

**EXAMEN DE L'AUGMENTATION DES DEMANDES
CONCERNANT LES ÉLÈVES AYANT DES BESOINS
PARTICULIERS IMPORTANTS**

Août 2004

EXAMEN DE L'AUGMENTATION DES DEMANDES CONCERNANT LES ÉLÈVES AYANT DES BESOINS PARTICULIERS IMPORTANTS

Résumé

Le ministère de l'Éducation allouera de nouveaux fonds, chiffrés à 100 millions de dollars par an, aux conseils scolaires de la province afin d'aider les élèves ayant des besoins particuliers aigus et importants.

Les conseils scolaires devront répondre à de nouveaux critères plus simples mais ayant plus de conséquences, notamment : reddition de comptes sur la gestion, rapports des résultats obtenus et respect de limites strictes sur les excédents des allocations à l'enfance en difficulté.

Pour l'année scolaire 2004-2005, le gouvernement créera le Fonds pour l'efficacité et l'équité, d'une valeur de plus de 50 millions de dollars, qui servira à répondre aux besoins encore non satisfaits et à axer plus clairement les soutiens actuels sur le rendement scolaire.

À l'avenir, le système de financement pour les élèves ayant des besoins particuliers sera beaucoup simplifié et l'Allocation d'aide spécialisée (AAS) sera abandonnée après l'année de transition 2004-2005.

Le ministère de l'Éducation établira le Bureau de l'efficacité et de l'efficience dans le but d'améliorer la gestion des subventions et la capacité de collaborer avec les conseils scolaires, en commençant par la gestion du financement de l'éducation de l'enfance en difficulté.

1. Introduction

Cet examen résume les bases sur lesquelles reposent le financement et les politiques décidés par le ministère de l'Éducation pour les années scolaires 2003-2004 et 2004-2005 en ce qui concerne l'aide aux élèves en difficulté.

L'examen a été mené sur ordre du ministre de l'Éducation après le budget provincial de mai 2004. Ce budget incluait des hausses provisoires du financement pour l'éducation de l'enfance en difficulté pour 2004-2005, hausses accordées sous réserve d'une explication adéquate préalable et du respect des conditions éventuelles. Le ministre a également lié la confirmation d'une partie du financement final de 2003-2004 aux résultats de cette opération.

Cet examen a été entrepris en raison de la hausse impressionnante et largement imprévue, c'est-à-dire la multiplication par deux, du nombre de nouveaux cas d'élèves ayant un handicap important déclarés par les conseils scolaires de l'Ontario. Il a consisté en des entretiens avec des agents de supervision, des conseils scolaires individuels, des fonctionnaires du Ministère, des experts de l'extérieur, des tables rondes régionales et le Conseil consultatif du ministre sur l'éducation de l'enfance en difficulté. Des données financières et d'autres relatives aux services de l'Ontario et d'autres provinces ont aussi été examinées de près.

2. Contexte

Le soutien aux élèves ayant des anomalies physiques, intellectuelles, de comportement, de communication et des anomalies multiples fait partie des responsabilités clés du système

d'éducation ontarien. Depuis 1985, la loi provinciale oblige à offrir l'accès à l'éducation publique à tous les enfants ontariens quels que soient leurs défis individuels.

En 1998, la nouvelle formule de financement provincial de l'éducation a été l'occasion de créer un nouveau système de financement des aides à l'éducation des élèves ayant des besoins particuliers. Ce système comprenait deux parties. La première, intitulée *Allocation pour l'éducation de l'enfance en difficulté fondée sur l'effectif* ou AEEDFE, devait contribuer à répondre aux besoins supplémentaires en matière d'éducation des élèves ayant des besoins particuliers légers ou modérés en allouant une somme par élève déterminée en fonction de l'effectif total.

La deuxième partie, intitulée *Allocation d'aide spécialisée* ou AAS, partait de l'idée que les taux d'élèves ayant des besoins aigus ou importants variaient d'un conseil à l'autre. Le système obligeait les écoles et les conseils scolaires à documenter assidûment les diagnostics posés par les professionnels, les conditions d'enseignement dans les salles de classe et les services fournis à chaque élève admissible, en suivant des profils provinciaux uniformes et des normes de rédaction des rapports.

Les conseils étaient tenus de soumettre des demandes d'AAS à faire valider par le Ministère. Le montant de la subvention par cas s'élevait soit à 12 000 \$ soit à 27 000 \$, selon la catégorie, mais il n'était pas obligatoire de dépenser ces sommes fixées pour chaque élève concerné. Il incombait aux conseils d'allouer les subventions au palier local. Ce mécanisme avait pour but d'offrir une marge de manœuvre locale.

De 1998 à 2001, le nombre de cas d'AAS a baissé puis a remonté légèrement. Le tableau 1 donne les résultats d'une initiative provinciale visant à examiner tous les dossiers d'AAS entreprise entre 2001-2002 et 2003-2004.

TABLEAU 1 : Modifications à l'AAS

Catégorie	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Modification
Nombre de cas	27 785	43 947	54 137	95 %
Prévalence	1,4 %	2,2 %	2,8 %	100 %
Un élève sur	71	45	36	
Demandes (millions \$)	565	766	926	64 %

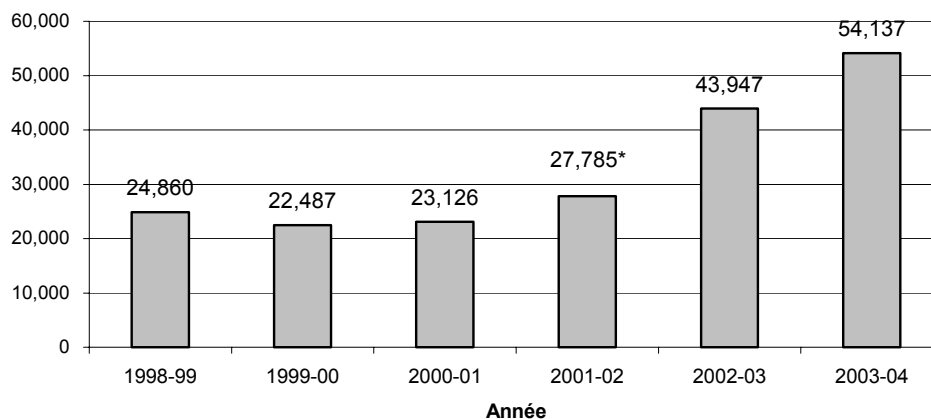
Cet examen s'est terminé à la fin de l'époque de transition vers le nouveau gouvernement. En janvier 2004, la nouvelle administration a reçu une demande de soutien pour le « dernier versement » : environ 6 000 cas de plus que les estimations précédentes des conseils, et 200 % ou 112 millions de plus que la somme inscrite au budget pour l'année scolaire 2003-2004.

3. Résultats de l'examen

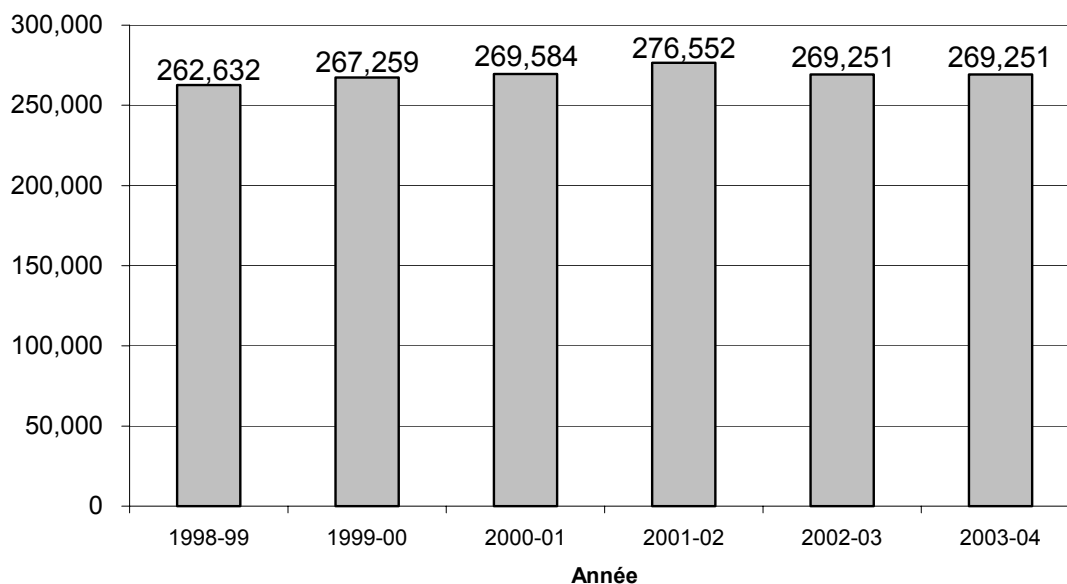
Le résultat du processus de l'AAS est en partie justifiable, mais de nombreux facteurs mettant en doute ce résultat ont aussi été découverts.

Nombre total de demandes d'AAS 2 et 3 approuvées

**Le financement en 2001-2002 s'est basé sur le nombre de demandes le plus élevé sur les trois années précédentes.*



Nombre total d'élèves bénéficiant de services et programmes d'éducation de l'enfance en difficulté



Besoin comparatif

De 1998 à 2001, le nombre d'élèves ayant des besoins particuliers aigus ou importants a été légèrement inférieur en Ontario que dans certaines autres provinces ayant des systèmes de financement semblables. En 2003 cependant, l'Ontario affichait la plus forte prévalence des provinces ou États d'Amérique du Nord qui ont un système comparable.

**TABLEAU 2 : Comparaison interprovinciale* des taux de prévalence
Élèves ayant des besoins particuliers aigus ou importants**

En pourcentage de la population étudiante totale

	Taux	Année
Ontario	2,76 %	2003-2004
Québec	2,27 %	2002-2003
Colombie-Britannique	2,07 %	2003-2004
Alberta	2,0 %	2001-2002
Saskatchewan	1,73 %	2003-2004

*Étant donné que chaque province établit ses propres définitions, la comparaison ne porte que sur celle des besoins particuliers aigus ou importants.

Contexte ontarien

Comme les graphiques précédents l'indiquent, le nombre total d'élèves ayant des besoins particuliers dans la province, y compris ceux ayant des besoins légers à modérés, a légèrement baissé pendant la période en question. Mais depuis 2001, des proportions plus élevées d'élèves ayant des besoins particuliers aigus ou importants sont déclarées chaque année.

Modèle des résultats

Les résultats de l'examen général variaient grandement d'un conseil à l'autre. La hausse la plus importante était de 1 800 % et la plus basse de 22 %.

TABLEAU 3 : Augmentation des demandes approuvées concernant les élèves ayant des besoins particuliers aigus ou importants (AAS 2 et 3)

Modification entre 2000-2001 et 2003-2004	Nombre de conseils
Plus de 200 %	22
150-200 %	10
100-150 %	18
Moins de 100 %	19
Moins de 50 %	3

Dans les conseils, la tendance générale a été une augmentation au fil d'années successives. Même si les besoins étaient en moyenne groupés parmi les conseils, en général, l'étalement s'est intensifié aux extrêmes.

Parmi les facteurs indiqués par les conseils figurent : pénurie antérieure de professionnels pour effectuer des évaluations dans les régions du Nord, rurales et francophones en particulier; compressions au moment de l'instauration de la nouvelle formule de financement; déplacement des foyers de groupe dans les banlieues et régions rurales; taux élevés de migration d'enfants des Premières nations hors réserve; accroissement de la pauvreté et attrait des programmes de certaines écoles.

TABLEAU 4 : Prévalence de l'AAS dans les conseils scolaires, par tranche pour 2000-2001* – 2003-2004

Nombre de conseils			
Tranche	2000-2001*	2002-2003	2003-2004
% d'élèves	Nombre	Nombre	Nombre
4,5+	0	4	8
4,0-4,5	0	2	2
3,5-4,0	0	1	10
3,0-3,5	1	8	10
2,5-3,0	2	7	21
2,0-2,5	7	22	14
1,5-2,0	7	22	7
1,0-1,5	30	6	0
0,5-1,0	24	0	0
0-0,5	1	0	0

*2001-2002 Données non disponibles **Gras** = Tranche médiane

Un facteur interne commun cité de différentes façons par plusieurs conseils a été le concept du « besoin créé ». Dans ces exemples, les élèves avaient de graves problèmes de comportement ou d'autres problèmes dus à des lacunes du système scolaire, comme en anglais langue seconde (ESL) ou l'absence d'intervention initiale face à de légers handicaps qui finissent par empirer.

Modifications des critères

Un élément qui semble avoir eu une grande influence sur les résultats est la modification des critères d'admissibilité en 2001. Deux catégories d'anomalies en particulier, « troubles de comportement » et « difficulté d'apprentissage », semblent être devenues plus claires et faciles d'accès. Au total, 72,7 % de la hausse par rapport à la période de 2002-2003 à 2003-2004, ou 7 399 cas, provenaient de ces profils.

Dans le tableau de l'annexe I, tous les exemples d'augmentation marquée comptent au moins 80 % de nouvelles demandes liées à l'une ou l'autre de ces deux catégories ou à une troisième : « déficience intellectuelle ». Dans la plupart des cas, les conseils affichent des hausses importantes, doublant même les taux de prévalence en un an, souvent en passant de la proximité de la moyenne provinciale au double du taux provincial.

Intensification des efforts des conseils scolaires

Le processus d'AAS a constitué une grande source de frustration pour le personnel des écoles et des conseils à cause du volume énorme de travail requis et des longs délais pour obtenir des réponses. Lorsque le processus a changé, les conseils ont commencé à investir lourdement dans des ressources afin d'influencer les résultats. Ils ont indiqué qu'ils maîtrisaient beaucoup mieux le processus et le style. Les actions des conseils révèlent qu'ils ont fait des efforts intenses pour répondre aux exigences écrites de la formule de financement de l'AAS.

Exemple des mesures prises :

- formation très poussée du personnel enseignant régulier et des enseignants-ressources sur la terminologie et le style à employer

- ateliers régionaux pour les pédiatres et médecins de famille afin de les renseigner sur les exigences en matière de diagnostic
- recours à des équipes d'experts sur des anomalies précises
- embauche de consultants et d'experts pour préparer les demandes
- embauche de psychologues spécialistes de l'AAS
- embauche d'anciens responsables de la validation au ministère de l'Éducation en vue d'animer des ateliers de formation du personnel

Ces mesures soulèvent la question de savoir si la facilitation du processus de financement de l'AAS est devenue une fin en soi et si les ressources considérables investies dans le processus influencent le résultat final.

Rôle du Ministère

À la fin de 2003, le Ministère a accordé 10 millions de dollars aux conseils pour embaucher des professionnels et payer les coûts de la documentation. Plusieurs conseils ont indiqué que ces fonds ont constitué la clé pour obtenir les diagnostics et la documentation requis et pour augmenter le nombre de demandes en 2002-2003 et 2003-2004.

En même temps, le taux d'approbation des demandes d'AAS de tous les conseils scolaires, par le personnel à contrat du Ministère (les responsables de la validation), a grimpé de 73 % en 2000-2001 à 96 % en 2002-2003 puis à 99 % en 2003-2004. Les responsables de la validation précisent que les conseils sont devenus plus habiles pour remplir les demandes. Des indices révèlent une confusion des rôles au Ministère, à savoir que les responsables de la validation et le personnel du Ministère ont aidé activement les conseils à corriger les erreurs dans les rapports, renforçant ainsi la facilitation. En outre, le Ministère ne possédait pas les études ou l'expertise lui permettant de prévoir les hausses que les modifications des critères et du processus pouvaient provoquer.

Un élément notable de la panne du processus était l'exigence claire que les conseils fournissent déjà le service faisant l'objet de la demande, mais divers conseils ont indiqué qu'ils ne disposaient pas des ressources nécessaires pour offrir le service tant que les demandes n'étaient pas approuvées et qu'ils n'avaient pas reçu les fonds.

Excédents des conseils scolaires

Une anomalie découlant du processus d'AAS est la création d'importants excédents de fonds pour l'éducation de l'enfance en difficulté dans un peu plus de la moitié des conseils scolaires. Les conseils doivent conserver les fonds non dépensés pour l'éducation de l'enfance en difficulté dans des comptes spéciaux, mais ceux-ci représentaient surtout des sommes minimales jusqu'en 2002-2003.

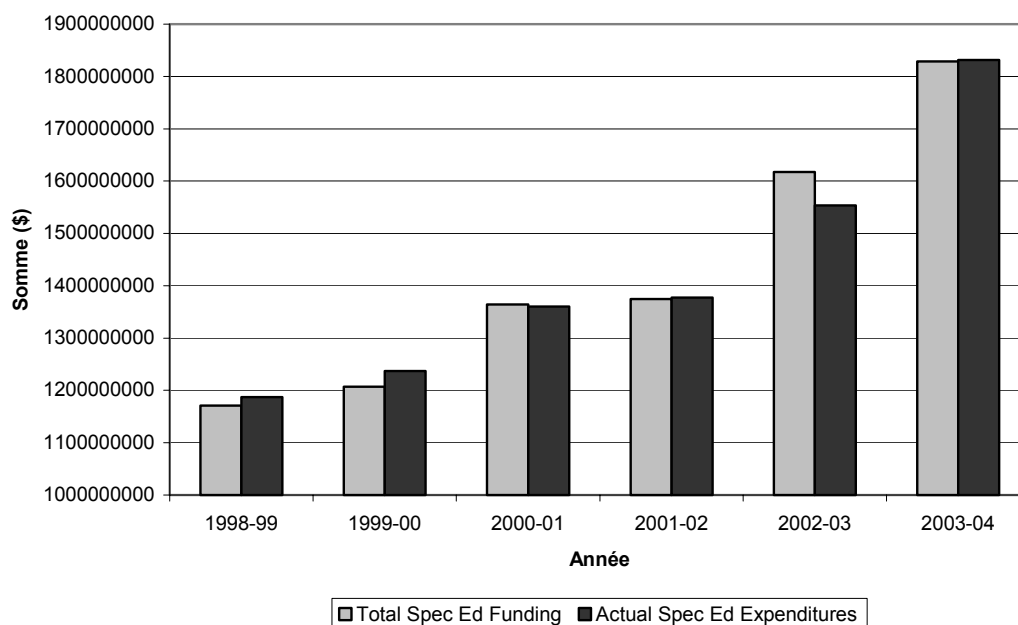
TABLEAU 5 : Excédents des fonds pour l'éducation de l'enfance en difficulté accumulés en fin d'exercice par les conseils scolaires

Année	2001-2002	2002-2003	2003-2004
	9 millions \$	85 millions \$	102 millions \$ (estimation)

À la suite de la décision prise par le gouvernement précédent de verser les hausses du financement d'AAS tard dans l'année scolaire 2002-2003, certains conseils ont décidé de

conserver des parties importantes des fonds. Cette mesure constituait une réaction des conseils au sous-financement précédent mais montrait aussi que certains conseils pouvaient élargir rapidement leurs programmes.

Financement de l'éducation de l'enfance en difficulté par rapport aux dépenses des conseils



Fin. EED total Dépenses réelles en EED

4. Conséquences

De toute évidence, le processus d'AAS apporte des preuves bien documentées concernant les élèves ayant des besoins particuliers. Il est tout aussi clair que ces besoins sont indubitablement plus vastes que ceux prévus dans l'intention initiale du programme de subvention pour les élèves ayant des besoins particuliers aigus ou importants et qu'ils incluent de nombreux élèves ayant des besoins modérés.

Certains conseils ont fait chevaucher les subventions pour l'enfance en difficulté et les objectifs d'autres subventions du ministère de l'Éducation, comme Anglais langue seconde, Aide à l'apprentissage, Littératie et numératie, et Réussite scolaire.

Le processus a aussi soulevé une préoccupation, notamment, qu'il a eu des conséquences sur le but principal qui est d'améliorer l'éducation des élèves ayant des besoins particuliers. En dépit de l'importance des investissements, il n'existe aucune obligation de produire de bons résultats. Jusqu'à l'augmentation du financement en 2003, les scores des tests provinciaux normalisés ont révélé une plus grande amélioration pour les élèves ayant des besoins particuliers que pour les autres, mais aucun progrès n'a été enregistré depuis.

Même si l'anomalie d'un élève doit être indiquée afin de recevoir de l'aide, le nombre accru d'élèves déclarés comme ayant des besoins particuliers soulève la perspective de soins en

milieu surveillé plutôt que d'éducation. Le système d'AAS récompense les descriptions négatives et il n'existe aucun incitatif financier pour récompenser les progrès.

Les plans de dotation des conseils pour 2003-2004 incluaient 4 166 nouveaux postes pour l'éducation de l'enfance en difficulté, à savoir :

- 1 275 enseignants supplémentaires,
- 2 374 aide-enseignants de plus,
- 294 professionnels et para-professionnels supplémentaires,
- 26 bibliothécaires et conseillers d'orientation,
- 108 membres du personnel administratif et
- 90 coordonnateurs et consultants.

Pourtant, il reste encore beaucoup de travail à faire pour déterminer les meilleures approches et les résultats pour les élèves ayant des besoins particuliers. L'attente raisonnable des parents est que l'augmentation du financement et du personnel aille de pair avec l'amélioration de l'éducation.

Il faut améliorer la norme générale de la gestion concertée des subventions par le Ministère et les conseils scolaires. Comme le vérificateur provincial l'a souligné : « ni les conseils scolaires ... ni le ministère ... n'avaient à leur disposition les renseignements et les processus nécessaires pour savoir si les services dans ce domaine étaient offerts efficacement, de façon économique et conformément aux exigences ». (Rapport annuel de 2003 du vérificateur provincial)

5. Future orientation

Le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires ont une magnifique occasion de coopérer et transformer une situation incertaine en une autre marquée par la stabilité et le progrès pour les élèves, les parents et les écoles.

Les fonds seront versés aux conseils dans certaines conditions : Il faut encore investir pour améliorer les écoles ontariennes. Le défi consiste à cibler ces nouvelles ressources sur l'amélioration du rendement scolaire.

Exposition des résultats : Les conseils devront résumer les progrès réalisés par les élèves ayant des besoins particuliers par rapport aux attentes, et rendre compte, pour l'ensemble de leurs écoles, de la mesure dans laquelle les attentes ont été respectées. La disponibilité de l'évaluation précoce, le rendement scolaire, le Plan d'enseignement individualisé (PEI), la satisfaction des parents, la réduction des incidents en salle de classe et les suspensions constituent tous des mesures potentielles.

Reddition de comptes en matière de gestion : Une solution de rechange au système administratif complexe actuel est qu'à l'avenir, pour obtenir des fonds, les directrices et directeurs de l'éducation et les surintendantes et surintendants responsables de l'enfance en difficulté devront attester de la validité des demandes et des résultats obtenus. Cette mesure se compare à l'obligation qu'ont les PDG et les directeurs des finances d'assumer la responsabilité des renseignements clés provenant des entreprises privées. Il faudrait entreprendre dans tous les conseils des programmes d'assurance de la qualité pour appuyer ces décisions. Le Ministère effectuera des vérifications au hasard dans les conseils.

Règles régissant les excédents : Les conseils auront le droit de conserver l'équivalent de 4 % de l'excédent des fonds d'AAS de 2002-2003 puis 2 % dans les années subséquentes. Tout excédent supplémentaire devra être affecté aux besoins des élèves. Des conseils nous ont informés que la plupart des fonds dont ils disposent actuellement proviennent de « rentrées de fonds accidentelles » et de décalages dans les périodes de programmation.

L'AAS sera remplacée au cours de l'année prochaine : La base actuelle constituera un point de départ mais changera au fil du temps afin de reposer plus sur les résultats et la prise de décision à l'échelle locale et de compter beaucoup moins d'exigences administratives. Les avenues possibles incluent le suivi spécial des élèves nécessitant une intervention importante et la création d'une subvention de préparation à l'apprentissage conjointement avec d'autres subventions, comme l'a suggéré M. Rozanski dans son rapport. Les futures évaluations devraient se concentrer sur les avenues qui enrichissent l'expérience éducationnelle de chaque élève.

Fonds pour l'équité et l'efficacité : Tous les conseils seront admissibles et pourront présenter des demandes à un fonds provincial que le gouvernement a l'intention de créer pour répondre aux besoins insatisfaits et pour mettre l'accent sur les résultats en appuyant le perfectionnement professionnel du personnel. Le fonds, d'une valeur de plus de 50 millions de dollars, se basera sur les fonds provinciaux restant des dépenses des excédents actuels de l'éducation de l'enfance en difficulté. Les conseils auront leur mot à dire dans la structure et les lignes directrices du fonds.

Bureau de l'efficacité et de l'efficience : L'éducation de l'enfance en difficulté a déjà été le sujet de nombreuses études et de nombreux groupes de travail. Au lieu d'entreprendre d'autres examens, on instaurera un bureau permanent qui constituera une source continue d'information et encouragera l'accroissement de la coopération entre le Ministère et les conseils scolaires pour adopter des pratiques efficaces. La section de l'efficience effectuera des vérifications périodiques, y compris des visites dans les salles de classe afin de vérifier les pratiques des conseils et que les résultats sont positifs pour les élèves. Elle participera également à la coordination avec d'autres ministères tels que la Santé, les Services à l'enfance et à la jeunesse qui apportent un soutien important aux enfants ayant un handicap. Ce bureau finira également par travailler avec les conseils scolaires sur une gamme complète de subventions.

ANNEXE I : Exemple d'augmentations dans les profils d'AAS 2 et 3 entre 2002-2003 et 2003-2004

Conseil	Profils	Nouveaux cas	Modification de la prévalence 2002-03 – 2003-04 % des élèves	Moyenne prov. 2002-2003 – 2003-2004 % des élèves
A	Comportement	37	1,14 – 1,51	0,53 – 0,71
	Diffic. d'apprentissage	37	0,74 – 1,09	0,33 – 0,54
B	Diffic. d'apprentissage	78	0,69 – 1,21	0,33 – 0,54
C	Comportement	54	0,60 – 1,40	0,53 – 0,71
	Diffic. d'apprentissage	34	0,53 – 1,05	0,33 – 0,54
D	Comportement	82	0,70 – 1,46	0,53 – 0,71
	Diffic. d'apprentissage	77	0,32 – 1,04	0,33 – 0,54
E	Comportement	175	0,42 – 0,60	0,53 – 0,71
	Diffic. d'apprentissage	493	0,22 - 0,73	0,33 – 0,54
F	Comportement	322	0,40 – 0,97	0,53 – 0,71
	Diffic. d'apprentissage	126	0,14 – 0,36	0,33 – 0,54
G	Comportement	119	0,45 – 0,60	0,53 – 0,71
	Diffic. d'apprentissage	365	0,57 – 1,01	0,33 – 0,54
H	Comportement	76	0,99 – 1,38	0,53 – 0,71
	Diffic. d'apprentissage	37	0,16 – 0,35	0,33 – 0,54
	Déficience intellectuelle	40	0,82 – 1,03	0,69 – 0,78