



PROTECTEUR  
DU CITOYEN

Écoute • Rigueur • Respect

# RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN



## L'ÉLÈVE AVANT TOUT

Pour des services éducatifs adaptés  
aux besoins des élèves en difficulté  
d'adaptation ou d'apprentissage

**La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes :**

**Responsables de la collecte des données et des analyses**

- Aydeé Montaña Rodríguez, déléguée-conseillère – Direction des enquêtes et des mandats spéciaux (DEMS)
- Marc Rioux, délégué-conseiller – DEMS

**Coordination et direction**

- Marie-Claude Ladouceur, directrice des enquêtes – DEMS
- Hélène Vallières, vice-protectrice – Vice protectorat Affaires institutionnelles et prévention (VPAIP)

**Collaborations**

- Valérie Côté, déléguée – Direction des enquêtes en administration publique – Québec (DEAP – Québec)
- Laurence Mosseray, directrice des enquêtes – DEAP – Québec

**Appel à témoignages, analyses et soutien**

- Caroline Bouchard, bibliothécaire – Direction des technologies de l'information et de la gestion des données (DTIGD)
- Amélie Cousineau, étudiante – VPAIP
- Maude Gervais, agente de recherche – DEMS
- Mohamed Jeddy, conseiller expert – Direction du soutien à la gouvernance (DSG)
- Nathalie Laquerre, pilote du Système d'aide à la gestion des enquêtes – DTIGD
- Caroline Moulin, conseillère juridique – Direction des affaires juridiques (DAJ)

**Rédaction et mise en page**

- Carole-Anne Huot, responsable des relations avec les médias et conseillère en communication – Direction des communications (DCOM)
- Elizabeth Paré, rédactrice et conseillère en communication – DCOM
- Francine Plante, secrétaire principale – VPAIP

Le présent document est disponible en version électronique sur notre site Web ([protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca)), section **Enquêtes**, rubrique **Enquêtes spéciales**.

**Dépôt légal**

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022.

ISBN : 978-2-550-91905-6 (PDF)

978-2-550-91904-9 (imprimé)

**© Protecteur du citoyen, 2022.**

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.



**PROTECTEUR  
DU CITOYEN**

Écoute • Rigueur • Respect

# **RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN**

## **L'ÉLÈVE AVANT TOUT**

**Pour des services éducatifs adaptés  
aux besoins des élèves en difficulté  
d'adaptation ou d'apprentissage**

# LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, de signalements ou de divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>9</b>
<b>1 L'ENQUÊTE</b> .....	<b>11</b>
1.1 Déroulement et méthodologie de l'enquête .....	12
1.2 Portée de l'enquête .....	13
<b>2 L'OFFRE DE SERVICES AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ D'ADAPTATION OU D'APPRENTISSAGE</b> .....	<b>14</b>
2.1 La pierre angulaire de l'offre de services : les besoins de l'élève .....	15
2.2 Le droit aux services éducatifs complémentaires .....	15
2.2.1 Des services incontournables pour l'intégration des élèves DAA .....	15
2.2.2 L'intégration : un moyen au service de la réussite éducative .....	16
2.3 Le défi des ressources humaines limitées .....	17
2.3.1 Attente et bris de services : la difficulté de répondre aux besoins en temps opportun .....	19
2.3.2 Quand la main-d'œuvre manque, les services font défaut .....	21
2.4 Le recours au privé .....	23
2.4.1 Le privé : la fausse solution à un vrai problème .....	23
2.4.2 Les recommandations du privé : loin de la réalité des écoles .....	24
<b>3 L'ORGANISATION DES SERVICES OFFERTS AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ D'ADAPTATION OU D'APPRENTISSAGE</b> .....	<b>26</b>
3.1 Travailler ensemble pour l'élève .....	27
3.1.1 Le plan d'intervention : une démarche collaborative .....	28
3.1.2 La réponse à l'intervention : un modèle et ses multiples déclinaisons .....	32
3.2 Le rôle central des enseignantes en matière de services aux élèves DAA .....	34
3.2.1 En première ligne : les enseignantes .....	34
3.2.2 L'importance de la formation continue .....	34
3.3 L'accompagnement des familles : le rôle des organismes communautaires .....	36
<b>4 LE FINANCEMENT DES SERVICES ÉDUCATIFS COMPLÉMENTAIRES</b> .....	<b>37</b>
4.1 Des services financés selon les besoins des élèves ? .....	38
4.2 Les modalités de financement des services .....	39
4.3 Certains enjeux du financement catégoriel .....	41

4.3.1	Les répercussions de l'approche catégorielle et de la reddition de comptes des organismes scolaires .....	41
4.3.2	Les ressources professionnelles accaparées par des tâches administratives .....	43
4.4	Les enjeux des mesures destinées à un transfert vers le budget des écoles .....	45
4.4.1	Les répercussions de l'imprévisibilité sur l'embauche du personnel des services éducatifs complémentaires .....	46
<b>5</b>	<b>LES DISPARITÉS DANS L'OFFRE ET DANS L'ACCÈS AUX SERVICES ÉDUCATIFS COMPLÉMENTAIRES .....</b>	<b>48</b>
5.1	Un seuil minimal de services pour améliorer l'accès.....	49
5.1.1	Des disparités selon les régions.....	49
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>52</b>
	Annexe 1 – Famille de mesures 15300 : mesures et transférabilité .....	54
	Annexe 2 – Liste des recommandations .....	56

## Sommaire

Au Québec, la *Loi sur l'instruction publique* garantit à chaque élève le droit de recevoir gratuitement des services d'enseignement et des services éducatifs complémentaires. Ces derniers comprennent, entre autres, des services qui sont offerts aux élèves dont les difficultés ne leur permettent pas de progresser de façon satisfaisante uniquement avec l'enseignement universel prodigué par l'enseignant ou l'enseignante.

Parce qu'ils favorisent leur réussite éducative, les services éducatifs complémentaires – notamment ceux d'orthopédagogie, de psychoéducation, d'orthophonie, d'éducation spécialisée et de psychologie – permettent « d'intégrer » les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage (DAA) en classe ordinaire, tel que le privilégie la *Politique de l'adaptation scolaire* du ministère de l'Éducation du Québec (MÉQ).

Mis au fait de la difficulté d'accéder à ces services pour certains élèves DAA fréquentant les écoles primaires publiques du Québec, le Protecteur du citoyen a décidé de mener une enquête spéciale sur la question.

Le succès des services éducatifs complémentaires repose en large part sur la capacité du réseau scolaire à offrir ces services en fonction des besoins de chaque élève et à les rendre accessibles en temps opportun. Pour mieux évaluer ces éléments, le Protecteur du citoyen a dirigé son analyse sur l'offre, l'organisation et le financement des services.

Le MÉQ reconnaît que les services éducatifs complémentaires doivent être établis en fonction des besoins reconnus des élèves qui les requièrent, et non en fonction d'un diagnostic ou d'une « catégorie » de difficulté. Les besoins devraient donc constituer la pierre angulaire de l'offre de services éducatifs complémentaires, en fonction de laquelle seraient déterminées les sommes allouées par le MÉQ en vue d'embaucher et d'organiser les ressources humaines nécessaires pour dispenser les services requis.

L'un des constats de l'enquête est que les organismes scolaires (c.-à-d. les centres de services scolaires et les commissions scolaires) ne disposent pas du personnel requis pour répondre aux besoins de tous les élèves. Ils doivent alors réaliser des choix qui peuvent compromettre l'accessibilité aux services appropriés au moment opportun. Bien que cette situation soit lourde de conséquences pour certains élèves, le MÉQ n'a pas de portrait clair des vacances de poste en services éducatifs complémentaires, tant parmi le personnel de soutien que le personnel professionnel. Le Protecteur du citoyen estime impératif de mettre en œuvre des moyens de favoriser le recrutement et l'intégration du personnel des services éducatifs complémentaires ainsi que d'effectuer un meilleur suivi des vacances de poste.

Il ressort par ailleurs de l'enquête que l'offre de services éducatifs complémentaires est limitée par le financement disponible. Cette situation préoccupe grandement le Protecteur du citoyen, puisque si les services sont offerts « selon ce qui est possible » plutôt que « selon ce qui est nécessaire », c'est que certains élèves ne font pas les progrès qu'ils pourraient faire alors qu'ils attendent leur tour.

Le MÉQ soutient que la réussite éducative de l'élève est au cœur de la mission de l'école québécoise, et que c'est de façon concertée que le personnel professionnel, le personnel enseignant, la direction d'école et la famille doivent y travailler. L'enquête révèle pourtant que les conditions pour travailler en équipe et favoriser l'accompagnement ne sont pas toujours réunies, si bien qu'une réelle collaboration entre les membres de l'équipe-école relève plus souvent de l'idéal à atteindre que de la réalité. Il importe alors que le MÉQ encourage les pratiques collaboratives afin d'améliorer la réponse aux besoins des élèves DAA, et qu'il établisse des orientations pour faciliter le travail multidisciplinaire au sein des établissements scolaires.

De même, le MÉQ compte sur la formation continue pour favoriser le développement des compétences du personnel enseignant relativement aux besoins des élèves DAA, mais l'offre de formation en ce sens gagnerait à être bonifiée. Le Protecteur du citoyen enjoint le MÉQ de développer la formation continue portant sur les besoins de ces élèves afin d'outiller le personnel enseignant, qui pourra alors mieux jouer son rôle de première ligne, notamment en décelant rapidement les problématiques chez ses élèves et en demandant sans attendre les évaluations qui s'imposent.

Qui plus est, le mode de financement actuellement en place fait en sorte qu'une partie du financement des services éducatifs complémentaires est « catégoriel ». En effet, des sommes supplémentaires sont accordées aux écoles ou aux organismes scolaires pour certaines catégories d'élèves. C'est le cas des élèves reconnus handicapés ou avec des troubles graves de comportement aux fins de financement, qui se voient attribuer un code de difficulté.

Le processus « d'assurance qualité » imposé par le MÉQ pour justifier l'utilisation des sommes ainsi versées repose notamment sur les épaules du personnel professionnel. Celui-ci passe ainsi un nombre important d'heures à rendre des comptes plutôt qu'à évaluer les besoins des élèves ou à leur prodiguer les services dont ils ont besoin.

Le Protecteur du citoyen voit dans cet état de fait un manque d'arrimage entre les besoins réels et les ressources pour y répondre, ainsi qu'un risque important de non-respect des droits des élèves aux services éducatifs complémentaires qui leur sont nécessaires. Par conséquent, il est d'avis que le mode de financement de ces services doit être revu, recentré sur les besoins des élèves, et débarrassé des disparités de services qu'il entretient.

Seule une réelle collaboration entre les différents acteurs du milieu scolaire permettra de trouver des solutions innovantes, fondées sur des données probantes, aux difficultés d'accès aux services éducatifs complémentaires dans le contexte actuel. Le Protecteur du citoyen est toutefois d'avis que l'approche catégorielle doit être délaissée au profit d'une démarche qui vise avant tout une réponse adéquate aux besoins observés. L'établissement et le financement d'un seuil minimal de services, dont les critères permettraient une flexibilité au regard de la population d'élèves desservie et de ses besoins, constitueraient certainement un pas dans la bonne direction.



## Introduction

- 1 Au Québec, la *Loi sur l'instruction publique* (LIP) garantit à chaque élève le droit de recevoir gratuitement des services d'enseignement et des services éducatifs complémentaires.<sup>1</sup>
- 2 Les services éducatifs complémentaires comprennent entre autres des programmes de soutien et d'aide à l'élève<sup>2</sup>, notamment les services d'orthopédagogie, de psychologie, d'orthophonie, de psychoéducation et d'éducation spécialisée. Ces services permettent de favoriser la réussite éducative de tous les élèves, notamment des élèves à besoins particuliers. Il peut s'agir, par exemple, d'élèves ayant des troubles de langage, de comportement, des difficultés de lecture ou d'écriture. Aux fins du présent rapport, l'expression « services éducatifs complémentaires » sera principalement utilisée pour faire référence aux services offerts aux élèves ayant des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage (DAA).
- 3 L'adaptation des services éducatifs aux élèves DAA permet notamment aux élèves qui en bénéficient de fréquenter leur école de quartier, c'est-à-dire d'y être « intégrés ». L'intégration en classe ordinaire constitue, de l'avis du ministère de l'Éducation du Québec (MÉQ), le mode de scolarisation à privilégier pour les élèves ayant des besoins particuliers.
- 4 En 2019-2020, les élèves handicapés et en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA) qui bénéficiaient de services éducatifs complémentaires représentaient 18,2 % de tous les enfants scolarisés au niveau primaire dans le réseau public québécois. Parmi eux, 24,3 % étaient considérés handicapés (H), et 75,7 % étaient en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (DAA). Le taux global d'intégration des élèves DAA pour l'année 2019-2020 était de 93,7 %. C'est principalement à l'accessibilité aux services éducatifs complémentaires que s'est attardée l'enquête du Protecteur du citoyen dont émane le présent rapport.
- 5 Le terme « adaptation scolaire » implique que les services doivent être adaptés en fonction d'une analyse des besoins de chaque élève, et ce, de façon à répondre aux besoins de chacun des élèves, en temps opportun. Ainsi, les besoins des élèves doivent constituer la pierre angulaire de l'offre de services éducatifs complémentaires, et de là, les ressources humaines requises pour dispenser les services nécessaires doivent être organisées et rendues disponibles par les écoles et les organismes scolaires (centres de services scolaires et commissions scolaires).
- 6 Le financement accordé par le MÉQ aux écoles et aux organismes scolaires limite l'offre de services qui pourront être fournis aux élèves ayant des besoins particuliers. En d'autres mots, on offre les services qu'on peut avec le financement disponible, plutôt que de déterminer les sommes allouées en fonction des besoins observés. Le Protecteur du citoyen voit dans ce manque d'arrimage entre les besoins réels et les ressources pour y répondre un risque important de non-respect des droits des élèves aux services éducatifs qui leur sont nécessaires.
- 7 Le Protecteur du citoyen est d'avis que la collaboration et l'innovation doivent être au cœur de la recherche de solutions pour favoriser l'accessibilité aux services éducatifs complémentaires. Le personnel professionnel, le personnel enseignant, la direction d'école et la famille doivent travailler de concert pour la réussite éducative de chaque élève. Dans la planification des services, les acteurs

1 *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ c I-13.3, art. 3.

2 *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, I-13.3, r. 8, arts. 3, 4 et 5.

du milieu scolaire devraient converger vers l'objectif d'établir une offre de services qui réponde aux besoins des élèves. Toutefois, dans le contexte actuel, ce n'est pas toujours évident.

- 8 Dans le présent rapport, le Protecteur du citoyen présente son analyse de certains enjeux propres au financement et à l'organisation des services éducatifs en adaptation scolaire offerts aux élèves DAA dans les classes ordinaires des écoles primaires publiques du Québec. Les analyses et les conclusions qu'il contient se veulent complémentaires à celles d'autres études sur le sujet publiées par divers organismes, notamment celles du Conseil supérieur de l'éducation et de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

*La diversité que les élèves apportent à l'école doit être célébrée et non tolérée à contrecœur.*

A. Wayne MacKay  
Professeur émérite – Schulich School of Law de l'Université Dalhousie



1

# L'ENQUÊTE

## 1.1 Déroulement et méthodologie de l'enquête

- 9 Au printemps 2018, le Protecteur du citoyen a constaté des problèmes récurrents rapportés dans les plaintes et les signalements reçus de parents et de membres du personnel professionnel concernant les services offerts aux élèves HDAA, notamment le manque de services éducatifs complémentaires, de longs délais d'accès et des bris de service, ainsi que les coûts associés au recours à des services privés.
- 10 En avril 2018, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) a publié une étude systémique intitulée *Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois*. Au terme d'échanges avec la CDPDJ sur la problématique couverte par son étude, le Protecteur du citoyen a pu déterminer de quelle manière ses interventions préalables sur les services éducatifs complémentaires<sup>3</sup> et son enquête pouvaient s'inscrire en complémentarité de l'étude de la CDPDJ.
- 11 Au printemps 2019, des entrevues exploratoires ont été réalisées auprès de membres du personnel professionnel des services éducatifs complémentaires et d'un ex-commissaire scolaire.
- 12 À la suite de ces démarches, le Protecteur du citoyen a décidé d'ouvrir, en octobre 2019, une enquête spéciale portant sur les services offerts aux élèves DAA dans les classes ordinaires des écoles primaires publiques du Québec.
- 13 À l'automne 2019, 827 membres du personnel professionnel des services éducatifs complémentaires ont répondu à un appel à témoignages qui a pris la forme d'un questionnaire en ligne. L'objectif était de documenter, entre autres, les conditions dans lesquelles sont dispensés les services éducatifs complémentaires; les difficultés et les défis du personnel professionnel; les pratiques courantes ainsi que les pratiques innovantes développées « sur le terrain » pour tenter de surmonter les écueils.

*Dans le présent rapport, certains témoignages reçus du personnel professionnel des services éducatifs complémentaires sont présentés dans des encadrés orange.*

- 14 Cet appel à témoignages a aussi permis de cibler les organismes scolaires qui formeraient l'échantillon permettant d'approfondir la collecte d'information. Les 23 organismes scolaires retenus (21 centres de services scolaires et 2 commissions scolaires) se retrouvent dans ces 5 régions administratives : Capitale-Nationale, Centre-du-Québec, Mauricie, Montérégie et Montréal. Le terme « organismes scolaires » sera utilisé tout au long du présent rapport pour faire référence tant aux 60 centres de services scolaires francophones qu'aux 9 commissions scolaires anglophones à statut régulier.
- 15 En février 2020, une collecte d'information et des entrevues ont été réalisées auprès de la Direction générale des services de soutien aux élèves, de la Direction générale du financement et de la Direction des indicateurs et des statistiques du MÉQ.
- 16 À l'automne 2020, 830 parents d'élèves DAA des régions ciblées par l'enquête ont participé à un appel

<sup>3</sup> Le Protecteur du citoyen avait produit auparavant deux rapports spéciaux sur les services offerts aux élèves en situation de handicap, notamment les élèves ayant un trouble du spectre de l'autisme : *Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur les services gouvernementaux destinés aux enfants présentant un trouble envahissant du développement* (2009) et *Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur les services aux jeunes et aux adultes présentant un trouble envahissant du développement : de l'engagement gouvernemental à la réalité* (2012).

à témoignages, qui a pris la forme d'un questionnaire en ligne, afin de documenter leur expérience à l'égard des services éducatifs complémentaires reçus pendant le parcours scolaire de leur enfant, des difficultés rencontrées par les élèves et leurs parents durant ce parcours, ainsi que de la collaboration entre les parents, l'élève, le personnel enseignant, le personnel des services éducatifs complémentaires et la direction d'école.

*Dans le présent rapport, certains témoignages reçus des parents d'élèves DAA sont présentés dans des encadrés turquoise.*

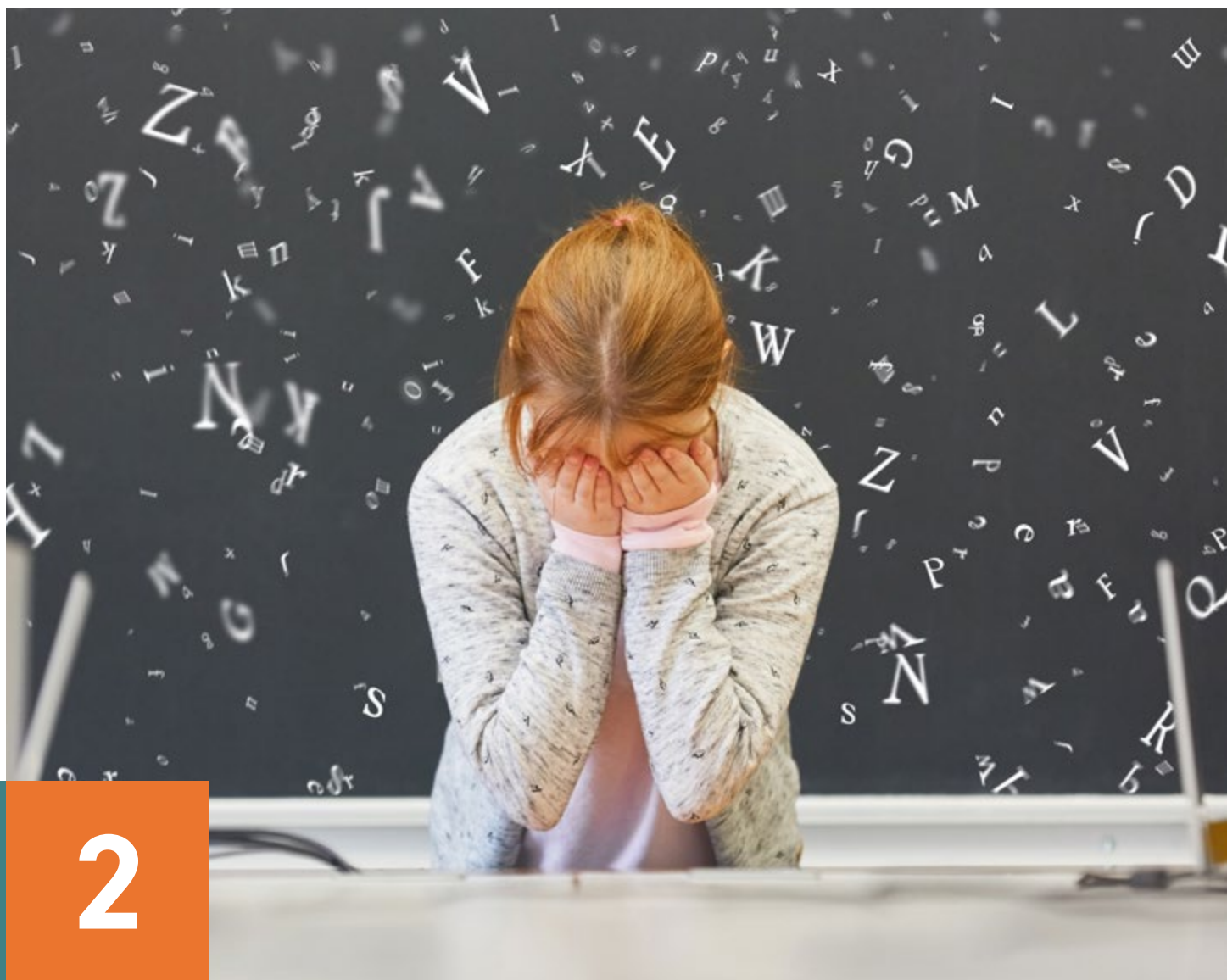
- 17 À la même période, des invitations ont été envoyées aux personnes représentant différentes directions générales des organismes scolaires ciblés afin de solliciter leur collaboration. Parmi les 23 organismes scolaires échantillonnés, 20 ont accepté de participer à des entrevues de fond, réalisées en novembre et décembre 2020. Ces entrevues visaient à documenter, selon l'expérience des gestionnaires et administrateurs responsables des services éducatifs complémentaires, l'organisation et le financement de ces services.

## 1.2 Portée de l'enquête

- 18 L'enquête porte sur les services éducatifs complémentaires offerts en classe ordinaire et relevant d'organismes scolaires à statut régulier. Elle ne documente pas la situation des deux commissions scolaires à statut particulier (CS Crie et CS Kativik) ni celle du centre de services scolaires à statut particulier (CSS du Littoral), dont les contextes différents requerraient une analyse distincte. À noter que la présente analyse couvre l'offre de services en contexte sanitaire normal, soit celui d'avant la pandémie de COVID-19.
- 19 Par ailleurs, au fil de l'enquête, il est apparu que le financement et l'organisation des services étaient si intimement liés que l'analyse de l'un et de l'autre ne pouvait s'effectuer en vase clos.
- 20 Une analyse globale prenant en considération ces deux facettes de l'offre de services a donc été privilégiée par le Protecteur du citoyen. Cette façon de faire vise à fournir une meilleure vue d'ensemble de la situation, à mieux replacer les problématiques en contexte et à affiner la compréhension des répercussions des décisions concernant le financement des services offerts aux élèves HDAA sur l'organisation de ces services.
- 21 Enfin, soulignons que les analyses et conclusions contenues dans le présent rapport se veulent complémentaires à celles d'autres études sur le sujet publiées par divers organismes, notamment celles du Conseil supérieur de l'éducation (CSÉ)<sup>4</sup> et de la CDPDJ<sup>5</sup>.
- 22 Le présent rapport contient 11 recommandations à l'intention du MÉQ. Rappelons que le Protecteur du citoyen n'a pas compétence sur les organismes scolaires.

4 [Les élèves en difficulté de comportement à l'école primaire : comprendre, prévenir, intervenir](#), février 2001; [Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2014-2016](#), septembre 2016; [Pour une école riche de tous ses élèves : s'adapter à la diversité des élèves, de la maternelle à la 5e année du secondaire](#), octobre 2017; [Étude de cas : Des écoles inspirantes qui s'adaptent à la diversité des élèves](#), décembre 2017; [Le bien-être de l'enfant à l'école : faisons nos devoirs](#), juin 2020.

5 [L'inclusion en classe ordinaire des élèves présentant une déficience intellectuelle](#), décembre 2007; [Situation des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage dans les écoles québécoises : Pour éviter un retour en arrière, une école inclusive s'impose](#), octobre 2008; [Mémoire sur le document de consultation intitulé « Pour une politique de la réussite scolaire »](#), novembre 2016; [Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois : une étude systématique](#), avril 2018.



2

## L'OFFRE DE SERVICES AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ D'ADAPTATION OU D'APPRENTISSAGE



## 2.1 La pierre angulaire de l'offre de services : les besoins de l'élève

23 Le MÉQ l'affirme sans équivoque : l'adaptation des services éducatifs doit être réalisée dans les écoles et elle doit être conçue et organisée pour répondre d'abord et avant tout aux besoins des élèves.

« La mise en place de mesures préventives ou de services éducatifs adaptés ne devrait pas être établie sur la base de l'appartenance à une catégorie de difficulté ni à partir des modalités de financement utilisées par le Ministère, mais bien selon cette évaluation des besoins et des capacités de chaque élève. L'organisation des services doit se faire dans ce contexte, que l'élève rencontre des difficultés ponctuelles, plus significatives ou permanentes, qu'il soit considéré à risque, en difficulté ou handicapé. »<sup>6</sup>

24 Le Protecteur du citoyen a cependant constaté au fil de son enquête un écart significatif entre la position du MÉQ et la réalité du travail du personnel scolaire chargé d'offrir ces services.

## 2.2 Le droit aux services éducatifs complémentaires

25 Tout comme elle prévoit l'accès universel aux services d'enseignement, la LIP garantit l'accès aux services éducatifs complémentaires que requiert la situation de l'élève. Il peut s'agir, par exemple, de services d'orthopédagogie, d'orthophonie, de psychologie, d'éducation spécialisée ou de psychoéducation.

26 Selon la LIP, les modalités de mise en œuvre des services éducatifs doivent être adaptées aux besoins de l'élève DAA au terme d'une évaluation de ses besoins et de ses capacités, réalisée par l'organisme scolaire<sup>7</sup>.

27 Ainsi, en ce qui concerne l'organisation des services, les organismes scolaires sont responsables de l'analyse des besoins des élèves, mais aussi de la réponse à ces besoins. Le rôle du MÉQ en matière de services éducatifs complémentaires est de soutenir et d'accompagner les organismes scolaires et de donner des orientations.

### 2.2.1 Des services incontournables pour l'intégration des élèves DAA

28 Si la réussite éducative demeure le principal objectif à l'atteinte duquel l'adaptation des services doit contribuer, ceux-ci doivent également permettre aux élèves DAA de fréquenter les classes « ordinaires » de leurs écoles de quartier. Cette fréquentation par les élèves DAA est ce que les différentes orientations du MÉQ désignent comme « l'intégration »<sup>8</sup>.

29 Selon la *Politique de l'adaptation scolaire* adoptée en 1999 par le MÉQ, l'intégration des élèves ayant des besoins particuliers en classe ordinaire constitue le mode de scolarisation à privilégier<sup>9</sup>. Elle n'est cependant pas une obligation ou une « norme juridique impérative »<sup>10</sup> : elle doit se faire dans l'intérêt de l'élève concerné, sans porter atteinte aux droits des autres élèves de la classe ni constituer une « contrainte excessive » pour l'école.

6 Ministère de l'Éducation, du Loisir et des Sports, *L'organisation des services éducatifs aux élèves à risque et aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA)*, 2007, p. 3. [En ligne] consultée le 4-03-2022.

7 LIP, précitée note 1, art. 234.

8 Le terme *intégration* est employé dans ce rapport au lieu d'inclusion, car il s'agit du mot employé par le MÉQ à travers différents documents.

9 Ministère de l'Éducation, *Politique de l'adaptation scolaire*, 1999, p. 4, 7, 8, 13, 17, 23, 24, 28 et 31. [En ligne] consultée le 4-03-2022.

10 *Commission scolaire des Phares c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* (Potvin), [2006] R.J.Q. 378 (C.A.), p. 16-17.

- 30 Selon les données obtenues du MÉQ pour l'année scolaire 2019-2020, sur un total de 628 262 élèves fréquentant les écoles primaires du réseau public du Québec, 114 139 étaient des élèves HDAA, soit 18,2 % du total d'élèves.
- 31 Parmi ces élèves HDAA, 27 741 (24,3 %) étaient des élèves considérés handicapés (élèves H) et 86 398 (75,7 %) étaient des élèves DAA<sup>11</sup>. Le taux d'intégration des élèves DAA était très élevé : sur une population totale de 86 398 élèves DAA, 80 963 (93,7 %) étaient intégrés en classe ordinaire.
- 32 La décision d'orienter un élève vers une classe spéciale est normalement effectuée lorsqu'il n'est pas ou plus possible de répondre aux besoins de l'élève dans une classe ordinaire par des interventions régulières et ciblées. Avant d'en arriver à une telle décision, différentes stratégies d'intervention ainsi que des mesures de soutien à l'enseignante<sup>12</sup> et à l'élève doivent avoir été mises en place afin d'aider l'élève à progresser et à réussir en classe ordinaire.

## 2.2.2 L'intégration : un moyen au service de la réussite éducative

- 33 Selon la *Politique de la réussite éducative* du MÉQ, l'offre de services établie en fonction des besoins doit viser la réussite éducative de l'élève :

« La réussite éducative couvre les trois grands vecteurs de la mission de l'école québécoise : instruire, socialiser, qualifier. Elle englobe la réussite scolaire, mais va au-delà de la diplomation et de la qualification en tenant compte de tout le potentiel de la personne dans ses dimensions intellectuelles, cognitives, affectives, sociales et physiques, et ce, dès le plus jeune âge. »<sup>13</sup>

- 34 La réussite éducative des élèves DAA intégrés en classe ordinaire dépend non seulement de la qualité des interventions destinées à l'ensemble de la classe, mais également de la pertinence et de l'efficacité des interventions qui répondent aux besoins particuliers de ces élèves. En d'autres mots, priver ces élèves des services éducatifs complémentaires équivaut à mettre en péril leur réussite éducative.
- 35 Pourtant, plusieurs parents ont mentionné lors de notre appel à témoignages que leur enfant doit être en échec scolaire pour pouvoir obtenir (ou continuer à recevoir) des services. Un élève dont les besoins sont reconnus, mais qui réussit sur le plan scolaire, même avec des notes à peine suffisantes, n'est pas systématiquement considéré comme étant prioritaire. Les services ne lui sont donc pas toujours offerts. Parallèlement, un élève qui recevait des services cesse souvent de les recevoir dès qu'il atteint le seuil de passage, afin que les services puissent être offerts à d'autres élèves.

« [...] comme les difficultés persistaient, nous avons fait évaluer notre enfant. L'école a refusé de faire l'évaluation. Nous l'avons faite au privé. Notre enfant avait un trouble d'apprentissage (dyslexie) et l'école ne voulait pas lui donner du temps d'orthopédagogie, car notre enfant n'est pas en échec. »

11 Ministère de l'Éducation, Direction des indicateurs et des statistiques, Données fournies au Protecteur du citoyen sur l'effectif des élèves HDAA à la formation générale des jeunes (FGJ) dans les écoles primaires du réseau public de 2014-2015 à 2020-2021, données pour l'année 2019-2020.

12 Puisqu'il s'agit d'une profession majoritairement féminine dans les écoles primaires publiques du Québec, nous privilégions l'utilisation du féminin sur le masculin.

13 Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Politique de la réussite éducative*, 2017, p. 26. [En ligne] consultée le 4-03-2022.



*« C'est difficile d'obtenir de l'aide pour un enfant qui n'est pas en situation d'échec scolaire malgré des difficultés d'apprentissage. Il faut insister pour que notre enfant reçoive tous les services dont il a besoin et il faut souvent aller au privé pour les obtenir, car notre enfant est considéré non prioritaire. »*

- 36 Ainsi, contrairement à la « réussite éducative » préconisée dans la *Politique de la réussite éducative* du MÉQ<sup>14</sup>, la « réussite académique » serait, pour plusieurs élèves, le principal critère d'accès aux services. Pourtant, de l'avis de professionnels et professionnelles, les difficultés d'apprentissage éprouvées par de nombreux élèves ne disparaissent pas au moment où ces derniers obtiennent une note de passage. Dans plusieurs situations, elles persisteront et pourront même s'aggraver à défaut de recevoir ou maintenir les services requis.

## 2.3 Le défi des ressources humaines limitées

- 37 Un constat majeur de l'enquête est que les organismes scolaires ne disposent pas du personnel requis pour répondre aux besoins de tous les élèves. Ils doivent alors réaliser des choix lourds de conséquences qui peuvent compromettre l'accessibilité au service approprié au moment opportun.
- 38 D'autre part, comme nous le verrons plus loin, les organismes scolaires n'ont pas toujours à leur disposition le personnel du corps d'emploi le plus à même d'accompagner certains élèves DAA. Ils se tournent alors vers un autre corps d'emploi pour offrir des services aux élèves.

*« Certains élèves ne reçoivent pas le service dont ils ont besoin ou reçoivent un service offert par un professionnel d'un autre corps d'emploi. La pénurie de main-d'œuvre exacerbe les difficultés à offrir des services pour répondre aux besoins des élèves en temps opportun. »*

- 39 Ainsi, le Protecteur du citoyen constate que pour les organismes scolaires, offrir des services répondant aux besoins de tous les élèves s'avère irréconciliable avec la situation actuelle au regard du personnel disponible. Autrement dit, ils doivent faire des choix et agir avec les moyens limités dont ils disposent.
- 40 Par ailleurs, une autre mesure de la capacité des organismes scolaires à répondre aux besoins des élèves est celle de l'attente pour les obtenir. Des services qui ne sont pas offerts au moment où ils sont estimés nécessaires ne répondent pas adéquatement aux besoins reconnus.
- 41 Au terme de l'enquête, force est de constater que la dispensation des services s'effectue selon une priorisation et que le manque de personnel disponible pour dispenser les services requis joue un rôle important dans cette situation, qui se traduit par un accès restreint aux services pour l'ensemble des élèves.
- 42 Plusieurs membres du personnel professionnel ont affirmé lors de notre appel à témoignages que les élèves n'ont pas accès à tous les services dont elles ou ils ont besoin : des choix s'imposent et il faut prioriser certains éléments de l'offre de services.

<sup>14</sup> Ibid., p. 20.

*« On dit qu'il faut intervenir en fonction des besoins des élèves, mais dans mon quotidien, ce n'est pas vrai. On me demande d'éteindre des feux et d'égrainer le service pour en donner au plus grand nombre. »*

- 43 Les témoignages recueillis convergent vers une priorisation basée sur les ressources humaines disponibles, le niveau scolaire de l'élève (les élèves de 1<sup>re</sup> et de 2<sup>e</sup> année sont priorités) et le niveau d'urgence de l'intervention. Cette situation entraîne de graves conséquences pour certains élèves DAA. Peu ou pas de prévention est effectuée auprès des élèves à risque. De plus, des élèves avec des besoins moins urgents stagnent sur la liste d'attente pour l'accès aux services ou subissent des interruptions de services durant leur cheminement scolaire.

*« Les services sont offerts aux élèves les plus dysfonctionnels seulement. Un suivi peut être cessé avec un élève advenant qu'il ne soit plus un cas prioritaire (soit un élève en bris de fonctionnement). Présente une journée par semaine dans mes écoles, il est impossible d'offrir un service continu. »*

- 44 Les organismes scolaires ont différentes façons de prioriser les services. Un mode de priorisation souvent cité en exemple par le personnel professionnel des services éducatifs complémentaires consiste à offrir des « blocs de services<sup>15</sup> ». Le témoignage suivant, prononcé par un orthopédagogue devant la Cour du Québec<sup>16</sup> il y a quelques années, illustre cette façon de faire :

« Déterminer quels élèves seront priorités pour chacun des blocs fût (sic) l'étape la plus difficile et déchirante du fonctionnement par bloc. Parfois, nous avons retiré du service des élèves en échec qui persévéraient malgré leur difficulté pour prioriser d'autres élèves en échec qui n'avaient pas encore reçu de soutien. Rares sont les élèves qui ont été vus en continu, le soutien reçu a varié entre 1 et 5 blocs.

Avec cette grande quantité d'élèves en difficulté, le service d'orthopédagogie ne peut répondre aux besoins spécifiques des élèves. Les groupes d'élèves sont formés par groupe-classe et non par groupe-besoin. De plus, le temps alloué aux élèves ne permet pas d'évaluer les besoins spécifiques de ces derniers et de faire des activités de rééducation. De même, le temps consacré aux échanges avec les enseignantes sur les suivis des élèves est escamoté. Les tâches de l'orthopédagogue deviennent donc davantage de la différenciation et de la récupération au détriment d'activités rééducatives. »

- 45 Au demeurant, qu'il s'agisse d'une priorisation par blocs de services ou autre, le Protecteur du citoyen constate que des élèves dont les besoins ont été reconnus ne reçoivent pas les services dont elles ou ils auraient besoin. Si les services sont offerts « selon ce qui est possible » plutôt que « selon ce qui est nécessaire », c'est que certains élèves ne font pas les progrès qu'ils ou elles pourraient faire alors qu'ils ou elles attendent leur tour.

15 L'offre par « blocs de services » signifie que des services ciblés sont concentrés sur une période déterminée et selon une fréquence prédéfinie, par exemple : le service d'orthopédagogie peut être offert aux élèves pour une période d'un mois seulement.

16 [E. L. c. Commission scolaire des Draveurs](#), 2017 QCCQ 2611, p. 10.

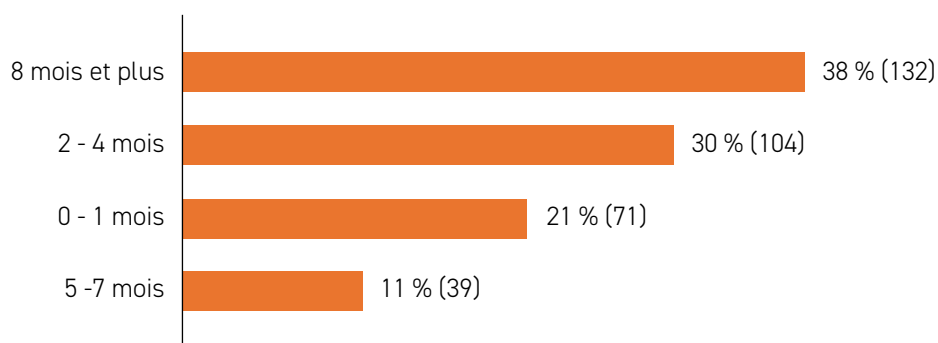
### 2.3.1 Attente et bris de services : la difficulté de répondre aux besoins en temps opportun

- 46 Si la LIP prévoit que les élèves DAA reçoivent des services pour répondre à leurs besoins, elle ne fait pas mention du délai acceptable pour les dispenser. Cependant, il va de soi qu'un service qui n'est pas rendu en temps utile ne sert pas l'objectif visé.
- 47 Soulignons que selon les résultats de notre appel à témoignages aux parents, une forte proportion (82 %) d'élèves a commencé à éprouver des difficultés dès la première année scolaire.
- 48 Pour un élève éprouvant des difficultés d'apprentissage, le délai d'attente pour l'adaptation des services à ses besoins peut faire une énorme différence. Si l'élève reçoit les services nécessaires en temps opportun, les difficultés peuvent se résorber. Plus le délai s'allonge, plus les difficultés risquent de perdurer.
- 49 Au surplus, tout problème qui persiste par manque de services (ou à cause d'une trop longue attente pour les recevoir) peut entraîner des répercussions importantes pour l'élève dans les sphères psychologique et émotionnelle : baisse d'estime de soi, perte de motivation, anxiété, problèmes de comportement, etc. Tous ces éléments sont susceptibles d'entraîner une détresse chez l'élève et de nuire à sa réussite éducative<sup>17</sup>.

#### LES DÉLAIS D'ATTENTE

- 50 L'enquête a permis de constater que ni le MÉQ ni les organismes scolaires interrogés ne possèdent d'information permettant d'évaluer les délais entre la reconnaissance des difficultés d'un ou d'une élève et l'évaluation de ses besoins, ni entre cette évaluation et l'accès aux services dont cet élève a besoin. Les répondantes et répondants des organismes scolaires ont également mentionné qu'elles/ils ne détenaient pas d'indicateurs pour documenter les interruptions, les bris ou le manque de continuité dans les services offerts.
- 51 Notre appel à témoignages aux parents offre des estimations des délais d'attente auxquels font face des élèves DAA.

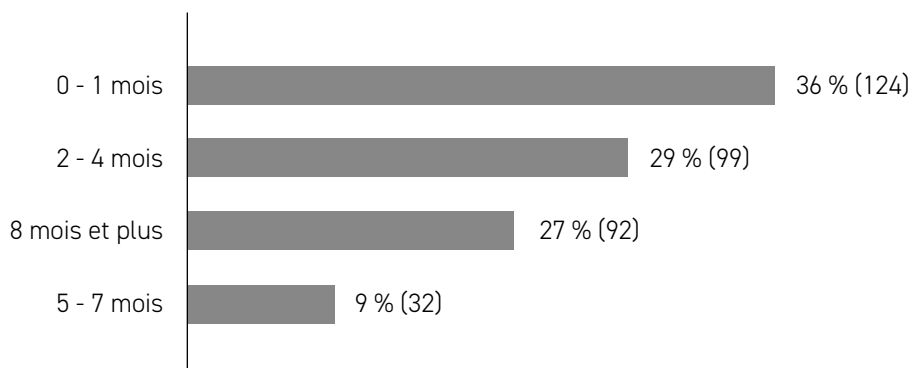
**GRAPHIQUE 1 – Délai rapporté entre la reconnaissance des difficultés de leur enfant et le moment où l'école a procédé à l'évaluation de ses besoins**



17 Plusieurs documents développent ces enjeux; voir, entre autres : les travaux de recherche de M<sup>me</sup> Nadia Rousseau sur l'estime de soi et les troubles d'apprentissage; le [Référentiel les élèves à risque et HDAA](#) de la Fédération des syndicats de l'enseignement et l'étude [Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services](#) de la CDPDJ.

« Il y a une liste d'attente pour les évaluations. Les enfants référés peuvent attendre 6 mois ou plus avant d'être évalués. Il arrive que des rencontres avec des enseignants ou même des évaluations doivent être reportées, car des rencontres d'urgence sont ajoutées pour des cas de comportement importants. »

**GRAPHIQUE 2 – Délai d'attente entre l'évaluation des besoins et l'obtention des services**



- 52 Dans plusieurs situations, l'attente d'une évaluation précède l'attente pour l'obtention de services. C'est donc dire que ces deux délais se cumulent. Des élèves peuvent ainsi attendre au-delà d'une année scolaire entre le moment où des besoins ont été décelés et le premier service rendu. Une telle période d'attente correspond à une interminable série d'occasions manquées de remédier rapidement à une difficulté observée avant qu'elle ne s'aggrave et de promouvoir la réussite éducative d'un élève.
- 53 Par ailleurs, des parents ont affirmé que leur enfant n'a pas eu à attendre une évaluation de ses besoins avant d'obtenir des services. Une forte proportion (86 %) de ces élèves se concentre en 1<sup>re</sup> année.
- 54 Les données colligées auprès des parents corroborent les témoignages du personnel professionnel des services éducatifs complémentaires voulant que la priorisation et la concentration des services favorisent les élèves du 1<sup>er</sup> cycle (1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> année). Si ce portrait est une bonne nouvelle pour les élèves de 1<sup>er</sup> cycle, il est préoccupant pour ceux de 2<sup>e</sup> cycle (3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> année) ou de 3<sup>e</sup> cycle (5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> année), qui pourraient ne pas avoir accès aux services requis ou voir leur attente s'étirer avant une prise en charge adéquate.
- 55 Cela est d'autant plus inquiétant que certaines difficultés ne peuvent pas être décelées dès le 1<sup>er</sup> cycle, comme en témoigne cet extrait d'un jugement de la Cour supérieure<sup>18</sup> :

« [...] au regard de la demande des parents d'ordonner le dépistage systématique de la dyslexie en classe de maternelle ou en première année, les commissions scolaires maintiennent qu'il n'existe à l'heure actuelle, au Québec, aucun test reconnu scientifiquement permettant de conclure à la dyslexie. À tout événement, cette déficience, s'il en est une, ne peut être identifiée de façon formelle **qu'après deux ans d'entraînement à la lecture**. Là encore, il n'existe aucune méthode d'enseignement reconnue par la littérature scientifique comme étant efficace pour tous les enfants dyslexiques. » [Le gras a été ajouté]

18 *Desgagné c. Québec (Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport)*, 2010 QCCS 4838, p. 20.

## 2.3.2 Quand la main-d'œuvre manque, les services font défaut

### PORTRAIT DU PERSONNEL DISPENSANT DES SERVICES ÉDUCATIFS COMPLÉMENTAIRES

- 56 L'adaptation des services aux besoins des élèves DAA est sous la responsabilité des organismes scolaires. Le choix de la composition du personnel des services éducatifs complémentaires relève donc de ces derniers et tous n'ont pas la même vision quant à cette composition.
- 57 Les organismes scolaires interviewés ont affirmé ne pas être en mesure d'établir un indicateur fiable pour déterminer la quantité de personnel professionnel nécessaire pour répondre à une demande donnée, car les besoins des élèves varient d'une année scolaire à une autre et au cours d'une même année scolaire.
- 58 En outre, le personnel disponible dans chacun des organismes scolaires varie, tant en ce qui a trait aux corps d'emploi qu'au type de poste (temps plein ou temps partiel) ou à la quantité de personnel (équivalents temps plein ou ETP).
- 59 En 2019-2020, les 69 organismes scolaires employaient 15 627 ETP offrant des services à tous les élèves dont les élèves DAA. De ce nombre, 24,3 % était du personnel professionnel et 75,7 % du personnel de soutien<sup>19</sup>.
- 60 Ces proportions cachent toutefois une variabilité entre les organismes scolaires dans la façon de concevoir l'offre de services. Par exemple, au sein des 9 commissions scolaires (anglophones), le personnel offrant des services éducatifs complémentaires totalisait 1 746 ETP, dont 11,7 % de personnel professionnel et 88,3 % de personnel de soutien. Du côté des 60 centres de services scolaires (francophones), on comptait plutôt 13 881 ETP, dont 25,9 % de personnel professionnel et 74,1 % de personnel de soutien<sup>20</sup>.
- 61 Ainsi, les centres de services scolaires (francophones) ont davantage recours au personnel professionnel que les commissions scolaires (anglophones). Ceci n'est qu'un exemple des différences en matière d'organisation des services au sein des organismes scolaires.

### UNE PÉNURIE DE PERSONNEL DES SERVICES ÉDUCATIFS COMPLÉMENTAIRES

- 62 Le MÉQ ne possède pas de données complètes sur les postes vacants réservés aux services éducatifs complémentaires. À l'automne 2020, il a néanmoins entrepris des démarches pour quantifier la pénurie de main-d'œuvre dans le réseau scolaire public pour l'année 2020-2021.
- 63 Cette collecte a permis d'établir qu'en date du 19 octobre 2020, parmi les 68 organismes scolaires publics ayant répondu au sondage du MÉQ, **près de 493 postes professionnels à temps plein ou à temps partiel étaient à pourvoir.**
- 64 Les postes les plus en demande étaient ceux de psychologue, de psychoéducatrice ou psychoéducateur, d'orthophoniste, de conseillère ou conseiller pédagogique et d'orthopédagogue. Si tous ces

19 Ministère de l'Éducation, Direction des relations du travail, données pour l'année 2019-2020 fournies au Protecteur du citoyen relativement au nombre d'individus et d'ETP par organisme scolaire, à la catégorie de personnel et à la fonction (services directs aux élèves).

20 *Idem.*

postes ne sont pas nécessairement rattachés aux services éducatifs complémentaires, ils offrent généralement, outre les conseillers pédagogiques, des services directs aux élèves.

- 65 Quant au personnel de soutien, 1 517 postes à temps plein ou à temps partiel étaient à pourvoir.
- 66 Ce nombre comprend autant les salariés qui offrent des services directs aux élèves que ceux qui effectuent des tâches administratives. Parmi les corps d'emploi du personnel de soutien les plus difficiles à pourvoir, l'un d'entre eux offre des services directs aux élèves : celui des techniciennes ou techniciens en éducation spécialisée, pour lequel 79 % des organismes scolaires éprouvent des difficultés de recrutement.
- 67 Face à un manque de ressources généralisé, il n'est pas surprenant que les services éducatifs complémentaires fassent l'objet d'une priorisation et qu'ils soient dispensés au compte-gouttes ou rendus inaccessibles à certains élèves qui pourraient en bénéficier.
- 68 Devant ce tableau désolant, les organismes scolaires doivent redoubler de créativité et d'innovation pour améliorer l'attractivité des postes pour les services éducatifs complémentaires ainsi que la rétention du personnel qualifié dans leurs écoles.
- 69 Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen considère que le MÉQ doit assumer un rôle de soutien des initiatives et des mesures novatrices mises de l'avant par les organismes scolaires pour recruter du personnel et le garder à l'emploi. Lors de l'enquête, le MÉQ a informé le Protecteur du citoyen que des travaux, menés en collaboration avec des intervenantes et intervenants du milieu scolaire, étaient en cours afin de développer un modèle de prévision des vacances de postes pour les enseignantes, de documenter la problématique et d'instaurer des solutions pertinentes à long terme. Aucune autre catégorie d'emploi n'est visée par ces démarches.

### **Recommandation**

#### **Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation :**

- R-1** De se doter, en collaboration avec les organismes scolaires, d'un mécanisme de suivi des vacances de postes pour le personnel professionnel et le personnel de soutien offrant des services éducatifs complémentaires permettant notamment :
- Le développement et la mise en place de mesures pour valoriser et pourvoir ces postes;
  - L'élaboration d'une stratégie permettant d'assurer que les élèves aient accès aux services requis au moment opportun.

## 2.4 Le recours au privé

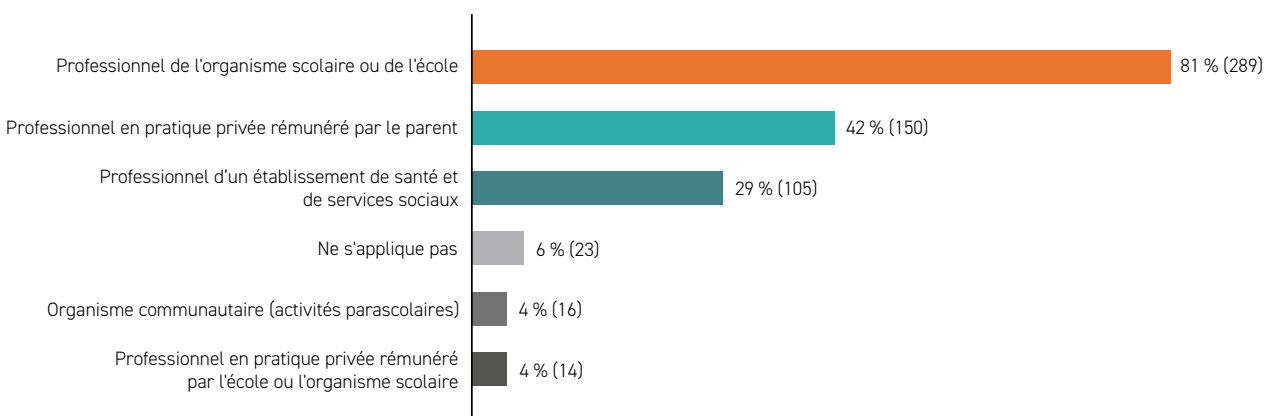
- 70 La LIP prévoit la gratuité de tous les services éducatifs – y compris les services éducatifs complémentaires – dans le réseau scolaire public<sup>21</sup>. Le principal moyen d'atteindre cet objectif est d'assurer une offre adéquate de services gratuits dans le réseau public, soit une offre qui réponde aux besoins des élèves dans des délais raisonnables.
- 71 Or, dans plusieurs situations où les services offerts peinent à répondre aux besoins des élèves dans des délais raisonnables, les parents qui peuvent se le permettre se tournent vers le privé pour obtenir une évaluation, un diagnostic ou des services ponctuels ou réguliers pour leurs enfants. Pendant ce temps, d'autres enfants dans une situation socioéconomique moins favorable patientent sur les listes d'attente du réseau public.

« [...] Malgré les nombreux échecs de notre enfant, l'école n'a jamais recommandé d'évaluation et émettait toujours des bulletins majorés par rapport aux évaluations signées en cours d'année, effaçant ainsi ses difficultés. C'est de notre plein gré que nous avons payé pour obtenir une évaluation en neuropsychologie. Une fois le rapport remis à l'école, au début de la 5<sup>e</sup> année, il aura fallu 3 mois avant que des rencontres en orthopédagogie commencent... »

### 2.4.1 Le privé : la fausse solution à un vrai problème

- 72 Désireux de trouver une réponse aux besoins de leur enfant dès que possible, plusieurs parents choisissent de recourir au privé pour obtenir les services attendus. Dans notre appel à témoignages aux parents, 42 % (150) des 358 parents ayant répondu à la question sur la provenance du personnel professionnel ayant offert des services à leurs enfants ont affirmé avoir eu recours au personnel professionnel du secteur privé (voir Graphique 3). Soulignons que les parents pouvaient choisir une ou plusieurs de ces réponses.

GRAPHIQUE 3 – Provenance du personnel professionnel ayant offert des services aux élèves



21 LIP, précitée note 1, art. 3.

- 73 Si la plupart des parents ont affirmé avoir eu accès à des services publics, le fait qu'un important pourcentage de parents (42 %) ait dû déboursier pour obtenir des services pour leur enfant est préoccupant. Si les parents ont recours au privé, c'est soit parce que les écoles fréquentées par leurs enfants ne sont pas en mesure de leur offrir les services dont elles/ils ont besoin ou que le temps d'attente pour y avoir accès est trop important.
- 74 Un autre constat encore plus troublant est que face à un manque de ressources humaines et aux prises avec des délais d'attente, les écoles dirigent parfois elles-mêmes les parents vers le secteur privé afin que l'élève puisse recevoir les services qu'elle ou il devrait pourtant recevoir dans son milieu scolaire. De fait, toujours d'après les résultats de l'appel à témoignages aux parents, 39 % (182) des 468 parents ayant répondu à cette question ont été invités par la direction de l'école à faire évaluer leur enfant au privé.
- 75 Le Protecteur du citoyen considère que les élèves DAA ont droit à des services éducatifs complémentaires gratuits et de qualité, peu importe l'organisme scolaire ou l'école qu'ils fréquent et sans égard à la condition socioéconomique de leur famille. Les organismes scolaires et les écoles doivent ainsi disposer des ressources nécessaires pour que ces élèves puissent avoir accès, en temps opportun, à des services adaptés à leurs besoins.

#### 2.4.2 Les recommandations du privé : loin de la réalité des écoles

- 76 Au-delà des enjeux d'accessibilité qu'elle soulève, la solution coûteuse que représente pour les parents le recours au secteur privé ne constitue qu'une des sources d'information dont le milieu scolaire pourra tenir compte pour la réalisation de l'évaluation des besoins de l'élève.
- 77 En effet, les professionnelles et les professionnels du secteur privé observent l'enfant à l'extérieur de l'école. Leur évaluation des besoins et des capacités de l'élève ne peut reposer sur des observations en contexte scolaire. Des informations pertinentes peuvent être difficilement accessibles, comme les mesures déjà mises en place par l'enseignante et le personnel des services éducatifs complémentaires ou encore la disponibilité des ressources humaines et matérielles en milieu scolaire.
- 78 Au surplus, ce manque d'accès aux écoles restreint les possibilités pour les professionnelles et professionnels du privé de participer à l'élaboration du plan d'intervention et d'accompagner les intervenantes et les intervenants scolaires dans la mise en place des interventions en milieu scolaire.



- 79 Si cette situation est loin d'être idéale pour l'élève, elle ne l'est pas davantage pour les enseignantes, le personnel professionnel et la direction d'école, qui reçoivent des recommandations sujettes à générer des tensions. D'une part, n'étant pas fondées sur des observations de l'enfant dans son milieu d'apprentissage, les recommandations peuvent exercer une certaine pression sur les intervenantes et intervenants scolaires en prescrivant le recours à des aides techniques ou à des ressources physiques ou humaines dont l'école ne dispose pas. D'autre part, ayant été effectuées dans un autre contexte, les conclusions de l'évaluation peuvent ne pas correspondre aux observations réalisées par les intervenantes et intervenants scolaires.

*« L'école refuse de mettre en place les moyens d'adaptation identifiés par la neuropsychologue que nous avons consultée au privé, à nos frais, sous prétexte que mon enfant n'est pas en situation d'échec pour son année scolaire, donc qu'elle n'a pas besoin de soutien ni de plan d'intervention. Ils refusent également d'offrir les mesures d'adaptation recommandées puisqu'ils n'auraient ni les ressources ni l'espace nécessaires pour offrir ce type de moyen. Par exemple, il est impossible de lui permettre de réaliser ses évaluations dans un local isolé ou de lui offrir du temps supplémentaire pour la réalisation des évaluations [...] »*



3

## L'ORGANISATION DES SERVICES OFFERTS AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ D'ADAPTATION OU D'APPRENTISSAGE

## 3.1 Travailler ensemble pour l'élève

80 L'accompagnement des élèves DAA met en évidence l'importance d'agir de façon concertée pour favoriser leur réussite éducative. Tous les intervenants et intervenantes scolaires doivent travailler à la mise en œuvre d'actions concrètes pour soutenir ces élèves, notamment les enseignantes qui assurent les services éducatifs de l'enseignement primaire et le personnel professionnel et de soutien qui offre les services éducatifs complémentaires.

81 Selon le MÉQ :

« [...] outre le partage des responsabilités, la nécessité d'une réelle collaboration, la mise en place d'une démarche renouvelée pour organiser les services, le réseau scolaire doit adopter certains principes qui guideront ses actions : des services adaptés aux caractéristiques et aux besoins de l'élève, une organisation qui s'effectue à partir des besoins plutôt que des services, une optique de formation par le développement des compétences autant disciplinaires que transversales, un lien plus étroit entre les activités d'enseignement et les activités des services éducatifs complémentaires, notamment par l'exploitation commune des domaines généraux de formation [...] »<sup>22</sup>.

82 Cependant, le Protecteur du citoyen constate que les conditions pour se concerter, travailler en équipe et favoriser l'accompagnement ne sont pas toujours réunies au sein des écoles et des organismes scolaires. Parmi les principales raisons invoquées par le personnel professionnel des services éducatifs complémentaires pour expliquer les difficultés à travailler en équipe, nous retrouvons :

- le peu de temps alloué dans chacune des écoles qui leur sont assignées, ce qui crée des occasions ratées pour échanger avec les membres de l'équipe-école;
- le manque de stabilité dans les affectations, qui nuit au développement d'un sentiment d'appartenance et à la création de liens avec les membres de l'équipe-école, les élèves et leurs familles;
- l'importance accordée à certains aspects administratifs liés au financement des services, ce qui implique une diminution de services directs aux élèves et indirects aux enseignantes.

*« Il est difficile d'établir des liens significatifs avec les élèves dans un premier temps, et avec les équipes-écoles. Une présence accrue du personnel professionnel des services éducatifs complémentaires dans les écoles permettrait d'organiser des rencontres avec les enseignantes et de faire des études de cas en codéveloppement, ainsi que de mieux accompagner les nouvelles recrues. »*

83 En 2017, le Conseil supérieur de l'éducation, dans son avis *Pour une école riche de tous ses élèves*, rapportait les écueils observés depuis longtemps au regard de la collaboration au sein de l'équipe-école et déplorait « [...] l'absence de périodes consacrées à la concertation dans la grille-horaire du personnel, encore fortement marquée par une pratique "solo" dite "de la porte fermée" »<sup>23</sup>.

22 Ministère de l'Éducation, *Les services éducatifs complémentaires essentiels à la réussite*, 2002, p. 55, [En ligne] consulté le 4-03-2022.

23 CSÉ, *Pour une école riche de tous ses élèves*, p. 40, [En ligne] consulté le 4-03-2022.

- 84 En somme, les membres des équipes-écoles doivent travailler ensemble pour mieux répondre aux besoins des élèves. Dans cette optique, le Protecteur du citoyen a constaté que différents outils ou approches ont été mis en place par les écoles ou les organismes scolaires, notamment le plan d'intervention et la différenciation pédagogique.

### 3.1.1 Le plan d'intervention : une démarche collaborative

- 85 Après l'évaluation des besoins d'un élève, un plan d'intervention (PI) est préparé dans le but de coordonner notamment le travail de l'enseignante, du personnel des services éducatifs complémentaires et de la direction de l'école devant intervenir auprès de l'élève. Le PI est perçu prioritairement comme une démarche de concertation, un outil de suivi individualisé ainsi qu'une aide à la résolution de problèmes.
- 86 L'élaboration et le suivi du PI devraient également inclure la participation de l'élève et de ses parents. Ceci permet aux intervenantes et intervenants scolaires de bien comprendre la situation de l'élève afin de mieux répondre à ses besoins.

## LA PLACE DE LA FAMILLE

- 87 Le personnel professionnel a besoin de disposer d'un temps de présence suffisant dans les écoles pour participer à des rencontres d'équipe, observer les élèves, conseiller les autres membres de l'équipe-école, tisser des liens de confiance avec les élèves et leur donner du soutien. Mais il a aussi besoin de temps pour établir des liens d'une grande importance avec les parents.
- 88 Pour mieux comprendre l'importance de la collaboration école-famille dans le parcours scolaire des élèves DAA, nous nous référons aux propos du MÉQ :

« [...] la Politique de l'adaptation scolaire rappelle l'importance de créer une véritable communauté éducative autour de l'élève. La Loi sur l'instruction publique prévoit diverses structures de participation pour faciliter ce partenariat. Le plan d'intervention représente, à cet effet, une occasion privilégiée de concertation. Bien sûr, la communauté éducative commence d'emblée par la collaboration école-famille. De nombreuses études font état de l'importance d'une telle collaboration pour la réussite de l'élève. Plusieurs raisons la justifient :

- Les attitudes des élèves sont influencées par celles de leurs parents;
- Les parents ont une bonne connaissance de leur enfant;
- Les parents peuvent être des ressources et des partenaires importants pour l'équipe-école;
- La cohérence entre la famille et l'école facilite les interventions. »<sup>24</sup>

- 89 Pour établir des relations de collaboration pérennes, la communication demeure un enjeu essentiel dans la relation école-famille. Cette relation débute pour plusieurs parents au moment où l'école décèle les premières manifestations de difficultés de leur enfant. Dans le cadre de l'appel à témoignages aux parents, la majorité de ces derniers ont mentionné que l'école avait communiqué avec eux pour discuter de la situation de leur enfant et trouver des solutions aux difficultés observées dès leurs premières manifestations. Toutefois, 12 % (85) des 724 parents ayant répondu à cette question ont affirmé ne pas avoir reçu de communication de la part de l'école.

24 Ministère de l'Éducation, *Le plan d'intervention... au service de la réussite de l'élève – Cadre de référence pour l'établissement des plans d'intervention*, 2004, p. 19, [En ligne] consulté le 4-03-2022.

- 90 Comme le mentionnent certains membres du personnel professionnel des services éducatifs complémentaires, certains parents peuvent éprouver des difficultés à collaborer avec l'enseignante de leur enfant, la direction de l'école et d'autres membres de l'équipe-école. Les communications ou l'absence de suivi nécessaire à la maison, notamment pour le suivi des mesures du PI, peuvent s'avérer problématiques. Ces situations représentent un défi pour les intervenantes et intervenants scolaires.
- 91 Une collaboration école-famille réussie favorise la cohérence des interventions, des partenariats avec les parents et la communauté, ainsi qu'un meilleur suivi de la situation de l'élève.
- 92 Le Protecteur du citoyen est convaincu que le personnel des milieux scolaires est le mieux placé pour développer des pistes de solution pour améliorer la collaboration école-famille. Lors de notre appel à témoignages, les membres du personnel professionnel des services éducatifs complémentaires ont proposé des mesures pour faciliter un rôle actif des parents, notamment lors de l'élaboration et du suivi du PI de leur enfant :
- Donner la parole aux parents lors des rencontres pour prendre en considération leur point de vue dans l'élaboration du PI;
  - Considérer les parents comme les experts de leur enfant, en s'inspirant de leurs habitudes, de leurs « pratiques éducatives » et de leurs connaissances pour élaborer le PI;
  - Demander aux parents d'être responsables de certains objectifs en rapport avec le PI et de poursuivre à la maison les interventions faites à l'école;
  - Encourager les parents à se percevoir comme des agents importants dans la réussite scolaire de leur enfant;
  - Offrir un meilleur accompagnement des parents pour leur permettre d'être disponibles pour la mise en place de moyens d'adaptation même à la maison;
  - Tenter de créer une relation de bienveillance avec les parents et de développer leur sentiment d'appartenance à l'école.
- 93 En outre, il ressort de notre enquête que certains organismes scolaires établissent des partenariats avec les parents pour mieux collaborer pour le bien-être des enfants. La communication et les échanges, même en dehors du PI, demeurent des leviers importants pour favoriser la collaboration et assurer la réussite éducative des élèves.

## LA PLACE DE L'ÉLÈVE

- 94 Dans le cadre de notre appel à témoignages, 77 % (174) des 227 parents ayant répondu à la question sur la participation de leur enfant à son PI ont affirmé que leur enfant n'a pas été consulté pour convenir de son PI. De plus, 73 % (130) des 176 parents ayant répondu à la question ont ajouté que leur enfant n'a pas obtenu de soutien ni d'aide pour préparer chaque rencontre à l'école concernant sa situation et son PI.
- 95 Dans les travaux ayant mené à la production d'un cadre de référence pour l'établissement des PI, le MÉQ constatait que « [...] moins du tiers des élèves participent à l'élaboration de leur plan

d'intervention. La raison la plus fréquemment invoquée est leur jeune âge. Quarante pour cent des répondants mentionnent que la participation de l'élève ne fait pas partie des habitudes de leur école. »<sup>25</sup>

- 96 Le Protecteur du citoyen est très inquiet de ce faible taux de consultation des élèves DAA pour convenir de leur PI. Il ne faut pas oublier que l'élève est au cœur du PI, avec ses forces et ses besoins. Ainsi, le Protecteur du citoyen joint sa voix à celle du CSÉ, qui considère que la participation des élèves dans l'élaboration et le suivi de leur PI est un incontournable :
- L'équipe-école qui accompagne les élèves doit effectivement leur donner une voix, les écouter et respecter leurs droits.
  - Les interventions faites auprès des élèves doivent leur être expliquées.
  - Ces interventions et les mesures qui en découlent doivent être appliquées de façon juste et équitable.
  - Les élèves doivent pouvoir s'exprimer à propos des décisions qui les concernent.
  - Consulter les élèves permet de développer leur sentiment de compétence et leur estime de soi.<sup>26</sup>

#### **Recommandation**

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation :**

- R-2** De préparer, en collaboration avec les acteurs du milieu scolaire, un guide d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'intervention qui devra, notamment, mettre l'accent sur les différentes modalités de participation des parents et des élèves à l'élaboration et au suivi de leur PI, selon leur situation particulière.

### **LA PARTICIPATION ET LA COLLABORATION DU PERSONNEL PROFESSIONNEL**

- 97 L'appel à témoignages auprès du personnel professionnel des services éducatifs complémentaires a permis de constater que celui-ci ne s'implique pas de la même façon à l'élaboration ni au suivi des PI. Cette participation à géométrie variable diffère selon les organismes scolaires et les écoles.
- 98 De plus, plusieurs membres du personnel professionnel soulignent qu'il n'existe pas de directive précise quant à la façon et au moment d'offrir les services. Soulignons que selon les informations recueillies en cours d'enquête, deux organismes scolaires sur les vingt organismes consultés ont développé de telles directives.

*« There are NO guidelines to support us in how we deliver services, when we deliver services, and what are the services to be delivered (e.g. consultation vs. treatment). THERE IS AN URGENT NEED TO DEVELOP SUCH GUIDELINES. »*

<sup>25</sup> Ibid., p. 5

<sup>26</sup> CSÉ, [Le bien-être de l'enfant à l'école : faisons nos devoirs](#), [En ligne] consulté le 4-03-2022.

- 99 Quant au manque de collaboration multidisciplinaire dans les écoles, il se fait aussi sentir au regard de l'élaboration et du suivi des PI. Il ressort de l'appel à témoignages que ces difficultés sont notamment reliées à une mauvaise définition et un manque de compréhension des rôles et responsabilités de chacune et chacun, ce qui nuit au travail d'équipe. Certains membres du personnel professionnel pensent que leur apport professionnel et leur mandat ne sont pas clairement compris par leurs collègues enseignantes et les directions d'école, ce qui aurait une incidence sur le partage des tâches et le respect de l'autonomie professionnelle.

*« Je suis entièrement responsable de définir mes propres ratios et d'informer les gens sur la nature de mon travail. Le rôle de l'orthophoniste en milieu scolaire et de sa réalité sur le plan professionnel n'est pas connu dans mon établissement. »*

*« Les rôles et responsabilités de chacun des acteurs autour des élèves manquent vraiment de clarification. Le manque de cohérence lors des interventions pose souvent des problèmes. »*

## LA CONTINUITÉ DES SERVICES AU SEIN DE L'ÉCOLE

- 100 L'enquête a révélé que lorsque des services éducatifs complémentaires sont offerts à l'élève, ils le sont habituellement dans le contexte de la classe. Des parents ont rapporté que le service de garde n'est pas informé que leur enfant a un PI, ni des mesures à appliquer en cas de désorganisation de leur enfant, par exemple. Ainsi, 77 % (162) des 211 parents ayant répondu à la question sur le sujet ont affirmé qu'aucune mesure particulière n'avait été prévue au PI lorsque l'enfant était au service de garde ou lorsqu'il participait à des sorties parascolaires.
- 101 Un autre constat troublant de notre enquête est celui décrit dans les témoignages du personnel professionnel des services éducatifs complémentaires, voulant que certains PI soient « perdus » entre les différents cycles, écoles et organismes scolaires.
- 102 De tels manquements s'avèrent d'autant plus inacceptables alors que certains organismes scolaires nous ont fait part du développement et de l'utilisation d'outils, dont certains informatisés, facilitant la communication et l'échange d'informations pour la production et le suivi des PI.
- 103 Le Protecteur du citoyen est d'avis que la bonne transmission des PI lors de changements d'école, d'organismes scolaires ou de cycle est essentielle, tant pour le bien de l'élève que pour le travail de tous les intervenants et intervenantes scolaires. En plus de favoriser une continuité dans les interventions et un meilleur suivi des difficultés et des progrès de l'élève, cette transmission permet aux nouveaux intervenants et intervenantes de mieux comprendre la situation de l'élève et de proposer des interventions qui tiennent compte des stratégies privilégiées par le passé.

### Recommandation

#### Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation :

- R-3** D'élaborer, avec les acteurs du milieu scolaire, un référentiel national sur les rôles et responsabilités des différents postes en services éducatifs incluant, entre autres, l'élaboration et le suivi des plans d'intervention, le travail en équipe multidisciplinaire et le moment d'offrir des services éducatifs complémentaires.

### 3.1.2 La réponse à l'intervention : un modèle et ses multiples déclinaisons

- 104 La LIP<sup>27</sup> établit que les organismes scolaires doivent adopter une politique relative à l'organisation des services éducatifs complémentaires qui assure l'intégration harmonieuse des élèves à besoins particuliers, dans une classe ou un groupe ordinaire. Même si l'évaluation de leurs capacités et de leurs besoins démontre que cette intégration est de nature à faciliter leurs apprentissages et leur insertion sociale, l'intégration ne doit toutefois pas constituer une contrainte excessive ou une atteinte importante aux droits des autres élèves.
- 105 La *Politique de l'adaptation scolaire*<sup>28</sup> propose quant à elle d'adopter des pratiques axées sur la prévention des difficultés d'apprentissage, sur l'intervention précoce et sur l'intégration des élèves ayant des besoins particuliers. Les services éducatifs offerts aux élèves DAA doivent essentiellement reposer sur l'évaluation de leurs capacités et de leurs besoins.
- 106 Si la classe ordinaire doit être privilégiée comme milieu d'éducation, la variabilité de l'approche adoptée par les organismes scolaires mène à plusieurs déclinaisons de la notion d'intégration des élèves à besoins particuliers. Les déclinaisons possibles vont de « l'inclusion scolaire totale », où la classe ordinaire demeure toujours le premier choix, à la « ségrégation scolaire » à différents niveaux, allant de petits groupes séparés de leur classe ordinaire pour des périodes précises jusqu'à la fréquentation en continu de classes spéciales, voire d'écoles spécialisées.
- 107 Dans la mesure où il respecte les orientations émises par le MÉQ, chaque organisme scolaire est libre de définir l'organisation de ses services éducatifs complémentaires. Une façon d'organiser les services consiste à s'inspirer de l'approche dite de la réponse à l'intervention. Plusieurs des principes directeurs et des voies d'action associés à la réponse à l'intervention font partie intégrante des politiques récentes et des référentiels du MÉQ.
- 108 Le premier principe de cette approche est la prévention des difficultés d'apprentissage et de comportement à l'école, étant démontré que la prévention réduit significativement le risque d'échec et de décrochage scolaire. On cherche donc à identifier le plus tôt possible les élèves à risque de rencontrer des difficultés d'apprentissage ou de comportement afin de leur offrir un soutien préventif.

27 LIP, précitée note 1, art. 235.

28 *Politique de l'adaptation scolaire*, précitée note 9, p. 19.



- 109 Dans son acception la plus courante, la réponse à l'intervention propose une gradation des interventions éducationnelles selon trois paliers :
- Au palier 1, l'enseignement universel en classe ordinaire constitue une mesure préventive s'adressant à tous les élèves;
  - Au palier 2, les mesures préventives prennent la forme d'interventions plus ciblées et plus intensives s'adressant aux élèves qui n'ont pas effectué les progrès attendus au palier 1;
  - Au palier 3, les interventions centrées sur la remédiation ou la rééducation s'adressent aux élèves qui n'ont pas effectué les progrès attendus au palier 2.<sup>29</sup>
- 110 Le Protecteur du citoyen a constaté, parmi les organismes scolaires consultés, une variabilité dans l'interprétation du modèle de la réponse à l'intervention. Certains d'entre eux ont évoqué cette approche pour expliquer les caractéristiques de l'organisation ou de la révision de leur offre de services, la réallocation des ressources humaines et financières, de même que les pratiques collaboratives qu'ils souhaitent développer ou renforcer, selon le cas, pour dispenser les services.
- 111 Par exemple, au palier 1, au-delà des services indirects, soit le soutien par le personnel professionnel des services éducatifs complémentaires aux enseignantes, certains organismes scolaires offrent aussi des services directs aux élèves.
- 112 Pour la majorité des organismes scolaires interrogés, le palier 2 correspond autant à une offre de services directs aux élèves qu'à des services indirects aux enseignantes. Toutefois, pour certains organismes scolaires, ces services sont offerts en classe ordinaire, alors que pour d'autres, ils sont offerts soit en sous-groupes à l'extérieur de la classe, soit dans des classes spéciales exclusivement.
- 113 Le palier 3 devient pour certains organismes scolaires une référence en école spécialisée, où sont rassemblés, selon le cas, les élèves ayant besoin de rééducation.
- 114 Selon les organismes scolaires consultés, des défis internes rendent aussi difficile la mise en place de la réponse à l'intervention, notamment les réticences, voire le refus de certaines enseignantes face à l'accompagnement en classe par le personnel des services éducatifs complémentaires, le manque de collaboration au sein des équipes-écoles et la mauvaise compréhension d'une telle démarche par certaines directions d'école.

*« La première pratique probante qui va favoriser la réussite scolaire, c'est la pratique universelle des enseignantes dans la classe... après, c'est comment les autres intervenants scolaires peuvent venir soutenir la réussite scolaire de ces élèves sans enlever la responsabilité des enseignantes, mais travailler en collaboration... c'est un gros défi, notre rôle comme direction est d'accompagner nos équipes-écoles dans le développement de cette collaboration multidisciplinaire... c'est un défi de mettre tout ce beau monde ensemble... »*

29 Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Guide pour la mise en œuvre de la réponse à l'intervention dans le milieu scolaire*, novembre 2020, p. 11, [En ligne] consulté le 4-03-2022.

## 3.2 Le rôle central des enseignantes en matière de services aux élèves DAA

- 115 Quelle que soit l'interprétation de la réponse à l'intervention adoptée par l'organisme scolaire et le mode d'organisation des services qui s'en inspire, l'efficacité des interventions au premier palier dépend d'abord et avant tout de la capacité des enseignantes à reconnaître des difficultés chez leurs élèves, et selon les besoins, à obtenir l'aide nécessaire, souvent auprès du personnel des services éducatifs complémentaires, pour les accompagner.
- 116 La collaboration entre les enseignantes et le personnel des services éducatifs complémentaires prend ici tout son sens. Dans cette optique, réserver des périodes consacrées à cette mise en commun est primordial afin que s'établissent les relations de confiance qui permettront d'atteindre un niveau de collaboration optimal et de maximiser les chances de réussite de l'élève. Une autre priorité est de s'assurer que les enseignantes détiennent la formation et les connaissances requises pour remplir leur rôle auprès des élèves à besoins particuliers.

### 3.2.1 En première ligne : les enseignantes

- 117 Du fait de leur connaissance et de la relation de proximité avec les élèves, les enseignantes sont pour ainsi dire l'équivalent de la première ligne de services. Elles sont aux premières loges pour déceler des problématiques chez les élèves de leur classe. Pour ce faire, elles doivent être formées et accompagnées afin de mieux comprendre leurs difficultés. Si l'enseignante n'est pas en mesure de reconnaître les difficultés d'apprentissage chez un élève, ce dernier ou cette dernière ne sera pas référé ou référée vers une évaluation de ses besoins et par conséquent, il/elle risque de ne pas recevoir les services requis en temps opportun.
- 118 Dans sa *Politique de l'adaptation scolaire*, le MÉQ énonce clairement que :

« Le personnel enseignant est cependant le premier visé en ce qui a trait à l'adaptation des services. Pour celui qui est responsable d'une classe, la tâche n'est pas facile puisqu'il doit répondre aux besoins individuels des élèves dans un contexte où il doit rendre compte de l'évolution des apprentissages de tout un groupe. Il importe qu'il soit soutenu dans cette tâche et qu'il dispose de conditions facilitant son travail. »<sup>30</sup>

### 3.2.2 L'importance de la formation continue

- 119 Le MÉQ a récemment publié une nouvelle édition du *Référentiel de compétences professionnelles de la profession enseignante*<sup>31</sup> (le Référentiel) qui énonce les compétences devant être développées par les enseignantes.
- 120 Pour ce qui est des compétences relatives à l'adaptation scolaire, le Référentiel comprend notamment la compétence 7, « Tenir compte de l'hétérogénéité des élèves », où il est mentionné que :
- « [...] dans son acception la plus large, la prise en compte de l'hétérogénéité des élèves se rapporte à l'ensemble des mesures mises en œuvre par l'enseignante ou l'enseignant pour s'adapter, en fonction de son contexte, à la diversité de ses élèves. L'enseignante ou l'enseignant propose ainsi une variété de contenus,

30 *Politique de l'adaptation scolaire*, précitée note 9, p. 21.

31 MÉQ, *Référentiel de compétences professionnelles de la profession enseignante*, 2020, [En ligne] consulté le 4-03-2022.

de structures, de productions et de processus adaptés à leurs besoins, et ce, quelles que soient leurs différences, afin de favoriser leur réussite et de soutenir leur développement d'une manière optimale. De plus, l'enseignante ou l'enseignant fait en sorte d'équilibrer les interventions personnalisées et celles destinées au groupe afin que chaque élève se sente non seulement reconnu pour ce qu'il est, mais également impliqué dans une action commune et rassembleuse. »<sup>32</sup>

- 121 Toujours selon le Référentiel, le niveau d'acquisition attendu pour cette compétence au terme de la formation universitaire initiale est la maîtrise partielle.
- 122 Le Référentiel s'appuie sur le développement graduel des compétences, justifié par deux tendances actuelles en éducation. Selon la première, la formation initiale représente un jalon de grande importance, prémisses à une formation continue incontournable. Selon la deuxième, l'activité professionnelle occupe un rôle central dans le développement des compétences.
- 123 Ainsi, la compétence 7 portant sur l'hétérogénéité des groupes d'élèves comporte une dimension collaborative qui ne prendra réellement forme qu'au moment où l'enseignante sera en exercice. Le développement de cette compétence suppose également une compréhension fine de la spécificité et de la diversité des élèves qui sont confiés à l'enseignante.
- 124 En conséquence, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est indispensable d'offrir aux enseignantes un vaste choix d'activités en formation continue portant, entre autres, sur les particularités des élèves à besoins particuliers et la gestion de la classe inclusive.
- 125 Rappelons que, comme le MÉQ l'établissait dans ses *Orientations pour la formation continue du personnel enseignant* : « [l]'objectif de la formation continue est d'avoir une meilleure adaptation des services éducatifs aux défis de l'école d'aujourd'hui. »<sup>33</sup>
- 126 La formation continue est donc un élément clé en matière de formation des enseignantes pour leur permettre d'adapter leur enseignement aux élèves à besoins particuliers, mais qu'entend-on par formation continue ?
- 127 La LIP<sup>34</sup> précise que la formation continue implique « la participation à une activité structurée, notamment un cours, un séminaire, un colloque ou une conférence, organisée par le ministre, par un établissement d'enseignement universitaire, par un centre de services scolaires, par un établissement d'enseignement régi par la *Loi sur l'enseignement privé*, par un autre organisme, par un pair ou en application de l'article 96.21. »<sup>35</sup>
- 128 Le MÉQ doit fournir les outils nécessaires à travers différentes activités de formation continue pour que les enseignantes se sentent mieux outillées et préparées à faire face aux milieux hétérogènes.

---

32 *Ibid.*, p. 62.

33 MÉQ, *Orientations pour la formation continue du personnel enseignant – Choisir plutôt que subir le changement*, 1999, p. 10, [En ligne] consulté le 4-03-2022.

34 LIP, précitée note 1, art. 22.0.1.

35 *Ibid.*, l'art. 96.21 prévoit ce qui suit : « Le directeur de l'école gère le personnel de l'école et détermine les tâches et responsabilités de chaque membre du personnel en respectant les dispositions des conventions collectives ou des règlements du ministre applicables et, le cas échéant, les ententes conclues par le centre de services scolaire avec les établissements d'enseignement de niveau universitaire pour la formation des futurs enseignants ou l'accompagnement des enseignants en début de carrière. [...] Il voit à l'organisation des activités de perfectionnement des membres du personnel de l'école convenues avec ces derniers en respectant les dispositions des conventions collectives qui peuvent être applicables, le cas échéant, et il s'assure que chaque enseignant remplit son obligation de formation continue. »

129 À cet égard, le Protecteur du citoyen tient à saluer l'initiative du MÉQ de mise en place, en février 2022<sup>36</sup>, d'une activité de formation continue sur la différenciation pédagogique : « Soutenir les élèves pour favoriser leur réussite éducative ». Il estime que d'autres formations pourraient être développées en lien avec les besoins des élèves DAA, et que celles-ci doivent être facilement accessibles (horaires, moyens, etc.) au plus grand nombre d'enseignantes possible.

### **Recommandations**

#### **Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation :**

- R-4** De développer, en collaboration avec ses partenaires du réseau scolaire, des parties prenantes et des acteurs des milieux scolaires, une offre d'activités de formation continue fondée sur les besoins des enseignantes en lien avec les besoins des élèves DAA.
- R-5** De déterminer, en collaboration avec ses partenaires du réseau scolaire, des parties prenantes, des experts et des acteurs des milieux scolaires, les modalités et les moyens de rendre accessibles aux enseignantes les activités de formation continue en lien avec les élèves DAA, tout en basant l'évaluation de leur pertinence, opportunité et efficacité sur des données probantes et sur les besoins des enseignantes.

## **3.3 L'accompagnement des familles : le rôle des organismes communautaires**

130 Dans le cadre de l'appel à témoignages aux parents, une très forte proportion (82 %) des 352 répondants à la question sur le sujet ont affirmé que leur enfant avait reçu du soutien de la part d'un organisme communautaire. Ce soutien peut, par exemple, prendre la forme d'aide aux devoirs, de services de garde ou de répit, ou encore d'un accompagnement lors d'une rencontre avec des membres de l'équipe-école.

131 À ce sujet, certains organismes scolaires interrogés ont mentionné que lorsque des organismes communautaires ou des centres de pédiatrie sociale sont présents sur le territoire des écoles, leur rôle d'accompagnement des parents et leur aide pour l'obtention des services pour leurs enfants s'avèrent précieux. Les services offerts par ces organismes communautaires et centres de pédiatrie sociale contribuent ainsi à créer un sentiment de communauté autour des écoles.

132 Pour le Protecteur du citoyen, la pertinence de la présence de ces organismes auprès des familles ne fait aucun doute. Leur expertise et la relation de confiance qu'ils ont préalablement établie avec les parents pourraient être davantage mises à profit pour améliorer les relations école-famille. Ainsi, un autre moyen de développer la relation école-famille serait de faciliter l'accès des organismes communautaires et des centres de pédiatrie sociale à l'école pour accompagner les familles, ainsi que de reconnaître leur expertise en soutien aux élèves et aux familles.

36 MÉQ, *Formation continue : la différenciation pédagogique*, [En ligne] consulté le 4-03-2022.



# 4

## LE FINANCEMENT DES SERVICES ÉDUCATIFS COMPLÉMENTAIRES

## 4.1 Des services financés selon les besoins des élèves ?

- 133 Dans les sections précédentes, il a été démontré que selon la LIP et les orientations du MÉQ, les services éducatifs complémentaires doivent être offerts selon les besoins des élèves et en temps utile. Organisés et dispensés par les organismes scolaires, ces services dépendent toutefois du financement provenant du MÉQ.
- 134 Or, l'enquête a mené à un constat sans équivoque : à plusieurs égards, quels que soient les besoins des élèves, les services offerts sont principalement organisés selon les moyens disponibles et les montants alloués par le MÉQ. Rappelons qu'il revient à chaque organisme scolaire de répartir équitablement les ressources, notamment avec l'apport de leur Comité de répartition des ressources<sup>37</sup>.

*« Ce devrait être le besoin qui détermine les ressources financières et pas le contraire. »*

*« Ce n'est pas en fonction du nombre d'élèves avec des rapports ou des demandes d'évaluation qu'on fixe le nombre de jours [de présence du personnel professionnel] à l'école. On commence plutôt dans l'autre sens : la commission scolaire met un budget X sur la table, ça paye Y orthophonistes, réparties dans Z écoles (après avoir retiré un jour de service par classe d'adaptation de type « langage »); les directions d'écoles peuvent ajouter une partie de leur budget, et ces chiffres combinés donnent un nombre de jours de service par école. Ils nous répartissent ensuite dans les écoles : 2 jours ici et 3 jours-là, par exemple. Ensuite, l'orthophoniste s'arrange dans l'école pour répondre au plus grand nombre de cas possible. Je ne connais aucune collègue qui répond aux besoins de tous les élèves identifiés comme rencontrant des difficultés langagières ou un trouble de langage. »*

- 135 Comme mentionné précédemment, le MÉQ est responsable du financement, mais il n'est pas impliqué dans l'organisation ni dans la dispensation des services. Les règles budgétaires, à portée pluriannuelle (sur 3 ou 4 ans) et approuvées annuellement par le Conseil du trésor, prescrivent le mode d'allocation des ressources, pas l'organisation des services, puisque celle-ci relève des organismes scolaires. Elles prévoient, entre autres, les mesures budgétaires des services éducatifs complémentaires et les montants qui y sont rattachés.<sup>38</sup>
- 136 Le Protecteur du citoyen constate que les modifications aux mesures budgétaires existantes ou les nouvelles mesures budgétaires sont élaborées par le MÉQ. Ce n'est qu'ensuite que les organismes scolaires sont consultés par le MÉQ.
- 137 Selon les organismes scolaires ayant participé à notre enquête, le MÉQ débloque des sommes dans les règles budgétaires, mais il ne s'assure pas que ces sommes répondent aux besoins sur le terrain, c'est-à-dire que les organismes scolaires ne sont pas consultés pour établir ou modifier au préalable les mesures budgétaires selon leurs besoins.

<sup>37</sup> LIP, précitée note 1, arts. 193 et 193.2.

<sup>38</sup> L'élaboration des règles budgétaires s'inscrit parmi les responsabilités du ministre qui découlent de la LIP — art. 143. Ainsi, en vertu de l'article 472 de la LIP, chaque année, après consultation des centres de services scolaires et des commissions scolaires, le ministre doit soumettre à l'approbation du Conseil du trésor des règles budgétaires pour déterminer le montant des dépenses de fonctionnement, d'investissement et du service de la dette qui est admissible aux subventions allouées aux centres de services scolaires et aux commissions scolaires.

- 138 Par exemple, en 2019-2020, le MÉQ a créé une nouvelle mesure budgétaire pour l'ajout de classes spéciales<sup>39</sup>, tandis que des organismes scolaires déploient des efforts pour favoriser et soutenir l'intégration des élèves HDAA dans les classes ordinaires, comme prévu dans la *Politique de l'adaptation scolaire*.
- 139 Plusieurs organismes scolaires interrogés ont clairement nommé la grande difficulté à communiquer avec le MÉQ concernant leurs besoins. Il n'y a pas de services sans financement et pourtant, les échanges entre le MÉQ et les organismes scolaires ne permettent pas au MÉQ de prendre le pouls des besoins sur le terrain.
- 140 Bien que le MÉQ ne soit pas responsable de l'organisation et de la dispensation des services, la LIP prescrit que le ministre doit veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par les organismes scolaires<sup>40</sup>. Le Protecteur du citoyen s'interroge sur la capacité du MÉQ à veiller à la qualité des services aux élèves HDAA sans échanger de manière constructive avec les organismes responsables d'offrir ces services.

## 4.2 Les modalités de financement des services

- 141 Dans le but de mieux comprendre la complexité du financement des services offerts aux élèves HDAA, nous ferons un tour d'horizon de ses principales modalités. Cela dit, l'enquête du Protecteur du citoyen ne vise pas à évaluer si les montants alloués actuellement au financement des services s'avèrent effectivement suffisants. Le Protecteur du citoyen s'est plutôt intéressé à l'analyse des modalités du financement et de ses impacts sur l'organisation des services offerts par les organismes scolaires.
- 142 Précisons d'abord que le financement des services pour les élèves HDAA est composé d'*allocations de base* et d'*ajustements aux allocations de base pour les activités éducatives*.
- 143 Les *allocations de base* représentent l'essentiel des ressources financières attribuées (68 %)<sup>41</sup> aux organismes scolaires pour assumer leurs obligations d'offrir des activités éducatives destinées aux jeunes et aux adultes de la formation générale ainsi qu'aux jeunes et aux adultes de la formation professionnelle.
- 144 Les activités éducatives comprennent notamment l'enseignement, le soutien à l'enseignement, les services éducatifs complémentaires et le perfectionnement. Au niveau primaire, les services éducatifs sont financés par les allocations de base.
- 145 Les *allocations de base* sont accordées sur la base de l'effectif scolaire (nombre d'élèves inscrits) au 30 septembre selon l'ordre d'enseignement (éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire) et en **fonction de la catégorie de l'élève** (élève ordinaire ou élève considéré handicapé)<sup>42</sup>.

39 Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, [Règles budgétaires de fonctionnement pour les années scolaires 2018-2019 à 2020-2021, amendées en mai 2019](#), p. 1.

40 LIP, précitée note 1, art. 459, al. 1.

41 Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, [Guide général du financement — 2019-2020 — Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire](#), p. 19, [En ligne] consulté le 4-03-2022.

42 *Idem*.



- 146 Les élèves DAA intégrés doivent recevoir des services en classe ordinaire. Or, aucune majoration n'est accordée à cet effet, alors que pour les élèves considérés handicapés, les organismes scolaires reçoivent une allocation de base majorée. Autrement dit, les organismes scolaires doivent offrir des services aux élèves DAA à partir d'une enveloppe globale.
- 147 Pour tous les élèves, les organismes scolaires disposent d'une enveloppe budgétaire globale pour offrir des services d'enseignement, des services complémentaires et des services particuliers. Tous les élèves ont accès aux services complémentaires, selon différentes modalités. L'organisation des services repose sur l'évaluation des besoins des élèves, que ce soit à l'échelle du territoire de l'organisme scolaire ou au sein de l'école.
- 148 Selon les montants reçus, les organismes scolaires offriront (ou pas) certains services éducatifs complémentaires. En conséquence, on s'éloigne de l'idée d'offrir des services selon les besoins des élèves DAA.
- 149 Les *ajustements aux allocations de base pour les activités éducatives* s'ajoutent aux allocations de base pour les activités éducatives.
- 150 Dans les *Règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires pour les années scolaires 2018-2019 à 2020-2021*<sup>43</sup>, les ajustements aux allocations de base pour les activités éducatives (les mesures 15000) comprennent entre autres des ajustements aux allocations de base pour les activités de la formation générale des jeunes. Ces ajustements visent à doter les organismes scolaires d'une enveloppe budgétaire pour offrir les services prévus aux régimes pédagogiques, notamment les services d'éducation, les services éducatifs complémentaires, les services particuliers et l'aide à la démarche de formation.
- 151 Parmi les mesures 15000 se trouve la famille de mesures 15300 – adaptation scolaire : « L'objectif de cette famille de mesures est de soutenir financièrement les organismes scolaires pour assurer, aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, des services éducatifs adaptés à leur situation et favoriser leur cheminement scolaire sur les plans de l'instruction, de la socialisation et de la qualification. »<sup>44</sup>
- 152 La famille des mesures 15300 – adaptation scolaire est composée de 19 mesures (voir [Annexe 1](#)). Certaines mesures identifiées sont destinées à un transfert vers le budget des écoles. Cela signifie que les montants de ces mesures doivent être transférés en totalité aux écoles. Ces mesures sont identifiées comme étant dédiées ou protégées. Les autres mesures sont sans contrainte.<sup>45</sup>

---

43 MÉQ, *Règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires pour les années scolaires 2018-2019 à 2020-2021*, p. 51, [En ligne] consulté le 4-03-2022.

44 *Ibid.*, p. 129.

45 Les *Règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires pour les années scolaires 2018-2019 à 2020-2021* – précitées note 43, p. VIII, mentionnent que : « Conformément à l'article 473.1 de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3), le ministre peut prescrire que certaines mesures budgétaires soient destinées à un transfert vers le budget des établissements d'enseignement. Ces mesures sont identifiées dans les présentes règles budgétaires comme étant "dédiées" ou "protégées" et elles sont signalées de façon particulière en marge du texte. Les allocations des mesures dédiées sont transférables aux fins d'autres mesures à l'intérieur du regroupement de mesures dont elles font partie, à moins d'indication contraire. Certaines mesures dédiées ne sont toutefois pas transférables. Il s'agit alors de mesures "protégées". Elles doivent être utilisées aux fins spécifiques de la mesure concernée. La liste des mesures destinées à un transfert vers le budget des établissements est présentée à l'annexe 3 du présent document. Toute autre mesure qui n'est ni identifiée "dédiée" ni identifiée "protégée", est sans contrainte, à moins d'indication contraire. »



153 Ce sont ces mesures, avec les allocations de base pour les élèves DAA (identiques aux allocations de base des élèves dits « ordinaires ») et les allocations majorées pour les élèves considérés handicapés aux fins de financement qui permettent de financer les ressources humaines destinées à offrir les services aux élèves HDAA.

### 4.3 Certains enjeux du financement catégoriel

154 Les élèves DAA sont des élèves qui ont un PI, mais pas de code de difficulté. Les codes de difficulté, auxquels correspondent des allocations majorées, sont réservés aux élèves reconnus handicapés aux fins de financement (H) et aux élèves DAA qui ont un trouble grave de comportement (TGC) déclarés aussi aux fins de financement<sup>46</sup>.

155 Plusieurs mesures budgétaires sont liées à la déclaration des codes de difficulté pour les élèves H ou TGC. D'autres sont destinées aux élèves HDAA. Toutes ces mesures font partie de l'enveloppe globale que reçoivent les organismes scolaires pour organiser les services à tous les élèves.

156 Afin de mieux comprendre certains enjeux du financement, nous analyserons le financement basé sur les codes de difficultés attribués aux élèves (allocations majorées aux élèves H ou TGC), même si ceux-ci font référence à une clientèle d'élèves reconnus H ou TGC aux fins de financement. En fin de compte, les organismes scolaires doivent offrir des services qui seront en mesure de répondre aux besoins des élèves, et ce, peu importe la « catégorie » de l'élève.

157 Selon le MÉQ, le mode de financement actuel ne serait pas « catégoriel », car les services nécessaires doivent être offerts en fonction des besoins des élèves et non en fonction d'un code ou d'un nombre d'heures de services rattaché à un code<sup>47</sup>. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est cependant difficile de se départir de la conception d'un financement catégoriel alors qu'une partie du financement de l'ensemble des services aux élèves HDAA est toujours déterminée selon les codes de difficultés attribués aux élèves.

158 Par ailleurs, notons que l'approche catégorielle influence non seulement le financement des services aux élèves HDAA, mais détermine également la composition des groupes-classes et les conditions de travail des enseignantes. Par exemple, la présence d'élèves ayant un code de difficulté en classe ordinaire diminuera la taille du groupe<sup>48</sup>.

#### 4.3.1 Les répercussions de l'approche catégorielle et de la reddition de comptes des organismes scolaires

159 Malgré les rappels faits par le MÉQ au réseau scolaire, à l'effet que ce sont les besoins des élèves qui doivent guider l'organisation des services, le Protecteur du citoyen a constaté que la nécessité d'obtenir un diagnostic, puis un code, pour bénéficier des services est une idée encore répandue parmi les parents et les intervenantes et intervenants scolaires.

46 MÉQ, *Processus d'assurance qualité encadrant la déclaration des codes de difficulté des élèves déclarés handicapés ou ayant des troubles graves du comportement*, 2020, p. 3. [En ligne] consulté le 11-03-2022.

47 *Ibid.*, p. 2.

48 Fédération des syndicats de l'enseignement CSQ, *Convention collective nationale 2020-2023*, p. 144.

- 160 Si la plupart des organismes scolaires interrogés ont affirmé offrir des services dès que les élèves présentent des difficultés, parfois même avant d'avoir élaboré un PI, ils ont aussi mentionné que, lorsque les difficultés persistent dans le temps, obtenir un diagnostic peut permettre d'offrir des services selon l'intensité requise, en ciblant mieux les interventions et les adaptations nécessaires.
- 161 Les organismes scolaires consultés ont aussi mentionné qu'ils éprouvaient des difficultés à offrir des services à long terme, suivant l'évolution des besoins des élèves. Actuellement, l'une des avenues pour assurer ce financement implique d'obtenir les sommes additionnelles à celles prévues dans les règles budgétaires pour les élèves en considérés handicapés ou aux prises avec des troubles graves de comportement, soit les allocations majorées pour ces élèves. Ainsi, ce mode de financement incite à demander des diagnostics pour les élèves avec des problématiques plus lourdes, correspondant à des « codes », afin de pouvoir offrir et planifier des services à long terme. Selon le MÉQ, il s'agirait d'une mauvaise compréhension de la part des organismes scolaires.
- 162 Chaque année, le MÉQ vérifie la conformité de la déclaration des codes par les organismes scolaires et l'utilisation d'une partie des sommes reçues pour financer les services éducatifs complémentaires. Le processus d'« assurance qualité » mis en place par le MÉQ contrôle notamment le nombre d'heures de services accordées à un échantillon d'élèves considérés handicapés auxquels un code a été attribué. Les critères de vérification établissent qu'un « soutien continu » à un élève représente 10 heures de services par semaine, alors qu'un « soutien régulier » correspond à 2 heures de services par semaine.
- 163 Le soutien continu :
- « [...] se caractérise par des services offerts durant plusieurs heures, chaque jour. De plus, un membre du personnel doit être disponible en tout temps dans l'école, pour intervenir lors de situations imprévues. Un soutien continu doit être donné aux élèves : ayant des troubles graves du comportement, une déficience intellectuelle de moyenne à sévère, une déficience intellectuelle profonde, une déficience motrice grave, des troubles envahissants du développement ou des troubles relevant de la psychopathologie. »<sup>49</sup>
- 164 Quant au soutien régulier, il :
- « [...] se caractérise par une aide fréquente, c'est-à-dire à plusieurs reprises au cours d'une journée ou d'une semaine; au total, cette aide représente au moins plusieurs heures par semaine. Aux élèves ayant une déficience motrice légère, une déficience organique, une déficience langagière, une déficience auditive ou une déficience visuelle, un soutien régulier doit être minimalement offert. »<sup>50</sup>
- 165 Malgré la demande du Protecteur du citoyen, le MÉQ n'a pu produire les analyses et travaux qui lui ont permis de déterminer le nombre d'heures de services par semaine utilisé dans son processus d'assurance qualité. Selon le MÉQ, pour les fins du processus, il fallait spécifier un certain nombre d'heures pour chacun des deux niveaux de soutien, soit 10 heures de services par semaine pour le soutien continu et 2 heures de services pour le soutien régulier.

49 MÉQ, *L'organisation des services éducatifs aux élèves à risque et aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA)*, précitée note 6, p. 11.

50 *Idem.*

- 166 De l'avis du Protecteur du citoyen, l'interprétation qui découle de la déclaration des codes de difficulté aux fins de financement et le processus d'assurance qualité qui y est associé sont fort problématiques. De fait, un des enjeux est l'établissement de mesures « mur-à-mur » pour la réponse aux besoins de tous les élèves ayant un même code de difficulté. À titre d'exemple : le MÉQ a établi que pour déclarer un code 50, associé au trouble du spectre de l'autisme (TSA), l'élève requiert un service continu, soit 10 heures de services par semaine. Pourtant, on sait que le « spectre » de l'autisme inclut des personnes dont le niveau de fonctionnement et les besoins sont très variables. Ici, l'approche catégorielle constitue une entrave à la prise en compte des besoins individuels des élèves, puisqu'elle implique que la même « mesure » soit appliquée à tous les élèves ayant le même code, sans tenir compte de toutes les possibilités d'organisation des services pouvant répondre aux besoins de ces élèves.
- 167 Le Protecteur du citoyen a constaté que la déclaration des codes de difficulté aux fins de financement repose sur le respect de trois critères : une évaluation diagnostique, des incapacités et des limitations, et des mesures d'appui correspondant à un nombre d'heures de services dont l'élève a minimalement besoin. Ces trois critères font l'objet de la vérification par échantillonnage compris dans le processus d'assurance qualité.
- 168 Selon les informations obtenues durant son enquête, le Protecteur du citoyen a également constaté que ce nombre d'heures de services n'est fondé sur aucune expertise « clinique » ou donnée probante.
- 169 Par ailleurs, l'enquête a permis de constater que le nombre de codes a été réduit en 2000. Selon les informations obtenues du MÉQ, les codes éliminés concernaient davantage les élèves DAA que les élèves considérés handicapés. Puisqu'une partie du financement était (et est toujours) reliée aux codes (allocation de base majorée pour ces codes), leur diminution implique que les organismes scolaires n'ont plus reçu d'allocation majorée pour certains élèves. Ils ont alors reçu une enveloppe budgétaire générale.
- 170 Le MÉQ n'a pas été en mesure de nous fournir des informations pour justifier la diminution du nombre de codes ni le nombre d'heures de services déterminé pour chaque code (service régulier ou continu). Le Protecteur du citoyen considère que des orientations d'une telle importance doivent reposer sur des expertises et des données probantes, outils essentiels à la prise de décision en matière de politique publique.

### 4.3.2 Les ressources professionnelles accaparées par des tâches administratives

- 171 Le processus d'assurance qualité réalisé par le MÉQ vise à déterminer, entre autres, si les organismes scolaires offrent un nombre minimal d'heures de services aux élèves ayant un code, soit les élèves H ou TGC. Afin de respecter cette exigence, les organismes scolaires doivent mobiliser du personnel des services éducatifs complémentaires pour être en mesure de rassembler l'information nécessaire aux fins de l'exercice.

- 172 À partir de l'année scolaire 2018-2019, le MÉQ a apporté des modifications pour transformer la validation en processus d'assurance qualité. La validation impliquait que tous les codes apposés soient soumis au MÉQ annuellement. La mise en place du processus d'assurance qualité a notamment permis de réduire de manière significative le nombre de dossiers vérifiés en procédant par échantillonnage. Si ces changements ont été bien accueillis par la plupart des organismes scolaires consultés, ces derniers soulignent tout de même que la charge de travail requise pour répondre aux exigences demeure considérable, particulièrement dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre.
- 173 Plusieurs organismes scolaires ont souligné que malgré la vérification par échantillonnage et conséquemment, la réduction du nombre de dossiers vérifiés, chaque dossier susceptible d'être sélectionné doit être complet et contenir toutes les informations requises aux fins du processus. Le personnel professionnel des services éducatifs complémentaires doit s'assurer de produire les évaluations et fournir diverses données liées aux limitations de chacun des codes<sup>51</sup>. Le temps requis pour compléter ces dossiers diminue d'autant les disponibilités du personnel professionnel pour observer les élèves et déterminer leurs besoins, ainsi que pour offrir leur soutien requis aux équipes-écoles et aux familles.
- 174 Cette situation a d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation dans le rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (Commission Laurent) qui recommande « [...] d'évaluer et de réorganiser le travail des psychologues scolaires pour qu'ils puissent se centrer sur l'accompagnement et le suivi des enfants. »<sup>52</sup>
- 175 Plusieurs tâches administratives associées au processus d'assurance qualité relèvent notamment des psychologues et des orthophonistes. Pendant que ces professionnelles et professionnels s'affairent à cet exercice administratif, des élèves sont en attente d'une évaluation de leurs besoins pour accéder aux services qui leur sont nécessaires. Soulignons que cet exercice se fait en début d'année scolaire, moment où, pour certains élèves, des manifestations de leurs besoins débiteront et où elles ou ils auraient besoin sans attendre d'une évaluation ou de services pour éviter des retards dans leurs apprentissages ou des difficultés persistantes.
- 176 Pour comprendre l'ampleur de ces tâches administratives, le ministre de l'Éducation annonçait, en août 2020, avoir reconduit « sans condition, tous les budgets associés aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage » et que « cet allégement bureaucratique permettra d'allouer plus de 560 000 heures de plus en services directs aux élèves exclusivement pour les premières semaines de la rentrée. »<sup>53</sup>. Ainsi, la préparation des dossiers pour les fins de cet exercice accapare des professionnels des services éducatifs complémentaires dont les heures de travail ne sont pas utilisées pour offrir des services directs aux élèves ou indirects aux enseignantes dès la rentrée.

---

51 Conditions pour déclarer un élève H ou TGC :

1. Évaluation diagnostique;
2. Des incapacités et limitations doivent découler de la déficience ou du trouble se manifestant sur le plan scolaire;
3. Des mesures d'appui doivent être mises en place pour réduire les inconvénients dus à la déficience ou au trouble de l'élève, c.-à-d. pour lui permettre d'évoluer dans le milieu scolaire malgré ses incapacités ou ses limitations.

52 Commission Laurent *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes – Rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, avril 2021, p. 116. [En ligne] consulté le 4-03-2022.

53 MÉQ, *Pandémie de la COVID-19 – Le gouvernement du Québec présente trois nouvelles mesures pour un retour à l'école réussi*, communiqué de presse, 17 août 2020, [En ligne] consulté le 4-03-2022.

177 Déjà en 2000, le MÉQ reconnaissait que :

« [...] la constitution de plus en plus complexe de dossiers d'élèves handicapés ou en difficulté, les exigences accrues de la déclaration des effectifs scolaires, l'expertise variée du personnel spécialisé, la répartition inégale des spécialistes sur le territoire du Québec, les interprétations diversifiées auxquelles donnent lieu les multiples définitions actuelles, tout cela crée des iniquités qu'il faut éliminer ou réduire le plus possible. »<sup>54</sup>

178 Puisqu'il s'agit de problématiques de longue date ayant, entre autres, une incidence sur les délais des évaluations et les tâches du personnel professionnel, le Protecteur du citoyen considère que le MÉQ devrait revoir le modèle de financement de manière à offrir des services selon les besoins des élèves plutôt que selon l'approche induite par le financement catégoriel relié aux codes.

## 4.4 Les enjeux des mesures destinées à un transfert vers le budget des écoles

179 Comme nous l'avons mentionné à propos de la famille des mesures 15300, certaines mesures budgétaires sont destinées à un transfert vers le budget des écoles, c'est-à-dire que des sommes sont envoyées directement aux écoles pour financer, entre autres, les services éducatifs complémentaires.

180 Or, selon le mode de gestion du financement développé par chacun des organismes scolaires, les montants alloués peuvent rester en totalité dans les écoles qui les ont reçus, ou bien être distribués parmi toutes les écoles de l'organisme scolaire.

181 Selon les informations obtenues auprès des organismes scolaires interrogés, le Protecteur du citoyen comprend que le mode de gestion du financement peut être centralisé, hybride ou décentralisé :

- **Gestion centralisée** : les sommes transférées vers le budget des écoles vont s'intégrer aux sommes perçues directement par l'organisme scolaire. Un budget global pour l'organisme scolaire sera alors créé. L'organisme scolaire, en collaboration avec le Comité de répartition des ressources, sera responsable de distribuer les montants destinés à financer, entre autres, les ressources humaines pour les services offerts aux élèves HDAA et de déterminer la répartition de ces ressources parmi les écoles.
- **Gestion hybride** : une partie des sommes transférées vers le budget des écoles restera dans les écoles et une autre partie sera envoyée vers l'organisme scolaire. L'organisme scolaire recevra également des sommes allouées directement par le MÉQ. Des services éducatifs complémentaires pour toutes les écoles de l'organisme scolaire seront alors financés à partir des sommes perçues par ce dernier (allocations de base et ajustements aux allocations de base) et les montants remis par les écoles à l'organisme scolaire. Les écoles ayant reçu des sommes directement pourront financer des services pour préciser leur offre de services en fonction des besoins locaux.
- **Gestion décentralisée** : les sommes transférées vers le budget des écoles resteront en totalité dans ces écoles. L'organisme scolaire financera, à partir des sommes qu'il reçoit, des services éducatifs complémentaires pour toutes les écoles tandis que les écoles ayant reçu des sommes pourront, pour leur part, financer des services pour préciser leur offre de services en fonction des besoins locaux.

54 MÉQ, *Élèves handicapés ou élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) : définitions*, 2000, p. 1.

- 182 Ainsi, l'autonomie des écoles selon le mode de gestion du financement des sommes transférées directement aux écoles peut avoir une incidence sur l'offre de services. Selon les sommes perçues par l'école, celle-ci sera (ou pas) en mesure d'offrir certains services qui dépassent le seuil prévu par l'organisme scolaire, et ainsi adapter son offre de services en fonction de ses besoins spécifiques.
- 183 De plus, selon le mode de gestion du financement de l'organisme scolaire (centralisé, décentralisé ou hybride), ce dernier peut (ou pas) avoir son mot à dire sur la distribution ou l'assignation des allocations supplémentaires reçues par l'école.

#### 4.4.1 Les répercussions de l'imprévisibilité sur l'embauche du personnel des services éducatifs complémentaires

- 184 Des organismes scolaires estiment que les mesures destinées à un transfert vers le budget des écoles contribuent à la précarité de certains postes professionnels des services éducatifs complémentaires (poste contractuel, temps partiel, etc.). L'incertitude entourant la reconduction de ces mesures ne permet pas aux organismes scolaires d'avoir une vision à long terme pour l'embauche du personnel professionnel avec des postes réguliers.
- 185 Pour les écoles qui reçoivent directement des sommes, cette offre ne prend pas en considération les besoins des autres écoles du même organisme scolaire ni la possible précarité du poste qu'elles sont en mesure d'offrir. Par exemple, une école peut décider d'embaucher un psychoéducateur à temps partiel pour répondre aux besoins de ses élèves. Or, le contrat à temps partiel ne mènera pas à une permanence. En revanche, si le poste affiché est à temps plein, le professionnel obtiendra sa permanence après deux ans, conformément aux conventions collectives. Il sera dès lors rattaché à l'organisme scolaire, et ce, même si l'organisme scolaire aurait plutôt besoin d'un autre corps d'emploi pour répondre aux besoins des élèves de toutes ses écoles.
- 186 Pour mieux comprendre la précarité de certains postes professionnels, prenons l'exemple de la mesure 15312 – Soutien à l'intégration en classe ordinaire des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, qui est une mesure dédiée, destinée aux établissements et transférable au sein de son regroupement.
- 187 Cette mesure a pour but de mettre en œuvre des actions pour offrir des services au soutien à l'intégration en classe ordinaire des élèves HDAA. Destinée aux écoles, elle permet l'embauche des ressources par l'école, ce qui donne lieu, selon le modèle de gestion de financement des organismes scolaires (hybride ou décentralisé), à des embauches contractuelles ou à l'ouverture de postes à temps partiel.
- 188 Par ailleurs, il s'agit d'une mesure dédiée et transférable au sein de son regroupement. Ce regroupement ne comporte toutefois qu'une autre mesure, la 15311 – Intégration en classe ordinaire des élèves lourdement handicapés. La transférabilité est donc très limitée, et la marge de manœuvre des écoles ou des organismes scolaires, presque inexistante.
- 189 Selon les informations obtenues lors de nos entretiens avec les organismes scolaires, il existe de surcroît beaucoup de frustration liée aux postes à temps partiel ou contractuels. Ceux-ci attirent principalement du personnel professionnel récemment diplômé, que l'organisme scolaire et les écoles doivent former et accompagner. Du temps et de l'argent sont investis dans les nouvelles

recrues qui, une fois formées, pourront postuler pour un poste permanent ailleurs si l'organisme scolaire en question n'est pas en mesure de leur offrir les mêmes conditions. Elles ont donc obtenu une expérience professionnelle, du mentorat et des formations auprès de l'organisme scolaire où elles occupaient un poste contractuel ou à temps partiel et c'est un autre organisme scolaire qui bénéficiera de leurs services à long terme.

190 Le but de notre analyse sur les mesures destinées aux écoles n'est pas de déterminer leur bien-fondé, mais de continuer à faire ressortir la complexité du mode de financement actuel. Cette complexité s'ajoute à celles soulevées dans les sections précédentes de ce chapitre. Une lecture conjointe de ces sections permet d'appuyer nos recommandations.

### **Recommandations**

#### **Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation :**

- R-6** De revoir le modèle de financement des services éducatifs complémentaires et les modalités de reddition de comptes, en composant un groupe de travail avec des expertes et experts et des acteurs du réseau scolaire. Le financement devrait être basé sur les besoins réels des élèves HDAA.
- R-7** De s'assurer, une fois le nouveau modèle de financement adopté :
- De former les organismes scolaires sur ces orientations afin d'assurer une compréhension commune;
  - D'accompagner les organismes scolaires pour la mise en place de ces nouveaux encadrements.





# 5

## LES DISPARITÉS DANS L'OFFRE ET DANS L'ACCÈS AUX SERVICES ÉDUCATIFS COMPLÉMENTAIRES



## 5.1 Un seuil minimal de services pour améliorer l'accès

- 191 Notre enquête a permis de constater l'existence de disparités dans l'offre et dans l'accès aux services aux élèves HDAA. Cette offre diffère d'un organisme scolaire à un autre. Chaque organisme scolaire développe un modèle de services avec ses spécificités et a recours à différents corps d'emploi en matière de personnel professionnel et de soutien des services éducatifs complémentaires. D'autre part, l'offre de services au sein d'un même organisme scolaire peut varier entre les écoles, notamment selon que le mode de gestion de financement soit hybride ou décentralisé, alors que les écoles sont en mesure de préciser leur offre de services locale en fonction de leurs besoins propres.
- 192 Bien qu'il reconnaisse la nécessité d'adapter les services selon les caractéristiques des organismes scolaires et de leurs écoles, le Protecteur du citoyen considère que pour améliorer l'accès aux services pour les élèves HDAA, les modalités de financement des services devraient être revues afin d'offrir un seuil minimal de services au bénéfice de tous les élèves HDAA, peu importe les établissements scolaires qu'ils fréquentent.
- 193 La qualité des services offerts par les organismes scolaires ne devrait pas fluctuer en fonction des disparités des ressources. Un seuil minimal de services offerts aux élèves HDAA devrait être financé et établi sans distinction de l'organisme scolaire ou de l'école fréquentés. Un tel « plancher de services » adéquatement financé améliorerait la capacité des organismes scolaires à répondre à leurs obligations, énoncées par la LIP, et à offrir des services de qualité en temps utile aux élèves qui en ont besoin.
- 194 Pour être en mesure d'offrir un seuil minimal de services, les organismes scolaires ont besoin de financement. Pour offrir ce financement, le MÉQ a besoin de données en provenance des organismes scolaires lui permettant d'établir ce seuil et de s'assurer que cette offre minimale soit accessible à toutes et tous les élèves, sans égard à l'école ou à l'organisme scolaire fréquenté.
- 195 Le Protecteur du citoyen considère que la garantie d'un financement permettant d'assurer un seuil minimal de services ne doit pas exclure les mesures supplémentaires envoyées directement aux écoles. Ces mesures doivent continuer de permettre aux écoles de développer leur offre de services locale en fonction des besoins réels et favoriser leur autonomie.

### 5.1.1 Des disparités selon les régions

- 196 Certaines régions présentent une forte concentration de quelques codes de difficulté. Par exemple, en Montérégie, l'augmentation du nombre d'élèves TSA a suscité le développement de services offerts à ces élèves. Cette « spécialisation régionale » implique qu'à besoins similaires, un élève d'une école de cette région se verra offrir des services plus développés que ceux offerts à un élève d'une autre région.

197 Quant à la vulnérabilité de la clientèle :

« [...] c'est à Montréal que sont concentrées la majorité des écoles de milieux défavorisés. Lorsqu'on examine les indices de défavorisation des écoles du Québec, on constate que les écoles de l'île de Montréal comptent pour plus de 80 % des élèves les plus pauvres du Québec (rang décile 10) et de 60 % des élèves des écoles de rang décile 9, alors que l'île de Montréal n'accueille que 21 % des élèves du Québec (ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2009). La pauvreté y est donc proportionnellement plus concentrée. »<sup>55</sup>

198 Selon le MÉQ, pour l'année scolaire 2020-2021, 705 écoles primaires se retrouvent dans les déciles 8, 9 ou 10 d'après l'indice de milieu socio-économique (IMSE<sup>56</sup>) qui composent le groupe des écoles dites en milieu plus défavorisé. Ces écoles accueillent un total de 156 361 élèves, ce qui représente 30 % de l'effectif du réseau public pour les écoles primaires<sup>57</sup>.

199 Pour le Protecteur du citoyen, si la révision du modèle de financement des services aux élèves HDAA doit porter une attention particulière aux écoles en milieu défavorisé, elle devra aussi considérer les besoins des élèves moins nantis qui fréquentent des écoles avec une cote « favorisée ou moins défavorisée ». Ces élèves sont, pour l'instant, l'angle mort du seuil minimal de services à offrir. En effet, malgré l'embourgeoisement de certains quartiers et territoires, des enfants issus de familles moins favorisées fréquentent toujours des écoles dont la cote de défavorisation a changé. Or, le statut de l'école a une incidence sur le financement qu'elle reçoit pour répondre aux besoins de ces élèves.

200 Soulignons que les sommes accordées par le MÉQ pour favoriser la réussite des élèves dans les écoles en milieux plus défavorisés (déciles 8 à 10) permettent d'offrir des services aux enfants qui en ont grandement besoin. Or, lorsque des enfants de milieux défavorisés fréquentent une école située dans un milieu favorisé ou moins défavorisé (déciles 1 à 7), cette école ne reçoit pas des sommes associées aux élèves provenant d'un milieu défavorisé.

201 Qui plus est, des organismes communautaires ou des centres de pédiatrie sociale qui accompagnent les enfants et leur famille sont souvent présents dans les communautés défavorisées. Malheureusement, ce genre de services ne se trouve pas toujours à proximité des écoles des milieux favorisés ou moins défavorisés. En conséquence, ces enfants et leurs familles, issus des milieux défavorisés, ne peuvent pas bénéficier des services offerts en dehors de l'école, ce qui amplifie le problème que l'école ne reçoit pas de montants spécifiques pour les accompagner.

202 Une révision du modèle de financement devrait donc tenir compte de la situation de ces élèves et s'assurer qu'ils ne soient pas pénalisés en matière d'offre de services du fait que leur école est considérée par le MÉQ comme n'étant pas située en milieu défavorisé.

---

55 Jean Archambault, Roseline Garon et Li Harnois, « [Diriger une école en milieu défavorisé : observation des pratiques de travail de directions d'école primaire de la région de Montréal](#) », Université de Montréal, *Revue des sciences de l'éducation de McGill*, vol. 49, no. 2, printemps 2014, p. 418. [En ligne], consulté le 4-03-2022.

56 L'IMSE est composé de deux variables, soit la sous-scolarisation de la mère et l'inactivité des parents, lesquelles ressortent comme les variables explicatives les plus fortes de la non-réussite scolaire.

57 Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, « [Indicateurs et statistiques - Indices de défavorisation](#) ». [En ligne], consulté le 17-02-2022.

### **Recommandations**

#### **Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation :**

- R-8** De s'assurer, lors de la révision du modèle de financement, que celui-ci répond aux besoins des élèves issus de milieux défavorisés qui fréquentent une école dans un milieu favorisé ou moins défavorisé.
- R-9** D'établir, à la suite de consultations des différents acteurs du milieu éducatif, d'experts et de parties prenantes et au terme de l'analyse de données probantes, un seuil minimal de services offerts aux élèves HDAA à travers la province. Ce seuil devrait permettre de garantir que chaque élève de niveau primaire puisse recevoir les services dont il ou elle a besoin au moment opportun, et ce, indépendamment de l'organisme scolaire ou de l'école fréquentés.
- R-10** De s'assurer que le financement du seuil minimal de services soit prévisible et pérenne.
- R-11** De s'assurer que le seuil minimal de services puisse varier selon la prévalence des besoins particuliers des élèves et soit indexé selon les coûts de système, et ce, dans le respect des données probantes et des constats issus des milieux scolaires.

## Conclusion

- 203 Un constat principal de l'enquête concerne la réponse insuffisante aux besoins reconnus de services aux élèves DAA chez les élèves du niveau primaire. En général, l'offre de services ne suffit pas à répondre aux besoins réels. Pour certains élèves, l'accès aux services s'avère difficile. Ils patientent trop longtemps avant de recevoir des services, alors que d'autres en reçoivent peu ou pas, tandis que des élèves ne les reçoivent pas d'un membre du personnel professionnel le plus à même de les aider à progresser.
- 204 Ces situations peuvent non seulement compromettre les apprentissages et la sécurité psychologique ou émotionnelle des élèves, mais aussi augmenter les risques que des difficultés d'apprentissage perdurent avec toutes les répercussions négatives que cela peut avoir sur le cursus de l'élève et sur sa réussite éducative à court, moyen et long terme.
- 205 Si des facteurs comme la pénurie de main-d'œuvre, la précarité de certains postes et le manque d'attractivité peuvent expliquer une part du manque d'accessibilité aux services pour les élèves DAA, ils n'en sont pas les seules causes. Le fait que le MÉQ soit responsable du financement des services alors que l'organisation de ceux-ci relève des organismes scolaires fait en sorte que les services offerts sont d'abord déterminés à partir des sommes disponibles, et non des besoins des élèves observés sur le terrain. En effet, il n'y a pas d'échange préalable entre le MÉQ et les organismes scolaires pour déterminer les mesures budgétaires.
- 206 À cette problématique s'ajoute celle du financement « catégoriel », qui représente une partie de l'enveloppe globale permettant d'organiser les services à tous les élèves. D'un côté, le MÉQ affirme que le financement de ces services ne se fait pas selon une telle approche par catégories, alors que de l'autre, il a recours à des codes de difficulté (ou catégories) attribués à certains élèves H ou TGC pour le financement des services.
- 207 En outre, l'approche catégorielle fait en sorte que plusieurs membres du personnel professionnel des services éducatifs complémentaires sont mobilisés en début d'année scolaire pour mettre à jour les dossiers des élèves qui pourraient faire l'objet de vérification. Cela a pour effet de diminuer de façon importante leur disponibilité pour évaluer les besoins, effectuer les interventions nécessaires et dispenser les services aux élèves.
- 208 Autre constat relatif à l'accessibilité aux services : certaines familles, qui sont en mesure de payer les coûts, ont recours à des services au privé pour pallier le manque de services au public.
- 209 Enfin, le Protecteur du citoyen est d'avis que la collaboration et l'innovation doivent être au cœur de la recherche de solutions pour favoriser l'accessibilité aux services éducatifs complémentaires. L'adaptation des services offerts aux élèves DAA ne peut atteindre ses objectifs que si la planification, le financement, l'organisation et la dispensation des services se font de façon concertée, avec pour objectif commun à tous les acteurs d'établir une offre de services qui réponde aux besoins des élèves et qui favorise la réussite éducative de tous les élèves.

### **Suivi des recommandations**

Le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Éducation de lui faire parvenir, au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2022, un plan de travail indiquant les actions choisies et l'échéancier proposé pour la mise en œuvre de chacune des recommandations du présent rapport.

De plus, le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Éducation de lui faire un suivi de l'état d'avancement de l'implantation des recommandations au 30 janvier 2023, puis selon un échéancier à convenir.

## Annexe 1 – Famille de mesures 15300 : mesures et transférabilité

REGROUPEMENT DE MESURES	MESURE	TRANSFÉRABILITÉ
15310 – Intégration des élèves	15311 – Intégration en classe ordinaire des élèves lourdement handicapés	Mesure sans contrainte
	15312 – Soutien à l'intégration en classe ordinaire des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage	Mesure dédiée
	15313 – Soutien à l'ajout de classes spéciales	Mesure protégée
	15320 – Libération des enseignants	Mesure sans contrainte
15330 – Aide liée aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage	15331 – Aide additionnelle liée aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage <sup>58</sup>	Mesure sans contrainte
	15332 – Ajout de ressources liées aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage <sup>59</sup>	Mesure sans contrainte
	15333 – Aide additionnelle liée aux élèves handicapés ou ayant des troubles graves de comportement <sup>60</sup>	Mesure sans contrainte
15340 – Services régionaux et suprarégionaux	15341 – Services régionaux ou suprarégionaux de scolarisation	Mesure sans contrainte
	15342 – Ajustements pour autres ressources éducatives	Mesure sur demande, mesure sans contrainte
15350 – Projets de développement en adaptation scolaire	15351 – Projets de partenariat en adaptation scolaire	Mesure par dépôt de projet, mesure sans contrainte
	15360 – Financement des places en vertu d'une entente avec le MSSS	Mesure sans contrainte

58 La mesure vise à contribuer à soutenir les enseignantes accompagnant des élèves à risque de décrochage et ayant des besoins particuliers notamment par le recours à la concertation entre celles-ci et le personnel professionnel dans la mise en œuvre de stratégies d'intervention reconnues comme étant efficaces.

59 La mesure vise à améliorer les services aux élèves à risque et aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA) par un ajout de ressources et la mise en place de divers éléments d'intervention liés aux besoins de ces élèves.

60 La mesure vise à soutenir les élèves ainsi que les enseignants et le personnel professionnel et de soutien qui accompagnent des élèves handicapés (H) ou présentant un trouble grave du comportement (TGC). Elle permet l'ajout de ressources par un financement additionnel à l'allocation de base pour les activités éducatives de la formation générale des jeunes pour les élèves handicapés ou ayant des troubles graves du comportement.

REGROUPEMENT DE MESURES	MESURE	TRANSFÉRABILITÉ
15370 — Mesures liées aux conditions de travail	15371 – Soutien à l'intégration à la formation générale des jeunes (FSE, lettre d'entente hors convention du 13 juin 2016, APEQ, lettre d'entente hors convention du 20 juin 2016)	Mesure conventionnée
	15372 – Soutien à la composition de la classe (FSE annexe 33 et APEQ annexe XXX)	Mesure conventionnée
	15372 – Soutien à la composition de la classe (ajout convention 2015-2020) (FSE annexe 49 et APEQ annexe XXXII)	Mesure conventionnée
	15373 – Soutien aux élèves à risque et à l'intégration des élèves HDAA (FAE annexe XV – montant historique)	Mesure conventionnée
	15374 – Libération des enseignants (FSE, lettre d'entente hors convention du 13 juin 2016 et APEQ, lettre d'entente hors convention du 20 juin 2016 et FAE, lettre hors convention du 22 juin 2016)	Mesure conventionnée
	15375 – Libération ponctuelle des enseignants (FAE annexe LII)	Mesure conventionnée
	15376 – Ajout de ressources pour la prévention et l'intervention rapide (FAE annexe XXXIII)	Mesure conventionnée
	15377 – Professionnels en soutien à la réussite des élèves (jeunes et adultes) (lettre hors convention FPPE et SPPLRN)	Mesure conventionnée

## Annexe 2 – Liste des recommandations

### Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Éducation du Québec :

- R-1** De se doter, en collaboration avec les organismes scolaires, d'un mécanisme de suivi des vacances de postes pour le personnel professionnel et le personnel de soutien offrant des services éducatifs complémentaires permettant notamment :
- Le développement et la mise en place de mesures pour valoriser et pourvoir ces postes;
  - L'élaboration d'une stratégie permettant d'assurer que les élèves aient accès aux services requis au moment opportun.
- R-2** De préparer, en collaboration avec les acteurs du milieu scolaire, un guide d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'intervention qui devra, notamment, mettre l'accent sur les différentes modalités de participation des parents et des élèves à l'élaboration et au suivi de leur PI, selon leur situation particulière.
- R-3** D'élaborer, avec les acteurs du milieu scolaire, un référentiel national sur les rôles et responsabilités des différents postes en services éducatifs incluant, entre autres, l'élaboration et le suivi des plans d'intervention, le travail en équipe multidisciplinaire et le moment d'offrir des services éducatifs complémentaires.
- R-4** De développer, en collaboration avec ses partenaires du réseau scolaire, des parties prenantes et des acteurs des milieux scolaires, une offre d'activités de formation continue fondée sur les besoins des enseignantes en lien avec les besoins des élèves DAA.
- R-5** De déterminer, en collaboration avec ses partenaires du réseau scolaire, des parties prenantes, des experts et des acteurs du milieu scolaire, les modalités et les moyens de rendre accessibles aux enseignantes les activités de formation continue en lien avec les élèves DAA, tout en basant l'évaluation de leur pertinence, opportunité et efficacité sur des données probantes et sur les besoins des enseignantes.
- R-6** De revoir le modèle de financement des services éducatifs complémentaires et les modalités de reddition de comptes, en composant un groupe de travail avec des expertes et experts et des acteurs du réseau scolaire. Le financement devrait être basé sur les besoins réels des élèves HDAA.
- R-7** De s'assurer, une fois le nouveau modèle de financement adopté :
- De former les organismes scolaires sur ces orientations afin d'assurer une compréhension commune;
  - D'accompagner les organismes scolaires pour la mise en place de ces nouveaux encadrements.
- R-8** De s'assurer, lors de la révision du modèle de financement, que celui-ci répond aux besoins des élèves issus de milieux défavorisés qui fréquentent une école dans un milieu favorisé ou moins défavorisé.



- R-9** D'établir, à la suite de consultations des différents acteurs du milieu éducatif, d'experts et de parties prenantes et au terme de l'analyse de données probantes, un seuil minimal de services offerts aux élèves HDAA à travers la province. Ce seuil devrait permettre de garantir que chaque élève de niveau primaire puisse recevoir les services dont il ou elle a besoin au moment opportun, et ce, indépendamment de l'organisme scolaire ou de l'école fréquentés.
- R-10** De s'assurer que le financement du seuil minimal de services soit prévisible et pérenne.
- R-11** De s'assurer que le seuil minimal de services puisse varier selon la prévalence des besoins particuliers des élèves et soit indexé selon les coûts de système et ce, dans le respect des données probantes et des constats issus des milieux scolaires.

### **Suivi des recommandations**

Le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Éducation de lui faire parvenir, au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2022, un plan de travail indiquant les actions choisies et l'échéancier proposé pour la mise en œuvre de chacune des recommandations du présent rapport.

De plus, le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Éducation de lui faire un suivi de l'état d'avancement de l'implantation des recommandations au 30 janvier 2023, puis selon un échéancier à convenir.



Écoute • Rigueur • Respect

**Bureau de Québec**

800, place D'Youville, 19<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 3P4  
Téléphone : 418 643-2688

**Bureau de Montréal**

1080, côte du Beaver Hall  
10<sup>e</sup> étage, bureau 1000  
Montréal (Québec) H2Z 1S8  
Téléphone : 514 873-2032

**protecteurducitoyen.qc.ca**

Téléphone sans frais : 1 800 463-5070  
Télécopieur : 1 866 902-7130  
protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca