

mémoire

4 juin 2019

CCE – 028M
C.P. – P.L. 5
Services de l'éducation
préscolaire

Projet de loi n° 5

*Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et
d'autres dispositions à l'égard des services de
l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés
de 4 ans*



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	1
PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.....	2
INTRODUCTION	3
1. Les camps de jour municipaux	4
1.1 Camp de jour ou service de garde?	4
1.2 Les défis à relever	5
1.3 Le financement et les coûts des camps de jour	8
2. Les enjeux de l'accès des enfants de 4 ans aux camps de jour.....	10
2.1 Le recrutement du personnel	11
2.2 La formation du personnel	11
2.3 Le ratio animateur/enfants.....	12
2.4 Les infrastructures municipales.....	13
CONCLUSION.....	14
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	15

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ)

Depuis maintenant 100 ans, l'UMQ rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Ses membres, qui représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

INTRODUCTION

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) a plusieurs préoccupations concernant les impacts possibles du projet de loi n° 5, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans, sur les services municipaux, notamment en ce qui concerne les camps de jour.

La Commission de la culture, des loisirs et de la vie communautaire de l'UMQ a débuté des travaux à ce sujet. Elle a fait le constat qu'une fois le projet de loi adopté et les premières classes de maternelle ouvertes, les enfants de 4 ans, qui auront terminé leur année scolaire en juin, n'auront plus accès aux services de garde qu'ils fréquentaient avant de faire leur entrée à l'école, que ce soit dans un centre de la petite enfance (CPE) ou dans une garderie privée subventionnée.

Ces enfants ne pourront pas non plus fréquenter les services de garde scolaires, puisque ceux-ci font relâche durant l'été. La commission anticipe une demande accrue de la part des parents pour que leurs enfants puissent fréquenter les camps de jour offerts par les municipalités puisqu'ils n'auront plus accès aux autres services de garde durant l'été.

Or, les camps de jour municipaux ne sont pas adaptés pour accueillir des enfants de cet âge puisque dans la très grande majorité des cas, ce service n'est offert qu'à partir de 5 ans, voire 6 ans, lorsque les enfants ont terminé la maternelle.

L'UMQ abordera plus précisément, dans les pages qui suivent, les différents enjeux identifiés jusqu'à présent pour ce service de loisir qui est maintenant jugé essentiel pour de nombreux parents.

1. Les camps de jour municipaux

Les plus âgés d'entre nous se souviennent sans doute des Œuvres des terrains de jeu (OTJ) de leur jeunesse. L'Œuvre des terrains de jeu, créée en 1929 sous la supervision de l'Église catholique, avait comme mission d'offrir aux enfants, dans les parcs publics, différentes activités estivales qui avaient comme priorité l'éducation physique et morale de la jeunesse¹.

Les municipalités étaient impliquées, à différents niveaux, dans l'organisation des OTJ. À Sherbrooke, par exemple, entre 1930 et 1960, la ville prenait en charge les infrastructures, les parcs, les terrains de jeux et les équipements, tandis que l'OTJ s'occupait de l'animation².

Durant les années 1960, époque de la Révolution tranquille où les différentes missions sociales sont prises en charge par l'État québécois, on assiste à une municipalisation des terrains de jeux, que l'on connaît maintenant sous le nom des camps de jour. Ce service fait ainsi partie des services de loisir offerts par les municipalités.

Les camps de jour sont très populaires. Selon un sondage réalisé en 2013 dans le cadre du projet Tremplin Santé, on estime que plus de 200 000 enfants, âgés de 6 à 14 ans, fréquentent les camps de jour municipaux durant l'été. Pour les autres camps de jour, publics ou privés, ce nombre est estimé à 149 000³. L'Observatoire québécois du loisir affirme même que ce programme de loisir est l'un des plus gros au Québec et rejoint près du tiers des jeunes de ce groupe d'âge.

1.1 Camp de jour ou service de garde?

Comme nous l'avons vu précédemment, ce service de loisir a grandement évolué dans le temps. Certains se questionnent même si les camps de jour ne sont pas devenus, au fil du temps, un service

¹ André Thibault, Marc-André Lavigne et Marc Saint-Onge, « Trois questions pour l'avenir des camps de jour », bulletin de L'Observatoire québécois du loisir, vol. 14 n° 1, 2016.

² Nadine Morin, *L'oeuvre des terrains de jeux, Sherbrooke, 1929-1962*, Université de Sherbrooke, 2000.

³ Données citées par André Thibault, « Camps de jour : le chemin est encore long! », bulletin de L'Observatoire québécois du loisir, vol. 12 n° 15, 2015.

de garde pour les enfants durant l'été, au même titre que les CPE ou les garderies. Les membres de l'UMQ constatent également qu'un nombre sans cesse croissant de parents comptent maintenant sur les camps de jour municipaux durant l'été puisque c'est souvent le seul endroit où ils peuvent confier leurs enfants lorsqu'ils travaillent durant cette période de l'année, et ce, à un coût raisonnable et dans un environnement sécuritaire. Certaines municipalités doivent même refuser des enfants puisque la demande dépasse le nombre de places qui sont disponibles.

Dans ce contexte, jusqu'où doivent aller le rôle et les responsabilités des municipalités en matière de camps de jour? Ont-elles un rôle à jouer dans la garde d'enfants durant l'été afin de pallier l'absence de services de garde pour les parents qui travaillent? Quel est le rôle de l'État québécois, qui intervient très peu, voire même pas du tout, en ce domaine?

Or, est-il nécessaire de le rappeler, les municipalités n'ont aucune obligation légale d'offrir ce service durant l'été. Elles choisissent de le faire parce que cela répond à un besoin de leurs citoyennes et citoyens sur leur territoire, notamment en matière de conciliation famille-travail, mais les défis à relever sont nombreux et de plus en plus exigeants pour un service de loisir qui devient, peu à peu et de plus en plus, un service de garde essentiel pour des parents qui n'ont aucune autre alternative.

1.2 Les défis à relever

Comme les écoles, les camps de jour municipaux font aussi face à de nombreux défis, dont celui de l'intégration des enfants ayant des troubles du comportement, des retards d'apprentissage ou des handicaps physiques ou intellectuels.

Depuis un jugement rendu en 2011 par le Tribunal des droits de la personne, une municipalité ne peut exclure d'un camp de jour régulier les enfants qui présentent des besoins particuliers en les orientant automatiquement vers un camp spécialisé.

Lors d'une demande à ce sujet, les camps de jour doivent donc évaluer individuellement la situation de chaque enfant handicapé et lui assurer l'accommodement requis en fonction de sa situation, à moins de contrainte excessive. Avant de refuser l'inscription ou la fréquentation d'un enfant en situation de handicap, la municipalité doit considérer tous les accommodements possibles⁴.

L'UMQ comprend tout à fait que les municipalités ne peuvent pas discriminer ces enfants et qu'elles doivent leur offrir ce service au même titre que pour les autres enfants. L'enjeu est que les municipalités ne disposent pas nécessairement des ressources spécialisées pour bien évaluer leurs besoins, ni pour accompagner adéquatement ces enfants. Les municipalités offrent, à la base, par l'entremise du camp de jour, un service de loisir. Elles n'ont pas de pédiatres, de psychoéducateurs ou autres spécialistes de l'enfance sur lesquels elles pourraient compter pour réaliser ces évaluations. Elles n'ont généralement pas non plus accès aux informations que détiennent le milieu scolaire ou le milieu de la santé sur ces enfants, ce qui pourrait grandement faciliter leur tâche.

Cet enjeu préoccupe de plus en plus les membres de l'UMQ qui se retrouvent avec le fardeau de la preuve sans avoir nécessairement accès à des ressources spécialisées. Cela pose aussi la question du continuum de services pour ces enfants durant l'été. Ils sont suivis durant l'année scolaire par divers spécialistes, mais ces services disparaissent tout à coup lorsque survient la période estivale. Cette même situation se présentera si les municipalités décident d'offrir ce service aux enfants de 4 ans.

L'accompagnement de ces enfants à besoins particuliers crée également une pression supplémentaire pour les municipalités puisque dans certains cas, cela exige des ratios d'un enfant/un accompagnateur. Selon l'Évaluation des coûts de fonctionnement des camps de jour municipaux réalisée récemment par l'UMQ auprès de ses membres, la plupart des municipalités

⁴ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Camps de jour et enfants en situation d'handicap : des obligations juridiques*, consulté sur le site Web de la CDPDJ, www.cdpedj.qc.ca.

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 5, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans

doivent prévoir un budget particulier pour ce programme d'accompagnement et les besoins à ce sujet sont sans cesse croissants. Pour la seule Ville de Québec, ce budget monte maintenant à plus de deux millions de dollars par année.

L'évaluation de ces enfants est aussi complexe. Par exemple, le Formulaire d'évaluation des besoins de l'enfant élaboré par la Ville de Québec dans le cadre de leur Programme d'intégration pour les enfants ayant des besoins particuliers aux camps de jour, doit permettre d'évaluer :

- les limitations physiques et intellectuelles de l'enfant;
- son comportement : s'il mord, crache, frappe, bouscule, s'oppose aux consignes, brise du matériel, est intolérant au bruit, a de la difficulté à gérer des situations imprévues, etc.;
- son autonomie pour l'habillement, l'hygiène personnelle, l'alimentation (repas et collations), la prise de médicaments, la gestion de ses effets personnels (boîte à lunch, sac à dos), etc.;
- sa capacité à participer aux activités du camp : stimulation à la participation, interaction avec les adultes, interaction avec les autres enfants, le fonctionnement en groupe, la baignade, etc.;
- sa capacité à se déplacer seul ou non sur des terrains accidentés, sur de longues distances, dans les escaliers, en autobus, etc.

Cet accompagnement fait aussi reposer une responsabilité de plus en plus lourde sur les épaules des jeunes animatrices et animateurs des camps de jour, qui reçoivent une formation minimale, et qui doivent administrer des soins particuliers qui vont du changement de couches, et dans les cas les plus lourds, jusqu'au gavage pour des enfants qui ne sont pas capables de s'alimenter seuls.

Recommandation n° 1

Que le gouvernement du Québec favorise l'échange d'informations entre le milieu de la santé et de l'éducation et les municipalités concernant les enfants avec des besoins particuliers qui sont inscrits dans les camps de jour municipaux, et ce, afin d'éviter un bris dans le continuum de services qu'ils reçoivent durant le reste de l'année.

Recommandation n° 2

Que le gouvernement du Québec soutienne financièrement l'intégration des enfants avec des besoins particuliers dans les camps de jour municipaux.

1.3 Le financement et les coûts des camps de jour

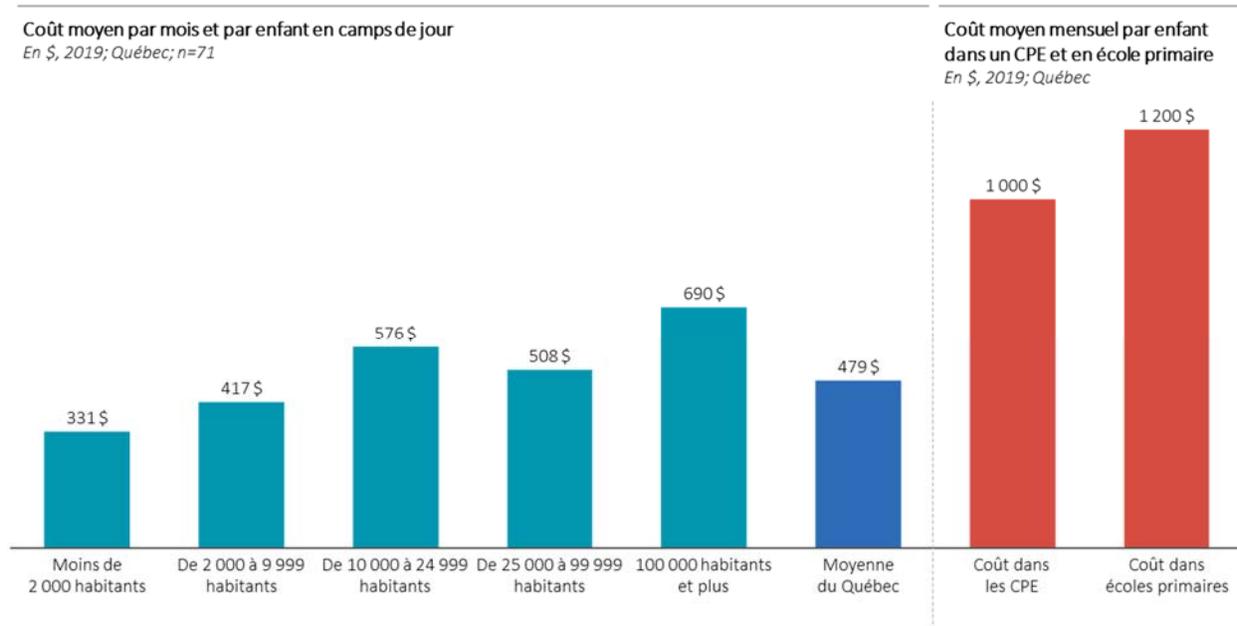
Selon l'Évaluation des coûts de fonctionnement des camps de jour municipaux réalisée par l'UMQ, la majorité des municipalités qui y ont répondu indiquent que les coûts d'inscription demandés ne couvrent pas la totalité des frais de fonctionnement des camps de jour. Les frais d'inscription couvrent, selon nos résultats préliminaires, en moyenne, environ 50 % des frais de fonctionnement des camps de jour municipaux. Les municipalités absorbent donc la différence par l'entremise de leur budget global, qui provient à plus de 70 % des impôts fonciers.

L'UMQ estime aussi que la présence d'un enfant dans un camp de jour génère des coûts, en moyenne, de 479 \$ par mois. Cette somme n'inclut pas les frais demandés pour offrir le service de garde avant le début du camp de jour, le matin ou après la fin du camp, en fin de journée. Cela n'inclut pas non plus les autres frais supplémentaires parfois demandés pour les sorties spéciales ou autres activités. À titre de comparaison, on estime à environ 1 000 \$ par mois les frais relatifs à la présence d'un enfant dans le réseau des CPE et à environ 1 200 \$ par mois dans le réseau scolaire⁵.

⁵ Marc-André Lavigne, « Les camps de jour publics : évolution des enjeux et piste d'action », bulletin de L'Observatoire québécois du loisir, vol. 14 n°16, 2017.

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 5, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans

Tableau 1 – Comparaison entre les coûts, par enfant, dans un camp de jour, en CPE et à l'école



Source: Enquête « Évaluation des coûts de fonctionnement des camps de jours municipaux » UMQ, 2019; Observatoire québécois des loisirs, 2017

En 2017, on comptait 91 274 enfants de 4 ans⁶. Si on calcule que le tiers de ces enfants (env. 30 000) pourraient fréquenter un camp de jour, soit dans la même proportion que pour le groupe des 6 à 14 ans actuellement, l'UMQ estime qu'il en coûterait, au minimum, **26 millions de dollars par année** pour offrir ce service. À noter que cette somme ne prend pas en compte les coûts de formation supplémentaires, ni la révision des ratios moniteur/enfant pour les enfants de ce groupe d'âge.

⁶ Source : Ministère de la Famille, Démographie : la population du Québec et les familles, <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Famille/chiffres-famille-quebec/chiffres-famille/Pages/demographie-population-familles.aspx>

Le nombre d'enfants concernés estimé par l'UMQ est plus bas que les deux scénarios actuellement à l'étude du côté du gouvernement du Québec. Le premier scénario estime que 50 % des enfants de 4 ans pourraient, à terme, fréquenter la maternelle 4 ans et le 2^e est estimé à 80 % des enfants⁷.

Outre le *Programme de soutien à des projets de garde pendant la relâche scolaire et la période estivale* géré par le ministère de la Famille, aucun programme de subvention n'est disponible pour les municipalités. Ce programme de soutien vise à soutenir de nouveaux projets ou à bonifier l'offre de garde existante pour les enfants d'âge scolaire de parents-travailleurs ou de parents-étudiants, pendant la relâche scolaire et la période estivale. L'appui financier disponible est non récurrent et le montant maximal de la subvention est de 15 000\$. Pour des municipalités de grande taille et dont le budget pour les camps de jour dépasse le million, on peut affirmer que cette aide est plutôt marginale.

Si les municipalités décident d'offrir ce service pour les enfants de 4 ans, est-ce que la même situation perdurera? Devront-elles assumer seules les coûts supplémentaires pour ce service essentiel pour de nombreux parents? Et surtout, les municipalités ont-elles à supporter et à financer un service qui n'est pas offert aux parents par l'État québécois durant l'été? Voilà autant de questions auxquelles l'UMQ n'a pas de réponse pour le moment.

Recommandation n° 3

Que le gouvernement du Québec accorde un soutien financier pour les municipalités qui souhaitent élargir leur offre de camp de jour aux enfants de 4 ans.

2. Les enjeux de l'accès des enfants de 4 ans aux camps de jour

L'accès des enfants de 4 ans aux camps de jour municipaux soulève de nombreux enjeux. Très peu de municipalités offrent actuellement ce service pour les enfants de cet âge, ce qui est normal

⁷ Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans, 14 février 2019.

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 5, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans

puisque ces enfants ont normalement accès aux CPE, aux services de garde en milieu familial et aux garderies durant l'été.

2.1 Le recrutement du personnel

La pénurie de main-d'œuvre qui touche présentement le Québec a aussi des impacts sur le recrutement du personnel pour les camps de jour. Il est de plus en plus difficile de recruter le personnel, en grande majorité des jeunes âgés entre 15 et 20 ans, pour agir comme animateurs et accompagnateurs dans les camps de jour, alors qu'ils peuvent occuper d'autres emplois d'été mieux rémunérés dans d'autres domaines d'activité (ex. : tourisme, restauration, etc.).

Travailler au quotidien avec de jeunes enfants demande une énergie considérable, une patience à toute épreuve et un grand sens des responsabilités, pour une rémunération qui dépasse rarement le salaire minimum. Ces jeunes animateurs doivent également composer avec des attentes de plus en plus élevées de la part des parents qui ne font pas toujours la distinction entre les services offerts par les camps de jour et ceux offerts durant l'année scolaire par l'école.

Plusieurs parents déplorent également que les camps de jour ne sont pas présentement offerts tout l'été. Ces derniers doivent souvent mettre fin à leurs activités vers le 20 août puisqu'une grande partie de leur personnel étudie au cégep et qu'il s'agit de leur retour en classe. Cette période de l'année est déjà un casse-tête pour les parents qui doivent se débrouiller pour trouver un endroit où pourront aller leurs enfants avant le début de l'école. Cette situation surviendra également si on élargit l'accès aux camps de jour à ces enfants, le tout couplé au défi de plus en plus important du recrutement du personnel d'animation.

2.2 La formation du personnel

Le nombre d'heures de formation offert au personnel des camps de jour varie beaucoup selon les municipalités. Depuis 2009, de nombreuses municipalités ont adhéré au programme DAFA ce qui permet donc d'offrir une formation théorique de 33 heures et un stage de 35 heures aux personnes

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 5, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans

qui œuvrent dans l'animation en loisir et en sports. Notons cependant que plusieurs offrent encore entre 15 h à 20 h de formation à ce sujet.

Si les municipalités offrent les camps de jour aux enfants de 4 ans, il faudra nécessairement augmenter le nombre d'heures de formation qui est offert aux animatrices et aux animateurs. Interagir avec des enfants de 4 ans pose des défis totalement différents qu'avec des enfants plus âgés, notamment en ce qui concerne l'autonomie personnelle. Qu'on pense seulement à la propreté : plusieurs enfants de cet âge ont encore des difficultés pour aller seul à la toilette et certains peuvent encore porter des couches. D'autres encore peuvent avoir des difficultés à exprimer clairement leurs besoins et à évoluer sans crainte dans des environnements inconnus lors de sorties en groupe, ce qui arrive fréquemment dans les camps de jour.

Il y a également une limite à allonger le temps de formation requis pour des emplois d'été temporaires qui durent au maximum 7 ou 8 semaines.

2.3 *Le ratio animateur/enfants*

Le *Cadre de référence pour les camps de jour municipaux*, réalisé en 2011 par l'Association québécoise du loisir municipal (AQLM), recommande les ratios animateur/enfants suivants :

- Enfants de 5 ans : 1/10;
- Enfants de 6-7 ans : 1/12;
- Enfants de 8-9 : 1/13.

Selon l'UMQ, il ne serait pas approprié de garder le même ratio pour les enfants de 4 ans que pour les enfants de 5 ans. Il faudrait le réduire afin de tenir compte des besoins spécifiques des enfants de cet âge pour qu'ils puissent évoluer dans un environnement enrichissant et sécuritaire. N'oublions pas que la grande majorité des activités offertes dans les camps de jour ont lieu à l'extérieur, ce qui demande une très grande vigilance à l'endroit des plus petits qui doivent être en mesure de comprendre les consignes données par le personnel d'animation.

2.4 Les infrastructures municipales

Autre élément que l'UMQ tient à souligner : la plupart des infrastructures municipales qui accueillent les camps de jour durant l'été ne sont tout simplement pas adaptées aux enfants de 4 ans. Les toilettes, les lavabos et les fontaines d'eau n'ont pas été conçus pour les tout-petits contrairement aux infrastructures existantes dans les CPE et les garderies. L'adaptation de ces infrastructures nécessiterait des travaux et des investissements importants pour pouvoir offrir ce service aux enfants de cet âge.

La disponibilité de locaux adaptés pour les camps de jour est déjà un enjeu important pour des villes comme Laval et Montréal. Cette dernière est déjà confrontée au manque de locaux en raison des travaux nécessaires dans plusieurs écoles et de la reprise de locaux par les commissions scolaires. Dans le cas de Montréal, plus de 29 % des activités de camps de jour se déroulent dans les écoles et les infrastructures scolaires. La mise en place d'un nombre additionnel de classes de maternelle 4 ans pourrait accroître cette pression et rendre de plus en plus difficile l'accès à des locaux pour les camps de jour.

CONCLUSION

L'accès aux camps de jour municipaux pour les enfants de 4 ans soulève de nombreuses interrogations pour l'UMQ. Le recrutement et la formation du personnel, les ratios enfants/animateur, l'accessibilité des infrastructures municipales ou scolaires, les coûts de ce service de loisir, voilà autant d'enjeux soulevés dans ce mémoire et pour lesquels l'UMQ a davantage de questions que de réponses.

L'UMQ comprend la volonté du gouvernement du Québec d'offrir la maternelle aux enfants de 4 ans. Cependant, la question que l'on doit ici se poser est la suivante : est-il souhaitable que les enfants de 4 ans aient accès aux camps de jour municipaux, au même titre que les enfants plus âgés? Est-ce que cela favorisera leur développement social et affectif? L'UMQ ne dispose actuellement d'aucune étude scientifique lui permettant de répondre à cette importante question.

Toutefois, s'il s'avère que la réponse est oui, est-ce que cela appartient aux municipalités de prendre en charge ce service, qui, est-il nécessaire de le rappeler, est de moins en moins considéré comme un service de loisir, mais bien comme un service de garde essentiel durant l'été pour un nombre de plus en plus grand de parents?

Le ministre de la Famille, monsieur Mathieu Lacombe, a accepté de former un groupe de travail en partenariat avec notre organisation, le Carrefour action municipale famille et l'Association québécoise du loisir municipal. L'UMQ souhaite que ce groupe de travail, qui entreprendra prochainement ses travaux, permette au gouvernement du Québec de prendre les décisions nécessaires à ce sujet.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement du Québec ce qui suit :

Recommandation n° 1

Que le gouvernement du Québec facilite l'échange d'informations entre le milieu de la santé et de l'éducation et les municipalités concernant les enfants avec des besoins particuliers qui sont inscrits dans les camps de jour municipaux, et ce, afin d'éviter un bris dans le continuum de services qu'ils reçoivent durant le reste de l'année.

Recommandation n° 2

Que le gouvernement du Québec soutienne financièrement l'intégration des enfants avec des besoins particuliers dans les camps de jour municipaux.

Recommandation n° 3

Que le gouvernement du Québec accorde un soutien financier pour les municipalités qui souhaitent élargir leur offre de camp de jour aux enfants de 4 ans.

Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :

Sylvie Pigeon
Conseillère aux politiques
Union des municipalités du Québec
2020, boulevard Robert-Bourassa
Bureau 210
Montréal (Québec) H3A 2A5
Tél. : 514-282-7700, 272
Courriel : spigeon@umq.qc.ca
