



CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

51

Vers une politique de la formation continue

mémoire complémentaire

E3A1
A33/
F67
51
1999
suppl.
QCSE



CONSEIL SUPÉRIEUR
DE L'ÉDUCATION

E3A1
A33/F67
51
1999
suppl.
QLSE

51

**Vers une politique
de la formation continue**
mémoire complémentaire

12 mai 1999

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION
CENTRE DE DOCUMENTATION
1700, Route de l'Église, porte 3.20
Sainte-Foy, QC
G1V 4Z4

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	1
1. Au sujet de l'extension à donner à la notion de formation continue pour en faire l'objet d'une politique gouvernementale (neuvième question du document d'appoint)	1
2. D'autres éléments pouvant contenir une telle politique (deuxième question du document d'appoint)	4
3. Les éléments à considérer dans le cadre d'une politique gouvernementale quant au rôle des universités (dixième question du document d'appoint).....	5
4. Éléments essentiels caractérisant l'évolution de la formation continue depuis les quinze dernières années (treizième question du document d'appoint).....	6
5. Les éléments du passé qu'il faut continuer à assumer et ceux qui sont porteurs d'avenir (quatorzième question du document d'appoint).....	9
6. L'articulation des rôles respectifs du ministère de l'Éducation et du ministère de l'Emploi dans la détermination des besoins de formation de la main-d'œuvre	10
Conclusion	12

Préambule

Le 23 avril dernier, au cours de son exposé aux audiences sur la politique de la formation continue, la présidente du Conseil annonçait que dans un mémoire complémentaire l'organisme ferait part de ses positions sur certaines des questions soulevées dans le document d'appoint préparé en vue de la tenue des audiences et non abordées à cette occasion. La réponse à six de ces questions fait l'objet du présent mémoire.

1. Au sujet de l'extension à donner à la notion de formation continue pour en faire l'objet d'une politique gouvernementale (neuvième question du document d'appoint)

Dans son mémoire d'octobre 1998, le Conseil retenait la définition de la formation continue qu'applique l'UNESCO à l'éducation des adultes et en rappelait les termes. Parce que la perspective à considérer est large, le Conseil considère qu'il convient de donner à la politique en cette matière une envergure gouvernementale pour les motifs suivants :

- La nécessité de placer *l'éducation tout au long de la vie* au cœur de notre société pour faire face aux défis du XXI^e siècle.
- Le fait que, comme le rappelait la Commission Delors, la société du savoir repose sur quatre piliers: apprendre à vivre ensemble (connaître les autres pour réaliser des projets communs), apprendre à connaître (les bases pour apprendre tout au long de la vie), apprendre à faire (acquérir des compétences professionnelles transférables d'une situation d'emploi à une autre), apprendre à être (capacité d'autonomie et de jugement, de communiquer et de se comprendre...). Si une large part de ces fondements est acquise au moment de la formation initiale, ils n'en continuent pas moins à se consolider et à s'enrichir tout au long de la vie.

- Le fait qu'en raison des changements dans l'organisation du travail, une personne soit amenée à occuper diverses fonctions et à poursuivre plus d'une carrière.
- Le fait que le marché de l'emploi ne recouvre pas toute l'activité économique et sociale d'une personne. Une proportion sans cesse croissante de la population quitte maintenant le marché du travail à un âge relativement jeune et pourrait, compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie, vivre une portion importante de son existence sans référence à un milieu de travail ou à un emploi.

En ramenant la notion de formation continue au rapport trop étroit de l'éducation et de l'emploi, on risque d'appauvrir notre société et surtout d'hypothéquer lourdement son avenir. Une telle politique aurait du mal à répondre aux besoins d'éducation tout au long de la vie qui n'ont pas de lien avec l'emploi; cette réponse à des besoins plus larges permettrait aux personnes de transférer leurs acquis dans d'autres secteurs d'activités ou dans d'autres services à la collectivité. De même, comment répondre aux objectifs de développement culturel des personnes? Comment satisfaire aux besoins de formation des communautés? Comment habiliter les citoyennes et les citoyens à participer, à divers paliers, aux structures de consultation et de décision?

Les voies d'action devraient également avoir l'envergure de la politique gouvernementale. Une société éducative fondée sur l'acquisition, l'actualisation et l'utilisation des connaissances pour promouvoir le développement économique, culturel, social ou communautaire devrait viser tous les ministères ou organismes gouvernementaux pour les amener à orienter une part de leur mission dans cette direction en offrant aux citoyennes et aux citoyens la possibilité d'accéder aux données et aux faits qui ont trait à leur mission spécifique (pouvoir recueillir les informations, les traiter et les utiliser). De cette manière, une politique gouvernementale viendrait appuyer les divers ministères et organismes dans la mise en oeuvre de cette partie de leur mission, dans le champ de préoccupation qui est le leur.

Dans le concert de ces diverses missions, le ministère de l'Éducation jouerait, comme le Conseil l'a déjà souligné dans son mémoire d'octobre dernier, le rôle de chef de file et de principal animateur. En concertation étroite avec ses partenaires, l'Éducation devra assurer l'organisation des séquences d'accès au savoir, l'aménagement des transitions et la diversification des parcours. Elle devra aussi favoriser l'aménagement et l'établissement des liens de convergence entre la Consommation, l'Emploi, la Culture, la Santé, l'Environnement, etc.

Dans le cadre de cette politique gouvernementale, il convient d'établir en amont des priorités et de viser des cibles qui tiennent compte des diverses composantes sociales pour favoriser la participation du plus grand nombre au développement économique, social et culturel (alphabétisation, obtention d'un premier diplôme et d'une première qualification professionnelle, amélioration de la qualité de la langue parlée et écrite...)

Les voies d'action qui tiennent compte des réalités sociales supposent également des voies de financement diversifiées. Elles doivent être modulées suivant les priorités retenues et les ressources disponibles. Sans oublier qu'en utilisant les ressources et les infrastructures déjà existantes, on pourrait donner des services à un plus grand nombre. On pourrait aussi recourir à une forme de financement partagé qui tiendrait compte des possibilités financières de chacun, comme le proposait le Conseil dans son mémoire d'octobre dernier (p. 17).

Il faut aussi convenir que beaucoup de ressources financières déjà présentes dans divers ministères ou organismes gouvernementaux et destinées à des activités de formation pourraient recevoir un dynamisme nouveau si elles étaient placées dans le cadre d'une politique gouvernementale de formation tout au long de la vie.

Ainsi, on contribuerait à instaurer et à consolider une culture de la formation continue non plus uniquement pour une partie de la population ou pour les seuls motifs économiques et d'adaptation de la main-d'œuvre aux besoins du marché du travail mais pour l'ensemble de la société afin de mieux répondre aux défis du XXI^e siècle.

2. D'autres éléments pouvant contenir une telle politique (deuxième question du document d'appoint)

Pour répondre à cette question, il faut se placer dans le prolongement de la réponse à la question précédente (question 9).

En donnant à la politique gouvernementale un cadre de référence plus étendu que celui plus immédiatement lié à l'emploi et à l'employabilité, on cherche davantage à orienter notre avenir commun vers une société éducative ou une société du savoir. On aura ainsi de plus fortes chances de créer une forme de dynamisme contagieux qui rejoindra non seulement ceux qui ont déjà un rapport bien établi avec la formation et la formation continue, mais également ceux qu'on cherche à atteindre par les diverses mesures de développement de l'employabilité.

Une politique gouvernementale de formation tout au long de la vie doit avoir un cadre de référence et des points d'ancrage englobants pour répondre aux besoins des individus et des collectivités et pour contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux comme le rappelait le projet de politique soumis à la consultation. Sans oublier toutefois, comme le soulignait le Conseil dans son mémoire, que dans l'atteinte de ces objectifs, une telle politique doit aussi se placer dans la trajectoire de la réforme de l'éducation et même qu'elle doit, dans une certaine mesure, la «contaminer» puisqu'il faut repenser, relier, ordonner les différentes séquences de l'éducation et aménager les transitions dans la perspective de la formation et du développement de la capacité d'apprendre tout au long de la vie.

Mais, se donner un cadre de référence englobant n'empêche pas d'adopter des priorités qui tiennent compte de la situation actuelle et qui seront appelées à changer au fur et à mesure de l'évolution de la société et de ses besoins.

3. Les éléments à considérer dans le cadre d'une politique gouvernementale quant au rôle des universités (dixième question du document d'appoint)

Longtemps considérées comme des lieux de formation terminale acquise une fois pour toute et souvent mises à l'écart pour tout ce qui touche l'évaluation des besoins de formation continue et le financement des activités de perfectionnement lié à l'emploi, les universités québécoises ont déjà pris en maints domaines le virage de la formation continue : que ce soit les activités de mise à jour et de perfectionnement pour de nombreuses professionnelles et professionnels; que ce soit la mise en place de formations courtes conduisant à l'obtention de certificats ou à d'autres diplômes; que ce soit les services de formation destinés à soutenir le développement des collectivités; que ce soit par l'organisation de conférences ou la mise en place de cercles culturels. Dès maintenant, il faut poursuivre dans cette direction et chercher à élargir autant que faire se peut l'accessibilité à la formation continue à l'université. En matière de formation continue, la diversification des modes et des lieux de formation doit être une réalité qui est autant le fait des établissements universitaires que celui des établissements des ordres d'enseignement collégial et secondaire. C'est la raison pour laquelle le Conseil observait dans son mémoire que les établissements des trois ordres étaient inégalement et insuffisamment mis à contribution dans le projet de politique soumis à la consultation.

Dans le cadre d'une politique gouvernementale et, notamment, dans l'établissement de stratégies ministérielles, les établissements universitaires doivent être mis à contribution et on doit s'assurer qu'ils disposent des moyens nécessaires pour remplir leur mission en matière de formation continue. Il convient de rappeler qu'au sein de la société, en tant que dépositaires et créateurs de connaissances, les universités constituent un moteur indispensable du développement économique mais aussi scientifique, culturel et social. C'est dans les établissements universitaires qu'on retrouve normalement toutes les fonctions reliées au développement et à la transmission du savoir, tels la recherche, l'innovation, l'enseignement et la formation. Ils peuvent aussi être des lieux importants de réforme et de renouveau de l'éducation, notamment en alphabétisation et en formation de base ou même en

formation professionnelle et technique. En plus d'être des lieux de culture et de formation, les établissements universitaires peuvent offrir la possibilité d'apprendre à distance à l'aide des nouvelles technologies de communication. Leur engagement croissant dans la reconnaissance des acquis scolaires et extrascolaires fera de ces établissements des lieux indispensables de l'acquisition du savoir tout au long de la vie. Cela suppose notamment que les universités revoient leur processus de révision de programmes et de mise en œuvre de nouveaux programmes et soient outillées pour accueillir les personnes venant du marché du travail en demande de formation avancée ou spécialisée.

Enfin, tout comme les commissions scolaires et les cégeps, les universités doivent rendre accessibles aux citoyennes et aux citoyens leurs ressources éducatives. Cette orientation nécessite un effort important de concertation pour assurer la cohérence de l'offre de service.

4. Éléments essentiels caractérisant l'évolution de la formation continue depuis les quinze dernières années (treizième question du document d'appoint)

Le Conseil juge cette question des plus importantes. Comment, en effet, faire des projets d'avenir en matière de formation continue pour les adultes sans savoir d'où l'on vient et sans connaître les principaux visages qu'a pris cette formation au cours des quinze dernières années.

Sans remonter jusqu'à la préhistoire de l'éducation des adultes, on observe qu'à la fin des années 1960 et au cours des années 1970, la formation organisée pour les adultes avait des visées assez larges même si elle ne s'orientait pas encore dans la perspective de la formation continue. Mis en présence d'importants changements sociaux au moment de la Révolution tranquille et conscients de l'importance croissante de l'éducation et de la formation, un grand nombre d'adultes se sont tournés vers les établissements scolaires pour comprendre les transformations rapides survenues dans leur entourage, s'y adapter, effectuer un nécessaire rattrapage scolaire et être à même de jouer un rôle actif à la mesure des attentes nourries à

leur égard. Dans ce contexte, l'éducation populaire dans les établissements scolaires a exercé une influence non négligeable pour sensibiliser la population au bien-fondé de la formation et même pour l'engager dans un processus de formation. En outre, il convient de souligner la contribution importante des groupes d'éducation populaire et d'action communautaire ainsi que celle des organisations syndicales dans la mise en place d'une multitude d'activités favorisant l'éducation à la citoyenneté.

Si on voulait caractériser cette époque, on pourrait dire qu'elle apparaissait davantage sous le signe du volontariat, des choix individuels, des projets personnels, ce que favorisait l'organisation des cours du soir à temps partiel. D'abord en grande partie financées par des programmes fédéraux, les activités de formation des adultes, organisées à temps complet et à temps partiel, ont été prises en charge progressivement par des programmes québécois de financement auxquels s'ajoutaient de modestes contributions des personnes inscrites.

On se rappellera que les années 1980 et 1990 ont été marquées par des crises successives des finances publiques, par d'importantes transformations du marché du travail et par une remise en question de l'éducation et de la formation des adultes. D'une vision plutôt large de la formation et axée sur les projets et les choix personnels, on est passé progressivement à une vision plus étroite, plus immédiatement utilitaire et orientée, pour une très large part, par des choix gouvernementaux et par les exigences immédiates du marché du travail. Des populations adultes ont été ciblées en vue d'un nécessaire rattrapage scolaire afin d'accéder ou de réintégrer le marché du travail le plus tôt possible. L'accès au savoir et à la connaissance et les objectifs plus larges de formation servant à outiller les adultes tout au long de leur vie ont été progressivement délaissés pour favoriser l'atteinte d'objectifs de formation à plus court terme. Alphabétisation, formation de base, rattrapage scolaire et formation professionnelle ont été orientés vers la réinsertion rapide des adultes sur le marché du travail. Peu à peu, le financement des activités de formation à temps partiel dans les cégeps et dans les commissions scolaires a été délaissé ou est devenu la portion congrue du financement de l'éducation des adultes.

Dans la foulée des transformations des quinze dernières années, il convient de souligner l'intégration d'un nombre important de jeunes au secteur de l'éducation des adultes au secondaire (les jeunes âgés de 16- 18 ans constituent le tiers de la population adulte au secondaire), ce qui a eu pour effet de transformer de façon sensible les approches et les méthodes pédagogiques déjà mises en place pour les adultes. Pour les établissements scolaires, la réponse aux besoins de formation des adultes est devenue une tâche plus complexe et plus aléatoire à la fois sur les plans organisationnel et financier puisqu'ils sont entrés dans la dynamique du libre marché de la formation où s'affrontent des intérêts et des objectifs qu'on a parfois du mal à concilier avec ceux de l'éducation et surtout de celle qui doit se poursuivre tout au long de la vie.

Parallèlement, dans les entreprises et dans le monde du travail, survenaient des transformations dans les besoins des travailleuses et des travailleurs qui s'ouvraient sur des perspectives de formation plus larges, rejoignant ainsi les quatre piliers du savoir : une formation centrée davantage sur les besoins de la personne en emploi, sur des habiletés plus complexes pour être en mesure de répondre à des situations d'emploi variées et enfin sur les diverses habiletés requises en vue de contribuer au soutien de l'ensemble de l'organisation.

La formation des adultes dans les établissements scolaires a connu également pendant cette période des transformations favorables à son développement : à l'ordre d'enseignement secondaire, l'adoption de régimes pédagogiques spécifiques aux adultes en formation générale et en formation professionnelle, l'implantation et la généralisation de l'apprentissage individualisé en formation générale, l'harmonisation des régimes de diplomation et des normes de sanction pour les jeunes comme pour les adultes, le développement des services de francisation des nouveaux arrivants et enfin, l'intégration des personnes handicapées.

5. Les éléments du passé qu'il faut continuer à assumer et ceux qui sont porteurs d'avenir (quatorzième question du document d'appoint)

Dans un avenir prévisible, deux activités majeures mises en place et consolidées au cours de la dernière décennie devraient continuer à marquer l'orientation et les activités de la formation continue pour les adultes: le nécessaire rattrapage scolaire, compte tenu de la situation présente, et la formation continue reliée à l'emploi, étant donné les transformations rapides du marché du travail.

En ce qui a trait au rattrapage scolaire, on dispose d'importants acquis dans le développement de programmes et de matériel pédagogique, tant en alphabétisation qu'en formation générale. Sans oublier toutefois d'octroyer, dans les mesures organisationnelles et financières, le temps requis pour acquérir les bases nécessaires à l'apprentissage tout au long de la vie. En outre, on aurait avantage à réintroduire du financement pour des activités d'éducation populaire dans les commissions scolaires, étant donné que ces activités sont déjà comprises dans la Loi sur l'instruction publique et dans le régime pédagogique de la formation générale des adultes.

Pour ce qui est de la formation continue reliée à l'emploi, il convient de rappeler qu'il faut l'ouvrir à des apprentissages qui rendent les adultes plus aptes à agir dans des situations plus complexes que la simple exécution d'une tâche, favorisant par là même la polyvalence et le développement de l'employabilité. De plus, il faut souligner que l'établissement des liens entre le milieu de l'éducation et celui de l'emploi de même que ceux développés avec les organismes locaux et régionaux de développement économique ont favorisé l'émergence de pratiques partenariales qui sont pleines de promesses et qui devraient contribuer à l'enrichissement de la formation des adultes. Toutefois, on ne peut passer sous silence les difficultés importantes de mise en œuvre de pratiques partenariales dans plusieurs milieux, notamment en raison du caractère transitoire des structures de concertation mises en place et des changements continuels qui y sont apportés. Le risque de dédoublements des services et de l'incohérences de l'offre est réel.

Par ailleurs, comme le rappelait le Conseil dans sa réponse à la neuvième question du document d'appoint, la formation continue des adultes doit s'ouvrir aux besoins éducatifs qui accompagnent le développement économique, social et culturel de notre société. Si, compte tenu des besoins actuels, ils n'ont pas un même caractère d'urgence, ils ne devraient toutefois pas être laissés pour compte, surtout dans le cadre d'une politique gouvernementale d'envergure. On songe ici à l'éducation à la citoyenneté, à la formation générale, à l'apprentissage de langues secondes, à la maîtrise des technologies de l'information et des communications, etc. Il faut aussi penser à la formation continue des personnes qui ont déjà une formation initiale poussée (collégiale ou universitaire) et qui seront appelées à parfaire cette formation par des mises à jour des connaissances dans des domaines spécialisés. C'est le virage que doivent continuer de faire les établissements d'enseignement supérieur et que le ministère de l'Éducation doit faciliter.

6. L'articulation des rôles respectifs du ministère de l'Éducation et du ministère de la Solidarité sociale dans la détermination des besoins de formation de la main-d'œuvre

Au cours des dernières années, deux lois ont introduit des modifications majeures dans ce champ d'activités : la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre et la Loi sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'œuvre . Il faudrait approfondir l'analyse pour déterminer si ces lois qui touchent la formation de la main-d'œuvre empiètent sur la mission dévolue à l'Éducation dans la formation professionnelle par la Loi sur l'Instruction publique et si elles contribuent à la mise en place d'une voie parallèle en ce domaine.

Pour l'heure, le Conseil est préoccupé et inquiet des intentions qui portent sur l'instauration de deux systèmes parallèles de formation professionnelle : celui de l'Éducation défini par compétences, muni de critères de reconnaissance des acquis et menant à une diplomation orientée vers la polyvalence et vers l'entrée dans une fonction de travail ou un emploi; celui de l'Emploi qui conserve beaucoup de similitudes avec le précédent, mais dont les activités

de formation se déroulent en entreprise et qui possède ses propres critères de reconnaissance des acquis. Le Conseil s'interroge sur le bien-fondé de cette orientation qui fait qu'une société comme la nôtre doit supporter les coûts de mise en place et de développement de deux systèmes de formation professionnelle. Qui en retirera le plus de bénéfices : les deux principaux protagonistes, les entreprises ou les travailleuses et les travailleurs? Comment ces deux logiques qui paraissent se développer en parallèle pourront-elles s'accommoder de la perspective d'une formation qualifiante et continue pour les adultes?

En cette matière, pour que les principaux intéressés, les jeunes et les adultes qui veulent intégrer, réintégrer le marché du travail ou qui sont en situation d'emploi, bénéficient des mesures de développement de la main-d'œuvre, il nous semble qu'il n'y a pas lieu de mettre en place deux régimes parallèles. Il faut plutôt chercher à établir la concertation, à travailler au partage des responsabilités et à développer des pratiques partenariales en vue de l'instauration d'un seul régime d'apprentissage et de reconnaissance favorisant ainsi la cohérence, la continuité et l'existence de passerelles entre la formation en établissement et celle en entreprise. Certes, en matière de formation professionnelle, l'Éducation n'est pas le seul agent de formation, mais elle ne doit pas moins en demeurer le chef de file, l'animateur et le principal conciliateur entre les diverses cultures qui s'y développent. On sait que l'Éducation déploie des efforts significatifs pour, sans cesse, redéfinir et mettre à jour ses programmes, revoir ses normes de sanction et mettre en place un système cohérent de reconnaissances des acquis. Il nous semble qu'il y aurait lieu de poursuivre dans cette direction et même, au besoin, d'accélérer le rythme des changements pour ne pas être mis en présence de deux logiques différentes en matière de formation et de qualification professionnelles.

Quoi qu'il en soit, actuellement, le Conseil considère que la question du partage des responsabilités entre le ministère de l'Éducation et celui responsable du développement de la main-d'œuvre et de l'emploi est complexe et doit être traitée en tenant compte de cette complexité. S'il a souvent fait part de préoccupations au sujet du dédoublement des actions, le Conseil n'a pas fait une réflexion approfondie sur le partage des responsabilités.

Conclusion

Au cours des délibérations de la Commission parlementaire de l'Éducation pour l'étude des crédits budgétaires 1999-2000, le ministre de l'Éducation a voulu rassurer les milieux intéressés en annonçant qu'il consultera à nouveau les organismes visés sur un projet de politique de la formation continue avant l'adoption de cette dernière. Le Conseil accueille très favorablement cette décision et s'engage à apporter à nouveau sa contribution afin d'alimenter la réflexion, si cela est jugé souhaitable.