

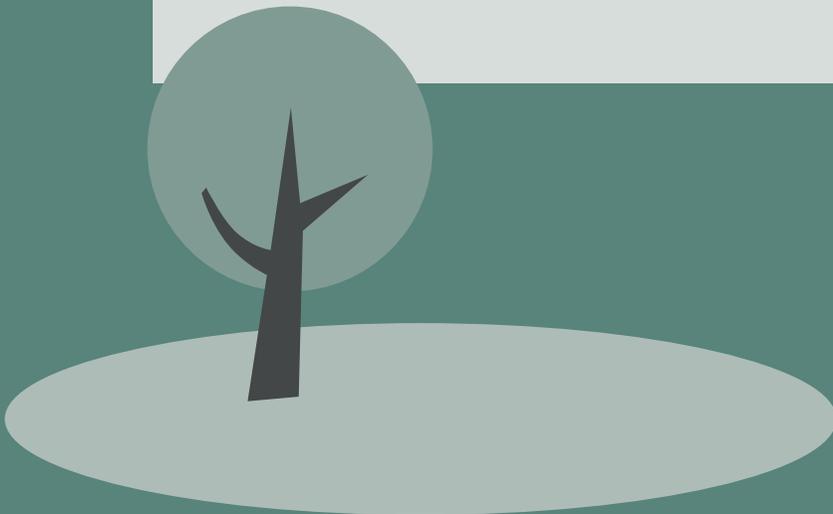
Le rôle des municipalités dans la vie des tout-petits

Selon Espace MUNI (anciennement le Carrefour action municipale et famille – CAMF), 90 % des familles habitent désormais dans une municipalité dotée de sa propre politique familiale. Par ailleurs, plus de 50 % des enfants du Québec habitent une municipalité ou une MRC qui fait partie du réseau Municipalité amie des enfants (MAE), rejoignant ainsi le mouvement international de l'UNICEF, qui regroupe plus de 1 000 villes amies des enfants.

L'UNICEF rappelle d'ailleurs que les gouvernements locaux sont les instances politiques les plus proches de la vie des enfants et des familles⁵⁷⁴. En effet, les municipalités ont les compétences et les pouvoirs pour influencer directement la qualité de vie des familles, grâce à des mesures dans des secteurs aussi variés que les loisirs, les transports, la sécurité publique et l'habitation.

Le site agirtot.org évoque trois catégories de mesures :

- › La planification et la réglementation (plans d'urbanisme, règlements municipaux, etc.)
- › Les politiques et la programmation (politique municipale familiale, politique de l'enfant, politique culturelle, politique de transport, Municipalité amie des enfants, etc.)
- › Les interventions directes dans l'espace public (aménagement des parcs, soutien aux organismes culturels et sportifs, offre d'activités de loisirs, culturelles, sportives et communautaires, Fête des voisins, des familles, etc.)⁵⁷⁵



LA CONTRIBUTION DES POLITIQUES FAMILIALES MUNICIPALES AU DÉVELOPPEMENT DES TOUT-PETITS

*Recherche et analyse : Marie-Soleil Cloutier et Valérie Andreetta,
Centre Urbanisation Culture Société, Institut national de la recherche scientifique (INRS)*

Révision : Le comité de révision et les réviseurs externes suivants : Éric Robitaille, École de santé publique,
Université de Montréal; Nathalie Simard, Espace MUNI*

Quel est l'état de la situation au Québec ?

LES MUNICIPALITÉS ET LEURS TOUT-PETITS

Les municipalités ont comme mission d'offrir des services, des infrastructures et des aménagements à leurs citoyens contribuables, notamment les familles avec de jeunes enfants, afin d'améliorer leur bien-être. Parmi ces services, on peut compter l'accès à la culture, aux loisirs, à la vie communautaire, aux parcs et aux espaces verts. On peut aussi penser à l'accès au transport collectif, à l'habitation et à la sécurité.



LES POLITIQUES FAMILIALES MUNICIPALES (PFM) : UN OUTIL DE PLANIFICATION

Pour ce faire, les municipalités et les MRC bénéficient d'un outil de planification : les politiques familiales municipales (PFM). Au Québec, chaque municipalité déploie sa propre PFM, en fonction de la taille de sa population, de ses moyens financiers, de ses ressources humaines et matérielles ainsi que des valeurs que ses décideurs souhaitent défendre. Ce modèle unique au monde découle d'un partenariat entre un organisme de la société civile et le gouvernement du Québec.

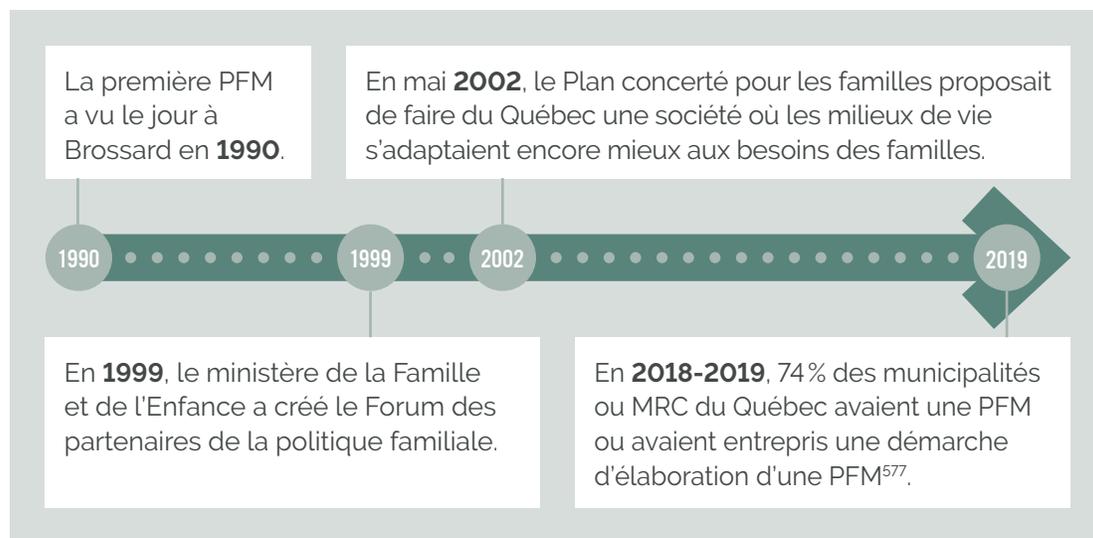
* Les membres du comité de révision sont présentés à la page 2 du Portrait.

Une PFM résulte d'un processus de consultation et de partenariat. Elle vise à faire en sorte que les municipalités se dotent d'un plan d'action contenant des mesures cherchant à améliorer la qualité de vie des familles⁵⁷⁶.

Les principaux thèmes qui traversent l'ensemble des politiques municipales en lien avec l'enfance au Québec sont :



- la sécurité du milieu de vie;
- la mobilité;
- l'accès à la culture, aux loisirs et aux sports;
- la participation des familles aux activités de la communauté.



Quel est le lien entre les politiques familiales municipales et le développement des tout-petits ?

Une PFM est un levier qui permet aux gouvernements de proximité que sont les municipalités de renforcer leurs rôles dans le développement de communautés répondant aux besoins des familles et des enfants. À cet égard, la recherche montre que les enfants qui vivent dans des quartiers adaptés aux besoins des familles ont plus de chance d'avoir des conditions gagnantes pour bien se développer⁵⁷⁸.

Les mesures déployées dans le cadre des PFM peuvent avoir des retombées tangibles pour les tout-petits :



- Imposer une signalisation routière adaptée ou abolir les «règlements sur les nuisances» peut permettre aux municipalités de favoriser le jeu libre et sécuritaire des enfants dans les espaces publics;
- Réaménager des parcs pour qu'ils répondent aux normes d'accessibilité universelle permet d'améliorer l'accès des tout-petits en situation de handicap aux installations, ce qui favorise leur développement moteur;
- Limiter le bruit provenant de diverses sources peut améliorer la qualité du sommeil des tout-petits;
- Investir dans un réseau de pistes cyclables sécuritaire et balisé peut favoriser l'adoption de saines habitudes de vie par les jeunes enfants;
- Mettre sur pied des activités éducatives comme des heures du conte dans les parcs ou les bibliothèques permet d'offrir aux enfants des expériences positives, éducatives et diversifiées⁵⁷⁹.

L'Enquête québécoise sur le parcours préscolaire des enfants de maternelle 2017 montre que les enfants de maternelle n'ayant pas fréquenté de bibliothèque ou en ayant rarement fréquenté une durant l'année précédant leur entrée à la maternelle sont plus nombreux en proportion à être vulnérables dans au moins un domaine de développement (35,5% contre 23,5%)⁵⁸⁰.



Par ailleurs, une recherche longitudinale québécoise qui a mesuré le développement d'enfants de leur maternelle jusqu'à leur 4^e année du primaire a montré que la participation à une diversité d'activités organisées (sports, clubs, loisirs) avait comme effet de réduire le risque d'avoir des comportements perturbateurs, c'est-à-dire inadaptés au contexte dans lequel ils sont adoptés (maison, école, activité culturelle ou sportive)⁵⁸¹.



Quelles sont les principales politiques publiques en place au Québec?

LE PROGRAMME DE SOUTIEN AUX POLITIQUES FAMILIALES MUNICIPALES

Le Programme de soutien aux politiques familiales municipales du gouvernement du Québec offre un soutien financier aux municipalités de moins de 100 000 habitants, aux MRC et aux conseils de bande qui souhaitent mettre en place ou mettre à jour une politique familiale municipale.

Celui-ci propose également un soutien technique qui prend la forme d'un accompagnement offert par Espace MUNI, une organisation dont la mission est de s'assurer que les objectifs ciblés par les municipalités se traduisent par des actions sur le terrain.

Création et mises à jour

Le Programme a été mis sur pied en 2002. En 2018, il a été reconduit jusqu'en 2023. Le ministère de la Famille du Québec a d'ailleurs inscrit dans son Plan stratégique 2019-2023 l'objectif suivant : « Soutenir le développement de politiques familiales municipales », suivi des objectifs « Favoriser la conciliation famille-travail auprès des organisations et des entreprises partenaires » et « Accroître le soutien au bénéfice des enfants handicapés ».

Portée

Durant l'année 2018-2019, 75 municipalités ou MRC du Québec avaient bénéficié du Programme. Elles avaient alors reçu un financement total de 659 195 \$ (pour l'ensemble des 75 municipalités). Plus précisément, 492 695 \$ avaient été versés directement aux municipalités et 166 500 \$ au CAMF qui les soutient sur le plan opérationnel. En 2018-2019, le ministère de la Famille comptait 844 municipalités et 39 MRC engagées dans une démarche d'élaboration d'une politique familiale ou qui s'étaient déjà dotées d'une telle politique depuis les débuts du Programme. Cela représente 74 % des municipalités et des MRC du Québec⁵⁸².



L'EXEMPLE DE LAVAL

Laval fait partie des villes ayant obtenu la reconnaissance MAE (depuis 2014) et elle a adopté une PFM. Par l'entremise de sa PFM, Laval intègre des mesures favorables aux tout-petits comme :

- appuyer les initiatives locales des partenaires dans la mise en place d'activités soulignant la Journée internationale des droits de l'enfant;
- mettre en place des projets novateurs qui s'adressent aux enfants et encouragent leur participation;
- adapter le nombre de sites de camps de jour et le nombre de groupes d'enfants au développement résidentiel et à la demande des parents;
- soutenir les programmes d'éveil à la lecture tels que Ma tente à lire, Pataugeons dans les mots ou Biblio-mobile.

L'EXEMPLE DE VICTORIANVILLE

La Politique familiale de Victoriaville (2020-2027) compte entre autres les objectifs suivants :

- améliorer les activités d'intégration et leur accès pour les familles immigrantes ;
- bonifier les mesures innovantes en matière de conciliation famille-travail-études ;
- augmenter le nombre d'enfants marchant pour se rendre à l'école.

LE PROGRAMME D'ACCRÉDITATION MUNICIPALITÉ AMIE DES ENFANTS (MAE)

Un réseau de municipalités engagées envers les enfants se déploie au Québec depuis 2009, à la suite du lancement par le CAMF (aujourd'hui Espace MUNI) du programme d'accréditation Municipalité amie des enfants (MAE). MAE est la version québécoise de l'initiative internationale Villes amies des enfants (VAE), une reconnaissance internationale mise sur pied par l'UNICEF et visant à faire des municipalités des lieux adaptés et favorables à tous les enfants. Basée sur la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies, elle incite les municipalités à repenser leur structure, les services et les aménagements qui ont des répercussions sur la qualité de vie de leur communauté.

Le programme d'accréditation MAE vise à reconnaître les acquis et les intentions des municipalités quant à l'importance accordée à l'enfant dans l'élaboration de leur offre de service qui découle de leur politique familiale municipale. MAE est un levier permettant aux municipalités de s'engager, par voie de résolution, à en faire encore plus pour les enfants de leur collectivité.

Plus spécifiquement, le programme MAE vise à :

- rendre le milieu de vie toujours plus accueillant et accessible aux enfants et aux jeunes tout en améliorant leur sécurité, leur environnement ainsi que leur accès à la culture et aux loisirs ;
- former les citoyens de demain en soutenant la participation et le développement global de l'enfant ;
- sensibiliser les enfants et les jeunes au civisme et favoriser leur insertion dans leur milieu par leur participation à des structures adaptées où ils seront écoutés et respectés ;
- amener les municipalités à tenir compte des opinions, des besoins et des priorités des enfants dans leurs prises de décisions, leurs politiques et leurs programmes publics ;
- renforcer la politique familiale municipale en incluant les droits des enfants ;
- mieux faire connaître la situation des enfants dans le monde et développer un esprit de solidarité internationale.

À ce jour, au Québec, le réseau des MAE compte parmi ses rangs :

79
municipalités
(en février
2021)

8
arrondis-
sements

2
MRC

À quel point ces politiques publiques sont-elles efficaces ?

Un rapport d'évaluation de la firme Léger a documenté les retombées du Programme de soutien aux politiques familiales municipales⁵⁸³. Il souligne que tous les acteurs du monde municipal considèrent le Programme comme « très pertinent ». Tous croient qu'ils ont intérêt à ce que le Programme demeure. Les acteurs du monde municipal affirment percevoir des retombées positives sur le terrain et une évolution dans les façons d'agir, de planifier et de travailler dans les villes. Cela se traduit notamment par un décloisonnement des directions où des décisions concernant les familles se prennent⁵⁸⁴.

L'analyse scientifique réalisée par la professeure Marie-Soleil Cloutier pour le présent Portrait met pour sa part en évidence la rareté de mesures axées sur la sécurité alimentaire et la saine alimentation dans les politiques familiales municipales du Québec, un domaine dans lequel elles peuvent pourtant agir. L'analyse met également en lumière le fait que les politiques familiales municipales se concentrent surtout dans le domaine des loisirs (bibliothèques, parcs, centres de loisirs). Elles touchent moins les domaines de l'habitation et de l'éducation, qui sont pourtant étroitement liés au développement des tout-petits et pour lesquels elles peuvent agir.



Comment pourrions-nous faire mieux ?

DES PISTES POUR LA MISE À JOUR DES POLITIQUES FAMILIALES MUNICIPALES

L'analyse scientifique réalisée par la professeure Marie-Soleil Cloutier propose des pistes pour la mise à jour des politiques familiales municipales :



- S'assurer de l'arrimage entre les différents services au sein d'une même municipalité. Cela peut se faire en impliquant les services d'urbanisme et de transport. L'accessibilité à des logements abordables et au transport peut favoriser l'accès des enfants plus vulnérables et des enfants ayant des besoins particuliers à des services de santé, à des centres de loisirs, à des bibliothèques, etc.;
- S'assurer de prévoir un protocole d'évaluation des effets des politiques et des mesures qu'elles contiennent, de manière à ce qu'un suivi soit fait en cas de changement de gouvernement et que le financement soit renouvelé.

DES RECOMMANDATIONS D'ACTEURS DU MONDE MUNICIPAL

À la suite de l'évaluation du Programme de soutien aux politiques familiales municipales effectuée par la firme Léger, deux recommandations ont été formulées par des acteurs du monde municipal :



- Mieux orienter ou outiller les municipalités et les MRC dans leurs recherches de statistiques sur leur population (centraliser, si possible, l'information produite par les différents ministères);
- Réviser le Programme en tenant compte de la fin du financement accordé par Avenir d'enfants et Québec en Forme pour plusieurs mesures découlant des PFM⁵⁸⁵.

DES PISTES POUR ACCROÎTRE LA CAPACITÉ D'AGIR DES MUNICIPALITÉS

Espace MUNI (anciennement le CAMF), porteur du programme d'accréditation Municipalité amie des enfants (MAE) depuis 2009, réalise des travaux avec des experts afin d'accroître la capacité d'agir des municipalités en tant que milieu adapté et favorable aux enfants.

VOICI QUELQUES-UNES DES PISTES D'ACTION PROPOSÉES PAR ESPACE MUNI :

Offrir des espaces publics inclusifs pour les enfants

Des espaces publics inclusifs sont des lieux à dimension humaine, c'est-à-dire qui sont propices à l'interaction sociale et au jeu collaboratif. L'aménagement de ces espaces favorise la découverte, le jeu et le sentiment de sécurité chez les enfants. Ils laissent autant place à des activités sportives organisées qu'à des activités qui se déroulent de manière spontanée.

EXEMPLE D'UNE MESURE :

Aménager des lieux de jeu libre pour les enfants avec un minimum d'équipement : étendues de verdure pour le jeu libre, espaces de détente avec mobilier urbain (aires de pique-nique, regroupements de bancs publics, etc.), espaces naturels (boisés, champs, clairières ou autres).

Rendre les ressources et les services accessibles aux enfants

Les municipalités peuvent proposer une offre culturelle et sportive accessible, sécuritaire, variée et adaptée au développement des enfants. Elles peuvent également offrir un soutien aux organismes locaux et autres acteurs de la collectivité en facilitant les ententes de collaboration et de partenariat qui permettent d'enrichir leur offre de service. Les municipalités peuvent également veiller à ce que ces services soient équitablement répartis sur leur territoire. Enfin, elles peuvent utiliser différents médias pour s'assurer que leur offre de service est bien connue des citoyens.

EXEMPLES DE MESURES :

Se doter d'infrastructures qui permettent la pratique d'activités sportives hivernales pour les enfants : aménagement d'une pente pour la glissade, d'une patinoire avec un abri chauffé à proximité, d'une piste cyclable déneigée, de tracés pour le ski de fond (par ex. : dans les parcs), etc.

Prévoir des aménagements d'accessibilité universelle pour les enfants ayant des limitations : rampe pour accéder à la piscine, aires de jeux adaptées dans des parcs, etc.

Encourager le transport actif chez les enfants

Une municipalité peut déployer des aménagements sécuritaires et adaptés aux besoins des enfants en matière de déplacement actif (à pied, à vélo, à trottinette, en planche à roulettes, etc.). Ces aménagements peuvent permettre aux tout-petits de se rendre à leur service de garde éducatif à l'enfance ou à leur école en toute sécurité. Ils peuvent ainsi développer de saines habitudes de vie. Une municipalité peut également déployer des mesures d'apaisement de la circulation automobile si elle souhaite favoriser les déplacements actifs chez les tout-petits.

EXEMPLES DE MESURES :

Aménager des rues pour le jeu libre, des rues fermées au transit ainsi que des « rues écoles » ou des rues piétonnes aux abords des écoles et des lieux hautement fréquentés par les enfants.

Aménager des corridors de transport actif en incluant des marqueurs dans le paysage, du mobilier ludique et convivial ainsi que du marquage au sol.

Offrir des habitations adéquates et adaptées aux besoins des familles

Une municipalité peut offrir des logements abordables, de taille suffisante, salubres et qui répondent aux besoins des familles. Elle peut aussi valoriser la diversité des familles au sein d'un même quartier ou d'un même secteur en misant sur l'hétérogénéité des types d'habitations qu'on y trouve (privé, locatif ou social, maison intergénérationnelle, coopérative d'habitation, etc.).

EXEMPLES DE MESURES :

S'assurer d'un certain pourcentage de logements sociaux lors de nouveaux projets résidentiels.

Favoriser la construction de logements intergénérationnels, pour familles avec jeunes enfants, etc.

S'engager pour favoriser la réussite éducative des enfants

Une municipalité peut être engagée dans l'éducation et la réussite des enfants. Pour ce faire, elle peut proposer des ressources et des services en complémentarité avec les services de garde, en partageant par exemple les infrastructures municipales et scolaires pour l'utilisation de plateaux sportifs ou la tenue de camps de jour, etc. La municipalité peut également contribuer à ce que les services de garde éducatifs à l'enfance, les écoles et les organismes communautaires collaborent afin d'assurer la cohérence des mesures déployées pour les enfants sur un même territoire.

EXEMPLE D'UNE MESURE :

Conclure des ententes de service et d'utilisation qui visent à définir des règles d'utilisation des infrastructures et d'accessibilité des services. Ces règles permettront à la municipalité, à l'école, au centre de services scolaire ou à un organisme communautaire de s'engager dans une coresponsabilité de gestion et d'entretien des infrastructures et du matériel.

POUR SOUTENIR LES FAMILLES AVEC UN ENFANT HANDICAPÉ

Par ailleurs, l'Office des personnes handicapées du Québec suggère aux municipalités les idées suivantes lors de l'élaboration ou de la mise à jour de leur politique familiale :



- Instaurer des mesures s'adressant aux familles ayant un enfant ou un parent handicapé ;
- Arrimer les mesures du plan d'action annuel à l'égard des personnes handicapées à celles de la politique familiale ;
- Prévoir l'accessibilité des lieux où sont prévues les activités familiales, embaucher des moniteurs supplémentaires pour inclure les enfants handicapés dans les camps de jour, etc.