VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME I

Chapitre 2

Aide aux élèves en difficulté

Vérification menée auprès du ministère de l'Éducation, de commissions scolaires et d'établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.16
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.31
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.34
Description des élèves en difficulté	2.37
Mesures générales de prévention	2.45
Dépistage précoce et intervention rapide	2.48
Plan d'intervention	2.61
Qualité des plans	2.64
Concertation	2.68
Évaluation de l'atteinte des objectifs	2.71
Collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux	2.76
Intégration dans les classes ordinaires	2.80
Modalités d'intervention	2.93
Formation des enseignants	2.99
Offre de services	2.105
Financement	2.114
Allocation du ministère	2.117
Dépenses des commissions scolaires	2.123
Utilisation des sommes pour les services aux élèves en difficulté	2.128
Évaluation et reddition de comptes	2.135
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires du ministère de l'Éducation, du ministère de la Santé et des Services sociaux et de porte-parole des commissions scolaires et des établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire apparaissent à la fin de ce chapitre.

Avis au lecteur : Afin de faciliter la lecture du présent rapport, nous utilisons l'expression « élève en difficulté » pour désigner les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA), comme ils sont définis par le ministère de l'Éducation.

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Gilles Thomassin
Directeur de vérification

Guy Desrosiers
Chantal Gagnon
Isabelle Hurens
Sylvie Laflamme
Sarah Leclerc
Sophie Lenneville
Christian Villeneuve

2.1 L'école a pour mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. Les élèves en difficulté ont droit à des services de qualité pour répondre à leurs besoins particuliers. En 2002-2003, 11,9 p. cent des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire étaient déclarés élèves en difficulté.

2.2 Pour la même année, le ministère a versé aux commissions scolaires des allocations de fonctionnement d'environ 5 milliards de dollars pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Il a estimé que, sur cette somme, un milliard a été alloué pour les services éducatifs aux élèves en difficulté.

2.3 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les commissions scolaires et les établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire interviennent rapidement et offrent des services qui satisfont aux besoins des élèves en difficulté. Un autre de nos objectifs était d'évaluer dans quelle mesure les sommes disponibles permettent de financer les services à offrir à ces élèves. Enfin, nous voulions vérifier que les structures organisationnelles favorisent la saine gestion des services qui leur sont fournis.

2.4 Nous avons mené nos travaux auprès du ministère, de 7 commissions scolaires et de 30 écoles. Nous y avons rencontré des gestionnaires, des directeurs d'école, des enseignants et des professionnels. Nous avons aussi recueilli de l'information au moyen de questionnaires remplis par 344 enseignants et 103 professionnels ou techniciens des écoles visitées. Enfin, nous avons examiné 144 dossiers d'aide particulière qui incluent un plan d'intervention, c'est-à-dire un document où l'on détermine formellement les actions nécessaires pour faciliter les apprentissages des élèves en difficulté ou l'adoption des comportements désirés. Notre vérification s'est déroulée de septembre 2003 à mars 2004.

2.5 En 2000, le ministère apporte des modifications au classement des élèves en difficulté et y introduit la notion d'« élève à risque ». Cette notion n'est pas claire et soulève des problèmes. D'abord, l'élaboration d'un plan d'intervention est nécessaire pour chaque élève en difficulté, selon la *Loi sur l'instruction publique*. Or, la politique de l'adaptation scolaire ne demande pas un tel plan pour tous les élèves à risque. Ensuite, la réduction souhaitée des contraintes administratives ne s'est pas concrétisée. Enfin, le moment où l'on élabore un plan d'intervention est très différent d'une école à l'autre.

2.6 Le milieu scolaire reconnaît l'importance de la prévention. Pourtant, les écoles ne suivent pas toujours le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide qu'elles ont adopté relativement aux élèves en difficulté. De plus, puisqu'on consigne peu d'information dans les dossiers d'aide lors des premières étapes, il est difficile de déterminer si tous les élèves ont bénéficié d'un tel dépistage et si les délais ayant trait aux services sont raisonnables.

2.7 Le plan d'intervention est reconnu comme l'outil privilégié pour répondre aux besoins des élèves en difficulté. Or, sa qualité laisse à désirer : 30 p. cent des dossiers qui comprennent un plan d'intervention sont incomplets à l'égard de la situation de l'élève et 64 p. cent des plans comportent des objectifs vagues.

2.8 En outre, plus de la moitié des plans ne contiennent pas d'information relative au degré d'atteinte des objectifs ou à la pertinence des moyens. Pareille lacune, jumelée au fort roulement du personnel dans les écoles, ne contribue pas à assurer la continuité des services d'une année à l'autre et augmente le risque de répéter des actions inefficaces.

2.9 Malgré l'existence d'ententes officielles et de cadres de référence, la collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux varie passablement. L'adoption d'une nouvelle entente en avril 2003 n'a donné lieu à aucune action précise qui permettrait aux deux réseaux de renforcer leur collaboration.

2.10 La politique du ministère favorise clairement l'intégration des élèves en difficulté dans les classes ordinaires. Pourtant, il n'a pas fixé de cible pour les élèves à risque et ceux ayant des troubles graves du comportement. En 2002-2003, les taux d'intégration des élèves handicapés révèlent des disparités étonnantes entre les commissions scolaires et certaines ont réduit leurs taux plutôt que d'aller dans le sens des cibles du ministère.

2.11 Nous avons également constaté que le choix entre la classe ordinaire et la classe spéciale ne s'appuie pas seulement sur les besoins des élèves. Là où les classes spéciales existent, elles sont utilisées. Par ailleurs, l'absence de classe spéciale ou encore le nombre limité de places fait que certains élèves sont intégrés aux classes ordinaires par obligation plutôt que par choix.

2.12 Plusieurs enseignants ont peine à répondre aux besoins des élèves en difficulté de leur classe. Pourtant, les modalités d'intervention auprès de ces élèves sont peu modifiées. Ainsi, le travail en équipe, qui donnerait la possibilité aux enseignants de rompre leur isolement et de mieux s'outiller, n'est pas encore très répandu dans les classes. De plus, le manque de formation en adaptation scolaire les limite dans leurs interventions.

2.13 Par ailleurs, les commissions scolaires ne savent pas dans quelle mesure les écoles satisfont les besoins des élèves en difficulté ni combien d'élèves requérant des services ne les ont pas reçus. Elles ne peuvent évaluer si les ressources sont suffisantes ou non.

2.14 Nous sommes d'avis que des dépenses d'enseignement et de soutien à l'enseignement, qui totalisent un milliard de dollars, sont effectuées principalement pour les élèves en difficulté.

2.15 Des milliards de dollars ont été investis et de multiples actions ont été entreprises depuis plus de 25 ans pour combler les besoins des élèves en difficulté et les intégrer dans les classes ordinaires. Or, peu d'information permet de voir si les services offerts répondent de façon satisfaisante aux besoins de ces élèves et s'ils leur donnent la possibilité de mieux réussir.

VUE D'ENSEMBLE

2.16 L'école a pour mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. Dans une perspective d'égalité des chances, les élèves en difficulté ont droit à des services de qualité pour satisfaire leurs besoins particuliers.

2.17 La situation de ces élèves est difficile : faible taux de réussite, décrochage scolaire précoce, difficultés d'intégration professionnelle et d'insertion sociale. Le profil de ceux qui abandonnent l'école indique que ce sont surtout des jeunes ayant des difficultés d'apprentissage.

2.18 En 2002-2003, 11,9 p. cent des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire étaient déclarés élèves en difficulté. La grande majorité de ceux-ci était constituée d'élèves ayant des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage (84,4 p. cent).

Historique

2.19 Il y a déjà plus de 25 ans que le ministère de l'Éducation a publié sa première politique portant sur l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Celle-ci comportait alors trois grandes orientations : permettre l'accessibilité à un service public d'éducation, donner une éducation de qualité et assurer le droit aux enfants en difficulté de grandir dans le cadre le plus normal possible.

2.20 Dix ans plus tard, soit en 1988, le gouvernement du Québec adopte la *Loi sur l'instruction publique*. Plutôt que de mettre sur pied des services particuliers pour les élèves en difficulté, la commission scolaire doit maintenant adapter les services éducatifs pour qu'ils répondent à leurs besoins.

2.21 En 2000, le ministère dépose une nouvelle politique de l'adaptation scolaire qui tient compte des changements apportés par la réforme de l'éducation. Cette réforme illustre sa volonté de passer de l'accès du plus grand nombre au succès du plus grand nombre. Un plan d'action précise les engagements que prend le ministère. Ainsi, l'implantation de la politique doit se faire progressivement au cours des cinq prochaines années.

Rôles et responsabilités

2.22 Pour que les jeunes aux prises avec des difficultés puissent réussir, de nombreuses personnes doivent s'impliquer. Outre les enfants et leurs parents, les écoles, les commissions scolaires, le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Services sociaux jouent un rôle important.

2.23 Il revient au ministère de l'Éducation de s'assurer que les services aux élèves en difficulté sont accessibles à tous ceux qui en ont besoin. Il doit également fixer les orientations générales, allouer les ressources de façon équitable aux commissions scolaires, évaluer la qualité des services et y veiller.

2.24 Il partage avec le ministère de la Santé et des Services sociaux une responsabilité au regard du développement des jeunes québécois, incluant ceux qui présentent des difficultés.

2.25 La commission scolaire, quant à elle, s'assure que la population de son territoire reçoit les services éducatifs auxquels elle a droit. Elle assume des responsabilités en matière de planification, de répartition des ressources, de contrôle, d'évaluation et de soutien aux écoles. Elle informe la population de son territoire des services qu'elle offre et lui rend compte de leur qualité. Elle rend aussi compte de sa gestion au ministère au moyen de son rapport annuel.

2.26 Pour sa part, le directeur de l'école est tenu d'établir un plan d'intervention adapté aux besoins de l'élève en difficulté, de voir à sa réalisation ainsi qu'à son évaluation périodique et d'en informer régulièrement les parents.

2.27 Enfin, les parents sont les premiers responsables de leur enfant, et ce dernier est le principal artisan de son cheminement et de sa réussite.

Financement

2.28 Les services offerts aux élèves en difficulté représentent une part importante des ressources consacrées à l'éducation. Pour 2002-2003, le ministère a alloué un milliard de dollars aux commissions scolaires sur une enveloppe globale d'environ 5 milliards. La somme accordée est destinée aux services éducatifs de ces élèves, qu'ils soient à l'éducation préscolaire, au primaire ou au secondaire.

2.29 Quant à l'enveloppe globale, à l'intérieur de laquelle les montants n'ont pas à être utilisés à des fins précises, elle permet aux commissions scolaires de planifier le développement de leurs services selon les priorités qu'elles déterminent.

2.30 L'allocation de base pour les frais d'enseignement est la même pour chaque jeune, qu'il soit un élève en difficulté ou un élève ordinaire. Pour les élèves en difficulté, cette allocation atteint 350 millions de dollars. Une aide supplémentaire de 650 millions de dollars y est ajoutée pour répondre à leurs besoins, qui sont plus grands.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.31 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les commissions scolaires et les établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire interviennent rapidement pour répondre aux besoins des élèves en difficulté. Nous voulions également voir si les services offerts satisfont à leurs besoins. Un autre de nos objectifs était d'évaluer dans quelle mesure les sommes disponibles permettent de financer les services à offrir à ces élèves. Enfin, nous voulions vérifier que les structures organisationnelles favorisent la saine gestion des services qui leur sont fournis. Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat.

2.32 Nous avons choisi d'exclure de nos travaux l'enseignement secondaire. Les raisons en sont les suivantes : la notion de « prévention », dans la politique de l'adaptation scolaire, revêt toute son importance à l'éducation préscolaire et au primaire ; les problèmes se posent différemment au secondaire (relations avec les parents, instabilité des groupes). Notre examen du financement des services aux élèves en difficulté recouvre toutefois autant l'éducation préscolaire que l'enseignement primaire et secondaire. En effet, l'information concernant les dépenses n'était pas disponible par ordre d'enseignement.

2.33 Nous avons mené nos travaux auprès du ministère, de 7 commissions scolaires qui reflètent la situation des régions urbaines et périphériques et de 30 écoles faisant partie de ces commissions scolaires. Nous y avons rencontré des gestionnaires, des directeurs d'école, des enseignants et des professionnels. Nous avons aussi recueilli de l'information au moyen de questionnaires remplis par 344 enseignants et 103 professionnels ou techniciens des écoles visitées. Enfin, nous avons examiné 144 dossiers d'aide particulière qui incluent un plan d'intervention, c'est-à-dire un document où l'on détermine formellement les actions nécessaires pour faciliter les apprentissages des élèves en difficulté ou l'adoption des comportements désirés. Notre vérification s'est déroulée de septembre 2003 à mars 2004.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

2.34 Les principales préoccupations mentionnées dans la politique de l'adaptation scolaire, à savoir la prévention, le dépistage précoce, l'intervention rapide, l'intégration et l'évaluation de l'efficacité des actions, ne sont pas récentes.

2.35 De fait, ces préoccupations doivent susciter des gestes concrets de la part du ministère, des commissions scolaires et des écoles.

2.36 Ainsi, des changements dans les façons de faire – concertation accrue, travail en équipe – devront être effectués. Il faudra aussi dresser le portrait de la situation afin que l'on sache dans quelle mesure les besoins des élèves en difficulté sont satisfaits et que l'on voie si les ressources sont suffisantes. Ce portrait devra donc tenir compte du nombre d'élèves en difficulté, des besoins des enseignants, des modalités d'intervention et des services rendus ainsi que de leur coût. Après 25 ans, les plus grands défis demeurent l'évaluation et la reddition de comptes. Ces dernières permettent de vérifier si les actions accomplies sont efficaces et si elles ont l'effet escompté sur la réussite.

Description des élèves en difficulté

2.37 Avant 2000, le ministère exigeait des commissions scolaires une déclaration des élèves en difficulté par catégorie. Pour les élèves ayant des troubles graves du comportement et pour ceux présentant un handicap, cette déclaration était

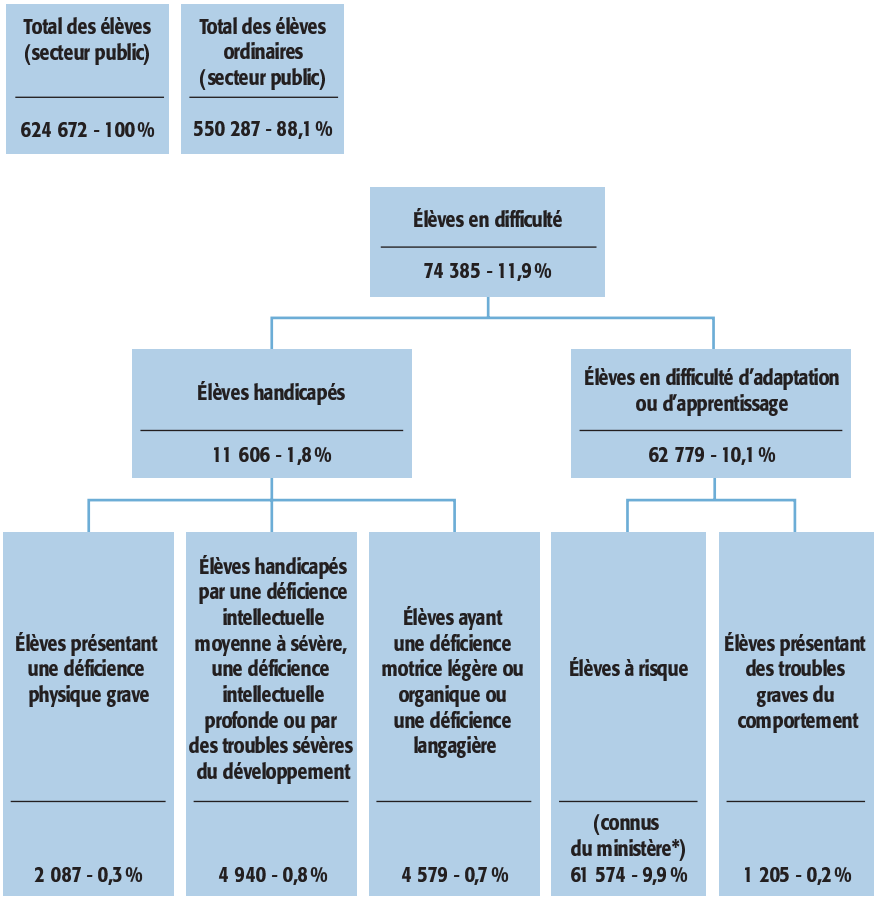
essentielle afin d'obtenir des ressources supplémentaires. Par contre, en ce qui a trait aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, les sommes allouées étaient, depuis plusieurs années, indépendantes de cette déclaration.

2.38 En 2000, dans le but d'alléger les procédures administratives, de diminuer les activités liées à l'évaluation et à l'étiquetage et de favoriser une intervention préventive rapide, le ministère réduit le nombre de catégories. Il classe les élèves en difficulté en deux grands groupes : les élèves handicapés et les élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage ; ce dernier groupe inclut les élèves qui ont des troubles graves du comportement et ceux qui sont à risque.

2.39 Les élèves handicapés et ceux qui ont des troubles graves du comportement font toujours l'objet d'une déclaration par catégorie, ce qui n'est plus le cas des élèves à risque. Le ministère englobe dans ce groupe les élèves qui faisaient partie des anciennes catégories – difficulté d'apprentissage, troubles du comportement et déficience intellectuelle légère. Il y ajoute en outre les élèves à qui il faut accorder un soutien particulier parce qu'ils présentent des difficultés pouvant mener à des échecs, des retards d'apprentissage ou des troubles émotifs. Le classement par catégories du ministère apparaît à la figure 1.

FIGURE 1

CLASSEMENT DES ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ POUR 2002-2003
(éducation préscolaire et enseignement primaire)



* Ce sont les élèves pour lesquels un plan d'intervention a été élaboré.

Sources : Ministère de l'Éducation, *Élèves handicapés ou élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA) : Définitions*, 2000 ; système Déclaration de l'effectif scolaire des jeunes en formation générale du ministère de l'Éducation, 2002-2003.

2.40 Les modifications apportées à cette classification soulèvent certains problèmes. D'abord, l'élaboration d'un plan d'intervention est nécessaire pour chaque élève en difficulté, selon la *Loi sur l'instruction publique*. Or, la politique de l'adaptation scolaire ne demande pas un tel plan pour tous les élèves à risque.

2.41 Ensuite, la réduction souhaitée des contraintes administratives ne s'est pas concrétisée. En effet, les commissions scolaires ont dû conserver plusieurs des anciennes catégories d'élèves en difficulté pour appliquer les conventions collectives des enseignants.

La notion d'« élève à risque » n'est pas claire.

2.42 Par ailleurs, la notion d'« élève à risque » n'est pas claire pour les directeurs d'école ; par conséquent, le moment où l'on élabore un plan d'intervention est très différent d'une école à l'autre.

2.43 Si, pour certains élèves handicapés, la nécessité du plan d'intervention est évidente dès le départ, il en va tout autrement pour les élèves à risque. Ainsi, certains directeurs d'école estiment que ceux-ci ne font pas tous partie des élèves en difficulté ; d'autres croient que l'élève à risque est celui qui n'a pas acquis les compétences requises et qui présente un retard scolaire. Pour d'autres encore, un tel élève éprouve des difficultés d'apprentissage ou de comportement et a besoin de services particuliers. Par conséquent, même s'ils ont des difficultés similaires, deux élèves d'écoles différentes pourront ne pas être traités de la même façon : l'un aura un plan d'intervention et l'autre, pas.

2.44 **Nous avons recommandé au ministère de préciser sa définition des élèves en difficulté, notamment la notion d'« élève à risque ».**

Mesures générales de prévention

2.45 La prévention prend une grande importance dans le contexte de la réussite éducative. Le ministère de l'Éducation, dans sa politique de l'adaptation scolaire, mentionne qu'elle constitue la première voie d'action à privilégier pour obtenir des résultats durables. La mise en œuvre de mesures générales de prévention vise à éviter les difficultés avant même leur apparition.

Le milieu scolaire reconnaît l'importance de la prévention.

2.46 Le milieu scolaire reconnaît l'importance de la prévention. Ainsi, comme il l'avait prévu dans son plan d'action, le ministère a diminué progressivement, depuis 2000-2001, le nombre d'élèves dans les classes de l'éducation préscolaire et du premier cycle du primaire. À titre d'exemple, dans les écoles de milieux défavorisés, le nombre d'élèves par classe pour la première année du primaire a diminué de 5, passant de 23 à 18 élèves. Certaines commissions scolaires visitées ont, quant à elles, instauré des programmes pour familiariser les enfants de 4 ans au monde scolaire et informer les parents sur divers thèmes, tels le développement de l'enfant, les compétences parentales et la discipline.

2.47 De façon générale, les écoles établissent des conditions d'apprentissage qui facilitent la réussite des élèves (règles de vie, encadrement des élèves). À divers degrés, les écoles observées effectuent également des activités de prévention dont le but est d'améliorer les habiletés sociales des enfants, de contrer la violence ou de faciliter la réalisation des devoirs.

Dépistage précoce et intervention rapide

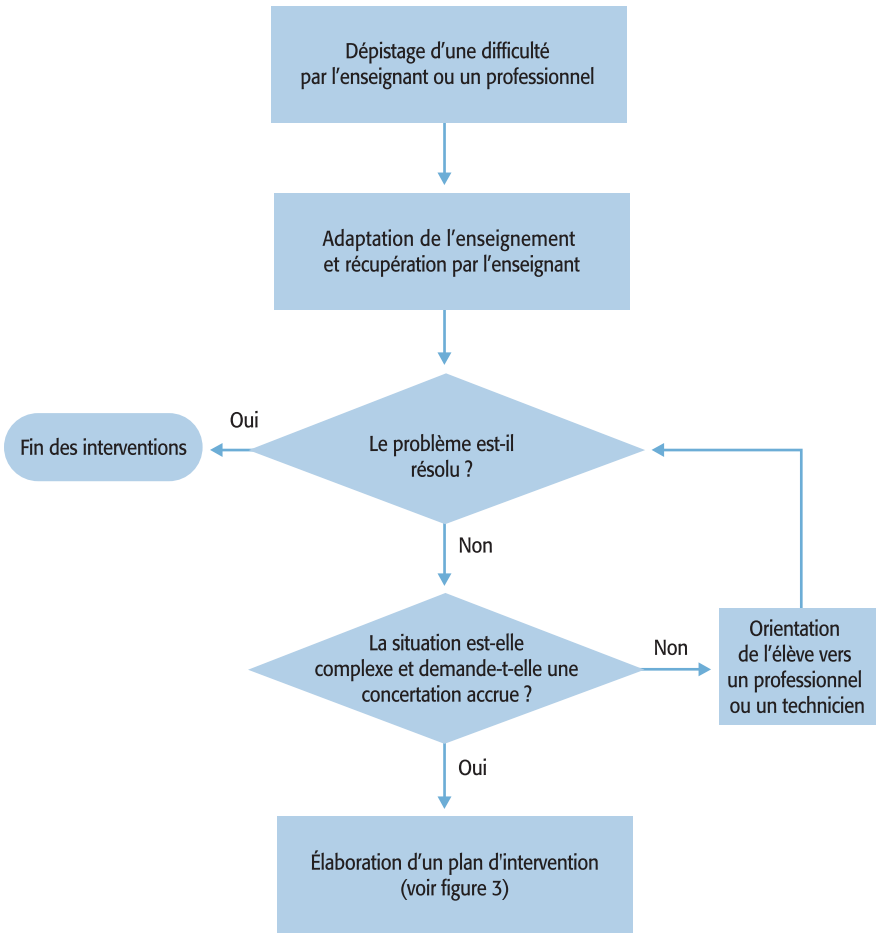
2.48 Le dépistage précoce et l'intervention rapide constituent aussi des mesures préventives. Des études montrent que ces mesures peuvent améliorer considérablement le rendement et les résultats scolaires des élèves ayant des difficultés d'apprentissage. Dans certains cas, une intervention efficace peut aussi permettre de réduire ou d'éliminer, à l'avenir, le besoin de services.

2.49 Depuis plusieurs années, le ministère demande aux commissions scolaires et aux écoles d'adopter des méthodes donnant le moyen de reconnaître les besoins des élèves et d'y répondre dès que les premières difficultés se manifestent.

2.50 Or, bien que les écoles visitées aient adopté un processus de dépistage précoce et d'intervention rapide relativement aux élèves en difficulté, celui-ci n'est pas toujours suivi. Le succès de ce processus dépend de plusieurs facteurs : la facilité de l'enseignant à découvrir rapidement qu'il y a une difficulté et à adapter son enseignement ; la supervision pédagogique du directeur de l'école ; la disponibilité des professionnels. De plus, puisqu'on consigne peu d'information dans les dossiers d'aide lors des premières étapes, il est difficile de déterminer si tous les élèves ont bénéficié d'un dépistage précoce et si les délais relatifs aux services sont raisonnables. La figure 2 illustre le processus généralement adopté par les écoles visitées.

Figure 2

Processus de dépistage précoce et d'intervention rapide



2.51 Ce processus exige l'action concertée de l'enseignant, de l'élève, de ses parents et du directeur ; le professionnel et le technicien seront aussi mis à contribution, si besoin est.

2.52 L'enseignant est le premier responsable des élèves qui lui sont confiés. Le dépistage qu'il effectue dans sa classe lui permet généralement d'identifier rapidement les élèves les plus susceptibles d'éprouver des difficultés. Toutefois, la mise en place rapide des services qui permettraient de satisfaire les besoins de ces élèves est problématique.

La mise en place rapide des services est problématique.

2.53 L'enseignant doit prendre des mesures dès qu'un problème se pose et en informer les parents. Pourtant, 33 p. cent des enseignants que nous avons questionnés ont déclaré ne pas faire de récupération ; ils n'offrent donc pas de soutien particulier aux élèves ayant des difficultés ou un retard pédagogique.

2.54 De plus, 22 p. cent des enseignants ont affirmé ne pas adapter leur enseignement. On entend généralement par « adapter l'enseignement » le fait d'employer différents moyens pour répondre aux besoins des élèves. À titre d'exemple, l'enseignant peut ajuster le rythme de présentation du cours ou utiliser des mots simples et complexes dans la même leçon.

2.55 Somme toute, 12 p. cent des enseignants n'effectuent ni l'une ni l'autre de ces actions. Or, elles font partie de la tâche normale d'un enseignant et elles constituent une des premières façons de répondre aux besoins des élèves en difficulté.

2.56 Lorsqu'un enseignant juge qu'il ne peut satisfaire seul les besoins d'un élève, il en informe la direction. Cependant, seulement un tiers des directeurs ont mentionné qu'ils demandaient à l'enseignant de rédiger un document faisant état, entre autres, de ses observations sur les difficultés de l'élève, des actions accomplies et des communications avec les parents.

2.57 Pourtant, un tel document s'avère fort utile ; le directeur peut plus facilement exercer sa supervision pédagogique et déterminer le soutien nécessaire à l'enseignant. Ce document peut également servir à reconnaître de façon formelle les élèves qui ont besoin de services et, éventuellement, à élaborer des plans d'intervention.

2.58 Tous les élèves en difficulté ne sont pas dirigés vers un professionnel ou un technicien. Encore ici, les renseignements notés dans les dossiers ne sont pas toujours suffisants pour que l'on sache quels élèves ne reçoivent pas les services requis.

2.59 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires de s'assurer que les écoles suivent le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide.**

2.60 **Nous avons recommandé aux écoles**

- **de veiller à ce que les enseignants prennent les mesures nécessaires – récupération, adaptation de l'enseignement – pour répondre aux besoins des élèves en difficulté ;**

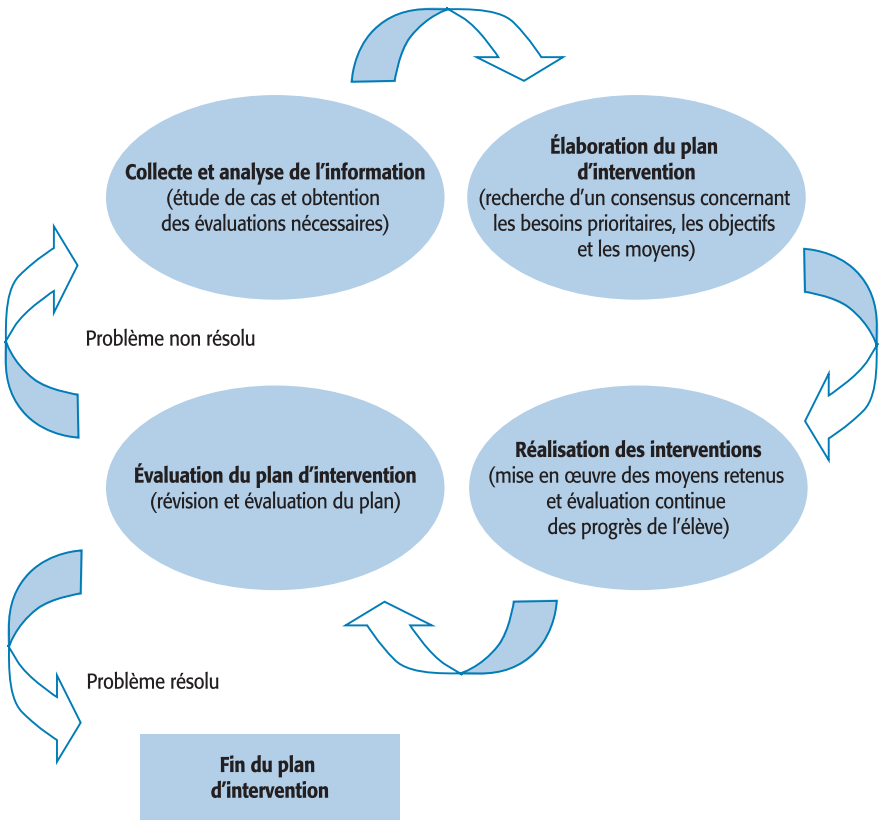
- **de consigner les actions accomplies par les enseignants et les professionnels dans les dossiers d'aide particulière de ces élèves, et ce, avant l'élaboration d'un plan d'intervention.**

Plan d'intervention

2.61 En 1988, le plan d'intervention devient officiellement le moyen par lequel les parents d'un élève conviennent avec le milieu scolaire des services qui seront rendus à leur enfant. En 2000, la politique de l'adaptation scolaire confirme qu'il constitue l'outil privilégié pour répondre aux besoins des élèves en difficulté. Les principales étapes du plan d'intervention sont décrites dans la figure 3.

FIGURE 3

ÉTAPES DU PLAN D'INTERVENTION



2.62 Dans les 30 écoles visitées, nous avons examiné 144 dossiers d'aide particulière. Un tel dossier peut contenir entre autres le plan d'intervention, la description du cheminement scolaire, des rapports d'évaluation, des bilans de classement et les commentaires ou les notes acheminés aux parents.

2.63 Nos travaux révèlent que le plan d'intervention n'est pas utilisé de façon optimale. Tous s'entendent sur son utilité en tant qu'outil de concertation ; cependant, il reste beaucoup à faire pour qu'il devienne un outil permettant de planifier les services et d'évaluer les moyens mis en œuvre pour aider les élèves en difficulté à progresser. En outre, le fort roulement du personnel dans les écoles – 15 p. cent des enseignants et 36 p. cent des membres du personnel non enseignant interrogés ne travaillent pas dans la ou les mêmes écoles en 2003-2004 qu'en 2002-2003 – n'aide pas à la continuité des services. En effet, l'information n'est pas nécessairement consignée dans les dossiers, ce qui augmente les risques de répéter des actions inefficaces.

Qualité des plans

2.64 Dans les plans d'intervention analysés, on synthétise rarement les renseignements fournis. Pourtant, une telle synthèse permet de décrire l'élève, donc de cerner rapidement sa situation (forces, difficultés, évaluations, diagnostics, cheminement scolaire, services reçus dans le passé). Parmi les dossiers incluant un plan d'intervention que nous avons examinés, 30 p. cent sont incomplets à cet égard.

La qualité des plans laisse à désirer.

2.65 Le but du plan d'intervention est de donner à l'élève des objectifs réalisables à atteindre dans un délai convenu à l'intérieur de l'année scolaire ainsi que de déterminer les moyens pour y arriver. Or, 64 p. cent des plans comportent des objectifs qui ne sont pas assortis de cible ou d'échéancier et qui, conséquemment, sont vagues. À titre d'exemple, les objectifs « affirmation de soi » et « stimuler les apprentissages » sont imprécis et difficiles à interpréter, alors qu'un objectif comme « d'ici janvier, Jean sera capable d'orthographier les mots usuels » est mesurable. De plus, 6 p. cent des plans ne comprennent pas d'objectif tandis que 5 p. cent ne sont accompagnés d'aucun moyen d'action.

2.66 Qui plus est, le plan d'intervention et le dossier d'aide particulière ne permettent pas toujours de savoir de quels services l'élève a besoin. Dans la plupart des plans que nous avons examinés, il est prévu qu'un professionnel ou un technicien offre son soutien à l'élève. Cependant, la fréquence et la durée du service ainsi que les modalités de sa prestation sont rarement indiquées. Par exemple, on inscrit uniquement « suivi en orthopédagogie » plutôt que de préciser la fréquence qui maximiserait l'effet du service. Un directeur nous a informés que les besoins qu'il ne peut combler, comme le recours à un orthophoniste, ne sont pas mentionnés dans les plans.

2.67 Dans leur politique d'organisation des services éducatifs aux élèves en difficulté, les commissions scolaires visitées définissent les modalités concernant l'élaboration et l'évaluation des plans d'intervention. Cependant, elles ne s'assurent pas que ces modalités sont respectées et effectuent peu de contrôles de qualité.

Concertation

2.68 Le principal avantage du plan d'intervention est sûrement de favoriser, lors de son élaboration, la concertation entre la direction de l'école, les enseignants et le personnel non enseignant.

2.69 L'élève et ses parents sont toutefois au centre de la démarche. L'élève doit, le plus possible, jouer un rôle dans les décisions qui le concernent. Les parents, quant à eux, sont des partenaires essentiels : ils connaissent mieux que personne leur enfant. Leur appui est donc nécessaire.

2.70 Or, seulement 74 p. cent des parents assistent à l'élaboration du plan d'intervention de leur enfant ; ce taux diminue même à 54 p. cent dans une commission scolaire. Pour ce qui est de leur participation aux décisions, elle n'est pas toujours sollicitée : dans une école, les plans sont préparés par le personnel et présentés aux parents ; dans une autre, ces derniers ne sont même pas invités lors de l'établissement du plan. De plus, seulement 27 p. cent des élèves sont présents à cette occasion.

Évaluation de l'atteinte des objectifs

2.71 Certes, le bulletin d'un élève évalue les compétences qu'il a acquises ; toutefois, l'évaluation de son plan d'intervention demeure nécessaire pour connaître ses progrès à l'égard des objectifs retenus et pour décider s'il faut maintenir, modifier ou interrompre les mesures mises en place pour l'aider.

Une grande lacune des plans : l'évaluation.

2.72 À cette étape, les plans d'intervention comportent de grandes lacunes. Dans plus de 20 p. cent des plans, il n'y a rien relativement à une évaluation périodique ou annuelle. En outre, plus de la moitié des plans ne contiennent pas d'information ayant trait au degré d'atteinte des objectifs ou à la pertinence des moyens choisis. Dans quelques plans, on trouve uniquement l'annotation « à poursuivre ». Enfin, les évaluations notées dans les plans renseignent rarement sur les services rendus à l'élève.

2.73 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires de s'assurer du respect des modalités concernant l'élaboration et l'évaluation des plans d'intervention et de demander des correctifs, le cas échéant.**

2.74 **Nous avons recommandé aux écoles de veiller à ce que soit consignée, dans le plan d'intervention ou le dossier d'aide particulière, de l'information de qualité à l'égard de la situation de l'élève, de la planification des services, de l'évaluation des objectifs et des mesures prises.**

2.75 **Nous avons recommandé aux écoles de favoriser la participation des parents et des élèves à l'élaboration des plans d'intervention.**

Collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux

2.76 Le rôle de l'école auprès des élèves en difficulté est très important, mais le milieu scolaire ne peut être le seul à intervenir. Il doit donc s'assurer que ses actions se situent dans le prolongement de celles des autres partenaires de l'école.

2.77 Depuis plusieurs années, le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation visent la concertation et tendent à la complémentarité et à la continuité de leurs interventions. Malgré l'existence d'ententes officielles et de cadres de référence qui signalent l'importance d'une telle collaboration, dans les faits, cette dernière varie passablement. En effet, la majorité des directeurs d'école rencontrés mentionnent qu'il existe des obstacles à la complémentarité, principalement le manque de communication et le peu de disponibilité des travailleurs sociaux pour répondre aux besoins des écoles.

2.78 Après deux ans de travaux, le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Services sociaux ont conclu, en avril 2003, une nouvelle entente sur la complémentarité des services. Cette entente est accompagnée d'une stratégie de mise en œuvre, qui devrait se faire d'ici 2006. Cependant, des objectifs sont abstraits, par exemple « élaborer et réaliser une stratégie conjointe d'appropriation des orientations » ou « proposer des pistes de solution aux obstacles rencontrés ». D'ici là, aucune action précise n'est prévue pour les commissions scolaires ainsi que les écoles. On ne peut donc pas s'attendre à ce qu'il y ait une meilleure collaboration entre les deux réseaux à brève échéance.

2.79 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que la nouvelle entente sur la complémentarité des services permet au réseau de l'éducation et à celui de la santé et des services sociaux d'améliorer leur collaboration à l'égard des élèves en difficulté.**

Intégration dans les classes ordinaires

2.80 L'actuelle politique de l'adaptation scolaire, comme celle de 1978, privilégie clairement l'intégration des élèves en difficulté aux classes ordinaires. La *Loi sur l'instruction publique* stipule que la commission scolaire doit assurer leur intégration harmonieuse à des classes ou groupes ordinaires et aux autres activités de l'école. L'évaluation de leurs capacités et de leurs besoins doit cependant montrer que cette opération est de nature à faciliter leurs apprentissages et leur insertion sociale. En outre, une telle intégration ne doit pas constituer une contrainte excessive ni porter atteinte de façon importante aux droits des autres élèves.

2.81 En 2000, le ministère s'est donné des cibles à l'égard de son objectif d'intégration pour les élèves handicapés. Il veut atteindre en 2010 un taux de 67 p. cent en ce qui concerne l'éducation préscolaire et de 49 p. cent pour ce qui est du primaire. Le ministère n'a pas déterminé de cibles pour les élèves à risque et les élèves ayant des troubles graves du comportement.

2.82 L'évolution des taux d'intégration des élèves handicapés aux classes ordinaires est présentée dans le tableau 1. On y trouve les taux pour les commissions scolaires visitées et ceux pour l'ensemble des commissions scolaires du Québec.

Tableau 1

ÉVOLUTION DES TAUX D'INTÉGRATION DES ÉLÈVES HANDICAPÉS AUX CLASSES ORDINAIRES* DE 1999-2000 À 2002-2003

Commissions scolaires	Éducation préscolaire			Enseignement primaire		
	1999-2000	2002-2003	Variation	1999-2000	2002-2003	Variation
A	100	94	-6	72	63	-9
B	88	100	12	85	93	8
C	28	54	26	33	37	4
D	95	95	–	76	64	-12
E	9	12	3	19	23	4
F	25	29	4	30	27	-3
G	73	25	-48	39	35	-4
Ensemble des commissions scolaires (72)	**53**	**50**	**-3**	**44**	**43**	**-1**

* Les élèves intégrés dans les classes ordinaires sont ceux qui fréquentent ces classes de façon continue et ceux qui y vont habituellement, mais qui participent aussi à des activités de rattrapage ou d'enrichissement dans des classes spéciales.

Source : Données fournies par le ministère de l'Éducation – système Déclaration de l'effectif scolaire des jeunes en formation générale.

Les taux d'intégration des élèves handicapés varient beaucoup.

2.83 En 2002-2003, les taux d'intégration des 11 606 élèves handicapés présentaient des disparités étonnantes entre les commissions scolaires. Certaines avaient réduit leurs taux plutôt que d'aller dans le sens des cibles du ministère. Pourtant, ce dernier n'a pas obtenu d'explication adéquate de ces écarts. Dans son rapport annuel de gestion 2002-2003, il expliquait notamment le faible taux d'intégration de certaines commissions scolaires par la facilité à organiser les services dans les classes spéciales. Toujours d'après ce rapport, on a choisi cette solution plutôt que celle d'ajouter des ressources pour intégrer les élèves dans les classes ordinaires.

2.84 De 1999-2000 à 2002-2003, les taux d'intégration des élèves présentant des troubles graves du comportement ont également baissé. Ils sont passés, en ce qui concerne l'ensemble des commissions scolaires, de 100 à 83 p. cent pour les élèves de l'éducation préscolaire et de 53 à 48 p. cent pour ceux du primaire. En 2002-2003, ces élèves étaient au nombre de 1 205.

2.85 Pour ce qui est des élèves à risque, la comparaison est plus difficile à établir à cause des modifications apportées à leur description. En 2002-2003, pour l'ensemble des commissions scolaires, le taux d'intégration des 61 574 élèves à risque connus de l'éducation préscolaire et du primaire (c'est-à-dire ceux pour qui il y a un plan d'intervention) était de 86 p. cent. Les commissions scolaires visitées, elles, montraient des taux assez variables (de 68 à 99 p. cent).

2.86 Globalement, de 1999-2000 à 2002-2003, le nombre d'élèves en classe spéciale est pratiquement resté inchangé ; il est passé de 15 781 à 15 518, ce qui représente respectivement 2,4 et 2,5 p. cent de l'ensemble des élèves.

2.87 La politique d'organisation des services éducatifs aux élèves en difficulté des commissions scolaires visitées privilégie l'intégration dans les classes ordinaires. Cependant, le choix entre la classe ordinaire et la classe spéciale ne repose pas seulement sur les besoins des élèves. En fait, il dépend en grande partie des ressources disponibles, et ce, même si le ministère souhaite que l'attribution d'une place dans une classe spéciale demeure une mesure exceptionnelle. Là où les classes spéciales existent, elles sont utilisées.

2.88 Nous avons analysé 19 dossiers d'élèves en classe spéciale (élèves handicapés et élèves à risque) ; nous avons trouvé très peu de documents qui nous permettraient d'évaluer le bien-fondé de ce classement. Ainsi, on ne sait pas s'il y avait des avantages pour l'élève, si son comportement nuisait aux autres élèves ou si la commission scolaire jugeait les contraintes excessives. En outre, on ne fait pas mention des services adaptés jugés nécessaires pour maintenir l'élève en classe ordinaire ni des conditions pouvant amener sa réintégration dans une telle classe.

2.89 À l'inverse, l'absence de classe spéciale ou encore le nombre limité de places font que certains élèves sont intégrés aux classes ordinaires par obligation plutôt que par choix. Par conséquent, les commissions scolaires en dehors des grands centres urbains montrent un taux plus élevé d'intégration, mais les raisons peuvent être d'ordre logistique : le petit nombre d'élèves avec une difficulté semblable, la dispersion géographique ou la nécessité de transporter les élèves vers des classes spéciales situées loin de leur lieu de résidence.

2.90 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de veiller à ce que les cibles relatives à l'intégration des élèves en difficulté aux classes ordinaires portent sur l'ensemble de ces élèves ;**
- **de s'assurer que les écarts importants entre les cibles visées et les résultats obtenus par chacune des commissions scolaires relativement à l'intégration de ces élèves sont expliqués adéquatement.**

2.91 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de démontrer que l'attribution de places dans les classes spéciales aux élèves en difficulté répond le mieux à leur situation et de consigner cette information dans leur dossier, comme il est prévu de le faire dans les politiques locales des commissions scolaires.**

2.92 **Nous avons recommandé aux écoles d'aviser formellement les commissions scolaires lorsque l'intégration d'un élève en difficulté à une classe ordinaire n'est pas une mesure efficace et, le cas échéant, de prévoir les services à offrir à cet élève s'il est maintenu en classe ordinaire.**

Modalités d'intervention

2.93 Les élèves d'un groupe ne profitent pas tous de façon identique d'un même enseignement. Le défi de l'enseignant est donc d'adapter son enseignement aux jeunes auxquels il s'adresse. À plus forte raison, celui qui travaille avec des élèves en difficulté doit développer diverses compétences afin de favoriser leurs apprentissages et leur intégration sociale.

2.94 Actuellement, plusieurs enseignants ne peuvent pas répondre aux besoins des élèves en difficulté de leur classe, malgré l'aide apportée par les professionnels, les techniciens et les préposés. Selon ces enseignants, certains éléments les empêchent de le faire ; parmi ceux-ci, notons le nombre élevé d'élèves en difficulté qui sont intégrés dans leur classe, le fait que beaucoup d'élèves éprouvent des difficultés différentes et le manque de formation.

Le travail d'équipe n'est pas encore très répandu.

2.95 Pourtant, les modalités d'intervention auprès des élèves sont peu modifiées pour tenir compte des besoins de soutien des enseignants. Ainsi, le travail en équipe n'est pas encore très répandu dans les classes, les interventions des professionnels se faisant la plupart du temps à l'extérieur de celles-ci.

2.96 La collaboration d'enseignants plus expérimentés et de professionnels, particulièrement les orthopédagogues, peut être très utile. Elle donne la possibilité aux enseignants de rompre leur isolement et de mieux s'outiller pour pouvoir agir avec succès auprès des élèves en difficulté de leur classe. À titre d'exemple, dans une école visitée, l'enseignant et l'orthopédagogue organisaient en classe des sous-groupes de travail afin de mieux respecter le rythme des élèves. L'orthopédagogue avait la charge d'ateliers.

2.97 Quelques commissions scolaires ont commencé à remettre en question l'organisation des services aux élèves en difficulté. Or, les changements dans les façons de faire sont rares et dépendent du leadership de la direction de l'école et de la bonne volonté des personnes en place.

2.98 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de revoir les modalités d'intervention auprès des élèves en difficulté de façon à mieux soutenir les enseignants.**

Formation des enseignants

2.99 Les compétences professionnelles exigées pour enseigner sont nombreuses et elles s'acquièrent, entre autres, par la formation continue. Celle-ci peut se faire de diverses façons (cours universitaires, colloques, congrès, partage d'expérience, etc.).

L'enseignant doit prendre des mesures pour atteindre et conserver un haut degré de compétence.

2.100 Le processus de formation continue demande la participation des principaux partenaires : enseignant, direction de l'école, commission scolaire. Toutefois, il est du devoir de l'enseignant de prendre les mesures appropriées pour atteindre et conserver un haut degré de qualification professionnelle.

2.101 Pour près de 40 p. cent des enseignants questionnés, le manque de formation constitue une contrainte qui les limite dans leurs interventions.

2.102 Toutes les commissions scolaires visitées offrent des cours de perfectionnement portant sur l'adaptation scolaire. Au cours de 2002-2003, seulement le quart des enseignants a suivi 20 heures ou plus de formation en relation avec l'adaptation scolaire. Environ 16 p. cent en ont eu moins de 7 heures et 29 p. cent n'ont eu aucune heure de formation. Ceux qui ont bénéficié de cours de perfectionnement considèrent généralement que ces cours leur ont permis de donner aux élèves en difficulté une aide plus adéquate.

2.103 Le site Web du ministère donne accès à plusieurs documents qu'il produit et fait état de résultats de recherches qu'il subventionne. D'autres sites présentent une multitude de renseignements sur les élèves en difficulté, des références, des pratiques efficaces, etc. Malgré cela, près de 68 p. cent des enseignants ont précisé qu'ils n'utilisaient pas cet outil pour obtenir de l'information sur les élèves en difficulté.

2.104 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de faire en sorte que la formation des enseignants relative à l'adaptation scolaire soit améliorée.**

Offre de services

2.105 Avec les sommes que le ministère leur attribue, les commissions scolaires pourvoient des postes d'enseignants de classes ordinaires et de classes spéciales ainsi que des postes de professionnels, de techniciens et de préposés. Elles distribuent ensuite ces postes entre les écoles en fonction de critères de répartition préétablis ou fixés conjointement avec les directeurs d'école.

2.106 Les écoles déterminent les besoins réels de soutien de la plupart des élèves handicapés (accompagnement par un technicien ou un préposé). Pour ce qui est des autres besoins des élèves en difficulté, près du tiers des directeurs rencontrés n'en informent pas leur commission scolaire.

Les commissions scolaires ne savent pas si les ressources sont suffisantes.

2.107 D'ailleurs, plusieurs directeurs ne sont pas en mesure d'établir le nombre d'élèves qui n'ont pas obtenu de services en 2002-2003 ou encore qui n'en ont pas reçu suffisamment. Ni ces directeurs ni les commissions scolaires n'ont donc d'information pour évaluer dans quelle mesure ils répondent aux besoins des élèves en difficulté et pour déterminer si les ressources sont suffisantes ou non.

2.108 Pourtant, dans la plupart des écoles visitées, les directeurs ont déclaré qu'ils ne peuvent donner des services à tous les élèves dont l'état le nécessite : ils établissent des priorités et répondent aux besoins les plus criants.

2.109 Ainsi, certains directeurs ciblent les plus jeunes ; d'autres axent leurs interventions sur les élèves présentant des troubles du comportement. Deux directeurs n'offrent aucun service d'orthopédagogie aux élèves en difficulté de l'éducation préscolaire et de la dernière année du primaire. Quant aux élèves présentant une déficience langagière, ils ne reçoivent que peu ou pas de services à cet égard (une heure ou moins par semaine), compte tenu du manque d'orthophonistes.

2.110 Plusieurs directeurs choisissent de donner des services à tous les élèves, mais en réduisent la fréquence et la durée. On ne détermine généralement pas a priori les services à offrir ; le professionnel décide du nombre d'élèves dans ses groupes en fonction de sa clientèle et fixe la fréquence et la durée des interventions. Un directeur a mentionné que cette façon de faire était regrettable, vu l'efficacité d'actions soutenues. Un orthopédagogue nous a aussi signalé qu'il surchargeait ses groupes pour pallier le manque de temps, mais que les résultats s'en ressentaient.

2.111 Plusieurs psychologues et psychoéducateurs qui travaillent auprès d'élèves ayant des troubles du comportement considèrent qu'ils manquent de temps pour aller au fond des choses ; en fait, ils ne font que gérer les crises.

2.112 Nous avons recommandé aux commissions scolaires d'évaluer dans quelle mesure elles satisfont les besoins des élèves en difficulté.

2.113 Nous avons recommandé aux écoles de déterminer les besoins des élèves en difficulté ainsi que les ressources nécessaires pour y répondre et de communiquer le tout aux commissions scolaires.

Financement

2.114 En 2002-2003, le ministère a versé aux commissions scolaires des allocations de fonctionnement d'environ 5 milliards de dollars pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Ses règles budgétaires lui ont permis de répartir cette somme entre chacune d'elles.

2.115 Ces allocations constituent une enveloppe globale, qui peut être ventilée selon les besoins. Ainsi, les commissions scolaires peuvent choisir de quelle façon elles vont rendre les services à l'ensemble de leur clientèle.

2.116 Le ministère a évalué à un milliard de dollars les sommes attribuées aux élèves en difficulté pour les coûts du personnel enseignant, du soutien à l'enseignement et des autres dépenses éducatives. Dans ce calcul, les allocations supplémentaires sont aussi prises en compte ; cependant, les frais d'administration et de gestion des écoles en sont exclus.

Allocation du ministère

2.117 En plus de l'allocation de base de 350 millions de dollars, les sommes accordées comprennent environ 650 millions de dollars d'aide supplémentaire. Comme le montre le tableau 2, cette aide se répartit entre les élèves à risque et les élèves qui sont handicapés ou qui présentent des troubles graves du comportement.

TABLEAU 2

AIDE SUPPLÉMENTAIRE AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ EN 2002-2003
(en millions de dollars)

Aide supplémentaire aux élèves à risque	
Aide additionnelle accordée selon les taux de normalisation	300
Autres sommes versées aux élèves à risque	80
Mesures particulières (stratégie d'intervention Agir autrement, programme Soutenir l'école montréalaise, etc.)	40
Total	**420**
Aide supplémentaire aux élèves handicapés et aux élèves ayant des troubles graves du comportement	
Sommes additionnelles accordées	190
Mesures particulières (services régionaux et suprarégionaux, soutien à l'intégration des élèves handicapés, etc.)	40
Total	**230**
Total général	**650**

2.118 Nous avons examiné plus particulièrement l'allocation de 300 millions de dollars pour soutenir les élèves à risque, dont 160 millions sont destinés aux élèves de l'éducation préscolaire et du primaire.

2.119 Le ministère ne sait pas si la base de répartition qu'il utilise pour verser cette allocation aux commissions scolaires est équitable. En effet, cette base est constituée en partie de données historiques, mais il n'a pas vérifié si celles-ci représentaient toujours la réalité des commissions scolaires.

2.120 À partir des années 1980, le nombre d'élèves que le ministère considère comme à risque équivaut à 7,5 p. cent de l'effectif des commissions scolaires au primaire, peu importe le nombre réel d'élèves à risque. Ce taux, appelé « taux de normalisation », peut augmenter jusqu'à un maximum de 9,8 p. cent. L'augmentation

se fait en fonction d'un indice qui reflète la proportion des élèves provenant de milieux défavorisés et qui est propre à chaque commission scolaire. Depuis 2002-2003, le ministère maintient le niveau de financement de 2001-2002 malgré la décroissance scolaire ; il l'augmente s'il y a croissance.

2.121 Nous avons comparé les taux d'élèves à risque connus (c'est-à-dire les élèves pour qui on a élaboré un plan d'intervention) aux taux de normalisation utilisés par le ministère. Cet exercice montre que ces derniers ne correspondent pas à la réalité des commissions scolaires (tableau 3).

TABLEAU 3

TAUX DE NORMALISATION ET TAUX D'ÉLÈVES À RISQUE CONNUS POUR 2002-2003
(à l'éducation préscolaire et au primaire)

Commission scolaire	Taux de normalisation	Taux d'élèves à risque connus	Écart
A	8,8	9,5	-0,7
B	8,9	9,9	-1,0
C	8,9	13,7	-4,8
D	8,9	13,1	-4,2
E	9,8	16,0	-6,2
F	8,7	9,2	-0,5
G	8,5	7,4	1,1

2.122 Le fait d'utiliser, pour répartir l'allocation, les taux d'élèves à risque connus plutôt que les taux de normalisation pourrait avoir un effet important, en plus ou en moins, sur les montants versés aux différentes commissions scolaires. Ainsi, pour la commission scolaire C, cela représenterait une augmentation de 1,3 million de dollars alors que, pour la commission scolaire G, cela équivaudrait à une diminution de près de 1,0 million.

Dépenses des commissions scolaires

2.123 En mars 2002, le comité directeur mixte ministère de l'Éducation-Commissions scolaires sur les plans stratégiques et la reddition de comptes a décidé que les commissions scolaires devaient rendre compte au ministère des ressources consacrées aux élèves en difficulté en 2002-2003. Un sous-comité a été chargé d'élaborer un modèle de reddition de comptes.

Aucun consensus sur la façon de calculer les sommes dépensées.

2.124 Au moment de notre vérification, il n'y avait encore aucun consensus entre le ministère et les commissions scolaires sur la façon de calculer la partie de l'allocation et des dépenses relatives aux élèves en difficulté. Aucune reddition de comptes n'avait été fournie non plus au ministère.

2.125 À notre demande, les sept commissions scolaires visitées ont préparé un relevé global des sommes qu'elles estiment avoir reçues et dépensées pour les élèves en difficulté. Cependant, chacune d'elles a fait des hypothèses différentes à l'égard tant des allocations que des dépenses s'y rapportant. Par exemple, certaines incluent dans leurs dépenses une partie des coûts de transport, de mobilier, d'appareillage et d'outillage et d'autres, non. D'ailleurs, plusieurs d'entre elles nous ont présenté leur budget plutôt que leurs dépenses. Par conséquent, les données fournies ne nous ont pas permis de conclure sur les dépenses effectuées pour les élèves en difficulté par chacune des commissions scolaires.

2.126 Ces dernières disposent de peu de renseignements sur les dépenses effectuées pour les élèves en difficulté. Elles ne savent pas quelle proportion des sommes a été dépensée pour les élèves handicapés ou pour ceux qui sont à risque. Elles ne cumulent pas globalement les renseignements sur les élèves à qui sont rendus les services des professionnels. Les commissions scolaires ne peuvent déterminer quelles sont les sommes consacrées aux mesures générales de prévention, celles afférentes aux interventions de dépistage précoce auprès des élèves à risque ou celles destinées aux actions relatives à un plan d'intervention.

2.127 Si elles n'en connaissent pas le coût, les commissions scolaires ne peuvent gérer efficacement les services aux élèves en difficulté ; par conséquent, le ministère et les commissions scolaires ne peuvent apprécier si les sommes sont dépensées de façon efficace.

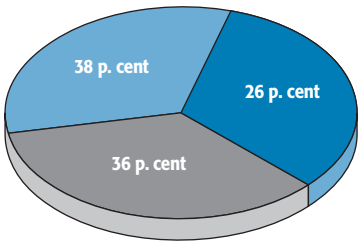
Utilisation des sommes pour les services aux élèves en difficulté

2.128 Malgré l'absence de données précises et complètes sur les dépenses des commissions scolaires pour les élèves en difficulté, nous avons estimé de façon globale les sommes dépensées pour ces élèves au cours de 2002-2003.

2.129 Nous avons examiné le Rapport financier 2002-2003 Sommaire provincial qui cumule les rapports financiers, certifiés par des vérificateurs externes, de chaque commission scolaire. Nous en avons extrait les dépenses généralement faites pour les élèves en difficulté, c'est-à-dire les dépenses d'enseignement et de soutien à l'enseignement qui les concernent. Nous avons ainsi obtenu trois grands blocs de dépenses, lesquelles s'élèvent à un milliard de dollars. Le graphique 1 présente la répartition de cette somme.

GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DES DÉPENSES EN 2002-2003 (totalisant un milliard de dollars)



Coût d'enseignement pour les élèves en difficulté connus, intégrés aux classes ordinaires.	Dépenses relatives aux élèves en difficulté connus (quote-part des dépenses totales).
Coût d'enseignement pour les élèves dans les classes spéciales.	Dépenses au regard des élèves en difficulté.
Soutien à l'enseignement (professionnels, techniciens et préposés).	Dépenses faites principalement, mais non exclusivement, pour les élèves en difficulté.

2.130 Le coût d'enseignement ayant trait aux élèves intégrés dans les classes ordinaires représente la quote-part des élèves en difficulté connus. En ce qui concerne les élèves dans les classes spéciales, ce coût se rapporte entièrement aux élèves en difficulté. Quant aux dépenses reliées au soutien à l'enseignement, elles sont faites principalement, mais non exclusivement, pour les élèves en difficulté connus ou non. Des élèves ordinaires bénéficient aussi des services des professionnels, notamment au regard des mesures générales de prévention.

Des dépenses de un milliard principalement pour les élèves en difficulté.

2.131 Nous sommes donc d'avis que des dépenses d'enseignement et de soutien à l'enseignement, qui totalisent un milliard de dollars, sont effectuées principalement pour les élèves en difficulté.

2.132 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que l'aide additionnelle pour les élèves à risque est répartie en tenant compte de la réalité des commissions scolaires.

2.133 Nous avons recommandé au ministère de décider, de concert avec les commissions scolaires, d'un modèle de reddition de comptes à l'égard des dépenses liées aux élèves en difficulté.

2.134 Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles d'obtenir les données financières nécessaires à la gestion des services relatifs à ces élèves.

Évaluation et reddition de comptes

2.135 Depuis longtemps, le milieu scolaire s'interroge sur les sommes affectées aux élèves en difficulté et les services qui sont offerts à cette clientèle. Pourtant, il y a peu de reddition de comptes à cet égard.

2.136 Des milliards de dollars ont été investis et de multiples actions ont été entreprises depuis plus de 25 ans pour satisfaire les besoins des élèves en difficulté et les intégrer dans les classes ordinaires. Or, peu d'information permet de déterminer si les services offerts répondent de façon satisfaisante aux besoins de ces élèves et s'ils améliorent leur réussite.

2.137 Dès 1992, lors de la mise à jour de la politique en matière d'adaptation scolaire, le ministère prévoyait instaurer des mécanismes d'évaluation. Depuis 2000, dans la politique en vigueur, évaluer la portée des actions apparaît comme une obligation de résultats à laquelle nul ne peut se soustraire.

On n'apprécie guère si les services sont efficaces et de qualité.

2.138 Nous avons constaté que, dans les commissions scolaires et les écoles, on n'apprécie guère si les services aux élèves en difficulté sont efficaces et de qualité. Il y a donc peu d'information concernant ces élèves dans les rapports annuels. Ceux des commissions scolaires peuvent comprendre les orientations, le portrait de la clientèle, les projets en cours et les activités réalisées. Toutefois, on n'y trouve pas de renseignements sur la qualité des services.

2.139 La *Loi sur l'instruction publique* demande pourtant à ces acteurs de rendre compte de la qualité des services à la communauté. Dans un rapport présenté en mars 2004 au comité directeur mixte ministère de l'Éducation-Commissions scolaires sur les plans stratégiques et la reddition de comptes, on note que les écoles se sont peu approprié le concept de reddition de comptes. Toujours d'après ce rapport, les établissements ont élaboré plusieurs manières de communiquer leurs services et leurs activités éducatives et pédagogiques; cependant, certains aspects, comme la qualité et la mesure de l'impact des réalisations, semblent beaucoup moins développés.

Implantation de la politique : les commissions scolaires et les écoles devront conjuguer leurs efforts.

2.140 Le plan d'action en matière d'adaptation scolaire, qui accompagne la politique, présente uniquement des actions qui s'adressent au ministère. Plusieurs d'entre elles sont déjà accomplies : le rapport élèves-maître a été abaissé à l'éducation préscolaire et au premier cycle du primaire; le nombre de ressources professionnelles et de soutien a augmenté; un cadre de référence pour guider les interventions auprès des élèves à risque a été produit. Toutefois, les commissions scolaires et les écoles devront conjuguer leurs efforts pour que l'implantation de la politique de l'adaptation scolaire se réalise.

2.141 Actuellement, un seul des indicateurs de l'enseignement primaire concerne les élèves en difficulté. La reddition de comptes du ministère à cet égard ne permet pas de savoir s'ils réussissent mieux. En effet, celle-ci fait seulement état du taux d'intégration des élèves handicapés dans les classes ordinaires.

2.142 En outre, le dernier rapport annuel de gestion du ministère présente cet indicateur comme le taux d'intégration des élèves en difficulté pour 2002-2003 ; or, dans les faits, ce taux se rapporte uniquement aux élèves handicapés.

2.143 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les commissions scolaires et les écoles effectuent le suivi de l'implantation de la politique de l'adaptation scolaire.**

2.144 **Nous avons recommandé au ministère, aux commissions scolaires et aux écoles de mettre en œuvre, chacun à leur niveau, un processus d'évaluation et de reddition de comptes relatif aux élèves en difficulté.**

2.145 Commentaires du ministère de l'Éducation

« **Commentaire général.** Le ministère accueille avec ouverture les observations et les recommandations formulées, avec le souci d'assurer le plein succès d'une politique novatrice et porteuse à laquelle il adhère avec conviction.

« Cette politique (*Une école adaptée à tous ses élèves*, 2000) propose une vision large et intégrative. Elle vise l'ensemble des façons de faire de l'école et de ses intervenants, de même que la capacité de l'école d'assumer efficacement les défis de la diversité des situations et des besoins. Cette politique s'inscrit parmi les meilleures pratiques connues sur la scène internationale.

« **Description des élèves en difficulté.** Adoptée en 2000, la politique ministérielle a exigé des évolutions conceptuelles qui ne se sont pas toujours traduites en définitions parfaitement claires. Le ministère le reconnaît et est déjà à l'œuvre pour clarifier ses documents à cet égard. Le concept d' « élève à risque » est celui qui requiert le plus de précisions. Il a été introduit pour inciter les intervenants à prêter attention aux élèves dès les premières manifestations des difficultés. Les élèves à risque ne sont pas une catégorie d'élèves, ils ne sont pas tous des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage au sens de la *Loi sur l'instruction publique* et n'ont donc pas tous besoin d'un plan d'intervention.

« **Collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux.** Le ministère partage le souci du Vérificateur général que l'entente donne lieu à des plans concrets et, avec ses partenaires, il entend consacrer beaucoup d'énergie à cette fin. Il tient par ailleurs à rappeler que l'entente est en vigueur depuis moins d'un an.

« **Intégration dans les classes ordinaires.** Le taux d'intégration à la classe ordinaire fait partie des indicateurs nationaux et de la planification stratégique du ministère. La loi prévoit que les premières planifications stratégiques des commissions scolaires doivent être adoptées au cours de l'année 2003-2004. Les pratiques de reddition de comptes suivront normalement.

« **Financement.** Le financement des EHDAA [élève handicapé ou élève en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage] vise à refléter la réalité des commissions scolaires. De plus, le ministère estime que le processus de consultation annuelle des commissions scolaires lui permet d'assurer un haut niveau d'équité dans la répartition des ressources.

« **Évaluation et reddition de comptes.** Le ministère a convenu, avec ses partenaires du réseau, de la pertinence de se pencher sur la question des services aux EHDAA. L'issue de ces travaux sera utile pour que les partenaires conviennent d'un modèle permettant de rendre compte des dépenses liées à ces élèves.

« Le ministère a fait de l'évaluation et du suivi de l'application de sa politique un élément majeur de son plan d'action. L'évaluation est actuellement en cours de réalisation. Le ministère disposera d'un premier rapport en juin 2004. Le rapport final est prévu pour 2007.

« Les indicateurs utilisés pour l'évaluation, de même que les outils permettant d'effectuer les collectes d'information, seront mis à la disposition des commissions scolaires et des écoles afin qu'elles puissent s'en servir pour effectuer leur propre évaluation. Le ministère estime que ces indicateurs aideront le milieu scolaire à développer une culture de l'évaluation en adaptation scolaire. »

2.146 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) partage également la préoccupation que l'entente donne lieu à des plans concrets. Le MSSS considère que les moyens déployés, tels que les mécanismes régionaux et locaux mis en place, favoriseront une réponse adaptée, individualisée aux besoins des jeunes en difficulté ou handicapés.

« L'esprit de cette entente repose sur le partenariat, la responsabilisation de chacun et la mise en commun des ressources et des expertises pour qu'aucun jeune ne se retrouve entre deux chaises. »

2.147 Résumé des commentaires de la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) et de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec (ADIGECS)

Commentaire général. La FCSQ fait la remarque suivante : « L'aide aux élèves en difficulté est un dossier fort complexe qui fait appel à une multitude d'intervenants et le rapport du Vérificateur général le démontre. »

Description des élèves en difficulté. L'ADIGECS est d'avis que « quelques précisions sur la clientèle à risque seraient souhaitables ». Pour sa part, la FCSQ souligne « la nécessité de modifier la convention collective pour qu'elle corresponde aux définitions ministérielles ».

Dépistage précoce et intervention rapide. La FCSQ et l'ADIGECS sont d'accord avec le Vérificateur général à propos des recommandations formulées. La FCSQ ajoute : « Nous reconnaissons l'importance de documenter les actions prises par les enseignants et les autres professionnels tout en étant d'avis qu'il est nécessaire de créer un équilibre entre ces tâches de consignation et celles d'intervention, compte tenu des ressources disponibles. »

Plan d'intervention. L'ADIGECS et la FCSQ abondent dans le sens du Vérificateur général en ce qui a trait à la recommandation énoncée. L'ADIGECS précise ce qui suit : « Il est envisageable que les commissions scolaires puissent exercer un plus grand contrôle de la qualité des plans d'intervention. »

Collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux. L'ADIGECS accueille favorablement la recommandation.

Modalités d'intervention. La FCSQ et l'ADIGECS partagent les constats faits à ce chapitre. L'ADIGECS rappelle que « la notion de soutien à l'enseignant ne se réfère pas uniquement à l'ajout de ressources. Une formation sur la différenciation de l'enseignement, le support de l'équipe-cycle sont à ce titre deux exemples qui ne nécessitent pas d'ajout de ressources. »

Formation des enseignants. À ce sujet, la FCSQ évoque « la responsabilité qui incombe au personnel enseignant en matière de perfectionnement et de formation continue puisqu'il s'agit d'une responsabilité partagée ».

Financement. La FCSQ « considère que la répartition des allocations versées aux commissions scolaires est relativement équitable ». Tout comme l'ADIGECS, elle ajoute toutefois ne pas être d'accord à propos des taux de normalisation actuellement utilisés.

En ce qui a trait aux données financières nécessaires à la gestion des services aux élèves en difficulté, la FCSQ rappelle que « la *Loi sur l'instruction publique* permet déjà aux commissions scolaires d'obtenir ces renseignements. Mais une fois obtenus, encore faut-il les traiter. C'est ici une question d'équilibre au plan des tâches à exercer en fonction des ressources disponibles. »

2.148 Résumé des commentaires de la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement (FQDE), de l'Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE) et de l'Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES)

Commentaires généraux. L'AQPDE fait état de ce qui suit : « C'est avec intérêt, mais sans surprise, que nous avons pris connaissance du rapport. Les faits rapportés rejoignent nos constatations et sont conformes à la réalité que nous avons été à même d'observer. » Pour sa part, la FQDE précise ceci : « Nous sommes entièrement d'accord que certains des constats font preuve d'un besoin criant d'action. »

Description des élèves en difficulté. L'AQPDE constate que « la définition d'"élève à risque" n'a jamais fait l'objet d'entente ou de consensus, de sorte que toutes les interprétations étaient et sont toujours possibles ».

Dépistage précoce et intervention rapide. L'AQPDE émet le commentaire suivant : « La réussite souhaitée passe par un changement de mentalités, d'attitudes, par du perfectionnement et par une responsabilisation mieux définie. Il faudrait s'assurer d'une reddition de comptes de la part des enseignants puisqu'ils sont les premiers intervenants. » La FQDE ajoute que « les recommandations doivent se réaliser à travers un assouplissement des conventions collectives ».

Plan d'intervention. La FQDE souligne que « le rôle de la commission scolaire est de s'assurer que les étapes à suivre dans un plan (consignation par écrit, communications avec les parents) sont exécutées ». En ce qui concerne l'AMDES, elle fait la remarque qui suit : « Nous ne voulons pas nier le constat que fait le Vérificateur général au sujet des plans d'intervention. Nous tenons tout de même à sensibiliser celui-ci à la charge de travail

exigée pour la mise en place des plans. Nous reconnaissons que la partie échéancier et celle de l'évaluation des plans pourraient être suivies plus assidûment. » Elle conclut que du travail reste à faire sur les plans tant de l'identification des élèves, de l'organisation et de l'évaluation des services que de l'appropriation de la politique de l'adaptation. En effet, selon elle, cette politique reste peu connue.

Collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux. L'AMDES souhaite qu'une solution au chevauchement de services touchant l'enfant et la famille soit trouvée. L'AQPDE spécifie qu'« il n'y a pratiquement pas eu de démarches d'information et d'appropriation dans le milieu » depuis la sortie de l'entente.

Intégration dans les classes ordinaires. À ce sujet, l'AQPDE apporte l'explication suivante : « Nous devons nous demander quel est le niveau réel de connaissance ou de méconnaissance de la politique ministérielle d'intégration des élèves en difficulté. Entre la diffusion par le ministère d'une politique et son application dans les écoles du Québec, il y a tout un monde et, même si les gens connaissent son existence, ça ne veut pas dire qu'ils la comprennent bien, qu'ils y adhèrent et surtout qu'ils l'appliquent. »

Modalités d'intervention. L'AMDES précise ce qui suit : « L'application des conventions collectives fait en sorte que nous observons une mobilité persistante dans la plupart des milieux. On ne peut pas toujours mettre les enseignants les plus susceptibles de répondre le mieux possible aux besoins des élèves en difficulté. » De son côté, la FQDE ajoute : « Une marge de manœuvre doit être accordée aux établissements, soutenue par des conventions collectives plus souples. »

Formation des enseignants. L'AMDES énonce ceci : « À notre connaissance, de nombreuses formations de qualité sont offertes aux enseignants et ne sont pas toujours très fréquentées par ceux-ci. »

Financement. La fédération et les associations sont d'avis qu'il n'y a pas suffisamment de transparence dans les budgets alloués aux commissions scolaires, entre autres dans ceux relatifs à l'aide aux élèves en difficulté. Tout comme l'AMDES, la FQDE note que certaines commissions scolaires « limitent de façon arbitraire les fonds disponibles pour les fins d'organisation des services ». L'AMDES ajoute : « Nous sommes d'accord pour que l'école rende compte de l'utilisation des budgets attribués à l'aide aux élèves en difficulté. »

Évaluation et reddition de comptes. À ce sujet, l'AQPDE fait ce commentaire : « Il nous apparaît impératif que chacun des intervenants connaisse bien le rôle qui lui est dévolu et qu'il le remplisse. Conséquemment, de la formation doit être mise en place afin de faciliter la compréhension de chacun et des actions de concertation doivent être encouragées pour que tous les intervenants concernés travaillent efficacement à l'atteinte des objectifs. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

Nos critères d'évaluation sont fondés sur des principes reconnus de saine gestion, dont ceux énoncés par le ministère de l'Éducation du Québec dans la politique de l'adaptation scolaire, *Une école adaptée à tous ses élèves*. Les critères reposent aussi sur la *Loi sur l'instruction publique*, qui encadre l'action du ministère. Ils émanent enfin des guides et des normes des ministères de l'Éducation du Québec et de l'Ontario ainsi que des publications du Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que les commissions scolaires et les établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire font de la prévention une priorité et qu'ils interviennent rapidement pour répondre aux besoins des élèves en difficulté.

Critères

- Les élèves qui sont les plus susceptibles d'éprouver des difficultés font l'objet d'un repérage précoce et d'une intervention rapide.
- Le dépistage se fait tout au long du parcours scolaire.
- Des ententes favorisent la collaboration des partenaires de l'école.
- Les commissions scolaires et les écoles mettent en œuvre des mesures préventives conçues, entre autres, pour les enseignants, les élèves et les parents. Elles prévoient notamment des interventions auprès des parents pour les soutenir dans leurs actions auprès de leur enfant.

Objectif

S'assurer que les services particuliers offerts aux élèves en difficulté satisfont à leurs besoins.

Critères

- Les services sont accessibles.
- L'évaluation individuelle des besoins et des capacités de l'élève détermine les services à lui donner et permet d'établir le plan d'intervention.
- Le plan est élaboré conjointement par toutes les personnes concernées (élève, parents, directeur de l'école, personnel enseignant, personnel non enseignant, responsable du service de garde, etc.).
- Le plan détaille les services dont l'élève a besoin. Il précise :
  - son profil, ses points forts et ses besoins ;
  - les attentes d'apprentissage modifiées par rapport au programme d'études et les objectifs visés à cet égard ;
  - les stratégies pédagogiques et les adaptations envisagées : matériel didactique particulier, partenariat entre élèves, tutorat, etc. ;
  - les ressources humaines (nature, début et fréquence du ou des services) et l'équipement personnalisé requis.
- Les progrès de l'élève font l'objet d'un suivi et d'une évaluation continue de façon que des correctifs soient apportés lorsque les interventions ne donnent pas les résultats escomptés. L'évaluation est transmise aux parents.
- Le personnel enseignant et le personnel non enseignant bénéficient d'une formation continue qui leur permet de mettre sur pied les services qu'ils assurent et de les adapter aux besoins et aux capacités des élèves en difficulté.
- L'intégration dans les classes ou groupes ordinaires est privilégiée, mais elle ne porte pas atteinte de façon importante aux droits des autres élèves.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les sommes disponibles permettent de financer les services à offrir aux élèves en difficulté.

Critères

- Les allocations réparties par le ministère et versées aux écoles par les commissions scolaires tiennent compte des besoins de ces élèves.
- Les écoles affectent les ressources en considérant leurs besoins.

Objectif

Vérifier que les structures organisationnelles actuelles favorisent la saine gestion des services aux élèves en difficulté.

Critères

- Les rôles et responsabilités du ministère, des commissions scolaires, des écoles (directeur, personnel enseignant, personnel non enseignant), des parents et des élèves sont clairement définis et divulgués.
- Le ministère et les commissions scolaires font connaître leurs orientations et leurs priorités : ils communiquent aux écoles des objectifs et des indicateurs précis et mesurables qui serviront à évaluer la performance de ces dernières.
- Les commissions scolaires adoptent une politique relative à l'organisation des services aux élèves en difficulté. Cette politique traite des modalités d'évaluation des élèves, de celles concernant leur intégration dans les classes ou groupes ordinaires, de la façon de les regrouper dans les écoles, classes ou groupes spécialisés et enfin des modalités d'élaboration et d'évaluation des plans d'intervention.
- La reddition de comptes permet d'évaluer la performance du ministère, des commissions scolaires et des écoles, de déterminer le degré d'atteinte des objectifs et de mettre en place les correctifs qui s'imposent, le cas échéant.
- Les commissions scolaires et les écoles évaluent la suffisance et la qualité des services offerts aux élèves en difficulté.
- Le ministère évalue l'application de la politique de l'adaptation scolaire.