



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2000-2001
TOME II



Chapitre

***Services de garde
en milieu scolaire***

***Vérification menée auprès
du ministère de l'Éducation,
de commissions scolaires
et d'écoles primaires***

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	7.1
VUE D'ENSEMBLE	7.13
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	7.26
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	7.32
Accessibilité	7.36
Sécurité et santé	7.44
Règles de sécurité	7.48
Règles de santé et d'hygiène	7.53
Environnement physique	7.61
Norme d'espace	7.63
Besoins particuliers des enfants	7.69
Période du dîner	7.72
Formation du personnel	7.77
Profil scolaire des responsables	7.78
Profil scolaire des éducateurs et éducatrices	7.81
Formation continue	7.84
Programme d'activités	7.92
Intégration dans l'école	7.97
Taux d'encadrement des enfants	7.101
Gestion financière	7.107
Allocations de fonctionnement	7.111
Allocations pour élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage	7.114
Ponctions des commissions scolaires et des écoles	7.118
Situation financière des services de garde	7.126
Tarifs demandés aux parents	7.131
Cadres de gestion et de reddition de comptes	7.138
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Méthode d'échantillonnage	

Les commentaires du ministère de l'Éducation et de porte-parole des commissions scolaires et des écoles apparaissent à la fin de ce chapitre.

**FAITS SAILLANTS***Vérification menée par*

Gilles Thomassin
Directeur de vérification

Guy Desrosiers
Chantal Gagnon
Sylvie Laflamme
Sophie Lenneville
François Sauvageau
Christian Villeneuve

- 7.1** Au Québec, les services de garde en milieu scolaire sont reconnus comme une des solutions au problème des enfants laissés seuls durant certaines périodes de la journée.
- 7.2** En septembre 1998, le ministère de l'Éducation rend les services de garde en milieu scolaire accessibles à un coût minime aux enfants de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire. Plusieurs acteurs participent à la mise en place et au fonctionnement des services de garde : le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires, les écoles ainsi que les parents.
- 7.3** Durant 1999-2000, 1 249 services de garde en milieu scolaire accueillent 151 799 enfants. Les allocations versées par le ministère à cette fin totalisent 94,5 millions de dollars pour cet exercice. Quant aux parents, leur quote-part est estimée à plus de 100 millions de dollars.
- 7.4** Nous avons procédé à la vérification de l'optimisation des ressources des services de garde en milieu scolaire. Nos travaux avaient d'abord pour but de nous assurer que l'accessibilité des services satisfait aux besoins. Un autre de nos objectifs était d'évaluer dans quelle mesure l'environnement physique des installations est sain et sécuritaire, et aménagé en tenant compte des besoins des enfants. Nous voulions aussi nous assurer que le personnel des services de garde a les connaissances et les compétences requises par leur tâche. De plus, nous souhaitions vérifier que les programmes d'activités répondent aux objectifs de développement des enfants tout en étant complémentaires de la réalité scolaire.
- 7.5** Nous cherchions à déterminer si le financement des services de garde concourt à leur saine gestion. Enfin, nous désirions obtenir l'assurance que les acteurs concernés ont mis en place un encadrement favorisant la saine gestion des services de garde, que la qualité des services est évaluée et que la reddition de comptes à cet égard est fiable et complète.
- 7.6** Depuis 1998, l'implantation des services de garde en milieu scolaire s'est faite à un rythme rapide. Elle a aussi coïncidé avec une série de changements majeurs survenus dans le réseau de l'éducation : fusion des commissions scolaires, réforme de l'éducation, décentralisation des pouvoirs. L'accessibilité des services s'est grandement accrue. Cependant, une proportion importante de services de garde refusent des enfants, surtout ceux qui veulent fréquenter le service de façon irrégulière.
- 7.7** Le ministère et les commissions scolaires ne s'assurent pas que les règles relatives à la sécurité et à la santé sont respectées. Même si la plupart des services de garde sont vigilants, des points importants méritent une attention plus soutenue : contrôle des présences, tenue d'exercices d'évacuation, vérification relative aux antécédents judiciaires, mise à jour de la formation des secouristes et application des mesures d'hygiène.

- 7.8** L'environnement physique est sans contredit un des éléments qui présentent les problèmes les plus aigus quant à la qualité des services de garde. Ainsi, plusieurs enfants sont regroupés dans des locaux en trop grand nombre à la fois; ils ne disposent ni d'un endroit pour se reposer ni de l'espace nécessaire pour dîner dans un environnement propice à la détente.
- 7.9** Par ailleurs, la pénurie d'éducateurs et d'éducatrices qualifiés et expérimentés de même que l'absence d'un programme de formation continue ont une incidence sur la capacité du personnel d'exercer le rôle éducatif qui lui est dévolu.
- 7.10** Puisque aucune exigence n'a été énoncée à cet effet, peu de services de garde ont élaboré un programme d'activités. Les pratiques actuelles donnent lieu à des situations où se côtoient le meilleur et le pire : certains milieux font vivre aux enfants des expériences stimulantes et enrichissantes, d'autres les surveillent. En ce qui a trait à l'intégration du service de garde dans l'école, il reste beaucoup à faire pour que la cohérence et la continuité entre les deux programmes d'action se concrétisent.
- 7.11** Le ministère ignore si l'allocation accordée à chacun des services de garde est trop modeste, suffisante ou trop généreuse. Des sommes importantes, retenues par l'école et la commission scolaire sans justification adéquate, ne servent pas toujours aux fins du service de garde. Cette pratique nuit à la santé financière des services de garde et peut expliquer les disparités importantes relevées dans les tarifs demandés aux parents.
- 7.12** Enfin, l'absence d'un cadre de gestion bien structuré laisse une grande latitude aux services de garde et offre peu de garantie d'équité, notamment en matière d'accessibilité, de tarification et de qualité. Et comme les écoles et les commissions scolaires n'évaluent pas avec rigueur la qualité des services offerts aux enfants, elles n'en rendent pas compte à la population.

VUE D'ENSEMBLE

- 7.13** Depuis de nombreuses années, la garde des enfants de 4 à 12 ans en dehors des heures de classe est une question qui préoccupe l'ensemble des pays industrialisés. Plusieurs études ont en effet démontré que les enfants laissés seuls durant certaines périodes de la journée risquent de vivre des problèmes de stress, d'insécurité et de solitude. De plus, le risque que surviennent des accidents de même que la présence de comportements délinquants paraissent plus élevés dans leur cas.
- 7.14** Au Québec, dès le début des années 80, les services de garde en milieu scolaire sont reconnus comme une des solutions à cette problématique. C'est ainsi qu'en septembre 1998, le ministère de l'Éducation rend les services de garde en milieu scolaire accessibles à un coût minime aux enfants de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire. La volonté de satisfaire aux attentes de la population est également marquée par l'augmentation des sommes consacrées à cette mesure

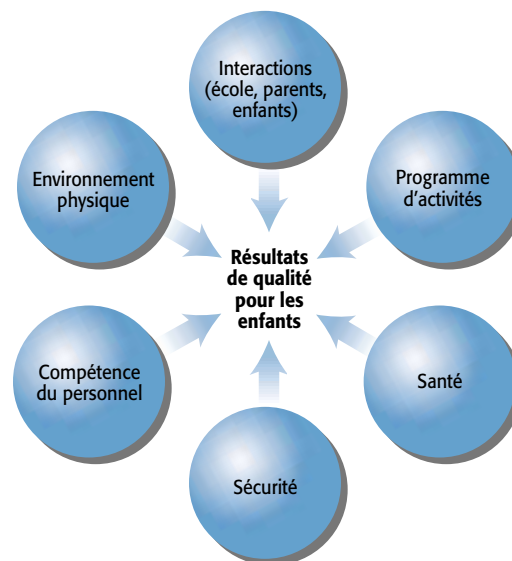


par l'État, la promulgation d'un premier règlement en la matière et l'obligation faite aux commissions scolaires d'ouvrir des services de garde à la demande des conseils d'établissement, directement sollicités par les parents.

- 7.15** Durant 1999-2000, 1 249 services de garde en milieu scolaire accueillent 151 799 enfants qui sont sous leur responsabilité à maintes reprises au fil des jours, soit avant et après la classe, à l'heure du dîner, souvent lors des journées pédagogiques, parfois pendant la semaine de relâche et la période estivale.
- 7.16** Les services de garde sont un complément de l'école et de la famille. Comme il est précisé dans le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, ils poursuivent les objectifs suivants :
- veiller au bien-être des élèves et poursuivre, dans le cadre du projet éducatif de l'école, le développement des enfants par l'élaboration d'activités tenant compte de leurs intérêts et de leurs besoins, en complémentarité aux services éducatifs de l'école ;
 - seconder les familles des élèves, notamment en offrant à ceux qui le désirent un lieu adéquat et, dans la mesure du possible, le soutien nécessaire pour leur permettre d'effectuer leurs travaux scolaires après la classe ;
 - assurer la santé et la sécurité des élèves, dans le respect des règles de conduite et des mesures de sécurité approuvées par le conseil d'établissement de l'école.
- 7.17** Malgré l'absence de consensus sur les caractéristiques d'un service de garde de qualité, de nombreux spécialistes de l'éducation se réfèrent aux mêmes éléments. La figure 1 illustre ces aspects incontournables.

FIGURE 1

COMPOSANTES DE LA QUALITÉ



- 7.18** Il appert que le bon fonctionnement d'un service de garde dépend en grande partie de son effectif, notamment de la formation et de l'expérience de celui-ci. La collaboration et les échanges entre le personnel du service de garde, le personnel enseignant, les parents et les enfants contribuent également au développement harmonieux de l'enfant. Enfin, la qualité suppose le respect des règles propres à assurer la santé et la sécurité de tous les jeunes.
- 7.19** De plus, la valeur d'une telle organisation se traduit par la mise en œuvre d'un programme d'activités varié et souple, dans un environnement physique stimulant, grâce auquel l'enfant pourra apprendre à mieux se connaître, à s'épanouir et à vivre en communauté.
- 7.20** Les services de garde en milieu scolaire sont régis par la *Loi sur l'instruction publique* et le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, qui définit la nature et les objectifs des services de garde ainsi que leur cadre général d'organisation (accès, assiduité, sécurité, etc.). Plusieurs acteurs participent à la mise en place et au fonctionnement de ce type d'organisations. Les principaux sont le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires, les établissements d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire ainsi que les parents.
- 7.21** Depuis l'automne de 1997, la *Loi sur l'instruction publique* accorde aux commissions scolaires de même qu'aux écoles une plus grande autonomie, de manière à ce que les services offerts à la population répondent davantage aux besoins particuliers de chaque milieu.
- 7.22** La loi confère aux nouvelles commissions scolaires d'importantes responsabilités en matière de planification, de répartition des ressources, de soutien à leurs écoles, d'évaluation, de contrôle et de reddition de comptes. Il revient à chaque commission scolaire de veiller à l'organisation et au maintien des services de garde en milieu scolaire.
- 7.23** La direction d'école, quant à elle, en détermine le règlement intérieur et en communique la teneur aux parents. Elle veille à la sécurité des enfants, coordonne la gestion des ressources humaines et financières, favorise l'intégration du service de garde dans l'école et s'assure de la qualité des services offerts. Le conseil d'établissement, formé notamment de parents, d'enseignants, de membres du personnel de soutien et de la direction de l'école, donne son avis à la commission scolaire sur tout sujet susceptible d'améliorer l'organisation du service de garde. Il informe la communauté desservie par l'école des services offerts et lui rend compte de leur qualité.
- 7.24** Pour sa part, le ministère de l'Éducation exerce des fonctions relatives à l'allocation des ressources et au contrôle.



- 7.25** Les services de garde en milieu scolaire doivent s'autofinancer et, pour ce faire, disposent de deux sources de revenu : les allocations du ministère et la contribution des usagers. En ce qui concerne l'exercice 1999-2000, les allocations versées par le ministère à cette fin totalisent 94,5 millions de dollars. Quant aux parents, leur quote-part est estimée à plus de 100 millions de dollars. Elle représente la cotisation de 5 dollars perçue par jour et par enfant fréquentant le service de façon régulière ainsi que la tarification pour les autres services, comme la fréquentation sporadique, l'inscription, les activités spéciales durant les journées pédagogiques, les repas et les collations; ces services donnent lieu à une tarification variable d'un service de garde à l'autre.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

- 7.26** Nous avons procédé à la vérification de l'optimisation des ressources des services de garde en milieu scolaire. Nos travaux avaient d'abord pour but de nous assurer que l'accessibilité des services satisfait aux besoins. Un autre de nos objectifs était d'évaluer dans quelle mesure l'environnement physique des installations est sain et sécuritaire, et aménagé en tenant compte des besoins des enfants.
- 7.27** Nous voulions aussi nous assurer que le personnel des services de garde a les connaissances et les compétences requises par leur tâche. De plus, nous souhaitons vérifier que les programmes d'activités répondent aux objectifs de développement des enfants tout en étant complémentaires de la réalité scolaire.
- 7.28** Nous cherchions à déterminer si le financement des services de garde concourt à leur saine gestion. Nous désirions aussi obtenir l'assurance que le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires et les écoles primaires ont mis en place un encadrement favorisant la saine gestion des services de garde. Enfin, nous voulions nous assurer que la qualité des services est évaluée et que la reddition de comptes à cet égard est fiable et complète.
- 7.29** Aux fins de nos travaux, nous avons rencontré des gestionnaires travaillant au ministère, dans des commissions scolaires et dans des écoles ainsi que des responsables de service de garde. Nous avons aussi traité l'information recueillie à l'aide de questionnaires envoyés à 31 commissions scolaires. Au cours de l'hiver de 2001, nous avons visité 50 services de garde choisis de façon aléatoire parmi 7 directions régionales du ministère. Ces dernières ont été retenues du fait qu'elles englobaient, en 1999-2000, 91,5 p. cent des services de garde du Québec, desservaient 94,8 p. cent des élèves qui fréquentaient ce type de services et ont reçu 96 p. cent des allocations versées par le ministère. L'annexe 2 présente la méthode d'échantillonnage que nous avons employée et explique succinctement la manière d'interpréter les estimations relatives à l'ensemble des services formant la population à l'étude.

- 7.30** Par ailleurs, les groupements suivants ont accepté d'être les porte-parole des commissions scolaires et des écoles: la Fédération des commissions scolaires du Québec, l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec, la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement, l'Association québécoise du personnel de direction des écoles et l'Association montréalaise des directeurs d'établissement scolaire.
- 7.31** Ajoutons que nous avons examiné les données financières de l'exercice 1999-2000. Les travaux se sont terminés en juin 2001.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

- 7.32** Avec l'arrivée des services de garde en milieu scolaire, pour lesquels la tarification est minime, la demande s'est fortement accrue: en trois ans, près de 400 nouveaux services de garde se sont implantés dans les écoles primaires du Québec, desservant des milliers de nouveaux élèves.
- 7.33** Cette implantation rapide a coïncidé avec une série de changements majeurs survenus dans le réseau de l'éducation: fusion des commissions scolaires, réforme de l'éducation, décentralisation des pouvoirs. Les commissions scolaires et les écoles ont amélioré l'accessibilité aux services de garde en milieu scolaire, mais la plupart d'entre elles se sont peu investies dans leur gestion.
- 7.34** L'absence de plaintes de la part des parents est considérée par tous comme un gage de qualité. Pourtant, les parents sont généralement peu informés des paramètres de qualité et des disparités énormes entre les services: certains milieux veillent à l'épanouissement des enfants, d'autres les surveillent. Nos travaux ont d'ailleurs révélé que le cadre de gestion mis en place offre peu de garantie d'équité.
- 7.35** Après avoir mis l'accent sur l'accessibilité, le réseau devra se prononcer sur la qualité de service recherchée. Des améliorations doivent être apportées au regard des éléments suivants: accessibilité, politique de santé et de sécurité, environnement physique, compétence du personnel, programme d'activités, cadres de gestion et de reddition de comptes.

Accessibilité

- 7.36** Il appartient aux parents d'amorcer les démarches visant l'implantation d'un service de garde en milieu scolaire. Contrairement au ministère de la Famille et de l'Enfance, qui est tenu de créer de nouvelles places dans le réseau privé des centres de la petite enfance pour satisfaire à la demande, le ministère de l'Éducation n'a pas à développer le réseau public de services de garde en milieu scolaire. Même si le ministère contribue financièrement au fonctionnement des services de garde, leur mise sur pied revient à la commission scolaire, qui reçoit à cet effet une demande du conseil d'établissement, lui-même étant directement sollicité par les parents.



Les services de garde en milieu scolaire ont connu une forte croissance.

- 7.37** Les services de garde en milieu scolaire ont connu une forte croissance. À l'automne de 1998, un peu moins de 45 p. cent des écoles primaires abritaient de telles installations; pour l'exercice 1999-2000, ce pourcentage avoisine les 59 p. cent. Le nombre d'enfants qui fréquentent les services de garde de façon régulière ou sporadique est passé de 92 688 en 1997-1998 à 151 799 en 1999-2000, ce qui représente une augmentation de 63,8 p. cent en deux ans.
- 7.38** Bien que l'accessibilité se soit beaucoup améliorée, le tableau 1 montre que 857 écoles primaires du Québec ne sont pas dotées d'un service de garde en milieu scolaire en 1999-2000.

TABLEAU 1

DÉNOMBREMENT DES ÉCOLES PRIMAIRES DOTÉES D'UN SERVICE DE GARDE EN 1999-2000

	Nombre d'écoles	%	Nombre d'élèves ayant ou non accès à un service de garde en milieu scolaire				%
			Pré-scolaire	Primaire		Total	
				1 ^{re} , 2 ^e et 3 ^e années	4 ^e , 5 ^e et 6 ^e années		
Présence d'un service de garde*	1 221	59	75 500	217 522	193 063	486 085	76
Absence de service de garde**	857	41	24 019	63 362	70 215	157 596	24
Total	2 078	100	99 519	280 884	263 278	643 681	100

* Les 1 249 services de garde en activité sont gérés par 1 221 écoles, réparties dans 67 des 72 commissions scolaires.

** Certaines des écoles concernées recourent aux services de garde d'autres écoles. Le nombre d'écoles dans cette situation n'est pas connu.

48 p. cent des services de garde visités refusent des demandes de fréquentation sporadique.

- 7.39** Plusieurs commissions scolaires expliquent l'absence de service de garde dans une école principalement par le fait que la demande est insuffisante. Seulement quelques-unes adoptent alors des mesures de manière à faciliter la mise sur pied et le maintien d'un tel service, par exemple en offrant une aide financière. La plupart des commissions scolaires exigent que le service de garde s'autofinance, et ce, dès la première année; au surplus, plusieurs d'entre elles ont fixé un seuil de fréquentation difficile à atteindre dans certains milieux.
- 7.40** D'autres commissions scolaires n'ont fourni aucune raison pour expliquer l'absence de service de garde. Pourtant, seulement une parmi celles qui ont rempli notre questionnaire demande aux écoles qui n'offrent pas ce service d'effectuer un sondage chaque année auprès des parents pour évaluer leurs besoins à cet égard. Les autres commissions scolaires semblent tenir pour acquis que les parents sont informés et qu'ils viendront frapper à leur porte en temps et lieu.
- 7.41** Par ailleurs, des problèmes d'accès persistent à cause des pratiques adoptées par certains services de garde en milieu scolaire. En effet, malgré le mot d'ordre du ministère d'accepter tous les enfants, 48 p. cent des services de garde visités appliquent des critères de contingentement: soit qu'ils déclinent systématiquement les demandes de fréquentation sporadique, soit que l'information remise aux parents ne présente que les modalités acceptées, généralement les fréquentations

régulières de trois, quatre ou cinq jours par semaine. Or, les parents ignorent le plus souvent que les services de garde doivent acquiescer aux demandes de fréquentation sporadique, qu'ils sont lésés et qu'ils pourraient adresser une plainte aux autorités responsables.

7.42 Les enfants laissés pour compte ne peuvent bénéficier du tarif réduit lors des journées pédagogiques, car il faut être inscrit au service de garde pour y avoir droit. Le midi, ils doivent se joindre aux dîneurs de l'école, où le service est souvent différent : nombre d'enfants par surveillant plus élevé, absence d'animation, etc.

7.43 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles**

- **d'évaluer périodiquement la pertinence**
 - **d'exploiter des services de garde dans les écoles qui n'offrent pas encore ce service;**
 - **d'adopter des mesures pour faciliter la mise sur pied des services de garde dans certains milieux;**
- **de s'assurer que toutes les demandes d'inscription sont acceptées.**

Sécurité et santé

7.44 Un des objectifs du service de garde en milieu scolaire est d'assurer la sécurité et de veiller à la santé des enfants. Pour atteindre cet objectif, des règles relatives à la sécurité, à la santé et à l'hygiène doivent être établies, divulguées et mises en application par toutes les personnes visées.

7.45 Le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, en vigueur depuis le 18 novembre 1998, détermine certaines exigences en matière de santé et de sécurité. Entre autres, le service de garde a l'obligation d'afficher les numéros de téléphone importants, de disposer de trousse de premiers soins, de consigner les problèmes de santé des enfants, de préparer une liste des personnes à contacter en cas d'urgence, d'obtenir une autorisation valable pour laisser partir un enfant seul ou avec une personne autre qu'un de ses parents.

7.46 Les mesures prévues par la réglementation, quoique essentielles, s'avèrent néanmoins insuffisantes pour donner des outils aux membres du personnel afin qu'ils puissent poser les gestes nécessaires rapidement et efficacement. En effet, des dimensions aussi importantes que la vérification des antécédents judiciaires des membres du personnel, les évacuations en cas d'urgence et les mesures d'hygiène sont laissées de côté. Malgré cela, la plupart des services de garde ne disposent pas de politique couvrant l'ensemble des principes de sécurité et de santé dans le but de les communiquer clairement et rapidement aux intéressés (parents, personnel régulier et de remplacement, nouveaux employés). Les commissions scolaires n'ont pas pour leur part spécifié aux écoles ce que devrait contenir une telle politique, se limitant souvent à rappeler l'importance des points traités dans la réglementation.



***Le ministère
et les commissions scolaires
ne s'assurent pas
que les règles de sécurité
et de santé
sont respectées.***

- 7.47** En outre, ni le ministère ni les commissions scolaires ne visitent les services de garde pour s'assurer que les exigences énoncées dans la réglementation actuelle sont respectées. Même si la plupart des services de garde sont vigilants, certains aspects, tels que la mise à jour de la formation en secourisme et le contrôle des présences, auraient intérêt à être améliorés.

Règles de sécurité

***Antécédents judiciaires :
pas de vérification
systématique.***

- 7.48** La vérification relative aux antécédents judiciaires est une étape primordiale lorsqu'on embauche des personnes appelées à travailler auprès des jeunes. Pareil contrôle démontre de façon claire que la sécurité des enfants est prise au sérieux. Même si la découverte d'antécédents judiciaires est rare, le seul fait de mentionner que les dossiers sont systématiquement examinés sous ce rapport s'avère une mesure capable de décourager les personnes non désirées de présenter leur candidature.
- 7.49** Or, nos travaux révèlent que 68 p. cent des commissions scolaires formant notre échantillon ne s'assurent pas de l'absence d'antécédents judiciaires dont la nature empêcherait l'engagement d'un candidat. Soulignons que l'Ontario, la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest exercent ce contrôle pour le personnel des services de garde accueillant les enfants d'âge scolaire.
- 7.50** D'autre part, bien qu'il soit essentiel que les services de garde vérifient si tous les enfants répondent à l'appel en début de période, 16 p. cent d'entre eux ne contrôlent pas les présences aussi systématiquement. Une absence anormale pourrait donc passer inaperçue, avec les risques qui s'ensuivent. Du reste, l'existence d'une procédure écrite visant à accélérer les démarches pour retrouver un enfant qui manque à l'appel est plutôt rare.
- 7.51** Même si la plupart des éducateurs et éducatrices veillent à ce que les enfants quittent les lieux avec des personnes autorisées, peu de services de garde ont établi la marche à suivre lors du départ; or, une telle mesure permet d'identifier rapidement et avec certitude quels enfants sont encore sur place et lesquels sont partis. Dans 74 p. cent des services de garde, rien n'est noté. Ainsi, en cas d'incendie, il faudrait s'en remettre à la mémoire du personnel pour savoir si tous les enfants sont à l'abri.
- 7.52** Toutes les écoles font des exercices d'évacuation; mais, dans plus de 80 p. cent de ces établissements, les exercices n'ont pas lieu pendant les heures d'ouverture des services de garde. Pourtant, durant ces plages, il y a moins de personnel pour voir au bon déroulement de l'activité. Il s'ensuit que la direction ignore si l'effectif du service de garde connaît bien son rôle et est efficace en pareille situation.



Règles de santé et d'hygiène

**L'administration
des médicaments
est gérée avec soin.**

- 7.53** Le personnel est soucieux de la santé des enfants et, à l'instar des parents et des jeunes, il est sensibilisé aux allergies. La plupart des services de garde font de la prévention en interdisant les aliments allergènes ou le partage d'aliments. De plus, tous les services de garde accueillant des enfants aux prises avec ce problème de santé gardent en réserve la médication nécessaire au traitement des symptômes aigus. L'administration des médicaments est aussi gérée avec soin : 96 p. cent des services de garde exigent que soit signée une autorisation avant d'administrer un médicament. Par contre, 16 p. cent des services de garde ne conservent pas les médicaments sous clé, ce qui n'est pas conforme à la réglementation.
- 7.54** Le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire spécifie que les membres d'un service de garde doivent être titulaires d'un document qui, datant d'au plus trois ans, atteste qu'ils ont une formation en secourisme.
- 7.55** Quatre commissions scolaires ont déclaré ne pas effectuer de vérification à cet égard, trois d'entre elles laissant cette responsabilité aux écoles. Pourtant, des écoles de ces mêmes commissions scolaires croient que ces dernières font le travail et jugent donc inutile de reprendre l'opération.
- 7.56** Nous avons d'ailleurs constaté une vingtaine d'irrégularités dans 11 services de garde : 11 membres permanents du personnel ne détiennent aucun document valable et 9 n'ont pas procédé à la mise à jour de leurs connaissances dans le délai prescrit.
- 7.57** Par ailleurs, les précautions élémentaires en matière de lutte anti-infectieuse, notamment celles qui concernent le lavage des mains ainsi que la désinfection du matériel, ne sont pas prises. Près de 44 p. cent des services de garde ne s'assurent pas que les enfants se lavent les mains avant les repas et 40 p. cent ne font pas la désinfection des jeux et jouets assez régulièrement, la fréquence minimale étant de trois fois ou plus par année.
- 7.58** **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les exigences énoncées dans la réglementation actuelle en ce qui a trait à la sécurité et à la santé sont respectées.**
- 7.59** **Nous avons recommandé aux commissions scolaires**
- **de s'assurer que les membres du personnel des services de garde possèdent la formation en secourisme exigée par la réglementation ;**
 - **d'inclure la vérification relative aux antécédents judiciaires dans les procédures de recrutement du personnel des services de garde et d'exercer un suivi à cet égard.**

**7.60 Nous avons recommandé aux écoles**

- d'élaborer et de diffuser une politique en matière de sécurité, de santé et d'hygiène;
- de s'assurer que, lors d'une évacuation d'urgence, les membres du personnel des services de garde connaissent leur rôle et s'acquittent de leurs responsabilités.

Environnement physique

- 7.61** La situation de chaque service de garde est unique puisque les écoles ont une capacité d'accueil fort variable. Ainsi, certaines vivent une surpopulation importante tandis que d'autres connaissent une décroissance des inscriptions et se vident. Il faut également garder à l'esprit que la plupart de ces bâtiments ont été construits avant l'avènement des services de garde en milieu scolaire.
- 7.62** L'espace alloué au service de garde doit tout de même être aménagé de manière à répondre aux différents besoins des enfants. Ceux-ci ont droit à des installations assez spacieuses pour permettre la tenue d'activités variées et le repos. Nos travaux révèlent que l'environnement physique est sans contredit un des éléments qui présentent les problèmes les plus aigus quant à la qualité des services de garde. Plusieurs enfants sont regroupés dans des locaux en trop grand nombre à la fois; ils ne disposent ni d'un endroit pour se reposer ni de l'espace nécessaire pour dîner dans un environnement propice à la détente.

Norme d'espace

- 7.63** Au Québec, contrairement aux autres provinces, aucune norme ne vient préciser la superficie minimale des locaux et aires d'activité nécessaires au fonctionnement d'un service de garde en milieu scolaire. La *Loi sur l'instruction publique* prévoit uniquement qu'en l'absence de locaux adéquats, d'autres locaux à l'extérieur de l'école peuvent abriter le service de garde.
- 7.64** Le ministère de l'Éducation, quant à lui, laisse entendre que la capacité d'accueil du service de garde est équivalente à celle de l'école. Dans les documents explicatifs concernant la planification des aménagements scolaires, le ministère spécifie toutefois que chaque service de garde doit avoir l'usage exclusif d'au moins un local ou de deux, si le nombre d'inscriptions est de 125 et plus. Or, 14 p. cent des services de garde visités n'ont pas un tel local servant à l'accueil, aux tâches administratives et au rangement du matériel. Pour que soit respectée la volonté du ministère, 21 locaux sont à ajouter dans 18 services de garde de notre échantillon.

Le nombre de locaux est parfois insuffisant.

- 7.65** Les services de garde ne peuvent accomplir leur mission sans que d'autres lieux leur soient accessibles. C'est ainsi que la presque totalité des installations disposent d'espace, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, pour les activités physiques; bon nombre ont accès à la bibliothèque (78 p. cent) et à un local muni d'équipement informatique (62 p. cent). Les trois quarts des services de garde jouissent d'un local où les élèves peuvent effectuer leurs travaux scolaires dans le calme.
- 7.66** Cependant, la majorité des commissions scolaires signalent que les locaux ne sont pas assez nombreux par rapport au nombre d'enfants qui les occupent au quotidien. Notre vérification nous a permis de constater que 28 p. cent des services de garde n'ont pas suffisamment de locaux disponibles pour accueillir simultanément tous les groupes (chacun comprenant, comme le prescrit le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, un éducateur et 20 enfants), que ce soit pour le dîner ou pour les activités.
- 7.67** La taille des groupes, autrement dit le nombre d'enfants qui occupent en même temps un lieu donné, est un facteur déterminant quant à la qualité des services de garde. Des recherches recommandent un maximum de 20 à 30 enfants par groupe qui, idéalement, utilise à lui seul un local. S'il y a surnombre, l'environnement devient bruyant et de plus en plus stressant au fil des heures. À cet égard, plus de 50 p. cent des responsables considèrent que le niveau de bruit auquel les enfants sont soumis est trop élevé.
- 7.68** Les services de garde utilisent peu les classes même si, faute d'espace, on utilise pour se dépanner un corridor, une ancienne douche ou un réduit. Des 20 services de garde qui se servent des classes, 13 le font uniquement pendant la période des devoirs et leçons. De façon générale, ces locaux ne sont pas adaptés aux besoins particuliers associés aux périodes de garde, ce qui explique que 48 p. cent des écoles préfèrent les réserver à l'enseignement et ainsi éviter d'éventuels conflits entre différents types d'utilisateurs.

Besoins particuliers des enfants

La plupart des services de garde n'ont pas de coin paisible à offrir aux enfants.

- 7.69** L'espace utilisable par le service de garde doit permettre de répondre au besoin d'intimité des enfants: la satisfaction de ce besoin est un facteur-clé quant à leur adaptation au service de garde.
- 7.70** D'une part, nous avons constaté que 78 p. cent des services de garde visités n'ont pas de coin paisible à offrir à ceux et celles qui désirent s'isoler. D'autre part, les besoins des 9 à 12 ans ne sont pas toujours comblés. Des études soulignent l'importance pour les jeunes appartenant à cette tranche d'âge de se distinguer des autres enfants du service de garde et de prouver de façon concrète qu'ils sont autonomes. Le fait de leur réserver un local et de leur confier certaines responsabilités (décoration, organisation des activités, etc.) est une initiative qui favorise la fréquentation du service de garde.



- 7.71** Or, seulement 14 p. cent des services de garde formant notre échantillon ont aménagé un local destiné à l'usage exclusif des jeunes de 9 à 12 ans. D'ailleurs, les éducateurs et éducatrices signalent souvent que ces jeunes trouvent que les installations ne leur conviennent pas. Il semble difficile de retenir cette clientèle, les jeunes préférant rester à la maison ou s'occuper ailleurs.

Période du dîner

- 7.72** Trop souvent, les installations ne permettent pas aux enfants de bénéficier, pendant leur dîner, d'un endroit propice à la détente et à la discussion. Dès lors, ils n'ont pas une bonne image de la façon de se nourrir et de prendre soin de soi.
- 7.73** Plus de 56 p. cent des services de garde forment des groupes de 40 à 150 enfants, exposés au bruit, au va-et-vient, etc. Les dîneurs n'ont généralement pas accès aux classes : seuls quelques services de garde les utilisent pour décongestionner les locaux et créer un climat plus serein.
- 7.74** Nos travaux indiquent qu'au moins 38 p. cent des installations visitées n'offrent ni l'encadrement ni l'animation attendus lors du dîner. D'abord, 6 services de garde sont carrément fermés pendant cette période et, par conséquent, contreviennent à la réglementation. Les enfants sont confiés aux surveillants et surveillantes de dîner ; à une exception près, les ratios sont alors d'un adulte pour 35 à 60 enfants au lieu de 1/20, ratio retenu pour les services de garde en milieu scolaire. Pour ce qui est des 13 services de garde qui demeurent ouverts, ils intègrent les enfants aux autres dîneurs de l'école, souvent dans des cafétérias ou des salles bondées et bruyantes. En pareilles conditions, le travail des membres du service de garde se limite à de la surveillance.
- 7.75** **Nous avons recommandé au ministère de s'associer avec les commissions scolaires pour rechercher les caractéristiques de l'environnement physique qui serait le plus propice aux services de garde en milieu scolaire.**
- 7.76** **Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de concevoir et de mettre en place des mesures, permanentes ou temporaires, dans le but d'offrir un environnement physique qui assure l'accessibilité et la qualité des services de garde.**

Formation du personnel

- 7.77** La mission d'un service de garde en milieu scolaire est aussi complexe que délicate. La compétence du personnel est un élément prépondérant quant à la capacité d'une telle organisation à jouer pleinement son rôle auprès des enfants. Près d'une trentaine de nos interlocuteurs (directeurs d'école ou responsables) ont témoigné des avantages liés à la formation en matière de service de garde. D'après eux, la formation aide à gérer les crises et les conflits, a un effet positif sur la qualité de l'intervention auprès de l'enfant et développe diverses habiletés, comme celles

d'élaborer un programme d'activités stimulant et de s'occuper des enfants qui manifestent des besoins spéciaux. Cependant, nos travaux révèlent que la pénurie d'éducateurs et d'éducatrices qualifiés et expérimentés de même que l'absence d'un programme de formation continue ont une incidence sur la capacité du personnel d'exercer le rôle éducatif qui lui est dévolu.

Profil scolaire des responsables

- 7.78** Le profil scolaire des responsables varie beaucoup d'un service de garde à l'autre et la formation est très hétéroclite. Tandis que certaines personnes n'ont pas de diplôme d'études secondaires, d'autres sont titulaires d'un diplôme d'études collégiales, d'un baccalauréat et même d'une maîtrise; on note de nombreux champs d'étude, notamment les arts, les sciences humaines, la psychologie et l'éducation.
- 7.79** Dans les services de garde que nous avons visités, les responsables ont une expérience moyenne de 10 ans dans le domaine. Plusieurs (38 p. cent) n'ont pas de diplôme d'études collégiales en technique de service de garde ou un autre diplôme jugé équivalent. Les personnes en poste jouissent d'un droit acquis et on n'exige pas qu'elles participent à des activités de formation en vue d'acquérir les connaissances associées à ce diplôme, exigé depuis mai 2000.
- 7.80** Des responsables ont admis ne pas posséder le bagage nécessaire pour accomplir efficacement leur travail, notamment à l'égard des tâches administratives, qui les accaparent de plus en plus. De fait, 24 p. cent des responsables à qui nous avons parlé ont une formation de base en gestion des ressources financières, 22 p. cent ont des connaissances similaires en gestion des ressources humaines, mais seulement 12 p. cent des responsables ont des acquis dans ces deux domaines.

Des responsables ont admis ne pas posséder le bagage nécessaire pour accomplir efficacement leur travail.

Profil scolaire des éducateurs et éducatrices

- 7.81** Comparativement aux exigences imposées par la plupart des provinces canadiennes, qui demandent aux éducateurs et éducatrices d'avoir des connaissances particulières concernant l'éducation et le développement des enfants, la seule exigence formulée par le Québec est de détenir un diplôme de secondaire V.
- 7.82** Dans le passé, les commissions scolaires ont privilégié l'embauche de personnel ayant une formation spécialisée. Or, l'importante augmentation de la clientèle, autant dans les centres de la petite enfance que dans les services de garde en milieu scolaire, a entraîné une demande accrue d'effectif, créant ainsi une pénurie de personnel diplômé.
- 7.83** Conséquemment, le niveau moyen de formation scolaire a chuté au cours de la dernière année. Plus de 60 p. cent du personnel recruté en 2000 possède un secondaire V ou moins alors que, l'année précédente, ce pourcentage était de 52 p. cent. La situation ne peut guère s'améliorer à court terme, étant donné que la plupart des banques de candidatures sont vides.



Formation continue

Absence de programme de formation structuré et exhaustif.

- 7.84** Bien que l'insuffisance de formation soit chose courante, peu d'écoles et de commissions scolaires ont mis en place un mécanisme faisant en sorte que les personnes visées acquièrent les connaissances nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.
- 7.85** La *Loi sur l'instruction publique* est pourtant claire à ce sujet: il incombe à la direction de l'école de recenser les besoins en formation du personnel du service de garde et d'en faire part à la commission scolaire. La direction de l'école devrait notamment évaluer les forces et les faiblesses de chaque individu afin de déterminer ses besoins de perfectionnement. Toutefois, les activités à ce chapitre sont quasi inexistantes.
- 7.86** Pour ce qui est des commissions scolaires, elles sont tenues d'obtenir des écoles l'information relative aux besoins recensés et d'organiser les cours. En dépit de cette obligation, il n'y a que 2 des 31 commissions scolaires consultées qui sont nanties d'un programme de formation structuré et exhaustif. Le plus souvent, les cours répondent plutôt à des besoins ponctuels. Quelques commissions scolaires n'ont rien à offrir ou se limitent à défrayer, en tout ou en partie, ceux et celles qui participent à diverses activités (cours, colloques, congrès, etc.).
- 7.87** Moins de 60 p. cent des commissions scolaires ont été en mesure de nous fournir l'information concernant les sommes allouées à la formation du personnel des services de garde en milieu scolaire. Seulement le tiers de celles-ci affectent un p. cent de la masse salariale des services de garde au budget de formation.
- 7.88** Le nombre d'heures consacrées à la formation est fort variable d'un milieu à l'autre. Ainsi, de septembre 1999 à janvier 2001, les responsables ont reçu de 4 à 90 heures de formation. Quant au personnel œuvrant auprès des enfants, la moyenne est de 12 heures et, dans deux services de garde sur cinq, cet effectif a bénéficié de moins de 10 heures de formation.
- 7.89** **Nous avons recommandé aux écoles d'évaluer formellement et régulièrement les compétences professionnelles du personnel des services de garde et de recenser leurs besoins de formation.**
- 7.90** **Nous avons recommandé aux commissions scolaires d'établir un programme de formation continue en fonction des besoins du personnel des services de garde.**
- 7.91** **Nous avons recommandé aux écoles et aux commissions scolaires de veiller à ce que tous les membres des services de garde aient ou acquièrent, s'il y a lieu, les connaissances nécessaires au bon accomplissement de leurs tâches respectives.**

Programme d'activités

- 7.92** Le ministère, dans le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, a confirmé le rôle éducatif des services de garde. Ils doivent favoriser le développement global des enfants par l'élaboration d'activités qui tiennent compte de leurs intérêts et de leurs besoins. Pourtant, la plupart des écoles ne se sont pas dotées d'outils ou n'ont pas mis en place de façons de faire pour s'assurer que les activités proposées répondent à cet objectif. De surcroît, les commissions scolaires offrent peu de soutien à cet égard.
- 7.93** Rares sont les services de garde qui ont rédigé un document détaillé sur leur programme d'activités, même si pareille démarche est essentielle : d'abord, pour préciser les objectifs poursuivis, entre autres, à l'égard du volet éducatif du service de garde, ensuite, pour faire le lien entre ceux-ci et les activités contribuant à leur atteinte. Si l'on considère l'actuelle pénurie de main-d'œuvre diplômée et expérimentée, les personnes qui ont la responsabilité d'orienter celles qui travaillent auprès des enfants auraient tout intérêt à se doter d'un tel outil de travail.
- 7.94** Règle générale, ce sont les éducateurs et éducatrices qui déterminent les activités de leur groupe pour la semaine. La plupart du temps, l'opération se résume à compléter une grille horaire en notant uniquement le nom de l'activité (bricolage, ballon, cuisine, etc.). Soulignons qu'au moins 14 p. cent des services de garde n'accordent pas de temps rémunéré pour la planification des activités. L'absence d'information détaillée sur la programmation hebdomadaire ne permet pas à la personne responsable du service de garde de s'assurer que les activités sont diversifiées, complémentaires et adaptées à l'âge des enfants. D'ailleurs, plusieurs responsables nous ont avoué ne pas superviser la planification des activités.
- 7.95** Nous avons relevé des éléments positifs sur le plan de l'organisation. Ainsi, lorsque le nombre d'inscriptions le permet, on fonctionne par groupe d'âge, question de mieux satisfaire les désirs des jeunes. En outre, tous les services de garde prévoient des jeux libres en plein air pour que les enfants se délassent après les cours. Enfin, des sorties ou des activités spéciales sont généralement organisées lors des journées pédagogiques.
- 7.96** Toutefois, nos travaux confirment que les pratiques actuelles donnent lieu à des situations où se côtoient le meilleur et le pire : certains milieux font vivre aux enfants des expériences stimulantes et enrichissantes, d'autres les surveillent.

*Les pratiques actuelles
donnent lieu
à des situations
où se côtoient
le meilleur et le pire.*

Intégration dans l'école

- 7.97** Encore ici, le tableau est loin d'être homogène. Certains services de garde sont bien intégrés : leur personnel participe aux réunions et aux activités de l'école, s'occupe de tous les dîneurs et anime des activités destinées à l'ensemble des élèves. Il n'y a donc pas de distinction entre les enfants qui fréquentent le service de garde et les autres. À l'opposé, des installations fonctionnent plutôt en parallèle et semblent déranger.



- 7.98** Plusieurs services de garde ne peuvent utiliser le matériel des salles spécialisées mises à leur disposition, comme les livres de la bibliothèque et l'équipement sportif du gymnase; ils n'ont d'autre choix que d'acheter ce qu'il faut pour combler leurs besoins, même si l'école possède déjà ce matériel. Des services de garde procurent même de l'équipement et du matériel à l'école dans le but de se gagner la collaboration du personnel enseignant.
- 7.99** Ces problèmes de communication entraînent parfois des pratiques divergentes ou, au contraire, des chevauchements quant aux activités proposées. À titre d'exemple, un service de garde utilise les mêmes logiciels que ceux exploités en classe; la répétition de l'activité n'est pas sans réduire son intérêt.
- 7.100** D'autre part, lorsqu'un enfant souffre d'un handicap ou qu'il éprouve des difficultés d'apprentissage ou des problèmes de comportement, l'école doit préparer, de concert avec tous les acteurs, un plan d'intervention individuel. Nos travaux démontrent que plusieurs services de garde ne sont pas impliqués dans ce processus, malgré le contact privilégié des éducateurs et éducatrices qui côtoient les jeunes à plusieurs reprises durant la journée.

Taux d'encadrement des enfants

**Pas d'analyse appuyant
le taux d'encadrement
des enfants.**

- 7.101** Le taux d'encadrement des enfants est indissociable de la qualité de la prestation des services. Il a été déterminé au début des années 80, où l'on a attribué aux services de garde le ratio le plus bas existant à cette époque (1/20), soit celui du préscolaire. Depuis, le taux d'encadrement des enfants du préscolaire a été établi à 1/16 pour les enfants de quatre ans et à 1/18 pour ceux de cinq ans. Or, aucune étude ou analyse n'a été menée pour savoir si le ratio de 1/20, exigé dans le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire pour tous les groupes d'âge, permet l'atteinte des objectifs inhérents à leur mission.
- 7.102** Le Québec est la province qui affiche les ratios les plus élevés à ce chapitre; dans les autres provinces, les ratios concernant les enfants de 5 à 12 ans varient de 1/10 à 1/15. Comment justifier le fait que le ministère de l'Éducation avalise un rapport de 1/20 pour les enfants de quatre ans provenant de milieux défavorisés qui fréquentent les services de garde en milieu scolaire, alors que, pour les enfants de quatre ans qui fréquentent les centres de la petite enfance, le ministère de la Famille et de l'Enfance a plutôt retenu un ratio de 1/10?
- 7.103** Plusieurs responsables ont souligné que, compte tenu de la norme actuelle, il est difficile pour les membres du service de garde d'entretenir avec les enfants des relations personnelles étroites et d'être suffisamment à leur écoute. Qui plus est, le ratio est parfois dépassé et son calcul ne s'effectue pas partout sur les mêmes bases.

7.104 Pour éviter que les plus jeunes subissent de longues attentes (habillage, collation, etc.), des milieux réduisent la taille des groupes réunissant les enfants de quatre ou cinq ans, parfois au détriment des autres groupes. Par ailleurs, même s'ils admettent qu'une telle mesure serait appropriée, des services de garde n'abaissent pas leur ratio pour tenir compte des enfants aux prises avec des troubles du comportement.

7.105 Nous avons recommandé au ministère de justifier le taux d'encadrement de 1/20 retenu pour tous les groupes d'âge visés par les services de garde en milieu scolaire.

7.106 Nous avons recommandé aux écoles

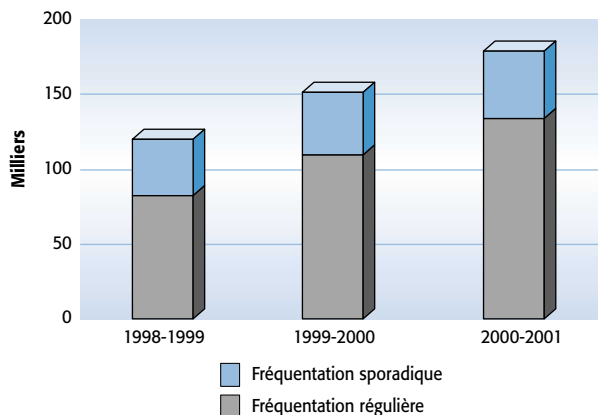
- de rédiger un programme d'activités précisant les objectifs que doit poursuivre le service de garde et faisant le lien entre ceux-ci et les activités contribuant à leur atteinte;
- de s'assurer que le programme d'activités offert par le service de garde permet l'atteinte de ses objectifs quant au développement global des enfants qui le fréquentent, en vérifiant notamment que les activités sont variées, complémentaires et adaptées à l'âge des enfants;
- de favoriser l'intégration des services de garde dans leur organisation respective afin de mieux répondre aux besoins des enfants;
- de moduler le taux d'encadrement pour satisfaire les besoins de tous les enfants du service de garde, notamment les plus jeunes et ceux qui ont des besoins particuliers.

Gestion financière

7.107 L'implantation des services de garde en milieu scolaire, accessibles à coût minime, s'est faite rapidement. Les graphiques 1 et 2 montrent que la clientèle des services de garde ainsi que les sommes allouées à cet égard augmentent chaque année.

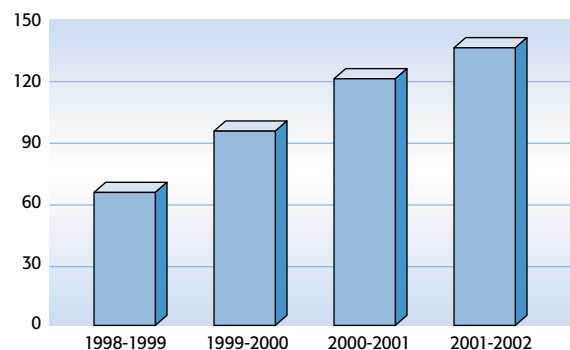
GRAPHIQUE 1

NOMBRE D'ENFANTS FRÉQUENTANT LES SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE



GRAPHIQUE 2

FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE* (en millions de dollars)



* Les données renvoient aux dépenses réelles pour les exercices 1998-1999 et 1999-2000, à l'estimation des dépenses pour l'exercice 2000-2001 et au budget de l'exercice 2001-2002.



Le ministère ignore si l'allocation accordée est trop modeste, suffisante ou trop généreuse.

- 7.108** Au départ, le ministère a déterminé le montant des allocations en se fondant sur les tarifs demandés aux parents en 1997-1998 par les services de garde en milieu scolaire qui étaient en activité avant l'adoption de la politique instaurant les tarifs de 5 dollars. Il a en outre présumé que le temps moyen de présence des enfants au service de garde était de quatre heures par jour. Les allocations ont été indexées depuis pour tenir compte de certaines modifications (coût de la vie, nouvelle convention collective).
- 7.109** Toutefois, le ministère ne s'est doté d'aucun mécanisme pour évaluer si les allocations consenties au fil des ans sont proportionnelles aux besoins des services de garde. Il ne recueille aucune information de gestion à cet égard, pas plus qu'il n'élabore de modèle pour chiffrer les dépenses d'exploitation d'un service de garde. Bref, il ignore si l'allocation accordée est trop modeste, suffisante ou trop généreuse.
- 7.110** Notre vérification confirme que les montants encaissés par les commissions scolaires et redistribués aux écoles ne répondent que partiellement aux besoins particuliers de chaque installation.

Allocations de fonctionnement

Il revient aux commissions scolaires de redistribuer plus judicieusement les sommes reçues du ministère.

- 7.111** Plusieurs facteurs concourent à l'unicité de chaque installation : implantation récente ou ancienne, nombre d'inscriptions, école surpeuplée ou composant avec une demande à la baisse, quartier défavorisé ou bien nanti, type de fréquentation (régulière ou sporadique). Or, le ministère ne prend pas en considération toutes ces particularités lorsqu'il calcule leur allocation respective. Aussi revient-il aux commissions scolaires de redistribuer plus judicieusement les sommes reçues du ministère. Cependant, nos travaux révèlent que, le plus souvent, elles se contentent de verser aux écoles leur quote-part en reprenant le mode de calcul du ministère, c'est-à-dire en se fondant principalement sur le nombre d'enfants dits « réguliers » inscrits dans chaque service de garde.
- 7.112** D'abord, il convient de signaler que les sommes remises ne tiennent pas compte des heures d'ouverture, même si ces dernières sont très différentes. Dans notre échantillon, le total des heures où les services de garde sont en activité varie, pour les enfants du primaire, d'un peu plus de quatre heures à près de huit heures par jour de classe, de sorte que le budget de fonctionnement accordé par le ministère représente en réalité, selon l'installation, de 0,43 à 0,91 dollar par enfant, pour chaque heure de fréquentation régulière. On constate que la manière actuelle de calculer l'allocation est à l'avantage des services de garde dont les heures d'ouverture sont les moins longues.
- 7.113** L'allocation est aussi établie sans qu'entrent en ligne de compte les besoins en matière de locaux. Bien que certaines écoles et commissions scolaires aient dégagé des sommes pour aménager des locaux, des services de garde en sont réduits à financer des agrandissements ou des constructions en puisant à même

leur budget de fonctionnement. Par exemple, un service de garde a affecté son surplus accumulé à l'aménagement de locaux dans le sous-sol de l'école. Un autre a dépensé 28 000 dollars pour des travaux majeurs de rénovation, malgré la perspective d'un déficit en fin d'exercice.

Allocations pour élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage

- 7.114** Au moment de notre vérification, l'allocation versée au service de garde accueillant un élève handicapé était jugée insuffisante par toutes les parties concernées. De plus, le montant accordé était le même pour tous les enfants, quelle que soit la nature de leur handicap. On nous a cependant informés que, à partir de septembre 2001, l'enveloppe globale – sans être augmentée – donnera néanmoins lieu à une allocation modulée par catégorie de handicaps et que certains troubles graves du comportement entraîneront une majoration plus substantielle puisqu'ils nécessitent une présence accrue.
- 7.115** Nos travaux ont révélé qu'une seule commission scolaire gère de façon centralisée les allocations pour les élèves handicapés et redistribue ces sommes selon les besoins de chacun.
- 7.116** Appelés à combler des besoins différents avec des ressources similaires, certains services de garde ont pris des décisions inéquitables. En effet, bien que la plupart demandent le tarif de 5 dollars par jour pour l'accueil d'un élève handicapé, quelques-uns commencent à exiger un supplément dans le but de maintenir la qualité des services dispensés aux autres enfants. Par exemple, un service de garde a réclamé un supplément de 10 dollars par jour aux parents d'un enfant trisomique, obligés dès lors de limiter sa présence à deux jours par semaine au lieu de cinq. Pour sa part, une commission scolaire a demandé au ministère de réviser les allocations que ce dernier lui verse, car elle ne peut continuer à desservir tous les enfants handicapés qui fréquentent ses installations et s'apprête à facturer aux parents la moitié du coût réel, soit plus de 25 dollars par jour, par enfant.
- 7.117** Ces pratiques vont à l'encontre de la position du ministère, qui a fixé la contribution parentale maximale par élève régulier (handicapé ou non) à 5 dollars pour chaque journée de classe.

Ponctions des commissions scolaires et des écoles

- 7.118** L'allocation de fonctionnement versée par le ministère sert, pour l'essentiel, à couvrir l'ensemble des dépenses du service de garde, compte tenu de la contribution parentale. Une partie de cette allocation doit aussi permettre de supporter les dépenses engagées par la commission scolaire et l'école pour exploiter un tel service.



Les ponctions ne sont pas toujours justifiées ni utilisées aux fins des services de garde.

- 7.119** Les commissions scolaires et les écoles prélèvent donc de l'argent sur les revenus des services de garde pour couvrir leurs propres frais. Souvent, ces derniers ne sont pas informés à l'avance de ces prélèvements et ignorent les dépenses concernées. Force est de constater que les ponctions, même si elles sont permises, ne sont pas toujours justifiées ni utilisées aux fins des services de garde.
- 7.120** Les sommes prélevées par 19 des 31 commissions scolaires formant notre échantillon vont en s'accroissant, affichant une augmentation de 126 p. cent en deux ans (2,3 millions de dollars en 1998-1999, 5,2 millions en 1999-2000). Il est à noter que le recours aux ponctions est une pratique qui se généralise.
- 7.121** La plupart des commissions scolaires ne démontrent pas la pertinence des montants ainsi prélevés en déterminant les dépenses réelles imputables aux services de garde. Les dépenses visées sont passablement diversifiées : salaire du personnel qui effectue des tâches pour les services de garde (dotation, paie, comptabilité, etc.), entretien des locaux, énergie, entretien et réparation des immeubles. Des services de garde paient même des frais pour l'utilisation des locaux ; habituellement, ce sont les revenus autonomes de la commission scolaire, c'est-à-dire les taxes scolaires et la subvention de péréquation, qui servent à régler ces frais. Il n'est donc pas étonnant d'observer que les ponctions varient de 12,42 à 87,05 dollars par enfant qui fréquente régulièrement le service de garde, ce qui représente de 2 à 13 p. cent de l'allocation annuelle du ministère.
- 7.122** Seulement deux commissions scolaires considèrent que les sommes recueillies couvrent tous les coûts réels occasionnés par la gestion des services de garde ; elles conservent respectivement 8,4 et 8,1 p. cent du total des allocations reçues du ministère. Pourtant, la première ne règle ainsi que des dépenses administratives alors que la seconde dit supporter aussi des frais associés à l'utilisation de locaux. Même si les autres commissions scolaires affirment que les ponctions sont inférieures aux coûts, les sommes retenues par l'une d'elles pour éponger ses seuls frais d'administration représentent tout de même 13 p. cent des allocations versées par le ministère.
- 7.123** Par ailleurs, près de la moitié des écoles récupèrent également des sommes destinées aux services de garde pour couvrir leurs frais ; toutefois, l'information disponible ne permet pas de déterminer la valeur de ces prélèvements, effectués selon des procédures qui manquent de transparence et d'uniformité.
- 7.124** Ainsi, les sommes perçues ne servent pas toujours aux fins immédiates du service de garde : achat d'équipement informatique pour tous les élèves de l'école, travaux de rénovation, etc. Une école explique même un prélèvement par l'usure supplémentaire des planchers. Une autre retient de telles sommes alors que les activités du service de garde se déroulent entièrement dans un bâtiment autre que l'école.
- 7.125** Au cours de l'année 1999-2000, 30 p. cent des services de garde visités ont subi un déficit ou ont vu leur déficit augmenter à cause des ponctions des commissions scolaires et des écoles.



Situation financière des services de garde

**Manque de rigueur
dans la gestion financière
des services de garde.**

- 7.126** Le ministère ne dispose pas d'un portrait global de la situation financière des services de garde en milieu scolaire. En nous adressant aux différentes commissions scolaires, nous avons obtenu l'information relative à l'évolution de la situation financière de près de la moitié des entités visitées.
- 7.127** Au 30 juin 2000, à une exception près, ces services de garde affichaient tous un surplus accumulé. Ces surplus totalisaient 0,8 million de dollars, soit une moyenne de 33 200 dollars par installation. Malgré ce qui semble être une situation enviable, nos travaux montrent que des services de garde accumulent des surplus sans avoir l'assurance qu'ils sont le fruit d'une gestion éclairée.
- 7.128** Plusieurs services de garde ne disposent pas en temps opportun de toute l'information nécessaire à la préparation et au suivi de leur budget respectif. Ainsi, des informations aussi importantes que les augmentations salariales de l'effectif et les prélèvements dus à la commission scolaire et à l'école ne sont pas disponibles ou le sont trop tardivement pour que les responsables soient en mesure d'établir un budget réaliste. Un service de garde a été avisé seulement en fin d'exercice qu'il présenterait un déficit de plus de 9 000 dollars.
- 7.129** Ne sachant pas si leurs ressources financières sont suffisantes, des services de garde adoptent souvent une attitude trop prudente : tantôt des achats sont indûment reportés, tantôt la tarification est supérieure à ce qu'elle pourrait être. D'autres services de garde s'organisent pour ne pas avoir d'excédent budgétaire en fin d'exercice. Lorsqu'un surplus s'annonce, ils ne facturent pas le dernier mois de fréquentation, offrent des sorties aux enfants ou donnent carrément une ristourne aux parents.
- 7.130** Toutes ces façons de faire ont une incidence directe sur la situation financière des services de garde et, par le fait même, influencent la seule source de revenu sur laquelle ils ont prise, soit les tarifs facturés aux parents.

Tarifs demandés aux parents

**Disparités importantes
entre les tarifs demandés
aux parents.**

- 7.131** La contribution financière exigible des parents ne doit pas excéder 5 dollars par jour de garde pour un enfant inscrit de façon régulière. Les services de garde peuvent toutefois leur demander une contribution additionnelle raisonnable, établie en fonction des coûts supplémentaires réels engendrés par l'offre d'autres services. Ces coûts concernent principalement la fréquentation sporadique, l'inscription, l'organisation d'activités spéciales durant les journées pédagogiques ainsi que la restauration (repas et collations).
- 7.132** Nous avons examiné les tarifs demandés pour un service comparable. Cet exercice révèle des disparités notables entre les différents services de garde.



- 7.133** Ainsi, pour l'inscription, certaines installations imposent un tarif variant de 5 dollars par famille à 25 dollars par enfant alors que d'autres n'en prévoient aucun. Le cas suivant est éloquent : dans une même commission scolaire, les frais d'inscription facturés par les services de garde sont de 5 à 15 dollars par enfant.
- 7.134** Quant au tarif journalier demandé pour les enfants accueillis occasionnellement, il peut osciller entre 5 et 12,55 dollars, et ce, pour les mêmes périodes d'ouverture. Une commission scolaire affiche pour sa part des écarts de plus de 3 dollars par jour. Dans certains cas, il peut être plus avantageux sur le plan financier d'inscrire son enfant 3 jours par semaine et de bénéficier du tarif relatif à la fréquentation régulière que de payer hebdomadairement un nombre inférieur de journées de fréquentation sporadique.
- 7.135** **Nous avons recommandé au ministère d'évaluer si les allocations destinées aux services de garde répondent à leurs besoins.**
- 7.136** **Nous avons recommandé aux commissions scolaires**
- **de redistribuer les allocations reçues du ministère en tenant compte des besoins particuliers de leurs services de garde;**
 - **de s'assurer que les services de garde disposent en temps opportun de toute l'information nécessaire à la préparation et au suivi de leur budget respectif;**
 - **d'élaborer des lignes directrices quant à la tarification additionnelle au tarif de 5 dollars.**
- 7.137** **Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de justifier leurs ponctions en évaluant avec rigueur les dépenses supplémentaires occasionnées par l'exploitation des services de garde.**

Cadres de gestion et de reddition de comptes

7.138 Les services de garde en milieu scolaire font partie d'un ensemble où la gestion est décentralisée. Il est donc essentiel que le ministère, les commissions scolaires et les écoles déterminent conjointement le rôle de chacun et les caractéristiques d'un service de garde de qualité. La saine gestion de ces services, l'évaluation de leur qualité ainsi que la reddition de comptes sont directement tributaires du résultat de ce premier exercice.

Le cadre de gestion n'est pas sans failles.

7.139 La *Loi sur l'instruction publique* et le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire précisent les responsabilités des différents acteurs participant à la création et à l'exploitation des services de garde. Les personnes que nous avons consultées sont généralement d'avis que leurs rôles sont clairement définis. Toutefois, le cadre de gestion actuel n'est pas sans failles : la réglementation n'est pas appliquée de manière uniforme, les mécanismes de contrôle sont insuffisants et le soutien apporté aux écoles par les commissions scolaires est très variable.

- 7.140** Il revient au ministère de l'Éducation de veiller au respect de la réglementation, car il verse les allocations aux services de garde en milieu scolaire. Cependant, les règles qu'il établit et divulgue à qui de droit ne sont pas toujours comprises, interprétées et appliquées de la même façon par toutes les parties concernées. Faute de documents facilitant l'interprétation des règles, la confusion perdure, même au niveau des directions régionales du ministère.
- 7.141** Par ailleurs, le ministère n'exerce que partiellement son rôle en matière de contrôle. Les directions régionales consultées dans le cadre de cette vérification traitent l'information qui leur est transmise par les services de garde, effectuent certaines validations – ratio, heures d'ouverture, nombre d'enfants handicapés –, mais il est rare qu'elles aillent sur place. Elles ne sont pas en mesure de s'assurer que les allocations versées et les activités des services de garde sont conformes à l'ensemble de la réglementation.
- 7.142** Quant aux commissions scolaires, plusieurs offrent un soutien insuffisant aux écoles, qui ont néanmoins la tâche de gérer au quotidien les services de garde.
- 7.143** Seulement 55 p. cent des commissions scolaires interrogées à ce propos ont élaboré une politique visant à encadrer les services de garde en milieu scolaire. Généralement, on y détermine les rôles et responsabilités des différents acteurs. Toutefois, des aspects aussi importants que la tarification, l'accueil des enfants handicapés et la capacité d'accueil ne sont balisés que par quelques commissions scolaires. Les documents sont par ailleurs muets sur la question de la santé et de la sécurité des enfants et sur celle du rôle éducatif des services de garde. Dans cet état de choses, comment garantir que les enfants et les parents reçoivent un traitement équitable?
- 7.144** Par surcroît, comme la mise à jour des politiques laisse à désirer, des services de garde se réfèrent à des règles caduques. Il arrive aussi que l'information communiquée aux parents ne reflète pas fidèlement l'optique du ministère.
- 7.145** Enfin, signalons que la plupart des commissions scolaires organisent des réunions d'information et d'échange permettant aux directeurs d'école et aux responsables de service de garde de parfaire leurs connaissances à propos des installations qu'ils exploitent conjointement. La fréquence et le contenu de ces activités sont très variables. Certains milieux bénéficient de réunions mensuelles structurées, où sont abordés différents aspects du fonctionnement d'un service de garde; dans d'autres milieux, les gens ne sont invités que pour combler un besoin ponctuel, comme la présentation d'un nouveau logiciel comptable ou celle d'une convention collective fraîchement signée. Quelques responsables de service de garde nous ont déclaré n'avoir jamais eu de réunion avec la commission scolaire.
- 7.146** Les failles révélées par nos travaux en ce qui a trait au cadre de gestion ont des répercussions concrètes. Puisque la cohérence fait défaut, les parents n'obtiennent pas toujours un traitement équitable. Les situations suivantes illustrent clairement que les allocations accordées par le ministère ne sont pas gérées avec la rigueur attendue.

*Les parents
n'obtiennent pas toujours
un traitement équitable.*



Contingentement de la fréquentation régulière

- Lorsqu'un enfant fréquente le service de garde de façon régulière, la contribution financière des parents ne doit pas dépasser 5 dollars par jour. La fréquentation régulière suppose que l'enfant est présent au moins 2 heures et demie par jour, 3 jours par semaine. Or, des parents paient jusqu'à 12 dollars, même si leur enfant fréquente le service de garde de façon régulière. En effet, quand l'inscription est faite après le 30 septembre, nous avons observé que 22 p. cent des services de garde visités dérogent à cette règle et imposent un tarif supérieur à 5 dollars s'ils accueillent, au moment de la demande, le nombre d'enfants ayant servi à calculer les allocations versées par le ministère, c'est-à-dire ceux inscrits et présents de façon régulière pendant la semaine du 30 septembre.

Critères déterminant le type de fréquentation

- Les critères servant à déterminer si la fréquentation est régulière sont variables et ne respectent pas toujours la définition du ministère. Ainsi, certaines écoles fixent un minimum hebdomadaire de 4 jours de présence, d'autres exigent même 5 jours.

Tarifification

- Les tarifs ne respectent pas intégralement les règles budgétaires. Par exemple, au lieu de s'en tenir au plafond quotidien de 5 dollars, une école facture 6 dollars par jour pour les enfants qui fréquentent le service de garde de façon régulière. Une autre demande aux parents 25 dollars par semaine, même si l'enfant ne fréquente pas le service de garde tous les jours.

Périodes d'ouverture

- Un service de garde peut être fermé le matin, mais il lui faut être ouvert le midi et après la classe pour avoir droit à une allocation du ministère. Nous avons néanmoins recensé 6 services de garde qui, tout en étant fermés à l'heure du dîner, encaissaient de telles sommes.

*Absence d'évaluation
et de reddition de comptes
sur la qualité
des services de garde.*

- 7.147** Par ailleurs, le ministère ne s'est pas associé aux commissions scolaires et aux écoles pour formuler des indicateurs de performance couvrant les divers aspects inhérents au bon fonctionnement d'un service de garde en milieu scolaire (accessibilité des services, santé et sécurité des enfants, compétence de l'effectif, programmes d'activités, environnement physique, etc.) et pour mettre en place un mécanisme de reddition de comptes approprié.

*L'absence de plaintes
de la part des parents
est-elle un gage
de qualité ?*

- 7.148** Dans ce contexte, moins de 10 p. cent des commissions scolaires énoncent des indicateurs et les communiquent aux écoles afin de les aider à évaluer la qualité de leurs services de garde respectifs et d'obtenir un portrait global à cet égard. Les autres estiment qu'il appartient aux écoles de fixer leurs propres objectifs en la matière et de mesurer les résultats.
- 7.149** Notre vérification indique que les écoles n'apprécient pas non plus la qualité de leur service de garde de façon formelle. D'ailleurs, on déplore souvent le peu de soutien offert à ce chapitre par la commission scolaire et l'absence d'outil pour mener à bien une telle évaluation. Les sondages visant à mesurer la satisfaction des parents et des enfants ne sont effectués que par 20 p. cent des services de garde.
- 7.150** En définitive, tous considèrent que l'absence de plaintes de la part des parents est un gage de qualité. Pourtant, s'ils étaient mieux informés sur les paramètres permettant de se prononcer relativement à la qualité des services, les parents seraient vraisemblablement plus loquaces et peut-être plus exigeants.
- 7.151** Au surplus, les parents qui siègent au conseil d'établissement ou ceux qui font partie du comité de parents utilisateurs sont rarement consultés sur le rôle éducatif du service de garde et la pertinence du programme d'activités, à l'exception des sorties réalisées lors des journées pédagogiques. S'il est fréquent que des conseils d'établissement discutent des questions budgétaires ou financières et de l'organisation des sorties, peu s'intéressent à l'évaluation de la qualité.
- 7.152** Les diverses lacunes mises à jour au fil de nos travaux sèment le doute quant à la qualité générale des services de garde. Du reste, des commissions scolaires ont exprimé des préoccupations à cet égard: très grande liberté donnée aux responsables des services de garde par la direction des écoles, engagement de personnel n'ayant pas la formation souhaitée, absence de planification relative à la formation continue, manque d'outils pour soutenir le travail des commissions scolaires et des écoles, rareté de programmes d'activités, manque d'espace, etc.
- 7.153** Une étude¹ réalisée auprès de services de garde des régions de Québec et de Montréal montre que, de toute évidence, la qualité est loin d'être une constante: les cotes obtenues oscillent entre «bonne» et «inadéquate», et la qualité n'a jamais été qualifiée d'excellente. Les auteures soulignent aussi que ces cotes contrastent fortement avec les réponses d'une autoévaluation, alors que les responsables estimaient que la qualité de leur installation était bonne (47 p. cent) ou excellente (48 p. cent).
- 7.154** En l'absence d'information sur la qualité des services de garde en milieu scolaire, la plupart des commissions scolaires et des conseils d'établissement ne peuvent remplir leur rôle d'en rendre compte à la population.

1. Raquel Betsalel-Presser, Donna R-White, Madeleine Baillargeon et Ellen V.-Jacobs, membres du Groupe interuniversitaire de recherche en éducation de la petite enfance (GIREPE), *Services de garde en milieu scolaire et maternelle: sélection, qualité et continuité*, Sainte-Foy, Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES), 1998, 166 p. (Études et recherches, vol. 4, n° 1). Cette étude englobe quatre projets principaux réalisés par le GIREPE entre septembre 1992 et février 1995, dans les régions de Montréal et de Québec.

**7.155 Nous avons recommandé au ministère**

- de s'assurer que la réglementation relative aux services de garde en milieu scolaire est communiquée intégralement à qui de droit, qu'elle ne donne lieu à aucune interprétation et qu'elle est appliquée avec rigueur;
- de s'associer avec les commissions scolaires et les écoles pour formuler des indicateurs de performance permettant d'évaluer la qualité de leurs services de garde en milieu scolaire.

7.156 Nous avons recommandé aux commissions scolaires

- d'encadrer et de soutenir les écoles en ce qui a trait aux différents aspects de la gestion des services de garde en milieu scolaire;
- d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre d'évaluation prévoyant la contribution des écoles, des services de garde, des conseils d'établissement et des comités de parents, s'il y a lieu, et d'informer les parties concernées des indicateurs de performance retenus à cet effet.

7.157 Nous avons recommandé aux écoles de se doter d'un mécanisme servant à évaluer la qualité de leur service de garde.**7.158 Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de rendre compte de la qualité des services de garde en milieu scolaire.****7.159 Commentaires du ministère de l'Éducation**

« Le ministère de l'Éducation prend acte des recommandations formulées à son endroit dans le rapport du Vérificateur général sur l'optimisation des ressources concernant les services de garde en milieu scolaire. Il entend y donner suite par des actions concertées avec ses partenaires du réseau scolaire.

« Les recommandations relatives à la santé et à la sécurité ainsi qu'à l'environnement physique et au taux d'encadrement des enfants seront examinées avec la collaboration des commissions scolaires, dans le respect du partage des responsabilités de chacun, tel que prévu dans la *Loi sur l'instruction publique*. En effet, la loi confie aux commissions scolaires bon nombre de pouvoirs sur la gestion, l'organisation et le respect de la réglementation en vigueur. Elle contribue ainsi à responsabiliser chacun des milieux et à les rendre imputables des services dispensés.

« Le ministère, soucieux d'améliorer la qualité des services, peut, en partenariat avec les représentants du réseau, faciliter et soutenir la mise en place d'actions concertées afin de favoriser l'amélioration de la situation, là où l'on éprouve plus de difficulté à bien s'organiser.

« Quant à la recommandation sur les montants des allocations versées aux services de garde, le ministère évaluera la pertinence de chacune d'entre elles et verra à les ajuster aux coûts réels, s'il y a lieu.

« Le ministère s'engage à mettre à jour et à publier le document d'information dont une version préliminaire est actuellement diffusée sur son site Internet. Cette mesure devrait faciliter l'accès à une information commune et sans ambiguïté. De plus, en association avec les commissions scolaires, il élaborera et mettra en œuvre un cadre d'évaluation des services de garde en milieu scolaire.

« Nous croyons fermement que la qualité des services résulte de la collaboration de tous les intervenants directs et indirects à la recherche de solutions aux difficultés, en tenant compte de la diversité des écoles primaires.

« Le ministère de l'Éducation tentera de favoriser ces partenariats entre les représentants des parents, les services de garde, les écoles et les commissions scolaires. »

7.160 Résumé des commentaires de la Fédération des commissions scolaires du Québec

« La Fédération des commissions scolaires du Québec rappelle au Vérificateur général que l'implantation des services de garde en milieu scolaire en septembre 1998 s'est opérée dans une période de bouleversements majeurs pour les commissions scolaires.

« On peut donc comprendre que l'implantation des services de garde en milieu scolaire s'est opérée dans une période difficile, d'autant plus que le gouvernement a décidé de développer massivement ce service, au lieu d'y aller progressivement sur une période de sept ans, comme cela était prévu à l'origine de la politique familiale. Une telle démarche progressive aurait permis aux commissions scolaires d'adapter leurs services et aurait éliminé, à notre avis, plusieurs des problèmes soulevés. En effet, le cœur du problème de la gestion des services de garde en milieu scolaire découle de l'accroissement phénoménal de la clientèle (63,8 p. cent d'augmentation en deux ans).

« Même si elles ont fait des efforts considérables pour trouver rapidement des solutions pour offrir ce nouveau service à la communauté, les services éducatifs de qualité à offrir à tous les jeunes du Québec demeurent leur priorité. Si le gouvernement décide que de meilleurs encadrements seraient appropriés, que les locaux devraient être mieux adaptés à la dispensation de ce service, qu'il conviendrait d'offrir plus de formation aux personnels concernés et que l'évaluation des services offerts serait à améliorer, il faudra des sommes supplémentaires importantes, car les commissions scolaires ne disposent plus de marge de manœuvre pour répondre à ces préoccupations. Si elles doivent mettre davantage des ressources dans ce service, d'autres services devront nécessairement être réduits. »

7.161 Résumé des commentaires de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec

« Il faut lire les recommandations avec précaution lorsque les destinataires en sont les écoles et leur personnel d'abord, et aussi les commissions scolaires, particulièrement lorsqu'il s'agit d'investissement à faire tant dans les facilités matérielles que relativement à la diversité des activités ou encore la formation initiale ou continue du personnel œuvrant dans les services de garde. Cela dit tout en n'enlevant rien à la pertinence du contenu de ces recommandations.



« En effet, nous devons encore insister pour rappeler qu'au primaire la tâche est trop lourde et les ressources trop peu nombreuses pour permettre d'investir à fond dans un nouveau service « complémentaire » à la mission de l'institution, à même les fonds consentis au réseau scolaire et dédiés à sa mission première.

« Le 30 avril dernier dans son avis sur le projet de règles budgétaires du ministère de l'Éducation pour 2001-2002, l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec émettait la recommandation suivante : « Que le coût des services de garde soit financé par le ministère de la Famille et de l'Enfance ». En effet, devant des services de garde en pleine expansion, une enveloppe budgétaire fermée et des ressources trop rares, il faut absolument répartir les responsabilités de façon claire, nette et adéquate dans les circonstances. Sinon, il y a risque réel de créer une confusion majeure dans les priorités à accorder à diverses missions confiées aux écoles.

« Il nous semble donc opportun de profiter de votre analyse pour insister sur la nécessité de clarifier de façon précise l'ampleur des besoins. Il faut quantifier les ressources humaines et financières requises pour donner suite à vos recommandations et pour permettre aux directions d'établissement de mener à bien cette nouvelle mission dans le contexte d'une tâche actuellement beaucoup trop lourde. »

7.162 Résumé des commentaires de la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement, de l'Association québécoise du personnel de direction des écoles et de l'Association montréalaise des directeurs d'établissement scolaire

Commentaires généraux. La fédération et les associations reconnaissent que le rapport fait état de la situation. Elles souhaitent cependant préciser que, même si le service de garde est un service important dans l'école, c'est le service éducatif qui correspond à la mission première de l'école et que, par conséquent, le service de garde doit être vu dans cette perspective.

« **Place du service de garde à l'école.** Nous rappelons qu'à cause de l'évolution sociale, les services de garde se sont implantés très rapidement, forçant l'école à restreindre l'utilisation de locaux et rajoutant à la tâche de la direction de l'établissement une série de devoirs dont le recrutement, l'évaluation et l'encadrement du personnel de ce service, tout cela sans augmentation du personnel administratif ou d'encadrement.

« À la lumière de ce constat et face à tous les changements que nous vivons en éducation (*Loi sur l'instruction publique*, réforme, concentration sur la pédagogie, exigences de plus en plus grandes des parents, ouverture sur la communauté, etc.), le directeur se doit de consacrer de nombreuses heures à sa tâche de premier responsable de la pédagogie. La venue des services de garde, avec 100, 200, 300 élèves et l'ajout de 10, 15, 20 employés à superviser sont loin d'avoir allégé sa tâche. Le fonctionnement du service de garde est accaparant et pour bien le faire fonctionner, il faut souvent ajouter des heures et couper des activités reliées à la pédagogie.



« Malgré des redressements salariaux intéressants, la tâche de directeur d'établissement est loin d'être recherchée par le personnel enseignant et professionnel. D'ailleurs, certaines commissions scolaires ont de sérieuses difficultés de recrutement et de rétention.

« Toutes les recommandations qui concernent l'évaluation, l'encadrement, la définition et le suivi des objectifs, la qualité des activités, l'intégration des services de garde dans l'organisation sont importantes, certes, mais s'appliquent difficilement, compte tenu du fait que l'organisation des services éducatifs et administratifs à plein temps occupe déjà la tâche du directeur d'établissement.

« **Service à l'élève.** Les services de garde ont été créés comme mesure sociale pour offrir aux parents un environnement très sécuritaire pour qu'on s'occupe de leurs enfants en dispensant à ceux-ci un service complémentaire de qualité. C'est donc une organisation qui devrait refléter les valeurs du projet éducatif et favoriser la réussite éducative des jeunes.

« Comment peut-on croire que des jeunes présents à l'école plus de 10 heures par jour, 5 jours par semaine, vont aimer l'école et vouloir bien réussir? Une telle semaine officielle de travail chez les adultes soulèverait un tollé de protestations. Cette situation de fait inquiète les directions d'établissement, d'autant plus qu'on parle, dans certains milieux, d'allonger l'amplitude de ce service.

« Nous croyons qu'il est important que tous les services offerts par l'école soient de qualité car il y a va de la réussite des jeunes. Cependant, la gestion d'une école, avec toutes les demandes, les exigences, les devoirs, etc., ne permet pas de répondre adéquatement à tout. La direction a des limites en temps et en capacité malgré le fait qu'elle soit imputable ! Elle ne peut répondre à toutes ces demandes comme elle le voudrait qu'à la condition qu'on lui en donne les moyens. »



ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion au sujet des éléments abordés au cours de ce mandat de vérification, en fonction des objectifs présentés. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères de vérification émanent, entre autres, des publications du Groupe interuniversitaire de recherche en éducation de la petite enfance (GIREPE) sur les services de garde en milieu scolaire, ainsi que des principes reconnus de saine gestion. Ces critères répondent aux exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Nos travaux sont conformes à la *Loi sur le vérificateur général* et aux méthodes de travail en vigueur, lesquelles respectent les normes des missions de certification émises par l'ICCA.

Objectif

S'assurer que les services de garde en milieu scolaire répondent aux besoins et que leur cadre organisationnel en favorise la saine gestion.

Critères

- Tous les élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire ont accès à un tel service.
- Les rôles et responsabilités du ministère, des commissions scolaires et des écoles sont clairement définis et diffusés.
- Le règlement intérieur du service de garde est documenté et transmis au personnel concerné dans la commission scolaire et l'école ainsi qu'aux parents.

Objectif

S'assurer que le personnel des services de garde en milieu scolaire a les connaissances et les compétences nécessaires pour répondre aux besoins des enfants.

Critères

- Le processus de dotation permet de s'assurer que le personnel des services de garde œuvrant auprès des enfants est intègre et possède les connaissances de base requises dans le domaine de l'éducation des enfants.
- La personne responsable du service de garde, en plus d'être qualifiée dans le domaine de l'éducation, possède des connaissances de base en gestion des ressources humaines et financières.

- Des activités de formation sont offertes régulièrement. Le nouveau personnel bénéficie d'une formation particulière, notamment sur les interactions avec les enfants et les parents, les mesures disciplinaires et les activités.
- Le personnel est supervisé, évalué et reçoit copie de sa fiche de rendement.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure l'environnement physique des services de garde est sain et sécuritaire, et aménagé en tenant compte des besoins des enfants.

Critères

- Des règles de sécurité sont établies et communiquées aux éducateurs et éducatrices, aux parents ainsi qu'aux enfants. Ces règles sont mises en application et touchent, entre autres :
 - les arrivées et les départs des enfants;
 - les sorties à l'extérieur;
 - les urgences.
- Le service de garde met en place des procédures visant à préserver la santé des enfants. Ces procédures concernent notamment :
 - les maladies et l'administration de médicaments;
 - les allergies;
 - l'hygiène en général.
- Le service de garde dispose d'un espace suffisant pour le nombre d'enfants accueillis. L'espace disponible satisfait, entre autres, aux besoins suivants :
 - espace intérieur et espace extérieur disponibles quotidiennement pour les activités de motricité globale;
 - coin paisible et intime permettant à l'enfant de se reposer loin du groupe;
 - coin calme et approprié pour les travaux scolaires;
 - dîner consommé dans une aire propice à la détente.
- Le service de garde dispose d'un environnement de qualité particulièrement en ce qui a trait à l'eau, à l'éclairage, à la ventilation, à l'humidité, à la température et au bruit.
- Les enfants du service de garde en milieu scolaire ont accès à des installations ainsi qu'à de l'équipement récréatif et de loisir qui favorisent le développement des enfants de 4 à 12 ans.

Objectif

S'assurer que les programmes d'activités des services de garde répondent aux besoins de tous les enfants et aux objectifs de développement, compte tenu des différents groupes d'âge, tout en étant complémentaires de la réalité scolaire.

Critères

- Le programme d'activités est conçu en fonction des objectifs du service de garde, lesquels sont en lien avec le projet éducatif de l'école.
- La grille horaire prévoit des activités variées et adaptées à une clientèle diversifiée, soit des enfants âgés de 4 à 12 ans. Il y a un équilibre entre les activités libres et les activités structurées.
- Le personnel du service de garde, le personnel enseignant et le personnel spécialisé coopèrent pour répondre aux besoins des enfants.
- Le taux d'encadrement des enfants tient compte des besoins associés à chaque groupe d'âge.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure le financement concourt à la saine gestion des services de garde en milieu scolaire.

Critères

- Les allocations déterminées par le ministère et versées par les commissions scolaires aux services de garde tiennent compte de leurs besoins.
- Les allocations accordées par le ministère aux services de garde leur sont versées conformément aux règles établies, lesquelles ne donnent lieu à aucune interprétation.
- La tarification imposée aux parents respecte des règles clairement établies et n'est pas un frein à l'accessibilité.

Objectif

Déterminer si l'information de gestion disponible est pertinente et si elle permet d'évaluer la performance des écoles en matière de gestion des services de garde en milieu scolaire.

Critères

- Le ministère et les commissions scolaires déterminent et communiquent aux écoles les objectifs et les indicateurs qui serviront à évaluer leur performance en matière de gestion des services de garde en milieu scolaire.
- Un mécanisme servant à traiter les plaintes est élaboré et mis en œuvre.
- La reddition de comptes permet au ministère, aux commissions scolaires et aux écoles d'évaluer leur performance, notamment de déterminer le degré d'atteinte des objectifs, et de mettre en place les correctifs qui s'imposent, le cas échéant.



ANNEXE 2 – MÉTHODE D'ÉCHANTILLONNAGE

Nous avons formé un premier échantillon de 50 services de garde, choisis parmi 7 directions régionales du ministère qui englobaient, en 1999-2000, 91,5 p. cent des services de garde de la province, soit 1 143 des 1 249 services compris dans la population totale. Un second échantillon regroupe 31 des 67 commissions scolaires qui ont mis en place des services de garde. Ces deux échantillons ont été sélectionnés de façon aléatoire et sont représentatifs de la population totale. Ils nous ont permis d'apprécier les écarts quant au respect des critères d'évaluation.

Les calculs présentés dans les tableaux 2 et 3 montrent comment les résultats relatifs à l'échantillon servent à estimer les écarts affichés par la population totale, avec un niveau de confiance de 90 p. cent.

Par exemple, le tableau 2 nous apprend que, si 60 p. cent des services de garde formant l'échantillon ne satisfont pas à un des critères, il est fort probable (90 fois sur 100) que de 48,6 à 70,4 p. cent de tous les services de garde à l'étude n'y satisfont pas non plus.

TABLEAU 2

POPULATION DES SERVICES DE GARDE : ESTIMATIONS PAR INTERVALLES (niveau de confiance de 90 p. cent)

Échantillon	Pourcentage des services de garde qui ne respectent pas le critère																			
	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0	30,0	35,0	40,0	45,0	50,0	55,0	60,0	65,0	70,0	75,0	80,0	85,0	90,0	95,0	
Limite inférieure	1,9	5,0	8,6	12,5	16,5	20,7	25,1	29,6	34,2	38,9	43,7	48,6	53,6	58,7	64,0	69,5	75,1	81,0	87,4	
Limite supérieure	12,6	19,0	24,9	30,5	36,0	41,3	46,4	51,4	56,3	61,1	65,8	70,4	74,9	79,3	83,5	87,5	91,4	95,0	98,1	

TABLEAU 3

POPULATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES : ESTIMATIONS PAR INTERVALLES (niveau de confiance de 90 p. cent)

Échantillon	Pourcentage des commissions scolaires qui ne respectent pas le critère																			
	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0	30,0	35,0	40,0	45,0	50,0	55,0	60,0	65,0	70,0	75,0	80,0	85,0	90,0	95,0	
Limite inférieure	2,0	5,2	8,8	12,8	16,9	21,1	25,5	30,0	34,7	39,4	44,2	49,1	54,2	59,3	64,6	70,1	75,7	81,6	87,9	
Limite supérieure	12,1	18,4	24,3	29,9	35,4	40,7	45,8	50,9	55,8	60,6	65,3	70,0	74,5	78,9	83,1	87,2	91,2	94,8	98,0	

