas saisi l'opportunité de réformer le *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire* en tenant compte de l'ensemble des changements subis par le système scolaire depuis son adoption, il y a plus de vingt ans. L'universalité de l'accessibilité du système scolaire doit être garantie et renforcée. Il nous semble qu'il y a encore matière à travail en ce sens.

Nous convions toutefois le gouvernement à :

1. Inclure les services de garde en milieu scolaire au droit à la gratuité scolaire ;
2. Revoir l'ensemble du *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire* afin de tenir compte des nouvelles réalités des milieux ;
3. Effectuer, à défaut de rendre les services de garde en milieu scolaire gratuits, une analyse de la situation financière de l'ensemble des services de garde en milieu scolaire et à évaluer si le niveau actuel de leur financement est suffisant, notamment en fonction de la durée des blocs d'heures ;
4. Appliquer le ratio prévu à l'article 6 du *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire* à tous les groupes d'élèves lors des dîners et à mettre fin à la concurrence financière entre les SGMS et les services de dîners ;

5. Bonifier le financement, la formation, la dotation du personnel et diminuer le ratio par groupe d'élèves ayant des besoins particuliers, soit les élèves handicapés et les élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA), les élèves à risque et les élèves nouvellement arrivés au Québec ;
6. Le tout, en consultation avec les acteurs et partenaires de l'éducation, dont les organisations syndicales.

Nous vous remercions, Monsieur le Ministre, de prendre nos observations et recommandations en considération.

Le président de la FTQ



Daniel Boyer

Le secrétaire général de la FTQ



Denis Bolduc

Le président de l'UES 800



Raymond Larcher

Le directeur exécutif du SEPB-Québec



Me Pierrick Choinière-Lapointe

Le secrétaire général du SFCP-Québec



Benoît Bouchard

WC/JVP/mk/yh
Sepb-574