



COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Annexe

OBSERVATIONS

Rapport du Vérificateur général
du Québec à l'Assemblée nationale
pour l'année 2022-2023

Décembre 2022

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023

Décembre 2022

Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Maxime Brillant
Édith Lecours

Le présent texte donne à la commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Son contenu n'est pas le fruit de travaux d'audit ; il est complémentaire aux constats du Vérificateur général sur le sujet.

SIGLES

MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations unies

Mise en contexte

1 Le rapport du Vérificateur général sur l'enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19 identifie plusieurs lacunes à l'égard du soutien à l'enseignement lors de cette période. On y mentionne que, selon diverses études, la fermeture des écoles et l'enseignement à distance ont des impacts négatifs sur la réussite des élèves, et ce, particulièrement pour les jeunes en difficulté d'apprentissage ou à risque de décrochage. Je me sens interpellée par les conséquences sociétales que cette situation pourrait produire. En fait, la réussite éducative, en plus de permettre des retombées positives à long terme dont bénéficie la société dans son ensemble, constitue un levier pour réduire les inégalités sociales et économiques.

2 La décision de fermer les écoles primaires et secondaires, prise dans un contexte d'urgence sanitaire, visait bien évidemment à limiter la propagation du virus. Mes observations ne visent donc aucunement à porter un jugement critique sur cette décision, mais proposent plutôt une réflexion qui amène certains questionnements quant aux conséquences que pourrait avoir cette situation inhabituelle sur l'ensemble du parcours éducatif des enfants et des adolescents ainsi que sur leur santé mentale.

3 Au terme de ces observations, je crois que certaines questions devraient retenir l'attention des décideurs, notamment les suivantes :

- Comment peut-on s'assurer que les mesures mises en place pour pallier les retards d'apprentissage accumulés durant la pandémie et favoriser le bien-être des élèves vulnérables sont suffisantes et assez efficaces pour leur permettre de compléter avec succès leur parcours scolaire ?
- Comment peut-on limiter les conséquences sur la société de l'accroissement des inégalités en éducation lié au contexte de la pandémie et de l'enseignement à distance ?



Principes de développement durable visés

Accès au savoir
Santé et qualité de vie
Efficacité économique
Équité et solidarité sociales

Enjeux de développement durable

4 En 2020, dans les observations complémentaires au rapport d'audit sur l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance, on indiquait que l'accès à un service de garde de qualité, premier maillon d'un parcours éducatif réussi, constitue à l'évidence un enjeu de développement durable puisque ses retombées tout au long de la vie d'un enfant peuvent être nombreuses et significatives. Il en va de même pour l'accès à un enseignement primaire et secondaire de qualité, autre pièce maîtresse de la réussite éducative, considérant notamment les impacts socioéconomiques pouvant résulter de la perte d'apprentissage et même du décrochage scolaire.

5 La réflexion partagée dans ces observations touche plus particulièrement quatre principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable*. En effet, l'accès à un enseignement de qualité contribue directement à l'**accès au savoir** et influence la **santé et la qualité de vie** à long terme. Par ailleurs, les services favorisant le bien-être et la santé mentale des élèves contribuent par la même occasion à soutenir la persévérance scolaire. L'accès à une éducation de qualité est également lié à l'**efficacité économique**, car la réussite des élèves a des retombées qui bénéficient à toute la société. De plus, on ne saurait faire abstraction de l'importance d'améliorer les chances de réussite des élèves vulnérables pour réduire les inégalités sociales, ce qui rejoint le principe d'**équité et de solidarité sociales**.

6 Au-delà de ces principes de développement durable, sur le plan international, le thème abordé rejoint le quatrième objectif de développement durable de l'Organisation des Nations unies (ONU) pour 2030, soit celui d'assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie (figure 1). Cet objectif est reconnu comme étant la clé qui permettra d'atteindre de nombreux autres objectifs de développement durable. Par exemple, l'accès à une éducation de qualité facilite l'atteinte de l'objectif de réduction des inégalités en offrant un moyen de rompre le cycle de la pauvreté.

Objectifs de développement durable de l'ONU

En 2015, tous les États membres de l'ONU, dont le Canada, ont adopté, pour 2030, **17 objectifs de développement durable interdépendants** donnant la marche à suivre pour parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous.

FIGURE 1 Les 17 objectifs de développement durable pour 2030

Source : Organisation des Nations unies.

La réussite éducative : des retombées à long terme pour les élèves et pour la société

Des avantages individuels

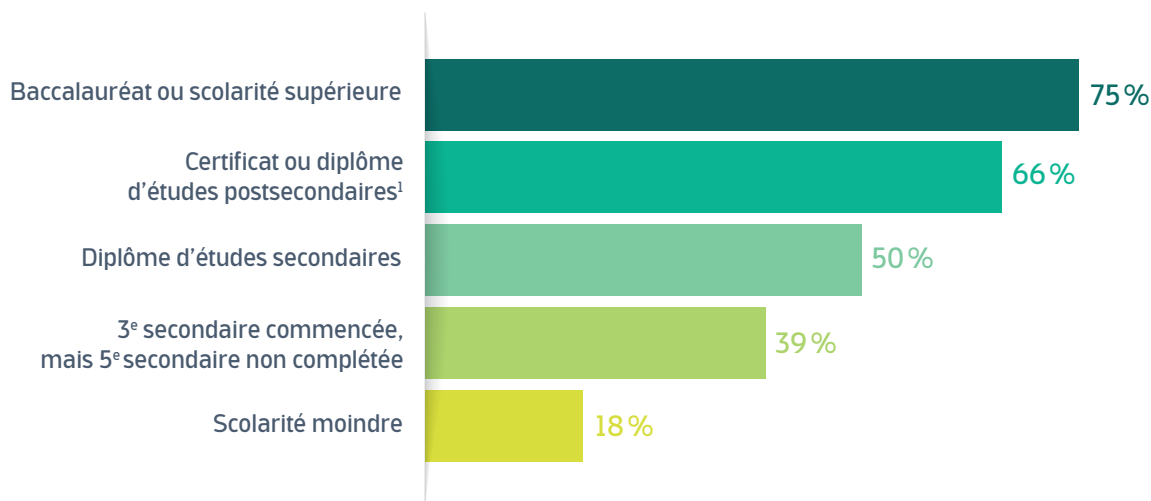
7 La réussite éducative contribue au développement durable de diverses façons grâce aux multiples bénéfices individuels et collectifs qu'elle génère. Pour les élèves, elle ne se limite ni à des évaluations à court terme ni même à l'obtention d'un diplôme, car elle se concrétise tout au long de leur vie. Elle a notamment une incidence directe sur le type d'emploi auquel ils pourront accéder et a un effet significatif sur le niveau et la qualité de vie qu'ils peuvent espérer atteindre. En outre, en améliorant leurs chances d'obtenir un emploi satisfaisant, d'élargir le réseau dans lequel ils évoluent et de bénéficier de meilleures conditions de vie, la réussite éducative se traduit aussi par la capacité des jeunes à maintenir ou à améliorer leur santé physique et mentale à l'âge adulte.

Réussite éducative

La réussite éducative inclut la réussite scolaire. Elle vise l'apprentissage de valeurs, d'attitudes et de responsabilités qui formeront un citoyen responsable, prêt à jouer un rôle actif sur le marché du travail, dans sa communauté et dans la société.

8 À l'inverse, lorsqu'un élève abandonne son parcours scolaire avant d'avoir obtenu un diplôme, cela nuit à son intégration sur le marché du travail et peut le mener à subir des conditions de vie marquées par la précarité et la pauvreté. En effet, les données disponibles pour le Québec en 2021 permettent de constater que le taux d'emploi était seulement de 18 % chez les personnes de 25 ans et plus qui n'avaient pas dépassé la deuxième année du secondaire alors qu'il était de 50 % chez les titulaires d'un diplôme d'études secondaires et de 75 % chez ceux ayant obtenu un baccalauréat ou atteint un niveau de scolarité supérieur (figure 2).

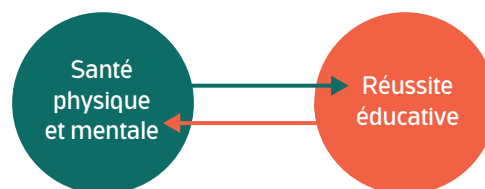
FIGURE 2 Taux d'emploi chez les 25 ans et plus au Québec, en 2021, selon le niveau de scolarité atteint



1. Cette catégorie inclut les certificats de métiers, les diplômes d'études collégiales et les certificats et attestations d'études universitaires de 1^{er} cycle.

Source : Statistique Canada.

9 Le décrochage scolaire peut aussi entraîner des difficultés et de l'insécurité qui peuvent mener à des problèmes de santé physique ou mentale. Des études démontrent entre autres que les élèves qui quittent l'école avant d'avoir obtenu un diplôme sont plus sujets à vivre de l'exclusion sociale, à avoir des problèmes de consommation et à développer des problèmes de comportement. Il existe en fait une double association entre la santé et la réussite éducative, car l'état de santé physique et mentale des enfants et des adolescents est aussi susceptible d'influencer leur réussite. Ce facteur de réussite éducative sera abordé dans la prochaine section.



Des avantages collectifs

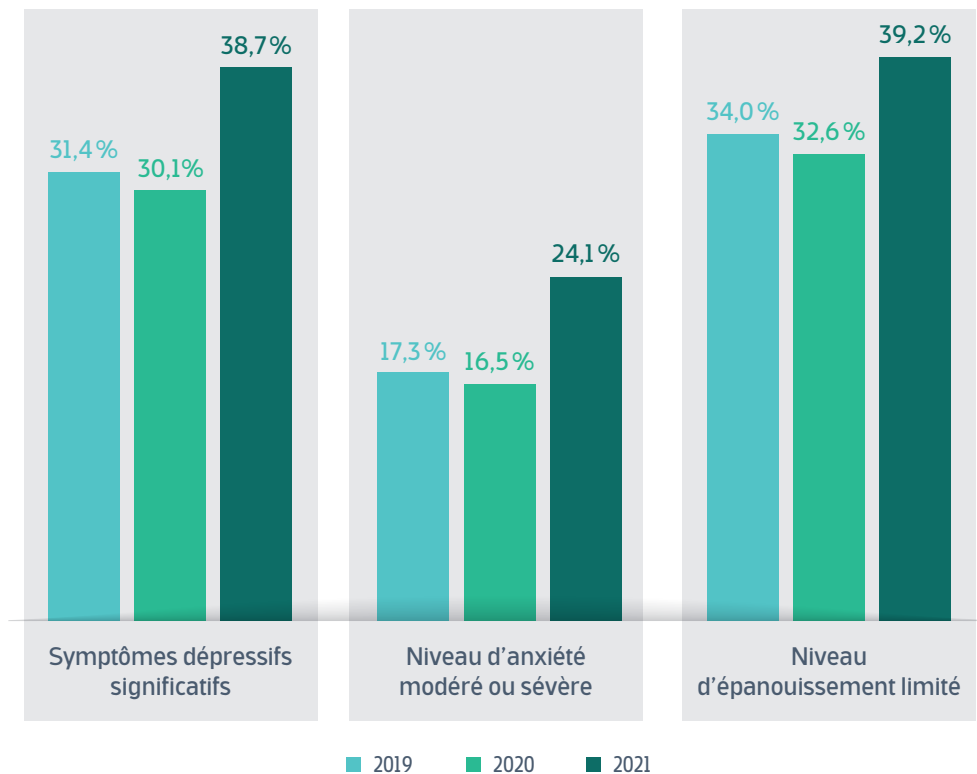
10 En plus des avantages individuels qu'elle procure, la réussite éducative bénéficie à toute la société. D'un point de vue économique par exemple, l'augmentation du taux de diplomation signifie des revenus fiscaux potentiels plus élevés pour l'État et la possibilité d'éviter des dépenses publiques substantielles (prestations d'assurance-emploi, aide sociale, traitement des problèmes de santé liés au phénomène du décrochage scolaire, etc.). Il faut aussi considérer que les répercussions de la réussite éducative sont d'autant plus significatives que l'accès à une main-d'œuvre qualifiée est primordial pour assurer la compétitivité du marché québécois. En effet, le décrochage scolaire réduit l'accès à une main-d'œuvre qualifiée et nuit au développement économique dans un marché du travail qui exige de plus en plus que les employés soient qualifiés et aient des compétences de base leur permettant d'évoluer dans des économies axées sur le savoir. Les effets collectifs de l'éducation ont également une composante sociale puisqu'elle est associée par exemple à l'implication citoyenne et au dynamisme culturel, et que le décrochage scolaire augmente notamment le risque de criminalité et de délinquance.

Promouvoir le bien-être et la santé mentale des élèves pour favoriser leur réussite éducative

11 Les élèves qui sont en bonne santé, se sentent en sécurité, sont bien dans leur peau et vivent dans un milieu stimulant ont de fortes chances de réussir à l'école. La grande majorité des participants aux consultations liées au Plan de relance pour la réussite éducative : l'éducation au-delà de la pandémie — 2021-2022 ont d'ailleurs largement reconnu qu'une bonne santé et un état de bien-être général constituent le socle de toutes les autres actions à prioriser en éducation. L'interdépendance entre la réussite éducative et la santé suscite un questionnement sur les conséquences que peut avoir eues le contexte pandémique sur le bien-être et la santé mentale des élèves de même que sur les impacts futurs qu'il pourrait avoir sur le parcours vers la réussite éducative des jeunes de cette génération.

12 En effet, les données de 2019 sur les Canadiens de 15 ans et plus montrent que les jeunes de 15 à 24 ans formaient déjà, avant la pandémie, le groupe dont la proportion déclarant avoir une excellente ou une très bonne santé mentale était la plus faible. Ce groupe est également celui qui a enregistré la plus forte diminution de ce taux, qui est passé de 60 % à 40 % de 2019 à 2020. Dès 2020, des études ont aussi commencé à identifier les impacts de la pandémie et du confinement sur le bien-être et sur la santé mentale des enfants et des adolescents québécois. C'est le cas d'une analyse de l'évolution des indicateurs de santé mentale entre 2019 et 2021, qui a révélé une augmentation de la proportion d'adolescents présentant des symptômes dépressifs significatifs, ayant un niveau d'anxiété modéré à sévère, ou se disant moins épanouis (figure 3).

FIGURE 3 Évolution des indicateurs de santé mentale des adolescents québécois



Source : COMPASS-Québec.

13 Selon cette analyse, ces augmentations affectent particulièrement les filles, les élèves du second cycle du secondaire, ceux issus de milieux plus défavorisés et ceux qui décrivent leur vie familiale comme étant moins heureuse. Par ailleurs, les résultats préliminaires d'une étude réalisée dans la grande région de Montréal montrent que les garçons ne ressentent pas les impacts de la pandémie de la même manière que les filles, car, alors qu'ils sont moins inquiets et présentent moins de manifestations d'anxiété qu'elles, ils ont tendance à être moins motivés et à accorder une moins grande valeur aux matières comme le français et les mathématiques. Cette situation peut réduire leur disposition à consentir des efforts et leur capacité à apprendre alors que leur taux de diplomation en cinq ans est à améliorer.

La persévérance scolaire : un enjeu pour tous

- Le taux de sorties du secondaire sans diplôme ni qualification est plus élevé chez les garçons (16,4 % en 2019-2020) que chez les filles (10,7 % en 2019-2020).
- Comme leur revenu potentiel est significativement inférieur à celui des garçons qui sont dans la même situation, les filles ne complétant pas leurs études secondaires sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté et d'être financièrement dépendantes.

Sources : Ministère de l'Éducation du Québec, Fédération autonome de l'enseignement.

14 Les événements des dernières années invitent à se questionner sur l'efficacité du soutien fourni aux élèves pour améliorer leur bien-être, leur santé mentale et leur motivation pendant la pandémie et à évaluer les efforts qu'il reste à faire pour favoriser leur persévérance scolaire et leur réussite éducative à long terme. Il importe de réaliser cet exercice puisque le décrochage au secondaire était déjà particulièrement préoccupant avant la pandémie chez certains groupes, dont les élèves handicapés, ceux ayant des difficultés d'apprentissage ou d'adaptation et ceux issus de milieux défavorisés.

L'accès à une éducation de qualité : un levier pour réduire les inégalités

15 La réussite éducative procure indéniablement des avantages aux individus et à la société, mais ce ne sont pas tous les élèves qui, au départ, ont les mêmes chances de réussite. Il existe en effet plusieurs facteurs de vulnérabilité qui peuvent entraver la réussite scolaire, tels que le fait d'être issu d'un milieu défavorisé ou encore de vivre avec un handicap. Le principe d'équité dans l'éducation reconnaît ces inégalités et l'importance de les réduire grâce à la mise en place de mesures adaptées aux besoins particuliers des élèves vulnérables. Selon la *Loi sur l'instruction publique*, l'école doit d'ailleurs réaliser sa mission dans le respect du principe d'égalité des chances.

Accès aux technologies dans le contexte de l'enseignement à distance : un exemple pour illustrer l'équité

Une mesure qui prévoit le même traitement pour tous est égalitaire, mais pas nécessairement équitable. L'équité vise plutôt l'égalité des chances.

- Fournir un ordinateur à tous les élèves pour qu'ils participent à leurs cours à distance est une mesure égalitaire.
- Fournir un ordinateur aux élèves qui n'ont pas un appareil à usage exclusif à la maison est une mesure équitable. Cela permet aux élèves issus d'un milieu défavorisé d'avoir eux aussi accès aux outils leur permettant de poursuivre leur parcours scolaire et contribue à la réduction des inégalités socioéconomiques. Cette mesure est cependant insuffisante en soi pour ceux qui vivent avec d'autres contraintes.
- Fournir des services de soutien technologique aux élèves qui, par exemple, n'ont pas les connaissances ni les compétences nécessaires pour apprendre en ligne est l'une des mesures complémentaires et nécessaires pour donner la chance à tous d'accéder à un enseignement de qualité.

En fait, c'est grâce à un ensemble efficace de mesures destinées aux élèves plus vulnérables que l'enseignement à distance peut être plus équitable.

La pandémie a creusé les inégalités

16 Ce sont les élèves les plus vulnérables qui ont subi le plus fortement les conséquences de la pandémie. Il est ainsi reconnu par l'ONU, dans son rapport de 2021 sur les objectifs de développement durable, ainsi que par plusieurs spécialistes à travers le monde, que cette crise n'a pas causé mais plutôt aggravé les inégalités existantes. À l'instar de certains spécialistes, le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) a notamment identifié les élèves en difficulté et les élèves issus de milieux moins favorisés comme étant des groupes vulnérables risquant de subir le creusement des inégalités en éducation.

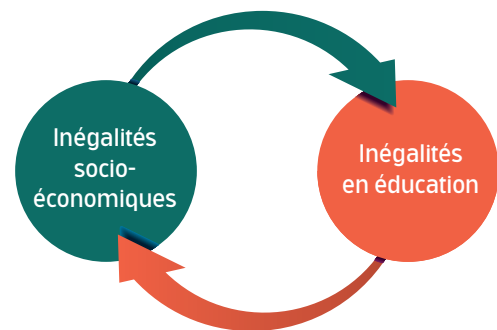
Rapport de 2021 sur les objectifs de développement durable

L'ONU estime que la pauvreté croissante et le passage à l'enseignement à distance **entravent la réussite éducative des élèves issus des ménages les plus pauvres et d'autres groupes vulnérables** et augmentent le risque qu'ils abandonnent leurs études définitivement ou pour longtemps.

17 En effet, ces élèves ont dû faire face à des obstacles supplémentaires auxquels les élèves sans difficultés scolaires ou issus d'un milieu plus nanti n'ont pas été confrontés. Il peut s'agir, entre autres, des efforts supplémentaires qu'ont dû déployer les élèves composant avec des retards scolaires ou avec des besoins particuliers pour s'adapter à l'enseignement à distance. Il peut s'agir également des défis rencontrés par les enfants qui n'avaient pas accès à une connexion Internet appropriée ou qui devaient assister à leurs cours dans un appartement exigu ou insalubre. Des exemples illustrent aussi la fragilité, en contexte de fermeture des écoles, de certains services d'aide existant pour réduire les inégalités en éducation. C'est le cas notamment de l'accès limité aux services d'orthopédagogie, d'orthophonie ou d'aide aux devoirs, qui s'avèrent pourtant importants pour assurer le développement de certains élèves. Un autre exemple est la grande difficulté, pour les milieux scolaires, de fournir le petit déjeuner sur lequel comptaient auparavant les élèves ne pouvant bénéficier d'une alimentation saine et nutritive à la maison.

18 Considérant l'incidence du bien-être et de la santé mentale sur la réussite éducative et sur la persévérance scolaire expliquée précédemment, la vulnérabilité accrue sur le plan de la santé mentale chez les élèves qui connaissaient déjà des problèmes sociaux ou comportementaux avant la pandémie pourrait aussi exacerber les inégalités scolaires vécues par ces élèves vulnérables. Il est donc rassurant de constater que des mesures spéciales ont été prévues par le MEQ, dans sa Stratégie d'entraide éducative et de bien-être à l'école ainsi que dans son Plan de relance pour la réussite éducative : l'éducation au-delà de la pandémie – 2021-2022, afin de favoriser leur bien-être et leur santé mentale, et souhaitable qu'elles soient suffisantes et assez efficaces pour améliorer leurs chances de réussite éducative à long terme.

19 Par ailleurs, le décrochage scolaire est fortement lié aux inégalités socioéconomiques. C'est pourquoi l'adoption de mesures équitables est particulièrement importante pour réduire les inégalités en éducation, afin que les enfants vulnérables puissent autant que les autres compléter leur parcours scolaire avec succès, et ainsi augmenter leurs chances d'accéder à des revenus stables et suffisants pour vivre convenablement ainsi que leurs chances de briser ce cycle qui alimente la pauvreté.



L'équité en éducation, un vecteur de mobilité sociale intergénérationnelle

20 Alors que la réussite éducative ne peut s'expliquer uniquement par le talent et le niveau d'effort fourni, il est reconnu que la situation socioéconomique des parents est l'un des déterminants les plus importants de l'avenir d'un enfant. Ainsi, à effort égal, celui qui grandit avec peu de ressources et avec des parents peu éduqués aura moins de chances d'améliorer son sort qu'un autre enfant né dans une famille nantie et éduquée. Cette situation contribue à reproduire les inégalités sociales et économiques d'une génération à l'autre. Il s'agit donc d'un exemple de transmission intergénérationnelle des inégalités, phénomène lié à une faible mobilité sociale intergénérationnelle.

21 Bien que le milieu socioéconomique dans lequel évoluent les enfants influence leurs résultats en matière d'éducation, de revenu et de rémunération dans un grand nombre de pays, un accès équitable à une éducation de qualité influence positivement la mobilité sociale intergénérationnelle. Les politiques d'éducation peuvent ainsi expliquer une partie des différences observées d'un pays à l'autre quant à l'ampleur de cette mobilité. C'est le cas par exemple de l'accessibilité à des services de garde éducatifs de qualité, qui contribuent à l'égalité des chances des enfants, tel que nous le mentionnions dans nos observations portant sur ce sujet, ainsi que des mesures améliorant la mixité sociale dans les établissements d'enseignement, qui sont reconnues pour stimuler la performance des élèves issus de milieux défavorisés sans pour autant causer d'effets négatifs apparents sur les résultats d'ensemble.

Mobilité sociale intergénérationnelle

Il s'agit de la **possibilité**, pour les enfants, **d'atteindre à l'âge adulte un statut socio-économique différent de celui qu'avaient leurs parents** au même âge. Sans suggérer de niveau souhaitable, l'OCDE explique que la mobilité intergénérationnelle reflète l'égalité des chances dans une société.

Évolution de la mobilité sociale intergénérationnelle

Au Québec et au Canada, la mobilité intergénérationnelle a diminué au fil du temps pour les cohortes d'enfants nés entre 1963 et 1985.

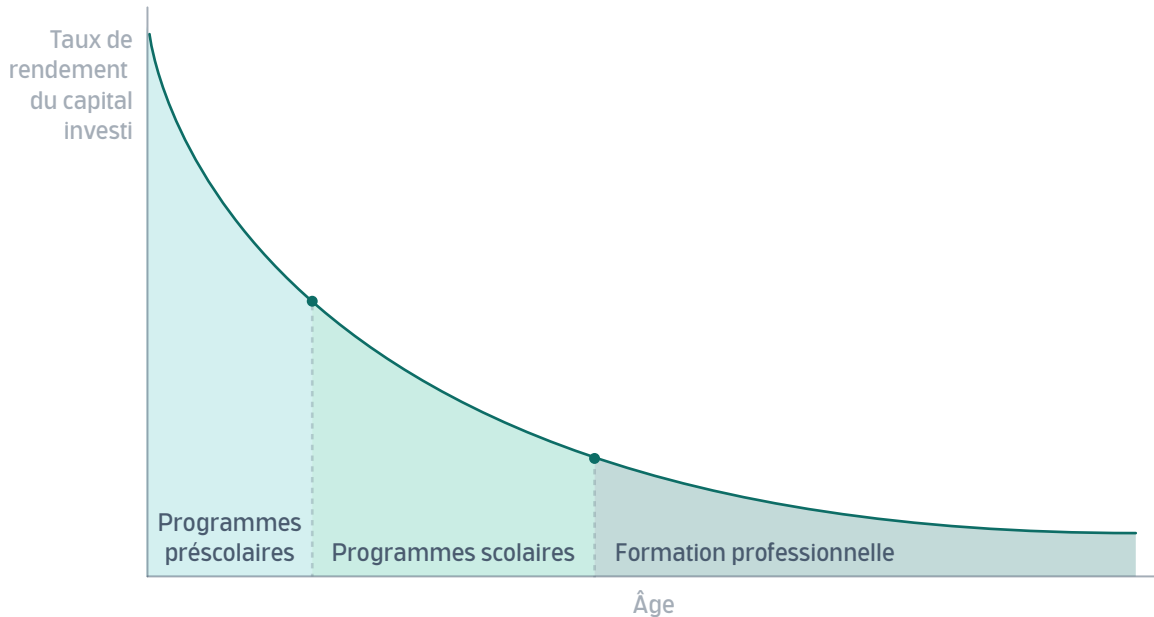
En outre, les inégalités socioéconomiques ont connu une forte hausse depuis le début des années quatre-vingt et il est de plus en plus difficile pour un enfant issu d'un milieu défavorisé de sortir du cycle de la pauvreté.

Source : École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal.

22 Plus le niveau d'éducation d'une personne est élevé, plus il est probable que son revenu le sera et moins forte sera la relation entre son revenu et celui de ses parents. L'accès pour tous à une éducation de qualité, l'une des mesures d'investissement social les plus utilisées, influence la mobilité sociale intergénérationnelle qui, à terme, est reconnue pour réduire les inégalités de revenus dans une société, ainsi que le poids des politiques de transfert du revenu sur les finances publiques. D'un point de vue sociétal, l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et l'Internationale de l'Éducation sont d'avis que la prospérité des économies repose sur des opportunités équitables pour les élèves de pouvoir se développer sur le plan cognitif, social et émotionnel. Ces organismes prônent d'ailleurs une reprise efficace et équitable de l'éducation.

23 Par ailleurs, les travaux de James J. Heckman, lauréat du prix Nobel d'économie, démontrent depuis plusieurs années que plus les mesures de soutien aux enfants vulnérables sont déployées tardivement, plus elles risquent d'être coûteuses et inefficaces (figure 4). La diminution des services de soutien aux élèves durant la pandémie, et particulièrement de ceux destinés aux plus jeunes d'entre eux, risque donc d'accroître d'une part les inégalités et d'augmenter d'autre part les coûts pour la société.

FIGURE 4 Efficacité des mesures de soutien aux enfants vulnérables (par dollar investi) au moment où elles sont déployées



Source : Cette figure est inspirée d'une figure de James J. Heckman.

24 Les circonstances sans précédent entourant la mise en œuvre de l'enseignement à distance dans les écoles primaires et secondaires durant la pandémie augmentent le niveau d'incertitude quant à la réussite éducative, au bien-être et à la santé mentale à long terme des élèves plus vulnérables. Cela dit, l'ampleur inédite de cette crise a accéléré le déploiement de ce type d'enseignement dans un très grand nombre d'écoles à travers le monde, créant ainsi une occasion unique de s'inspirer des leçons tirées de ces laboratoires improvisés.