



Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois: une étude systémique

**Daniel Ducharme
Chercheur
Direction de la recherche**

Mise en contexte de l'étude

- Un peu plus de 200 000 élèves HDAA sont inscrits à la formation générale des jeunes (1 élève sur 5)
- Les principaux encadrements qui régissent les services destinés à ces élèves n'ont pas connu de modifications significatives depuis la fin des années 1990:
 - *Loi sur l'instruction publique* (1997)
 - *Politique de l'adaptation scolaire* (1999)

Mise en contexte de l'étude

« L'orientation fondamentale qui doit guider toute intervention à effectuer dans le domaine de l'adaptation scolaire et qui doit mobiliser tous les partenaires se définit ainsi: aider l'élève HDAA à réussir sur les plans de l'instruction, de la socialisation et de la qualification. À cette fin, accepter que cette réussite éducative puisse se traduire différemment selon les capacités et les besoins de ces élèves, se donner les moyens qui favorisent cette réussite et en assurer la reconnaissance. »

Politique de l'adaptation scolaire, p. 17

Mise en contexte de l'étude

Plusieurs signaux préoccupants justifiaient que la Commission fasse le point sur la question:

- Un volume de plaintes plus élevé qu'il ne l'était avant les modifications à la *Loi sur l'instruction publique* et la révision de la *Politique de l'adaptation scolaire* (Nombre moyen de dossiers ouverts annuellement plus élevé).
- Certaines commissions scolaires éprouvent plus de difficultés à répondre aux exigences de la *Loi sur l'instruction publique* et aux objectifs poursuivis dans la *Politique de l'adaptation scolaire* (1/3 des commissions scolaires concentrent 75% des dossiers ouverts à la Commission).

Mise en contexte de l'étude

- Une hausse prononcée du nombre de plaintes dans des milieux qui étaient autrefois considérés comme très favorables à l'intégration scolaire des EHDAA.
- Entre 2002 et 2010, un recul du taux d'intégration à la classe ordinaire pour 7 des 10 catégories de handicap qui sont prévues par le ministère de l'Éducation pour financer les services destinés aux EHDAA.
- Des taux de diplomation qui sont de 3 à 4 fois moins élevés pour les élèves HDAA que pour les élèves dits « réguliers ».
- L'intégration scolaire des élèves HDAA fait l'objet d'une couverture médiatique constante.

La démarche de la Commission

- En raison de ces éléments contextuels et des responsabilités qui lui sont conférées en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, la Commission a entrepris de réaliser une étude de portée systémique sur les services destinés à ces élèves, au printemps 2014.
- Cette étude vise à dresser un état des lieux des conditions de scolarisation des élèves HDAA dans le réseau public des établissements préscolaire, primaire et secondaire du Québec, depuis l'adoption de la *Politique de l'adaptation scolaire* en 1999.
- Plus précisément, elle documente les éléments qui sont susceptibles, dans l'organisation des services qui sont actuellement offerts aux élèves HDAA, de porter atteinte aux droits de ces derniers de recevoir des services éducatifs sans discrimination fondée sur le handicap, le tout contrairement aux articles 10, 12 et 40 de la Charte.

La démarche de la Commission

■ Une démarche en deux temps:

1. Dresser un portrait statistique de la situation des élèves HDAA dans le réseau scolaire public, pour la période qui s'échelonne de 2001 à 2016.
2. Examiner plus en profondeur l'organisation des services offerts par les commissions scolaires aux élèves HDAA, pour la même période.

Scolarisation des élèves HDAA: un portrait statistique (2001-2016)

- Baisse de 9% des effectifs scolaires dans l'ensemble du réseau scolaire québécois.
- Croissance de 71,8% des effectifs EHDAA. Cette croissance touche 90% des commissions scolaires.
- Croissance accentuée dans la région métropolitaine de Montréal et dans les commissions scolaires anglophones.
- Principal effet de ces dynamiques inverses: la proportion d'élèves HDAA a doublé entre 2001 et 2016, passant de 10,8% à 20,4%.
- 1 élève sur 5 = EHDAA. Au secondaire = 1 sur 4 (26%).

Scolarisation des élèves HDAA: un portrait statistique (2001-2016)



Une situation qui varie d'une catégorie d'élèves à l'autre.

Catégories en croissance

- Troubles envahissants du développement +628,4%
- Déficience langagière +316,9%
- Troubles relevant de la psychopathologie +262,7%
- Déficience motrice légère ou organique +154,5%
- Déficience atypique +56,6%
- Déficience motrice grave +22,3%

Scolarisation des élèves HDAA: un portrait statistique (2001-2016)



Catégories en décroissance

- Déficience visuelle -16,8%
- Déficience auditive -26,0%
- Déficience intellectuelle modérée à sévère -33,6%
- Déficience intellectuelle profonde -44,1%

2 catégories d'élèves regroupent près de 60% des élèves handicapés identifiés aux fins de financement des services: troubles envahissants du développement (34,7%) et déficience langagière (23,8%).

Scolarisation des élèves HDAA: un portrait statistique (2001-2016)

- L'approche catégorielle entraîne un certain nombre d'effets pervers, notamment:
 - Classification et regroupement des élèves selon des caractéristiques présumées de groupe (contraire à l'approche individualisée des besoins et capacités des élèves prévue dans la LIP).
 - Règles de pondération *a priori* pour l'intégration en classe ordinaire: au moment de procéder à la composition des classes, les élèves dont le facteur de pondération est plus élevé se trouvent plus souvent exclus de la classe ordinaire que les autres.

Scolarisation des élèves HDAA: un portrait statistique (2001-2016)

- Entre 2001 et 2016, les taux d'intégration à la classe ordinaire ont progressé (de 56,5% à 74,0%).
- Cela ne signifie pas que les élèves HDAA bénéficient de services éducatifs réellement adaptés à leurs besoins et capacités dans la classe ordinaire.
- Une situation qui rappelle l'un des principaux constats des *États généraux sur l'éducation* (1995): l'intégration des élèves HDAA en classe ordinaire se fait de manière « sauvage ».

Scolarisation des élèves HDAA: un portrait statistique (2001-2016)

- Les taux de qualification et de diplomation des élèves HDAA sont largement inférieurs à ceux des élèves dits « réguliers ».
- En 2015-2016, près de 40% des élèves HDAA sortaient du secondaire sans diplôme, ni qualification (8,7% chez les élèves dits « réguliers »).

Gouvernance d'ensemble et leadership en matière d'adaptation scolaire

- 20 ans d'application des dispositions de la *Loi sur l'instruction publique* qui encadrent les services destinés aux élèves HDAA + 20 ans de mise en œuvre de la *Politique de l'adaptation scolaire*.
- De nombreuses interventions du ministère de l'Éducation pour faire connaître ces orientations et en assurer le respect:
 1. Publications de lignes directrices, cadres de référence, outils normatifs, etc.;
 2. Offre de formation et de soutien aux commissions scolaires sur une base régionale;
 3. Monitoring de la *Politique de l'adaptation scolaire* par le Groupe de concertation en adaptation scolaire (GCAS);
 4. Évaluation de la *Politique de l'adaptation scolaire* (2008);
 5. Signature de conventions de partenariat avec les commissions scolaires, avec des objectifs spécifiques visant la réussite des EHDAA;
 6. Exercice de reddition de compte (notamment au regard du mécanisme d'examen des plaintes dans les commissions scolaires).

Gouvernance d'ensemble et leadership en matière d'adaptation scolaire

- Malgré toutes ces interventions, le ministère n'est pas en mesure, avec les informations de gestion dont il dispose, de garantir que l'organisation des services dispensés par les commissions scolaires répond au meilleur intérêt des élèves HDAA, comme le prescrit la jurisprudence.
- Cette situation fait en sorte qu'il ne peut exercer le leadership nécessaire pour assurer que les pratiques qui sont en vigueur dans les commissions scolaires soient respectueuses des droits des élèves HDAA.
- Constat partagé par le Vérificateur général du Québec (2004, 2014), le Conseil supérieur de l'éducation (2014, 2017), le Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires (2014).

Organisation des services et répartition des ressources au sein des commissions scolaires

- Depuis la fin des années 1990, on assiste à une diversification croissante de l'offre de formation dans les commissions scolaires.
- Les possibilités qui s'offrent aux élèves sont de plus en plus nombreuses et les parcours scolaires de moins en moins linéaires.
- Plusieurs programmes ont connu d'importants développements pour répondre aux besoins et capacités variés des élèves, notamment à la formation aux adultes et à la formation professionnelle.
- Par ailleurs, pour contrer l'attrait qu'exerce l'école privée et tenter d'empêcher l'école publique de perdre ses élèves les plus performants, une offre de plus en plus importante de projets pédagogiques particuliers s'est déployée (près d'un élève sur 5 est inscrit dans un de ces projets).

Organisation des services et répartition des ressources au sein des commissions scolaires

- Le déploiement de cette offre de formation ne s'est pas fait en tenant toujours compte des besoins des élèves HDAA.
- Les ressources pour adapter les services à la formation professionnelle et à la formation aux adultes sont pratiquement inexistantes.
- Les critères d'admission de plusieurs projets pédagogiques particuliers sont très sélectifs et ont pour effet d'exclure les élèves HDAA, de façon disproportionnée. Par ailleurs, les ressources pour adapter les services sont également très limitées pour ces projets.
- Cette dynamique limite les choix qui peuvent être faits par les élèves HDAA. Elle compromet leurs perspectives de développement. Ce qui, ultimement, contrevient au principe d'égalité des chances.

Le soutien et la formation du personnel scolaire

- Expression généralisée d'un essoufflement des enseignantes et enseignants face à leur charge de travail.
- Ceux-ci expriment toutefois une volonté manifeste de répondre adéquatement à l'obligation d'accommodement qu'ils ont à l'égard des élèves HDAA.
- Ils expriment que la formation initiale qu'ils ont reçue ne les prépare pas suffisamment à intervenir dans des classes marquées par la diversité des besoins des élèves.
- La formation continue ne répond pas aux besoins des enseignants. Ceux-ci se sentent dépassés par la diversité des besoins qui s'expriment dans leurs classes et peu informés des développements pédagogiques concernant les élèves HDAA: conception universelle de l'apprentissage, gestion de classe inclusive, différenciation pédagogique.
- Manque de professionnels spécialisés pour venir en appui au fonctionnement des classes ordinaires. Ceux-ci consacrent la majeure partie de leur temps de travail à l'identification des besoins des élèves et au diagnostic, nécessaires pour le financement des services, mais nettement moins au soutien direct aux élèves et aux enseignants, ainsi qu'au suivi des plans d'intervention.

Le soutien et la formation du personnel scolaire

- La sensibilité du personnel de direction des établissements scolaires au regard de l'obligation d'accommodement des élèves HDAA est très variable. Plusieurs directeurs d'école soulignent qu'ils ont reçu une formation insuffisante à cet égard.
- L'absence d'une formation suffisante a un impact important sur l'organisation des services destinés aux élèves HDAA. Pour exercer un leadership pédagogique fort et mobiliser le personnel scolaire, les directions doivent bénéficier d'une formation suffisante et d'un soutien adéquat de leur commission scolaire.

Le cheminement scolaire et la continuité des services offerts

- L'expérience scolaire des élèves HDAA est marquée par de nombreuses ruptures de services:
 - Lors de la transition entre les ordres d'enseignement (préscolaire-primaire, primaire-secondaire) ou entre secteurs de formation (formation générale des jeunes, formation professionnelle, formation aux adultes);
 - Dans les services qui sont offerts à l'extérieur de la classe et qui sont intimement liés à l'expérience scolaire: services de garde, activités parascolaires, transport scolaire, services alimentaires, etc.

Le cheminement scolaire et la continuité des services offerts

- Les interventions des différents « acteurs » qui sont appelés à contribuer au développement des enfants en situation de handicap sont mal coordonnées:
 - Mise en œuvre difficile de l'entente de complémentarité entre le réseau de l'éducation et le réseau de la santé et des services sociaux, tant sur le plan national que local.
 - Peu d'arrimage entre le réseau de la petite enfance et le milieu scolaire.
 - Transitions difficiles vers l'enseignement post-secondaire ou vers le marché du travail.

Les parcours de formation offerts aux élèves HDAA

- Certains parcours sont plus souvent offerts aux élèves HDAA. Les élèves HDAA sont plus souvent orientés vers certains parcours, comme les **parcours axés sur l'emploi**, offerts aux élèves qui n'ont pas atteints les exigences du premier cycle du secondaire.
- Si les objectifs visés sont louables, on constate cependant que ces formations sont peu reconnues par les employeurs et qu'une fois inscrit dans un parcours comme celui-ci, les possibilités de réintégrer la formation générale des jeunes sont presque inexistantes pour ces élèves.

Les parcours de formation offerts aux élèves HDAA

- De nombreux élèves HDAA sont orientés vers des programmes de formation professionnelle ou de formation aux adultes. Ces parcours sont, en principe, offerts à tous, mais en raison du faible niveau de ressources qui sont allouées pour adapter les services, ils s'avèrent moins accueillants pour les élèves HDAA.
- Dans ces programmes, le personnel éducatif est peu formé sur les besoins des élèves HDAA. On note l'absence de personnel spécialisé. Enfin, il n'y a aucune déclaration des clientèles scolaires comme à la formation générale des jeunes.
- Cette situation a un impact important sur la persévérance et la réussite scolaires des élèves HDAA inscrits dans ces programmes.

Les parcours de formation offerts aux élèves HDAA

- Des programmes spécifiques existent pour les élèves présentant une déficience intellectuelle modérée à sévère, ou encore profonde.
- L'objectif principal de ces programmes est de permettre à ces élèves de « participer de façon optimale à la vie en société ».
- L'accent est mis sur la dimension « socialisation » de la mission de l'école, au détriment des dimensions « instruction » et « qualification ». Cette situation limite les possibilités de développement de ces élèves.
- La mise en application de ces programmes dans le milieu scolaire entraîne des automatismes chez le personnel appelé à intervenir auprès de ces élèves. Une situation qui s'inscrit en faux contre l'approche individualisée d'évaluation des capacités et besoins de l'élève.

L'accommodement des élèves HDAA en contexte d'évaluation des apprentissages

- Réticences à appliquer des mesures d'accommodement en contexte d'évaluation. Impression d'accorder un « privilège » aux élèves HDAA.
- Automatismes pour l'application de certaines mesures, notamment l'allocation de temps supplémentaire pour compléter une évaluation (1/3 temps).

Prise en compte des particularités propres à chaque milieu

- Sur l'ensemble de la province, les enjeux relatifs à l'organisation des services aux élèves HDAA varient d'un milieu à l'autre: taille de la commission scolaire, milieu rural ou urbain, taille du territoire desservi par la commission scolaire, milieu francophone ou anglophone.
- Un modèle unique peut difficilement être proposé.
- De la même manière, les clientèles scolaires sont aussi variables: milieux défavorisés, immigration récente, présence autochtone. Chaque milieu doit prendre en compte ces caractéristiques dans son offre de services.
- Nécessité de promouvoir l'éducation inclusive en tenant compte des caractéristiques propres à chaque milieu.

Les recours en cas d'atteinte aux droits des élèves HDAA

- Dans les commissions scolaires dont les services ont fait l'objet de cette étude, le principal motif de demande de révision concerne les décisions de classement (classe ordinaire, classe spécialisée, école spécialisée).
- Les données recueillies révèlent l'importance de la demande de révision: la décision initialement rendue est déterminante pour la suite du cheminement scolaire de l'élève HDAA et, ultimement, sur son cheminement professionnel.

Les recours en cas d'atteinte aux droits des élèves HDAA

- La presque totalité des décisions contestées ont été maintenues par le Conseil des Commissaires.
- De nombreux parents soulignent que le processus interne est lourd et parfois intimidant.
- Protecteur de l'élève = recours méconnu. Pour les parents, les pouvoirs du protecteur et le moment où il peut intervenir sont peu connus.
- Par conséquent, le recours est sous-utilisé. Pour plusieurs, le protecteur joue davantage le rôle d'agent d'information qui agit en amont du processus de révision.

Les recours en cas d'atteinte aux droits des élèves HDAA


- La Commission considère que la mise en œuvre du processus de traitement des plaintes prévu par les commissions scolaires n'offre pas les garanties nécessaires pour assurer le respect du droit à l'égalité de l'élève HDAA dans l'exercice de son droit à l'instruction publique gratuite.
- Le ministère doit prendre les moyens nécessaires pour s'assurer que le processus d'examen des plaintes prévu à la *Loi sur l'instruction publique* respecte pleinement le droit à l'égalité des élèves HDAA.

CONCLUSION

- La Commission estime que le meilleur intérêt des élèves HDAA ne peut se concrétiser dans le cadre qui régit actuellement les services qui sont destinés à ces derniers.
- Le respect des orientations ministérielles n'a pas été pleinement effectif dans le réseau scolaire québécois depuis le dévoilement de la *Politique de l'adaptation scolaire* en 1999.
- Au terme de son analyse, la Commission en arrive à la conclusion que les atteintes au droit à l'égalité des élèves HDAA n'ont pu être réellement endiguées durant cette période. Dans certains milieux, elles se sont même multipliées.

CONCLUSION

- Au regard de l'obligation du milieu scolaire d'offrir des services éducatifs exempts de discrimination, la Commission juge essentiel que les acteurs du réseau de l'éducation procèdent à un examen détaillé des pratiques et des politiques qui ont actuellement cours dans ce réseau et qui ont pour effet de perpétuer une situation qui engendre d'importants effets discriminatoires pour les élèves HDAA.
- 22 recommandations.
- La Commission s'engage à assurer un suivi rigoureux de celles-ci auprès des organismes qu'elle vise.

- 
- Étude: https://www.cdpdj.qc.ca/Publications/etude_inclusion_EHDAA.pdf
 - Synthèse: https://www.cdpdj.qc.ca/Publications/etude_inclusion_EHDAA_synthese.pdf
 - Page dédiée à l'étude: <http://www.cdpdj.qc.ca/fr/droits-de-la-personne/EHDAA/Pages/default.aspx>
 - Page dédiée à l'inclusion scolaire: <http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/notre-avis/Pages/inclusion-scolaire.aspx>
 - Site Web de la Commission: <http://www.cdpdj.qc.ca>