

DE : Monsieur Jean-François Roberge
Ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

TITRE : Règlement modifiant le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Au Québec, ce sont 617 726 élèves qui fréquentent l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire. De ce nombre, 362 311, soit 58,65 % fréquentent les services de garde en milieu scolaire sur une base régulière (70,92 %) ou sporadique (29,08 %).¹

Les services de garde en milieu scolaire sont mis en place en vertu de l'article 256 de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3, ci-après la « LIP »). L'article 258 de la LIP précise que la commission scolaire peut exiger une contribution financière de l'utilisateur de ces services.

Or, les récents travaux menés par le Ministère démontrent des écarts importants dans les contributions exigées des parents, selon les commissions scolaires et selon les différents statuts de fréquentation.

La Loi visant à préciser la portée du droit à la gratuité scolaire et à permettre l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées des parents, sanctionnée en juin 2019, a donné au gouvernement le pouvoir de fixer, par règlement, des normes relatives aux contributions financières exigées pour les services de garde en milieu scolaire.

Les modifications au Règlement sur les services de garde en milieu scolaire (chapitre I-13.3, r. 11), proposées dans le cadre de ce mémoire, permettraient de réduire les écarts quant aux frais exigés des parents pour les services de garde en milieu scolaire, en favorisant l'équité et l'application du principe de subsidiarité.

2- Raison d'être de l'intervention

Il existe actuellement une grande disparité quant aux tarifs exigés pour les services de garde en milieu scolaire, ces derniers variant de 4,81 \$ à 22,50 \$, selon la période de garde, le statut de fréquentation de l'élève (régulier ou sporadique) et la commission scolaire. Ces écarts ont non seulement un impact significatif sur l'accessibilité, en ce qui a trait à la capacité de payer des parents et donc, d'utiliser les services, mais constituent aussi une situation d'iniquité importante selon que l'on habite un territoire ou un autre et que l'on ait besoin d'un service à temps plein ou partiel.

¹ Source: MEES, TSEP, DGSEG, DIS, Portail informationnel, système Charlemagne, données au 2019-01-24., Données 2018-2019 provisoires.

Le marché du travail est en pleine mutation et un peu plus du tiers des Québécois occupent maintenant un emploi atypique², dont les modalités et horaires diffèrent du modèle régulier³. Des modèles souples assortis de tarifs accessibles pour les services de garde scolaire favoriseraient la conciliation travail-famille.

Actuellement, seuls les élèves inscrits sur une base régulière sont reconnus aux fins de financement pour les services de garde. Alors que pour ces élèves, une contribution parentale journalière maximale de 8,50 \$ est précisée dans le cadre des règles budgétaires des commissions scolaires, aucune balise n'est prévue pour ceux qui fréquentent les services de garde de manière sporadique⁴. Le tarif journalier moyen pour ces derniers est de 14,51 \$ et peut s'élever jusqu'à 22,50 \$.

De plus, les frais chargés aux parents pour les journées pédagogiques varient entre 8,20 \$ et 16,70 \$ pour la garde seulement, somme à laquelle il faut souvent ajouter un supplément pouvant aller jusqu'à 40,00 \$, pour les frais d'activités. Il s'agit là encore d'écart importants qui peuvent, ultimement, restreindre l'accès.

Afin de favoriser une accessibilité pleine et entière dans un contexte d'équité, il apparaît donc essentiel d'encadrer la tarification pratiquée par les commissions scolaires et conséquemment, de réviser le modèle de financement de ces services par le Ministère.

3- Objectifs poursuivis

Les normes réglementaires proposées permettraient donc d'offrir, sur l'ensemble du territoire québécois, un accès et une tarification équitables pour les services de garde scolaire.

Cette modification, qui viendrait imposer des plafonds tarifaires quotidiens et baliser les frais d'activités pouvant être exigés des parents, permettrait de :

- réduire les écarts tarifaires et donc, augmenter l'équité quant aux contributions demandées aux parents ;
- ajuster la tarification selon les besoins de fréquentation réels ;
- favoriser l'accès et la conciliation travail-famille aux parents ayant des besoins de garde réduits en fonction d'horaires atypiques ;
- augmenter l'accessibilité aux services pour des familles plus défavorisées.

² Tremblay, Diane Gabrielle (2020) *Conciliation emploi-famille et temps sociaux*, 4e édition, PUQ, p. 14.

³ Temps plein, lundi au vendredi, de 9h à 17h.

⁴ Moins que deux périodes par jour (matin, midi et soir), trois jours par semaine.

4- Proposition

Les modifications au Règlement sur les services de garde en milieu scolaire ont pour objet d'assurer un encadrement réglementaire à l'égard des contributions financières exigées aux parents. L'introduction de ces normes vise à :

1. **établir des plafonds pour la contribution financière exigée des parents lors des jours de classe et des journées pédagogiques;**
 - a. Un maximum de 8,50 \$ par jour complet (indexé annuellement);
 - b. Un maximum de 4,25 \$ par jour (indexé annuellement), lorsqu'une seule plage de garde est requise ;
 - c. Un maximum de 14,00 \$ (indexé annuellement), pour la garde lors des journées pédagogiques.
2. **ajouter des normes de gestion et de tarification visant à baliser :**
 - a. **les frais pour les activités récréatives, en sus de la garde**, la norme préciserait que ces frais doivent refléter et ne pas excéder le coût réel de l'activité. De plus, il appartiendrait au conseil d'établissement de s'assurer de l'accès à tous et de prévoir des mesures pour ceux pour qui le tarif aurait un caractère prohibitif ;
 - b. **les frais pour des journées hors calendrier scolaire**, la norme préciserait que ces derniers doivent refléter et ne pas excéder le coût réel du service.
3. **interdire les frais de nature administrative**, soit ceux relatifs à l'inscription, à l'ouverture de dossiers ou à toute autre opération administrative permettant d'avoir accès au service de garde en milieu scolaire.

Avantages des normes proposées

Une telle proposition a le mérite de baliser les frais pouvant être exigés et de diminuer l'écart entre les tarifs pratiqués lors des journées de garde pour l'ensemble des élèves inscrits. Elle permettrait la préservation de l'autonomie des milieux pour la fixation de certains tarifs, favorisant ainsi l'arrimage aux réalités socioéconomiques du milieu. Finalement, l'inclusion d'une norme visant l'interdiction d'imputer des frais de nature administrative s'inscrirait en cohérence avec le cadre législatif actuel⁵.

Ce faisant, les normes proposées permettraient de favoriser l'accès aux services sur tout le territoire et de rencontrer les principes d'équité et de subsidiarité, visés par la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1).

Inconvénients des normes proposées

L'imposition de plafonds tarifaires de même que l'interdiction d'imputer des frais de nature administrative pourraient occasionner une baisse de revenus dans certaines

⁵ La Loi visant à préciser la portée du droit à la gratuité et à permettre l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées, vient préciser que le droit à la gratuité des services éducatifs s'applique dans tous les cas aux frais de nature administrative.

commissions scolaires⁶. Par ailleurs, un tarif maximal de 4,25 \$ lorsqu'une seule plage de garde est requise pourrait susciter un déplacement d'une partie de la clientèle de la surveillance du dîner vers le service de garde dans les milieux qui offrent ces deux services le midi. Soulignons enfin que malgré l'ajout de normes visant l'accessibilité aux activités récréatives en sus de la garde, les frais exigés pourraient demeurer élevés pour certains parents puisqu'aucun plafond tarifaire n'est identifié. Cela pourrait également perpétuer des écarts, quant aux frais et aux activités offertes, entre les différents milieux.

5- Autres options

L'option d'un encadrement réglementaire plus strict et exhaustif a aussi été envisagée. En sus des normes décrites plus haut, il a été envisagé d'introduire des normes venant définir des plafonds tarifaires pour les autres frais⁷ pouvant être exigés aux parents pour les services et activités. Parmi ces options, il a été considéré :

- de fixer une contribution maximale des parents pour la garde scolaire lors de la semaine de relâche ;
- de fixer une contribution maximale des parents pour les activités récréatives lors des journées pédagogiques et de la semaine de relâche ;
- d'imposer la tenue d'une activité alternative à frais minime lorsqu'une sortie est organisée pendant une journée pédagogique et que des frais importants sont exigés aux parents.

Ces options auraient pu avoir l'avantage de favoriser une uniformisation tarifaire sur l'ensemble du territoire. Toutefois, l'équilibre entre les avantages et les inconvénients que présente un encadrement réglementaire plus strict justifie la mise à l'écart de ces options préalablement envisagées. Un cadre normatif trop rigide aurait pour conséquence de figer les normes en fonction de la situation actuelle, de telle sorte qu'il ne pourrait s'adapter et anticiper l'évolution des besoins des services de garde en milieu scolaire au sein de la société québécoise. De plus, son application aurait pour effet d'augmenter et de complexifier la gestion administrative et budgétaire de même que la reddition de compte par les commissions scolaires et les services de garde. Notons par ailleurs que, dans ce scénario, l'autonomie des milieux pour fixer certains tarifs (activités récréatives et garde lors des journées hors calendrier scolaire) s'en trouve diminuée. Par conséquent, l'application de telles normes viendrait à l'encontre du principe de subsidiarité enchâssé dans la LIP⁸.

⁶ Seulement pour certaines dont les frais étaient très élevés. Pour ces commissions scolaires, les baisses de contributions des parents seront compensées par la révision du modèle de financement des services de garde par le MEES si leur coût réel est supérieur à leur revenu après la diminution des tarifs.

⁷ Journées hors calendrier scolaire et frais d'activités.

⁸ *Loi sur l'instruction publique*, art 207.1 al 3.

6- Évaluation intégrée des incidences

En s'assurant de limiter les coûts, notamment pour les familles ayant des besoins sporadiques de garde, on permet à plus de jeunes d'avoir accès aux services et de bénéficier d'un environnement de garde stimulant et sécuritaire. Ce faisant, on permet à plus de parents, ayant des horaires atypiques, d'intégrer le marché du travail ou de concilier vie professionnelle et familiale en bénéficiant de formules souples et à coûts limités. Cet accès est susceptible d'agir en appui aux différentes mesures de lutte à la pauvreté.

Les modifications réglementaires envisagées s'inscrivent dans les objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable, conformément aux principes de subsidiarité⁹, d'équité et de solidarité sociale¹⁰. L'uniformisation de certains plafonds tarifaires aura des impacts sur la diminution des disparités quant aux contributions financières exigées aux parents, et ce, d'un territoire à un autre, atténuant ainsi les possibles situations d'iniquité à cet égard.

Par ailleurs, limiter les frais de garde à 4,25 \$ par jour, dans le cas de la fréquentation pour une seule période, pourrait créer un déplacement de clientèle du service de surveillance de diner vers les services de garde, où les ratios sont balisés et moins élevés¹¹.

En terminant, notons que bien qu'hommes et femmes pourraient bénéficier des réductions tarifaires pour la fréquentation sporadique de leur enfant au service de garde, les femmes seraient les plus susceptibles d'en bénéficier, puisqu'elles représentent plus des deux tiers de l'effectif total des travailleurs à temps partiel et à statuts atypiques¹².

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les consultations menées en décembre 2018 et janvier 2019, en amont de l'adoption de la *Loi visant à préciser la portée du droit à la gratuité scolaire et à permettre l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées des parents*, ont soulevé l'importance de mieux baliser les frais liés aux services de garde scolaire. Cela étant, les nombreux commentaires ont toutefois permis de réitérer l'importance de respecter les particularités locales et le principe de subsidiarité et d'éviter qu'une tarification uniforme ne soit mise en place pour l'ensemble des services.

Les pistes de solutions envisagées dans ce mémoire ont fait l'objet d'une consultation préliminaire auprès des partenaires du Ministère¹³ et ont été accueillies favorablement par

⁹ *Loi sur le développement durable*, art 6g).

¹⁰ *Ibid.*, art 6b).

¹¹ Une évaluation est en cours afin de baliser aussi les frais de surveillance de diner.

¹² Institut de la statistique du Québec (2016) *Portrait de la situation des Québécoises sur le marché du travail au cours des 35 dernières années*, p.5

¹³ Association des comités de parents anglophones (ACPA), Association des administrateurs des écoles anglaises du Québec (AAESQ), Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ), Association des directions générales des commissions scolaires anglophones du Québec

ces derniers. Conformément à l'article 458 de la LIP, le projet de ce règlement sera soumis à l'examen du Conseil supérieur de l'éducation en mai 2020.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Afin de permettre que les modifications au règlement sur les services de garde en milieu scolaire soient applicables dès l'année scolaire 2020-2021, une décision du Conseil des ministres est requise au plus tard en avril 2020 quant à l'autorisation de la publication du Règlement à titre de projet, considérant les délais inhérents au processus menant à une modification réglementaire.

Les modalités de financement des services de garde en milieu scolaire sont prévues aux Règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires. Ces dernières feront l'objet d'une approbation par le Conseil du trésor au plus tard en juin 2020 afin de confirmer aux commissions scolaires les modalités de financement pour l'année scolaire débutant le 1^{er} juillet 2020.

Advenant l'adoption du règlement, une stratégie de communication sera déployée afin d'informer et de soutenir les commissions scolaires dans l'application de la nouvelle réglementation la suite de la publication du décret et du règlement.

De plus, comme le règlement vise à offrir, sur l'ensemble du territoire québécois, un accès et une tarification équitables pour les services de garde scolaire, le Ministère procéderait, à la fin de l'année 2020, à une collecte d'information auprès des commissions scolaires, permettant de valider si les modifications ont permis de diminuer les écarts tarifaires quant aux différents frais de garde et d'activité.

9- Implications financières

Cet encadrement de la tarification des services de garde engendrerait une baisse de revenus pour le déploiement des services de garde dans plusieurs milieux, principalement due par la révision à la baisse de la tarification pour la fréquentation « sporadique ».

Notons par ailleurs que le modèle de financement n'a pas été réévalué depuis la mise en place du financement des services de garde en milieu scolaire en 1997-1998. Des travaux d'analyse des coûts réels des services de garde sont nécessaires pour entreprendre la révision du modèle de financement. Bien que le Ministère devrait compenser cette perte de revenus des commissions scolaires, une partie de cette perte financière serait compensée par une redistribution des ressources budgétaires.

(ADGCSAQ), Association des directions générales des commissions scolaires (ADIGECS), Association montréalaise des directions d'établissements scolaires (AMDES), Association québécoise des cadres scolaires (AQCS), Association québécoise de la garde scolaire, Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE), Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ), Fédération des commissions scolaires du Québec, Fédération québécoise des directions d'établissements d'enseignement (FQDE).

Il a été estimé qu'un besoin de crédits additionnels de l'ordre de 10 M\$ annuellement pourrait être nécessaire pour compenser une partie de cette perte de revenus.

Coût total de la proposition (en millions de dollars)						
	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025 et plus ⁽¹⁾	Total
Uniformisation de la tarification des services de garde scolaire	7	10	10	10	10	47
Total	7	10	10	10	10	47

(1) Il s'agit d'un coût récurrent.

10- Analyse comparative

Parmi les modèles existants, l'Ontario laisse aux conseils scolaires le soin de définir, sur une base annuelle, les tarifs à payer par les parents. Il est néanmoins spécifié, au sein d'un règlement provincial, que les montants doivent être raisonnables par rapport aux coûts de fonctionnement¹⁴. Le calcul de ces coûts doit tenir compte notamment des adaptations à prévoir pour les élèves ayant des besoins particuliers. Quant aux frais d'inscription, la réglementation ontarienne établit un frais maximal de 50,00 \$ par enfant¹⁵.

À l'exception du Québec, le Manitoba est la juridiction qui présente le plus haut niveau d'encadrement, en établissant par règlement un montant plafond pouvant être exigé des parents pour les programmes de garde autorisés¹⁶. Ces frais maximaux sont déclinés selon le nombre de périodes de fréquentation quotidiennes. Des tarifs particuliers sont également définis par ce même règlement pour les journées pédagogiques.

Le Nouveau-Brunswick réfléchit à la possibilité de réformer son modèle de financement des services de garde, afin de réduire les frais quotidiens payés par les parents. Le rapport d'une commission indépendante, en 2016, a mis en lumière l'impact du modèle actuel sur l'accessibilité des services et appelait à l'élaboration de mesures pour le maintien de ces services à un niveau abordable pour les familles¹⁷.

¹⁴ Ontario, [Règlement de l'Ontario 221/11: Programmes de jour prolongé et programmes offerts par des tiers](#), art. 6 (3), consulté le 10 janvier 2020.

¹⁵ Ontario, [Règlement de l'Ontario 221/11, Programmes de jour prolongé et programmes offerts par des tiers](#), art. 21 (3), consulté le 14 janvier 2020.

¹⁶ Manitoba, [The Community Child Care Standards Act – Child Care Regulation](#), Annexe A, consulté le 10 janvier 2020.

¹⁷ Nouveau-Brunswick, [Valoriser les enfants, les familles et les services de garderie éducatifs : Rapport final de la Commission d'étude sur les services de garde du Nouveau-Brunswick](#), 2016.

La réalité pancanadienne démontre que l'encadrement réglementaire des frais chargés aux parents pour les services de garde en milieu scolaire est relativement souple. Cependant, contrairement aux autres provinces, le Québec se distingue par son règlement spécifique sur les services de garde en milieu scolaire. Ce faisant, l'introduction des nouvelles normes réglementaires proposées ferait du Québec figure de précurseur dans l'encadrement des frais exigés aux parents pour ce type de service, permettant d'offrir une accessibilité accrue dans un contexte d'équité.

Le ministre de l'Éducation et de
l'Enseignement supérieur

JEAN-FRANÇOIS ROBERGE