

51



CONSEIL SUPÉRIEUR
DE L'ÉDUCATION

DOC - 07742

E3A1

A33/F67

51

1998

QCSE

MÉMOIRE SUR LE DOCUMENT DE CONSULTATION

VERS UNE POLITIQUE DE LA FORMATION CONTINUE

Adopté à la 470^e réunion
du Conseil supérieur de l'éducation,
le 30 septembre 1998

E3A1
A33/
F67
51
1998
QCSE

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE L'ÉDUCATION

06 AVR. 2001

DOCUMENTATION

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : DES COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	3
1. Une politique gouvernementale éminemment souhaitable si des conditions préalables sont réunies	3
2. Des orientations ministérielles à affirmer et un rôle de chef de file à faire valoir .	6
3. Des mandats souvent réducteurs confiés au ministère de l'Éducation et aux établissements du réseau public d'éducation en matière de formation continue de la main-d'œuvre	8
4. Les établissements des trois ordres d'enseignement insuffisamment et inégalement mis à contribution	10
5. Une coordination gouvernementale nécessaire mais qui n'est pas assurée sans un mécanisme de concertation interministérielle et de reddition de comptes	12
DEUXIÈME PARTIE : DES COMMENTAIRES PARTICULIERS SUR DES ÉNONCÉS DU DOCUMENT DE CONSULTATION	15
Premier chapitre du document de consultation	15
Deuxième chapitre du document de consultation	21
Troisième chapitre du document de consultation	23
Quatrième chapitre du document de consultation	32
CONCLUSION	39
BIBLIOGRAPHIE	41

INTRODUCTION

Dans la préface de son document de consultation, la ministre de l'Éducation signale que «ce document ne prétend pas constituer la seule lecture, ni la lecture complète de la formation continue au Québec». D'entrée de jeu, le Conseil tient à souligner que même si le document ministériel présente des lacunes importantes, sa publication, attendue depuis longtemps, n'en constitue pas moins un moment décisif pour les milieux intéressés à la mise en œuvre d'une politique cohérente de la formation continue au Québec. Par ses commentaires, le Conseil ne vise qu'un objectif : proposer des modifications ou des ajouts en vue de bonifier un futur projet d'une politique gouvernementale de la formation continue.

Le mémoire comprend deux parties. Tout d'abord, le Conseil présente des commentaires généraux sur cinq éléments : l'intention exprimée par la ministre de l'Éducation d'aller vers une politique gouvernementale de la formation continue; le rôle que devrait exercer la ministre de l'Éducation dans la mise en œuvre d'une telle politique; les mandats confiés aux établissements du réseau public d'éducation; la contribution des établissements des trois ordres d'enseignement; la coordination gouvernementale des actions.

Dans la deuxième partie de son mémoire, le Conseil aborde certains énoncés du document de consultation, en suivant l'ordre de leur présentation. Il convient de noter que dans cette partie, quand il n'avait pas de réserve à signifier, le Conseil n'a pas jugé nécessaire de commenter la totalité des énoncés contenus dans le document de consultation.

● PREMIÈRE PARTIE : DES COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

1. Une politique gouvernementale éminemment souhaitable si des conditions préalables sont réunies

Comme tous les milieux intéressés au développement d'une culture de la formation continue et à celui de l'éducation des adultes de façon particulière l'ont fait, le Conseil accueille très favorablement un projet d'une politique gouvernementale de la formation continue et souhaite sa mise en œuvre le plus tôt possible. Les acteurs sont en effet à ce point nombreux que seule une approche coordonnée d'un ensemble de contributions peut permettre une organisation cohérente de services multiples qui empruntent diverses avenues. Une telle perspective n'est cependant prometteuse que si les orientations et principes directeurs sont clairement établis, les cibles et priorités déterminées, les contributions respectives convenues et la coordination assurée. Or, de telles conditions, considérées par le Conseil comme *sine qua non*, ne sont pas réunies ou du moins ne se dégagent pas toujours avec évidence du document que la ministre de l'Éducation a soumis à la consultation.

Il est vrai, comme le précise la ministre dans la préface de son document, que les objectifs à fixer en matière de formation continue «ne peuvent être tous atteints par un seul projet ministériel». Mais un projet de politique gouvernementale, qu'on désire la plus large possible, a davantage de chances de voir le jour si les partenaires intéressés précisent et partagent d'abord des orientations vers lesquelles ils devront diriger leurs interventions respectives. Or, de telles orientations, qui doivent servir d'assise à une politique globale de la formation continue, ne sont pas explicites dans le document de consultation. Selon le Conseil, l'énoncé de ces orientations, de ces principes directeurs, n'est pas un simple exercice d'écriture ou d'élaboration d'intentions. Il permet de diriger l'action, de dégager des cibles, d'établir des priorités d'exécution, de déterminer des axes d'intervention indispensables ainsi qu'un calendrier de réalisation et, à moyen terme, de mesurer l'atteinte des objectifs fixés. En d'autres termes, une politique gouvernementale de la formation continue doit

rallier un ensemble d'acteurs qui, à partir d'une lecture de la situation, proposent une vision commune de l'avenir et concentrent leurs actions vers des finalités précises.

Selon le Conseil, une politique de la formation continue doit nécessairement être marquée par les principes directeurs qui suivent.

- Assurer que la perspective d'une éducation qui s'échelonne tout au long de la vie soit prise en compte par l'ensemble du système éducatif¹.
- Assurer aux adultes l'accès à la formation continue et les conditions d'exercice de ce droit.
- Assurer l'accès des populations démunies à la formation continue.
- Garantir une offre de service répondant aux besoins de développement global des personnes et favorisant l'exercice de leurs rôles sociaux, dont celui de citoyen.
- Assurer une offre de service de formation de qualité, qualifiante et transférable.
- Reconnaître la diversité des lieux et des modes d'apprentissage.
- Assurer le caractère volontaire de la démarche de formation et la participation de l'adulte à la définition de son projet personnel de formation.
- Garantir le droit à l'alphabétisation de même qu'à l'obtention d'un premier diplôme et à une première qualification professionnelle. La gratuité des services de formation conduisant à ces qualifications de base doit être assurée.

¹ Le principe apparaît dans le plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation : MEQ, *Prendre le virage du succès. Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*, 1997, p. 12.

- Assurer l'équité dans l'accès à la formation.

Il est vrai que certains de ces principes se dessinent en filigrane dans le document de consultation et sont même parfois clairement formulés. Cependant, d'une part, le Conseil note dans le document ministériel une tendance à orienter la formation continue vers des visées d'abord économiques, en privilégiant l'objectif de l'insertion la plus immédiate possible en emploi. Les chapitres un et deux du document sont particulièrement explicites à cet égard. Or, il importe qu'une politique de la formation continue soit définie dans une perspective beaucoup plus large et s'inscrive dans la foulée de la Déclaration de Hambourg, à laquelle ont d'ailleurs souscrit les représentants du Québec et du Canada, en juillet 1997 : «L'éducation des jeunes et des adultes, considérée comme un processus qui dure toute la vie, a pour objectifs de développer l'autonomie et le sens des responsabilités des individus et des communautés, de les mettre mieux en mesure de faire face aux transformations qui affectent l'économie, la culture et la société dans son ensemble, et de promouvoir la coexistence, la tolérance ainsi qu'une participation éclairée et créative des citoyens à la vie de la collectivité, bref, de permettre aux individus et aux communautés de prendre leur sort et celui de la société en main pour pouvoir relever les défis de l'avenir. Il est indispensable que les démarches adoptées en matière d'éducation des adultes soient fondées sur l'héritage, la culture, les valeurs et le vécu antérieur des intéressés et qu'elles soient conduites de manière à faciliter et à stimuler la participation active et l'expression des citoyens².»

D'autre part, comme il en sera fait état plus précisément dans la deuxième partie du présent mémoire, l'un ou l'autre des principes directeurs énoncés plus haut peut être clairement exprimé dans le document ministériel, sans pour autant être suivi des engagements nécessaires et suffisants à assurer leur réalisation. À titre d'exemple, une des orientations retenues par la ministre est la suivante : «un accès équitable aux savoirs passe par des mesures d'accueil, d'aide et de référence accessibles et de qualité», ce qu'on ne saurait contester. De l'avis du Conseil, l'engagement ministériel pour assurer

² Institut de l'Unesco pour l'éducation, *La Déclaration de Hambourg. L'Agenda pour l'avenir*, 5^e Conférence internationale sur l'éducation des adultes, 14-18 juillet 1997, p. 2.

cet accès apparaît cependant insuffisant, se limitant à la révision de l'organisation et du financement des pratiques d'accueil dans les seules commissions scolaires. Pourtant, le besoin est le même à tous les ordres d'enseignement.

2. Des orientations ministérielles à affirmer et un rôle de chef de file à faire valoir

Même si le ministère de l'Éducation n'exerce pas une compétence exclusive en matière de formation continue, il n'en demeure pas moins l'institution chargée par le gouvernement d'assurer l'accessibilité de services éducatifs de qualité à tous les Québécoises et Québécois, jeunes et adultes. À cette fin, la ministre doit élaborer les politiques en la matière, en diriger et en coordonner l'application, en vue notamment de :

- «contribuer, par la promotion, le développement et le soutien de ces domaines, à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel de la population québécoise et des personnes qui la composent;
- contribuer à l'harmonisation des orientations et des activités avec l'ensemble des politiques gouvernementales et avec les besoins économiques, sociaux et culturels³».

Selon le Conseil, la ministre de l'Éducation doit donc assumer un rôle de chef de file dans l'établissement des orientations à donner pour favoriser le développement de la formation continue, de façon à assurer que ce développement couvre l'ensemble des besoins éducatifs.

De façon particulière, la ministre doit de la sorte affirmer que l'éducation des adultes, même si elle se réalise dans une multitude de lieux et selon divers modes, est une des composantes du système d'éducation et que comme pour l'éducation des jeunes, elle doit viser toutes les dimensions de la personne.

³ Loi sur le ministère de l'Éducation, article 1.2.

Le développement de l'employabilité et celui de la qualification de la main-d'œuvre ont pris au cours des dernières années une place de plus en plus importante dans l'offre de service de formation continue. Certes, l'éducation doit demeurer sensible à la conjoncture économique et aux fluctuations du taux de chômage. Cependant, comme pour l'éducation des jeunes, les orientations à promouvoir pour l'éducation tout au long de la vie et celle des adultes en particulier, ne peuvent être déterminées uniquement par les institutions à vocation économique et se limiter à une vision d'adaptation aux seuls besoins d'insertion rapide ou de maintien en emploi. En prenant appui sur la mission qui lui a été confiée, il revient à la ministre de l'Éducation de veiller à ce que les ressources affectées à la formation continue ne soient pas exclusivement consacrées à des objectifs d'employabilité. En effet, la promotion des valeurs éducatives, l'accès du plus grand nombre au savoir, à la culture, à l'information, le développement continu des connaissances générales et des compétences professionnelles, bref la prise en considération des besoins éducatifs de la personne dans toutes ses dimensions doivent guider une politique de la formation continue. Conséquemment, dans la mise en œuvre d'une telle politique, la ministre de l'Éducation ne peut se départir de sa fonction d'orientation des actions pour se limiter à une fonction d'exécution de mandats déterminés en dehors d'elle.

Dans cette perspective, le Conseil recommande à la ministre de l'Éducation d'affirmer son rôle de chef de file dans l'établissement des orientations gouvernementales en matière de formation continue, notamment en :

- **rappelant l'envergure de la mission éducative qui lui a été confiée, et qui couvre les besoins des jeunes et des adultes;**
- **s'assurant qu'au sein même de son ministère et du réseau des établissements publics de formation des trois ordres d'enseignement, de telles orientations soient prises en compte;**

- **favorisant la concertation des établissements des trois ordres d'enseignement pour l'harmonisation de leur offre de service;**
 - **s'assurant que de telles orientations se traduisent dans les mandats des ministères et organismes visés, dans leurs programmes ou mesures relatives à la formation.**
- 3. Des mandats souvent réducteurs confiés au ministère de l'Éducation et aux établissements du réseau public d'éducation en matière de formation continue de la main-d'œuvre**

Selon le Conseil, contrairement à ce que peut laisser entrevoir la ministre dans son document de consultation, il n'y a pas lieu, surtout dans une perspective de formation tout au long de la vie, de différencier, voire d'opposer l'orientation de formation qualifiante, qui serait celle du ministère de l'Éducation, et celle adoptée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité dans le cadre des mesures actives du marché du travail relativement à la formation de la main-d'œuvre. Un passage du document le suggère en effet :

«Le champ de la formation continue s'est élargi considérablement, en particulier depuis quelques années : si le ministère de l'Éducation a pris le virage de la formation qualifiante, au bénéfice de la reconnaissance sociale des diplômes décernés, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a pris celui des mesures actives, confirmant ainsi son rôle de premier plan dans la formation de la main-d'œuvre» (p. 11).

Le référentiel de la qualification de la main-d'œuvre développée par l'expérience ou la formation sur mesure et celle acquise par la voie des diplômes «peuvent [non seulement] faire l'objet d'une tension dynamique» (p. 11) mais doivent être conciliés dans l'offre de service de formation de la main-d'œuvre des établissements des trois ordres d'enseignement. S'ils ne doivent pas restreindre leur offre de service aux besoins pointus de formation de la main-d'œuvre, les établissements doivent

cependant s'assurer qu'ils intègrent dans leur mandat la formation qualifiante et transférable des personnes en emploi ou en chômage.

Comme le soulignait le Conseil dans son récent avis sur la formation continue du personnel des entreprises, le ministère de l'Éducation et les établissements publics des trois ordres d'enseignement doivent exercer un rôle de premier plan dans la formation continue de la main-d'œuvre en emploi et de celle sans emploi. En effet, dans une perspective d'une éducation qui se poursuit tout au long de la vie, la mission éducative du réseau public doit viser le développement intégral de la personne et couvrir les besoins de formation continue de la main-d'œuvre : «Il faut rappeler qu'au Québec, contrairement à d'autres pays, le système public d'éducation s'est vu confier la double mission de formation de la jeunesse et de perfectionnement des adultes. Au cours des dernières décennies et jusqu'à tout récemment, le système d'éducation a occupé une place prépondérante dans les politiques relatives au recyclage et au perfectionnement de la main-d'œuvre⁴.»

S'il ne saurait être question que le réseau public soit le seul agent de formation continue des personnes en emploi, il doit néanmoins être à l'écoute des besoins du milieu en cette matière et proactif dans l'offre de service de formation qualifiante et transférable. Des ressources ont été investies dans le réseau public d'éducation afin qu'il puisse assumer le mandat de formation initiale des jeunes et aussi celui de formation continue des adultes. L'expertise développée dans tous les champs de formation, à l'enseignement secondaire, collégial ou universitaire, et qui est coûteuse à maintenir, doit être davantage mise à profit à l'intention de la main-d'œuvre, qu'elle soit en emploi ou sans emploi. «Il s'agit en somme, pour la société québécoise, d'un juste retour sur son investissement⁵.»

⁴ CSE, *La Formation continue du personnel des entreprises. Un défi pour le réseau public d'éducation*, 1998, p.16.

⁵ *Ibid.*, p. 69.

4. Les établissements des trois ordres d'enseignement insuffisamment et inégalement mis à contribution

Dans son document de consultation, la ministre fait appel à plus d'un égard aux commissions scolaires. Or, plusieurs des axes d'intervention privilégiés doivent aussi être assumés dans les établissements d'enseignement supérieur : collèges et universités. De l'avis du Conseil, ces établissements sont insuffisamment et inégalement appelés à intervenir. Ainsi, s'il importe d'apporter une attention particulière à l'accueil des individus et des collectivités (p. 28), la révision des pratiques en cours ne s'impose pas que dans les seules commissions scolaires. De même, si la diversification délibérée des modes et des lieux de formation apparaît essentielle (p. 30), des actions en ce sens doivent donc être envisagées dans les établissements des trois ordres d'enseignement. Il en est de même pour la révision des structures des services de reconnaissance des acquis. À ce sujet, dans son document, la ministre se limite, à l'enseignement universitaire, «à inviter les universités à se doter de politiques» en la matière (p. 37).

La qualification des personnes et leur capacité de s'adapter à un marché du travail et à une société en changements continuels constituent un enjeu crucial pour le développement socioéconomique du Québec. Si l'enseignement secondaire, en formation initiale et en formation continue des personnes doit relever le défi, l'enseignement supérieur est aussi pressé d'agir. De façon particulière, la formation continue à l'enseignement collégial semble cependant dans une situation précaire. Ainsi, à l'examen de l'évolution des inscriptions à l'éducation des adultes dans les collèges, si on observe une légère augmentation des populations à temps plein, on constate une baisse importante de celles à temps partiel. Comme le révèle l'analyse de la Fédération des cégeps, «les clientèles à temps partiel augmentent progressivement de 1984 à 1992, passant de 47 299 à 55 978, pour ensuite chuter de 46 % entre 1992 et 1996, se situant alors à 30 149⁶».

⁶ Fédération des cégeps, *Miser sur la formation technique. État de la situation et plan stratégique de développement*, 1998, p. 26.

Dans le document de consultation, il est fait état de cette baisse de l'effectif inscrit à temps partiel à l'enseignement collégial. Toutefois, la question du financement qui y est consenti par le ministère de l'Éducation n'est pas soulevée. S'il importe, comme les y invite la ministre, que les établissements procèdent à un aménagement plus efficace de leurs «plages horaires» pour organiser l'offre de service à temps partiel, un financement adéquat de ces services doit être assuré. La contribution des collèges à la formation continue est requise et l'offre de service à temps partiel est un moyen de favoriser l'accès des adultes à la formation. **C'est la raison pour laquelle le Conseil demande à la ministre de l'Éducation d'examiner la question du financement de l'éducation des adultes à l'enseignement collégial, notamment de la formation à temps partiel.**

Par ailleurs, en ce qui a trait à la formation continue en milieu universitaire, on fait mention dans le document ministériel de l'élargissement des programmes de formation, notamment des formations qualifiées de courtes. La ministre souligne à ce sujet que les «modèles de formation continue seront examinés au cours de la consultation sur la politique gouvernementale à l'égard des universités» (p.10). Dans son document, la ministre soulève trois questions sur le financement public accordé aux programmes courts — on comprend qu'il s'agit là des certificats — et sur la place qu'il faudrait accorder dans la réponse aux besoins couverts par les formations courtes :

- «Les programmes courts devraient-ils continuer de recevoir un financement public comparable aux activités incluses dans les programmes de baccalauréat?
- «Dans la perspective où certaines formations courtes sont liées à une compétence en emploi, à qui appartient-il de financer cette "employabilité" ?
- «Quelle place assignez-vous à l'université et aux cégeps dans la réponse aux besoins couverts par des programmes courts?»⁷

⁷ MEQ, *L'Université devant l'avenir. Perspectives pour une politique gouvernementale à l'égard des universités québécoises*, 1998, p. 38.

Le Conseil invite la ministre de l'Éducation à la prudence si elle songe à remettre en question le financement public des formations courtes, notamment des certificats, sans procéder d'abord, si ce n'est déjà fait, à une analyse fine de ces formations et de leur reconnaissance dans les milieux de travail.

Dans son avis sur la formation continue du personnel des entreprises, le Conseil signalait qu'au cours des dernières années, «les établissements universitaires ont certes consenti des ressources pour diversifier les programmes longs de formation dans les trois cycles d'enseignement, mais [qu'ils] ont aussi mis en place nombre de microprogrammes avec unités, de certificats spécialisés de même que des activités de formation sans unités⁸». À partir des résultats de l'Enquête canadienne sur la participation des adultes à l'éducation et à la formation analysés par Doray, le Conseil notait en outre que dans le cas des activités de formation continue soutenues par l'employeur, «l'examen de la répartition des taux de participation à des programmes montre que ceux conduisant à l'obtention d'un diplôme universitaire sont le fait d'une inscription sur deux [...] [et que] le certificat est le diplôme le plus souvent visé⁹». Il y a donc lieu de penser que les certificats répondent à un besoin, notamment dans les milieux de travail. Le retrait du financement public de telles formations pourrait donc avoir des incidences importantes sur l'accessibilité de la formation continue.

5. Une coordination gouvernementale nécessaire mais qui n'est pas assurée sans un mécanisme de concertation interministérielle et de reddition de comptes

Le Conseil partage l'idée émise dans le document de consultation de la nécessité d'assurer une coordination gouvernementale en matière de formation continue. Toutefois, les éléments d'une politique gouvernementale qui apparaissent dans la proposition ministérielle (p. 43) n'offrent pas toutes les garanties pour que cette coordination soit effective, que les actions des divers ministères

⁸ CSE, *op. cit.*, p. 19.

⁹ *Ibid.*

et organismes convergent vers les orientations communément déterminées, bref, que le suivi de cette politique soit assuré sur une base régulière.

Selon le Conseil, si la prise en charge des mandats relatifs à la formation continue par l'ensemble des ministères et des organismes visés est tout à fait souhaitable, et ceci dans les meilleurs délais, la culture d'une formation continue, qualifiante et transférable, mise en œuvre dans la perspective des principes directeurs énoncés plus haut, est amenée à évoluer. **Dans l'intervalle, le Conseil est d'avis qu'il est indispensable de mettre en place les conditions favorables à cette évolution au sein des ministères et organismes intéressés. C'est la raison pour laquelle le Conseil recommande d'assurer plus de visibilité à la formation continue et à l'éducation des adultes de façon particulière. Cette visibilité passe par la mise sur pied d'un mécanisme interministériel dans ce domaine.**

Dans cet esprit, le Conseil invite la ministre à examiner avec ses collègues du gouvernement la meilleure avenue pour assurer cette visibilité de la formation continue et la coordination de l'action gouvernementale en la matière. **Le Conseil recommande donc à la ministre de s'entendre avec les autres ministres qui ont des responsabilités dans la formation continue pour convenir d'un mécanisme efficace de suivi, de reddition de comptes et d'évaluation des actions retenues dans la politique gouvernementale.** Si nécessaire, et l'idée apparaît intéressante, un décret gouvernemental pourrait permettre la création d'un Secrétariat de la formation continue, à l'instar du Secrétariat de l'autoroute de l'information ou de celui de la politique linguistique. Ce mécanisme aurait alors une légitimité pour exercer un suivi dans les ministères touchés.

Par ailleurs, le Conseil est d'avis que la visibilité de la formation continue et de l'éducation des adultes devrait être assurée au sein même du ministère de l'Éducation. Dans son *Outil de travail sur le document de consultation du ministère de l'Éducation : «Vers une politique de la formation continue»*¹⁰, l'Institut canadien d'éducation des adultes cite un passage de la première

¹⁰ ICEA, *Miser sur les personnes. Outil de travail sur le document de consultation du MEQ «Vers une politique de la formation continue»*, 1998.

version du projet de politique de la formation continue ¹¹ relatif à une réorganisation administrative du ministère de l'Éducation : « Cette réorganisation pourrait s'effectuer de la façon suivante : par la mise en place d'une Coordination ministérielle de la formation continue rattachée à la sous-ministre, qui verrait à ce que les directions du Ministère prennent en considération la formation continue dans leur planification et leur programme d'activités; par la désignation d'un interlocuteur ministériel en matière de formation à distance et d'un autre en matière de reconnaissance des acquis rattachés à la Coordination; par la désignation d'un responsable du dossier de la formation continue en formation professionnelle et technique et à l'enseignement supérieur, parallèlement au maintien de la Direction de la formation générale des adultes.»

Le Conseil trouve la proposition pertinente et invite la ministre de l'Éducation à la considérer.

¹¹ MEQ, *Projet de politique de formation continue : Propositions du Comité ministériel et Comité-conseil sur la politique de formation continue*, 1997.

● DEUXIÈME PARTIE : DES COMMENTAIRES PARTICULIERS SUR DES ÉNONCÉS DU DOCUMENT DE CONSULTATION

Premier chapitre du document de consultation

- **Définition de la formation continue (p. 5)**

La définition de la formation continue retenue dans le document ministériel a soulevé beaucoup de discussions, tant au sein du groupe de travail et de la Commission de l'éducation des adultes qui ont assuré la préparation du projet de mémoire, qu'au Conseil. La définition comporte en effet des ambiguïtés. Ainsi, que faut-il entendre par «éducation de base»? Faut-il distinguer formation initiale et formation continue quand il y a eu discontinuité dans la démarche mais que la personne s'inscrit dans une formation professionnelle ou technique conduisant au DEP ou au DEC? Pendant combien de temps doit-on «avoir quitté l'école»?

La définition extensive de la formation continue qu'applique l'Unesco à l'éducation des adultes a le mérite de rendre compte de la complexité et de la diversité des situations et des besoins dans ce domaine. Elle place en outre l'adulte et ses caractéristiques au centre de l'activité éducative. Le Conseil rappelle donc ici cette définition, qu'il mettait de l'avant dans son avis sur l'accès des adultes à la formation continue. Celle-ci se définit comme «l'ensemble des processus organisés d'éducation, quels qu'en soient le contenu, le niveau et la méthode, qu'ils soient formels ou non formels, qu'ils prolongent ou remplacent l'éducation initiale dispensée dans les établissements scolaires et universitaires et sous forme d'apprentissage professionnel, grâce auxquels des personnes considérées comme adultes par la société dont elles font partie, développent leurs aptitudes, enrichissent leurs connaissances, améliorent leurs qualifications techniques ou professionnelles ou leur donnent une nouvelle orientation, et font évoluer leurs attitudes ou leur comportement dans la

double perspective d'un épanouissement intégral de [la personne] et d'une participation à un développement socioéconomique et culturel équilibré et indépendant¹²».

- **L'article 6.0.1 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (p. 6)**

Le Conseil juge important de signaler que le libellé de cet article de la Loi sur les collèges se retrouve également dans la Loi modifiant la loi sur l'instruction publique (article 86). Il convient cependant de souligner que l'appui légal de ce mandat important, **que le Conseil estime devoir être davantage assumé par les établissements du réseau public d'éducation**, est pour le moins timide : les commissions scolaires et les collèges **peuvent** assumer un tel mandat.

La Loi sur l'instruction publique de même que celle sur les collèges suggèrent d'établir un lien entre les activités de formation de la main-d'œuvre, d'aide à l'entreprise et le développement régional. Dans deux avis¹³, le Conseil insistait sur l'importance de cette relation, et dans celui sur la formation continue du personnel des entreprises il recommandait aux établissements publics de préciser l'apport de leurs services aux entreprises et aux autres organisations dans le développement local et régional et leur insertion dans les plans d'action convenus dans les diverses structures de concertation¹⁴.

- **D'autres lieux de la formation continue (p. 7)**

Dans le document ministériel, on mentionne, avec justesse, que le milieu syndical et les associations professionnelles sont aussi des lieux importants de formation continue. On se limite toutefois à en faire mention, et il n'en sera plus question dans le reste du document. Or, il y aurait lieu de pousser plus loin. Ainsi, les syndicats sont un lieu d'apprentissage favorisant l'exercice des rôles sociaux

¹² CSE, 1996, *op. cit.*, p. 16.

¹³ CSE, *Le Développement socioéconomique régional : un choix à raffermir en éducation*, 1989, et *La Formation continue du personnel des entreprises. Un défi pour le réseau public d'éducation*, *op.cit.*

¹⁴ CSE, 1998, *op. cit.*, p. 60.

et l'éducation à la citoyenneté. Comme le Conseil le signalait d'ailleurs, «on observe au Québec un engagement du mouvement syndical dans le développement de la formation continue des travailleuses et travailleurs en emploi. Des actions concrètes de sensibilisation et de formation ont été réalisées par les centrales syndicales pour favoriser la participation active des travailleuses et travailleurs à l'établissement des besoins de formation et à la mise en œuvre de politiques de formation continue en entreprise. Selon le Conseil, parce que ce genre d'initiatives sont déterminantes pour le développement d'une culture de la formation continue dans les entreprises du Québec, elles doivent être intensifiées¹⁵».

En ce qui a trait au rôle des associations professionnelles, le Conseil juge utile de rappeler qu'il a aussi invité les établissements du réseau public d'éducation à développer le partenariat amorcé avec les ordres professionnels. Une politique gouvernementale de la formation continue devrait inciter à une telle collaboration. En effet, il convient de rappeler qu'en 1996, l'Office des professions du Québec recommandait au gouvernement de rendre obligatoire une certaine formation continue de ces professionnelles et professionnels, confiant des mandats aux ordres professionnels en cette matière¹⁶.

Les milieux culturels sont aussi des lieux d'éducation permanente qui ne peuvent être passés sous silence. Dans le protocole d'entente culture-éducation qu'elles ont signé en avril 1997, la ministre de l'Éducation et la ministre de la Culture et des Communications ont voulu renforcer les liens entre le milieu de la culture et celui de l'éducation. S'il est de toute première importance de diffuser la culture auprès des jeunes, il l'est tout autant d'assurer l'accès des adultes à la culture. **Le Conseil invite donc les deux ministres à apporter une attention particulière à cet égard, en examinant la façon de favoriser adéquatement cet accès des adultes aux ressources culturelles, notamment dans les milieux défavorisés.**

¹⁵ CSE, *op. cit.*, p. 34.

¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

- **Les effectifs rejoints (p.7)**

Cinq remarques s'imposent. Tout d'abord, il est important de préciser que les données dont il est fait état dans le documents ministériel sont limitées aux effectifs dont la formation est financée par le ministère de l'Éducation. Le portrait de la population adulte rejointe par les établissements du réseau public d'éducation est donc partiel et ne rend pas entièrement compte de la contribution de ceux-ci dans la formation continue.

Deuxièmement, si le Conseil ne remet pas en cause la pertinence de faire mention de l'état de la question quant aux effectifs rejoints, il juge opportun de signaler que le document passe sous silence un élément fondamental : **la baisse des effectifs au cours des dernières années, en raison des restrictions budgétaires dans l'enveloppe, pendant un temps ouverte, puis fermée, puis réduite, allouée à la formation générale des adultes au secondaire, et celles, limitées, qui sont affectées aux attestations d'études collégiales et aux études à temps partiel au collégial.** Or, selon le Conseil, ce fait doit être rappelé, puisque comme il en est par ailleurs fait mention dans le document ministériel, les besoins de formation continue se font croissants. Une telle situation devra être examinée avec soin au moment de prendre des engagements financiers. Ce dont le Conseil fera état plus loin.

On passe également sous silence la situation des effectifs inscrits à temps partiel, selon l'ordre d'enseignement et le type de formation, de même que l'évolution de la situation au cours des dernières années. Là encore, un tel examen aiderait les milieux intéressés à prendre des décisions éclairées à ce sujet. La même remarque vaut pour l'autodidaxie assistée.

Par ailleurs, la phrase qui suit engendre la confusion : «le recyclage et le perfectionnement de la main-d'œuvre sont financés par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité afin de favoriser le développement de l'employabilité» (p. 7). Le Conseil tient à souligner que s'il est vrai que de telles activités soient financées par ce ministère, de nombreux adultes, dans une démarche de recyclage et de perfectionnement, participent à des activités dont eux-mêmes ou l'entreprise qui les emploie

assument les frais ou dont le financement est assuré par le ministère de l'Éducation ou d'autres ministères.

Enfin, il faut noter que les chiffres faisant état des effectifs rejoins en éducation populaire sont limités à ceux ayant participé aux activités pour lesquelles les groupes d'éducation populaire ont reçu un soutien financier du ministère de l'Éducation. Sur ce dernier point, le Conseil juge important de signaler que bien que le Ministère dispose de rapports d'activités des groupes d'éducation populaire autonome qu'il soutient financièrement, il n'a pas jugé utile jusqu'à présent de faire connaître les réalisations de ces organismes, comme il le fait pour son réseau public d'établissements. **Le Conseil recommande à la ministre de l'Éducation de prendre un engagement en ce sens.**

- **Les investissements consentis (p. 8)**

S'il ne remet nullement en doute le fait que des sommes considérables soient annuellement affectées à la formation continue, le Conseil attire l'attention sur le point suivant : les montants dont il est fait état devraient être accompagnés de précisions relatives à leur affectation. Par exemple, les montants consentis par Emploi et Solidarité comprennent-ils les prestations allouées aux personnes en formation? De même, faut-il comprendre que les sommes affectées par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration sont exclusivement affectées à la francisation des nouveaux arrivants au Québec?

Par ailleurs, quand on compare les ressources financières que le ministère de l'Éducation réserve aux ordres d'enseignement, en proportion du nombre de personnes rejointes, le Conseil note certains déséquilibres, notamment à l'ordre d'enseignement collégial. Ainsi, on souligne dans le document de consultation (p. 7-8) que 57 929 adultes sont inscrits en formation professionnelle au secondaire, le Ministère y consacrant un budget de 286 260 955 \$. À l'enseignement collégial, 46 435 adultes sont inscrits en formation continue et le budget qu'affecte le Ministère n'est que de 46 000 000 \$. **Les besoins de formation continue à l'ordre d'enseignement collégial sont indéniables et les adultes auront à se perfectionner dans des formations générales et techniques acquises en**

formation initiale. Le Conseil juge donc important que la ministre de l'Éducation revoie le budget que consacre le Ministère à ces formations.

- **Au-delà des chiffres... une évolution marquée (p. 9)**

Il est utile de rappeler, comme on le fait dans le document de consultation, que *L'Énoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes*, publié en 1984, a marqué l'évolution de la formation des adultes au Québec, notamment en confiant au réseau de l'éducation une mission de service par rapport aux réseaux de la main-d'œuvre. Cependant, il est tout aussi important de rappeler que cette mission de service du ministère de l'Éducation et de son réseau d'établissements en matière de formation de la main-d'œuvre a évolué depuis. S'il est encore vrai que l'estimation des besoins en main-d'œuvre ne cadre pas dans le mandat des établissements d'éducation, tel n'est pas le cas pour l'estimation des besoins de formation de la main-d'œuvre. Le ministère de l'Éducation et les établissements ont des compétences à exercer en la matière et doivent être proactifs dans l'établissement des orientations pour le développement de la formation continue de la main-d'œuvre. Parce que des besoins leur étaient exprimés, les établissements d'enseignement ont répondu aux attentes de leur milieu, dépassant de loin la mission de service qui leur avait été assignée, en 1984, dans la formation de la main-d'œuvre.

Comme le Conseil l'a entendu souvent au cours des consultations qu'il a menées pendant la préparation de son avis sur la formation continue du personnel des entreprises, la concertation entre le réseau de l'éducation et ceux de la main-d'œuvre a évolué depuis une décennie. Selon le Conseil, cette évolution était souhaitable, comme il le signalait dans cet avis : «L'engagement dans un mandat de formation continue du personnel des entreprises, que le Conseil souhaite ferme de la part du ministère de l'Éducation et des établissements publics des trois ordres d'enseignement, suppose un élargissement de l'offre de service du réseau public. En effet, l'intervention en entreprise exige des établissements publics de formation l'exercice de compétences qui s'ajoutent à celles qui sont les leurs, soit le conseil pédagogique, l'élaboration de programmes, l'enseignement, le suivi et l'évaluation des apprentissages.

«Intervenir en entreprise suppose une expertise en évaluation des besoins de la main-d'œuvre liés à la planification du développement des entreprises, en organisation du travail de même qu'en gestion des ressources humaines. [...] Le Conseil est d'avis que, pour favoriser le développement continu des ressources humaines dans les entreprises, un ensemble de services doit être offert par les établissements du réseau public d'éducation. Ces services de soutien au développement des organisations et d'aide au développement des ressources humaines se situent en amont et en aval des services de formation proprement dits¹⁷».

Deuxième chapitre du document de consultation

De l'avis du Conseil, il y a un premier point d'ancrage d'une politique de la formation continue : elle doit notamment s'insérer dans la réforme de l'éducation, en visant clairement les objectifs formulés pour l'enseignement régulier. Elle doit poursuivre le même objectif : le virage du succès du plus grand nombre. À ce titre, **les actions déterminées pour la réussite des personnes en continuité de formation doivent donc se refléter à l'éducation des adultes, avec les particularités qui s'imposent : qualité de la formation, sanction significative des acquis, accès à la culture, équité, soutien aux personnes démunies, prise en compte de la réalité montréalaise, rationalisation de l'offre de service, reddition de comptes.**

Comme il en sera fait mention dans les commentaires du Conseil relatifs aux axes d'intervention proposés par la ministre, toutes les actions nécessaires et suffisantes pour aller en ce sens ne sont pas réunies.

Il convient de signaler qu'à juste titre, la ministre a jugé nécessaire de prendre des engagements particuliers pour soutenir l'école montréalaise. **Le Conseil invite la ministre à examiner avec ses collègues du gouvernement la situation des centres d'éducation des adultes à Montréal, de façon à y injecter au besoin des ressources additionnelles pour soutenir la réussite éducative**

¹⁷ CSE 1998, *op. cit.*, p. 55.

des adultes qui, tout comme les jeunes, font face au double défi de la pauvreté et de l'intégration dans une nouvelle société d'adoption.

- **Une réponse aux besoins des individus et des collectivités (p. 15)**

Dans le document de consultation, les données relatives à la population n'ayant pas complété une formation de base sont noyées dans celles relatives à la proportion des Québécoises et Québécois faiblement alphabétisés. Il ne s'agit pas là d'un détail. En effet, rappeler les données des recensements récents sur la question peut amener la ministre de l'Éducation, et c'est ce que recommande le Conseil, à ajouter à la liste des priorités l'accès gratuit des adultes qui le désirent à l'obtention d'un premier diplôme et d'une première qualification professionnelle. Ainsi, en 1995, au Québec, 37,7 p. cent des personnes âgées de 25 ans et plus ne détenaient pas un diplôme d'études secondaires¹⁸.

Notamment en raison du développement accéléré des technologies de l'information et de la communication, les exigences d'une solide formation de base dans une société du savoir sont amenées à évoluer. Selon le Conseil, il faut certes accorder à l'alphabétisation l'importance qui lui revient mais il faut tout autant permettre aux personnes qui le désirent de suivre gratuitement la formation les conduisant à un premier diplôme et à une première qualification professionnelle.

Il importe de souligner qu'un tel choix de société, qui selon le Conseil doit être fait, n'est pas sans conséquence sur la durée du parcours de formation d'une partie des personnes en démarche d'insertion en emploi. Si le Conseil partage l'objectif du gouvernement du Québec de réduire le nombre de Québécoises et Québécois sans emploi, notamment des adultes inscrits à l'aide de dernier recours, il ne saurait souscrire à une orientation privilégiant pour tous un parcours de formation le plus court possible, sans tenir compte des capacités et des choix professionnels des personnes. Une telle orientation, qui se traduirait par le nivellement par le bas, pourrait

¹⁸ Statistique Canada, *Revue trimestrielle de l'éducation*, 1997, vol. 4, n° 1, p. 102.

condamner des personnes à occuper des emplois précaires, le plus souvent sous-payés, entre deux mesures de développement de l'employabilité.

Troisième chapitre du document de consultation

- **Une intervention vigoureuse en alphabétisation (p. 24-27)**

Le Conseil appuie la ministre de l'Éducation dans sa volonté d'engager «une action concertée et vigoureuse pour relever le niveau d'alphabétisation [des adultes du Québec]». S'il approuve dans les grandes lignes les axes d'intervention privilégiés et les engagements ministériels pris à ces fins, **le Conseil estime nécessaire que le gouvernement se dote d'un plan d'action de lutte à l'analphabétisme.** Dans son avis sur l'alphabétisation et la formation de base au Québec, le Conseil faisait d'ailleurs une recommandation en ce sens, estimant «qu'un énoncé d'orientations et plan d'action gouvernemental proposant des mesures à court, moyen et long terme [était] essentiel, pour lancer au Québec un mouvement de fond et appuyer une mission nationale en faveur de l'alphabétisation et l'éducation de base [...]»¹⁹.

L'élaboration d'un plan d'action concerté de lutte à l'analphabétisme, et *a fortiori* sa mise en œuvre, exigera probablement un certain temps. **C'est la raison pour laquelle le Conseil juge nécessaire que la ministre de l'Éducation adopte dans les meilleurs délais un plan d'action ministériel en la matière, dans lequel elle précisera notamment :**

- **les moyens qu'elle entend prendre pour atteindre un des objectifs qu'elle a fixés soit de doubler, d'ici l'an 2002, le nombre de personnes inscrites aux activités d'alphabétisation;**

¹⁹ CSE, *L'Alphabétisation et l'éducation de base au Québec : une mission à assumer solidairement*, 1990, p.52.

- **le soutien qu'elle apportera à des travaux visant l'analyse des causes de persistance d'un taux élevé de l'analphabétisme au Québec.**

S'il ne peut qu'être favorable à ce qu'on accorde «une attention particulière aux adultes de trente ans et moins qui sont faiblement alphabétisés» (p. 26) le Conseil émet cependant une première réserve importante: que «cette attention particulière» ne se traduise pas par une priorité d'accès à la formation. **Compte tenu du handicap sérieux que représente un niveau faible d'alphabétisme, pour l'insertion et le maintien en emploi certes mais aussi pour la participation à la vie active et à l'exercice des rôles sociaux, l'accès à des activités d'alphabétisation est un droit de tous les adultes, quel que soit leur âge et qu'ils fassent ou non partie de la population active.**

L'autre réserve a trait à l'axe d'intervention relatif à la prévention de l'analphabétisme. Pour les raisons qui sont d'ailleurs apportées dans le document ministériel, le Conseil trouve indispensable que soient résolument entreprises des actions de prévention de l'analphabétisme. Les engagements ministériels de même que les éléments d'une politique gouvernementale sont d'ailleurs pertinents. **Cependant, les actions à conduire auprès des jeunes, et que le Conseil espère d'ailleurs voir mises en œuvre, n'ont pas leur place dans une politique de formation continue, celle-ci étant conçue dans le document de consultation pour s'adresser à « toute personne qui a quitté l'école à un moment donné ».**

- **Une attention particulière à l'accueil des individus et des collectivités et une réponse harmonisée à leurs besoins**

L'orientation établie est juste et l'axe d'intervention privilégié, relatif à la révision des pratiques d'accueil pour mieux répondre aux besoins, est pertinent. Cependant, comme il le soulignait plus haut, le Conseil est d'avis que, de même que cette révision de l'organisation et du financement des pratiques d'accueil des besoins s'impose dans les commissions scolaires, elle s'impose aussi dans les collèges et les universités. **Le Conseil recommande donc à la ministre de l'Éducation de revoir ses engagements à cette fin.**

Par ailleurs, le projet ministériel propose que des ententes soient conclues entre le ministère de l'Éducation (MEQ) et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES) sur le partage des rôles en matière d'accueil, d'aide et de référence. Le but visé est d'inclure dans la mission des centres locaux d'emploi (CLE) un volet d'information sur les services éducatifs des établissements des trois ordres d'enseignement, et dans celles des établissements de formation, un mandat d'information sur les programmes de soutien à la formation et aux parcours individualisés. L'objectif est de fournir aux personnes l'information pertinente sur les programmes de l'un et l'autre réseau.

Le Conseil souscrit à l'idée du partenariat entre les établissements du réseau de la main-d'œuvre et ceux du réseau de l'éducation, l'adulte qui se présente dans l'un ou l'autre de ces établissements ayant tout à y gagner. Une première condition s'impose cependant : une «distance organisationnelle» est requise de part et d'autre, pour éviter «la course à la clientèle». En effet, la réponse adéquate aux besoins des adultes doit être au centre des services offerts et non la comptabilisation des «succès», qui pourrait se traduire dans un réseau par une inscription en formation et dans l'autre, par un placement sur le marché du travail.

Une deuxième condition s'impose aussi : le mandat d'accueil des besoins de formation qui serait de la sorte confié aux CLE ne doit pas être réduit à un simple mandat d'information sur les services éducatifs disponibles dans les établissements de formation de la région. Les adultes qui se présentent dans les CLE doivent en effet pouvoir bénéficier de services adéquats d'orientation scolaire et professionnelle, s'ils en éprouvent le besoin.

Enfin, une troisième condition doit être assurée : les CLE doivent pouvoir aussi donner suite à des projets de formation qui pourraient, parce qu'il s'agit de formation relativement longue, retarder l'insertion en emploi.

- **Une diversification délibérée des modes et des lieux de formation**

Le Conseil partage sans réserve l'orientation ministérielle visant une offre de services dans plusieurs lieux, selon divers modes. Il pense également que les cibles déterminées sont les bonnes : l'augmentation, dans le réseau public d'éducation, des services de formation offerts à temps partiel selon des horaires variés; le développement de la formation à distance; le recours aux technologies de l'information et de la communication; le soutien à l'éducation populaire; le développement des programmes d'alternance travail-études. **Mais de l'avis du Conseil, si les cibles sont les bonnes, certains des engagements ministériels et des éléments d'une politique gouvernementale pour les atteindre sont insuffisants.**

Tout d'abord, comme il en a été fait mention plus haut, l'«invitation» aux collèges pour qu'ils aménagent leurs plages horaires n'a guère de chance de se traduire par une plus grande accessibilité des services si le ministère de l'Éducation ne révisé pas ses encadrements budgétaires.

Par ailleurs, pour favoriser le **développement de la formation à distance**, la ministre s'engage à «élaborer, de concert avec les partenaires de ses réseaux, les orientations permettant de revoir les modèles d'organisation de la formation à distance [...]» (p. 32). En effet, la révision des modèles d'organisation s'impose. **Selon le Conseil, cette révision doit sans nul doute passer par une collaboration interordres des établissements.** Dans son avis sur l'accès des adultes à la formation continue, il notait que «la concurrence entre les établissements produit une dispersion considérable des efforts et des chevauchements en matière de formation à distance entre les ordres d'enseignement et parfois même entre les établissements d'un même ordre; cela constitue souvent une limite au nombre et à la nature des interventions et nuit à leur cohérence. Également, la dispersion des activités de formation à distance a des effets néfastes : elle rend cette dernière encore plus vulnérable dans le système public d'enseignement au moment où elle devrait prendre une importance stratégique tant pour les individus que pour les entreprises; elle rend difficile la nécessaire collaboration des organismes de formation à distance avec les autres composantes du réseau public

d'enseignement; elle empêche de faire des économies d'échelle qui pourraient se traduire par une plus grande accessibilité des services de formation à un plus grand nombre d'adultes²⁰».

Ce diagnostic amenait le Conseil, en 1996, à recommander à la ministre «de soutenir les trois réseaux de la formation à distance et de les amener à mettre des ressources en commun et à articuler leurs programmes de formation; d'encourager toutes formes de collaboration entre les médias, notamment Télé-Québec, et les réseaux de formation à distance²¹».

Une telle orientation pour guider le développement de la formation à distance demeure d'actualité. Le Conseil accueille donc favorablement l'engagement ministériel visant à revoir, avec les réseaux, les modèles d'organisation de la formation et à mieux coordonner l'utilisation des ressources. Une attention particulière devrait également être apportée afin d'élargir la gamme de cours offerts aux adultes en formation professionnelle et technique tout comme en éducation populaire. Le Conseil ajoute que la collaboration des réseaux et des médias, notamment avec Télé-Québec, devrait être soutenue par la ministre de l'Éducation.

Le Conseil signale que des actions appropriées doivent être entreprises, par la ministre et par les établissements, pour améliorer la réussite des adultes inscrits dans une démarche de formation à distance. L'exposé de la situation dressé dans le document de consultation est sombre à cet égard et exige des mesures de soutien.

Selon le Conseil, l'utilisation, par un nombre croissant d'adultes, des technologies de l'information et de la communication de même que la démocratisation de l'accès à ces ressources exigent des actions concertées qui doivent être conduites sans délai. Les avantages éducatifs sont indéniables, si certaines conditions sont réunies, et ont été reconnus. Il importe donc que la ministre s'assure de la prise en considération des besoins des adultes dans les plans d'intervention ministériels

²⁰ CSE, 1996, *op. cit.*, p. 41-42.

²¹ *Ibid.*, p.76.

relatifs aux technologies de l'information et de la communication. Ces technologies doivent être de plus en plus utilisées à l'enseignement régulier comme à l'éducation des adultes.

Des mesures doivent également être prises pour que les milieux défavorisés aient accès à ces ressources. La mise en place, avec les partenaires socioéconomiques, de services publics d'accès à l'inforoute va dans ce sens. Mais il faut en outre, selon le Conseil, s'assurer non seulement de la multiplication progressive des points d'accès à l'inforoute mais aussi de la démocratisation de cet accès. Cette démocratisation passe notamment par l'appropriation des technologies et de leur utilisation. Les groupes d'éducation populaire autonome constituent sans nul doute des lieux qui peuvent favoriser l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les populations marginalisées. **De l'avis du Conseil, une politique gouvernementale de la formation continue devrait déterminer des axes d'intervention pour favoriser l'appropriation, par les groupes communautaires, des technologies et pour soutenir leurs actions visant à démocratiser l'accès à l'inforoute²².**

Par ailleurs, dans son document de consultation, la ministre s'engage à faire reconnaître, dans une loi, **le rôle et la contribution de l'éducation populaire**. Le Conseil accueille très favorablement l'engagement de la ministre, qui donnerait suite à une demande réitérée depuis des années par les groupes populaires. Cette reconnaissance légale devrait d'ailleurs être faite dans les meilleurs délais. Le Conseil rappelle toutefois à la ministre que cette reconnaissance devrait notamment se traduire par un engagement financier de la part du Ministère. De fait, la ministre s'engage à «revoir le cadre financier actuel²³ de l'éducation populaire» (p. 46). **Dans l'esprit du Conseil, un premier principe**

²² Le projet Communautaire, et il peut en exister d'autres, poursuit des actions dans cette perspective. Les objectifs du projet sont de développer l'espace communautaire sur Internet; de favoriser, par la recherche-développement et par la formation, l'appropriation des technologies par le monde communautaire; de mener des expériences pilote de points d'accès pour rejoindre des populations potentiellement exclues.

²³ Au chapitre du financement de l'éducation populaire, on mentionne, à la page 45 du document de consultation, que «le ministère de l'Éducation accorde, depuis plus de dix ans, un soutien financier aux groupes populaires par l'entremise de deux programmes particuliers : le Programme de soutien à l'alphabétisation populaire autonome (PSAPA) et le Programme de soutien à l'éducation populaire autonome (PSEPA). » Il convient de rappeler que le soutien financier ministériel remonte au début des années 70, avec le programme OVEP (organismes volontaires d'éducation populaire). Ce premier programme était discrétionnaire, tout comme le sont encore le PSAPA et le PSEPA.

devrait guider une révision du cadre financier de l'éducation populaire : «assurer aux organismes d'éducation populaire un financement adéquat, leur permettant de maintenir leurs infrastructures et de garantir la continuité et la qualité de leurs activités de formation²⁴».

Un deuxième principe devrait orienter cette révision : le respect de l'autonomie des groupes populaires dans l'établissement des champs d'intervention éducative.

Par ailleurs, le Conseil juge utile de rappeler à la ministre que l'éducation populaire dans les commissions scolaires, que le Ministère a d'ailleurs déjà soutenue financièrement, a joué un rôle important dans plusieurs milieux. Le retrait ministériel du financement de ce champ d'intervention s'est traduit, dans les faits, par la fin des activités des commissions scolaires en éducation populaire. Pourtant, en vertu de la Loi sur l'instruction publique, la commission scolaire est toujours tenue d'établir «un programme pour chaque service éducatif complémentaire et d'éducation populaire visé au régime pédagogique» (art. 247 de la Loi, non modifié par la Loi modifiant la loi sur l'instruction publique).

- Une révision du processus de reconnaissance des acquis extrascolaires (p. 34-38)

Le Conseil souscrit à l'orientation ministérielle : il faut établir les conditions favorables au développement de la reconnaissance des acquis extrascolaires. Dans son avis sur l'accès des adultes à la formation continue, le Conseil mentionnait que la reconnaissance des acquis constitue l'un des piliers d'un système de formation continue, ceci pour plusieurs raisons : cette reconnaissance assure la continuité du processus éducatif; elle facilite les allers-retours en formation; elle permet de décroïsonner les démarches de formation, les programmes d'études et les lieux de formation. Le Conseil établissait alors les constats suivants : «Premier constat, les modalités de financement représentent un handicaps sérieux pour l'organisation des services de reconnaissance des acquis. Deuxième constat, le référentiel pose un problème; ainsi, du côté de la main-d'œuvre, on s'intéresse

²⁴ CSE, 1996, *op. cit.*, p. 73.

à la reconnaissance des acquis de façon à ce qu'une personne puisse accéder à une fonction de travail alors que du côté de l'éducation, la reconnaissance doit permettre à la personne d'accéder à un programme d'études ou à la certification; de la sorte, ce sont les programmes existants qui servent d'étalon pour la mesure des acquis. Autre constat, le processus de reconnaissance des acquis n'est pas suffisamment à l'avantage des adultes parce qu'il n'est pas d'abord fondé sur les multiples situations dans lesquelles ceux-ci font des apprentissages. Enfin, dernier constat, la reconnaissance des acquis n'est pas vraiment accompagnée par des modalités favorables à l'organisation de la formation manquante²⁵.»

Dans son avis sur la formation continue du personnel des entreprises²⁶, le Conseil notait que la reconnaissance des acquis demeure toujours un enjeu important et un défi qu'il est urgent de relever. C'est en effet, dans bien des cas, par des programmes de formation sur mesure que la réponse aux besoins de formation de la main-d'œuvre en emploi est assurée. En outre, les prestataires de cette formation sont nombreux : personnel interne de l'entreprise, firmes de consultants, formateurs privés, établissements du réseau public. Or, en dépit de l'importance sociale que revêt la reconnaissance des acquis de formation scolaire ou extrascolaire, en raison de la mobilité que la main-d'œuvre est appelée à connaître de plus en plus, l'unanimité est loin d'être faite sur la façon de l'assurer. On observe, en effet, et il en est fait état dans le document de consultation, une grande variété des formes d'attestation d'activités de formation suivies, qui vont de la simple attestation de participation jusqu'au diplôme ou au relevé des compétences maîtrisées, en passant par des crédits ou des unités de formation continue.

Comme au début des années 80, la question de la reconnaissance des acquis est toujours d'actualité. La Commission des États généraux sur l'éducation l'a soulevée en faisant de cette reconnaissance un des objets ayant des effets sur l'ensemble du système de formation continue et devant retenir prioritairement l'attention : «La diversité incontournable des profils et des lieux de formation

²⁵ CSE, *ibid.*

²⁶ CSE, *ibid.*

requiert, tout comme la monnaie, la création de systèmes d'équivalences et de reconnaissance assurant la visibilité de la correspondance des formations²⁷.»

Parce que l'accès au diplôme et à la formation manquante pour les personnes qui le désirent y est directement rattaché, la reconnaissance du ministère de l'Éducation et les documents émis par les établissements des trois ordres d'enseignement revêtent encore au Québec une valeur sociale importante. Néanmoins, on a assisté progressivement au développement de systèmes de reconnaissance en parallèle à celui de l'Éducation. On songe notamment au régime de qualification, auquel on fait d'ailleurs référence dans le document de consultation, aux unités d'éducation continue (UEC), à des projets d'attestation de compétences conduits par des comités sectoriels de main-d'œuvre.

La prolifération de systèmes de reconnaissance des acquis, qui n'ont probablement de caractéristiques communes que d'être coûteux, complexes et étanches, rend impérative une position ministérielle en cette matière. Le Conseil a récemment confié à sa Commission de l'éducation des adultes le mandat de procéder à l'examen des divers systèmes et services de reconnaissance des acquis en place au Québec, à la lumière des besoins diversifiés des adultes, de façon à proposer des pistes de développement favorisant l'accessibilité de tels services et une réponse adéquate à la pluralité des objectifs visés par les adultes qui demandent une reconnaissance sociale des compétences qu'ils ont acquises.

Dans l'état actuel de sa réflexion, le Conseil envisage sérieusement l'hypothèse suivante, qu'il porte à l'attention de la ministre de l'Éducation. **Ainsi, le Conseil est d'avis que le second axe d'intervention proposé par la ministre dans son document de consultation devrait être le premier et que c'est sous la coordination de la ministre de l'Éducation, au regard du système de reconnaissance des acquis en place dans le réseau de l'éducation, que devraient être examinées les passerelles entre les divers systèmes de reconnaissance. Ce qui oblige le**

²⁷ Commission des États généraux sur l'éducation, *Exposé de la situation*, MEQ, 1996, p. 92.

Ministère à revoir le référentiel unique des cours et programmes officiels conduisant à la sanction.

Dans cet esprit, selon le Conseil, la ministre de l'Éducation doit intégrer dans le mandat du Ministère et des établissements des trois ordres d'enseignement celui de la reconnaissance des compétences susceptibles de développer l'employabilité, de se maintenir en emploi ou de favoriser la progression professionnelle. Le Conseil ne souscrit donc pas à l'idée de confier pareil mandat au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, comme il est proposé dans le document de consultation (p. 37).

Le Conseil recommande à la ministre de l'Éducation de préciser et faire connaître les orientations en matière de reconnaissance des acquis qui permettent d'intégrer dans le système de sanction de l'éducation, des compétences qui ne font pas nécessairement partie d'un programme officiel d'études. Le Conseil recommande aussi à la ministre de procéder avec diligence en la matière et de doter le Ministère d'un plan d'action. Le Conseil est par ailleurs favorable, comme s'y engage la ministre, à ce que soient revues les structures actuelles des services de reconnaissance dans les établissements, notamment dans les collèges et les universités.

Quatrième chapitre du document de consultation

- **Une meilleure coordination de l'offre de service (p. 41-43)**

Le Conseil souscrit à l'orientation et partage l'idée que la coordination ne peut être imposée mais plutôt qu'elle peut commencer par une concertation autour des principaux éléments qui structurent l'offre de formation. Le Conseil est également d'accord avec un axe d'intervention qui lui apparaît prioritaire pour favoriser une offre régionale de service harmonisée des établissements des trois ordres d'enseignements. Un élément important doit cependant être pris en considération : une offre régionale de service harmonisée n'est pas un absolu mais un moyen de favoriser une plus grande accessibilité d'un ensemble de services. En d'autres termes, une offre

régionale devrait viser à accroître les services dans les localités et non à les diminuer sous couvert de rationalisation.

Dans son avis sur la formation continue du personnel des entreprises, le Conseil formulait une recommandation en ce sens pour favoriser l'élargissement de l'offre de service et non laisser cours au doublement. **Le Conseil «invitait les établissements du réseau public d'éducation, en concertation avec leurs partenaires locaux et régionaux, à examiner le marché des services de formation offerts sur leur territoire et à définir leurs propres créneaux d'intervention en considérant les domaines dans lesquels ils ont développé une expertise, en formation technique ou professionnelle tout comme en formation générale²⁸». D'où l'importance que soit assurée une participation continue de l'éducation aux instances de développement local et régional déterminées par le gouvernement du Québec.**

Par ailleurs, en page 43 du document ministériel, un des éléments d'une politique gouvernementale vise à «arrimer le mandat d'intégration à la société québécoise du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et le mandat de la francisation du ministère de l'Éducation à l'intention des nouvelles arrivantes et des nouveaux arrivants, en tenant compte de leur scolarisation et de leurs besoins de mise à niveau, dans une optique d'employabilité ou de poursuite des études».

Le Conseil ne peut certes être en désaccord avec un tel objectif mais il y a lieu d'insister sur la nécessité d'assurer aux établissements de formation les moyens d'assumer les mandats qui leur seront confiés.

- **Un financement ajusté aux priorités (p. 44-46)**

Le Conseil souscrit, pour l'immédiat, à l'orientation générale visant un ajustement du financement à l'intérieur du ministère de l'Éducation et le partage de certains coûts sur une base gouvernementale

²⁸ CSE, 1998, p. 71.

(p. 44). **Le Conseil apporte cependant des réserves sur les engagements ministériels cherchant, d'une part, à «maintenir le niveau de financement actuellement affecté à la formation continue» (p.46) et, d'autre part, celui ayant en vue l'ajustement du financement «aux priorités suivantes : alphabétisation; aide financière aux études à temps partiel; formation continue au collégial» (p. 46).** En effet, le Conseil présume qu'il y aura alors transfert de ressources financières d'une enveloppe budgétaire à l'autre, d'un secteur ou service de formation à l'autre, voire d'un ordre d'enseignement à l'autre. Or, en raison des compressions budgétaires dans le réseau public d'éducation, les services ont été forcément réduits. Par ailleurs, en éducation populaire autonome, les subventions moyennes par groupe sont déjà limitées : quelque 4 000 \$ pour les groupes d'éducation populaire et environ 40 000 \$ pour les groupes populaires d'alphabétisation.

Dans le présent mémoire, le Conseil a signalé l'importance du développement de certains services qui n'apparaissent pas dans la liste des priorités retenues dans le document de consultation : reconnaissance des acquis, services d'accueil et de référence dans les établissements des trois ordres d'enseignement, accès gratuit à un premier diplôme et à une première qualification professionnelle, pour ne donner que ces trois exemples.

Devant cet état de fait, le Conseil demande à la ministre d'envisager avec ses collègues du gouvernement, et ceci dans les meilleurs délais, une réouverture progressive des enveloppes budgétaires consacrées à la formation continue.

Dans le temps dont il disposait pour la préparation du présent mémoire, le Conseil n'a pu approfondir sa réflexion sur des formules de financement de la formation, complémentaires au budget qu'y consacrent l'État, d'une part, et les entreprises ou les personnes, d'autre part. **Le Conseil invite néanmoins la ministre de l'Éducation à examiner avec ses collègues intéressés du gouvernement diverses pistes de financement complémentaire de la formation continue, en raison du besoin accru de formation permanente des adultes, besoin qui ne peut aller qu'en s'amplifiant.**

Une première piste à explorer pourrait résider dans des déductions fiscales accordées aux personnes qui assument des frais de formation continue, déduction qui serait modulée selon le revenu individuel. Il s'agirait en somme d'une bonification du Crédit d'impôt relatif à la formation (CIRF).

Une deuxième piste consiste dans un régime d'épargne auxquels choisiraient d'adhérer les travailleuses et les travailleurs au fil de leur carrière, pour être en mesure d'assumer une partie des coûts de leur formation continue. Là encore, comme pour le régime d'épargne enregistré de retraite (REER), une déduction fiscale serait un incitatif important d'adhésion à un tel régime.

Par ailleurs, le Conseil est en accord avec les éléments d'une politique gouvernementale tels que présentés en page 46 du document de consultation, notamment ceux visant à «rendre disponible aux établissements d'enseignement une enveloppe budgétaire permettant d'offrir une formation qualifiante aux adultes qui ont un emploi précaire dans les petites et moyennes entreprises.» Le Conseil avait attiré l'attention sur le sujet dans son avis sur la formation continue du personnel des entreprises²⁹.

- **Des indicateurs de progrès (p. 47-48)**

L'orientation retenue dans le document ministériel est de première importance et le Conseil y souscrit : «il y a lieu de se doter d'indicateurs ministériels et gouvernementaux pour mesurer les progrès accomplis» (p. 47). Si le Conseil est d'accord avec les engagements ministériels en cette matière, il souligne cependant un point majeur : si le ministère de l'Éducation se donne des mandats pour y arriver, il importe que tous les ministères et organismes visés s'en donnent également. Le Conseil recommande donc que des engagements soient pris à cette fin et que les indicateurs retenus permettent de mesurer l'atteinte d'objectifs établis sur la base des principes directeurs d'une politique de formation continue que le Conseil recommande, dans la première partie du présent mémoire, de rendre explicites.

²⁹ CSE, 1998, *op.cit.*

Par ailleurs, le Conseil signale, au sujet du dernier engagement ministériel, apparaissant en page 48 du document de consultation, que s'il est du plus grand intérêt d'obtenir «des indications sur la satisfaction des populations étudiantes adultes au regard des formations suivies», c'est là une indication insuffisante pour juger de la pertinence des services reçus.

- **Des programmes de formation révisés (p. 49-51)**

Le Conseil ne s'est pas penché jusqu'à présent sur la question de la révision des programmes de formation initiale aux trois ordres d'enseignement, dans une perspective de formation continue. Il croit cependant nécessaire que cette réflexion soit faite et qu'elle couvre plus que la formation générale au secondaire et la formation professionnelle et technique des adultes, ce à quoi on se limite dans le document de consultation. Ceci étant précisé, le Conseil n'est pas en désaccord avec les engagements ministériels qui apparaissent dans le premier axe d'intervention relative à la révision des programmes d'études actuels et à la conception, le cas échéant, de nouveaux programmes.

En ce qui a trait aux engagements ministériels visant à «garantir la polyvalence du personnel enseignant et la mise à jour des connaissances» (second axe d'intervention, p. 51), le Conseil insiste, dans cette perspective, sur la nécessité que la formation initiale des maîtres développe les compétences nécessaires pour intervenir autant auprès des jeunes que des adultes. Le personnel enseignant intervenant auprès des adultes devrait aussi développer des compétences en formation sur mesure, en classe ou dans d'autres milieux, par exemple en milieu de travail.

- **Le soutien à la recherche (p. 52-53)**

Pour les raisons exposées dans le document de consultation (p. 52), le Conseil accueille très favorablement les interventions visant à soutenir la recherche sur la formation continue à tous les ordres d'enseignement. Les sujets de recherche sont nombreux, comme en témoignent les exemples

signalés dans le document ministériel : style et transfert d'apprentissage, reconnaissance des acquis, évaluation des pratiques andragogiques, etc.

Le Conseil soumet trois commentaires :

- les orientations pour l'utilisation du fonds pour la recherche et le développement pédagogique devraient être déterminées au sein de la structure interministérielle de la formation continue, dont le Conseil recommande la mise en place (première partie, point 5);
- le fonds constitué étant forcément restreint et les champs de recherche à couvrir étant vastes, le Conseil demande à la ministre que les sommes affectées à la recherche en alphabétisation soient plutôt puisées à même les sommes annuelles consenties dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale en matière d'alphabétisation;
- le fonds de recherche constitué devrait être accessible certes aux chercheurs mais aussi aux praticiens de l'éducation.

CONCLUSION

La politique gouvernementale de la formation continue devra résolument être orientée vers les exigences du XXI^e siècle. Dans cette perspective, le Conseil juge nécessaire que le projet soumis en consultation par la ministre de l'Éducation soit enrichi. C'est dans le but d'alimenter la réflexion que le Conseil a fait des propositions pour améliorer ce projet de politique.

Dans la conclusion de son document, la ministre convie les milieux intéressés à un chantier collectif, à la mesure des défis de formation permanente qui se posent aux personnes et à la collectivité québécoise. Le Conseil réitère l'importance du leadership que la ministre de l'Éducation doit exercer pour assurer que les actions réalisées par l'ensemble des acteurs visés convergent vers des visées communes d'une formation continue de qualité répondant à des besoins variés.

Bibliographie

COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'ÉDUCATION, *Exposé de la situation*, Québec, Ministère de l'éducation, 1996, 132 p.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Le Développement socioéconomique régional : un choix à raffermir en éducation*, Sainte-Foy, CSE, 1989, 58 p.

ID., *L'Alphabétisation et l'éducation de base du Québec : une mission à assumer solidairement*, Sainte-Foy, CSE, 1990.

ID., *Pour un accès réel des adultes à la formation continue*, Sainte-Foy, CSE, 1996.

ID., *La Formation continue du personnel des entreprises. Un défi pour le réseau public d'éducation*, Sainte-Foy, CSE, 1998.

FÉDÉRATION DES CÉGEPS, *Miser sur la formation technique. État de la situation et plan stratégique de développement*, Montréal, 1998.

INSTITUT CANADIEN D'ÉDUCATION DES ADULTES, *Miser sur les personnes. Outil de travail sur le document de consultation du MEQ « Vers une politique de la formation continue »*, 1998.

INSTITUT DE L'UNESCO POUR L'ÉDUCATION, *La Déclaration de Hambourg. L'Agenda pour l'avenir*, 5^e Conférence internationale sur l'éducation des adultes, 14-18 juillet 1997.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Prendre le virage du succès. Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*, Québec, MEQ, 1997, 55 p.

ID., *L'Université devant l'avenir. Perspectives pour une politique gouvernementale à l'égard des universités*, Québec, MEQ, 1998.

ID., *Projet de politique de formation continue : Propositions du Comité ministériel et Comité – conseil sur la politique de formation continue*, Québec, MEQ, 1997.

STATISTIQUE CANADA, *Revue trimestrielle de l'éducation*, vol. 4, n^o1, 1997.