

CHAPITRE 4

Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19

Audit de performance

Ministère de l'Éducation
Centre de services scolaire des Hautes-Rivières
Centre de services scolaire du Pays-des-Bleuets
Centre de services scolaire des Samares

EN BREF

Depuis mars 2020, la pandémie de COVID-19 a affecté les services éducatifs offerts aux élèves du primaire et du secondaire. D'ailleurs, durant cette période, les fermetures de classes répétées et l'isolement des élèves pour des raisons sanitaires ont impliqué de nombreux passages d'un enseignement en présence des élèves vers un enseignement à distance.

Le ministère de l'Éducation (MEQ) et les centres de services scolaires (CSS) audités n'étaient pas suffisamment outillés pour faire face à ce changement majeur. Au départ, les CSS ne disposaient pas des ordinateurs portables nécessaires pour offrir l'enseignement en ligne en cas de fermeture de leurs écoles et ce problème était encore présent pour une dizaine d'entre eux après 18 mois de pandémie. De plus, les enseignants manquaient de compétences numériques pour accomplir leurs nouvelles tâches. Enfin, le MEQ n'a pas fourni un soutien technologique suffisant aux CSS et il a investi 42 millions de dollars dans des appareils de vidéoconférence qui demeurent à ce jour peu utilisés par les CSS.

Le MEQ a aussi tardé à préciser les services éducatifs minimaux devant être offerts aux élèves. Tout d'abord, il s'est écoulé près de deux mois entre la fermeture des écoles, le 13 mars 2020, et la reprise de l'enseignement en présentiel ou à distance. Ensuite, il a fallu attendre la rentrée scolaire 2020-2021 pour que le MEQ produise une directive indiquant les seuils minimaux de services éducatifs devant être offerts. En l'absence de cette directive, les services éducatifs accordés aux élèves au printemps 2020 ont été très variables d'un CSS à l'autre.

Enfin, les analyses dont dispose le MEQ ne lui permettent pas d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage afin de mettre en place les mesures de rattrapage appropriées. Dans ce sens, sa décision de développer un programme de tutorat de 88 millions de dollars n'a pas été basée sur une analyse synthèse des retards d'apprentissage. Finalement, la méthode de répartition de ce budget entre les CSS audités et entre les écoles ne considérait pas suffisamment les besoins des élèves, comme ceux liés à leurs difficultés scolaires et à leur milieu socioéconomique.

CONSTATS

1

Certains CSS ne disposaient toujours pas de tous les ordinateurs nécessaires à l'enseignement en ligne en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles après 18 mois de pandémie et le soutien technologique fourni par le MEQ aux CSS a été insuffisant.

2

Le MEQ a tardé à émettre des directives claires aux CSS afin de préciser les services éducatifs minimaux à offrir au primaire et au secondaire.

3

Les analyses dont dispose le MEQ ne lui permettent pas d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage afin de mettre en place les mesures de rattrapage appropriées.

ÉQUIPE

Alain Fortin

Directeur général d'audit

Étienne Côté

Directeur d'audit

Vincent Duguay

Nadia Giguère

Claudia Jacques

Geneviève Létourneau

Caroline Pouliot

SIGLES

CSS Centre de services scolaire

MEQ Ministère de l'Éducation du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Certains CSS ne disposaient toujours pas de tous les ordinateurs nécessaires à l'enseignement en ligne en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles après 18 mois de pandémie et le soutien technologique fourni par le MEQ aux CSS a été insuffisant.	11
Le MEQ a tardé à émettre des directives claires aux CSS afin de préciser les services éducatifs minimaux à offrir au primaire et au secondaire.	20
Les analyses dont dispose le MEQ ne lui permettent pas d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage afin de mettre en place les mesures de rattrapage appropriées.	23
Recommandations.	28
Commentaires des entités auditées	29
Renseignements additionnels.	33

Voyez aussi les observations de la commissaire au développement durable sur le sujet en annexe.

MISE EN CONTEXTE

- 1 Le 13 mars 2020, dans la foulée de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire occasionné par la pandémie de COVID-19, le ministre de l'Éducation annonçait la fermeture de toutes les écoles primaires et secondaires afin de limiter la propagation du virus.
- 2 Ce qui, au départ, devait n'être qu'une fermeture des écoles de deux semaines a eu des impacts jusqu'à la fin de l'année scolaire. Ainsi, une majorité d'élèves ont dû compléter leurs apprentissages jusqu'à la fin de l'année scolaire 2019-2020 par le biais d'un enseignement à distance. Ce mode d'enseignement a aussi dû être utilisé à de nombreuses reprises au cours des deux années scolaires suivantes, notamment lors des périodes de recrudescence de la pandémie. Il est reconnu généralement moins efficace que l'enseignement en présentiel.
- 3 Cette transition, en contexte d'urgence et non planifié, d'un enseignement en présence de l'élève à celui d'un enseignement à distance a demandé une adaptation considérable de la part des élèves, des parents, des enseignants et des autres membres du personnel des écoles. Il faut dire qu'avant la pandémie, l'usage de l'enseignement à distance à la formation générale des jeunes était très limité au Québec.
- 4 En effet, la possibilité d'utiliser l'enseignement à distance n'était pas permise avant 2017, moment où elle a été ajoutée à la *Loi sur l'instruction publique*, mais seulement dans le contexte de projets pilotes. Durant la pandémie, c'est en vertu de décrets ministériels que l'enseignement à distance a été déployé, ce qui a permis de limiter les bris de services éducatifs aux élèves du primaire et du secondaire.
- 5 À partir de la rentrée scolaire 2020-2021, le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) a établi des seuils minimaux hebdomadaires de services éducatifs à distance qui devaient être fournis aux élèves dont la classe était fermée ou dont la condition médicale ou celle d'un de leurs proches les rendait à risque de complications graves s'ils contractaient la COVID-19.
- 6 Ces seuils incluaient un nombre d'heures minimal d'enseignement en ligne, d'activités autonomes à être complétées par l'élève et de disponibilité de l'enseignant pour répondre à des questions. Le tableau 1 présente en nombre d'heures les services minimaux hebdomadaires qui devaient être offerts aux élèves du primaire et du secondaire. En comparaison, en temps régulier, le régime pédagogique prévoit que les élèves du primaire et du secondaire reçoivent un minimum de 25 heures de services éducatifs.

Enseignement à distance

Il s'agit d'un système de formation qui permet à un élève d'apprendre seul ou en situation de collaboration, à l'aide de matériel didactique approprié, par différents moyens de communication et avec le soutien à distance de l'enseignant et de personnes-ressources.

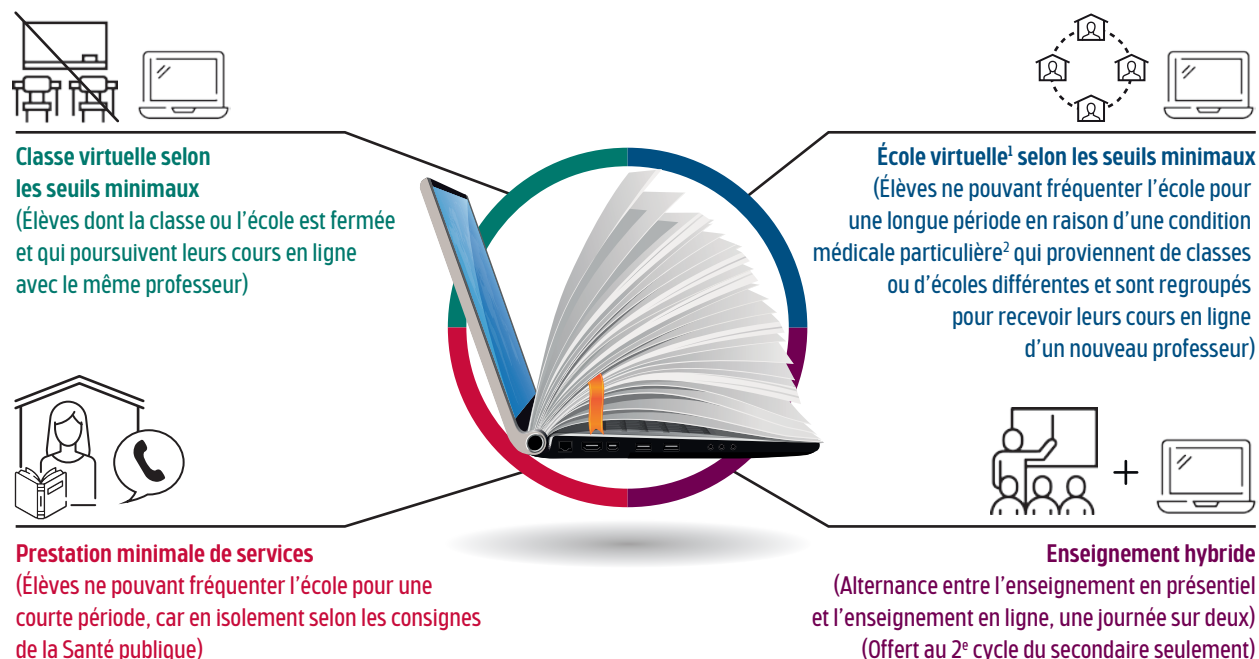
TABLEAU 1 Seuils minimaux de services éducatifs (en nombre d'heures par semaine)

	Enseignement	Travaux autonomes fournis par l'enseignant	Disponibilité
Primaire			
1 ^{re} et 2 ^e année	10,5	3,0	12,5
3 ^e et 4 ^e année	13,0	5,0	10,0
5 ^e et 6 ^e année	13,0	7,5	10,0
Secondaire	15,0	7,5	5,0

7 Le MEQ a aussi établi la prestation minimale de services qui devait être offerte aux élèves retirés de leur classe pour une courte période et isolés à la maison parce qu'eux-mêmes ou un de leurs proches étaient atteints de la COVID-19 ou présentaient des symptômes de la maladie. Ces élèves devaient faire l'objet d'au moins un contact direct et quotidien, ainsi qu'avoir accès à du matériel leur permettant de réaliser des activités d'apprentissage. Aucun enseignement en ligne n'était prévu.

8 La figure 1 présente les principaux modes d'enseignement à distance utilisés à partir de la rentrée 2020-2021.


FIGURE 1 Principaux modes d'enseignement à distance utilisés à partir de la rentrée 2020-2021



1. Il ne s'agit pas d'une école réelle créée à partir d'un acte d'établissement en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*. C'est plutôt une expression couramment utilisée pour désigner ce type de service éducatif.
2. Leur état de santé ou celui d'une personne avec qui ils résidaient les rendait à risque de complications graves s'ils contractaient la COVID-19. Cet état de santé devait être attesté par un billet médical.

9 La figure 2, quant à elle, montre la variation des modes d'enseignement utilisés tout au long de la pandémie.

FIGURE 2 Variation des modes d'enseignement utilisés tout au long de la pandémie¹



2020	Fermeture de toutes les écoles		
	13 mars	Primaire et secondaire	Décret d'urgence sanitaire
	30 mars	Primaire et secondaire	Lancement de la plateforme « L'École ouverte »
	11 mai	Primaire	Retour en classe sur une base volontaire à l'exception de la Communauté métropolitaine de Montréal et de la MRC de Joliette qui complèteront l'année scolaire en enseignement à distance
	11 mai	Secondaire	Enseignement à distance qui se poursuivra jusqu'à la fin de l'année scolaire
	Rentrée scolaire	Primaire et secondaire	Retour en classe sauf pour certaines classes de 4 ^e et 5 ^e secondaire qui pour des raisons logistiques et sanitaires ont dû commencer l'année en mode hybride
	8 octobre	4 ^e et 5 ^e secondaire en zone rouge	Enseignement hybride
	2 novembre	3 ^e secondaire en zone rouge	Enseignement hybride
2021	Fermeture de toutes les écoles		
	17 décembre	Primaire	Apprentissage à la maison par le biais de travaux, de lectures, etc. Un contact direct avec l'enseignant doit avoir lieu quotidiennement.
	17 décembre	Secondaire	Enseignement en classe virtuelle (jusqu'au 15 janvier 2021)
	11 janvier	Primaire	Retour en classe
	18 janvier	Secondaire	Retour en classe ou enseignement hybride selon les zones
	8 février jusqu'à la fin de l'année scolaire	Secondaire	Mode d'enseignement (présentiel, hybride et classe virtuelle) qui varie à plusieurs reprises selon la région et l'évolution de la pandémie
	Rentrée scolaire	Primaire et secondaire	Retour en classe
	Fermeture de toutes les écoles		
2022	21 décembre	Primaire et secondaire	Enseignement en classe virtuelle qui débutera en fonction du calendrier scolaire
	17 janvier	Primaire et secondaire	Retour en classe

1. Des exceptions ont pu s'appliquer pour certaines régions.

10 Selon la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, le MEQ est, entre autres, responsable d'assurer le développement des établissements d'enseignement et de veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par ces établissements. Quant aux centres de services scolaires¹ (CSS), la *Loi sur l'instruction publique* leur confie notamment la responsabilité d'organiser les services éducatifs offerts dans leurs établissements, de s'assurer de leur qualité et de voir à ce que les personnes relevant de leur compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit.

11 Les responsabilités des entités auditées pertinentes à notre mandat sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

12 Lors de l'année scolaire 2019-2020, le réseau public accueillait plus de 964 000 élèves inscrits à la formation générale des jeunes, soit 104 000 au préscolaire, 524 000 au primaire et 336 000 au secondaire, et tous ont été touchés par la fermeture abrupte des écoles en mars 2020. De ce nombre, près du quart étaient reconnus par le MEQ comme des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

13 Selon diverses études, la fermeture des écoles et l'enseignement à distance ont entraîné des retards d'apprentissage², et ce, particulièrement pour les jeunes en difficulté d'apprentissage ou à risque de décrochage. Ces retards, s'ils ne sont pas comblés par des mesures de rattrapage efficaces, risquent d'avoir un impact sur leur cheminement scolaire, de les mener à l'abandon et de les priver de l'obtention d'un diplôme. Du point de vue collectif, une diminution du taux de réussite scolaire peut aussi nuire à la compétitivité du marché québécois en diminuant l'accès à de la main-d'œuvre qualifiée.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

14 L'objectif de cet audit était de nous assurer que le MEQ et les centres de services scolaires ont soutenu de façon efficiente et efficace l'enseignement à distance afin de favoriser la réussite scolaire dans le contexte de la pandémie.

15 La période visée par nos travaux d'audit s'étend de mars 2020 à février 2022. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nos travaux portent sur la formation générale des jeunes au primaire et au secondaire dans les écoles publiques et excluent les écoles spécialisées et les établissements d'enseignement privés.

16 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

1. Le Québec compte 60 centres de services scolaires francophones, 9 commissions scolaires anglophones ainsi que 1 centre de services scolaire et 2 commissions scolaires anglophones à statut particulier. Afin d'alléger le texte, nous utiliserons le terme *centres de services scolaires* pour désigner l'ensemble de ces organisations.

2. Les retards d'apprentissage peuvent se définir par rapport à la capacité de l'élève à progresser dans ses apprentissages selon les attentes du Programme de formation de l'école québécoise.

CONSTAT 1

Certains CSS ne disposaient toujours pas de tous les ordinateurs nécessaires à l'enseignement en ligne en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles après 18 mois de pandémie et le soutien technologique fourni par le MEQ aux CSS a été insuffisant.

Qu'avons-nous constaté ?

17 Au début de la pandémie, les CSS ne disposaient pas du nombre d'ordinateurs suffisant pour offrir l'enseignement en ligne à leurs élèves. Lors de la rentrée de septembre 2020, près de six mois après le début de la pandémie, les trois quarts des CSS confirmaient au MEQ ne pas avoir en main les appareils nécessaires en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles. En octobre 2021, 10 CSS indiquaient toujours manquer d'ordinateurs.

18 Le MEQ, quant à lui, n'a pas suffisamment soutenu les CSS dans la mise en place de l'enseignement en ligne et aurait pu tirer davantage parti des ressources déjà existantes dans le réseau scolaire. Il a aussi acquis, pour 42 millions de dollars, des appareils de vidéoconférence qui devaient être installés dans les classes. Peu de ces équipements ont finalement été installés par les CSS, qui n'avaient jamais été préalablement consultés par le MEQ avant l'annonce de cet investissement.

Pourquoi ce constat est-il important ?

19 L'un des facteurs primordiaux de succès dans l'enseignement en ligne est un accès adéquat aux ressources technologiques.

20 Afin de continuer à offrir les services éducatifs prescrits, le MEQ et les CSS avaient à s'assurer que tous les élèves possédaient les équipements informatiques nécessaires à un apprentissage en ligne efficace, et si ce n'était pas le cas ils devaient leur fournir ceux-ci. En ce sens, en mai 2020, le gouvernement a rendu disponible un budget de 150 millions³ de dollars pour que les CSS puissent se procurer ces équipements.

3. Ce montant est composé d'un report de sommes inutilisées en 2019-2020, de l'attribution de nouvelles sommes pour l'année 2020-2021 ainsi que du devancement de sommes prévues pour des années ultérieures.

Ce qui appuie notre constat

Manque d'ordinateurs

21 Tôt au début de la pandémie, il est apparu évident que le MEQ et les CSS n'avaient pas suffisamment d'ordinateurs portables pour rapidement offrir l'enseignement en ligne à l'échelle de la province. D'ailleurs, des lacunes quant à l'utilisation des technologies ont été soulevées en 2020 par la Commission de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire, comme le montre l'extrait présenté ci-après.

Extrait d'*Éduquer au numérique : Rapport sur l'état des besoins en éducation 2018-2020*

« Les membres de la Commission de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire (CEPEP) estiment qu'il existe un fossé numérique entre l'école et le reste de la société. Aux yeux des enfants, l'école serait le lieu où la technologie ne fonctionne pas : on manque d'appareils (voire de prises de courant), le réseau électrique est désuet et la bande passante est insuffisante.

« En outre, les membres du personnel enseignant ne se sentent pas tous outillés pour utiliser efficacement les technologies dans un contexte pédagogique. Certains préfèrent s'abstenir plutôt que de se sentir dépassés par leurs élèves. »

Conseil supérieur de l'éducation, 2020.

22 C'est pourquoi, afin de permettre aux CSS d'acquérir les ordinateurs et autres appareils technologiques nécessaires en prévision de la rentrée scolaire 2020-2021, le MEQ a rendu disponible une enveloppe de 150 millions⁴ de dollars pour l'année scolaire 2020-2021. Selon les estimations du ministère, cette somme allait permettre aux CSS d'acquérir un minimum de 200 000 tablettes ou ordinateurs portables. Le MEQ a indiqué qu'il n'a pas réalisé préalablement une analyse des besoins, car sa priorité a été de rendre les sommes disponibles étant donné la situation d'urgence.

23 Dès juin 2020, le MEQ a été mis au fait que des CSS avaient de la difficulté à s'approvisionner en ordinateurs et faisaient face à d'importants retards de livraison. Il a donc entrepris la constitution, en juillet 2020, d'une réserve ministérielle de 15 000 tablettes et 11 921 ordinateurs portables à laquelle les CSS pouvaient recourir. En novembre 2020, il a bonifié cette réserve de 21 512 ordinateurs portables.

24 Afin d'évaluer le nombre d'ordinateurs nécessaires pour offrir l'enseignement en ligne à tous les élèves, le MEQ a questionné les CSS, ce qui lui a permis de dresser un portrait de la situation à différentes dates et de faire un suivi à cet égard. L'information fournie par les CSS visait le nombre de leurs élèves n'ayant pas d'ordinateur dédié à leur apprentissage à la maison, leur nombre d'ordinateurs disponibles ainsi que leur nombre d'ordinateurs manquants.

4. Ce montant est composé d'un report de sommes inutilisées en 2019-2020, de l'attribution de nouvelles sommes pour l'année 2020-2021 ainsi que du devancement de sommes prévues pour des années ultérieures.

25 Afin de répondre à ces questions, les CSS ont dû sonder les parents et leurs écoles. Comme certains d'entre eux ne répondaient pas au sondage, des résultats ont été extrapolés. Toutefois, le portrait global produit par le MEQ donne une idée du nombre de CSS rencontrant des problèmes de disponibilité d'ordinateurs.

26 Le tableau 2, issu du portrait du MEQ, montre qu'à la rentrée scolaire en août 2020, 57 des 72 CSS n'avaient pas en main les ordinateurs nécessaires afin de répondre aux besoins des élèves qui n'avaient pas un appareil à usage exclusif à la maison. Ce manque a mis du temps à se résorber. En effet, en octobre 2021, soit plus de 18 mois après le début de la pandémie, 10 CSS ont confirmé qu'ils n'avaient toujours pas le nombre d'ordinateurs suffisant pour offrir l'enseignement en ligne en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles.

TABLEAU 2 Nombre de CSS n'ayant pas en main les ordinateurs nécessaires¹

	Août 2020	Septembre 2020	Janvier 2021	Mars 2021	Octobre 2021
Commandes suffisantes, mais en attente de livraison	44	51	36	25	5
Commandes insuffisantes	13	2	1	1	5
Total	57	53	37	26	10

1. Un portrait global du nombre d'ordinateurs manquants n'a pu être réalisé, car des données étaient parfois indisponibles.

Source : MEQ.

27 Voici deux exemples qui illustrent bien les difficultés rencontrées par les CSS :

- En septembre 2020, le CSS des Hautes-Rivières confirmait au MEQ qu'il lui manquait 4 579 ordinateurs portables pour pouvoir en fournir un à chacun des élèves qui n'avaient pas accès à un ordinateur qui leur était dédié à la maison. Ce n'est qu'en janvier 2021 que le CSS des Hautes-Rivières a eu recours à la réserve ministérielle en vue de combler ce déficit.
- En novembre 2020, le CSS du Pays-des-Bleuets indiquait qu'il ne lui restait que 12 ordinateurs disponibles pour répondre aux besoins de 3 200 de ses élèves sans ordinateur leur étant dédié. Le CSS du Pays-des-Bleuets a résolu ce problème par l'acquisition de nouveaux appareils en janvier 2021.

28 D'ailleurs, en décembre 2020, alors qu'une majorité de CSS manquaient d'ordinateurs, le MEQ a émis une nouvelle directive diminuant les services éducatifs offerts aux élèves du primaire au cours de la fermeture prolongée des écoles entourant la période des Fêtes 2020-2021. Cette directive remplaçait celle relative aux seuils minimaux prescrits par le MEQ en août 2020. Voici un sommaire de ces ajustements. Notons que les élèves du secondaire ont, quant à eux, bénéficié d'un enseignement en ligne selon les seuils minimaux.

Directive	Services éducatifs prescrits pour les élèves du primaire
Août 2020	Seuils minimaux variant en fonction du cycle : <ul style="list-style-type: none"> ■ Enseignement : de 10,5 à 13 heures par semaine ; ■ Travaux autonomes : de 3 à 7,5 heures par semaine ; ■ Temps de disponibilité de l'enseignant : de 10 à 12,5 heures par semaine.
Décembre 2020	Les apprentissages seront réalisés à la maison, par le biais de travaux, de lectures, etc. Un contact direct avec l'enseignant aura lieu quotidiennement.

29 Par ailleurs, les CSS ont tardé à recourir à la réserve ministérielle d'ordinateurs malgré les difficultés d'approvisionnement qu'ils éprouvaient. En effet, quatre mois après le début de l'année scolaire 2020-2021, seulement 37 % des tablettes et des ordinateurs portables disponibles avaient trouvé preneurs. Le CSS des Hautes-Rivières nous a indiqué ne pas avoir fait appel à la réserve à l'automne 2020, car les équipements proposés n'étaient pas compatibles avec son environnement technologique et le CSS du Pays-des-Bleuets nous a dit qu'il n'avait alors pas le budget nécessaire.

30 Au début de janvier 2021, afin de pallier les problèmes d'approvisionnement auxquels faisaient face les CSS et l'épuisement de leurs ressources budgétaires, le MEQ les a contactés pour leur offrir les tablettes et les ordinateurs portables restant dans la réserve, assortis d'un nouveau budget. Il avait ainsi pour objectif d'assurer la poursuite des services éducatifs advenant un nouveau confinement. Le tableau 3 présente un sommaire de l'utilisation de la réserve.

TABLEAU 3 Utilisation des ordinateurs de la réserve ministérielle

	Nombre d'ordinateurs disponibles	Nombre d'ordinateurs livrés aux CSS	Pourcentage d'utilisation
Septembre 2020	16 368	1 425	8,7 %
Décembre 2020	48 433	18 035	37,2 %
Janvier 2021	48 433	47 254	97,6 %
Mars 2021	48 433	47 547	98,2 %
Avril 2021	48 433	48 433	100,0 %

Source : MEQ.

Soutien technologique du MEQ insuffisant

31 Dans le contexte où l'enseignement à distance n'en était qu'au stade de projet pilote à l'arrivée de la pandémie, le MEQ se devait d'appuyer les CSS dans son déploiement et de veiller à ce que tous les élèves reçoivent des services éducatifs de qualité. En ce sens, le MEQ a réalisé certaines mesures intéressantes dont la mise en ligne de la plateforme l'École ouverte, des modules d'autoformation offerts aux enseignants et réalisés en partenariat avec l'Université TÉLUQ, ainsi que la mise en place de la réserve ministérielle. De plus, le Réseau axé sur le développement des compétences des élèves par l'intégration des technologies (RÉCIT), qui est financé par le MEQ, a offert des webinaires et de l'autoformation.

32 Cependant, le MEQ n'a pas suffisamment tiré parti des ressources déjà présentes dans le réseau scolaire et aurait dû s'impliquer davantage.

École virtuelle

33 À partir de la rentrée 2020-2021, chaque CSS a eu à offrir des services éducatifs en ligne aux élèves qui ne pouvaient se rendre en classe lorsque leur état de santé ou celui d'une personne avec laquelle ils résidaient pouvait être à risque de complications graves s'ils contractaient la COVID-19.

34 Nous nous serions attendus à ce que le MEQ prenne rapidement l'initiative et tire davantage profit de l'expertise déjà existante dans le réseau afin de voir au développement d'une école virtuelle disponible pour les 72 CSS. Cette action aurait permis d'économiser des coûts importants engendrés par la duplication des travaux de développement et de s'assurer de l'uniformité des services éducatifs offerts.

35 En effet, certains CSS avaient une longueur d'avance dans ce domaine. Par exemple, les cours en ligne offerts par le CSS de la Beauce-Etchemin, même s'ils ne constituent pas une école virtuelle, lui ont permis de développer une expérience reconnue à cet égard. En effet, dans son plan d'action numérique publié en 2018, le MEQ indique que ce CSS possède une expertise de plusieurs années en développement et en diffusion de cours à distance pour la clientèle du secondaire. Il y est aussi indiqué qu'en 2016-2017, ce CSS a offert 25 cours de rattrapage à plus de 1 300 élèves provenant de 45 CSS du Québec et propose depuis 2014 aux élèves de 4^e et 5^e secondaire plusieurs cours de formation complets (anglais, français, histoire, mathématique, sciences, etc.). Il est à noter que certains de ces modules ont été rendus disponibles aux autres CSS lors de la fin de l'année scolaire 2019-2020.

L'École ouverte

Il s'agit d'une plateforme mise en ligne le 30 mars 2020 par le MEQ, qui visait à permettre aux élèves de réaliser des activités d'apprentissage autonomes pendant la suspension des cours en raison de la pandémie. Elle a ensuite été bonifiée, notamment par l'ajout de ressources pour les enseignants.

École virtuelle

Il s'agit de services éducatifs en ligne organisés de manière centralisée par le CSS et où l'élève est confié à un enseignant différent de celui qu'il aurait eu s'il avait fréquenté son école d'appartenance. Ce mode d'enseignement reste en vigueur tant que l'élève ne peut réintégrer son école d'appartenance.

36 De plus, le MEQ n'a pas su tirer profit de l'initiative du CSS des Hautes-Rivières qui a déployé une école virtuelle en juin 2020 et pour laquelle 27 CSS ont signé par la suite une entente de partenariat pour l'utiliser durant l'année scolaire 2021-2022. Cette popularité démontre bien que les CSS auraient eu besoin d'un service d'école virtuelle centralisé, et ce, le plus rapidement possible.

37 Comme le MEQ n'a pas fait de démarche pour la mise en place d'une école virtuelle nationale, chacun des CSS a dû mettre en place ce service ou signer une entente de partenariat. Par exemple, le CSS du Pays-des-Bleuets n'a pas eu d'autre choix que de se regrouper avec les trois autres CSS de sa région. En effet, il nous a confirmé que le nombre de ses élèves nécessitant le service d'école virtuelle ne lui permettait pas de constituer des groupes en nombre suffisant et qu'il manquait de ressources enseignantes pour offrir ce service.

Services de soutien technologique

38 Un défi auquel ont fait face les CSS est le manque de connaissances des élèves, des parents et des enseignants relativement aux technologies utilisées en enseignement en ligne. Ce défi a été d'autant plus grand que, même avant la pandémie, le soutien technique aux établissements était déjà déficient, comme le montrent bien les deux extraits suivants.

Extraits d'*Éduquer au numérique : Rapport sur l'état des besoins en éducation 2018-2020*

Au préscolaire et au primaire

« Au chapitre des difficultés matérielles, on déplore également le manque de personnel dédié au soutien informatique dans les établissements. [...] Les problèmes s'accumulent et le temps manque pour des actions préventives. Par ricochet, l'entretien du matériel et la gestion des bogues reposent sur les épaules du personnel enseignant. »

Au secondaire

« Le soutien technique est déficient : dans certains centres de services scolaires, on compte une seule technicienne ou un seul technicien pour plusieurs écoles. Le personnel enseignant qui utilise la technologie en classe doit donc pouvoir résoudre lui-même divers problèmes techniques. »

Conseil supérieur de l'éducation, 2020.

39 D'ailleurs, plusieurs CSS ont fait part au MEQ de leur besoin de soutien à cet égard. En juillet 2020, le MEQ a donc entrepris des démarches afin de mettre en place un centre national d'appels pour des services de soutien technologique pour l'ensemble des CSS. Comme ce processus a été trop long, les CSS n'avaient plus de besoins. Finalement, ce service n'a jamais été implanté.

40 En effet, ce n'est que le 16 novembre, soit quatre mois après le début des démarches, qu'un appel d'offres a été publié pour ces services de soutien technologique. Le 18 janvier 2021, l'appel d'offres a été annulé, car la seule soumission reçue a été jugée non conforme. Le MEQ a alors envisagé la possibilité d'utiliser des ressources internes pour offrir le service. Cependant, les CSS lui ont finalement indiqué que le besoin n'était plus aussi important qu'au début de l'année scolaire 2020-2021, ce qui a mis fin au projet.

41 Ainsi, en l'absence d'un centre national d'appels, le soutien technologique auprès des élèves et des parents a été effectué par les enseignants et les équipes de dépannage mises en place par les CSS.

Achats d'équipements sans analyse adéquate

42 Afin de maximiser l'utilité d'un bien ou d'un service, tout achat doit être précédé d'une évaluation des besoins. Cette analyse implique notamment une consultation des utilisateurs pour identifier leurs besoins et les enjeux particuliers. Or, dans le cas de l'achat de 42 millions de dollars d'appareils de vidéoconférence, cette évaluation a été insuffisante et ces appareils sont demeurés peu ou pas utilisés.

43 En effet, le MEQ n'a pas été en mesure de nous fournir ni l'analyse ni la recommandation justifiant l'annonce de cet investissement lors de la mise à jour économique du gouvernement en novembre 2020. Il nous a aussi confirmé ne pas avoir réalisé de collecte d'information auprès des CSS sur leurs besoins, car il devait rapidement compléter cet achat avant la fin d'année financière, soit le 31 mars 2021.

44 Après l'annonce de l'achat de ces équipements, un comité de travail a été formé en décembre 2020 afin d'établir le devis technique et de participer à la gestion de l'appel d'offres. Ce comité était composé de représentants de quatre CSS, de deux chercheurs universitaires spécialisés en formation à distance et de deux observateurs du MEQ.

45 Ces appareils de vidéoconférence devaient notamment permettre l'enseignement comodal aux élèves du secondaire. Ainsi, les élèves en classe et ceux à distance auraient pu suivre simultanément l'enseignement de leur professeur.

46 Cependant, peu de ces appareils ont été utilisés, notamment pour des raisons éthiques. En effet, toutes personnes extérieures à la classe, comme les parents des élèves ou les membres de leur famille, pouvaient avoir accès à des informations personnelles à protéger, telles que des difficultés d'apprentissage ou des images du milieu de vie des élèves. Les trois CSS auditées et la Fédération des syndicats de l'enseignement nous ont aussi indiqué que des enjeux de relations de travail ont été rencontrés puisque la *Loi sur l'instruction publique* ne permet l'enseignement à distance que dans le cadre de projets pilotes et que rien à cet égard n'est prévu aux conventions collectives.

Enseignement comodal

Il s'agit d'un enseignement offert simultanément en présence et à distance. Des appareils de vidéoconférence présents en salle de cours permettent la diffusion de l'activité par le biais de plateformes de vidéoconférence.

47 À l'hiver 2021, quelques mois après l'annonce de l'achat de ces appareils de vidéoconférence par le gouvernement, le MEQ a amorcé un projet pilote portant entre autres sur l'enseignement comodal. Celui-ci a mené à la publication de deux rapports de recherche en août 2021⁵. En plus d'identifier plusieurs pratiques à privilégier, ces rapports soulèvent justement l'importance de considérer les enjeux éthiques et légaux liés à ce mode d'enseignement.

48 Le tableau 4 présente le nombre d'appareils de vidéoconférence reçus par les trois CSS audités et par l'ensemble des CSS du Québec, et le faible pourcentage qui ont été installés, selon les données recueillies par le MEQ auprès des 72 CSS entre janvier et la mi-juillet 2022.

TABLEAU 4 Installation des appareils de vidéoconférence livrés dans les CSS

	Quantité reçue	Quantité installée	Pourcentage d'installation
CSS des Hautes-Rivières	278	22	7,9 %
CSS du Pays-des-Bleuets	143	143 ¹	100,0 %
CSS des Samares	338	35	10,4 %
Totalité des 72 CSS	14 650	7 075 ¹	48,3 %

1. Ces données ont fait l'objet d'un ajustement.

Source : MEQ.

49 En juin 2022, le CSS du Pays-des-Bleuets a complété l'installation de 138 des 143 appareils de vidéoconférence qu'il a reçus du MEQ. Ces derniers ont été placés sur des chariots pour ensuite être distribués dans les écoles. Cependant, le CSS nous a indiqué ne pas savoir quel sera leur niveau d'utilisation par les enseignants. Il est à souligner que depuis la fin de l'urgence sanitaire, l'enseignement à distance est limité aux projets pilotes.

Manque de formation du personnel enseignant

50 Au début de la pandémie, plusieurs enseignants n'avaient pas les compétences numériques suffisantes pour offrir l'enseignement en ligne. En effet, dans un rapport de novembre 2021, le Conseil supérieur de l'éducation indique que le réseau de l'éducation du Québec « n'était pas prêt pour accueillir un virage pédagogotechnologique brusque ». De son côté, un rapport de recherche commandé par le MEQ indique qu'en 2020, 58 % des enseignants québécois disposaient des compétences pour intégrer des appareils numériques dans leur enseignement comparativement à 69 % au Canada.

51 Afin de répondre au besoin de formation, le MEQ en partenariat avec l'Université TÉLUQ a rendu disponibles aux enseignants des modules d'autoformation sur l'enseignement en ligne à partir du mois de mai 2020. Les trois CSS audités nous ont aussi indiqué avoir offert de la formation et du soutien technique à leurs enseignants en début de pandémie.

5. France Lafleur (2021), *Les pratiques émergentes à privilégier en contexte d'enseignement comodal*, Université du Québec à Trois-Rivières; France Gravelle (2021), *Gestion et leadership pédagognumérique : Rapport de l'accompagnement des gestionnaires dans le projet-pilote « prévention »*, Université du Québec à Montréal.

52 En dépit de ces différentes formations, le Conseil supérieur de l'éducation concluait, sur la base de consultations menées à la fin de 2020, que « le manque de matériel numérique adéquat, de compétences techniques et de formation en pédagogotechnologie a particulièrement affecté la formation générale des jeunes malgré les ressources qui existaient avant la crise et celles qui ont été développées depuis le début de celle-ci ».

53 En ce sens, un mémoire du MEQ envoyé au ministre à l'été 2020 indiquait que l'offre de formation à distance aux jeunes de certaines provinces canadiennes était beaucoup plus structurée et organisée et qu'elle répondait aux besoins d'un plus grand nombre d'apprenants que celle proposée par le Québec. C'est le cas notamment de l'Ontario, où le ministère de l'Éducation s'est associé en 2010 avec 12 conseils scolaires de langue française afin de créer le Consortium d'apprentissage virtuel de langue française de l'Ontario. Celui-ci offre depuis 12 ans des formations en ligne aux étudiants francophones du secondaire de la province.

CONSTAT 2

Le MEQ a tardé à émettre des directives claires aux CSS afin de préciser les services éducatifs minimaux à offrir au primaire et au secondaire.

Qu'avons-nous constaté ?

54 À la suite de l'annonce de la fermeture des écoles le 13 mars 2020, les services éducatifs proposés au cours des derniers mois de l'année scolaire 2019-2020 ont été limités. Par exemple, les enseignants ont été plusieurs semaines sans avoir l'obligation de fournir leur pleine prestation de travail et la prestation d'enseignement à distance offert aux élèves a été très variable dans les trois CSS audités.

Pourquoi ce constat est-il important ?

55 Diverses études ont démontré que durant la pandémie la fermeture des écoles et l'enseignement à distance ont eu des impacts négatifs sur la réussite et la persévérance scolaire tout particulièrement pour les élèves en difficulté d'apprentissage ou à risque de décrochage. Aussi, le retard scolaire au primaire accroît de façon importante le risque de décrochage au secondaire. Il est donc important que les services éducatifs offerts à distance aux jeunes du primaire et du secondaire soient de la meilleure qualité possible afin de ne pas accentuer les impacts négatifs.

Ce qui appuie notre constat

Fin de l'année scolaire 2019-2020

56 À la suite de la fermeture des écoles décrétée le 13 mars 2020, le MEQ a émis des directives au réseau scolaire qui précisaient que toutes les écoles étaient fermées jusqu'au 27 mars et que pendant cette période l'ensemble du personnel des écoles n'avait pas à se présenter au travail.

57 La fermeture des écoles a ensuite été prolongée jusqu'au 11 mai pour la plupart des écoles primaires. À cette date, le retour en classe des élèves a été volontaire. Quant aux écoles secondaires et à celles du primaire de la Communauté métropolitaine de Montréal et de la MRC de Joliette, elles sont restées fermées jusqu'en septembre 2020 et leurs élèves ont dû terminer l'année scolaire à distance.

58 Il est à souligner que près de deux mois se sont écoulés entre la fermeture des écoles le 13 mars et la reprise de l'enseignement en présentiel ou à distance le 11 mai. Pendant ce long délai, les services éducatifs offerts ont été limités. D'abord, l'obligation d'offrir une prestation de travail à temps plein pour le personnel enseignant n'est entrée en vigueur que le 4 mai 2020. Le MEQ a aussi proposé certains outils pédagogiques facultatifs aux parents, comme la plateforme l'École ouverte, des émissions éducatives à Télé-Québec et des trousseaux pédagogiques.

59 Malgré que, rapidement après la fermeture des écoles au printemps 2020, l'enseignement à distance se soit présenté comme une mesure alternative à l'enseignement en présentiel, le MEQ a tardé à envisager le recours à cette solution. En ce sens, ce n'est que le 6 mai 2020 qu'un premier décret autorisant les services d'encadrement pédagogique à distance pour les élèves a été adopté.

60 Par ailleurs, le fait qu'au printemps 2020 le MEQ a mal encadré les services éducatifs devant être offerts aux élèves a contribué à une prestation de services très variable de la part des CSS audités au cours de cette période. En voici deux exemples.

Clientèle	CSS	Services éducatifs offerts
Élèves du primaire que les parents ont décidé de garder à la maison	Des Hautes-Rivières	Cours hebdomadaires en ligne totalisant entre 1,5 heure et 2,25 heures ¹ , des travaux scolaires et des salles virtuelles pour permettre aux élèves de poser leurs questions, offerts par le biais d'une école virtuelle mise en place par le CSS.
	Du Pays-des-Bleuets Des Samares	Au moins un contact hebdomadaire de la part de l'enseignant ou du personnel de services complémentaires et transmission de travaux scolaires ² .
Élèves du secondaire bénéficiant de l'enseignement à distance	Des Hautes-Rivières	Une école secondaire offrait un cours en ligne de 50 minutes par jour à ses élèves.
	Du Pays-des-Bleuets	Une école secondaire nous a confirmé ne pas avoir offert d'enseignement en ligne, car le MEQ n'obligeait pas le retour à l'école et plusieurs enseignants du secondaire étaient allés aider au primaire. Cependant, les élèves ont reçu des trousseaux pédagogiques hebdomadairement et ont fait l'objet d'un suivi.

1. Ces cours hebdomadaires en ligne représentaient trois cours de 45 minutes : un en mathématique, un en français et un adapté aux besoins spécifiques auquel seulement certains élèves participaient.

2. Ces CSS nous ont indiqué que les élèves en situation de vulnérabilité ont fait l'objet d'un suivi particulier. Selon le CSS des Samares, son suivi auprès de ces élèves a été quotidien.

Année scolaire 2020-2021

61 Pour ce qui est des élèves qui devaient bénéficier de l'enseignement en ligne (classe virtuelle ou école virtuelle), les CSS ont dû attendre jusqu'au 10 août 2020, soit cinq mois après le début de la pandémie, pour recevoir une directive plus claire du MEQ. Celle-ci établissait les seuils minimaux d'heures de services éducatifs que ces élèves étaient en droit de recevoir. Cette directive a été transmise aux CSS environ trois semaines avant la rentrée scolaire, ce qui ne leur a laissé que très peu de temps pour s'organiser.

62 Aussi, le 20 août 2020, le MEQ a indiqué que ces seuils minimaux ne s'appliquaient pas aux élèves retirés de leur classe parce qu'ils étaient atteints de la COVID-19 ou avaient des symptômes. Pour ceux-ci, la consigne était qu'ils devaient garder contact avec leur classe d'appartenance et recevoir des services pédagogiques et des travaux à effectuer. Le 26 novembre 2020, le MEQ a précisé dans une directive que ces élèves devaient notamment aussi faire l'objet d'au moins un contact direct et quotidien. Il est à noter que l'absence de ces élèves pouvait se prolonger jusqu'à près d'un mois selon une direction d'école rencontrée.

CONSTAT 3

Les analyses dont dispose le MEQ ne lui permettent pas d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage afin de mettre en place les mesures de rattrapage appropriées.

Qu'avons-nous constaté ?

63 L'annulation des épreuves ministérielles de juin 2020 et de l'année scolaire 2020-2021 a privé le MEQ et les CSS d'une information comparable pour évaluer la progression des élèves dans leurs apprentissages. En outre, bien que des analyses aient été effectuées, celles-ci ne permettent pas de bien connaître l'étendue des retards d'apprentissage. De plus, la répartition du financement des mesures de tutorat n'a pas été effectuée en fonction des besoins des élèves.

Pourquoi ce constat est-il important ?

64 Dans le contexte où la prestation des services éducatifs offerts aux élèves a été perturbée par la pandémie et a entraîné des retards d'apprentissage, des mesures de rattrapage efficaces sont nécessaires. Il est important que le MEQ effectue des travaux afin de bien connaître l'étendue de ces retards et de définir les mesures de rattrapage appropriées.

65 Le MEQ a mis en place différentes mesures pour pallier les effets de la pandémie. La principale est un programme de tutorat qui représente un investissement de 88 millions de dollars. Le tutorat est un encadrement individualisé offert à l'élève qui lui apporte de l'aide sur les plans pédagogique, personnel et social. Dans le cadre de la mesure mise en place par le MEQ, cet encadrement pouvait être effectué par l'enseignant ou par une tierce personne et prendre la forme d'une aide aux devoirs, de coenseignement, d'une période de récupération, etc.

Ce qui appuie notre constat

Connaissance insuffisante des retards d'apprentissage

66 Dès le premier confinement, différentes études anticipaient des retards d'apprentissage et une accentuation de l'écart préexistant entre les élèves à risque de décrochage et les autres élèves. D'ailleurs, un sondage mené par l'Université du Québec à Montréal en janvier 2021 auprès de 175 enseignants et enseignantes du primaire a montré que, à leur avis, les élèves sont arrivés en classe en septembre 2020 avec de plus faibles habiletés en lecture et en écriture comparativement aux cohortes des années précédentes.

67 Dans un mémoire du MEQ envoyé au ministre, en novembre 2020, on indiquait aussi que des « informations provenant des directions d'école seraient à l'effet que les taux d'échec des élèves du secondaire observés dernièrement se révéleraient beaucoup plus élevés que ceux des années antérieures ».

68 Le MEQ n'a toutefois pas établi un portrait complet des retards d'apprentissage depuis le début de la pandémie.

69 L'annulation des épreuves ministérielles de la fin d'année scolaire 2019-2020 et de l'année scolaire 2020-2021 l'a privé des résultats issus d'évaluations standardisées des apprentissages. Cette annulation a également privé les CSS de données de comparaison sur la réussite de leurs élèves. Un tableau synthèse des épreuves ministérielles en fonction de leur horaire est présenté dans la section Renseignements additionnels.

70 Il est à souligner qu'un mémoire au conseil des ministres de novembre 2020 recommandait pourtant de tenir les épreuves ministérielles 2020-2021 avec une diminution de leur pondération dans la note finale de l'élève. Le mémoire indiquait alors : « Compte tenu que cette cohorte d'élèves doit faire face à des conditions d'apprentissage inédites considérant la situation pandémique, cette moins grande importance accordée à la pondération des épreuves ministérielles viendra atténuer les effets négatifs anticipés sur la réussite des élèves, tout en assurant la comparabilité des résultats à l'échelle provinciale. » Malgré cette recommandation, les épreuves ministérielles 2020-2021 ont été annulées en janvier 2021 et le MEQ n'a pas été en mesure de nous fournir d'analyse justifiant cette décision.

Épreuves ministérielles

Les épreuves obligatoires ont lieu en 4^e et 6^e année du primaire ainsi qu'en 2^e secondaire, et servent à évaluer les apprentissages prévus au programme d'études en français langue d'enseignement, en mathématique et en anglais langue d'enseignement.

Les épreuves uniques sont elles aussi obligatoires et sont imposées dans des matières de 4^e et de 5^e secondaire ciblées aux fins d'obtention du diplôme.

Évaluation standardisée

Les épreuves ministérielles sont dites standardisées, car l'examen et le barème de correction sont uniformes pour tous les élèves de la province.

71 Le MEQ nous a aussi indiqué que même si les examens ministériels avaient eu lieu, il lui aurait été difficile d'établir un portrait complet des retards d'apprentissage. En effet, à son avis, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* lui permet d'inclure dans son système uniquement les résultats liés à l'obtention d'un diplôme, soit ceux des épreuves uniques de 4^e et 5^e secondaire. Quant aux résultats des épreuves obligatoires de 4^e et 6^e année du primaire, et de 2^e secondaire, ils sont détenus seulement par les CSS. Un avis produit par la Direction de l'accès à l'information et des plaintes du MEQ explique que si le ministère veut avoir ces renseignements de façon personnalisée, il doit en démontrer la nécessité. Cet avis ne présente aucune limitation d'accès à ces données par le ministère si elles sont dénominalisées.

72 Il est important que le MEQ fasse les démarches nécessaires pour obtenir ces résultats afin d'établir un portrait des retards d'apprentissage, car comme indiqué précédemment, ces retards, s'ils ne sont pas comblés par des mesures de rattrapage efficaces, risquent d'avoir un impact sur le cheminement scolaire des élèves, de les mener à l'abandon et de les priver de l'obtention d'un diplôme.

73 Par ailleurs, le MEQ dispose de certaines études portant sur l'impact de la pandémie sur les retards d'apprentissage et d'autres aspects comme les habitudes de vie, mais aucune ne lui permet d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage.

74 Bien qu'une de ces études soit intéressante, car elle est basée sur des résultats standardisés, elle est limitée aux résultats d'une seule matière et d'un seul niveau scolaire. Elle a été publiée en 2022 et consistait à faire passer l'examen ministériel de lecture de 4^e année de juin 2019 à un échantillon d'élèves de 4^e année de l'année scolaire 2020-2021 en juin 2021. Les résultats montrent qu'entre les élèves pré-pandémie et ceux ayant vécu la pandémie, les résultats en lecture ont diminué de 8,3 %.

75 Les autres études que nous a transmises le MEQ n'offrent pas le même niveau de comparabilité, car elles ne sont pas basées sur les résultats d'évaluations standardisées. Par exemple, en juin 2022, le MEQ a produit sa quatrième version de son rapport *Regard sur le retard potentiel des élèves en période de pandémie*. Celui-ci compare les résultats des bulletins avant (juin 2019) et pendant la pandémie (juin 2020, juin 2021 et juin 2022) dans les matières considérées comme essentielles dans la réussite scolaire pour un échantillon d'élèves de la 3^e et de la 6^e année du primaire et de la 1^{re} à la 5^e secondaire.

76 Ce rapport indique certains éléments qui limitent la portée et la généralisation des résultats, dont notamment que « les barèmes d'évaluation varient d'une école à l'autre et d'un enseignant à l'autre. Pour pallier cette limite, l'analyse devrait s'appuyer sur les résultats des évaluations standardisées comme les épreuves ministérielles. »

Répartition budgétaire ne considérant pas suffisamment les besoins

77 Le MEQ a élaboré une Stratégie d'entraide éducative et de bien-être à l'école et un Plan de relance pour la réussite éducative : l'éducation au-delà de la pandémie – 2021-2022 qui incluaient plusieurs mesures. Le tableau 5 indique les montants investis pour le primaire et le secondaire.

TABLEAU 5 Mesures d'aide dans le contexte de la COVID-19 (en millions de dollars)

	2020-2021	2021-2022	Total
Soutien additionnel à la consolidation des apprentissages			
Tutorat	38,8	48,7	87,5
Agents en soutien aux élèves en milieu défavorisé	-	4,6 ¹	4,6
Sorties éducatives en classe nature et en classe découverte	-	6,0 ¹	6,0
Accompagnement et ressources pour le développement de la compétence numérique	-	14,1 ¹	14,1
Sous-total	38,8	73,4	112,2
Bien-être à l'école	13,9	17,9	31,8
TOTAL	52,7	91,3	144,0

1. Ces mesures sont communes à la formation générale des adultes et à la formation professionnelle.

Source : MEQ.

78 Le montant de 88 millions de dollars investi dans un programme de tutorat visait à contrer les retards d'apprentissage occasionnés par la pandémie auprès de tous les élèves qui en avaient besoin. Le MEQ n'a toutefois pas été en mesure de nous fournir d'analyse faisant le lien entre ce montant, les retards d'apprentissage observés et les mesures de rattrapage nécessaires.

79 Pour ce qui est de la méthode de répartition utilisée par le MEQ pour distribuer ce budget entre les CSS, elle présentait le problème de ne pas considérer le niveau de retard d'apprentissage dans chaque CSS. La méthode utilisée par les CSS audités pour répartir le budget entre leurs écoles présentait la même problématique. Si les examens ministériels n'avaient pas été annulés, leurs résultats auraient pu être utilisés afin d'établir les niveaux de retard d'apprentissage et de servir de base à cette répartition.

80 En l'absence de cette information, le MEQ et les CSS auraient pu utiliser d'autres critères de répartition reflétant davantage les besoins. Comme diverses études montrent que les élèves en difficulté d'apprentissage issus de milieux défavorisés ont souffert davantage des effets de la pandémie, des critères comme l'Indice de milieu socioéconomique ou l'Indice du seuil de faible revenu auraient pu être utilisés.

81 Le ministère utilise déjà ces différents indices dans le calcul de différentes mesures d'aide aux élèves de milieux défavorisés ou ayant des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage.

82 Dans les faits, le MEQ a réparti le budget entre les CSS en accordant à chacun un montant de base auquel il a ajouté un supplément établi au prorata de l'effectif scolaire.

Indice de milieu socioéconomique

Il s'agit de la proportion des familles avec enfants dont la mère n'a pas de diplôme, certificat ou grade et de la proportion des ménages dont les parents n'étaient pas à l'emploi durant la semaine de référence du recensement canadien.

Indice du seuil de faible revenu

Il s'agit du niveau de revenu selon lequel on estime que les familles avec enfants consacrent 20 % de plus que la moyenne générale à la nourriture, au logement et à l'habillement.

83 Pour ce qui est des trois CSS audités, la base de répartition entre leurs écoles a été variable, mais aucun n'a considéré les difficultés scolaires et les retards d'apprentissage. Voici la base de répartition qu'ils ont utilisée.

CSS des Hautes-Rivières	Années scolaires 2020-2021 et 2021-2022
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un montant de base a été accordé, soit 2 000 dollars aux écoles primaires et 5 000 dollars aux écoles secondaires. ■ Le solde a été réparti en fonction de l'effectif scolaire de chacune des écoles de l'année précédente.
CSS du Pays-des-Bleuets	Année scolaire 2020-2021
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 23 % du budget a été conservé par le CSS afin de répondre à des demandes ciblées. ■ Le reste, 77 %, a d'abord été réparti à parts égales entre le primaire et le secondaire, pour ensuite être réparti entre les écoles en fonction de leur effectif scolaire de l'année précédente.
	Année scolaire 2021-2022
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 20 % du budget a été conservé par le CSS afin de répondre à des demandes ciblées. ■ Le reste, 80 %, a été réparti entre les écoles primaires et secondaires en fonction de leur effectif scolaire de l'année précédente.
CSS des Samares	Année scolaire 2020-2021
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une première mesure budgétaire a d'abord été répartie dans une proportion de 40 % au primaire et 60 % au secondaire, pour ensuite être répartie entre les écoles en fonction de leur effectif scolaire de l'année courante. ■ La seconde mesure budgétaire a été répartie entre les écoles en fonction de leur effectif scolaire de l'année courante.
	Année scolaire 2021-2022
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le budget a été réparti dans une proportion de 40 % au primaire et 60 % au secondaire, pour ensuite être réparti entre les écoles en fonction de leur effectif scolaire de l'année précédente.

RECOMMANDATIONS

84 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Éducation, du Centre de services scolaire des Hautes-Rivières, du Centre de services scolaire du Pays-des-Bleuets et du Centre de services scolaire des Samares. Celles-ci sont présentées ci-dessous. Nous invitons l'ensemble des centres de services scolaires à s'inspirer des recommandations faites aux établissements audités étant donné que ces recommandations peuvent s'appliquer à plusieurs d'entre eux.

Recommandations au ministère de l'Éducation et aux centres de services scolaires audités

- 1 Effectuer un bilan à l'égard des décisions prises et de l'enseignement offert lors de la pandémie de COVID-19 afin de tirer des leçons et d'apporter des améliorations pour faire face à d'éventuelles fermetures de classes dues à une pandémie ou à d'autres événements perturbants.
- 2 S'assurer de répartir les budgets consacrés aux mesures de rattrapage scolaire en fonction des besoins de tous les élèves.

Recommandations au ministère de l'Éducation

- 3 Réaliser des analyses afin d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage et d'en assurer le suivi.
- 4 Mettre en place les mesures de rattrapage nécessaires.
- 5 Réaliser une analyse adéquate des besoins avant chaque acquisition d'équipement incluant une consultation des utilisateurs.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de l'Éducation

« Le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ, Ministère) est parfaitement d'accord avec le Vérificateur général du Québec (VGQ) sur l'objectif d'effectuer des travaux afin de bien connaître l'étendue des retards liés à la pandémie et de définir les mesures de rattrapage appropriées. Le Ministère prend acte avec un grand intérêt de l'audit de performance réalisé par le Vérificateur général du Québec (VGQ) et s'engage à faire en sorte que ses recommandations puissent se traduire par des améliorations concrètes, au bénéfice des élèves et de leur réussite.

« Cela étant dit certaines observations sont nécessaires. D'abord, le Ministère estime que le rapport du VGQ est très critique à l'égard des actions qui ont été posées afin de soutenir la poursuite de la scolarisation des élèves, et le rapport atténue le contexte inédit de la crise sanitaire liée à une pandémie mondiale.

« Il appert également important de rappeler que le Québec compte parmi les endroits au monde ayant le moins fermé leurs écoles. Le Québec a privilégié l'enseignement en présence chaque fois que possible et n'a eu recours à l'enseignement à distance que pour pallier la fermeture des écoles en assurant une poursuite des apprentissages.

« Ensuite, il y a une distinction à faire entre la formation à distance (FAD) en contexte d'urgence et la FAD planifiée. Une FAD en contexte d'urgence ne devrait pas être évaluée de la même manière qu'une FAD planifiée.

« En terminant, il paraît important de souligner que la responsabilité d'organiser les services est partagée entre les organismes scolaires – Centres de services scolaires (CSS)/Commissions scolaires (CS) – et le Ministère. Par conséquent, toutes les recommandations devraient être formulées à l'endroit du Ministère mais également aux CSS/CS. En effet, les responsabilités d'établir un portrait quant aux retards d'apprentissage et de mettre en place des mesures de rattrapage appartiennent également aux CSS/CS et favoriseront l'atteinte de notre objectif partagée d'obtenir des bénéfices concrets pour la réussite éducative. »

Commentaires du Centre de services scolaire des Hautes-Rivières

« Commentaire global sur le rapport portant sur l'Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19.

« Le Centre de services scolaire des Hautes-Rivières prend acte des deux recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport portant sur l'Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19. La réalisation d'un bilan à l'égard des décisions prises et de l'enseignement offert lors de la pandémie de COVID-19 ainsi que la répartition budgétaire des mesures de rattrapage scolaire s'inscriront dans les processus administratifs de l'organisation.

« Commentaires sur les constats

« Premier constat

« Même si nous appuyons les conclusions du Conseil supérieur de l'éducation quant au manque de matériel numérique adéquat, de compétences techniques et de formation en pédagogie ayant particulièrement affecté la formation générale des jeunes, nous tenons à souligner les pas de géant réalisés par les enseignants dans le développement d'habiletés techniques requises pour l'utilisation d'outils numériques en classe à des fins pédagogiques. Leur capacité d'adaptation, de collaboration et de communication à l'aide du numérique a très certainement contribué à leur développement professionnel.

« Troisième constat

« La réponse aux besoins de nos élèves étant au cœur de leur réussite, nous adhérons à la stipulation voulant que les besoins de nos élèves, leurs difficultés de même que les caractéristiques de leurs milieux doivent être pris en compte dans la répartition des diverses ressources. Les membres de notre comité de répartition des ressources, de notre comité consultatif de gestion, de notre comité de direction et de notre conseil d'administration partagent tous cette préoccupation qui est au cœur des décisions concertées en matière de répartition des ressources.

« Les membres du comité de répartition de ressources, composé majoritairement de directions d'établissement, ont jugé préférable en situation de pandémie et de besoins divers immédiats des élèves dans tous les milieux de répartir la mesure de tutorat simplement en fonction de la clientèle. Ceci a permis de rendre les sommes disponibles rapidement aux établissements qui ont alors pu mettre en place les ressources pour répondre au besoin. Cette répartition a été validée en comité consultatif de gestion, comité comprenant l'ensemble des directions d'établissement et des services.

« Il est à souligner que diverses mesures viennent déjà spécifiquement en aide aux élèves en milieu défavorisé par exemple des ratios maître-élèves plus faibles, la mesure 15011 – Réussite en milieu défavorisé –, et la mesure 15 015 – Réussite en lecture et en écriture au primaire en milieu défavorisé. »

Commentaires du Centre de services scolaire du Pays-des-Bleuets

« Le Centre de services scolaire du Pays-des-Bleuets accueille favorablement le rapport du Vérificateur général du Québec et prend acte des deux recommandations qui lui sont adressées. Les constats énoncés ainsi que les recommandations formulées s'inscrivent en continuité avec les démarches en cours. »

Commentaires du Centre de services scolaires des Samares

Le Centre de services scolaire des Samares n'a pas formulé de commentaires.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités auditées

Tableau synthèse des épreuves ministérielles
en fonction de leur horaire

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de décembre 2022 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MEQ et les CSS audités ont soutenu de façon efficiente et efficace l'enseignement à distance afin de favoriser la réussite scolaire dans le contexte de la pandémie.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MEQ et les CSS se sont assurés de fournir en temps opportun les ressources nécessaires à l'enseignement à distance et répondant aux besoins des élèves, telles que les outils technologiques. ■ Le MEQ et les CSS ont évalué dans quelle mesure l'enseignement à distance offert aux élèves leur a permis d'effectuer les apprentissages attendus. ■ Le MEQ et les CSS ont mis en place des mesures afin de pallier les retards dans les apprentissages, et ils ont évalué leur efficacité.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 11 novembre 2022.

L'audit a porté sur l'enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19, plus particulièrement sur la gestion des équipements informatiques prêtés aux élèves, l'offre de services éducatifs et les retards d'apprentissage de même que sur les mesures de rattrapage mises en place. Nous avons audité le MEQ ainsi que trois centres de services scolaires, soit le CSS des Hautes-Rivières, le CSS du Pays-des-Bleuets et le CSS des Samares.

Les écoles spécialisées et les établissements d'enseignement privés sont exclus de la portée de nos travaux.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des entités auditées. Nous avons également, sur la base d'un échantillonnage, rencontré des directions d'école dans chacun des CSS audités. De plus, nous avons analysé divers documents relatifs à l'enseignement à distance et à la réussite scolaire.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à juillet 2022. Ils portent sur la période de mars 2020 à février 2022. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les CSS audités ont été sélectionnés en fonction de leurs bonnes pratiques, de leur situation géographique et de la présence de certains risques. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des centres de services scolaires, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs du réseau doivent prendre en compte.

Rôles et responsabilités des entités auditées

Les principales responsabilités du MEQ sont précisées dans la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*. Voici celles qui sont pertinentes pour notre mandat :

- élaborer et proposer au gouvernement des politiques relatives aux domaines de sa compétence, ainsi qu'en diriger et en coordonner l'application ;
- contribuer au développement d'établissements d'enseignement ;
- conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes et, le cas échéant, leur faire des recommandations ;
- obtenir des ministères et organismes les renseignements nécessaires ;
- compiler, analyser et publier les renseignements disponibles ;
- assurer le développement des établissements d'enseignement et veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par ces établissements.

Les principales responsabilités des centres de services scolaires sont précisées dans la *Loi sur l'instruction publique*. Voici celles qui sont pertinentes pour notre mandat :

- établir des établissements d'enseignement sur leur territoire, les soutenir et les accompagner en leur rendant accessibles les biens et services et en leur offrant les conditions optimales leur permettant de dispenser aux élèves des services éducatifs de qualité et de veiller à leur réussite éducative, en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau d'instruction, de socialisation et de qualification de la population ;
- organiser les services éducatifs offerts dans leurs établissements et s'assurer de leur qualité ainsi que de la gestion efficace, efficiente, équitable et écoresponsable des ressources humaines, matérielles et financières dont ils disposent ;
- contribuer, dans la mesure prévue par la loi, à ce que les enfants remplissent leur obligation de fréquentation scolaire ;
- s'assurer que les personnes relevant de leur compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit en vertu de la loi ;
- s'assurer de l'application du régime pédagogique établi par le gouvernement, conformément aux modalités d'application progressive établies par le ministre.

Tableau synthèse des épreuves ministérielles en fonction de leur horaire¹

	Décembre et janvier	Mai et juin
4 ^e année du primaire		<ul style="list-style-type: none"> ■ Français lecture ■ Français écriture
6 ^e année du primaire	<ul style="list-style-type: none"> ■ Français lecture ■ Français écriture ■ Mathématique 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Français lecture ■ Français écriture ■ Mathématique ■ Anglais
2 ^e secondaire		<ul style="list-style-type: none"> ■ Français écriture
4 ^e secondaire	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mathématique ■ Science et technologie 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mathématique ■ Science et technologie ■ Histoire du Québec et du Canada
5 ^e secondaire	<ul style="list-style-type: none"> ■ Français écriture ■ Anglais 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Français écriture ■ Anglais

1. Ce tableau synthèse est basé sur le calendrier des examens 2021-2022.