

Révision linguistique :
M^{me} Lise Ross
M^{me} Marie-Hélène Tremblay

Secrétariat :
M^{me} Christiane Dionne
M^{me} Josée Séguin

Graphisme et infographie :
Deschamps Design

© Gouvernement du Québec
Ministère de l'Éducation, 2004–04-0025
ISBN 2-550-42476-X
Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 2004

Québec, le 27 février 2004

Monsieur Pierre Reid
Ministre de l'Éducation

Monsieur Claude Béchar
Ministre de l'Emploi,
de la Solidarité sociale et de la Famille

Messieurs les ministres,

Les membres du comité d'experts sur le financement de la formation continue ont le plaisir de vous soumettre leur rapport, conformément au mandat que lui a confié le gouvernement du Québec en janvier 2003.

Nos travaux couvrent les deux volets principaux identifiés dans le mandat, soit l'examen des différentes dimensions du financement de la formation continue et la formulation des actions à entreprendre pour accroître de manière substantielle le nombre d'adultes qui s'investissent dans le développement de leurs compétences.

Plusieurs constats ressortent de notre analyse. Ils montrent, en particulier, que les sommes consacrées à la formation continue sont importantes et que l'effort du gouvernement du Québec se compare à ceux des autres provinces canadiennes. Cependant, l'ampleur des besoins, qui résulte d'un environnement plus exigeant et de la situation du Québec en ce qui a trait à la participation des adultes aux activités de formation continue ainsi qu'en ce qui concerne la formation de base de sa population, exigera des efforts additionnels. Il apparaît que l'État ne pourra en assumer seul le fardeau et que tous les acteurs politiques, économiques et sociaux, de même que les divers milieux de l'éducation, devront y contribuer.

Par ailleurs, le comité d'experts s'est fondé sur la rentabilité de la formation continue pour l'État, les employeurs et les individus afin d'établir des principes de partage de financement entre ces acteurs. Après avoir pris connaissance des pratiques des différents pays de l'OCDE et des provinces canadiennes et dressé le portrait le plus complet possible de la situation au Québec, nous avons formulé 18 recommandations¹. Ces dernières ont été regroupées autour des principaux acteurs du financement de la formation continue et selon celui le plus directement concerné par leur financement ou leur mise en œuvre.

¹ Ce rapport a été adopté par tous les membres du comité d'experts sur le financement de la formation continue. Toutefois, un membre ne partageant pas entièrement l'opinion de la majorité, madame Colette Bérubé, signifie sa dissidence sur les sixième, douzième et treizième recommandations.

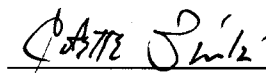
Enfin, compte tenu de l'absence, au Québec, d'un véritable système intégré de données sur l'éducation des adultes et la formation continue, nous avons rencontré plusieurs difficultés pour établir l'état des lieux et évaluer la situation actuelle. Cependant, tout en étant conscients des limites du travail accompli, nous espérons avoir apporté une contribution substantielle et pertinente afin d'éclairer les décisions gouvernementales pour que s'implante, au Québec, une véritable culture de la formation continue.

Veillez agréer, Messieurs les ministres, l'expression de nos sentiments distingués.



Claude Pagé

Président



Colette Bérubé

Membre



Clément Lemelin

Membre



Céline Saint-Pierre

Membre

REMERCIEMENTS

Nous désirons remercier tous ceux et toutes celles qui ont contribué à la réalisation du mandat du comité et à la publication du présent rapport.

Nous tenons à souligner particulièrement la contribution de madame Marielle Anne Martinet du ministère de l'Éducation et de monsieur Carl Sauvageau du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille qui nous ont accompagnés pendant toute la durée des travaux et qui ont largement contribué à la cueillette des données et à leur analyse, à la préparation de différents documents d'information ou de recherche et finalement à l'élaboration du rapport et de ses recommandations.

Nous remercions également madame Lorraine Comtois du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et monsieur Daniel Florea du ministère des Finances pour leur participation aux travaux du comité.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| CHAPITRE 1 | |
| L'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE : | |
| UNE NÉCESSITÉ INCONTOURNABLE | 5 |
| 1.1 Une perspective nouvelle | 5 |
| 1.2 Une vision partagée | 5 |
| 1.3 Un objectif ambitieux | 6 |
| 1.4 Une réponse adaptée | 7 |
| 1.5 Des leçons à retenir | 7 |
| CHAPITRE 2 | |
| QU'EN EST-IL AU QUÉBEC? | 9 |
| 2.1 Un bref tour d'horizon | 9 |
| 2.2 Une situation comparative à risque | 10 |
| 2.3 Des priorités déjà établies | 13 |
| CHAPITRE 3 | |
| UN ENVIRONNEMENT EN TRANSFORMATION: DE NOUVEAUX BESOINS | 15 |
| 3.1 La mondialisation des marchés et la compétition internationale | 15 |
| 3.2 La complexification des sociétés | 16 |
| 3.3 L'économie et la société du savoir | 17 |
| 3.4 Les changements démographiques | 18 |
| 3.5 La croissance des inégalités | 21 |
| 3.6 La restructuration du marché du travail | 21 |
| 3.7 Un réaménagement du rôle de l'État et des dépenses publiques | 23 |
| CHAPITRE 4 | |
| L'OFFRE DE FORMATION AUX ADULTES | 25 |
| 4.1 Une offre de plus en plus diversifiée | 25 |
| 4.2 Une offre de formation avec des forces | 32 |
| 4.3 Une offre de formation avec des faiblesses | 33 |
| CHAPITRE 5 | |
| LA PARTICIPATION ET LA DEMANDE DES ADULTES | 37 |
| 5.1 Des taux de participation inquiétants | 38 |
| 5.2 Des caractéristiques déterminantes sur la participation | 41 |
| 5.3 Des facteurs qui influencent la demande | 45 |
| CHAPITRE 6 | |
| QUI PROFITE DE LA FORMATION? | 49 |
| 6.1 Un investissement comportant des avantages | 49 |
| 6.2 Un investissement comportant des coûts | 51 |
| 6.3 Un investissement rentable | 52 |
| 6.4 Un partage des responsabilités entre les différents agents économiques | 56 |

| | |
|---|-----|
| CHAPITRE 7 | |
| QUI FINANCE LA FORMATION CONTINUE? | 61 |
| 7.1 Des dépenses élevées | 61 |
| 7.2 Une estimation incomplète | 65 |
| 7.3 Des comparaisons de l'effort dans le temps ou l'espace | 68 |
| 7.4 L'analyse des sources de financement | 69 |
| 7.5 Des caractéristiques paradoxales | 78 |
| 7.6 Des mesures privilégiées par l'OCDE | 78 |
| CHAPITRE 8 | |
| UN COÛT À LA NON-RECONNAISSANCE DES ACQUIS ET DES COMPÉTENCES | 85 |
| 8.1 De la conscientisation à la mise en œuvre | 85 |
| 8.2 Un surplace qui coûte cher | 89 |
| 8.3 Des barrières à lever | 92 |
| CHAPITRE 9 | |
| ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS | 95 |
| 9.1 La recommandation concernant l'État, les employeurs et les individus | 98 |
| 9.2 Les recommandations concernant l'État | 99 |
| 9.3 Les recommandations concernant les employeurs | 107 |
| 9.4 La recommandation concernant les individus | 110 |
| 9.5 Les recommandations concernant l'État, les employeurs, les syndicats, les milieux communautaires, les commissions scolaires, les municipalités et les individus | 111 |
| LISTE DES ANNEXES (les annexes renvoient aux différents chapitres) | |
| Annexe 1.1: Notes biographiques des experts | 121 |
| Annexe 1.2: Les partenaires rencontrés et consultés | 122 |
| Annexe 1.3: Des définitions contextualisées | 123 |
| Annexe 2.1: Proportion de la population âgée de 25 à 64 ans sans diplôme du secondaire ou avec diplôme universitaire dans les pays de l'OCDE | 126 |
| Annexe 2.2: La durée des études secondaires dans les pays européens | 127 |
| Annexe 2.3: Proportion de la population ayant de 0 à 8 années de scolarité ou des études secondaires partielles selon les groupes d'âge | 127 |
| Annexe 4.1: Les effectifs adultes en formation générale de 1989 à 2001 | 128 |
| Annexe 4.2: Les effectifs adultes en formation professionnelle de 1987 à 2001 | 128 |
| Annexe 4.3: Les effectifs adultes au collégial de 1989 à 2000 | 129 |
| Annexe 4.4: Les effectifs à l'université de 1990 à 2000 | 129 |
| Annexe 5.1: Nombre de participations à la mesure de formation d'Emploi-Québec | 130 |
| Annexe 7.1: Estimations des sources de financement consacrées à l'éducation et à la formation des adultes au Québec, 2001, en millions de dollars | 131 |

| | |
|---|-----|
| Annexe 7.2: Le profil comparatif des programmes d'aide financière aux études au Québec et dans les autres provinces et territoires canadiens | 139 |
| Annexe 7.3: Les mesures fiscales du gouvernement québécois | 142 |
| Annexe 7.4: Les mesures fiscales du gouvernement canadien | 145 |
| Annexe 9.1: La population n'ayant pas complété des études secondaires selon l'âge et le niveau de scolarité au Québec (moyennes annuelles, 2001) | 147 |
| Annexe 9.2: Le projet-pilote Tévec | 148 |
| Annexe 10: Personnes-ressources du gouvernement du Québec | 151 |
| LISTE DES TABLEAUX (les tableaux renvoient aux différents chapitres) | |
| Tableau 2.1: Niveau de scolarité de la population de 25-64 ans (Canada, Québec, Ontario, 2002) | 12 |
| Tableau 2.2: Niveau de scolarité de la population active de 25-64 ans (Canada, Québec, Ontario, 2002, moyennes annuelles) | 12 |
| Tableau 7.1: Répartition des activités de formation continue selon les lieux | 66 |
| Tableau 7.2: Répartition de l'aide fiscale selon les bénéficiaires (en millions) | 75 |
| Tableau 7.3: Proportion des employés ayant suivi une formation (Selon les déclarations des employés, en %) | 78 |
| Tableau 8.1: Diplôme d'études professionnelles (Coûts de formation/Coûts de la RAC) | 92 |
| Tableau 9.1: Synthèse des orientations et des recommandations | 114 |
| LISTE DES FIGURES (les figures renvoient aux différents chapitres) | |
| Figure 5.1: Les stimuli de la demande de formation continue | 38 |
| Figure 7.1: Les sources de financement de la formation continue | 62 |
| Figure 7.2: L'organisation du financement de la formation continue au Québec | 81 |
| LISTE DES DIAGRAMMES (les diagrammes renvoient aux différents chapitres) | |
| Diagramme 4.1: Effectifs adultes en formation générale | 26 |
| Diagramme 4.2: Effectifs adultes en formation professionnelle | 27 |
| Diagramme 4.3: Effectifs adultes au collégial | 28 |
| Diagramme 4.4: Effectifs à l'université | 29 |
| Diagramme 5.1: Taux de participation à la formation continue | 40 |
| Diagramme 5.2: Évolution historique de la participation (en %) | 41 |
| Diagramme 5.3: Taux de participation des personnes en emploi | 41 |
| Diagramme 5.4: Participation selon le niveau de scolarité | 42 |
| Diagramme 5.5: Participation selon la catégorie professionnelle | 42 |
| Diagramme 5.6: Le taux de participation selon la taille de l'entreprise | 43 |
| Diagramme 5.7: Participation à la mesure de formation de la main-d'œuvre | 45 |
| Diagramme 5.8: Participation des travailleurs à temps partiel | 46 |
| BIBLIOGRAPHIE | 152 |
| Dissidence relative à trois recommandations du Rapport du comité d'experts sur le financement de la formation continue par Colette Bérubé, <i>Ph. D.</i> , membre du Comité d'experts | 157 |

« Dans la perspective de l'apprentissage tout au long de la vie, la formation des adultes a commencé à se situer au premier plan des politiques d'éducation et de ressources humaines. Elle est maintenant clairement reconnue comme un élément important de la cohésion sociale et de l'équité, du développement économique et social dans les sociétés du savoir, de la réduction du chômage et des déficits de qualification, du développement personnel, d'une meilleure participation à la vie sociale et de la promotion des valeurs démocratiques. »

Organisation de coopération et de développement économiques (2003a : 75)

INTRODUCTION

En janvier 2003, le gouvernement du Québec approuve par décret la constitution d'un comité d'experts², externes à l'administration publique, sur le financement de la formation continue. Le mandat qu'on lui confie alors est :

« d'examiner les **différentes dimensions du financement** de la formation continue et de formuler des recommandations relatives aux actions à entreprendre pour **accroître de manière substantielle le nombre d'adultes** qui s'investissent dans le développement de leurs compétences ».

Dans la réalisation de son mandat, le comité d'experts doit analyser les pratiques actuelles des divers pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que les différentes formes d'aide financière offertes aux adultes du Québec et circonscrire les dispositifs favorables à la formation continue dans les régimes fiscaux canadien et québécois.

De plus, il doit prendre en considération la notion d'équité envers les personnes qui s'engagent dans une démarche de formation dans le secteur postsecondaire, la volonté du gouvernement à jouer un rôle actif dans ce secteur de formation et l'opportunité d'introduire des éléments d'incitation à la réussite des adultes en formation.

Enfin, il est fait mention dans le mémoire annexé au décret que le comité d'experts peut mener les consultations qu'il juge nécessaires, mais que certains groupes nommément désignés doivent être rencontrés. D'ailleurs, plusieurs rencontres de travail ont eu lieu avec différents acteurs. De plus, un processus de consultation a été entrepris avec des organismes nationaux concernés par l'éducation des adultes et par la formation continue³.

Mais d'abord, il importe de souligner que dans la poursuite de son mandat, le comité d'experts s'est inscrit en continuité avec la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*. Il a donc fait siennes les orientations de cette dernière :

- Assurer une formation de base aux adultes.
- Maintenir et rehausser sans cesse le niveau de compétence des adultes.
- Valoriser les acquis et les compétences par une reconnaissance officielle.
- Lever les obstacles à l'accessibilité et à la persévérance.

Qui plus est, dans la réalisation du mandat, il a orienté sa réflexion vers plusieurs éléments compris dans cette politique et son plan d'action, dont notamment :

- L'apprentissage tout au long de la vie doit-il être considéré comme une réalité nouvelle demandant des ressources supplémentaires ou si l'on doit plutôt soutenir son développement par une redistribution des ressources actuellement affectées à l'enseignement et à la formation ?

² L'annexe 1.1 présente les notes biographiques des membres du comité d'experts.

³ L'annexe 1.2 fait état des organismes rencontrés et de ceux consultés.

- L'État ne peut à lui seul créer un système d'apprentissage tout au long de la vie et les fonds publics ne peuvent suffire à financer un tel projet.
- La participation des employeurs et des syndicats aux stratégies visant l'apprentissage tout au long de la vie apparaît nécessaire dans la mesure où il faut trouver d'importants moyens de financement privés.
- L'équilibre entre la contribution de l'État, celle des employeurs et celle des individus doit être assuré.
- Le rendement de l'apprentissage tant pour l'individu que pour l'entreprise ou la société doit être amélioré.
- Une véritable culture de formation continue doit se développer au Québec.

En ce qui concerne la méthodologie, la démarche adoptée est celle suivie par plusieurs groupes de l'OCDE lors de travaux similaires :

- Examen des taux de participation aux activités de formation continue.
- Identification des déficits et, s'il y a lieu, de leur ampleur.
- Analyse des pratiques en vue d'en améliorer le niveau d'efficacité et d'équité.
- Examen des sources de financement.
- Évaluation de l'effort des gouvernements.
- Élaboration d'un nouveau partage de responsabilités entre les divers acteurs.
- Définition de mesures incitatives en vue d'accroître la participation.

Pour ce faire, il importait d'abord de définir ce qu'est un adulte engagé dans un processus de formation continue. En effet, au Québec comme ailleurs, il n'existe pas de consensus à ce chapitre, ce qui gêne passablement la compréhension ainsi que la comparabilité des données⁴.

Aussi, pour les fins de ses travaux, le comité d'experts retient que l'adulte en formation continue est celui qui est âgé de dix-huit ans ou plus et qui s'engage, après un temps d'arrêt dans ses études, dans des activités de formation formelles, non formelles ou informelles. La formation continue est donc associée à l'idée de rupture et de discontinuité de parcours. Elle suit la formation initiale, celle acquise en continuité de parcours.

Il faut en outre signaler l'absence d'un état des lieux en éducation des adultes et en formation continue au Québec lors du démarrage des travaux. Un tel exercice remontait à 1980-1982, au moment de la Commission d'étude sur la formation des adultes (Commission Jean). Le Conseil supérieur de l'éducation a aussi mené un exercice semblable en 1994, mais sa recherche d'information s'est butée comme auparavant à de multiples difficultés pour cerner ce secteur complexe. L'absence encore réelle d'un système intégré de cueillette et de traitement des données en éducation des adultes et en formation continue au Québec a donc conduit le comité d'experts à refaire d'abord cet état des lieux, avant d'examiner les différentes dimensions du financement de ce secteur.

⁴ L'annexe 1.3 présente les définitions adoptées par le comité d'experts pour la réalisation de ses travaux.

L'examen de la situation et le choix des actions proposées s'appuient aussi sur les développements théoriques ou conceptuels recensés dans la littérature. De même, sur plusieurs aspects, des comparaisons entre le Québec et les autres juridictions de l'OCDE ainsi que d'autres provinces canadiennes ont été établies.

Le présent rapport fait état des travaux réalisés au cours de la dernière année. De façon à tenir compte simultanément du nombre et de la variété des objets d'étude soulevés par le mandat, les travaux ont été regroupés selon un certain nombre de thèmes intégrateurs. Ces derniers peuvent être formulés sous la forme de questions :

- Quelles sont les finalités poursuivies par l'apprentissage tout au long de la vie ?

Le premier chapitre cerne l'idée de l'apprentissage tout au long de la vie, ses tenants et aboutissants.

- Quelle est la situation au Québec en ce qui concerne la formation continue ?

Le second chapitre circonscrit le champ de la formation continue et situe la société québécoise par rapport à d'autres juridictions en ce qui a trait au niveau de la formation initiale et au taux de participation aux activités de formation continue.

- Quels sont les éléments de l'environnement externe faisant pression sur les besoins de formation continue ?

Le troisième chapitre examine les tendances lourdes de l'évolution des sociétés actuelles et de la société québécoise. Il fait ressortir les enjeux qui font pression sur la formation continue.

- Quelle est la nature de l'offre de formation faite aux adultes au Québec ?

Le quatrième chapitre décrit l'offre de formation faite aux adultes par les différents acteurs, tant publics que privés, et en présente les forces et les faiblesses.

- Quelles sont les caractéristiques qui influent sur la participation au Québec ?

Le cinquième chapitre fait état des stimuli de la demande : les caractéristiques des adultes qui sont déterminantes sur la participation ainsi que les facteurs qui influencent cette dernière.

- Comment les divers agents économiques devraient-ils contribuer au financement de la formation continue dans l'optique de la prise en compte de la rentabilité de la formation pour les différents intervenants ?

Le sixième chapitre traite de la formation continue sous l'angle de l'investissement, ce qui amène ainsi des avantages et des coûts pour la société, pour les individus et pour les employeurs. Des principes de partage des responsabilités en matière de financement y sont énoncés.

- Quelles sont les principales sources de financement de la formation continue au Québec ? Peut-on en répartir le fardeau entre les acteurs ? Faut-il faire varier l'effort ou modifier la forme de l'intervention publique ?

Le septième chapitre présente les principales sources de financement de la formation continue tant publiques que privées, ainsi que des comparaisons de l'effort global dans l'espace et dans le temps. Une analyse de ces sources de financement est faite, et ce, en fonction des critères d'efficacité et d'équité.

- La non-reconnaissance des acquis et des compétences représente-t-elle un coût pour le Québec ?

Le huitième chapitre fait état de l'évolution des pratiques de reconnaissance des acquis et des compétences au cours des dernières décennies et des avantages qui y sont associés tant pour les individus que pour les employeurs et la société. Des coûts inhérents à la restriction de ces pratiques y sont présentés.

- Quelles sont les orientations et les pistes d'actions à poursuivre ?

Le neuvième chapitre conclut les travaux. Il présente les recommandations faites au gouvernement.

Les membres du comité d'experts désirent souligner d'entrée de jeu que, depuis quelques décennies, la problématique de la formation continue a fait l'objet d'autres évaluations qui ont donné lieu à des recommandations qui sont trop souvent demeurées sans suite dans plusieurs de leurs dimensions essentielles. C'est ce qui pourrait expliquer en partie la faiblesse de la culture de formation continue et les faibles taux de participation à ce type d'activités au Québec par rapport à d'autres juridictions en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde. Il est donc plus qu'urgent d'aller au-delà du discours; il faut espérer que les décisions gouvernementales qui seront prises fassent place à l'action afin qu'il y ait un véritable ancrage d'une culture de formation continue au sein de la société québécoise.

CHAPITRE 1

L'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE : UNE NÉCESSITÉ INCONTOURNABLE

Le concept d'apprentissage tout au long de la vie a beaucoup évolué depuis son apparition au début des années 1970. De la confirmation du droit et du besoin de chaque individu d'apprendre tout au long de la vie (UNESCO 1972), à l'idée de l'éducation tout au long de la vie comme clé d'entrée dans le XXI^e siècle (UNESCO 1996) ou à la notion de la poursuite d'un apprentissage délibéré tout au long de l'existence (OCDE 1996), le Traité d'Amsterdam définit ce concept « comme recouvrant toute activité d'apprentissage délibérée, formelle ou informelle, entreprise sur une base continue dans l'objectif d'améliorer les connaissances, les compétences et les qualifications » (Union européenne 1999).

La déclaration de la 5^e Conférence internationale sur l'éducation des adultes de l'UNESCO, dite Déclaration de Hambourg (1997), et les travaux récents de l'OCDE et de l'Union européenne permettent de mieux cerner ce concept. Il renvoie à l'ensemble des processus d'apprentissage, formels ou autres, grâce auxquels les individus développent leurs aptitudes depuis leur enfance, enrichissent graduellement leurs connaissances, améliorent leurs qualifications techniques ou professionnelles ou les réorientent en fonction de leurs propres besoins et de ceux de la société.

L'apprentissage tout au long de la vie s'appuie sur une solide formation de base et une mise à jour continue des connaissances et des qualifications. Ce sont aujourd'hui des nécessités incontournables. Il s'agit, de fait, de deux principaux facteurs contemporains de croissance économique et sociale.

1.1 UNE PERSPECTIVE NOUVELLE

L'environnement mondial et local change de plus en plus rapidement. La société fait aujourd'hui continuellement face à des réalités nouvelles qui nécessitent des changements tout aussi continus dans l'organisation du travail et dans celle de la vie quotidienne. Les connaissances et les qualifications demandées aux individus voulant s'impliquer socialement, s'intégrer dans la vie active ou conserver un emploi se transforment constamment et rapidement.

L'apprentissage tout au long de la vie prend, dans ce contexte, une importance grandissante dans l'élaboration des politiques publiques. Aujourd'hui, tous les organismes multilatéraux et les pays membres de l'OCDE inscrivent leurs interventions en matière d'éducation et de formation des adultes dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie.

1.2 UNE VISION PARTAGÉE

Près de 160 pays ont convenu au moment de la Conférence de Hambourg que l'apprentissage tout au long de la vie est une des solutions requises pour faire face aux modifications rapides et continues qui affectent de plus en plus les sociétés.

Il concerne tant l'éducation et la formation des jeunes que celles des adultes. Il a pour objectifs de :

- Développer l'autonomie et le sens des responsabilités des individus et des communautés.
- Rendre les individus et les communautés mieux outillés pour faire face aux transformations qui affectent l'économie, la culture et la société dans son ensemble.
- Promouvoir la coexistence, la tolérance ainsi qu'une participation éclairée et créative des citoyens à la vie de la collectivité.
- 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.

1.3 UN OBJECTIF AMBITIEUX

La portée de l'apprentissage tout au long de la vie va au-delà de celle de l'éducation des adultes et de la formation continue. Cette approche est considérée comme un nouveau paradigme en éducation. La littérature consultée souligne que, pour favoriser l'apprentissage tout au long de la vie, il faudrait notamment et à la fois :

- Faciliter l'accès des enfants à une éducation de qualité.
- Renforcer la formation initiale et les apprentissages fondamentaux.
- Créer des passerelles et favoriser la mobilité entre les formations et entre l'école et le travail.
- Reconnaître les acquis et les compétences.
- Innover au niveau des pratiques didactiques et les centrer sur l'apprentissage autonome.
- Augmenter l'attrait et le prestige de la formation professionnelle et technique, qui dépendent fortement de sa reconnaissance sociale et des possibilités qu'elle ouvre sur le marché du travail.
- Encourager les adultes à apprendre et les inciter à obtenir un premier diplôme ou à recycler continuellement leurs compétences, en emploi ou de façon autonome.

L'apprentissage tout au long de la vie représente ainsi un objectif ambitieux, à l'échelle même des changements auxquels le Québec doit faire face pour maintenir et améliorer son niveau et sa qualité de vie. Il s'agit d'une réponse adaptée d'intégration efficace et harmonieuse des nouveaux impératifs politiques, économiques et sociaux qui influent sur les modes de vie et la compétitivité.

Il s'agit aussi de faire participer l'ensemble des citoyens au processus de formation. La tâche est complexe; cette approche marque une rupture par rapport aux réformes antérieures de l'éducation en redéfinissant le contenu, le site, le calendrier et la durée de l'apprentissage (OCDE 2002). Elle couvre tous les volets du développement des individus et prend place dans tous les contextes de formation, aussi bien formels que non formels ou informels.

L'apprentissage tout au long de la vie implique donc une augmentation du volume global de l'offre de formation pour faire face aux nouvelles réalités. Cette offre de formation doit aussi répondre aux besoins socioéconomiques et culturels des milieux et contribuer à leur développement. Pour les adultes, en emploi ou non, l'apprentissage tout au long de la vie doit permettre le maintien ou le rehaussement des compétences professionnelles et du bagage culturel ainsi que l'atteinte de leurs objectifs de scolarisation et de qualification professionnelle.

1.4 UNE RÉPONSE ADAPTÉE

Dans les pays membres de l'OCDE, on considère que la croissance économique et le développement social reposent de plus en plus sur la capacité des individus et des organisations d'accéder aux nouveaux savoirs et de les intégrer dans leurs activités. Au Canada, il est maintenant difficile de trouver une politique publique sur l'éducation et la formation ne faisant pas référence à la notion d'apprentissage tout au long de la vie (Rubenson et Schuetze 2000).

Cependant, la conception de l'apprentissage tout au long de la vie varie selon les contextes et les priorités nationales. Des fonctions diverses y sont attribuées. Selon l'OCDE (2000 : 17), les pays mettent l'accent sur des objectifs variés :

- Accéder à une société plus juste et plus démocratique pour la Suède.
- Aborder les problèmes sociaux et économiques pour le Danemark.
- Remédier aux lacunes du système éducatif pour la Norvège et la Hongrie.
- Accorder une priorité à l'éducation et à la formation axée sur l'emploi pour l'Autriche et la Norvège.

Au Canada, selon Industrie Canada et DRHC (2002), l'innovation et le perfectionnement des compétences sont au cœur des préoccupations.

1.5 DES LEÇONS À RETENIR

Au plan international, on convient également que :

- Les États ne peuvent pas à eux seuls créer un système d'apprentissage tout au long de la vie ni financer ce système uniquement par les fonds publics ; une responsabilité accrue doit être assumée par les employeurs et les individus.
- L'éducation des adultes et la formation continue requièrent la mobilisation de nouvelles ressources et la réorganisation des ressources existantes.
- L'évaluation des modes de financement et celle de la participation des adultes posent des problèmes, compte tenu de la pluralité des cibles, des acteurs, des lieux et des contenus.

RETENIR QUE :

- L'apprentissage tout au long de la vie est une nécessité incontournable et croissante. Dans ce contexte, une solide formation de base est dorénavant le minimum requis pour participer à la société, s'intégrer au marché du travail et s'engager dans un processus de formation continue.
- L'apprentissage tout au long de la vie nécessite la mobilisation de ressources financières additionnelles et la réorganisation des ressources existantes.
- Les États ne peuvent en assumer seuls la responsabilité.
- L'apprentissage tout au long de la vie couvre toute une gamme de conceptions qui varient selon les contextes et les priorités nationales.

CHAPITRE 2

QU'EN EST-IL AU QUÉBEC ?

Au Québec comme ailleurs, l'éducation des adultes et la formation continue prennent plusieurs formes. Afin d'en faire un portrait complet, il faut considérer la diversité des lieux, des acteurs, des activités et des sources de financement.

Les comparaisons avec d'autres juridictions ne sont pas aisées. La notion de l'adulte et les définitions de la formation de base et de la formation continue varient d'un pays à l'autre. Conséquemment, les systèmes de cueillette de données et les variables considérées ne sont pas souvent équivalents.

L'évaluation comparative de la situation et de la performance du Québec en formation continue rencontre donc plusieurs limites. Par contre, au-delà des résultats chiffrés, l'analyse des tendances apparaît tout à fait pertinente pour apprécier la situation au Québec.

Dans la réalisation de son mandat, le comité d'experts a utilisé principalement trois sources de données :

- *L'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes* (EEFA 1997).
- *L'Enquête sur les milieux de travail et les employés* (EMTE 1999).
- *L'Enquête sur la population active* (Statistique Canada 2002).

D'autres indicateurs, particulièrement ceux du MEQ, et d'autres études, notamment celles du MESSF, de Statistique Canada et de DRHC, ont grandement été examinés.

2.1 UN BREF TOUR D'HORIZON

Les adultes apprennent dans de multiples lieux. À l'instar des jeunes, pour qui l'école occupe une place centrale dans la construction de leurs savoirs, les adultes apprennent aussi dans les établissements d'enseignement. Mais l'entreprise, le réseau communautaire, l'organisme municipal, l'organisme ou le formateur privé, la bibliothèque ou tout simplement la maison constituent pour eux, tout autant sinon davantage, des sources d'apprentissage tant à caractère formel, que non formel ou informel.

L'éducation des adultes et la formation continue regroupent ainsi des interventions de multiples acteurs. Les gouvernements du Canada et du Québec, dont le ministère de l'Éducation et celui de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, les établissements d'enseignement, les partenaires du marché du travail, dont les entreprises et les syndicats, les municipalités, les groupes communautaires, les organismes et les formateurs privés et les corporations professionnelles participent tous à l'offre de formation.

Les activités de formation offertes aux adultes sont variées. Elles regroupent des activités de formation générale, de formation professionnelle et technique, d'alphabétisation, d'éducation populaire et d'adaptation ainsi que des activités de rehaussement des compétences de la main-d'œuvre.

L'offre de formation continue est financée par les gouvernements, les entreprises et les individus. C'est ainsi que les gouvernements accordent des subventions aux établissements d'enseignement et à certains organismes, ainsi que de l'aide financière aux individus. De plus, des mesures fiscales appuient les efforts des entreprises et des individus. Au palier local, les commissions scolaires et les municipalités consacrent également des sommes au financement de l'offre de formation.

Quant aux entreprises, celles assujetties à la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* sont tenues d'investir au moins 1 % de leur masse salariale dans la formation de leurs employés et certaines en font davantage. Même si elles ne sont pas assujetties à cette loi, certaines entreprises investissent quand même dans la formation continue. Enfin, plusieurs personnes financent elles-mêmes, en tout ou en partie, leurs projets individuels de formation. En outre, elles y consacrent du temps, ce qui les prive dans certains cas de revenus, ce qui constitue ainsi un manque à gagner.

2.2 UNE SITUATION COMPARATIVE À RISQUE

En 2002, la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* a adopté la perspective de l'apprentissage tout au long de la vie. La formation initiale et la formation continue y sont définies comme deux jalons d'un même processus d'apprentissage qui s'échelonne tout au long de la vie des individus (MEQ 2002a). Ces deux jalons sont interreliés dans la mesure où une meilleure formation de base et, en général, une meilleure formation initiale constituent les assises d'une participation accrue des individus à des activités de formation continue.

La formation de base

L'*Enquête sur la population active* (Statistique Canada 2002a) fournit l'estimation du niveau de scolarité de la population selon le sexe et l'âge. D'après cette enquête, le Québec, comparativement à d'autres juridictions, accuse un retard concernant la formation de base⁵ de la population âgée de 25 à 64 ans. À cet égard, bien qu'il se classe au-dessus de la moyenne des pays membres de l'OCDE, il n'en demeure pas moins que le pourcentage de personnes n'ayant pas complété des études secondaires est plus élevé au Québec qu'au Canada. Cet écart s'accroît quand on compare le Québec avec les juridictions limitrophes et lorsqu'on le situe dans le contexte nord-américain. En effet, en 2002, 23 % de la population québécoise des 25 à 64 ans n'avait pas complété des études secondaires⁶, comparativement à 34 % pour la moyenne des pays de l'OCDE, à 17,4 % pour le Canada, à 14,9 % pour l'Ontario et à 13 % pour les États-Unis⁷. En outre, soulignons qu'ailleurs au Canada, la formation professionnelle se situe au niveau postsecondaire. De même, la durée des études secondaires au Québec est de onze (11) années, comparativement à douze (12) pour les autres provinces canadiennes et la grande majorité des pays membres de l'OCDE⁸.

5 Au Québec, le diplôme d'études secondaires (DES) et le diplôme d'études professionnelles (DEP) constituent la norme sociale de référence en ce qui concerne la formation de base.

6 Correspond aux catégories «0 à 8 années de scolarité» et «études secondaires partielles» de compilations de Statistique Canada.

7 Voir annexe 2.1 : Proportion de la population âgée de 25 à 64 ans sans diplôme du secondaire ou avec diplôme universitaire dans les pays de l'OCDE.

8 Voir annexe 2.2 : La durée des études secondaires dans les pays européens.

Qui plus est, en observant d'un peu plus près la situation, on constate que même si le Québec a fait des progrès importants au cours de la dernière décennie à cet égard, l'écart demeure présent par rapport à l'Ontario et au Canada, et ce, dans toutes les catégories d'âge, exception faite des 15-19 ans⁹. Comment comprendre une telle situation? Peut-on l'expliquer, entre autres, par les différences observées dans les systèmes éducatifs? Le comité d'experts juge qu'il n'est pas dans son mandat de répondre à cette question. Cependant, il importerait de le faire afin de corriger cette situation.

Par ailleurs, la qualité de la formation de base au Québec apparaît largement concurrentielle. En effet, en 2000, à la première enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), les jeunes Québécois se sont classés dans le peloton de tête en sciences, soit au quatrième rang après la Corée, le Japon et l'Alberta, parmi les 32 pays et provinces qui y ont participé. Qui plus est, les résultats obtenus par les élèves des trois juridictions devançant le Québec ne sont pas significativement supérieurs à ceux obtenus par les Québécois. De plus, les élèves du Québec se sont classés au deuxième rang en mathématiques, après le Japon. Là encore, les différences ne sont pas considérées comme significativement supérieures. Enfin, en lecture, les jeunes Québécois se sont classés au quatrième rang après l'Alberta, la Finlande et la Colombie-Britannique. Seuls les élèves de l'Alberta ont obtenu des résultats significativement plus élevés que ceux obtenus par les Québécois.

La formation postsecondaire

En matière de formation universitaire, le Québec se compare plutôt bien à d'autres juridictions. En effet, au cours de la dernière décennie, le Québec a fait un progrès important quant à la proportion de sa population titulaire d'un grade universitaire. En ce qui a trait à la population âgée de 25 à 64 ans, alors que cette proportion était de 13 % en 1992, elle était de 19 % en 2002, ce qui permettait de situer le Québec au 5^e rang par rapport à 23 pays de l'OCDE après les États-Unis (28 %), la Norvège (26 %), les Pays-Bas (21 %) et le Canada (20 %). À la même période, l'Ontario avait un taux de 24 %¹⁰.

En considérant globalement le champ de la formation postsecondaire, soit les diplômes et les certificats d'études postsecondaires ainsi que les grades universitaires, la proportion grimpe à 54,4 % en 2002; elle se situait alors à 54,7 % pour le Canada et à 55,7 % pour l'Ontario. Il importe toutefois de souligner des différences significatives entre le Québec et l'Ontario: le nombre de titulaires d'un certificat au Québec est 13 fois supérieur à celui de l'Ontario, les universités québécoises produisant 77 % des diplômés canadiens de certificat de premier cycle (Statistique Canada 2002a, et Cirano 2000).

9 Voir annexe 2.3: Proportion de la population ayant de 0 à 8 années de scolarité ou des études secondaires partielles selon les groupes d'âge.

10 Voir annexe 2.1: Proportion de la population âgée de 25 à 64 ans sans diplôme du secondaire ou avec diplôme universitaire dans les pays de l'OCDE.

**Tableau 2.1 : Niveau de scolarité de la population de 25-64 ans
(Canada, Québec, Ontario, 2002)**

| Population 25-64 ans | | | |
|--|--|---------|---------|
| | Canada | Québec | Ontario |
| Population totale | Poids de la population par niveau de scolarité (en %) | | |
| Total | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| 0 à 8 années | 5,8 % | 9,7 % | 4,5 % |
| Études secondaires partielles | 11,6 % | 13,3 % | 10,4 % |
| Études secondaires complétées | 20,5 % | 16,9 % | 22,2 % |
| Études postsecondaires partielles | 7,4 % | 5,8 % | 7,2 % |
| Certificat ou diplôme d'études postsecondaires | 33,7 % | 35,1 % | 31,8 % |
| Grades universitaires | 21,0 % | 19,3 % | 23,9 % |
| Baccalauréat | 14,4 % | 13,9 % | 15,9 % |
| Maîtrise ou doctorat | 6,6 % | 5,4 % | 8,0 % |

Source : Statistique Canada, données compilées pour le MEQ.

Par ailleurs, si la population active est considérée au lieu de la population totale en 2002, la proportion qui était titulaire d'au moins un diplôme d'études postsecondaires se situait à 59,4%. Comparativement, la proportion de la population active du Canada et de l'Ontario dans cette situation était respectivement de 58,5% et de 59,3%.

Aujourd'hui, à l'instar de la population canadienne, une majorité de Québécois en âge de travailler ont complété des études postsecondaires, ce qui en fait une population instruite et aux capacités d'adaptation élevées. À cet effet, selon Statistique Canada et le Conseil des ministres de l'éducation, le Canada est un chef de file mondial en éducation se classant «au quatrième rang en ce qui concerne sa population en âge de travailler qui est titulaire d'un grade universitaire» (2003 : 148).

**Tableau 2.2 : Niveau de scolarité de la population active de 25-64 ans
(Canada, Québec, Ontario, 2002, moyennes annuelles)**

| Population active 25-64 ans | | | |
|--|---|---------|---------|
| | Canada | Québec | Ontario |
| Population totale | Poids de la population active par niveau de scolarité (en %) | | |
| Total | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| 0 à 8 années | 3,6 % | 6,1 % | 2,7 % |
| Études secondaires partielles | 10,0 % | 11,5 % | 8,8 % |
| Études secondaires complétées | 20,5 % | 17,2 % | 22,0 % |
| Études postsecondaires partielles | 7,4 % | 5,8 % | 7,2 % |
| Certificat ou diplôme d'études postsecondaires | 35,8 % | 38,0 % | 33,7 % |
| Grades universitaires | 22,7 % | 21,4 % | 25,6 % |
| Baccalauréat | 15,5 % | 15,4 % | 16,9 % |
| Maîtrise ou doctorat | 7,2 % | 6,0 % | 8,7 % |

Source : Statistique Canada, données compilées pour le MEQ.

La formation continue

L'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes est la seule enquête qui permet d'établir des comparaisons à l'échelle internationale et nationale¹¹. Selon cette enquête, le Québec supporte mal les comparaisons avec les autres juridictions en ce qui a trait à la formation continue, que ce soit par rapport aux pays membres de l'OCDE ou aux autres provinces canadiennes. Les Québécois et les Québécoises participent moins aux activités de formation continue, tant celles spécifiquement liées à l'emploi que celles plus générales.

Ainsi, selon les comparaisons faites par l'OCDE (2002) à partir des données d'enquêtes nationales sur l'éducation et la formation des adultes sur les capacités de lecture et d'écriture des adultes et les données de l'enquête canadienne sur l'éducation et la formation des adultes, les constats sont :

- Le Canada se situe au 12^e rang des 18 pays de l'OCDE étudiés pour le taux moyen de participation à une quelconque activité de formation continue, loin derrière les pays scandinaves, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Dans cette liste, le Québec se classerait au 17^e rang.
- Le Canada se situe au 11^e rang des 17 pays de l'OCDE étudiés pour le taux moyen de participation à des activités de formation continue liées à l'emploi, loin derrière les mêmes pays. Dans cette liste, le Québec se classerait au 14^e rang.
- Le Québec se situe à l'avant-dernier rang des provinces canadiennes pour la participation à une quelconque activité de formation continue, précédant Terre-Neuve, mais loin derrière la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario, notamment.
- Le Québec se situe au dernier rang des provinces canadiennes pour le taux moyen de participation à des activités de formation continue liées à l'emploi, loin derrière l'Alberta, l'Ontario, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse.

D'autres enquêtes, telle celle sur les milieux de travail et les employés, indiquent des taux de participation à des activités de formation continue de la part des personnes en emploi supérieurs à ceux de l'EEFA. Toutefois, les données examinées au chapitre 5 illustrent toujours un écart défavorable pour le Québec.

2.3 DES PRIORITÉS DÉJÀ ÉTABLIES

Depuis le début des années 1980, l'éducation des adultes et la formation continue ont fait l'objet de plusieurs débats publics et de plusieurs avis au Québec. Commencés avec les travaux de la Commission d'étude sur la formation des adultes, également connue sous le nom de Commission Jean, qui se conclurent par la publication en 1982 du rapport intitulé *Apprendre : une action volontaire et responsable*, les débats se sont notamment poursuivis en 1984 avec *l'Énoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes*, et en 1991 avec l'énoncé de politique sur le développement de la main-d'œuvre intitulé *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif*. Depuis 1993, le Conseil supérieur

¹¹ Les dernières données concernant les taux de participation qui permettent de comparer la performance du Canada avec d'autres juridictions de l'OCDE proviennent d'enquêtes réalisées entre 1994 et 2001, selon le pays (OCDE, 2002, *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE 2002*, p. 276). L'enquête canadienne sur l'éducation et la formation des adultes a été réalisée en 1997. Ses données permettent aussi de comparer les différences dans la participation selon les provinces. Doray, Bélanger, Motte, Labonté et Levesque ont participé à la réalisation de huit notes de recherche à partir des données de l'EEFA. Les travaux du comité d'experts leur sont souvent redevables.

de l'éducation a publié plusieurs avis, dont *Vers un modèle de financement en éducation des adultes* (1993), *Pour un accès réel des adultes à la formation continue* (1996) et, plus récemment, *La reconnaissance des acquis, une responsabilité politique et sociale* (2000a). De plus, en 1995, les *États généraux de l'éducation* ont permis de poursuivre la réflexion. Enfin, de 1998 à 2002, des consultations publiques ont conduit à l'adoption de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*.

RETENIR QUE :

- Le Québec accuse un retard en ce qui concerne la formation de base de la population âgée de 25 à 64 ans, comparativement aux juridictions limitrophes.
- Le Québec, par contre, se compare favorablement aux autres provinces canadiennes et aux pays membres de l'OCDE en ce qui a trait à la formation postsecondaire.
- Le Québec supporte mal les comparaisons avec les autres provinces canadiennes et les pays membres de l'OCDE en ce qui a trait à la formation continue.
- La formation de base, telle que reconnue dans la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, constitue une assise essentielle à une participation accrue à la formation continue.

CHAPITRE 3

UN ENVIRONNEMENT EN TRANSFORMATION : DE NOUVEAUX BESOINS

Des principales tendances lourdes qui marquent l'évolution présente des sociétés occidentales, et celle de la société québécoise plus particulièrement, émergent des enjeux qui créent de fortes pressions en faveur du développement d'une culture de la formation continue et de l'implantation de pratiques systémiques d'apprentissage tout au long de la vie.

La mondialisation des marchés et la compétition internationale, la complexification des sociétés, l'économie et la société du savoir, les changements démographiques, la croissance des inégalités et la restructuration du marché du travail sont autant de tendances lourdes qui amènent un accroissement des besoins de formation continue pour l'ensemble de la population adulte. En contrepartie, d'autres tendances se manifestent actuellement au Québec et ailleurs dans le monde, et remettent en question les modes d'intervention de l'État, incluant ceux en éducation des adultes et en formation continue.

Les caractéristiques propres à chacune de ces tendances font mieux ressortir les enjeux en ce qui concerne la formation continue et l'éducation des adultes.

3.1 LA MONDIALISATION DES MARCHÉS ET LA COMPÉTITION INTERNATIONALE

Plusieurs dimensions du processus de mondialisation créent de nouvelles pressions sur les besoins en formation continue et en éducation des adultes. Parmi elles, figurent l'abolition des barrières tarifaires, la multiplication des accords multilatéraux sur le commerce des biens et des services et la déréglementation des marchés financiers qui ont entraîné une réorganisation de la production au sein d'un espace mondialisé et un accroissement de la compétition internationale.

La réorganisation de la production se traduit par des déplacements rapides de la production à l'échelle de la planète et, plus particulièrement, par des transferts constants de la production des pays industrialisés vers des pays en voie de développement. Ces changements ont entraîné des modifications substantielles des besoins en ce qui concerne les types de main-d'œuvre et les formes de son usage. Ils ont aussi créé des incertitudes, voire des incapacités de prévision, quant au volume de main-d'œuvre requis et aux types de compétences exigées. Il ressort clairement des constats sur l'évolution du marché du travail dans un contexte de mondialisation et de compétition internationale que le capital humain est d'une importance stratégique de plus en plus reconnue au sein des grands facteurs de production de biens et services. À cela, il faut ajouter que la nature du travail se modifie considérablement. La composante intellectuelle du travail prend le pas sur la composante manuelle dans la grande majorité des emplois qui composent l'économie du savoir, ce qui requiert une formation plus poussée et continue tout au long de la vie.

Par ailleurs, l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre constitue un facteur essentiel de la capacité compétitive du Québec, d'où l'importance d'un investissement

majeur et continu dans le capital humain et son développement. Conséquemment, la compétitivité entre les économies nationales se fonde principalement sur le niveau de qualification du capital humain et sur son amélioration constante. Plus précisément, il faut tendre vers un niveau plus élevé de qualification et une plus grande polyvalence de la main-d'œuvre dans tous les domaines de production afin d'augmenter la capacité de cette dernière à se reconvertir rapidement et à s'adapter aux mutations du marché du travail. Ces nouvelles exigences ont plusieurs incidences sur la formation de base et la formation continue qui doivent être conçues comme étant reliées plus que jamais l'une à l'autre dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie.

La mondialisation des marchés s'accompagne aussi de l'accroissement de la mobilité de la main-d'œuvre à l'échelle planétaire et de la libre circulation des personnes dans certains pays, dont ceux de la Communauté européenne. Cette mobilité crée des exigences en ce qui concerne la reconnaissance des acquis et des compétences. À cette fin, un processus de certification internationale des compétences et des diplômes est en cours, notamment au sein de la Communauté européenne, et il devrait se mettre en place au sein de la ZLEA. De plus, un projet de norme ISO en matière de certification des qualifications professionnelles est sur la table de l'Organisation internationale de normalisation et deviendrait la norme ISO 17024. Par ailleurs, la libéralisation des échanges, amorcée avec l'ALENA, accompagnée d'une déréglementation dans plusieurs secteurs de la production, s'observe aussi en éducation et les Amériques sont en voie de s'inscrire dans un tel processus. Il faudra surveiller en particulier les secteurs de la formation postsecondaire, de la formation professionnelle et de la formation continue, qui constituent des cibles importantes pour le marché de produits éducatifs et pourraient aussi faire l'objet de négociations au sein de l'OMC et de la ZLEA.

3.2 LA COMPLEXIFICATION DES SOCIÉTÉS

Chaque individu est appelé à vivre dans un monde de plus en plus complexe et diversifié qui requiert des connaissances et des qualifications nouvelles pour pouvoir y comprendre ce qui se passe et y interagir. Les réalités sont changeantes, tant à l'échelle mondiale, nationale que locale. Elles nécessitent aujourd'hui pour y faire face une formation de base solide, des études secondaires complétées et une formation continue axée sur une mise à jour des connaissances. Cela est d'autant plus important que les compétences professionnelles, ayant une durée de vie de plus en plus courte, doivent être renouvelées tout au long de la vie active, et ce, quel que soit le métier ou la profession, d'une part. D'autre part, pour s'insérer socialement dans une société complexe et diversifiée et participer à la vie démocratique, tout individu doit avoir une formation qui soit axée sur son développement à la fois personnel, professionnel, culturel et citoyen.

À l'instar de Philippe Meirieu et Marc Guiraud, il faut reconnaître « qu'un sujet qui ne disposerait pas de connaissances sur le monde dans lequel il vit n'aurait aucune chance d'en devenir citoyen » (1997 : 155). Ce qui peut structurer la formation, c'est la formulation d'un certain nombre de réponses au questionnement sur le type d'hommes et de femmes que l'on veut former.

« Notre monde a besoin d'individus capables de comprendre la complexité, d'imaginer des solutions nouvelles, de soumettre les progrès technologiques à des principes sociaux, éthiques, moraux, juridiques, légaux. Notre monde a un besoin vital d'individus qui s'inscrivent dans une humanité dont ils connaissent le passé, qui maîtrisent les compétences nécessaires pour participer dans le présent à la vie collective et qui savent inventer et contrôler le futur » (1997 : 155).

Dans cette perspective, la formation continue doit inclure un volet d'éducation à la citoyenneté afin de permettre aux individus d'acquérir tout au long de leur vie les outils nécessaires pour réaliser les objectifs dont parlent Meirieu et Guiraud. D'ailleurs, la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* précise que «la formation de base comprend une dimension citoyenne, laquelle, dans un esprit d'égalité des chances, favorise l'épanouissement personnel, l'intégration sociale et la participation à la vie démocratique dans une société de droit comme celle du Québec [...]. Par ailleurs, le concept de formation de base comprend également la dimension culturelle de la vie sociale et personnelle, tant pour accéder aux divers produits culturels que pour les apprécier et contribuer à la vitalité de la culture québécoise concourant puissamment à notre identité collective» (MEQ 2002a : 9).

C'est donc une approche pluridimensionnelle qui doit servir d'assise à la formation continue et aux programmes et services qui sont offerts aux adultes dans le but de mieux soutenir le développement intégral des personnes, pour qu'elles puissent contribuer, à la mesure de leurs capacités, à l'enrichissement de la société québécoise dans toutes ses dimensions.

3.3 L'ÉCONOMIE ET LA SOCIÉTÉ DU SAVOIR

L'économie du savoir est fondée principalement sur le développement scientifique et technologique et nécessite un investissement croissant dans le capital humain pour son expansion. C'est au creux de cette tendance que la formation continue trouve en partie sa légitimité et la qualité de cette formation s'avère un enjeu de taille pour le développement économique et social des sociétés. Il faut préciser ici que le savoir qui nous intéresse est celui qui permet l'innovation technologique et sociale, actuellement au cœur du développement économique de chaque pays et de la compétitivité entre les pays, mais aussi au sein de chaque organisation, entreprise ou communauté.

Une capacité d'innovation au Québec

La *Politique québécoise de la science et de l'innovation* (MRST 2001) propose de miser sur l'innovation pour augmenter la capacité concurrentielle et de survie des organisations. L'innovation concerne tous les milieux économiques et sociaux et doit permettre la mise au point de nouveaux produits, de nouvelles manières de faire et de nouvelles solutions aux différents types de problèmes rencontrés par une communauté ou par une société à l'échelle locale, nationale et internationale. Une culture de l'innovation requiert une culture de la formation continue qui devient un impératif de la société du savoir. Apparaît ici l'importance d'assurer une formation de base solide à chaque individu afin qu'il puisse s'inscrire dans une démarche réussie de formation continue soutenue par une pédagogie «d'apprendre à apprendre». Figurent parmi les compétences de base l'aptitude à communiquer, à travailler en équipe, à résoudre des problèmes et à maîtriser les technologies de l'information et de la communication.

Dans ce contexte, la capacité pour la société québécoise de se positionner en tant que société du savoir et de l'innovation constitue un enjeu de taille. Les données montrent, si l'on se réfère à l'indicateur du potentiel d'innovation, que le Québec se classe derrière l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, et que son retard comparativement à l'Ontario tend à augmenter depuis 20 ans. Pour ce qui est de l'émission de brevets, le Québec obtient le quatrième taux en importance au pays. Cependant, les fabricants seraient généralement plus novateurs au Québec que dans les autres provinces. En 1999, le Québec était à l'origine d'environ 28 % de toutes les dépenses en recherche

et développement (R-D) au Canada. Néanmoins, le ratio d'intensité de la R-D du Québec est inférieur d'environ 12 % à celui des États-Unis. Si plusieurs de ces données sont réconfortantes à certains points de vue, il faut rappeler que le Québec doit tendre à occuper une meilleure position s'il veut conserver sa compétitivité au sein de l'espace économique continental et mondial (ISQ 2001a).

Amener le Québec à bien se positionner, en tant que société du savoir et de l'innovation, implique également la disponibilité d'une offre de formation diversifiée et de moyens rendant cette offre accessible, notamment la formation en ligne. D'ailleurs, la *Politique québécoise de la science et de l'innovation* prévoit que «l'utilisation intensive du réseau Internet pour la formation en ligne viendra sans nul doute considérablement modifier le paysage de l'offre de services dans le domaine» (MRST 2001: 59). Cette proposition rejoint celle du Conseil supérieur de l'éducation dans son rapport *Éducation et nouvelles technologies* (2000b).

Un arrimage à rechercher

La stratégie d'innovation du gouvernement du Canada, *Atteindre l'excellence : Investir dans les gens, le savoir et les possibilités*, rendue publique en janvier 2001, met en évidence les défis pour la société de la performance sur le plan du savoir, du renouvellement des compétences et de l'innovation. Notamment sur le plan des compétences, ce rapport montre l'importance que les employeurs et les travailleurs accordent au perfectionnement professionnel continu. Cette stratégie vise trois objectifs :

- Augmenter d'un million d'ici cinq ans le nombre d'apprenants adultes, hommes et femmes, de tous les groupes de la société.
- Faire augmenter du tiers, en cinq ans, les sommes que les entreprises canadiennes investissent par employé dans le perfectionnement de leur main-d'œuvre.
- Faire diminuer de 25 %, durant la prochaine décennie, le nombre d'adultes canadiens faiblement alphabétisés.

Dans le même ordre d'idées, un autre rapport intitulé *Le savoir, clé de notre avenir : Le perfectionnement des compétences au Canada* traite d'impératifs pour la formation continue en ce qui a trait à l'augmentation des compétences de tous les individus. Il souligne que dans l'économie du savoir, la demande pour des travailleurs instruits et hautement qualifiés ne cesserait de croître dans tous les secteurs de l'économie et dans toutes les régions du pays, le vieillissement de la population pourrait exacerber les pressions sur cette demande et la formation continue devrait être renforcée pour être en mesure de répondre à la demande de main-d'œuvre qualifiée et de travailleurs pour les prochaines décennies.

En conséquence, il importe que le Québec coordonne ses actions avec celles du gouvernement fédéral afin qu'elles se renforcent mutuellement.

3.4 LES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES

Trois changements démographiques dans la société québécoise soulèvent des enjeux particuliers pour la formation continue : le vieillissement de la population en progression constante, la polarisation de la population dans les grands centres et l'occupation de l'ensemble du territoire, ainsi que la diminution prévisible de la population francophone dans la région de Montréal.

Une population vieillissante

Le vieillissement de la population s'accroîtra au cours des prochaines années. Il aura des répercussions importantes sur la demande et sur l'offre de services, mais aussi sur la capacité de financement des services et sur la répartition des ressources.

Actuellement, on compte 1,8 fois plus de jeunes de moins de 20 ans que de personnes de plus de 65 ans. Dans 50 ans, les proportions s'inverseront : il devrait y avoir 1,5 fois plus de personnes âgées que de jeunes, selon l'Institut de la statistique du Québec. La ponction qui sera faite pour les services de santé aura des répercussions sur la capacité du gouvernement d'assurer un financement adéquat en éducation. « Concrètement, cela signifie que si chaque personne âgée de 65 ans ou plus est présentement soutenue financièrement par près de 5 personnes en âge de travailler, elle ne le sera plus que par environ 3,8 personnes dans 10 ans et par 2 personnes dans 25 ans » (MSSS 2002 : 7).

Le Québec vieillit plus rapidement que le reste du Canada. Déjà en 2002, 13,1 % de sa population était âgée de 65 ans ou plus en comparaison à 12,7 % au Canada. Avec le temps, on peut s'attendre à ce que la scolarité moyenne soit plus élevée et que, conséquemment, le taux de participation à des activités de formation continue s'élève lui aussi. Même si les personnes âgées entre 55 et 64 ans ont un taux de participation à la formation très faible, leur présence prolongée en emploi pourrait générer des besoins substantiels de formation.

En même temps, dans ce contexte de vieillissement de la population, la formation de base des jeunes et la formation continue des adultes exigeront des ressources importantes, alors que la population active sera moins nombreuse pour assumer l'ensemble des coûts sociaux. Il faudra qu'elle ait acquis une excellente formation initiale et puisse avoir accès à la formation continue. Ce faisant, elle devrait occuper des emplois mieux rémunérés, ce qui contribuerait ainsi à augmenter les revenus de l'État.

Advenant des pénuries de main-d'œuvre, la tendance pourrait être de maintenir plus longtemps les travailleurs en emploi. S'il faut miser sur la formation continue de ces travailleurs et travailleuses, il faut aussi anticiper les difficultés rencontrées par les plus âgés et faiblement scolarisés, appelés à une reconversion ou à un changement de métier. Pour combler les emplois vacants, il faudra prévoir réinsérer des personnes qui sont en chômage et des personnes inactives sur le marché du travail.

Par ailleurs, il faudrait aussi augmenter l'immigration. On observe à ce sujet que les pays à faible taux de natalité et à fort taux de vieillissement ont tendance à recruter davantage d'immigrants, une stratégie explicite du Canada en lien direct avec sa stratégie d'innovation. Au Québec, le Plan d'immigration pour l'année 2002 prévoit de hausser l'immigration au cours des trois prochaines années. Conformément à ce plan triennal, le Québec aurait reçu entre 40 000 et 45 000 immigrants en 2003. Parmi eux, plus de la moitié appartiendraient à la catégorie des travailleurs indépendants et seraient sélectionnés pour leurs compétences. La formation continue et la reconnaissance des acquis et des compétences sont des moyens de soutenir activement leur intégration socioéconomique, linguistique et culturelle.

Une urbanisation croissante

La polarisation de la population dans les grands centres se poursuivra et remet en question l'occupation actuelle du territoire. La population du Québec tend à se polariser dans la

grande région métropolitaine qui, en 2002, en comptait 47,6%. Elle se répartit surtout dans les régions limitrophes et la population de la métropole serait en légère augmentation. Les prévisions sur la répartition de la population sur le territoire et selon les catégories d'âge sont importantes pour évaluer les besoins futurs en éducation. Selon l'Institut de la statistique du Québec, on prévoit, au cours des 25 prochaines années, une diminution de la population des jeunes de 0 à 14 ans encore plus forte que celle enregistrée au cours des 25 dernières années. Cette baisse a été de 40,6% dans la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, de 34,1% au Saguenay-Lac-Saint-Jean, de 33,8% dans la région du Bas-Saint-Laurent, de 30,4% sur la Côte-Nord, de 24,2% en Abitibi-Témiscamingue et de 21,5% en Mauricie.

Cette situation a déjà des répercussions importantes sur la disponibilité de l'offre de services en formation continue sur l'ensemble du territoire. C'est pourquoi il faut compter sur une mise à contribution du réseau des établissements d'enseignement et des entreprises pour proposer des solutions adéquates dans l'optique d'une occupation du territoire. Il faut recourir aussi à d'autres stratégies de distribution des services et des programmes de formation, telles que la formation à distance, l'autoformation et des sessions intensives réparties sur toute l'année. Si l'on admet la variabilité des situations et des besoins selon les régions, il faudra leur donner la marge de manœuvre nécessaire, tant organisationnelle que financière, pour adopter les stratégies qui leur conviennent le mieux, une fois les grandes balises établies au niveau national.

C'est dans cette perspective que le Québec pourra aussi faire face aux baisses observées dans les taux d'inscriptions dans les collèges et les universités qui interpellent la capacité de fournir une main-d'œuvre qualifiée en nombre suffisant et dans toutes les disciplines. Il faut rappeler ici les importantes fluctuations de la clientèle prévues pour la prochaine décennie : au primaire, la baisse des effectifs prévue est de l'ordre de 11,8% entre 2000 et la fin de 2006. Au secondaire, on prévoit une légère remontée jusqu'à la fin de 2006, moment où la population de jeunes commencera à décliner. Au collégial, l'année 2005-2006 marquera un creux dans l'effectif avec une baisse de 5,8% par rapport à l'an 2000. On envisage une croissance de l'effectif vers 2007.

Se posent ici des questions auxquelles il faudra trouver des réponses prochainement. Comment maintenir en région des formations de qualité pour les jeunes et les adultes? Comment offrir des programmes de formation professionnelle et technique dans les domaines requis par les besoins de formation continue des adultes en tenant compte des besoins régionaux et locaux du marché du travail? Comment maintenir l'accessibilité à l'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire? Ces questions doivent trouver leur réponse dans des engagements nationaux qui laissent place à la flexibilité et à la variabilité des solutions pour les régions.

Une population francophone en décroissance

Une diminution de la population francophone est prévisible. Quel que soit le scénario envisagé, la part du groupe francophone diminuera tout au long de la période de prévision, 1996-2021 (Termotte et Ledent 1999 : 113). Il en sera de même pour la population anglophone, alors qu'augmentera la population allophone. Ce constat vaut surtout pour la région de Montréal, car on observe peu de changements dans la répartition linguistique de la population dans les autres régions.

Dans ce contexte, il faut se préoccuper de la nécessité de préserver la langue française et la culture québécoise, ainsi que d'assurer l'enrichissement culturel des personnes par la formation continue.

3.5 LA CROISSANCE DES INÉGALITÉS

Cette tendance s'explique en bonne partie par l'écart grandissant au cours des trois dernières décennies dans la répartition des rémunérations et de l'emploi (OCDE 2001a). De nombreuses études ont démontré les liens directs qui existent entre les niveaux de formation, les taux d'emploi et les taux de rémunération.

Selon les études sur lesquelles s'appuie l'OCDE, il est maintenant généralement admis que la principale cause de la croissance des inégalités soit la modification qualitative de la demande de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs de production (2001a : 17). La demande s'est déplacée vers les travailleurs plus qualifiés et mieux rémunérés, au détriment des moins qualifiés, et donc moins scolarisés, qui ont vu leur situation se détériorer, particulièrement en ce qui concerne leurs conditions salariales. De plus, l'écart entre la demande pour des travailleurs qualifiés et l'offre explique le maintien d'un taux de chômage élevé chez certaines catégories de travailleurs non suffisamment qualifiés et formés pour postuler des emplois disponibles, mais demandant un niveau élevé de qualifications.

De cette tendance se dégage une polarisation croissante, voire quasi irréversible, de la main-d'œuvre. L'OCDE suggère que l'investissement dans le capital humain contribue à contrer l'exclusion sociale et l'appauvrissement de couches importantes de la population, qui disposaient auparavant d'un revenu d'emploi sur une base régulière et, pour certaines, assez élevé (p. ex. secteur primaire : agriculture et ressources naturelles : mines, foresterie, pêche ; secteur secondaire : travailleurs industriels dans de grandes entreprises et dans lesquelles l'automatisation, puis l'informatisation, ont entraîné des milliers de mises à pied). La formation continue apparaît ici comme une voie prometteuse de la réinsertion sociale et économique. Cependant, il faut prendre en compte dans l'offre de formation que plusieurs de ces travailleurs ont un faible niveau de scolarité et que certains sont analphabètes.

3.6 LA RESTRUCTURATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les travaux de l'OCDE montrent bien la tendance de l'emploi à se déplacer de la production industrielle vers la production de services. Les services représentent en moyenne 65 % des emplois dans les pays de l'OCDE et près de 75 % dans certains d'entre eux. C'est dans ce secteur que l'emploi se crée en grande partie. Certaines caractéristiques de la main-d'œuvre sont à noter : ainsi, les travailleurs faiblement qualifiés sont plus nombreux dans la production de biens que dans celle de services, à l'exception des services aux particuliers, où leur proportion est élevée. La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur est sensiblement plus élevée dans les services, mais cela tient aux services aux entreprises et aux services sociaux. Elle est équivalente dans la distribution et les services aux particuliers et dans la production de biens (OCDE 2001a : 19).

Des exigences pour les nouveaux emplois

Aujourd'hui, les emplois nécessitent de plus en plus une formation postsecondaire ainsi qu'une capacité de mise à jour des connaissances et d'adaptation à des postes de travail plus ou moins différents dans leur contenu spécifique. Depuis une vingtaine d'années, les emplois se créent massivement dans les entreprises dites à forte intensité de savoir¹². Selon les données disponibles, de 1984 à 1998, au Québec, ces entreprises

¹² Afin d'évaluer la pénétration du savoir dans les secteurs/industries, on classe ces derniers en niveaux élevé, moyen ou faible de savoir selon l'intensité de leurs activités en recherche et développement et selon la proportion plus ou moins élevée de scientifiques et d'ingénieurs qu'ils emploient.

ont été responsables de près de 45% de la création nette d'emplois (Carpentier 2001). Cette croissance est de loin supérieure à celle enregistrée respectivement par les industries de niveaux moyen ou faible de savoir. Les emplois nouvellement créés exigeraient, pour la plupart, des études postsecondaires et, pour certains, un diplôme universitaire. Le nombre d'emplois qui requièrent une formation scientifique ou technologique s'est accru de façon marquée. Les exigences professionnelles continuent d'augmenter dans tous les secteurs et il est acquis que pour demeurer compétitif et pour suivre l'évolution technologique, le Canada doit assurer le renouvellement et le perfectionnement constant des compétences de sa main-d'œuvre.

Bien qu'il demeure difficile de prévoir les besoins du marché du travail à moyen terme, il s'avère que la transférabilité de la formation, structurée autour de compétences génériques et de savoirs fondamentaux, s'impose. Ces compétences génériques devraient outiller les individus à une participation éclairée aux décisions et à une compréhension des processus de production dans leur ensemble.

La plupart des entreprises, dans la majorité des pays de l'OCDE, ont d'ailleurs procédé à une redéfinition des emplois et de l'organisation du travail par un nouveau partage des responsabilités. Les nouvelles formes d'organisation du travail mettent l'accent sur la flexibilité, sur l'adaptabilité, sur l'apprentissage continu et sur la capacité à transférer, d'une activité à l'autre, les expériences et les compétences acquises, et sur la capacité à résoudre des problèmes de gestion et de production. Par ailleurs, les modes de gestion connaissent aussi des transformations qui vont dans le sens d'une plus grande décentralisation des responsabilités et d'une exigence de reddition de compte sur les résultats atteints.

Un marché de l'emploi en transformation

Une autre situation liée à l'évolution actuelle du marché du travail doit être considérée. Il s'agit de la croissance de l'offre d'emplois combinée à la pénurie appréhendée de main-d'œuvre disponible qui pourrait en inciter plus d'un à quitter les études pour entrer sur le marché du travail. Ainsi, d'ici 2006, selon Emploi-Québec (2002), il y aurait près de 600 000 emplois à combler au Québec. La création nette d'emplois s'élèverait à 250 000, soit un taux de croissance annuel moyen de 1,4%. Le rythme de création d'emplois devrait dépasser légèrement celui de l'arrivée de nouvelles personnes sur le marché du travail et le taux de chômage devrait reculer jusqu'à 7,5% d'ici 2005. La création d'emplois occasionnée par la croissance économique serait responsable de 43% de la demande totale de main-d'œuvre, alors que celle qui est attribuable aux besoins de remplacement s'élèverait à 57%, en raison notamment du vieillissement de la main-d'œuvre. Enfin, 47% des emplois disponibles de 2002 à 2006 ne nécessiteraient pas de diplôme du secondaire.

Cette évolution du marché de l'emploi, qui ouvre des perspectives nouvelles pour toute personne qui désire intégrer le marché du travail, pourrait donc entrer en concurrence avec l'objectif de poursuite des études au secondaire et au postsecondaire pour une proportion importante de jeunes et d'adultes. Aussi faudra-t-il envisager de proposer des parcours scolaires différenciés, dont l'alternance entre les études et le travail ou encore des modes d'organisation de la formation combinant l'apprentissage en entreprise et la formation en établissement d'enseignement. Par ailleurs, il faudra envisager des mesures spécifiques de reconversion de la main-d'œuvre par l'offre de programmes appropriés de formation, afin de permettre aux chômeurs d'acquérir les qualifications requises par les nouveaux emplois, fort différentes de celles des emplois qu'ils détenaient.

3.7 UN RÉAMÉNAGEMENT DU RÔLE DE L'ÉTAT ET DES DÉPENSES PUBLIQUES

Les tendances dont il a été fait état précédemment montrent que ce nouvel environnement engendre de nombreux besoins qui devraient se répercuter sur les dépenses publiques. Traduire ces besoins en dépenses publiques additionnelles ne va pas de soi, puisque d'autres développements récents, dont les effets risquent de durer encore longtemps, doivent être pris en considération.

Il ne suffit pas de repérer ou d'exprimer des besoins; pour les combler, encore faut-il posséder les ressources nécessaires et être disposé à les mobiliser à cette fin. Or, les sociétés sont devenues conscientes que les décisions publiques sont, elles aussi, prises dans un contexte de rareté. Cette prise de conscience ne date pas de quelques mois ou de quelques années au Québec.

Les citoyens sont aussi plus sensibles au poids de la dette publique, dont toute augmentation se traduit par un service de la dette plus onéreux. La nécessité de limiter, de réduire, voire d'éliminer le déficit public au Québec a fait l'objet d'un consensus et a abouti à une loi l'interdisant.

Cette loi dite du «déficit zéro» oblige donc le gouvernement à procéder à des arbitrages dans les allocations de ressources: ainsi, dépenser plus dans un domaine nécessite de dépenser moins ailleurs, de recueillir davantage d'impôts ou plus de revenus provenant d'autres sources. Or, plusieurs observations montrent que les dépenses qui sont sous la responsabilité des provinces augmentent souvent plus rapidement que les revenus; telle est la thèse du déséquilibre fiscal.

Les tendances exposées dans ce chapitre font pression sur l'éducation et la formation continue. Or, force est de constater que ces mêmes tendances engendrent aussi d'autres effets qui exigent d'autres dépenses. À titre d'exemple, le vieillissement de la population qui implique un accroissement considérable des dépenses en santé, et l'accroissement des inégalités de revenu qui conduit à une augmentation des dépenses sociales afin d'en limiter les conséquences. Les choix budgétaires actuels devront s'appliquer à des domaines qui sont autant de priorités pour les prochaines années, des domaines qui sont en tension avec le financement des besoins en formation continue et en éducation des adultes.

L'une des options dans la recherche de nouveaux revenus pour l'État est l'augmentation des impôts, contestée par plusieurs. En effet, la compétition entre les pays se fait également sur le terrain fiscal, une dimension à laquelle sont sensibles les propriétaires du capital ainsi que les travailleurs devenus plus mobiles. En contrepartie, la volonté d'alléger le fardeau fiscal des contribuables constitue une entrave à la traduction des nouveaux besoins en dépenses publiques. De plus, les finances publiques sont affectées par les fluctuations de l'économie américaine, le niveau d'appréciation du dollar canadien, la croissance des dépenses en santé, l'augmentation du service de la dette, le coût des conventions collectives et de l'application de la *Loi sur l'équité salariale*, ainsi que le niveau des transferts fédéraux.

La poursuite du déficit zéro, la réorganisation de l'État et des finances publiques, ainsi que le repositionnement des individus et des entreprises comme acteurs centraux du développement social et économique, constituent des orientations fortes du gouvernement actuel au Québec. Ces différents aspects de l'environnement financier et la philosophie politique du gouvernement du Québec qui favorise un État moins interventionniste

auront des répercussions directes sur les politiques publiques et leur financement et, en conséquence, sur leur mise en œuvre.

La *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* évoque la situation financière du gouvernement du Québec. C'est en ce sens que, tout en réaffirmant le rôle et la responsabilité de l'État, elle invite « à travailler dès aujourd'hui au développement des compétences des adultes en posant également la question de la responsabilité des individus et des employeurs dans le financement de la formation continue » (MEQ 2002a : 35). Force est de constater que le corridor du financement public est très étroit lorsqu'il s'agit d'élaborer des mesures visant à augmenter le volume de la participation et celui des pratiques de formation continue. C'est dans ce contexte d'ensemble que le comité a entrepris la réalisation du mandat qui lui a été confié et qu'il a élaboré ses recommandations.

RETENIR QUE :

- La qualification de la main-d'œuvre est de plus en plus un facteur important de la productivité de l'économie. Un effort moindre du Québec par rapport à ses principaux concurrents aurait des effets sur ses capacités concurrentielles.
- Les tendances qui marquent l'évolution présente des sociétés occidentales et de la société québécoise créent des pressions fortes sur les besoins de formation continue et sur la réorganisation et le financement de l'offre de services.
- Le gouvernement du Canada a développé une stratégie d'intervention afin de favoriser davantage le développement des compétences, dont plusieurs objectifs rejoignent ceux de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* du Québec. Il importe donc, pour les deux paliers de gouvernement, d'arrimer les objectifs en la matière.
- L'environnement financier et la philosophie politique du gouvernement du Québec, qui favorisent un État moins interventionniste, ont des répercussions directes sur les politiques publiques, leur financement et leur mise en œuvre.

CHAPITRE 4

L'OFFRE DE FORMATION AUX ADULTES

Au Québec, les adultes qui souhaitent s'engager dans une démarche de formation peuvent faire appel à une diversité d'activités et de programmes offerts par de multiples acteurs tant publics que privés ou communautaires. Cette offre présente des forces, assurément, mais aussi des faiblesses dont il convient de faire état, ces dernières n'étant pas sans effet sur le taux de participation des adultes à la formation continue.

4.1 UNE OFFRE DE PLUS EN PLUS DIVERSIFIÉE

Les établissements d'enseignement, les entreprises, les organismes et les formateurs privés, les milieux communautaires et populaires ainsi que les municipalités font tous, à leur manière, une offre éducative aux adultes.

Selon les données de l'EEFA (1997), compilées par Bélanger et al. (2003), au Québec, les agents de formation interviennent dans l'offre éducative comme suit :

- Concernant les programmes : 84 % pour les établissements d'enseignement ; 10 % pour les organismes privés ; 3 % pour les employeurs et 3 % pour les autres.
- Concernant les cours : 27 % pour les établissements d'enseignement ; 15 % pour les organismes privés ; 21 % pour les employeurs et 37 % pour les autres.
- Au total : 46 % pour les établissements d'enseignement ; 13 % pour les organismes privés ; 15 % pour les employeurs et 26 % pour les autres.

Dans les établissements d'enseignement

À titre d'acteurs publics, les établissements d'enseignement font une offre éducative aux adultes. Parfois, les adultes se retrouvent dans des filières, des activités ou des programmes qui leur sont dédiés, lesquels peuvent avoir leurs propres conditions d'admission ou des règles de financement spécifiques. Mais la frontière n'est pas toujours aussi clairement établie.

Parmi les divers services d'enseignement prévus aux régimes pédagogiques et aux régimes d'études, les adultes ont, entre autres, la possibilité d'acquérir une formation menant à un diplôme, à un certificat ou à une attestation. En ce qui a trait à l'enseignement secondaire, les établissements offrent des services en formation générale et en formation professionnelle¹³. Ces services peuvent conduire, entre autres, au diplôme d'études secondaires (DES), au diplôme d'études professionnelles (DEP), à l'attestation de spécialisation professionnelle (ASP), à l'attestation de formation professionnelle (AFP) et éventuellement à l'attestation d'études professionnelles (AEP).

Concernant la formation postsecondaire, les services d'enseignement offerts au collégial peuvent conduire soit au diplôme d'études collégiales (DEC), en formation générale ou en formation technique, soit à l'attestation d'études collégiales (AEC). Quant à

¹³ Le régime pédagogique de la formation professionnelle ne fait pas de distinction entre « jeune » et « adulte ».

ceux offerts par les universités, ils conduisent soit à des grades (baccalauréat, maîtrise, doctorat), soit à des certificats, des diplômes ou des attestations.

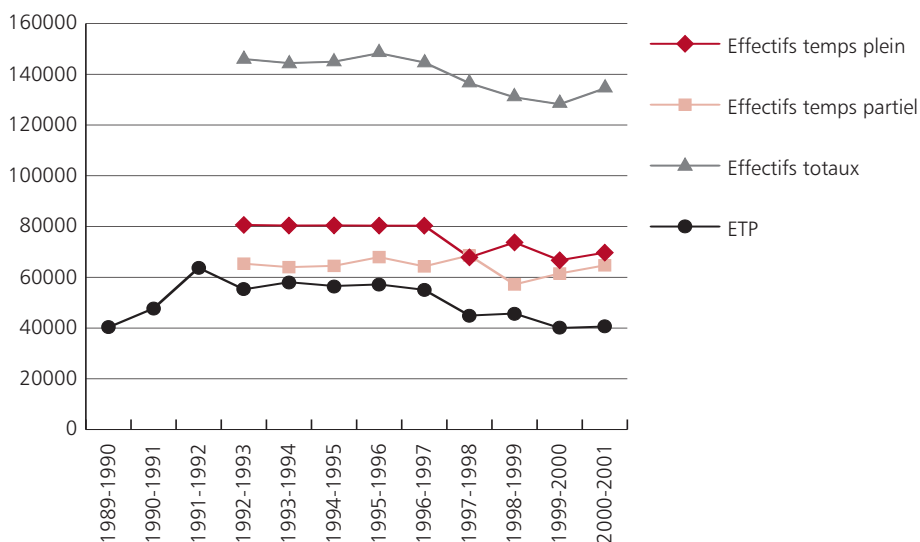
Il apparaît important de souligner certains traits distinctifs du Québec, dont notamment la durée des études secondaires (incluant le primaire) qui est inférieure d'une année à la majorité des autres juridictions, le passage obligé¹⁴ au collégial pour la formation préuniversitaire ainsi que le positionnement à deux ordres d'enseignement distincts de la formation professionnelle et technique.

Enfin, mentionnons que les établissements d'enseignement répondent aussi, à titre d'acteurs privés, à des besoins de formation sur mesure. Ils peuvent, en effet, offrir localement divers programmes et activités de formation en réponse à des besoins qui leur sont exprimés par des entreprises et des individus. Ces formations doivent s'autofinancer.

La formation générale de base

Le graphique suivant présente l'évolution des effectifs de la formation générale des adultes sur une période de dix ans. L'effectif total de la population adulte en formation générale a diminué de 146 à 134,5 mille de 1992-1993 à 2000-2001. Cette diminution est presque entièrement attribuable à celle de l'effectif à temps plein qui, durant cette période, a chuté de 80,6 à 69,7 mille. En équivalent temps plein (ETP), une baisse plus marquée de 36% est constatée, soit de 63,7 mille en 1991-1992 à 40,6 mille en 2000-2001¹⁵.

Diagramme 4.1 : Effectifs adultes en formation générale



Sources : MEQ, Statistiques de l'éducation 2002, 1998 et 1995.

¹⁴ Les adultes peuvent être admis dans certains programmes universitaires sans diplôme d'études collégiales, sur la base dite adulte.

¹⁵ Voir tableau à l'annexe 4.1.

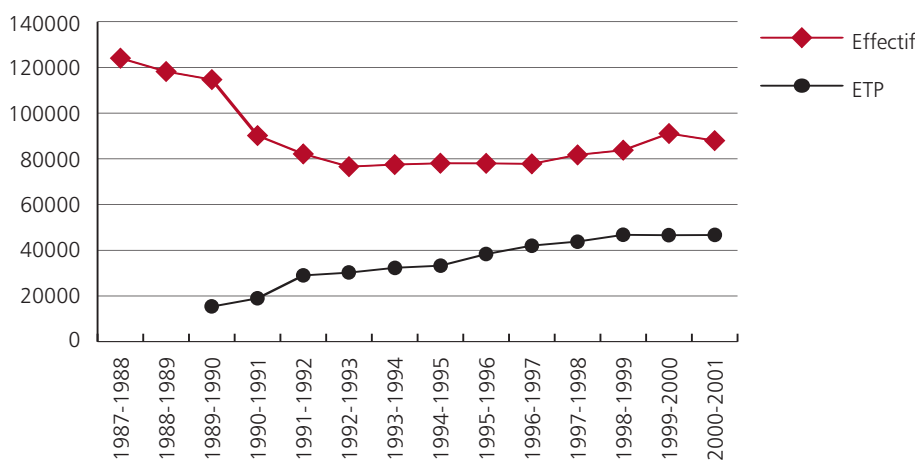
Dans les services de formation générale de base, en 2000-2001, les inscriptions provenaient de personnes âgées de 19 ans et moins dans une proportion d'environ 35 %, et de personnes âgées de 24 ans et moins dans une proportion de 57 %. Parmi les personnes de moins de 20 ans qui sont passées au secteur des adultes, une proportion importante provenait directement du secteur des jeunes (75 % des inscriptions) alors qu'une minorité (25 % des inscriptions) effectuait un retour en formation après avoir interrompu ses études (MEQ 2002c: 69).

Devant cette augmentation de la présence des jeunes dans les centres d'éducation des adultes, il est permis de se demander si, au fil des années, ils ne se sont pas éloignés de leur mission première qui est de répondre aux besoins de formation des adultes.

La formation professionnelle

En formation professionnelle, l'effectif a diminué de 124 à 88 mille élèves de 1987-1988 à 2000-2001, soit une baisse de 29 %. Cependant, en ETP, on constate une hausse de plus de 200 %. La disparition graduelle des études à temps partiel au début des années 1990, initiée dans les années 1980, expliquerait en grande partie la diminution de l'effectif. L'accroissement en ETP exprime ici une augmentation tout aussi significative du volume de formation professionnelle offert¹⁶.

Diagramme 4.2 : Effectifs adultes en formation professionnelle



Sources : MEQ, Statistiques de l'éducation 2002, 1998 et 1995.

En formation professionnelle, contrairement à la formation générale, il n'existe pas de distinction entre « jeune » et « adulte ». Cependant, force est de constater que les individus qui se retrouvent en formation professionnelle ne présentent pas le profil typique de jeunes en continuité de parcours, c'est-à-dire des jeunes qui après une quatrième ou une cinquième secondaire réussie, correspondant aux préalables exigés, s'inscrivent dans cette filière de formation. En effet, ces individus ont souvent déjà un diplôme d'études secondaires et parfois ont fait, du moins en partie, des études collégiales ou universitaires.

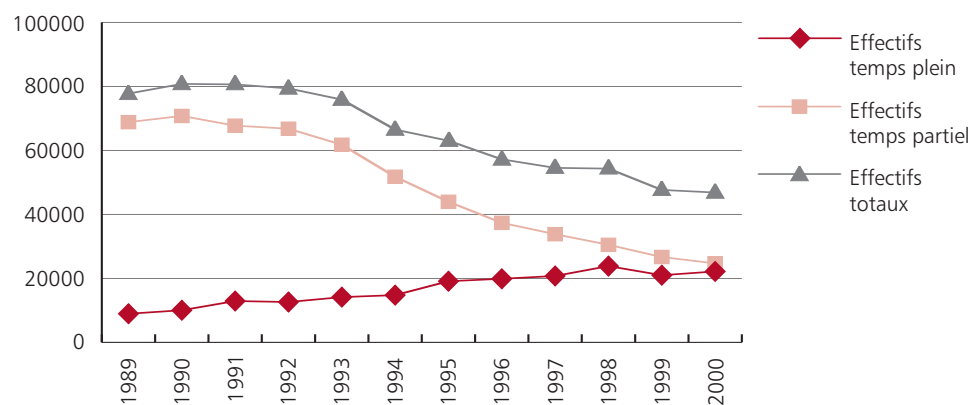
¹⁶ Voir tableau annexe 4.2.

En 2000-2001, la proportion des personnes âgées de 16 ans et moins se situait à 1,5 %, celle de 17 ans et moins à 8,4 %, celle de 18 ans et moins à 20,2 % et celle de 19 ans et moins à 31,8 %. La proportion des personnes âgées de 20-24 ans était d'environ 30 % et celle de 25-29 ans de 12 % (MEQ 2002d : 73). Les personnes de moins de 20 ans qui accédaient à la formation professionnelle étaient déjà titulaires d'un diplôme d'études secondaires dans une proportion de 60 %. Qui plus est, une majorité importante des personnes âgées de 18 à 25 ans avaient déjà fréquenté un collège ou une université. Dans les faits, il apparaît donc que la formation professionnelle est davantage une formation d'adultes qu'une formation de jeunes.

La formation collégiale

De 1989 à 2000, l'effectif des adultes au collégial a graduellement chuté de 80,7 à 46,8 mille, soit une réduction de 42 %. Deux situations opposées sont toutefois observables, selon que l'on considère l'effectif à temps plein ou celui à temps partiel. Ainsi, pendant que l'effectif à temps plein augmentait de 148 % en 10 ans, passant de 8,9 mille élèves en 1989 à 22,1 mille en 2000, celui à temps partiel diminuait de 64 % sur la même période, passant de 68,8 mille élèves en 1989 à 24,7 mille en 2000. En nombre, la diminution de l'effectif à temps partiel de 44,1 mille est plus de trois fois supérieure à celle de l'augmentation de l'effectif à temps plein établie à 13,2 mille¹⁷.

Diagramme 4.3 : Effectifs adultes au collégial



Sources : MEQ, Statistiques de l'éducation 2002, 1998 et 1995.

Les adultes inscrits à l'enseignement collégial ont 19 ans et moins dans une proportion de 5 %, 24 ans et moins dans une proportion de 28 % et 29 ans et moins dans une proportion de 45 %. Ces adultes s'inscrivent majoritairement dans des programmes menant à une attestation d'études collégiales (68 %), soit à temps plein (60 %), soit à temps partiel (40 %). Peu d'adultes s'inscrivent dans les programmes menant au diplôme d'études collégiales en formation générale ou technique (MEQ 2002d : 82).

L'offre éducative faite aux adultes à l'enseignement collégial concerne principalement des programmes dits de courte durée. Les adultes qui souhaitent poursuivre des études dans des programmes autres que ceux menant aux attestations d'études collégiales ainsi que ceux qui veulent suivre des cours hors-programme rencontrent des difficultés

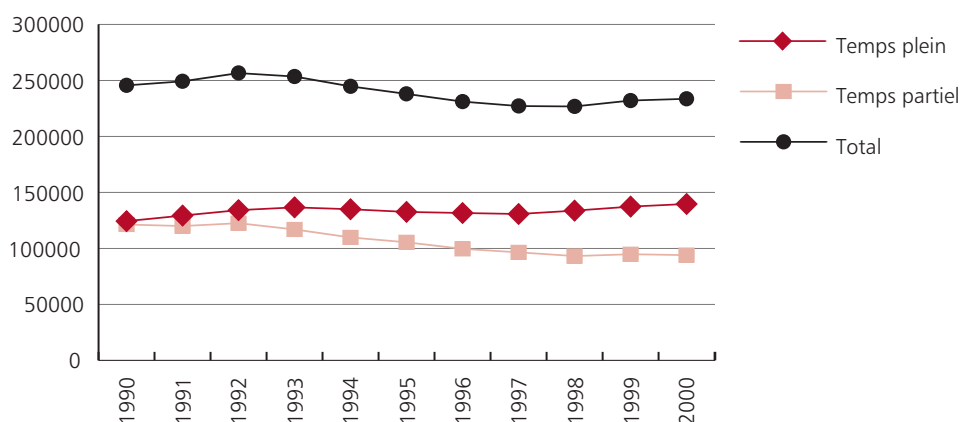
¹⁷ Voir tableau annexe 4.3.

en ce qui a trait à la structure et à la disponibilité de l'offre. Celle à temps partiel est particulièrement limitée.

La formation universitaire

De 1990 à 2000, l'effectif total à l'université a diminué de 245,5 mille étudiants à 233,5 mille. À l'instar de la situation dans les cégeps, pendant que l'effectif à temps plein augmentait de 124,2 à 139,6 mille étudiants, celui de l'effectif à temps partiel diminuait davantage, passant de 121,2 à 93,9 mille étudiants¹⁸.

Diagramme 4.4: Effectifs à l'université



Sources : MEQ, Statistiques de l'éducation 2002, 1998 et 1995.

Cependant, à l'université, la frontière n'est pas clairement établie entre les adultes en continuité de parcours et ceux qui effectuent un retour aux études. Pour les fins de son rapport, le comité d'experts a émis l'hypothèse que la majorité de ces derniers s'inscrivent davantage dans des programmes de courte durée, soit ceux menant au certificat, au diplôme ou à l'attestation; ces adultes, au sens de la définition adoptée, représentent environ le tiers de l'effectif universitaire global. Ils s'inscrivent majoritairement à temps partiel (82%), dans les programmes menant au certificat (60%), dans les micro-programmes (27%) et finalement dans les programmes menant à un diplôme (11%). Ils sont âgés de plus de 25 ans dans une proportion de plus de 80% (MEQ 2002d : 107).

Dans les entreprises

À titre d'acteurs privés, les entreprises font une offre de formation aux travailleurs. Les raisons qui motivent les employeurs à le faire, selon l'évaluation formative de la Loi du 1%, (MESS 2002a : 37-38), sont, par ordre d'importance décroissant : l'adaptation aux changements technologiques et organisationnels (68,9%), l'augmentation de la compétitivité de l'entreprise (44,8%), l'obligation contractuelle ou légale (38,2%), l'augmentation de la motivation des employés (23,5%), la difficulté d'embauche du personnel qualifié (15,8%) et le roulement élevé de personnel (11,9%).

¹⁸ Voir tableau annexe 4.4.

Souvent, les entreprises organisent, elles-mêmes, la formation sur les lieux de travail ; cela représentait, en 2000, la moitié de la formation financée dans le cadre de la Loi du 1 % (MESS 2002a : 33). Pour ce faire, elles utilisent des ressources internes (employés de l'organisation, 49,2 %, formateurs au service de l'entreprise, 11,8 %) ou elles font appel à des ressources externes privées (23,4 %), à des fournisseurs (6,6 %) ou à des ressources externes publiques (5,7 %) (MESS 2002a : 34). Autrement, elles assurent les dépenses de la formation suivie par les individus en dehors des lieux de travail.

Selon les données administratives de la Loi du 1 %, les activités de formation les plus encouragées par les employeurs sont les colloques, les congrès ou les séminaires (50 %), la formation offerte par des institutions ou des ressources internes ou externes (47 %), les établissements d'enseignement reconnus (44 %) et les organismes formateurs ou les formateurs agréés (37,7 %).

L'apprentissage en milieu de travail

Parmi les programmes de formation structurée offerts par les entreprises, il importe de mentionner le Programme d'apprentissage en milieu de travail (PAMT). Ce dernier vise surtout des fonctions spécifiques de travail et permet d'accéder à des métiers spécialisés, c'est-à-dire pour lesquels une norme professionnelle définit les compétences à maîtriser.

Chaque programme d'apprentissage est développé à la demande d'un comité sectoriel de main-d'œuvre ou de la Commission des partenaires du marché du travail, sur la base des besoins du marché du travail. L'adhésion des entreprises et des travailleurs au programme d'apprentissage est volontaire. En janvier 2003, ce programme couvrait une trentaine de métiers et comptait 3 384 apprentis.

À cet effort d'apprentissage en milieu de travail, s'ajoutent ceux consacrés par les 5 854 apprentis des métiers réglementés hors construction¹⁹ et par les 32 418 apprentis du secteur de la construction²⁰, pour un total de 41 656 apprentis²¹. Soulignons que la construction est le seul secteur au Québec disposant d'un fonds mutualisé de formation ; 7 500 travailleurs se perfectionnent chaque année grâce à ce fonds. Enfin, plusieurs entreprises ont leurs propres programmes d'apprentissage.

Dans les organismes et auprès des formateurs privés

Un très grand nombre d'organismes et de formateurs privés sont présents sur le marché de la formation des adultes, tant dans le domaine des programmes que dans celui des cours, en formation professionnelle ou autre. Malheureusement, cette offre éducative est peu documentée dans son ensemble. Tout au moins sait-on qu'en 2000, le nombre d'organismes ou de formateurs accrédités par Emploi-Québec atteignait 4 195, dont 43 % étaient des organismes privés, 24 % des formateurs individuels, 23 % des

¹⁹ Programme en vertu du *Règlement sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre s'appliquant aux métiers d'électricien, de tuyauteur, de mécanicien d'ascenseur et d'opérateur de machines électriques dans les secteurs autres que celui de la construction.*

²⁰ Programme en vertu de la *Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction.*

²¹ De plus, il existe un certain nombre d'apprentis non enregistrés à Emploi-Québec, estimé à 1 000 personnes, pour les qualifications de mécanicien de machines fixes, de préposé au gaz, d'inspecteur et de soudeur d'appareils sous pression.

services de formation dans les entreprises, 5 % des organismes sans but lucratif et 5 % des services multi-employeurs.

Les ordres professionnels ainsi que les syndicats et les organisations professionnelles sont impliqués, à titre d'acteurs privés, dans la formation de leurs membres. Selon le Conseil interprofessionnel du Québec, en 2001-2002, trente-trois (33) des quarante-cinq (45) ordres professionnels ont offert des services de formation à leurs membres. Sur les 286 000 membres des ordres professionnels, quelque 60 000 membres ont des problèmes d'accessibilité à la formation continue. Ce sont des non-salariés, des travailleurs atypiques, travaillant en cabinet d'avocats, de notaires, d'ingénieurs... et pour qui tout projet de formation continue repose sur une démarche individuelle.

Dans les milieux communautaire et populaire

Les milieux communautaire et populaire offrent également une diversité de services à la population adulte en général, et aussi à des populations spécifiques. Participants du vaste secteur de l'économie sociale et de l'action communautaire, on estime qu'environ 4 000 à 5 000 organismes communautaires et populaires au Québec déploient une offre éducative de proximité, comprenant pour l'essentiel des services d'éducation populaire, d'alphabétisation de base et fonctionnelle, de francisation et d'intégration sociale et professionnelle dans une perspective d'éducation à la citoyenneté.

Cette offre est destinée aux adultes partout au Québec avec une attention particulière pour les personnes analphabètes, les communautés culturelles, les femmes, les familles, les autochtones, les personnes handicapées, les personnes judiciarisées, les 45 ans et plus, et les jeunes. Cette offre est peu documentée en ce qui concerne la participation et le financement.

Cependant, il est possible d'avoir une idée de l'ampleur de cette offre éducative à travers le soutien de l'État. Par exemple, en 2002-2003, le gouvernement du Québec avait mis sur pied 59 programmes ou mesures financés par l'intermédiaire de 24 ministères et organismes gouvernementaux (Secrétariat à l'action communautaire autonome 2003). Il est aussi possible de voir l'importance de l'offre éducative à travers le regroupement de ces organismes. En effet, ils se sont organisés sur une base multisectorielle pour faire entendre les besoins des populations desservies et pour organiser leurs services. Selon le comité aviseur du Secrétariat à l'action communautaire autonome dont ils sont membres, le Québec comptait en 2003 quinze (15) regroupements sectoriels et cinq (5) regroupements multisectoriels.

Dans les municipalités

Les municipalités offrent depuis longtemps des activités éducatives aux adultes à même leur programmation d'activités culturelles et de loisirs. Cette offre semble être d'une certaine ampleur, surtout en milieu urbain. À titre d'exemple, les activités se déroulent dans les centres communautaires, les bibliothèques, les musées et les centres d'exposition. Quel est le nombre d'adultes qui en bénéficient? Quel est le niveau de financement en cause? Autant de questions sans réponses, car cette offre de formation est peu documentée dans son ensemble. Soulignons que ces activités sont souvent réalisées en complémentarité avec celles des milieux communautaire et populaire. Par ailleurs, d'autres peuvent être réalisées sur une base de partenariat ou de sous-traitance.

4.2 UNE OFFRE DE FORMATION AVEC DES FORCES

L'offre d'éducation et de formation des adultes comporte certaines caractéristiques qui en constituent ses forces: l'étendue des réseaux, la diversification des activités et des programmes, et les leviers existants, tels la Loi du 1%, la *Politique d'intervention sectorielle*, les comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) et le Programme d'apprentissage en milieu de travail.

L'étendue des réseaux

L'étendue des réseaux d'enseignement public à l'échelle du territoire québécois constitue une force de l'offre d'éducation et de formation des adultes. En ce qui a trait à la formation générale ainsi qu'à la formation professionnelle et technique, le Québec comptait, en 2001-2002, 197 centres d'éducation des adultes, 174 centres de formation professionnelle et 48 cégeps, ce qui représente plus du double du nombre de points de services qu'offre l'Ontario, pour une population beaucoup moins importante. Le réseau de l'enseignement privé compte aussi des établissements d'enseignement dont certains œuvrent auprès des adultes, plus particulièrement dans les secteurs de la formation professionnelle et technique. Quant à la formation universitaire, la *Loi sur les établissements de niveau universitaire* reconnaît neuf établissements d'enseignement dont l'Université du Québec, qui comprend onze entités juridiques (MEQ 2002e et MEQ 2002f).

Les services publics d'emploi et de sécurité du revenu sont eux aussi accessibles sur l'ensemble du territoire. Les deux agences gouvernementales impliquées, Emploi-Québec et Sécurité du revenu, comptent plus de 150 points de services locaux où les bénéficiaires de l'assurance-emploi, ceux de l'assistance-emploi ainsi que les employeurs, les travailleurs et les inactifs peuvent obtenir des services. Les activités de ces agences sont souvent maillées avec celles des milieux communautaires.

Quant aux organismes communautaires, par leur présence historique et régionale en tant que vecteur de l'expression de la demande, ils constituent une force reconnue de l'offre éducative faite aux adultes. Ces organismes ont d'ailleurs profité à la population en général, mais aussi à quelques populations spécifiques, dont les analphabètes, les immigrants et les femmes monoparentales.

La variété des activités et des programmes

Les multiples activités et programmes, tant à caractère formel que non formel ou informel, compris dans l'offre de formation faite aux adultes, en constituent aussi une force. En effet, les besoins des adultes ainsi que leurs situations de vie sont très différents et l'offre de formation qui leur est destinée est à l'image des populations à desservir. Les activités et les programmes offerts par les différents acteurs sont variés et en mesure d'apporter des réponses aux divers objectifs poursuivis par les adultes, que ce soit d'obtenir un diplôme, de s'insérer ou de se maintenir en emploi, de rehausser leur bagage culturel ou encore de participer activement à la vie en société.

L'existence de leviers importants

Bien que les principaux éléments structurels de la formation en entreprise, tels qu'on les connaît aujourd'hui, soient relativement récents, la Loi du 1%, la *Politique d'intervention sectorielle*, le Programme d'apprentissage en milieu de travail et les projets-pilotes de mutualisation de fonds de formation constituent autant de leviers d'action pour structurer et accroître la participation des adultes aux activités de formation continue.

La Loi du 1 % aura vraisemblablement permis d'augmenter les efforts des employeurs en matière de formation. De même, le Programme d'apprentissage en milieu de travail (PAMT) ainsi que la définition de normes professionnelles, s'inscrivant d'ailleurs dans une tendance internationale, contribuent à l'amélioration de la formation en entreprise. Enfin, la *Politique d'intervention sectorielle* et la mise en place des comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) représentent également des atouts pour la formation en entreprise.

4.3 UNE OFFRE DE FORMATION AVEC DES FAIBLESSES

Si certaines des caractéristiques de l'offre représentent des forces, d'autres, par contre, en constituent des faiblesses : les filières de formation, les modes de formation, les modalités de financement, les lacunes de la Loi du 1 %, le type de formation et les finalités de l'apprentissage en milieu de travail ainsi que la sous-valorisation des acquis et des compétences.

Les filières de formation

L'offre éducative du réseau public comporte plusieurs programmes diversifiés offerts aux adultes, et ce, aux deux ordres d'enseignement. Cependant, de façon générale, les divers programmes d'études ne permettent pas de passer facilement d'une filière ou d'un ordre d'enseignement à un autre dans une logique de continuité des apprentissages. Qui plus est, des programmes plus ou moins semblables sont parfois offerts indistinctement à l'enseignement secondaire, collégial ou universitaire.

L'établissement de passerelles, la conception de programmes intégrés, l'introduction de la notion de durées variables, particulièrement pour la formation technique au collégial, sont autant d'éléments qu'il serait souhaitable d'examiner en vue de rationaliser le système éducatif et de favoriser l'accessibilité aux programmes d'études pour les adultes en réduisant la durée de leur formation.

À cet égard, il est pertinent de rappeler que dans les provinces voisines, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, tout comme en Colombie-Britannique, sauf pour quelques cours et programmes dits d'éducation coopérative qui ont pour but de familiariser avec l'exercice de certains métiers, la formation professionnelle ne fait pas partie des filières d'études de l'enseignement secondaire. De même, dans le Maine et plus particulièrement en Ontario, les programmes d'études professionnelles et techniques sont à durée variable et généralement harmonisés (MEQ 2002e).

Les modes de formation

Malgré son étendue, le réseau public présente des lacunes en ce qui concerne l'accessibilité relativement aux modes de formation offerts aux adultes : d'une part, en ce qui a trait à la formation professionnelle au secondaire et à la formation générale au collégial, l'offre publique à temps partiel est inexistante ou très limitée, contrairement à la formation universitaire qui dispose d'une offre de services à temps partiel importante pour les adultes ; d'autre part, bien qu'existants, les modes d'apprentissage généralement mieux adaptés aux adultes tels l'autodidaxie, l'alternance travail-études et la formation à distance sont encore peu répandus.

Les modalités de financement

Les différences observées en matière de financement de l'offre éducative ont des conséquences importantes pour les adultes. Ainsi, la formation de base fait l'objet d'une

enveloppe budgétaire fermée pour la formation générale et d'une enveloppe budgétaire ouverte pour la formation professionnelle. Quant à la formation postsecondaire, elle fait l'objet d'une enveloppe fermée à l'enseignement collégial et d'une enveloppe ouverte à l'enseignement universitaire. Les modes d'allocation sont également très différents ; l'allocation s'appuie tantôt sur l'effectif inscrit (formation générale au secondaire), tantôt sur l'effectif sanctionné (formation professionnelle au secondaire), tantôt sur le nombre de périodes/étudiants par semaine (formation collégiale) et tantôt sur l'effectif pondéré (formation universitaire).

Le soutien à l'expression de la demande

Le réseau public offre peu de moyens financiers par rapport à l'expression de la demande. L'offre éducative s'inscrit encore dans une dynamique convenant davantage aux jeunes qu'aux adultes. En effet, le financement porte plutôt sur la réponse des adultes à l'offre que sur les moyens permettant de susciter la demande. Depuis 1990, on observe que le nombre d'adultes qui s'inscrivent en formation générale de base est en chute libre, et ce, même si le déficit en formation de base est toujours présent. L'absence de moyens de financement en ce qui concerne le dépistage des adultes qui n'ont pas une formation de base suffisante expliquerait sûrement, en partie du moins, ce phénomène.

La Loi du 1 %

L'évaluation de la Loi du 1 % fait apparaître certaines lacunes : les sommes versées au Fonds national de formation de la main-d'œuvre (FNFMO) par les entreprises qui ne réalisent pas suffisamment d'activités de formation ne sont pas réinvesties uniquement dans des activités de formation favorisant les employés de ces dites entreprises ; les employés, ou leurs représentants, les syndicats, sont rarement impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies ou des programmes de formation. Les besoins de formation des travailleurs des très petites entreprises et, depuis le 1^{er} janvier 2004, de ceux des petites entreprises, ne sont pas couverts par cette loi. Enfin, les modalités administratives entourant la Loi du 1% sont lourdes pour les employeurs.

Les efforts consentis par les employeurs afin de relever ou d'actualiser les compétences de base des employés sont faibles. En 1998, la formation structurée portant sur ces compétences, telles que l'alphabétisation et les habiletés de communication orale ou écrite, ne venait qu'en dernier lieu parmi les formations données et touchait moins d'une personne sur sept. En comparaison, trois personnes sur quatre étaient formées à une fonction de travail (MESS-DGARES 2002). Cette question fait d'ailleurs encore l'objet d'un débat ; certains sont d'avis que les entreprises devraient concentrer leurs efforts sur la formation liée à la tâche, alors que d'autres attribuent aux employeurs une responsabilité plus large.

Le Programme d'apprentissage en milieu de travail (PAMT)

Le PAMT constitue potentiellement une bonne voie de formation, bien qu'il ne couvre actuellement que les travailleurs en entreprise et que certaines fonctions de travail. De plus, l'évaluation des compétences acquises par les apprentis paraît discutable. Ce programme pourrait être élargi à d'autres finalités et être mieux maillé avec les établissements d'enseignement en ce qui a trait à l'évaluation et à la reconnaissance des acquis et des compétences. L'approche de l'apprentissage en milieu de travail comme mode d'organisation de la formation pourrait apporter des solutions à certains problèmes. Par exemple, il est connu que des régions éprouvent des difficultés à constituer des groupes pour des cours ou des programmes à cause de l'absence

d'effectifs suffisants. De même, les adultes qui s'engagent dans une démarche de reconnaissance des acquis et des compétences rencontrent souvent des difficultés à compléter leur formation en raison de la non-disponibilité d'une formation d'appoint.

Cette approche pourrait notamment être élargie à l'apprentissage dans des métiers de la construction et dans des métiers réglementés hors construction. De fait, au Québec, le nombre d'apprentis participant à des activités de formation, c'est-à-dire 42 000 personnes, se compare bien à celui de l'Ontario qui compte quelque 60 000 apprentis; il se compare cependant moins bien à celui de l'Alberta qui compte 40 000 apprentis pour une population nettement moindre. Toutefois, contrairement à l'Ontario et à l'Alberta, les apprentis du Québec sont, dans les faits, davantage des travailleurs débutants que des apprentis. Plusieurs détiennent déjà un diplôme d'études professionnelles au début de leur période d'apprentissage et celle-ci leur permettra d'obtenir une certification de qualification professionnelle (CQP), nécessaire à l'exercice des métiers réglementés. L'embauche des diplômés est d'ailleurs favorisée dans les métiers de la construction. Il est important de souligner qu'au Québec, l'apprentissage est ainsi souvent davantage un mode de certification visant à normaliser l'exercice d'un métier qu'un mode de formation. À titre comparatif, en Ontario et en Alberta, l'apprentissage est surtout un mode de formation visant l'obtention de compétences initiales et conduisant à une certification qui permet l'exercice d'un métier.

Il est à noter qu'à cette double diplomation (DEP et CQP) se rattachent des coûts pris en charge, entre autres, par l'État, en ce qui a trait aux subventions aux établissements d'enseignement et aux programmes d'aide financière aux individus. D'autres coûts, tels les dépenses supplémentaires reliées aux études et le manque à gagner, sont aussi à la charge des individus.

Enfin, il apparaît primordial que les mêmes normes professionnelles servent d'assises, tant pour les programmes d'apprentissage en milieu de travail que pour les programmes d'études. Cependant, cela ne semble pas assuré par les mécanismes en vigueur.

La Politique d'intervention sectorielle et les comités sectoriels de main-d'œuvre

La mise en place des comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) fait aussi ressortir certaines lacunes :

- La Politique d'intervention sectorielle et ses comités sectoriels demeurent peu connus des employeurs québécois et il en découle une méconnaissance des normes professionnelles déjà instaurées pour l'ensemble des entreprises concernées.
- Les 26 comités sectoriels mis sur pied depuis 1997, sauf certains instaurés avant (aérospatiale et chimie-pétrochimie, par exemple), ne représentent pas et ne couvrent pas l'ensemble des secteurs qui devraient contribuer au développement d'un système québécois de normes professionnelles.
- L'arrimage des CSMO aux dynamiques régionales de développement et de formation continue de la main-d'œuvre demeure faible.

La sous-valorisation des acquis et des compétences

Enfin, au Québec, l'absence de valorisation des acquis et des compétences résultant d'activités de formation n'est pas sans effet sur le faible niveau d'ancrage d'une culture de formation continue. Cette question, compte tenu de son importance, fait l'objet d'un chapitre distinct; le chapitre 8 y sera donc consacré.

RETENIR QUE :

- L'offre de formation aux adultes présente des forces sur lesquelles il faut tabler pour augmenter le nombre d'adultes qui investissent dans le développement de leurs compétences :
 - Elle comprend une variété d'activités qui se déroulent dans divers lieux.
 - Elle est présente sur l'ensemble du territoire.
 - Elle comporte des leviers en ce qui a trait au développement de la main-d'œuvre.
 - Elle concerne plusieurs acteurs : les établissements d'enseignement, les entreprises, les organismes et les formateurs privés, les organismes communautaires et populaires ainsi que les municipalités. Tous sont engagés dans l'offre de formation faite aux adultes.

- L'offre de formation faite aux adultes présente certaines faiblesses qui ont des effets sur les coûts impliqués ainsi que sur le taux de participation à la formation continue :
 - Une absence de passerelles ou de programmes intégrés, particulièrement en formation professionnelle et technique.
 - Une durée uniforme des programmes de formation technique.
 - Une offre de formation à temps partiel inexistante ou timide à l'enseignement secondaire et collégial.
 - Des modalités de financement entre les ordres d'enseignement qui pourraient engendrer des iniquités.
 - Des difficultés persistantes à recourir à l'apprentissage en milieu de travail comme mode d'organisation de la formation plutôt que comme système de contrôle des conditions d'exercice des métiers.
 - Des travailleurs non couverts par la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre au Québec* : les travailleurs des petites entreprises et les travailleurs autonomes.
 - Des travailleurs ou leurs représentants syndicaux rarement impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies ou des programmes de formation.
 - Une méconnaissance de la *Politique d'intervention sectorielle* et des comités sectoriels de main-d'œuvre.

- Le Québec ne dispose pas de données intégrées sur la participation et le financement des municipalités et des groupes communautaires à l'offre de formation continue.

- Le système éducatif du Québec comporte des traits distinctifs par rapport aux autres provinces canadiennes dont :
 - Le rattachement de la formation professionnelle au secondaire.
 - La durée moindre des études secondaires.
 - Le passage obligé²² par les études collégiales pour l'admission à l'université.

²² Les adultes peuvent être exemptés de cette condition d'entrée à l'université.

CHAPITRE 5

LA PARTICIPATION ET LA DEMANDE DES ADULTES

Les tendances examinées au troisième chapitre, *Un environnement en transformation : de nouveaux besoins*, laissent présager un accroissement de la demande. En effet, les enjeux et les besoins qui découlent de la mondialisation des marchés et de la compétition internationale, de l'économie et de la société du savoir, des changements démographiques, de la croissance des inégalités ainsi que de la restructuration du marché du travail sont, entre autres, des éléments qui font pression sur la demande, mais celle-ci ne s'appuie pas uniquement sur les besoins ; d'autres éléments entrent en jeu.

Si la demande est en lien avec les besoins, elle est aussi assurément en relation avec la volonté ou la possibilité pour les adultes de participer ou non à des activités de formation continue. Or, cette participation dépend de plusieurs facteurs et nécessite de prendre en considération certaines caractéristiques.

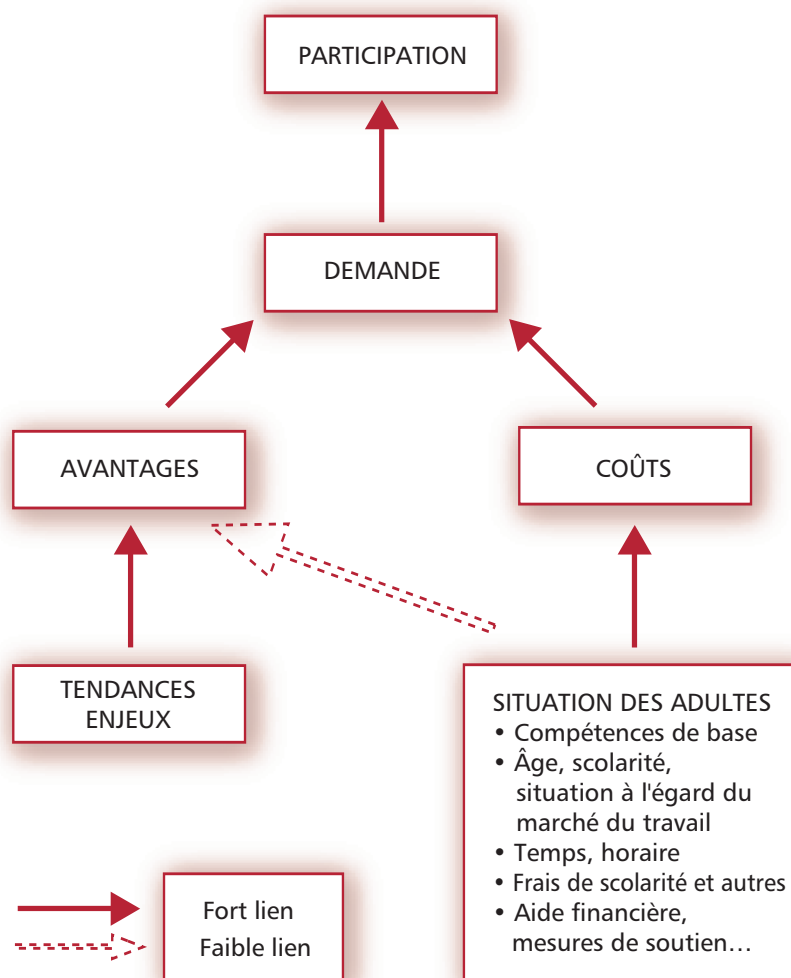
En premier lieu viennent les avantages pour un adulte de participer à des activités de formation continue. En effet, avant de s'engager dans une telle démarche, cet adulte évaluera les bénéfices qu'il retirera de cet engagement. La formation continue peut alors être perçue par ce dernier comme un investissement, dont il retirera des avantages dans un avenir plus ou moins rapproché. Cette notion relative à la formation continue en tant qu'investissement sera présentée au sixième chapitre : *Qui profite de la formation ?*

Outre les bénéfices potentiels perçus par l'adulte, lesquels influencent sa volonté de s'engager dans des activités de formation continue, les possibilités pour ce dernier de le faire doivent également être considérées. À cet égard, la formation de base constitue une condition essentielle à l'insertion dans une démarche de formation continue.

Par la suite, certaines caractéristiques apparaissent déterminantes en ce qui concerne la participation, dont notamment l'âge, la scolarité initiale et la situation sur le marché du travail. Par ailleurs, d'autres facteurs dont, entre autres, le temps, les horaires, les activités de formation disponibles et les coûts, ont une influence majeure sur la demande. Ces caractéristiques déterminantes et ces facteurs sont examinés dans le présent chapitre.

La figure suivante montre les liens entre la demande et les besoins ainsi qu'entre la demande, la participation à la formation continue et la situation des adultes.

Figure 5.1 : Les stimuli de la demande de formation continue



5.1 DES TAUX DE PARTICIPATION INQUIÉTANTS

Des données concernant la participation des adultes aux activités de formation continue, qui permettent de situer le Québec par rapport aux autres juridictions, ne peuvent être obtenues que par des enquêtes.

Tel que déjà souligné, le comité d'experts a utilisé principalement l'*Enquête sur l'éducation et la formation des adultes* (EEFA 1997) et l'*Enquête sur les milieux de travail et les employés* (EMTE 1999). La première est une enquête faite auprès des individus; elle sert à établir des comparaisons à l'échelle internationale ainsi qu'avec les provinces canadiennes. La seconde est une enquête canadienne faite auprès des employeurs et des salariés et par conséquent ne permet de comparer le Québec qu'avec les autres provinces du pays.

Or, les résultats obtenus diffèrent sensiblement selon les sources. D'après l'EEFA (1997), le nombre total d'adultes participant à des activités de formation continue serait de 1,2 million. Par contre, selon l'EMTE (1999), le nombre d'employés participant à des

activités de formation continue s'élèverait à lui seul à 1,7 million. Cependant, la population de référence de ces deux enquêtes n'est pas la même, tout comme les définitions retenues pour les « activités de formation²³ ».

Quoiqu'il en soit, un fait demeure : toutes les sources de données montrent que la participation des adultes aux activités de formation continue est systématiquement plus faible au Québec que dans les juridictions de nos principaux compétiteurs économiques. Qui plus est, ce phénomène se maintient depuis les années 1980 et se manifeste quel que soit l'angle sous lequel on examine les données.

Une plus faible participation au Québec par rapport au Canada et aux autres pays de l'OCDE

La participation à la formation continue est moins importante au Québec par rapport à d'autres juridictions. Ainsi, suivant les données comparatives des enquêtes nationales sur l'éducation et la formation des adultes²⁴ et sur leurs capacités de lecture et d'écriture, on constate que :

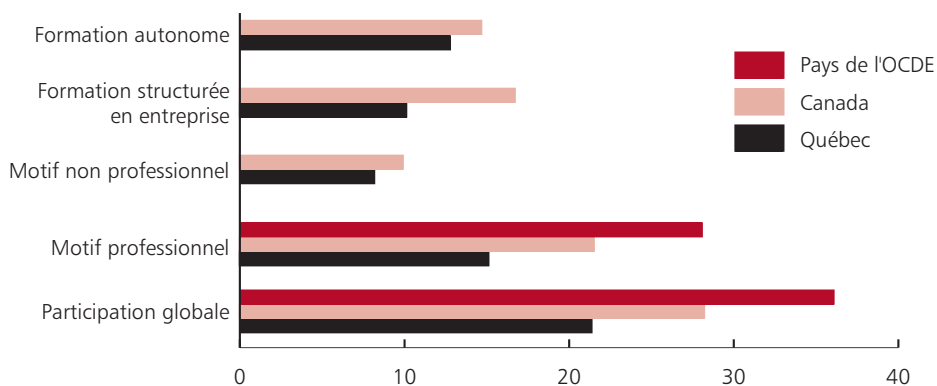
- Le taux global de participation des adultes²⁵ à des activités de formation continue au Québec (21,3 %) est inférieur de 7 % au taux global du Canada (28,2 %), qui est lui-même inférieur de 8 % au taux moyen des pays de l'OCDE (36 %).
- Le taux de participation des adultes à des activités de formation continue pour des motifs professionnels au Québec (15,1 %) est inférieur de 6 % au taux canadien (21,5 %), qui est lui-même inférieur de 7 % au taux moyen des pays de l'OCDE (28 %).
- Le taux de participation des adultes à des activités de formation continue pour des motifs non professionnels au Québec (8,1 %) est inférieur de 2 % au taux canadien (9,9 %).
- Le taux de participation des adultes à des activités de formation structurée en entreprise au Québec (10,1 %) est inférieur de 7 % au taux canadien (16,7 %).
- Le taux de participation à des activités de formation autonome²⁶ au Québec (12,7 %) est inférieur de 2 % au taux canadien (14,6 %).

23 Des données préliminaires et partielles d'une enquête réalisée en 2002 auprès des employés des entreprises assujetties à la Loi du 1 % semblent indiquer un taux accru d'activités de formation continue en entreprise.

24 Analysées par Doray, Bélanger, Motte, Labonté et Levesque (2002 et 2003).

25 Pour les fins des enquêtes, la définition de population adulte est celle âgée de 17 ans et plus, à l'exclusion de celle âgée de 17 à 19 ans inscrite à temps plein à un programme d'études élémentaires ou secondaires non appuyé par l'employeur et celle âgée de 17 à 24 ans inscrite à temps plein à un programme d'études postsecondaires non appuyé par l'employeur.

26 La formation autonome est celle qui est entreprise par un individu de son chef.

Diagramme 5.1 : Taux de participation à la formation continue

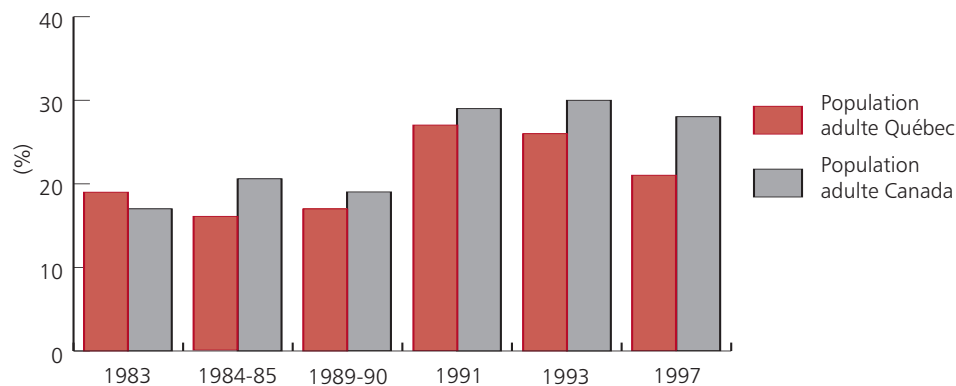
Source : EEFA, Labonté et al., 2002

Turcotte, Léonard et Montmarquette (2003) confirment cette tendance dans leur étude faite à partir des données de l'*Enquête sur les milieux de travail et les employés* (EMTE) de 1999. Selon eux, la proportion d'employés québécois qui affirment avoir suivi une formation structurée ou non en cours d'emploi (47%) demeure inférieure à celle des autres régions du Canada (Atlantique, 51%; Ontario, 60%; Prairies, 59%; Colombie-Britannique, 51%).

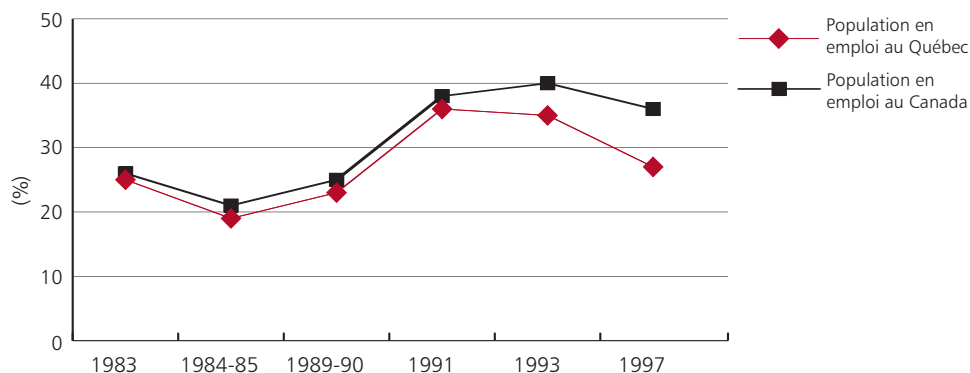
De même, une étude réalisée pour la Fédération canadienne des entreprises indépendantes (Dulipovici 2003) montre que 24% des PME du Québec n'offrent pas de formation à leurs employés, comparativement à 12% au Canada. De plus, le nombre d'heures de formation offerte aux nouveaux employés est moindre dans les PME québécoises.

Enfin, les données administratives du suivi de l'application de la Loi du 1% indiquent, à l'instar de l'EMTE, des efforts de formation en entreprise, au Québec, plus élevés que ceux relevés à partir de l'EEFA, sans toutefois permettre de comparaisons avec d'autres juridictions.

Les diagrammes 5.2 et 5.3 montrent l'évolution de la participation pour la population totale et les personnes en emploi. Cependant, Statistique Canada fait une mise en garde sur les comparaisons entre les années 1980 et 1990, et ce, compte tenu des changements méthodologiques. Cela dit, ces données indiquent un retard du Québec par rapport au Canada pour ces deux décennies. Pire, la participation a diminué dans les années 1990. Des facteurs conjoncturels pourraient expliquer cette situation.

Diagramme 5.2 : Évolution historique de la participation (en %)

Sources : EEFA, compilations Statistique Canada et DRHC.

Diagramme 5.3: Taux de participation des personnes en emploi

Sources : EEFA, compilations Statistique Canada et DRHC.

5.2 DES CARACTÉRISTIQUES DÉTERMINANTES SUR LA PARTICIPATION

Certaines caractéristiques sont déterminantes en ce qui a trait à la participation des adultes à la formation continue. La participation est ainsi examinée selon l'âge, le niveau de scolarité et la catégorie professionnelle, la taille de l'entreprise et le secteur d'activité, le genre et la situation à l'égard du marché du travail.

La participation selon l'âge

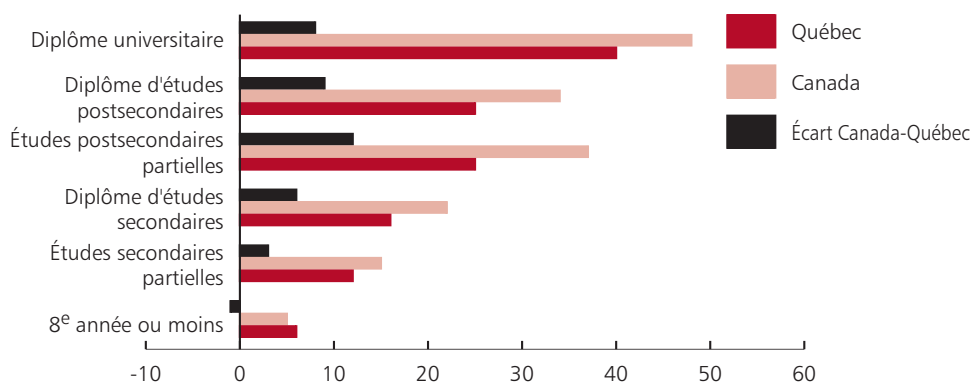
Les taux de participation à la formation continue, tant celle réalisée en entreprise que celle initiée de façon autonome, diminuent avec l'âge. Les travaux de Doray et al., à partir des données de l'EEFA de 1997, montrent en effet que les taux de participation à la formation continue réalisée en entreprise diminuent significativement à partir de la catégorie des 45-54 ans. Les taux de participation à des activités de formation continue initiées de façon autonome diminuent quant à eux plus graduellement de 25 à 64 ans.

Or, la population du Québec est devenue plus âgée par rapport à celle du Canada. Les 45-54 ans représentent 10,7% de la population québécoise (9,8% au Canada) et les 55-64 ans, 15,4% (14,6% au Canada). Cependant, l'âge de la population ne peut être retenu comme l'un des facteurs significatifs expliquant le plus faible taux de participation au Québec.

La participation selon le niveau de scolarité et la catégorie professionnelle

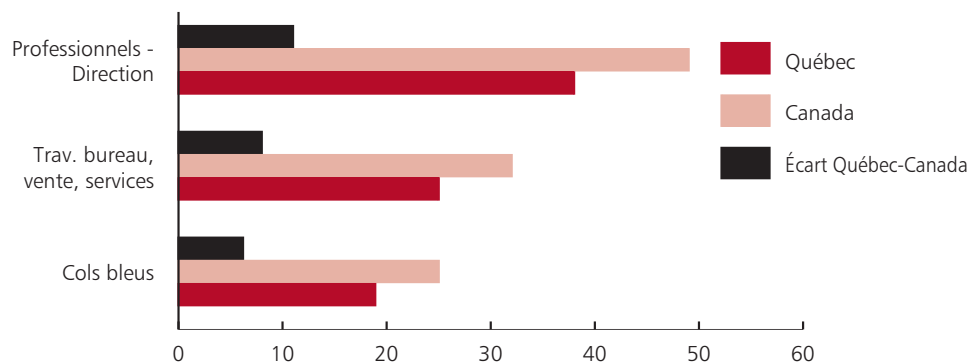
Le déficit du Québec en ce qui a trait à la formation de base n'est pas sans importance quant à sa performance en matière de formation continue. En effet, plusieurs études démontrent qu'il existe une corrélation positive entre la formation initiale et la participation aux activités de formation continue.

En outre, dans la majorité des pays de l'OCDE, les adultes titulaires d'un diplôme d'études universitaires ont entre deux et trois fois plus de chances de participer à des activités de formation continue liée à l'emploi que ceux qui n'ont pas obtenu de diplôme d'études secondaires. Plus encore, cet avantage s'accroît (quatre à huit fois) dans les pays où le taux de participation aux activités de formation continue est faible. Les deux diagrammes suivants illustrent la relation entre la participation aux activités de formation continue et le niveau de scolarité, d'une part, et la catégorie professionnelle, d'autre part.

Diagramme 5.4: Participation selon le niveau de scolarité

Sources : EEFA, compilations Statistique Canada et DRHC.

Plus le niveau de scolarité est élevé, plus les personnes participent aux activités de formation continue, tant celles liées à l'emploi que celles à caractère culturel ou autre. Ce constat se vérifie au Québec et au Canada.

Diagramme 5.5: Participation selon la catégorie professionnelle

Source : EEFA, Labonté et al., 2002

L'importance de la scolarisation sur la participation à la formation continue se manifeste aussi sous l'angle des catégories professionnelles.

L'OCDE a observé que la formation continue a tendance à accroître les écarts de compétences, à cause d'une scolarisation inégale dans la formation initiale. Tout porte donc à croire que divers facteurs se conjuguent pour faire en sorte que les adultes qui pourraient avoir le plus besoin de formation continue, compte tenu de leur faible niveau de formation initiale, sont ceux qui en bénéficient le moins et ceux qui en perçoivent le moins la nécessité. C'est donc dire qu'il faut consacrer des efforts au rehaussement du niveau de formation de base de la population pour développer une culture de formation continue (OCDE 2002).

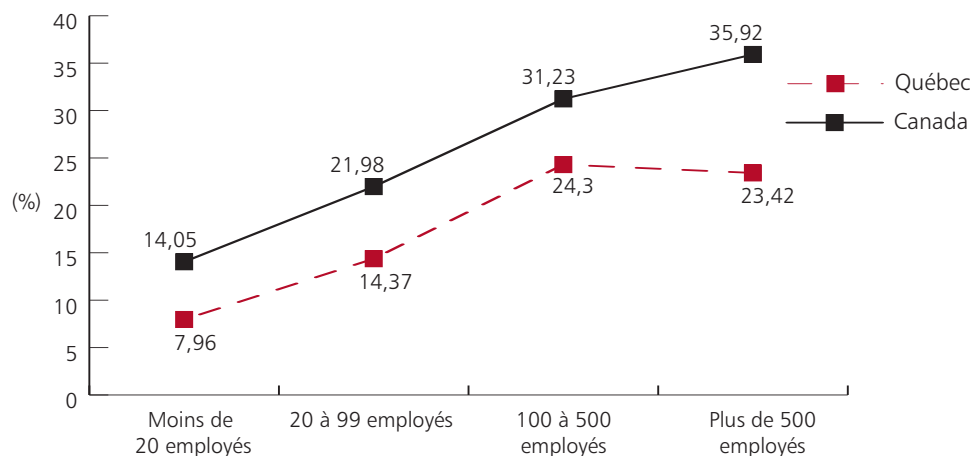
La participation selon la taille de l'entreprise et le secteur d'activité

La taille de l'entreprise est un facteur déterminant pour l'offre de formation. Comme on peut s'y attendre, les grandes entreprises font davantage de formation (EMTE). Celles-ci favorisent la formation formelle, alors que les petites entreprises recourent

davantage à la formation en cours d'emploi (formation «sur le tas»). Une importante revue de littérature a été consacrée aux difficultés rencontrées par les PME en matière de formation (Henripin 1998). Parmi ces difficultés, on note l'absence de fonction structurée de gestion des ressources humaines, le manque de temps pour planifier les activités et la réticence à formaliser les pratiques de formation. L'évaluation formative de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* corrobore ces constats: les employeurs dont la masse salariale se situe entre 250 000 \$ et 500 000 \$ offrent moins de formation que les autres (MESS 2002a).

Le diagramme suivant illustre la participation selon la taille de l'entreprise et l'écart de participation entre le Canada et le Québec pour ces entreprises.

Diagramme 5.6: Taux de participation selon la taille de l'entreprise



Source: EEFA 1997, compilation MESSF.

La présence importante de très petites entreprises au Québec (63,7% des entreprises comptent moins de cinq employés, comparativement à 58% pour l'ensemble du Canada et 53,9% en Ontario²⁷) pourrait expliquer la faible participation au Québec. C'est ce qui ressort de l'enquête de la FCEI réalisée par Dulipovici (2003). Cependant, Labonté et al. (2002) ne sont pas de cet avis. Selon eux, ce serait plutôt la faible propension des grandes entreprises québécoises à fournir de la formation qui expliquerait cet écart.

En outre, les employés des secteurs publics et parapublics du Québec, qui sont ceux qui participent le plus à des activités de formation, ont les écarts de taux global de participation les plus élevés par rapport au Canada (respectivement 12,6 et 12,1 points de pourcentage).

La participation selon le genre

Le nombre de femmes prenant part au marché du travail a fortement progressé au cours des 25 dernières années. En 2002, la population active du Québec était composée de 45% de femmes, alors que ce taux n'était que de 43,8% en 1991 et de 35,8% en 1976.

La participation des femmes à des activités de formation est légèrement supérieure à celle des hommes (21,8% par rapport à 20,7%). Toutefois, selon que la formation est liée ou non à l'emploi, et selon qu'elle est appuyée ou non par l'employeur, on note des différences importantes entre les hommes et les femmes. Selon l'EEFA (1997),

²⁷ Industrie Canada, *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*, mai 2003, www.strategis.gc.ca

les hommes participent davantage à des formations pour des motifs professionnels; les employeurs appuient davantage les hommes, alors que les femmes ont tendance à prendre elles-mêmes l'initiative de se former. Ces constats sont les mêmes pour le Canada (Labonté et al. 2002, Doray et al. 2003).

La participation selon le statut à l'égard du marché du travail

En 2002, la population en âge de travailler s'élevait à 6 millions de personnes. La population active se chiffrait à 3,9 millions, dont 3,6 millions de personnes en emploi et 0,3 en chômage. Le nombre de personnes inactives s'élevait ainsi à 2,1 millions.

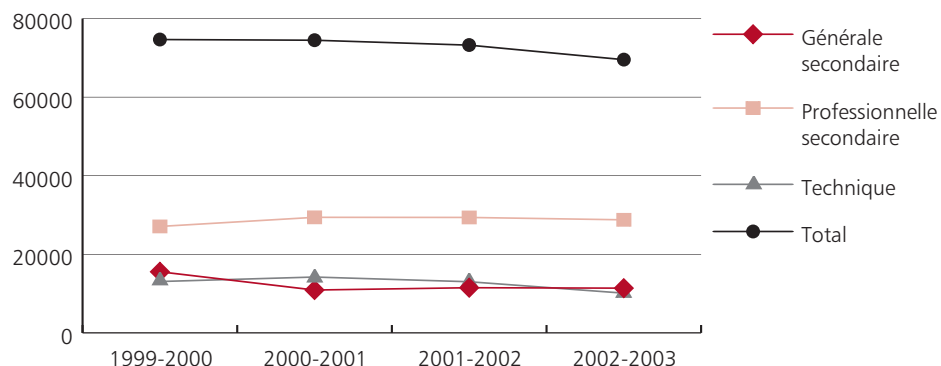
Les personnes en emploi ont un taux de participation plus élevé que les chômeurs et les personnes inactives sur le marché du travail, mais elles consacrent moins de temps à la formation. Au Québec, en comparaison avec le Canada,

- 16,6% des personnes en emploi ont participé à une formation parrainée par un employeur contre 25,7% au Canada.
- 14,1% des personnes en emploi ont participé à une formation non parrainée par un employeur contre 15,9% au Canada.
- 19,3% des chômeurs et 9,3% des personnes inactives sur le marché du travail ont participé à une formation contre respectivement 21,9% et 10,8% au Canada.
- les chômeurs consacrent à la formation 441 heures en moyenne, les personnes inactives 338 et les personnes en emploi 186, contre respectivement 392, 303 et 161 heures au Canada.

Concernant les chômeurs, en 2002, cette population comptait en moyenne 337 000 personnes à chaque mois. Elle se composait à 55 % de prestataires de l'assurance-emploi, à 20 % de prestataires de l'assistance-emploi et à 25 % de personnes sans soutien du revenu (sans chèque). Parmi les chômeurs, le tiers n'avait pas complété leurs études secondaires. Chez les prestataires de l'assistance-emploi, la proportion était de 60 %.

En 2002-2003, les formations offertes aux chômeurs par Emploi-Québec étaient, par ordre d'importance, la formation professionnelle (41%), la formation générale du secondaire (16%) et la formation technique (15%). Comme on peut le voir dans le diagramme suivant, depuis 4 ans, l'appui offert par Emploi-Québec en formation professionnelle au secondaire augmente, alors que celui en formation générale au secondaire et en formation technique diminue.

Diagramme 5.7: Participation à la mesure de formation de la main-d'œuvre



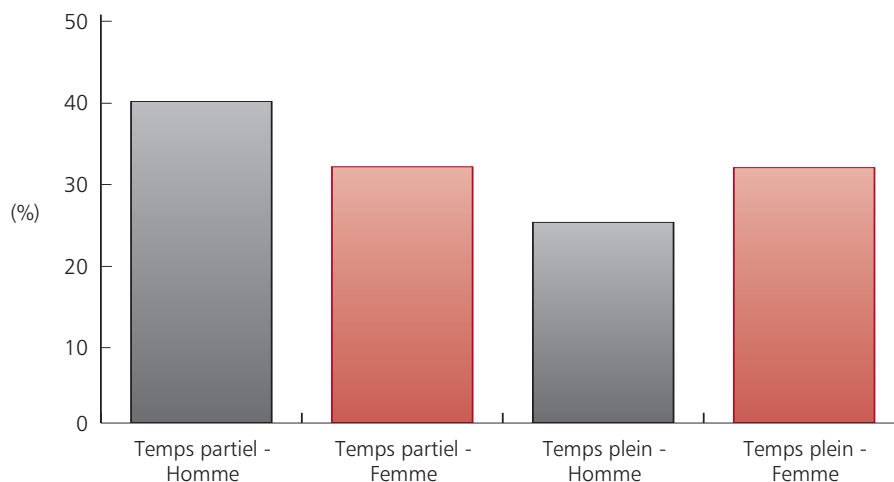
Source: Emploi-Québec

Enfin, en 2002, vu sous l'angle du bassin total de chômeurs, ce ne sont que 4,3% des prestataires de l'assurance-emploi, 5,6% des prestataires aptes de l'assistance-emploi et 1,4% des personnes sans chèque qui se prévalent des mesures de formation d'Emploi-Québec. La clientèle de l'assistance-emploi présente, en outre, de plus en plus de contraintes lourdes à l'employabilité. D'ailleurs, des programmes spécifiques ciblent les besoins des clientèles particulières, mais sans augmenter significativement l'enveloppe financière globale disponible. Cette offre de formation serait en lien avec les besoins locaux du marché du travail, mais ne conduit pas nécessairement à la réinsertion des chômeurs en emploi. Enfin, peu de liens sont tissés avec les entreprises à cet effet.

Concernant les travailleurs atypiques, ils représentent plus de la moitié de la main-d'œuvre québécoise: ils sont à temps partiel (41 %), temporaires (29 %) ou autonomes (30 %). Les travailleurs autonomes ne constituent pas un groupe homogène; ils exercent une multitude de métiers et de professions dans plusieurs secteurs de l'activité économique, notamment dans le secteur de l'éducation et de la formation des adultes. Les travailleurs autonomes ont un taux de participation à la formation continue deux fois moins élevé que la moyenne.

Pour ce qui est des salariés à temps partiel, malgré la précarité de leur emploi, ils reçoivent davantage de formation que ceux à temps plein. Les chercheurs qui ont analysé l'EEFA attribuent ce phénomène au changement fréquent d'emploi et à l'augmentation du nombre de jeunes adultes qui reprennent leurs études, à temps partiel, tout en travaillant. Le diagramme qui suit illustre ce phénomène.

Diagramme 5.8: Participation des travailleurs à temps partiel



Source: EEFA, compilations spéciales du MESS.

5.3 DES FACTEURS QUI INFLUENT LA DEMANDE

Au Québec, les recherches ont permis de classer les facteurs qui ont une influence sur la demande en trois catégories:

- La situation de vie.
- Les barrières institutionnelles du côté de l'offre ou de l'organisation de la formation.
- Les dispositions dissuasives du côté de la demande.

La situation de vie renvoie aux conditions de vie ou de travail, ainsi qu'à la gestion du temps. Le manque de temps est un facteur dissuasif important.

Selon l'OCDE (2003a: 56), cette raison domine dans une proportion de 55 % en ce qui a trait à la non-participation en formation générale et dans une proportion de 36 % en formation professionnelle. Au Canada, c'est le motif premier invoqué dans des proportions de 59,7 % en formation générale et de 47 % en formation professionnelle (Doray et al. 2003 : 21).

Les barrières institutionnelles réfèrent aux freins de nature politique ou entrepreneuriale du côté de l'offre: présence ou non de politiques publiques et d'entreprises pour la formation et le développement des adultes en général et de la main-d'œuvre en particulier, existence de programmes d'éducation et de formation continue, organisation des activités, notamment les horaires, les cours disponibles, les modes de formation, le partage financier entre l'État, les entreprises et les individus. Après le temps, les horaires et les coûts sont les facteurs les plus identifiés parmi ceux qui influencent la demande; vient ensuite, l'absence d'offre.

En effet, l'OCDE (2003a: 256) révèle l'importance des horaires et des coûts comme motifs invoqués, surtout en formation professionnelle (12 % et 23 % respectivement), mais aussi en formation générale (10 % et 17 % respectivement); concernant la non-disponibilité de l'offre, elle est davantage significative en formation professionnelle (13 %) qu'en formation générale (5,5 %). La réalité canadienne apparaît plus lourde puisqu'il y a entre 35 % et 40 % des individus qui se butent au frein respectif des horaires et des coûts, et 25 % qui constatent une absence d'offre (Doray et al. 2003 : 9).

Les dispositions dissuasives désignent l'existence d'attitudes, de motivations et de perceptions liées à l'apprentissage. Le manque de qualifications, les problèmes de santé et le manque de soutien de l'employeur entrent notamment dans cette catégorie. Au Canada, ce dernier élément est invoqué par 26 % des individus comme motif de non-participation (Doray et al. 2003 : 9).

Globalement, par ordre d'importance, les facteurs qui influencent le plus la demande sont :

- La disponibilité de temps.
- Les horaires des activités et des cours, ainsi que les coûts.
- L'absence de soutien des employeurs et l'absence d'offre.

Les populations spécifiques

Certains groupes de la population vivent des conditions particulières, qui ont une influence sur leur volonté ou leurs possibilités de participer à des activités de formation continue et par conséquent sur la demande.

Soulignons tout particulièrement les personnes handicapées, les communautés autochtones, les moins de 30 ans sans qualifications, les travailleurs de 45 ans et plus, les personnes immigrantes, les chefs de famille monoparentale, les adultes vivant dans les régions éloignées et les adultes vivant dans la pauvreté.

Pour une grande majorité de ces personnes, un rehaussement de la formation de base est d'abord nécessaire, avant qu'elles puissent s'insérer dans une démarche de formation continue. C'est le cas, entre autres, des personnes handicapées qui vivent des problèmes d'insertion socioprofessionnelle à cause des écarts de scolarisation avec le reste de la population des 25 à 64 ans (ISQ 2001b). C'est aussi la situation de

la communauté autochtone parmi laquelle 40% de la population avait moins de 9 années de scolarité et 70% était sans diplôme d'études secondaires (Statistique Canada 1996).

D'autres groupes d'individus se butent à des barrières institutionnelles, tant du côté de l'offre que de l'organisation de la formation. C'est le cas notamment de la population immigrante, qui rencontre encore énormément de difficultés à se faire reconnaître ses acquis et ses compétences, et à obtenir la formation d'appoint nécessaire pour s'insérer sur le marché du travail. C'est aussi le cas des adultes vivant dans les régions périphériques, pour qui, en l'absence de masse critique, la modulation de l'offre de formation et la constitution de groupes-cours doivent être différentes. Enfin, c'est aussi souvent le lot des adultes vivant dans la pauvreté; ces derniers ont besoin d'être soutenus par des conditions en amont qui encouragent l'expression de leur demande. Parmi ceux-ci, les responsables de famille monoparentale ont un taux de pauvreté qui se situe à 82% chez les mères sans diplôme d'études secondaires, contre 44% chez celles ayant au moins un diplôme d'études secondaires.

Les programmes et les mesures d'appui

Au Québec, des programmes et des mesures sont offerts aux adultes en formation. Ces programmes ont une influence sur la demande.

D'une part, le ministère de l'Éducation offre des programmes d'aide financière : l'un pour les études à temps plein et l'autre, plus récent, pour les études à temps partiel. Ils ne sont disponibles que pour les adultes en formation professionnelle et ceux en formation postsecondaire, ce qui exclut les adultes en formation générale de base. Ces programmes sont à caractère contributif et supplétif; l'aide financière étant déterminée en fonction des montants établis à titre de contribution de la personne aux études, de ses parents ou de son conjoint. D'autre part, le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille offre des mesures de soutien du revenu aux bénéficiaires de l'assurance-emploi et de l'assistance-emploi qui participent à des activités de formation.

Des obstacles sont rapportés relativement à ces divers programmes, dont notamment leur manque d'harmonisation, le fait qu'ils soient d'abord conçus pour les personnes en continuité de parcours et le fait qu'ils soient plutôt mal adaptés pour les adultes qui effectuent un retour en formation. Les notions de conjoint, de contribution parentale ou encore les divers éléments pris en compte dans les revenus considérés, tels l'année civile ou les pensions alimentaires, font actuellement l'objet de travaux d'harmonisation entre les partenaires ministériels concernés. Ces travaux vont bon train; dans ce contexte, le comité d'experts n'a pas jugé opportun d'intégrer ces éléments à sa réflexion.

Enfin, à l'instar des autres pays de l'OCDE, des programmes ou des stratégies sur mesure sont mis en œuvre pour répondre aux besoins de groupes spécifiques de la population: Solidarité jeunesse, Ma place au soleil, Femmes au travail: *Stratégies d'intervention à l'égard de la main-d'œuvre féminine* et *Stratégies d'intervention à l'intention des travailleuses et travailleurs de 45 ans et plus*, en sont des exemples. Ces programmes visent, entre autres, le rehaussement des compétences.

REtenir que :

- Indépendamment des résultats chiffrés, toutes les études examinées confirment une tendance historique selon laquelle la participation à des activités de formation continue est plus faible au Québec qu'ailleurs. Selon l'EEFA, considérée comme la source officielle de données canadiennes, le taux global de participation des adultes aux activités de formation continue au Québec, pour des motifs professionnels ou autres, est inférieur de 7% au taux global du Canada et inférieur de 15% au taux moyen des pays de l'OCDE.
- Au Québec, toutes les catégories professionnelles, tous les types d'entreprises et tous les secteurs d'activité participent moins à des activités de formation continue que ceux des autres provinces canadiennes.
- Des caractéristiques sont déterminantes sur la participation des adultes à la formation continue :
 - Le niveau de la formation de base.
 - L'âge de la population.
 - Le statut par rapport au marché du travail.
- Outre les bénéfices ou les avantages attendus, les facteurs influençant la participation aux activités de formation continue et, par conséquent, la demande sont :
 - La disponibilité de temps.
 - Les horaires des activités et des cours, ainsi que les coûts.
 - L'absence de soutien des employeurs et l'absence d'offre.
 - Les conditions particulières des populations spécifiques.
 - Les types de programmes ou de mesures d'appui.

CHAPITRE 6

QUI PROFITE DE LA FORMATION ?

L'éducation est un facteur de croissance et de développement. Depuis plusieurs années, la conception de l'éducation, dominante en science économique, en fait un investissement en capital humain. C'est d'ailleurs ce pourquoi l'éducation constitue un élément important dans toute stratégie de développement.

Considérer l'éducation comme un investissement revient à dire que c'est dans le futur qu'il faut en situer les principaux avantages. Cependant, même si l'investissement comporte des avantages, il n'est pas nécessairement rentable. Encore faut-il que la valeur des avantages dépasse celle des coûts. Il est donc nécessaire de mesurer, d'évaluer et de comparer les avantages et les coûts de l'éducation avant de poser un verdict sur la pertinence d'un projet ou d'un programme, de même que sur la pertinence d'y donner suite ou de faire varier l'effort qui y est consacré.

Enfin, bien que l'évaluation de la rentabilité de l'éducation des adultes et de la formation continue soit un champ moins bien exploré, il est néanmoins possible d'en dégager des éléments importants. Aussi, sur la base des coûts et des avantages propres à ce champ, des principes visant le partage des responsabilités dans le financement des activités de formation peuvent être énoncés ; ces derniers serviront d'assises au cadre financier proposé par le comité d'experts.

6.1 UN INVESTISSEMENT COMPORTANT DES AVANTAGES

Les avantages de l'éducation se manifestent sous une multitude de formes. On peut les regrouper selon les moments où ils sont obtenus et selon la nature des agents qui en bénéficient le plus directement. Ainsi, ils peuvent être qualifiés de privés s'ils profitent à l'élève et à ses proches. Qui plus est, ils peuvent être privés et professionnels s'ils se manifestent au travail ; s'ils se traduisent par un supplément de gains, ils sont marchands ; dans le cas contraire, par exemple, lorsqu'ils prennent la forme de meilleures conditions de travail, d'une efficacité accrue dans la recherche d'un emploi ou d'une meilleure adaptation au changement technologique, ils ne sont pas directement pécuniaires.

Par contre, tous les avantages privés ne sont pas nécessairement professionnels. Si l'éducation permet, entre autres, une compréhension plus grande de l'environnement physique et social, une amélioration des habitudes de vie ou des pratiques sanitaires, ou encore une meilleure éducation des enfants, les avantages sont principalement privés et, dans le dernier cas, comportent des effets intergénérationnels. Ces effets sont d'ailleurs considérés comme l'un des moteurs du développement économique et plaident en faveur de l'éducation des adultes. Selon Haveman et Wolfe (1984), la valeur des effets non professionnels de l'éducation serait plus ou moins égale à celle des effets observés sur le marché du travail.

Les avantages peuvent être aussi qualifiés d'externes s'ils profitent à d'autres individus ; l'exercice d'une meilleure citoyenneté en est un exemple. Enfin, ils sont qualifiés de publics s'ils sont récupérés par les gouvernements, comme l'impôt additionnel engendré par le supplément de revenu.

L'ensemble de tous ces bénéficiaires (privés, externes, publics...) constitue les avantages sociaux, la société étant le rassemblement de tous ces agents. Plusieurs ouvrages ont fait état des avantages de l'éducation pour les divers agents. Ceux-ci sont généralement regroupés selon l'agent économique qui en profite le plus directement : l'individu, l'employeur ou la société dans son ensemble, étant donné que certains de ces avantages ne sont pas exclusifs à un seul agent.

Pour l'individu, les principaux avantages énoncés sont :

- Une augmentation des revenus et des avantages sociaux.
- Une efficacité accrue dans la recherche d'un emploi et une meilleure adaptation au changement.
- Un taux de chômage plus bas en raison d'un niveau de scolarité plus élevé.
- Une plus grande mobilité professionnelle et des possibilités d'avancement accrues.
- Une amélioration de la productivité domestique et des comportements de consommation.
- Un accroissement de l'épargne et de l'efficacité des placements.
- Une amélioration des habitudes de vie et des pratiques sanitaires, un meilleur état de santé et une espérance de vie plus longue.

Pour l'employeur, les principaux avantages énumérés sont :

- Une augmentation de la productivité de la main-d'œuvre et de la compétitivité de l'entreprise.
- Une plus grande facilité d'adaptation de la main-d'œuvre en ce qui concerne les changements quant aux produits et services offerts, les changements dans les procédés de fabrication ou les façons d'offrir les services.
- Un accroissement de la recherche et de l'innovation.

Pour la société dans son ensemble, les principaux avantages recensés sont :

- Une plus grande tolérance face à la diversité, une sensibilité accrue aux autres cultures, aux droits de la personne et à la protection de l'environnement, une participation plus éclairée à la vie politique.
- Un moindre recours aux mesures sociales en raison de l'amélioration de l'employabilité et de l'augmentation du revenu.
- Une augmentation des impôts, résultant de la croissance de la rémunération et de la productivité.
- Une réduction de la criminalité et une implication sociale plus grande.
- Une valorisation de l'éducation, notamment auprès des jeunes.

6.2 UN INVESTISSEMENT COMPORTANT DES COÛTS

L'investissement comporte aussi des coûts, qui, tout comme les avantages, ont diverses composantes, et dont la valeur diffère selon le point de vue adopté : privé, externe, public ou social. Pour définir ces coûts, il est utile d'identifier les diverses ressources nécessaires à l'éducation. Ces ressources peuvent être regroupées selon les composantes du coût de l'éducation. La plus apparente, le coût direct, se rapporte à l'ensemble des ressources nécessaires aux établissements d'enseignement (subventions de fonctionnement, frais de scolarité, taxes scolaires...) et aux entreprises (organisation et achat de formation) pour réaliser l'investissement. Le coût supplémentaire ou accessoire correspond au supplément de dépenses de l'individu et de ses proches, engendré par les études. La troisième composante, longtemps négligée, voire oubliée, est liée au temps que l'individu consacre à ses études. Ce temps est un élément essentiel du processus d'éducation. Si le temps entraîne un coût, c'est qu'il n'est pas difficile d'en imaginer des usages autres que pour les études, surtout chez les adultes : travail marchand, travail domestique, loisir, etc. On ne saurait trop insister sur l'importance de cette composante « temps » pour les adultes.

La valeur de ces composantes varie selon le point de vue adopté. Le fardeau du coût direct se répartit entre les gouvernements, les entreprises et les usagers. Le coût supplémentaire est habituellement la responsabilité des usagers. Le coût en temps comporte d'abord une composante privée, donc à la charge des individus. Le meilleur usage du temps étant pour la plupart le travail rémunéré, la valeur du temps utilisé à des fins d'études pourrait être évaluée par le manque à gagner ; mais il comporte également une composante publique, telle une perte d'impôt. Notons que si la formation est parrainée par l'employeur, l'entreprise peut prendre en charge une bonne part du fardeau de chacune des composantes du coût.

Les autres éléments, l'aide financière et les privilèges fiscaux dont jouissent les individus ou les entreprises, doivent être considérés comme des transferts beaucoup plus que comme des coûts ; ils ne font que modifier la répartition du fardeau du coût entre les divers agents. Ils sont pris en considération dans le calcul de la rentabilité privée ou publique, mais pas dans le calcul de la rentabilité sociale.

En résumé, les coûts de l'éducation adoptent une multitude de formes et peuvent aussi être regroupés selon les agents économiques.

Pour les gouvernements, les principaux coûts recensés sont :

- Les subventions aux établissements scolaires.
- Les mesures offertes aux entreprises et aux individus (en lien avec la formation : aide financière, exemptions, déductions et crédits d'impôt...).

Pour l'individu, les principaux coûts énoncés sont :

- Le temps consacré à la formation, principalement en ce qui concerne le manque à gagner pendant la période de formation.
- Les frais de scolarité.
- Les frais d'acquisition du matériel scolaire, de déplacement, de séjour, de garde des enfants, etc.

Pour les employeurs, les principaux coûts énumérés sont :

- Les frais d'organisation ou d'achat de la formation.
- Les frais de participation des travailleurs : frais de voyage et de séjour...
- Les frais de remplacement des travailleurs et des formateurs ou la perte de productivité.
- La pression plus forte sur les salaires, résultant d'une augmentation de la productivité.
- L'augmentation du taux de roulement de la main-d'œuvre, compte tenu de la transférabilité des compétences.

6.3 UN INVESTISSEMENT RENTABLE

La rentabilité de l'éducation

L'évaluation de la rentabilité de l'éducation a donné naissance à une multitude de travaux empiriques. Malgré que les résultats varient, bien entendu, d'un cas à l'autre, selon le temps, le lieu, le type de programme, la population, etc., il est néanmoins possible d'en dégager quelques tendances générales :

- Même en se limitant à considérer les effets professionnels, l'éducation paraît la plupart du temps rentable; le taux de rendement interne est supérieur au taux d'intérêt de référence.
- Le taux de rendement privé, c'est-à-dire le taux de rendement calculé à partir des avantages et des coûts pour l'individu et ses proches, est supérieur au taux de rendement social et au taux de rendement public. L'individu est le principal bénéficiaire de la formation.
- Le taux de rendement peut varier d'un ordre d'enseignement ou d'un programme à l'autre. Pendant longtemps, on a observé une tendance à la baisse du taux de rendement selon l'ordre d'enseignement, qui suggérait d'accorder davantage la priorité à l'enseignement secondaire. Cette tendance est devenue moins évidente ces dernières années²⁸.
- Si le taux de rendement varie d'un programme à l'autre, il ne s'ensuit pas pour autant que les études professionnelles ou techniques soient plus rentables que les études générales. En effet, les premières coûtent souvent beaucoup plus cher, à cause de l'utilisation d'équipements importants et de l'absence fréquente d'économies d'échelle; leur rentabilité dépend d'une condition parfois difficile à respecter: l'occupation sur une longue période d'un emploi dans le domaine relativement restreint défini par les études²⁹.
- Le taux de rendement varie d'un pays et d'une période à l'autre; il est souvent plus élevé dans les pays en développement, à cause de la faiblesse de l'offre d'éducation. Le taux de rendement de l'éducation paraît plus faible au Canada qu'aux États-Unis. Ce résultat est à mettre en relation avec d'autres constats: la scolarisation a augmenté plus rapidement au Canada depuis vingt ans, et les inégalités de revenu y ont crû moins rapidement. Par ailleurs, il est difficile de dégager des différences générales

²⁸ Des travaux récents réalisés par l'OCDE suggèrent pour le Canada des taux de rendement plus faibles à l'université qu'à l'école secondaire ou au collège.

²⁹ En plus de déplorer l'oubli des avantages non professionnels, ceux qui ont mis de l'avant l'idée d'investissement en capital humain se sont inscrits en faux contre certaines thèses qui ne différencient pas investissement en capital humain et enseignement technique ou professionnel: Bowman (1987), entre autres, n'a cessé de répéter que l'enseignement de base, général ou ordinaire, était tout aussi « professionnel », dans le sens de préparer à la vie professionnelle, que l'enseignement technique... ou professionnel!

significatives dans la rentabilité de l'éducation entre le Québec et le reste du Canada (Vaillancourt 1992).

- Le taux de rendement peut être calculé notamment selon le sexe, les aptitudes et l'origine sociale. Même si les gains des hommes sont supérieurs à ceux des femmes, le taux de rendement de l'éducation, qui dépend des différences de revenu attribuables à l'éducation, est dans la majorité des cas plus élevé pour les femmes. Il semble en être de même pour les élèves issus de milieux moins favorisés, pour qui l'éducation pourrait avoir davantage d'importance à des fins de succès professionnel.

La rentabilité de la formation continue

La définition des avantages et des coûts de l'éducation suggère que sa rentabilité est susceptible de diminuer avec l'âge. En effet, d'une part, reporter l'investissement à un âge plus avancé signifie que la période, pendant laquelle les avantages se manifestent, se raccourcit³⁰; en conséquence, la valeur des avantages diminue avec l'âge. D'autre part, une composante importante du coût de l'investissement est la valeur du temps consacré aux études. Or, pendant les vingt ou les trente premières années de la vie active, les gains augmentent généralement avec l'âge; le report de l'investissement en augmente donc le coût.

Malgré cela, il y a une place pour la formation continue dans une stratégie optimale de l'investissement en capital humain. Bien sûr, il ne fait aucun doute qu'il y a intérêt à investir au plus jeune âge, notamment parce que les premiers investissements permettent de mieux tirer parti des occasions d'apprentissage, qui se présentent tout au long de la vie. Pour reprendre les propos de Heckman (1999), *learning begets learning*: l'apprentissage engendre l'apprentissage. En conséquence, une excellente façon de favoriser la formation continue est d'assurer une formation initiale solide. En fait, ce sont surtout les investissements dans la formation générale, ceux qui permettent d'apprendre à apprendre, qui doivent être réalisés tôt et précéder les investissements dans une formation spécialisée.

La formation continue ne saurait donc remplacer la formation initiale: s'il se poursuit pendant tout l'âge adulte, l'apprentissage doit débiter au plus jeune âge. Les travaux de Tuijnman et al. (1988) viennent appuyer cette idée: l'éducation des adultes sert soit à compenser la perte d'influence de l'éducation initiale et à contrer la tendance à la dépréciation du capital humain, soit à renforcer le rôle de la formation initiale. L'éducation et la formation des adultes sont donc des compléments, beaucoup plus que des substituts de la formation initiale. Cette dernière augmente les possibilités subséquentes d'apprentissage; elle sert de plate-forme pour la formation ultérieure; meilleure est cette plate-forme, plus rentable est la formation à venir.

Certains arguments peuvent être invoqués en faveur de la formation continue dans le sens du report du moment de l'apprentissage ou de son étalement sur une période plus longue :

- La valeur des avantages d'un investissement pourrait être supérieure au coût, même à un âge plus avancé. En effet, même si le taux de rendement diminue avec l'âge, il ne s'ensuit pas que ce taux devienne rapidement et en toutes circonstances inférieur au taux d'intérêt de référence chez les adultes. Les avantages de certaines

³⁰ L'argument vaut tant pour les avantages non professionnels que professionnels: mieux vaut apprendre jeune à devenir un parent efficace ou une bonne citoyenne!

formes d'éducation, notamment l'alphabétisation et la formation générale de base, pourraient être tels qu'il soit souhaitable d'y accéder, même à un âge avancé.

- L'efficacité dans l'accumulation du capital humain pourrait augmenter avec l'âge. Si, par exemple, les expériences acquises à l'extérieur de l'école par un individu lui permettaient de mieux connaître ses intérêts et ses aptitudes, se répercutaient sur sa motivation ou servaient d'appui à l'acquisition des connaissances et au développement de ses compétences, il pourrait ainsi mieux tirer profit de sa formation à un âge avancé.
- Les changements continus dans les connaissances et dans le marché du travail rendent moins déterminant l'avantage d'acquérir certaines formations à un plus jeune âge. Les compétences développées dans certaines filières de formation pourraient avoir une durée de vie très limitée, à cause, entre autres, du progrès technique. Par exemple, que l'on soit âgé de 20 ou de 40 ans, l'on tirera le même avantage de la maîtrise d'un langage informatique particulier dont la durée de vie attendue est de 10 ans.

Nonobstant les considérations précédentes, établir clairement la rentabilité de la formation continue, tant pour l'individu, l'employeur, le gouvernement que pour la société, demeure un exercice difficile. Tel que déjà souligné, la formation continue couvre une gamme d'activités variées, tant à caractère formel, que non formel ou informel, et se réalise dans de multiples lieux. Ces caractéristiques expliquent, en partie du moins, pourquoi on en sait si peu sur sa rentabilité. Les résultats obtenus sont donc à manipuler avec grand soin. D'ailleurs, au début des années 1990, un des meilleurs spécialistes canadiens, Betcherman (1993), déplorait que l'essentiel des études canadiennes sur la formation des adultes et de la main-d'œuvre n'évaluait pas ses effets ou résultats, considérés sous l'angle de l'efficience, et que l'on doive souvent s'appuyer sur des études américaines pour poser un verdict.

Les principales conclusions établies au regard de la rentabilité de la formation continue, et ce, souvent à partir d'études réalisées à l'extérieur du Québec et du Canada, montrent que :

- La rentabilité de la formation en cours d'emploi paraît très élevée. Selon Mincer (1991) et Bartel (1995), le taux de rendement y est égal ou supérieur au taux de rendement de l'éducation formelle.
- La formation parrainée par les employeurs et donnée en entreprise a été peu évaluée au Canada. Cependant, même si les études sont peu nombreuses, les effets de cette formation sur la rémunération et d'autres caractéristiques de l'emploi (mobilité professionnelle, sécurité d'emploi...) sont jugés très favorablement. Nombreux sont les spécialistes en la matière qui jugent la rentabilité de la formation privée supérieure à celle des programmes publics³¹.
- Les effets de la formation sur les bénéfices, les recettes ou la productivité des entreprises ont été encore moins étudiés. Quelques rares études ont montré que la formation, non seulement augmentait les gains des travailleurs, mais améliorerait aussi leur productivité (ventes par employés, taux de rejet des produits).

³¹ En ce qui a trait à la rentabilité présumément plus élevée de la formation privée, il convient d'ajouter ceci : la comparaison des programmes privés et publics pourrait être tendancieuse : en effet, le privé est porté à favoriser la formation de ceux qui ont les meilleures aptitudes, de ceux qui sont faciles à former, alors que les responsables des programmes publics sont souvent tenus d'accorder la priorité à ceux qui sont le plus en difficulté.

Des travaux récents de l'OCDE concluent aussi à un effet positif de la formation continue sur les performances des travailleurs. À cet égard, la participation à la formation continue:

- Augmente les chances de conserver son emploi et d'en trouver un autre en cas de licenciement.
- Permet de bénéficier d'une rémunération supérieure.
- A un impact positif sur la progression des salaires, quel que soit le niveau de scolarité initial ou le type de formation continue (Ok et Tergeist 2003 : 5).

La rentabilité de la formation continue comme mesure active d'emploi

Au cours de la dernière décennie, la rentabilité des programmes de formation, financés en tant que mesures actives d'aide à l'emploi au bénéfice des chômeurs, a fait l'objet de nombreux débats au sein de l'OCDE. Si la rentabilité économique de tels programmes de formation a été souvent remise en question, leur rentabilité sociale fait davantage consensus.

En 2001, l'OCDE a rappelé que l'investissement dans l'éducation était un des principaux facteurs de croissance. Non seulement il pave la voie et favorise l'accélération du développement de la nouvelle économie basée sur le savoir, mais il diminue aussi le nombre potentiel de recours aux programmes sociaux d'assistance aux personnes dans le besoin. Les programmes d'éducation et de formation de base doivent pouvoir combler ces besoins structurels. En outre, pour réduire le recours à des programmes sociaux d'assistance, des pays membres de l'OCDE n'hésiteraient pas aujourd'hui à inciter fortement le retour à l'école des jeunes bénéficiaires d'une aide sociale qui n'ont pas terminé leurs études secondaires, en réduisant ou en limitant l'accès à cette aide, tout en les orientant vers les prêts et bourses, qui seraient plus accessibles.

L'amélioration générale des compétences et la formation professionnelle des chômeurs doivent considérer les besoins des employeurs et les pénuries de main-d'œuvre. Pour que la formation soit efficace, il faudrait offrir des programmes adaptés aux personnes qui ont les mêmes difficultés d'emploi ; de plus, leur utilisation devrait être réservée à des besoins précis, par exemple :

- La formation professionnelle dans les métiers où il y a manque de main-d'œuvre.
- Les reconversions industrielles.
- Les femmes qui désirent redevenir actives sur le marché du travail.
- L'intégration des chômeurs dans un nouveau travail.
- Les qualifications de base telles que la lecture et l'écriture.
- L'aide aux chômeurs de longue durée pour un investissement social et humain.

Enfin, la formation serait de plus en plus axée sur les besoins locaux de main-d'œuvre, identifiés avec la participation des employeurs. Des mesures incitatives ou d'accompagnement pour les entreprises et les travailleurs contribueraient aussi à l'investissement dans la formation continue.

6.4 UN PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LES DIFFÉRENTS AGENTS ÉCONOMIQUES

S'il apparaît que bien des avantages de l'éducation des adultes et de la formation continue profitent à des tiers ou aux gouvernements, il reste que ce sont les individus et leurs proches, ainsi que les employeurs, qui en tirent le plus profit. Des principes de partage des responsabilités entre ces agents économiques peuvent être avancés. Selon l'OCDE, d'ailleurs, dans tous les pays examinés, la formation des adultes est assurée à la fois par les acteurs publics, soit les gouvernements, et les acteurs privés, soit les entreprises et les particuliers. Qui plus est, la majeure partie des programmes de formation destinés aux adultes serait financée par les entreprises et les individus (OCDE 2003a : 91).

Ainsi, sur la base des coûts et des avantages de l'éducation des adultes et de la formation continue pour la société, pour les employeurs et pour les individus :

- La formation générale de base aurait des avantages qui se répercuteraient sur toute la société.
- La formation des chômeurs et des inactifs comporterait toujours des avantages, tant pour la société que pour les individus.
- La formation transférable profiterait surtout aux individus, alors que la formation spécifique profiterait davantage aux entreprises.
- La formation universitaire ainsi que la formation professionnelle et technique comporteraient de nombreux avantages professionnels et privés pour les individus, mais aussi pour les employeurs.
- La formation autonome aurait surtout des avantages pour les individus, alors que la formation en entreprise présenterait d'abord un intérêt pour les employeurs.

La formation générale de base

La formation générale de base a des avantages qui se répercutent sur toute la société. De plus, elle sert d'assise à toute démarche de formation continue. « S'assurer que les adultes ont un minimum de compétences de base est une priorité pour la plupart des pays membres » (OCDE 2003a : 83). D'ailleurs, il est généralement admis par les pays membres de l'OCDE que le financement de la formation générale de base des adultes doit être assuré par l'État.

La formation des chômeurs et des inactifs

Les travaux de l'OCDE soulignent que la formation pour l'emploi des chômeurs et des inactifs est financée en majeure partie par les budgets des gouvernements (2003a : 94). Ces derniers incluent généralement des contributions particulières des employeurs et des travailleurs versées à un fonds d'assurance-emploi.

Au Québec et ailleurs, l'aide accordée peut prendre plusieurs formes : l'organisation par les pouvoirs publics de la formation générale, professionnelle et technique, le financement individuel pour ceux qui font appel au secteur privé et l'aide financière permettant de soutenir le revenu des individus et couvrant des coûts directs et indirects de participation. Depuis 1994, année de publication de la *Stratégie de l'OCDE pour*

l'emploi, la majorité des pays membres dégagerait de plus en plus de sommes des fonds d'assurance-emploi, pour financer des mesures d'insertion en emploi et le développement de l'employabilité des chômeurs et des inactifs.

Les avantages de la formation des chômeurs et des inactifs se répercutent différemment sur la société, sur les individus et sur les employeurs, selon le type de formation considérée. La formation privilégiée dépend aussi bien des antécédents professionnels des individus et de leur niveau de formation atteint précédemment que de leur désir d'intégrer plus ou moins rapidement la vie active. Aussi, par exemple, pour les personnes possédant déjà une formation générale de base, des formations professionnelles et techniques courtes, orientées sur les besoins du marché du travail, permettraient aux individus de se réinsérer rapidement en emploi et aux employeurs de trouver des employés qualifiés, satisfaisant les exigences des emplois offerts, tout en diminuant les coûts associés à des formations plus longues. L'intérêt est donc ici direct, à la fois pour les individus, les employeurs et l'État. Par contre, à l'opposé, pour les personnes faiblement scolarisées, le retour en formation générale de base comporterait surtout des avantages pour la société en général et pour les individus.

Les travaux de l'OCDE (2003a: 94) font aussi état de la relation existante entre la participation à l'apprentissage des adultes et la contribution des ressources publiques à cet apprentissage. Il en ressort qu'un niveau élevé de financement public entraîne une augmentation du taux de participation des individus faiblement qualifiés et que c'est peut-être sur ce point que le financement public a le plus d'impact.

La formation spécifique versus la formation transférable

Les tenants de l'investissement en capital humain ont beaucoup insisté sur la diversité de ses formes et des lieux où il se réalise. En effet, pas plus qu'il ne débute avec l'école, cet investissement ne cesse quand on la quitte; il se poursuit ailleurs, notamment dans les entreprises. Selon Becker (1964), ce qui distingue l'école et l'entreprise comme lieu de formation, c'est d'abord le degré de spécialisation dans la formation.

Si le capital humain acquis dans un établissement d'enseignement est transférable, tel n'est pas toujours le cas quand il est acquis en entreprise. Notons toutefois que l'établissement d'une frontière permettant de déterminer le caractère plus ou moins transférable des activités de formation n'est pas toujours simple. Becker fait d'ailleurs une importante distinction entre formation transférable et formation spécifique concernant la formation en entreprise. Mais l'opposition entre la formation transférable et la formation spécifique devrait faire place à un continuum, menant de la formation spécifique à un employeur, de la formation spécifique à l'industrie, de la formation répondant à des besoins nationaux à celle répondant à des besoins particuliers d'individus.

Un des critères distinctifs entre la formation transférable et la formation spécifique a trait à la possibilité d'utiliser la formation ailleurs que là où elle a été acquise. La distinction entre la formation transférable et la formation spécifique devient ainsi liée à la notion de mobilité. Alors que la formation transférable favorise la mobilité au sens de changement d'employeur, la formation spécifique n'est pas incompatible avec la mobilité au sens de passage d'un poste à un autre à l'intérieur d'une même entreprise; donc, la formation spécifique n'est pas nécessairement étroite ni spécialisée.

Un autre des critères distinctifs entre la formation transférable et la formation spécifique est associé à l'idée de certification, d'accréditation et de reconnaissance des acquis. Celles-ci ont évidemment davantage de pertinence dans le cas de la formation transférable.

Ces considérations au regard du caractère transférable des activités de formation permettent d'établir des lignes directrices relativement à la répartition du coût de la formation. Ainsi, il apparaît que plus la formation est transférable, plus son coût devrait être pris en charge par les individus. Par ailleurs, plus la formation est spécifique, plus son coût devrait être l'affaire de l'entreprise. S'il en est ainsi, c'est que, la formation améliorant la productivité, il est possible au travailleur ayant acquis une formation transférable de trouver un autre employeur prêt à payer pour la productivité accrue.

Les formations professionnelle, technique et universitaire

Ces formations comportent de nombreux avantages professionnels et privés. Elles sont également souvent étroitement associées aux besoins du marché du travail. Et les individus et les employeurs en bénéficient directement, notamment grâce à l'accroissement des revenus pour les premiers et de la productivité pour les seconds.

Ces formations regroupent divers types de programmes de formation répondant à diverses finalités. Concernant les programmes des filières régulières de formation, lesquels conduisent à une certification de l'État ou des universités, il ne fait aucun doute qu'ils comportent de nombreux avantages professionnels et privés. En fait, compte tenu qu'ils permettent l'acquisition de compétences à caractère générique et transférable d'un emploi à un autre, ils présentent des avantages pour l'individu, dont notamment une plus grande mobilité et des possibilités de revenu additionnel. D'un point de vue économique, ces formations devraient donc être considérées par l'individu comme un investissement, leur rentabilité étant fonction des coûts directs de la formation, du coût supplémentaire, du coût du temps à usage alternatif et du différentiel de revenu qui y est associé. Étant souvent directement orientés sur les besoins du marché du travail, ces programmes profitent également aux entreprises.

Par contre, certains autres programmes de formation présentent un niveau de transférabilité qui paraît moins important : les compétences acquises sont plus pointues ou ne sont pas toujours transférables d'une entreprise à une autre et encore moins entre les secteurs. Ainsi, les formations d'adaptation à la tâche ou encore, dans une certaine mesure, les programmes de formation de courte durée conçus parfois pour répondre à des besoins particuliers d'une entreprise ou d'un secteur devraient être vus, non seulement comme un investissement pour les individus, mais aussi comme un investissement pour les employeurs.

La formation autonome et la formation parrainée par l'employeur

Une distinction est souvent établie entre la formation autonome et la formation parrainée par les employeurs. La formation autonome est celle qui est initiée par un individu de son chef. La finalité peut être autant professionnelle que personnelle. Cette formation, étant acquise à l'extérieur de l'entreprise, est nécessairement transférable. Par contre, la formation parrainée par les employeurs est généralement centrée sur les activités professionnelles des individus, mais répond aux besoins des entreprises. Elle peut être aussi bien spécifique que transférable.

Le principal bénéficiaire d'une formation acquise de façon autonome est l'individu. L'État incite déjà les individus à entreprendre de telles activités de formation, en versant des subventions aux établissements d'enseignement, ce qui réduit ou annule les frais de scolarité. Il peut aussi le faire à partir de ses programmes généraux d'aide financière et de mesures fiscales.

Même si la formation est parrainée par l'employeur, celui-ci n'en est pas nécessairement l'unique bénéficiaire. Les travailleurs peuvent aussi en tirer profit. Ici, les conclusions qui s'imposent rejoignent celles concernant la formation spécifique et la formation transférable. Toutefois, parce qu'elle est parrainée par les employeurs et associée au milieu de travail des individus, les employeurs en bénéficient plus certainement. Ils devraient donc être les premiers impliqués dans son financement.

RETENIR QUE :

- La formation continue constitue un investissement en capital humain. En effet, elle comporte des avantages ainsi que des coûts, et ce, aussi bien pour la société en général que pour les individus et les employeurs.
- Sur la base des avantages de la formation continue pour la société en général, pour les individus et pour les employeurs, des principes visant le partage de son financement entre ces divers agents peuvent être énoncés :
 - L'État devrait assurer le financement de la formation générale de base et de la formation des chômeurs et des clientèles particulières, car ces formations comportent de nombreux avantages qui se répercutent sur toute la société. De plus, l'État devrait appuyer le financement de la formation postsecondaire et développer des mesures incitatives en vue d'augmenter la participation des individus et des employeurs à des activités de formation continue.
 - Les individus devraient être les premiers à contribuer au financement de la formation continue qu'ils entreprennent de leur chef, que sa finalité soit professionnelle ou autre. Cette formation comporte de nombreux avantages privés.
 - Les employeurs devraient être les premiers à contribuer au financement de la formation continue en entreprise, puisqu'elle comporte de nombreux avantages en ce qui a trait à la productivité de leur main-d'œuvre. Par ailleurs, lorsque la formation continue à caractère professionnel est organisée dans les établissements d'enseignement pour répondre à leurs besoins particuliers, les employeurs devraient contribuer significativement à son financement.

CHAPITRE 7

QUI FINANCE LA FORMATION CONTINUE ?

Tant au Québec qu'ailleurs, les sources de financement de la formation continue sont multiples et diverses. Aussi, il est difficile d'en dresser un tableau exhaustif, notamment en raison de la complexité et de la diversité des programmes et des modalités du financement qui leur sont associées. Déterminer le niveau de financement en formation continue et en répartir son fardeau entre les principaux acteurs est un exercice pratiquement impossible, et pour cause :

- La frontière entre la formation initiale et la formation continue est difficile à établir ; elle s'appuie tantôt sur l'âge, tantôt sur le type de programme, tantôt sur l'ordre d'enseignement.
- La formation continue se réalise dans une multitude de lieux et d'activités, qui vont de l'adaptation à la tâche en entreprise jusqu'au programme d'études formelles dans les établissements d'enseignement, en passant par les projets dans le milieu communautaire.
- Les acteurs concernés sont nombreux : individus, familles, syndicats, corporations professionnelles, groupes sociocommunautaires, employeurs, gouvernements.
- Les activités non formelles et informelles sont difficiles à repérer et à évaluer.
- L'information permettant d'évaluer l'ensemble des activités n'est pas toujours disponible.

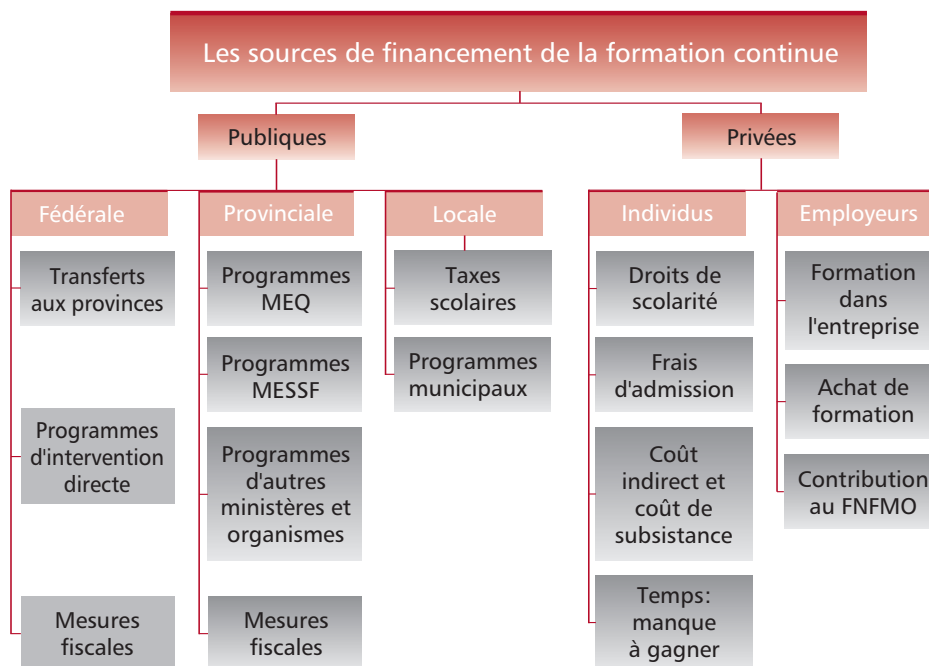
Malgré ces difficultés majeures, le comité d'experts dresse un portrait des dépenses en formation continue au Québec. Il tente aussi de comparer le niveau de financement à la lumière d'autres exercices. De plus, une analyse des sources de financement est présentée. Enfin, des mesures privilégiées par les pays membres de l'OCDE sont examinées.

7.1 DES DÉPENSES ÉLEVÉES

Le financement de l'éducation des adultes et de la formation continue provient traditionnellement de plusieurs sources. Il est d'ailleurs utile de classer ces sources en deux grandes catégories, répondant à des règles différentes : l'investissement public et l'investissement privé.

La figure suivante présente les principales sources publiques et privées de financement.

Figure 7.1 : Les sources de financement de la formation continue



Dans la catégorie de l'investissement public, nous pensons d'abord aux sommes attribuées directement par l'État aux établissements d'enseignement et aux usagers. Ces dernières proviennent des revenus généraux de l'État. Dans le contexte de l'éducation des adultes et de la formation continue, le financement peut provenir autant du gouvernement fédéral que du gouvernement provincial.

Toutefois, le financement se réalise aussi indirectement par la voie des mesures fiscales offertes par l'un ou l'autre des gouvernements. Dans ce cas, il peut s'agir de déductions ou encore de crédits d'impôt remboursables ou non.

Les taxes scolaires participent également au financement de la formation de base (DES et DEP), alors que la formation des chômeurs est en grande partie financée par l'assurance-emploi. Enfin, des programmes municipaux contribuent à l'effort de financement de la formation continue.

Du côté de l'investissement privé, il faut d'abord penser à l'engagement financier des personnes elles-mêmes, ces adultes qui participent à la formation. Les frais de scolarité qu'ils paient peuvent être en partie récupérés s'ils profitent des mesures fiscales. Ces frais ne constituent toutefois qu'une portion de la dépense engagée. Des frais indirects et de subsistance sont aussi impliqués et l'engagement des adultes se traduit en temps, qui aurait pu être consacré à d'autres activités.

Dans le cadre de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*, les dépenses parrainées par les employeurs, du moins celles qui sont comptabilisées, représentent une part considérable de l'investissement privé. À l'intérieur de cette source que constitue la part des employeurs, il faut apporter une autre distinction entre les sommes qu'ils dépensent directement et celles qui passent par le Fonds national de formation de la main-d'œuvre (FNFMO), institué par la Loi.

Comment s'établissait le financement de la dépense en formation continue aux alentours de 2001 ? L'annexe 7.1 présente les principales sources de financement des dépenses les plus facilement observables. Ces sources sont regroupées autour des trois principaux groupes d'acteurs impliqués : les gouvernements, les particuliers et les employeurs³².

Selon ces données, les services publics, les employeurs et les individus investiraient quelque 3,8 milliards de dollars annuellement en éducation des adultes et en formation continue, et ce, même si toutes les dépenses imputables à la formation continue n'ont pu être identifiées. Cette dépense représente 1,6 % du PIB de 2001, établi à 229 617 milliards de dollars³³.

Le financement public de la formation continue

Le poids de l'intervention publique dans le financement de la formation continue est majeur. Il s'élève à près de 2,7 milliards de dollars et représente plus de 70 % des dépenses totales comptabilisées. Les subventions aux établissements d'enseignement dominant largement les aides financières aux individus et les dépenses fiscales comme mode d'intervention, ces deux dernières dépenses représentant toutes deux 10 % des dépenses gouvernementales.

Même si divers paliers gouvernementaux sont impliqués, le rôle du gouvernement du Québec paraît de prime abord dominant, avec environ 60 % de la dépense publique. Toutefois, si l'éducation est une compétence provinciale, le rôle du gouvernement du Canada est tout de même important, avec près de 30 % de la dépense publique.

Parfois, le gouvernement fédéral intervient directement, notamment en ce qui a trait à l'enseignement aux autochtones ou à la formation des détenus des pénitenciers fédéraux. Par contre, l'intervention fédérale prend surtout la forme de transferts aux provinces : ententes relatives au marché du travail, ententes sur l'intégration des immigrants, sur les prêts aux étudiants, sur les bourses du millénaire, transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), etc. C'est ainsi que derrière les dépenses du gouvernement du Québec, on trouve souvent le portefeuille du gouvernement fédéral. Les transferts fédéraux comptent pour 75 % de sa contribution totale.

Le gouvernement fédéral intervient souvent de façon indirecte, non pas tant en versant des subventions aux établissements où se donne la formation continue, mais en consentant aux usagers des aides financières ou des avantages fiscaux. Pour bien des observateurs, une tendance lourde dans le financement de l'éducation et de la formation continue au Canada est le rôle de stimulation de la demande que se donne le gouvernement fédéral. Même si elle est souvent indirecte, la contribution fédérale dans le financement de la formation continue est donc importante³⁴. Ce constat n'est pas nouveau : tel était l'un des thèmes centraux du *Rapport de la Commission Jean*.

32 Les gouvernements sont aussi des employeurs. Leur contribution au financement de la formation continue de leurs employés est rangée sous le gouvernement.

33 À titre illustratif, les données du Danemark montrent qu'environ 1 % du PIB de ce pays a été consacré à la formation des adultes en 1998, soit environ 13 % du budget total de l'éducation cette année-là. En Finlande, les financements publics consacrés à l'éducation des adultes ont représenté 0,59 % du PIB en 2001. En Espagne, les dépenses totales consacrées à la formation des adultes, qui comprend l'éducation de base destinée aux adultes, la formation professionnelle, les programmes de formation en cours d'emploi et la formation professionnelle continue, représentent à peu près 0,4 % du PIB. C'est une estimation approximative, qui couvre les formations organisées par les entreprises et par le secteur public (ministère de l'Éducation ou du Travail). En Suède, les données présentées en 1998 estiment à 4,9 % du PIB les sommes consacrées à la formation des adultes, bien que cela comporte la formation en cours d'emploi, qui peut être financée par le secteur public ou le secteur privé. Cela correspond à 44 % du total des dépenses en éducation de la Suède.

34 L'importance de cette présence peut être interprétée d'au moins deux façons : certains y voient la grande sensibilité à la formation continue des responsables fédéraux, d'autres, le résultat du déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne.

Au sein du gouvernement du Québec, l'importance du rôle du MEQ est notable, avec 45 % de la dépense publique totale. C'est que la formation continue se réalise dans une large mesure dans le réseau de l'éducation : formation générale et formation professionnelle, tant à l'école secondaire qu'au collège ou à l'université. Le MEQ intervient principalement par l'attribution d'allocations aux établissements d'enseignement et par l'octroi d'une aide financière aux individus. Les subventions aux établissements d'enseignement dominent largement l'aide financière, avec respectivement 90 % et 10 % de la dépense.

Le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille est un autre acteur important. La contribution québécoise équivaut à 6 % de la dépense publique totale. En y additionnant la contribution fédérale prévue à l'Entente fédérale-provinciale sur le développement du marché du travail, c'est 20 % de la dépense publique totale qui passe par le MESSF. Ce dernier est responsable de la mesure de formation de la main-d'œuvre (MFOR), qui s'adresse principalement aux prestataires de l'assurance-emploi et de l'assistance-emploi. Cette mesure sert au financement d'activités de formation destinées aux chômeurs et aux personnes en emploi dans une proportion de 94 % et de 6 % respectivement³⁵, mais seulement 5 % des chômeurs peuvent bénéficier d'une aide, compte tenu des sommes totales impliquées. Ici, le soutien du revenu des participants est plus important que l'achat de services de formation, comptant respectivement pour 53 % et 47 % des dépenses directes.

Une autre voie d'intervention privilégiée par le gouvernement du Québec est l'utilisation de mesures fiscales, ciblant aussi bien les particuliers que les entreprises. Le coût total de l'intervention fiscale est significativement moindre que celui relatif aux subventions aux établissements d'enseignement, mais équivalent à celui de l'aide financière.

L'importance du rôle du MEQ, du MESSF et du MFQ ne saurait faire oublier pour autant celui des autres ministères ou organismes publics québécois et des autres paliers de gouvernement. Par exemple, les commissions scolaires sont responsables des prestations d'enseignement dans les écoles secondaires, qu'elles financent en partie à l'aide des taxes scolaires. Les commissions scolaires, les collèges et les universités ont des revenus provenant d'activités autofinancées. Les municipalités interviennent aussi, mais il est malheureusement difficile d'évaluer cette contribution.

Le financement privé de la formation continue

En comparaison avec la contribution totale au financement de la dépense, établie à quelque 3,8 milliards de dollars, celle des particuliers, égale à 320 millions, pourrait être jugée modeste³⁶. Mais cette comparaison prête à confusion. En effet, la contribution des particuliers comptabilisée ne fait référence qu'aux droits de scolarité payés pour la formation continue suivie dans des établissements d'enseignement publics ou privés subventionnés et qu'aux coûts indirects de participation.

Or, la formation continue se réalise en bien d'autres endroits ; son financement repose alors bien plus sur les contributions des individus. De plus, la contribution des élèves et de leurs proches va bien au-delà des droits de scolarité et des coûts indirects, tels qu'estimés à l'annexe 7.1. La formation continue engendre d'autres coûts indirects,

³⁵ D'autres mesures associées à l'insertion, à l'intégration ou à la préparation à l'emploi n'ont pas été considérées ici, bien qu'elles incluent des possibilités de formation.

³⁶ Elle est ici égale à certains coûts indirects de participation (transport, garderie...) et aux droits de scolarité payés par les usagers, moins la part remboursée par les mesures fiscales.

la plupart du temps à la charge des usagers, tels que l'achat de volumes et de matériel scolaire. Le soutien du revenu du MESSF et l'aide financière du MEQ visent justement, en partie, à couvrir ces dépenses. De façon plus importante, le temps que les élèves consacrent à leur formation est à usage alternatif et son utilisation engendre ainsi des coûts dont il faudrait tenir compte.

Jusqu'à tout récemment les employeurs dont la masse salariale est supérieure à 250 000 dollars étaient tenus de consacrer l'équivalent de 1 % de cette masse³⁷ à des activités de formation de leurs employés; à défaut de remplir cette obligation, ils doivent verser l'équivalent au Fonds national de formation de la main-d'œuvre (FNFMO). Les sommes versées au FNFMO servent notamment à financer des projets-pilotes de mutualisation de fonds de formation et le développement du programme d'apprentissage en milieu de travail; ce dernier est également soutenu financièrement par l'État et les employeurs.

En 2000, les employeurs assujettis à cette loi ont déclaré 1,166 milliard de dollars de dépenses de formation reconnues admissibles. Si l'on y ajoute les coûts de la formation déclarée mais non reconnue par les responsables de la mise en application de cette loi, ainsi que la contribution au FNFMO, c'est à 1,305 milliard de dollars que l'on peut évaluer la contribution des employeurs au financement de la formation continue. Toutefois, si l'on soustrait de ce montant les sommes investies par l'État en tant qu'employeur dans la formation de ses employés et celles consenties aux entreprises sous forme de déductions fiscales, l'investissement des entreprises s'élèverait plutôt à 820 millions de dollars. Il faut cependant aussi considérer que les employeurs ne sont pas tenus de déclarer les dépenses de formation réalisées au-delà du seuil du 1 % établi par la loi ni les dépenses de formation non reconnues par la loi. Leur contribution au financement de la formation continue serait ainsi supérieure à ce dernier montant.

Par ailleurs, l'évaluation des sommes consacrées à la formation continue par les corporations et les associations professionnelles, les syndicats et les groupes communautaires, n'est pas réalisable. Ces derniers sont en partie financés par l'État à travers différents programmes ministériels. À titre d'exemple, une évaluation récente du Secrétariat à l'action communautaire autonome (2003) montre que le gouvernement du Québec a versé 530 millions de dollars aux organismes communautaires en 2002-2003. Des levées de fonds et des contributions volontaires constituaient aussi des sources de financement pour le milieu communautaire et correspondaient à 55 % du budget annuel de ces organismes en 2000.

7.2 UNE ESTIMATION INCOMPLÈTE

À partir des données présentées à l'annexe 7.1, le niveau de financement de la formation continue pourrait être établi comme suit: 70 % pour le secteur public et 30 % pour les acteurs privés. Cependant, deux arguments remettent en question cette répartition du fardeau de la formation continue.

Des activités non considérées

Le premier argument a trait au nombre d'activités de formation continue n'ayant pu être considérées ici. En effet, rappelons que les lieux où se déroule la formation continue sont multiples:

- Les établissements d'enseignement publics

³⁷ Le règlement de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* a été modifié le 1^{er} janvier 2004 pour porter le seuil d'assujettissement de 250 000 \$ à 1 000 000 \$.

- Les établissements d'enseignement privés
- Les entreprises
- Les fournisseurs d'équipement ou de matériel
- Les organismes privés de formation et les formateurs
- Les organismes communautaires, sociaux et populaires : ONG, Églises, clubs sociaux
- Les syndicats et les associations professionnelles
- Les organismes publics locaux : centres de loisir, maisons de la culture, bibliothèques, CLSC, hôpitaux...
- Les lieux de formation informelle : Internet, musées, journaux, radio, télévision...

En parcourant cette liste, il est possible d'observer que le caractère formel de la formation tend à diminuer de haut en bas, tout comme la part des gouvernements et des employeurs dans le financement. La probabilité que ces activités soient consignées et évaluées à l'annexe 7.1 devient donc de plus en plus faible.

Des données de l'*Enquête sur l'éducation et la formation des adultes* (EEFA) nous permettent d'avoir une idée de l'ampleur des activités non considérées. Selon ces données, la répartition des lieux où s'étaient déroulées les activités structurées de formation continue au Québec en 1997 était la suivante :

Tableau 7.1 : Répartition des activités de formation continue selon les lieux

| | |
|---------------------------------|-------------|
| Écoles primaires ou secondaires | 10,8 % |
| Collèges | 14,1 % |
| Universités | 14,7 % |
| Centres de formation | 15,8 % |
| Sous-total | 55 % |
| Lieux de travail | 18,9 % |
| Centres de conférence | 3,0 % |
| Écoles de commerce | 1,7 % |
| Sous-total | 24 % |
| Centres communautaires | 8,3 % |
| Domicile | 3,4 % |
| Autres | 9,3 % |
| Sous-total | 21 % |

Source : Bélanger et al., 2003.

Ainsi, sur la base des deux hypothèses suivantes, soit que les centres de formation font partie du réseau d'éducation et que les écoles de commerce et les centres de conférence font partie des entreprises, il est possible d'estimer qu'environ 53 % des activités de formation continue se déroulent dans le réseau de l'éducation, 24 % dans les entreprises et 21 % ailleurs.

Les activités qui ne sont ni données à l'intérieur du réseau ni parrainées par les employeurs (21 %) risquent d'avoir échappé en partie aux recensements établis à l'annexe 7.1. Qui plus est, les coûts recensés ne sont pas exhaustifs.

Des sources de financement sous-estimées

Le deuxième argument a trait à la sous-estimation des sources de financement. En effet, l'annexe 7.1 est construite du point de vue du financement des dépenses de formation continue: y sont considérés principalement les débours. L'utilisation de la notion de coût aurait été plus pertinente, porteuse, riche d'implications et appropriée à des fins d'analyse de la répartition du fardeau, mais aussi d'évaluation de la pertinence de l'activité (analyse avantages-coûts) et d'explication des comportements des divers acteurs³⁸.

En effet, une analyse complète de la répartition du fardeau de la formation continue aurait exigé que l'on tienne compte de l'ensemble des composantes de son coût, qui ne se résume ni aux dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement, ni au coût d'achat de formation, ni aux droits de scolarité. Par exemple, le temps représente un coût important pour les adultes. Il a d'ailleurs été démontré que les droits de scolarité comptaient pour moins de 15 % du coût privé total des études à l'université au Québec au milieu des années 1990 (Lemelin 1998: 570).

Ce manque à gagner est pris en compte à de multiples occasions dans les pratiques :

- Les programmes d'aide financière aux études du MEQ considèrent différents besoins des élèves et des étudiants qui vont bien au-delà des droits de scolarité, des volumes et du matériel scolaire: nourriture, vêtement, logement, transport, loisir... S'il en est ainsi, c'est qu'il est reconnu que pendant leurs études, les étudiants se privent de gains permettant de combler ces besoins.
- Le soutien du revenu de la MFOR, qui s'ajoute au coût d'achat des formations, couvre d'abord les dépenses supplémentaires engendrées par la formation, mais, dans la majorité des cas, l'assurance-emploi et l'assistance-emploi assurent déjà aux bénéficiaires un minimum de revenu. De plus, des bénéficiaires qui ont épuisé leurs prestations d'assurance-emploi peuvent recevoir pendant trois autres années de l'aide financière versée spécifiquement pour combler la perte de revenu entraînée par les activités de formation.
- Les dépenses de formation reconnues par la Loi du 1 % incluent la valeur du temps consacré à la formation, non seulement pour les gens qui encadrent les activités de formation, mais aussi pour ceux qui sont formés. Ceci constitue un bel exemple de l'idée du manque à produire: pendant qu'il est en formation, souvent, le travailleur ne peut se livrer à ses activités habituelles de production.

L'état actuel des connaissances ne permet donc pas de répartir adéquatement le fardeau du coût du financement de la formation continue entre les principaux acteurs impliqués. Il semble en être ainsi ailleurs également. Dans la littérature consultée (OCDE 2003a), la répartition du coût du financement de la formation continue y est illustrée à partir

³⁸ Par exemple, au début des années 1990, les inscriptions ont augmenté dans les universités, en même temps que l'on y haussait significativement les droits de scolarité; l'explication se trouve en bonne partie dans la crise économique, qui a diminué la valeur alternative du temps de bien des étudiants et ainsi, le coût total de leurs études

d'enquêtes menées auprès de participants à des activités de formation continue. Ces enquêtes reflètent leur perception à l'égard des bailleurs de fonds de leurs activités de formation continue, plutôt que la réalité au sujet des sources du financement.

7.3 DES COMPARAISONS DE L'EFFORT DANS LE TEMPS OU L'ESPACE

D'autres comités ou organismes ont essayé d'établir le niveau de financement de la formation continue. À cet égard, la Commission Jean estimait les sommes consacrées à la formation continue en 1979-1980 au Québec à 766,2 millions de dollars. Le Conseil supérieur de l'éducation les établissait à plus de 2,3 milliards de dollars en 1991-1992. Exprimées en dollars de 2001, ces estimations sont respectivement de 1,874 et de 2,718 milliards de dollars.

Ainsi, alors que les contributions au financement de la formation continue recensées à l'annexe 7.1 représentent 1,6 % du PIB, les dépenses estimées par la Commission Jean en représentaient 1,2 %, et celles du Conseil supérieur de l'éducation, 1,5 % du PIB de l'année correspondante³⁹. Il importe toutefois de noter que les concepts et les façons de les évaluer diffèrent d'un exercice à l'autre. Par exemple, chaque étude a sa propre représentation des adultes en formation continue à l'université. De plus, l'évaluation des dépenses des entreprises dans les deux études précédentes repose sur des estimations obtenues à partir de sondages, alors que la présente estimation repose sur des données administratives.

Peu de points de repère globaux

Quelle part du PIB doit être dévolue à la formation continue ? Le verre est-il trop plein ou trop vide ? On entend dire çà et là qu'il faudrait investir 0,98, 1 ou 1,5 % du PIB ou encore que l'on dépense 0,98, 1 ou 1,5 % du PIB dans tel ou tel pays phare. Mais quelles ont été les dépenses retenues pour établir ces proportions ? À partir de quels critères juge-t-on celles-ci optimales ? Les autres pays ne sont sûrement pas exempts des difficultés de mesure auxquelles a été confronté le comité d'experts. D'ailleurs, toute la littérature consultée met en garde contre une utilisation sans nuance de ces données, puisqu'il n'y a notamment pas de convergence quant aux définitions de l'adulte, de la formation continue et de leur évaluation.

Des indicateurs partiels

D'autres indicateurs ont été utilisés pour estimer la performance du Québec. Certaines activités particulières de formation continue, plus facilement identifiables, peuvent être analysées sur une base historique. Mentionnons la formation générale au secondaire, la formation professionnelle ainsi que la formation technique et la formation universitaire. Le ministère de l'Éducation du Québec dispose de données financières précises décrivant les dépenses de fonctionnement pour la formation continue dans les réseaux d'éducation du Québec de 1991-1992 à 2001-2002. Un rapide survol de ces données, évaluées en dollars de 2001, permet de dégager les conclusions suivantes pour la formation continue :

³⁹ Les dépenses totales d'éducation représentaient, pour les années correspondantes, 9,4, 8,4 et 7,4 % du PIB. Par ailleurs, après une première analyse, le Québec semble fournir un effort financier, mesuré par la dépense globale en éducation rapportée sur le PIB, plus important que les autres pays de l'OCDE et que la majorité des autres provinces canadiennes. Cependant, lorsqu'on analyse plus finement les dépenses de l'enseignement primaire et secondaire et de l'enseignement universitaire, on remarque que la dépense par élève ou étudiant est légèrement inférieure à celle du Canada ou de l'Ontario. En fait, la richesse collective plus faible (PIB) au Québec a une influence non négligeable sur le ratio de la dépense globale en éducation rapportée sur le PIB.

- La dépense en formation générale de base a diminué au cours de la période; elle s'élevait à 216 millions de dollars en 1991 et à 183 en 1992, en comparaison avec 162 en 2000 et 174 millions de dollars en 2001.
- La dépense en formation professionnelle a, quant à elle, augmenté significativement au cours de la période: 295 millions de dollars pour 1991 et 284 pour 1992, mais 399 pour 2000 et 402 millions de dollars pour 2001.
- La dépense en formation générale et technique au collège a reculé: de 183 millions de dollars en 1991 et 176 en 1992, elle est passée à 168 en 2000 et à 158 millions de dollars en 2001.

Certains pourraient voir, dans cette évolution différenciée des budgets et des effectifs de la formation continue, l'indication d'un virage pour la main-d'œuvre sans emploi; tant en formation professionnelle que technique, les effectifs à temps plein ont augmenté, notamment dans des programmes de courte durée, alors que les effectifs à temps partiel ont diminué. Mais comment expliquer le recul du nombre d'étudiants à temps partiel dans les universités? Des facteurs communs n'auraient-ils pas également joué pour la formation collégiale à temps partiel?⁴⁰ De tels facteurs pourraient-ils aussi expliquer le recul dans la participation à la formation continue au Québec et au Canada dans les années 1990, tel que rapporté par Statistique Canada et Développement des ressources humaines Canada (2001)? L'amélioration de la conjoncture économique est-elle une raison suffisante? Aucune étude ne permet aujourd'hui de répondre à ces questions.

Enfin, il est aussi possible d'utiliser les données sur la dépense en «formation professionnelle» publiées par Statistique Canada pour comparer les provinces entre elles⁴¹. En 1998, dernière année pour laquelle les données sont définitives, les dépenses en «formation professionnelle» représentaient 14,5% des dépenses totales en enseignement au Québec, en comparaison avec 10,0% en Ontario et 13,7% pour l'ensemble du Canada (Statistique Canada 2002b: 45). S'il n'en tenait qu'à ça, on pourrait affirmer que l'effort en «formation professionnelle» du Québec n'a rien à envier à celui de ses voisins canadiens.

7.4 L'ANALYSE DES SOURCES DE FINANCEMENT

La contribution publique au financement de la formation continue emprunte trois voies principales: la subvention aux établissements d'enseignement, l'aide financière aux personnes et la dépense fiscale. De fait, le financement de la formation continue est inextricablement lié à la question de l'intervention publique. Du point de vue normatif, au-delà de cibler une plus grande accessibilité et une meilleure réussite, cette intervention publique doit être analysée à travers des considérations d'efficacité et d'équité qu'il importe de préciser.

L'efficacité

L'efficacité a d'abord une dimension externe. Même considérée comme un investissement, toute activité de formation continue n'est pas nécessairement rentable et, ainsi, souhaitable du point de vue économique. Il faut mettre en relation ses avantages et ses coûts, et

⁴⁰ On observe aussi une diminution du nombre d'étudiants à temps partiel en Ontario et dans les autres provinces canadiennes durant les années 1990. Cela dit, le nombre d'étudiants à temps partiel est, depuis toujours, significativement plus élevé au Québec que partout ailleurs au Canada, toute proportion gardée.

⁴¹ Une analyse de l'évolution de ces dépenses serait toutefois hasardeuse, car la définition donnée par Statistique Canada à la formation professionnelle aurait varié dans le temps.

ne s'y livrer que si les avantages sont supérieurs aux coûts. Des arbitrages sont donc à faire : entre les dépenses publiques, ou les impôts servant à les financer, et les dépenses privées ; entre l'éducation et d'autres services financés par les gouvernements ; entre la formation initiale et la formation continue ; entre les divers ordres d'enseignement et entre les diverses formes de formation continue.

L'efficience a aussi une dimension interne. Une fois les objectifs de production fixés, il faut les atteindre à moindre coût. Il est pertinent ici de rappeler que souvent, il existe différentes façons d'atteindre un objectif. Pour augmenter la participation, les gouvernements peuvent, à titre d'exemple, augmenter les subventions aux établissements de façon à diminuer les droits de scolarité ou à augmenter la qualité des services, ou accroître l'aide financière aux adultes, ou accroître les avantages fiscaux des usagers ou de leurs proches. Même si elles peuvent avoir le même effet, ces interventions n'ont pas nécessairement le même coût ; même si elles peuvent avoir le même coût, elles n'ont pas nécessairement le même effet.

L'équité

La notion de l'équité est plus délicate. Elle renvoie à des comparaisons interpersonnelles et comporte plusieurs dimensions. S'il est possible de dégager une forte tendance, sinon un consensus, dans la société autour de la volonté d'endiguer les inégalités, il est beaucoup moins facile de préciser le degré d'endiguement souhaitable et encore moins de s'entendre sur les façons d'y parvenir.

L'équité, c'est le traitement égal des égaux, mais c'est aussi, parfois, le traitement inégal des inégaux. Cela donne lieu à des débats sur les mesures universelles et sélectives. Ainsi, tel jugera équitable de procéder à la tarification selon les avantages perçus, mais tel autre préférera une tarification selon la capacité de payer, au nom, toujours, de l'équité. Le verdict risque d'être d'autant plus indécis que dans la quête d'une plus grande équité, les gouvernements disposent de plusieurs instruments et certains pourraient s'y prêter mieux que d'autres.

Le rôle de l'éducation et de la formation continue dans la poursuite de l'équité est complexe. L'éducation occupe une place importante dans les stratégies de réduction des inégalités, à bon droit. Mais l'intervention publique dans ce domaine n'est pas toujours équitable et ne mène pas toujours à la réduction des inégalités.

D'abord, l'éducation est un investissement et, à ce titre, elle modifie le succès professionnel des individus qui s'y livrent ; elle est une activité de différenciation et engendre des inégalités de résultat et de revenu. D'un point de vue global, il faut tenir compte à la fois d'effets de compression et de composition. L'effet de compression se rapporte au fait que la scolarisation augmente l'offre de travailleurs plus scolarisés et mieux rémunérés, et réduit, ainsi, leurs gains et les inégalités. Mais, en contrepartie, par l'effet de composition, l'intervention publique peut augmenter les inégalités de revenu ; tel serait le cas si l'intervention profitait davantage à des gens qui sont déjà très bien situés dans l'échelle sociale.

Les subventions aux établissements d'enseignement

L'appui public aux activités de formation continue est très important au Québec. Cet appui se traduit d'abord par des subventions aux établissements d'enseignement, c'est-à-dire aux producteurs. Elles peuvent prendre la forme soit d'allocations, soit

d'achats de formation pour des groupes particuliers. Cette subvention réduit ou annule les droits de scolarité à la charge des personnes. L'analyse des subventions aux établissements d'enseignement et des droits de scolarité doit donc être réalisée simultanément.

Dans le réseau de l'éducation québécois, les établissements d'enseignement sont beaucoup plus subventionnés qu'ailleurs en Amérique du Nord⁴². En 2000-2001, l'État était le principal bailleur de fonds de l'offre proposée par les établissements d'enseignement pour la formation de base, tant pour la formation générale que pour la formation professionnelle. Les sources de revenu des commissions scolaires provenaient de l'État dans une proportion de 78% et des taxes scolaires dans une proportion de 12,8%. L'État était aussi le principal bailleur de fonds de la formation collégiale. Les sources de revenus des cégeps provenaient de l'État dans une proportion de 85,4%, dont 3,9% du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, et des droits d'inscription et de scolarité dans une proportion de 3,9%. Enfin, pour la formation universitaire, les sources de revenus des universités provenaient de l'État dans une proportion de 55% pour le gouvernement du Québec, de 10% pour le gouvernement fédéral, et des droits de scolarité ou d'inscription dans une proportion de 13,5%.

En comparaison, en Ontario, le gouvernement finance environ 41% des revenus de ses collèges. Précisons que les entreprises y participent au financement de la formation technique par l'intermédiaire de divers programmes. Dans l'État du Maine, l'État finance environ 53% des revenus de ses collèges techniques (MEQ 2002e: VII).

En conséquence, au Québec, les droits de scolarité sont plus bas qu'ailleurs en Amérique du Nord. Chez nos voisins, les droits de scolarité assurent une part du financement beaucoup plus grande, tant au collège qu'à l'université. Ainsi, en 2001-2002, les droits de scolarité pour des études à temps plein dans les collèges s'élevaient en moyenne à 1 752 dollars en Ontario; au Nouveau-Brunswick, ils s'élevaient à 2 400 dollars, et dans l'État du Maine, à 2 040 dollars américains. Au Québec, l'enseignement collégial est gratuit dans les établissements d'enseignement publics (MEQ 2002e); en Ontario, les établissements d'enseignement postsecondaire prélèvent des droits de scolarité qui représentent environ 26% des revenus des collèges, contre 20% des revenus des collèges techniques dans le Maine. De plus, ailleurs en Amérique du Nord, l'enseignement professionnel est souvent articulé avec l'enseignement technique et se donne dans les collèges, ce qui signifie que les droits de scolarité comptent aussi pour une part significative de son financement.

De la même façon, alors qu'en 2002-2003 les droits de scolarité à l'université pour un programme d'études de 1^{er} cycle en arts s'élevaient à moins de 1 700 dollars au Québec, on observait des montants correspondants d'environ 4 000 et 4 100 dollars au Nouveau-Brunswick et en Ontario (AUCC 2003). De fait, en 2003-2004, les droits de scolarité dans les universités du Québec sont deux fois moins élevés que la moyenne canadienne. Inférieurs à ceux des autres provinces, ils équivalent à environ 70% de ceux de Terre-Neuve, seule autre province où l'on observe des droits de scolarité inférieurs à 3 000 \$. Au Québec, ils sont inférieurs à 2 000 \$.

Cela dit, rappelons que le coût de la formation pour un adulte va bien au-delà du coût direct associé aux droits de scolarité. Si tel n'était pas le cas, comment expliquer, par exemple, que la majorité des adultes n'utilise pas un service apparemment gratuit? La

⁴² Le lecteur averti remarquera que les données de ce paragraphe se rapportent à l'ensemble des activités éducatives, tant celles de la formation initiale que celles de la formation continue.

gratuité scolaire, définie par l'absence de droits de scolarité, est donc une fausse gratuité, car elle n'annule pas tous les coûts pour les personnes.

Toutefois, parce que les droits de scolarité ne représentent qu'une faible part du coût privé total, la réaction des usagers à la variation des droits de scolarité, qui n'est pas nulle, peut ne pas être très vive. L'impact des droits de scolarité sur la demande varie d'un demandeur à l'autre, selon ses caractéristiques personnelles et sociales ; il est plus grand dans les milieux moins favorisés. Les pertes d'effectifs sont donc minimisées en limitant l'augmentation du coût privé aux niveaux supérieurs de revenu.

Stimuler la demande par des mesures sélectives plutôt qu'universelles

Ce constat vient appuyer plusieurs propositions de modulation de l'intervention publique et de recours à des mesures sélectives plutôt qu'universelles, définies non seulement à partir de considérations d'équité, mais aussi d'efficacité : il est souhaitable d'orienter les mesures là où la réaction est la plus grande. Il est donc possible d'augmenter la fréquentation totale et d'assurer une meilleure représentation des milieux moins favorisés, tout en gardant constante la valeur totale de la contribution publique. Pour ce faire, il suffit de procéder à la modulation, c'est-à-dire d'augmenter le prix pour les plus favorisés et de le diminuer pour les moins favorisés.

L'idée de droits de scolarité variant en fonction de l'origine sociale étant peu envisageable⁴³, certains ont été amenés à proposer la hausse généralisée des droits de scolarité et le transfert de la contribution publique vers l'aide financière, sélective, aux étudiants.

Par ailleurs, les modes de calcul et d'attribution de la subvention publique aux établissements ne sont pas les mêmes d'un ordre d'enseignement à l'autre, ni à l'intérieur du même ordre au Québec. Rappelons que :

- La distinction entre formation initiale et formation continue est parfois établie, comme au collégial, et parfois pas, comme à l'université.
- La subvention couvre parfois la totalité des dépenses des établissements d'enseignement secondaire et collégial public, et parfois une partie seulement en ce qui concerne les universités, pour laisser place à des droits de scolarité.
- Le financement ne couvre pas tous les modes de formation, comme les études professionnelles à temps partiel.
- L'enveloppe est parfois ouverte, comme à l'université, parfois elle est fermée, comme en formation générale de base, en formation collégiale à temps partiel et en formation menant à une attestation d'études collégiales.
- La base de financement est variée : élèves inscrits en formation générale ; élèves sanctionnés en formation professionnelle ; nombre de périodes/étudiants par semaine au collégial et effectifs moyens pondérés à l'université.

L'observateur extérieur éprouve parfois de la difficulté à saisir la logique d'ensemble du financement public. Pourquoi financer la formation continue à temps partiel en administration, commerce et informatique d'un travailleur à l'université et pas à l'école secondaire ? Pourquoi, apparemment, souhaiter contenir les inscriptions à l'école secondaire et au collège, mais pas à l'université ? La question vaut d'autant plus d'être posée que

⁴³ Un système de droits de scolarité variant en fonction du coût du programme est plus concevable ; or, ce coût, tout comme le succès professionnel futur, est en corrélation avec l'origine sociale.

bien des formations qui se donnent dans divers ordres d'enseignement sont substituables, même si elles n'ont pas nécessairement le même coût social ou public.

Certains pourront voir dans ce qui précède des barrières à l'entrée qui constituent des obstacles à l'accessibilité. Il y a donc lieu de se demander s'il ne serait pas approprié de s'inspirer davantage du mode de financement des universités, où des frais de scolarité sont certes exigés, mais l'accessibilité non entravée par une enveloppe fermée.

Stimuler la demande par la décentralisation

En outre, les bases décisionnelles et administratives sur lesquelles reposent l'affectation et l'utilisation des subventions publiques n'apparaissent pas harmonisées. Celles concernant les allocations du MEQ aux établissements d'enseignement et les modalités de leur utilisation sont centralisées. Elles ne permettent pas vraiment d'adapter l'organisation de l'enseignement et des services aux problématiques régionales.

Par ailleurs, l'affectation des sommes en mesures d'emploi est à la fois centralisée au niveau national, déconcentrée à l'échelle régionale et décentralisée à celle locale, en correspondance plus ou moins étroite avec les territoires des MRC. C'est ainsi que des orientations provenant à la fois des autorités centrales du MESSF, de la CPMT, et des instances régionales à travers les directions d'Emploi-Québec et des Conseils régionaux des partenaires du marché du travail balisent les opérations sur le terrain. Celles-ci s'organisent à l'échelle locale dans les centres locaux d'emploi (CLE), qui doivent considérer également les orientations établies dans les Plans d'action locaux pour l'économie et l'emploi (PALEE). L'ensemble de ces orientations doivent être harmonisées par les CLE.

De plus, il existe un système de veille stratégique géré par les comités sectoriels de main-d'œuvre, par Emploi-Québec et par les directions régionales d'Emploi-Québec quant aux besoins de la main-d'œuvre et du marché du travail sur tout le territoire. Cela amène des informations qui sont nécessaires aux décideurs publics, aux employeurs dans leur recherche de main-d'œuvre et aux personnes dans leur choix de formation. Malheureusement, ces veilles ne sont pas toujours connectées entre elles, surtout à l'échelle régionale, rendant ainsi difficile une harmonisation de la relation formation-emploi, tant pour les individus que pour les employeurs.

De leur côté, selon l'OCDE (2003b), plusieurs pays auraient stimulé l'offre et la demande de formation par une décentralisation territoriale importante des responsabilités et par la mise en place de partenariats. Celles-ci incluent souvent l'intégration physique des services à l'échelle locale, pour en faciliter l'accès aux usagers, et des mécanismes de planification concertés à l'échelle régionale ou locale.

L'aide financière

La deuxième voie qu'emprunte l'intervention publique est l'aide financière aux étudiants ou aux demandeurs. Deux systèmes d'aide financière publique existent pour les adultes qui souhaitent s'engager dans une démarche de formation continue: l'aide financière aux étudiants et l'aide accordée aux chômeurs à partir des mesures d'emploi⁴⁴.

Le Programme de prêts et bourses du MEQ vient en aide aux élèves en formation professionnelle, aux collégiens et aux étudiants à l'université. L'accès a été récemment élargi pour

⁴⁴ Les employés peuvent recevoir l'appui de leur employeur, à l'occasion très généreux, puisqu'il va parfois jusqu'à couvrir entièrement le manque à gagner. On pourrait ainsi parler d'un troisième système d'aide financière, dans la mesure où le temps consacré par les employés à leur formation est reconnu comme coût de formation dans le cadre de la Loi du 1 %, s'il est rémunéré par l'employeur. Si tous les employés des entreprises couvertes par la Loi peuvent bénéficier de cet appui, il n'est pas dit que tous le font: certains en profitent davantage que d'autres.

inclure les études à temps partiel. L'aide financière n'est pas une mesure universelle; son calcul tient compte des ressources personnelles et familiales de l'élève ou de l'étudiant. C'est d'ailleurs un de ses points forts que de pouvoir être modulée en fonction d'objectifs particuliers.

L'annexe 7.2 détaille les principales caractéristiques des programmes d'aide financière aux études du Canada, du Québec et des autres provinces et territoires canadiens. Le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) est appliqué par neuf provinces participantes, de même que par le territoire du Yukon. Ces entités administrent également leur propre programme d'aide financière aux études. Le Québec, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut reçoivent plutôt des compensations du gouvernement fédéral pour offrir leur propre programme d'aide financière. Les provinces canadiennes, autres que le Québec, offrent l'aide financière aux études principalement sous forme de prêts. Par contre, au Québec, suivant les données de l'annexe 7.2 et selon les propos contenus dans les *Indicateurs de l'éducation*: « Bien que [les] niveaux d'endettement soient relativement élevés, les dettes d'études sont moins importantes [...] qu'ailleurs au Canada. Cela s'explique en partie par le fait que le Québec accorde, en moyenne, davantage d'aide sous forme de bourses que les autres provinces » (MEQ 2003 : 46).

Les participants à la mesure de formation de la main-d'œuvre d'Emploi-Québec ont, eux aussi, accès à l'aide financière, appelée soutien du revenu. Cette mesure est destinée en priorité aux personnes sans emploi qui sont d'actuels ou d'anciens prestataires de l'assurance-emploi et aux prestataires de l'assistance-emploi.

C'est ainsi que les aides dont bénéficient des personnes se retrouvant sur les mêmes bancs d'école peuvent être différentes. Mais, faut-il le rappeler, l'équité a diverses dimensions: s'il s'agit de traiter également les égaux, il s'agit aussi, parfois, de traiter inégalement les inégaux. Les critères pour juger l'inégalité sont multiples; tout un monde peut distinguer l'individu en continuité de parcours et le bénéficiaire de l'assistance-emploi, même s'ils sont inscrits au même cours. Bref, la modulation n'est pas synonyme d'iniquité.

Parmi les gens en formation continue, un groupe demeure toujours exclu de l'aide financière aux étudiants: les personnes inscrites à des programmes de formation générale de base. L'exclusion pourrait être jugée inéquitable, dans la mesure où ce sont les moins favorisés, c'est-à-dire les moins scolarisés, qui sont tenus à l'écart. Mais d'autres considérations importent. Actuellement, le passage direct du secteur des jeunes à celui des adultes est si fréquent chez les élèves âgés de moins de 20 ans qu'il paraît peu souhaitable de le faciliter.

Donc, la mise en place d'un programme d'aide financière distinct pour les adultes en formation continue ne semble pas être une piste envisageable. D'une part, un tel programme risquerait de se répercuter négativement sur la poursuite de la formation initiale à tous les ordres d'enseignement, surtout si le statut d'adulte confère des avantages. D'autre part, compte tenu de la difficulté à établir une frontière étanche entre la formation initiale et la formation continue, un tel système serait difficilement applicable. Aussi, il y a lieu d'examiner les programmes d'aide financière en vigueur afin d'y insérer, autant que possible, des paramètres qui prennent en compte les diverses situations de vie des adultes.

Les modalités d'attribution de l'aide financière doivent aussi tenir compte des considérations d'efficience. Tout comme les droits de scolarité, cette aide est de nature à modifier les

comportements. L'aide financière aux personnes possède un avantage majeur sur la subvention aux établissements d'enseignement comme instrument d'intervention publique en éducation: elle est un instrument flexible et permet de cibler cette intervention sur des groupes particuliers. C'est ainsi que le transfert de l'intervention publique de la subvention aux établissements d'enseignement, une mesure universelle, vers l'aide financière calculée selon les ressources personnelles ou familiales, une mesure sélective, pourrait à la fois augmenter la fréquentation et améliorer la représentation de certains groupes défavorisés.

Les pays membres de l'OCDE ont mis en place d'autres formes d'aide aux usagers que les prêts, les bourses et le soutien du revenu. La majorité de ces incitations, financières ou non financières, ciblent les travailleurs et sont définies sur la base de contributions privées. Ces mesures sont décrites dans la partie suivante. Enfin, ici comme ailleurs, des mesures spécifiques existent pour les clientèles particulières, lesquelles mesures s'ajoutent aux programmes plus généraux.

La dépense fiscale

La troisième voie empruntée par l'intervention publique est la dépense fiscale, c'est-à-dire les avantages fiscaux dont bénéficient les particuliers et les entreprises. Son importance tend à croître au fil des ans et nombreux sont les projets de promotion de la formation continue où cette dépense joue un rôle important.

Au Québec comme ailleurs, la dépense fiscale a été, somme toute, peu analysée jusqu'ici. Si elle a souvent été négligée, il reste qu'elle pourrait bien devenir plus importante dans l'avenir, si les gouvernements décidaient d'aider davantage les usagers que les établissements. Elle est déjà importante au Québec: si l'on se fie aux données de l'annexe 7.1, les dépenses fiscales étaient équivalentes à l'aide financière dans le cas de la formation continue en 2001.

Les annexes 7.3 et 7.4 présentent les principales mesures fiscales des gouvernements du Canada et du Québec, en ce qui a trait à la formation continue. Elles comprennent des exonérations et des déductions fiscales, ou des crédits d'impôt. L'image globale qui s'en dégage est celle d'un éparpillement de mesures, souvent de faible valeur. Ici aussi, il est difficile de cerner une logique d'ensemble. Dans nos estimations, une mesure domine largement les autres: la déduction fiscale pour les dépenses de formation en entreprise, qui équivaut à 60 % de l'aide fiscale totale.

Le tableau suivant illustre la répartition de l'aide fiscale fédérale et provinciale en fonction des bénéficiaires concernés. L'aide fédérale correspond à 64 % de l'aide fiscale totale. L'aide fiscale aux entreprises est plus de deux fois supérieure à l'aide aux individus. Elles correspondent respectivement à 70 % et 30 % de la dépense fiscale.

Tableau 7.2 : Répartition de l'aide fiscale selon les bénéficiaires (en millions)

| | Aide fédérale | Aide provinciale | Total |
|-------------|---------------|------------------|-------|
| Entreprises | 118 | 65 | 183 |
| Individus | 48 | 28 | 76 |
| Total | 166 | 93 | 259 |

Si l'aide financière est accessible aux personnes ayant peu ou pas de revenu, les mesures fiscales avantagent plutôt celles qui en ont. Ces mesures couvrent d'ailleurs les travailleurs autonomes et ceux des petites entreprises, souvent considérés à tort comme n'étant pas appuyés par aucune intervention publique et privée.

Parmi ces mesures, le Régime d'encouragement à l'éducation permanente (REEP) est une mesure harmonisée entre les deux paliers de gouvernement. Elle présente un intérêt particulier et mérite d'être davantage connue. Le REEP permet de retirer des montants des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) afin de financer la formation ou les études du déclarant ou celles de son époux ou conjoint de fait. Les montants retirés n'ont pas à être inclus dans le revenu et l'émetteur du REER ne prélèvera pas d'impôt, tant au niveau provincial que fédéral. Les montants retirés dans le cadre du REEP doivent cependant être totalement remboursés à l'intérieur d'un intervalle de 10 ans. Cette mesure s'applique aux études d'au moins trois mois et d'au moins dix heures/semaine, sauf pour des clientèles particulières. Elle vise les études postsecondaires et, pour le Québec, la formation professionnelle, qui fait l'objet d'une dérogation fédérale. Ailleurs, rappelons-le, elle est incluse dans les études collégiales.

La tendance est à l'harmonisation fiscale. Notons au moins deux différences entre les régimes fiscaux québécois et canadien : les contribuables québécois peuvent se prévaloir d'un crédit d'impôt non remboursable équivalent à un montant relatif aux études exclusivement dans leur déclaration fédérale; la totalité du revenu provenant des bourses d'études est exonérée dans la déclaration de revenu québécoise, alors que seule la première tranche de 3 000 \$ l'est au fédéral.

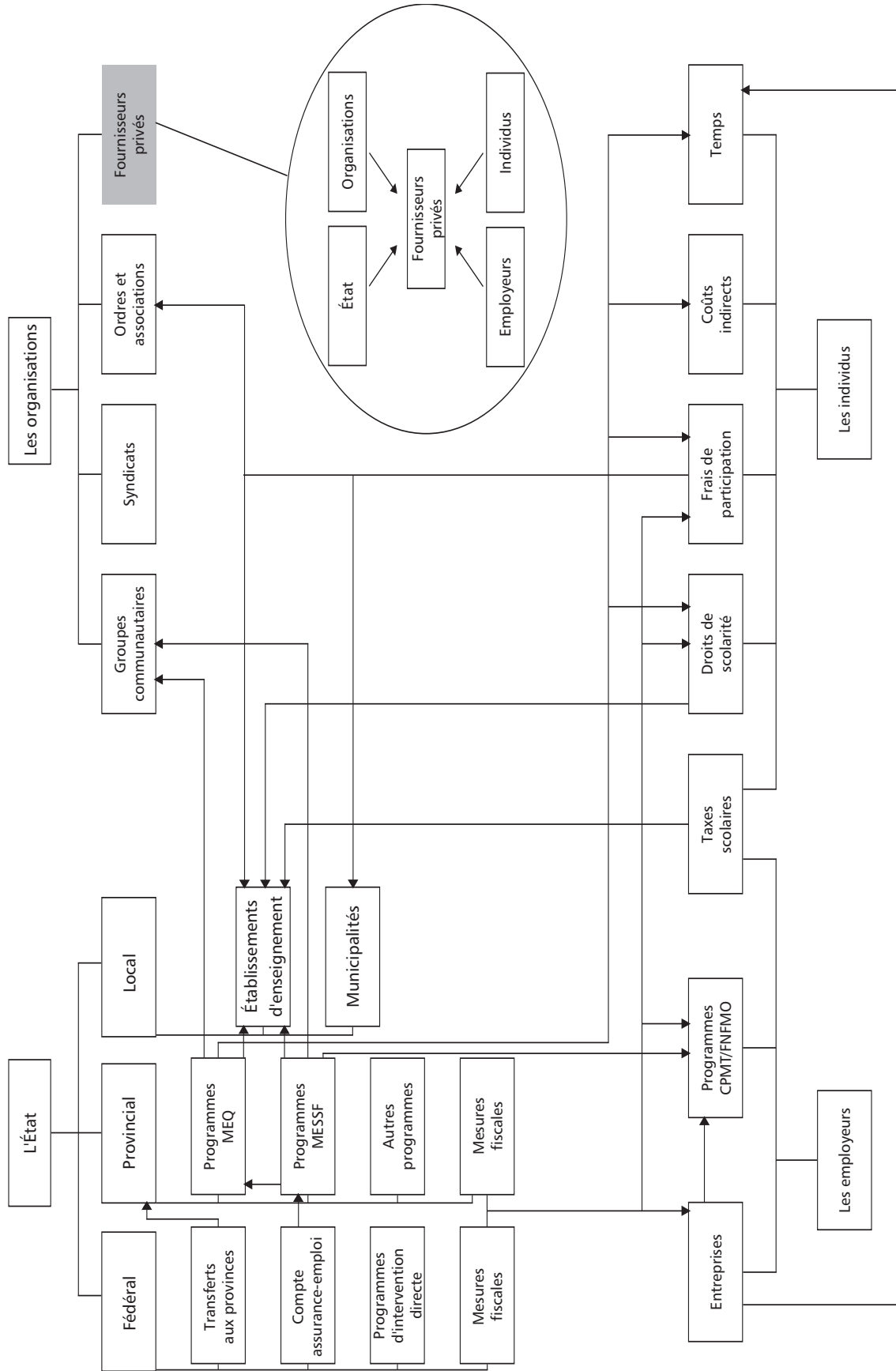
Aussi, les contribuables québécois tirent souvent beaucoup moins avantage des dépenses fiscales fédérales que ceux des autres provinces canadiennes. Trois exemples viennent immédiatement à l'esprit : la valeur du crédit d'impôt non remboursable pour droits de scolarité est en proportion de ces droits; la valeur du crédit d'impôt non remboursable au titre des intérêts sur les prêts aux étudiants est, quant à elle, en proportion de l'endettement étudiant; finalement, la participation à des programmes, comme celui d'épargne-éducation, est vraisemblablement liée à la valeur anticipée des droits de scolarité et de l'endettement. Or, comme il a été dit plus haut, les droits de scolarité et l'endettement sont plus faibles au Québec. D'autres dispositions, telle la péréquation, viendraient-elles contrebalancer ce désavantage apparent ?

Parce que la dépense fiscale est surtout orientée vers les usagers ou les demandeurs, certains y ont vu un avantage. S'il est vrai que le pouvoir de l'individu vient en partie de son pouvoir d'achat, remplacer les subventions aux établissements par des aides aux usagers pourrait être vu comme un transfert de pouvoir et mener à une production plus conforme aux préférences des usagers.

Mais les dépenses fiscales ne vont pas sans poser quelques problèmes. Souvent, à moins de donner lieu à des crédits d'impôt remboursables, leur valeur est reliée positivement au pouvoir d'achat des individus. De plus, elles avantagent habituellement les contribuables rétroactivement; or, l'horizon des gens pourrait bien, lui aussi, être relié au pouvoir d'achat. Ainsi, les moins favorisés seraient moins sensibles aux dépenses fiscales. Par ailleurs, ces dépenses ne sont pas exemptes d'un problème de visibilité : elles sont susceptibles d'être mieux connues de certains que d'autres et, apparemment, plusieurs contribuables ne se prévalent pas de ces mesures, même quand ils y sont admissibles.

La figure 7.2, qui suit, présente l'organisation du financement de la formation continue au Québec.

Figure 7.2 : L'organisation du financement de la formation continue au Québec



7.5 DES CARACTÉRISTIQUES PARADOXALES

Quelle image générale peut-on tirer de cet exercice de description du financement de la formation continue au Québec? Notons quelques paradoxes. D'abord, comment expliquer le faible taux de participation aux activités de formation continue au Québec par rapport à ceux des autres provinces canadiennes? Pourtant, le niveau de financement du Québec n'a, semble-t-il, rien à leur envier. Certains pourraient y voir la faible productivité de l'effort, d'autres, la qualité ou le coût plus élevé des interventions. Des données semblent démontrer qu'au Québec, l'accent est mis sur la formation structurée, sur les activités en établissement d'enseignement et sur le mode temps plein.

En effet, quand on compare la performance relative du Québec et du reste du Canada en ce qui a trait à la proportion des employés ayant suivi une formation structurée ou une formation en cours d'emploi à partir de l'EMTE, c'est surtout dans cette dernière catégorie qu'apparaît l'écart défavorisant le Québec. De plus, *l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes* a déjà montré que si la participation à la formation continue est plus faible au Québec, la durée des activités y est, en retour, plus longue.

Tableau 7.3 : Proportion des employés ayant suivi une formation (Selon les déclarations des employés, en %)

| | Structurée | En cours d'emploi |
|----------------------|------------|-------------------|
| Atlantique | 33 | 28 |
| Québec | 36 | 18 |
| Ontario | 40 | 35 |
| Prairies | 37 | 35 |
| Colombie-Britannique | 30 | 32 |
| Canada | 37 | 30 |

Source: Turcotte, J., A. Léonard et C. Montmarquette, *Nouveaux résultats sur les déterminants de la formation dans les emplacements canadiens*, Ottawa, Statistique Canada et Développement des ressources humaines Canada, 2003.

Ces caractéristiques ne sont pas sans en évoquer d'autres. L'effort général en éducation du Québec, mesuré par la part du PIB consacrée aux dépenses d'éducation, est sans conteste l'un des plus élevés parmi les pays industrialisés, supérieur même à l'effort canadien. Par ailleurs, les résultats des élèves aux tests d'apprentissage en mathématiques, en sciences et en lecture placent les Québécois dans une position très avantageuse. Alors, comment expliquer que la proportion des élèves n'ayant pas complété des études secondaires soit plus élevée au Québec que dans le reste du Canada?

7.6 DES MESURES PRIVILÉGIÉES PAR L'OCDE

De façon générale, les autres provinces canadiennes et les pays membres de l'OCDE interviennent également dans le financement de la formation continue, à partir de subventions aux établissements d'enseignement, de programmes d'aide financière aux étudiants et aux chômeurs ainsi que de mesures fiscales. La majorité de ces juridictions considèrent qu'il y a lieu de revoir l'organisation de l'offre de services, de façon à en contenir les coûts et à en accroître l'équité.

Des rationalisations de l'offre

Des rationalisations de l'offre de services sont ainsi fortement préconisées. Dans ce contexte, une priorité pour la plupart des pays membres de l'OCDE est de relever le niveau de compétences de base des adultes. À travers les mesures d'emploi, la priorité est donnée à la formation professionnelle. La reconnaissance des acquis et des compétences est une piste d'action soutenue pour diminuer les coûts et revaloriser l'apprentissage chez les adultes.

Une stimulation de l'offre et de la demande de formation est recherchée. Une plus grande sensibilisation du public, la privatisation de services, une décentralisation transférant des responsabilités importantes au niveau local et la mise en place de partenariats sont au nombre des actions mises en œuvre.

Un cofinancement des mesures

Les mesures mises en œuvre dans les divers pays de l'OCDE pour inciter la participation à des activités de formation continue ciblent aussi bien les entreprises que les individus. Le développement de ces mesures repose de plus en plus sur un principe de cofinancement par les acteurs impliqués. De fait, considérant que « dans la plupart des sociétés, les contraintes budgétaires font que les pouvoirs publics ne peuvent, à eux seuls, financer la formation tout au long de la vie ; celle-ci étant source de profits appréciables pour les acteurs privés, il est [perçu comme] normal que les employeurs et les salariés en supportent le coût pour l'essentiel » (OCDE 2003b : 285). La formation autonome repose quant à elle sur la contribution des individus, appuyée par l'aide financière aux études, le soutien du revenu des chômeurs et les mesures fiscales aux particuliers.

Des assurances-emploi

Pour atteindre leurs objectifs spécifiques, les pays membres de l'OCDE ont utilisé de différentes stratégies⁴⁵ afin d'impliquer les employeurs et les travailleurs dans le financement de la formation continue. Au Québec, comme dans plusieurs pays membres de l'OCDE, les employeurs et les travailleurs contribuent d'abord à un compte d'assurance-emploi ou à son équivalent. Les sommes ainsi accumulées permettent de soutenir, durant une période déterminée, le revenu des travailleurs perdant leur emploi et de financer les mesures actives d'emploi visant aussi bien l'intégration au travail et l'insertion sociale que l'accroissement de l'employabilité des personnes, surtout des chômeurs. Elles permettent aussi de soutenir en partie le développement du Programme d'apprentissage en milieu de travail et de subventionner des activités d'adaptation, d'intégration et de formation de travailleurs embauchés dans le cadre de projets majeurs de création d'emplois durables et à temps plein.

Nonobstant ces formes d'aide au Québec, les chômeurs participent aussi au financement de leur formation. À preuve, 40 % des chômeurs qui ont participé à des cours et plus de 60 % qui ont participé à un programme de formation affirment avoir contribué au financement de leur formation.

⁴⁵ Le lecteur pourra se référer au tableau 4.2 de l'OCDE 2003a, pp. 103 à 111, pour un relevé détaillé des stratégies de neuf pays membres de l'OCDE.

Des obligations de financement

Certains États ont obligé les employeurs à investir dans le financement de la formation de leurs employés. Cette obligation peut prendre diverses formes : mise en place de fonds nationaux ou sectoriels, ou financement établi sur la base de la masse salariale. En Amérique du Nord, seul le Québec a emprunté cette dernière voie.

Souvent perçu comme une taxe d'apprentissage ou comme une condition de travail établie par la loi, ce mode d'intervention, favorisé par l'OCDE, ne fait pas consensus. Par ailleurs, des enquêtes effectuées en Europe et portant sur des pratiques de formation continue des entreprises « semblent indiquer que le choix effectué dans les différents pays entre une obligation de financement à la charge des entreprises et la liberté d'investissement des employeurs, n'a pas d'effet significatif sur l'intensité de l'effort de formation des entreprises » (ENA 2002a). Établie hors conventions collectives, l'obligation de financement pourrait être de nature à déresponsabiliser les travailleurs de leur propre formation. Cette déresponsabilisation est d'autant plus grande qu'aucun comité regroupant les patrons et les employés dans les entreprises ne planifie ni n'organise la formation des travailleurs.

Une mutualisation de fonds et l'apprentissage en milieu de travail

La mutualisation de fonds de formation et l'apprentissage en milieu de travail sont des stratégies souvent beaucoup plus développées ailleurs qu'au Québec. La mutualisation de fonds permet de faire lever, de regrouper et de satisfaire la demande de formation. Elle est structurée sur la base de l'organisation sectorielle du travail, à l'instar du secteur de la construction au Québec. Elle pourrait également être combinée à des démarches régionales. Selon l'ENA (2002b), plusieurs employeurs y verraient un intérêt limité, dans la mesure où ils ne sont pas assurés que leurs travailleurs pourront bénéficier des possibilités de formation.

De son côté, « dans de nombreux pays, l'apprentissage représente un système bien établi associant formation et emploi, de sorte que les personnes qui accèdent à un emploi peuvent recevoir la formation qui leur permettra d'acquérir les qualifications que cet emploi requiert tout en occupant cet emploi » (OCDE 2003b : 29). Les employeurs et l'État combinent dans cette stratégie leurs efforts en formation professionnelle.

Des incitatifs à la formation

L'équité en matière d'accessibilité à la formation en entreprise est souvent remise en question. Au Québec, le financement du FNFMO, à partir de sommes qui auraient dû permettre la formation d'employés de certaines entreprises, n'apparaît pas très équitable à leur égard. De plus, dans la littérature, il est souvent noté que les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction et les travailleurs âgés, notamment, bénéficieraient moins des possibilités de formation. Au Québec, les avis divergent à ce sujet. Selon l'OCDE (2003b : 303), l'inclusion de considérations à cet effet dans « les conventions collectives et la participation des syndicats [à la planification et à l'organisation de la formation] peuvent contribuer grandement à assurer une distribution équitable des résultats sur le plan de la formation ». En comparaison avec le Québec, ailleurs, les travailleurs des entreprises semblent participer davantage au financement de leur formation.

Afin d'augmenter l'accessibilité globale à la formation des travailleurs des entreprises et d'atteindre plus spécifiquement les travailleurs ayant un faible niveau de scolarité,

les travailleurs âgés et les travailleurs autonomes, des mesures ciblant les personnes sont mises en œuvre par des pays membres de l'OCDE. Certaines, sans équivalence directe au Québec, s'ajoutent aux mesures plus répandues discutées précédemment, telles que les aides financières aux études et les mesures fiscales.

Parmi les mesures de cofinancement impliquant d'abord les employeurs et les travailleurs repérées dans la littérature, trois d'entre elles semblent d'un plus grand intérêt pour le Québec. Ces mesures, présentées sommairement ci-dessous, sont : les congés de formation, les comptes épargne-temps et les comptes épargne-compétences. Les trois peuvent être appuyées par des aides financières de l'État ou des mesures fiscales, selon le cas. D'autres mesures engageant davantage l'État sont également présentées, soit les chèques de formation et les comptes individuels de développement ou de formation.

Des congés de formation

Le congé-formation permet aux travailleurs de s'absenter du travail pour une période plus ou moins longue afin de participer à des activités de formation continue. Selon des conditions à convenir entre les employeurs et les travailleurs, des dispositions balisent l'obtention et la durée des congés sans solde, le maintien des avantages sociaux durant cette période de congé et les conditions de retour au travail. D'autres dispositions peuvent se rapporter aux types de formation admissibles.

Plusieurs pays de l'OCDE ont octroyé ce droit aux travailleurs : l'Autriche, la Belgique, la Finlande, le Japon, la Norvège, l'Espagne, la Suède... Cette mesure fut d'ailleurs déjà envisagée au Québec. Elle a fait l'objet de recommandations dans le document *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif* (MMSRFP 1991 : 39).

L'utilisation du congé-formation varie d'un pays à l'autre. C'est en Belgique et en Suède que la mesure semble la plus utilisée. Près de 1 % des travailleurs y sont, chaque année, en congé de formation. Le financement des congés varie également. L'individu, l'employeur, le fonds cofinancé et l'assurance-emploi comptent parmi les sources de financement les plus utilisées.

Des comptes épargne-temps

Les comptes épargne-temps sont à l'essai dans certains pays de l'OCDE. Ils permettent aux travailleurs de se constituer une banque de temps par l'addition d'heures supplémentaires, de traitements différés, d'allongement de la semaine de travail... qui peut être utilisée à des fins de formation continue. Cette banque permet de maintenir, en tout ou en partie, la rémunération des travailleurs durant la période de formation.

Plusieurs dispositions des conventions collectives ou des conditions de travail actuellement en vigueur au Québec permettent déjà de constituer ce genre de banque de temps. Ailleurs, divers moyens ont été utilisés pour favoriser cette mesure. Par exemple, la France a adopté une loi instituant le compte épargne-temps. Aux Pays-Bas et en Allemagne, ce sont les conventions collectives qui incluent la possibilité d'épargner du temps; aux Pays-Bas, un quart des grandes conventions collectives permettent cette possibilité alors qu'en Allemagne, 11 % des grandes entreprises l'offrent.

Des comptes épargne-compétences

Une variante suédoise au compte épargne-temps est le compte épargne-compétences. Suivant cette dernière formule, ce n'est pas du temps que les travailleurs accumulent, mais une partie de leur salaire.

Plus de 85 entreprises suédoises, comptant quelque 120 000 salariés, offrent la possibilité de verser entre 2 % et 5 % du salaire brut dans un compte épargne-compétences. Une somme équivalente est ajoutée par l'employeur, qui peut être majorée sur la base de l'ancienneté ou de l'appartenance à des groupes particuliers évalués comme ayant prioritairement besoin de formation. Les sommes accumulées permettent de financer l'achat de formation et de soutenir le revenu du salarié durant la période de formation.

Des chèques de formation

Une quatrième mesure est l'octroi de chèques de formation aux travailleurs. Ici, l'État et les employeurs contribuent également à cette mesure. Expérimentée en Belgique, elle toucherait actuellement quelque 30 000 travailleurs. Son intérêt est souligné pour stimuler la participation des travailleurs des petites entreprises.

Des comptes individuels de développement ou de formation

Deux autres mesures s'appuient sur une participation directe de l'État et des individus. Pour les travailleurs, des contributions de l'employeur sont également possibles. Les comptes individuels de formation (CIF) sont de fait expérimentés dans cinq (5) pays de l'OCDE, notamment pour vérifier la faisabilité d'une démarche fondée sur l'épargne individuelle, soutenue souvent par des contributions de l'État. Les diverses initiatives seraient passablement différentes et « il n'y a guère d'éléments qui attestent de leur impact sur les comportements » (OCDE 2003b : 299). Leur intérêt est relaté pour ceux qui ne seraient pas couverts par d'autres formes d'aide ou par des stratégies de formation des employeurs. Les comptes individuels de développement (CID) poursuivent la même approche. La différence est l'utilisation possible des fonds qui est plus large dans le cas des CID que dans le cas des CIF.

Selon l'OCDE (2003b), les comptes épargne-temps et compétences s'apparentent au compte individuel de formation. Ils visent d'abord à soutenir le revenu des personnes durant leur période de formation afin d'en faciliter l'accès. Par ailleurs, à l'instar des congés-formation, ils incluraient des dispositions encadrant l'obtention des congés et le retour au travail.

Globalement, les REER et REEP du Québec sont ainsi apparentés au compte individuel de développement (CID) et au compte individuel de formation (CIF), à l'essai ailleurs, visant à stimuler l'épargne pour des fins ciblées. L'avantage de ces deux régimes, REER et REEP, est d'être déjà en application et non au stade expérimental. Durant l'année fiscale 2001, environ 2 500 Québécois ont profité du REEP pour un retrait moyen de 5 800 \$. Par exemple, de 1993 à 1999, quelque 3,4 millions de personnes, âgées de 25 à 64 ans, ont contribué à un REER (Statistique Canada 1999 : 42) et pourraient aujourd'hui bénéficier d'un REEP ou en faire bénéficier leur conjoint. Des employés et des entreprises participent également au REER mutualisé des travailleurs desdites entreprises. En 2001, quelque 2 500 personnes ont utilisé cette mesure.

La revue des mesures existantes de financement de la formation continue dans les différents pays de l'OCDE montre que certaines d'entre elles sont déjà présentes au Québec. Par ailleurs, d'autres mesures, peu utilisées ici, pourraient s'avérer des pistes intéressantes à retenir. Ainsi, le principe de cofinancement par les acteurs impliqués propose une autre façon de répartir le fardeau du financement. Par ailleurs, la mutualisation des fonds de formation et l'apprentissage en milieu de travail pourraient être utilisés davantage comme mesures

pour favoriser l'augmentation de la participation. Vu le chemin parcouru par le Québec en formation continue et le chemin à parcourir dans les prochaines années, la prise en compte des démarches entreprises par les pays de l'OCDE en formation continue et l'évaluation de leurs retombées s'avèrent nécessaires pour mieux cibler les mesures à adopter, tout en tenant compte des particularités du contexte nord-américain et de la société québécoise pour leur élaboration et leur mise en œuvre.

RETENIR QUE :

- Au Québec, le poids de l'intervention publique dans le financement de la formation continue est majeur. Les subventions aux établissements d'enseignement dominent largement les autres modes de financement : aide financière et mesures fiscales.
- L'importance du financement de la formation continue au Québec est au moins comparable à celle de la plupart des autres juridictions. Les résultats moindres du Québec en ce qui a trait à la participation à des activités de formation continue pourraient s'expliquer en partie par un accent plus important mis, ici, sur la formation structurée, sur les activités en établissement d'enseignement selon un mode temps plein ou sur des activités de plus longue durée.
- Dans les autres provinces canadiennes, les individus et les employeurs participent davantage au financement de la formation professionnelle, technique et continue.
- Les effets de l'augmentation des droits de scolarité ou de leur introduction et de la diminution des subventions directes aux établissements d'enseignement peuvent être compensés par l'augmentation de la valeur de l'aide financière et des mesures fiscales. Sans compromettre pour autant les équilibres budgétaires ni le volume de la participation, de tels réaménagements pourraient soutenir la participation des personnes moins favorisées.
- Dans les pays membres de l'OCDE, plusieurs mesures visent à inciter la main-d'œuvre à accroître sa formation. Certaines d'entre elles s'avèrent particulièrement pertinentes dans le contexte actuel, dont le cofinancement des activités de formation et les rationalisations de l'offre de services, afin d'être en mesure de répondre aux nouveaux besoins de la formation continue.
- Dans la mouvance des pays de l'OCDE, la gestion politique et administrative de l'éducation des adultes et de la formation continue tend à être décentralisée. La tendance est nettement affirmée du côté du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, mais beaucoup reste à faire du côté du ministère de l'Éducation, dont les orientations et les budgets sont davantage centralisés.

CHAPITRE 8

UN COÛT À LA NON-RECONNAISSANCE DES ACQUIS ET DES COMPÉTENCES

La reconnaissance des acquis et des compétences apparaît comme un levier majeur en ce qui concerne l'apprentissage tout au long de la vie. L'OCDE soulignait, à cet égard, que les systèmes nationaux de qualification ainsi que la reconnaissance des apprentissages informels et non formels sont des dispositifs utilisés par plusieurs États pour inciter les adultes à se former et pour mettre en œuvre des systèmes d'apprentissage tout au long de la vie plus efficaces et plus ouverts (OCDE 2003a : 88).

Au Québec, la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* (MEQ 2002a) comprend une orientation spécifique à la valorisation des acquis et des compétences des adultes par une reconnaissance officielle. Cette orientation se traduit par des objectifs concernant l'augmentation de l'accès à la reconnaissance des acquis et des compétences, ainsi qu'à la formation manquante, la diversification des approches de reconnaissance et la recherche d'une harmonisation et d'une réciprocité des systèmes de compétences, qu'ils soient issus du milieu scolaire ou de l'emploi.

8.1 DE LA CONSCIENTISATION À LA MISE EN ŒUVRE

Depuis la Commission d'étude sur la formation des adultes (Commission Jean), le Québec a parcouru beaucoup de chemin en ce qui a trait à la prise de conscience de l'importance de la reconnaissance des acquis et des compétences pour les adultes. Cependant, des pas énormes restent à franchir en ce qui concerne sa mise en œuvre.

En effet, dans les années 1980, la Commission Jean situait déjà la reconnaissance des acquis au point de départ d'un système décloisonné d'éducation des adultes. En 1984, le gouvernement du Québec, dans son *Énoncé d'orientation et Plan d'action en éducation des adultes*, affirmait que la reconnaissance des acquis de formation, scolaires et expérientiels, est essentielle à tout projet d'éducation permanente.

Aujourd'hui, s'il est généralement admis dans la société québécoise que les adultes peuvent apprendre de différentes façons, par de multiples moyens et dans divers lieux, la mise sur pied d'un véritable service de reconnaissance des acquis et des compétences accessible et centré sur les besoins des adultes, en est encore, une vingtaine d'années plus tard, à ses premiers balbutiements.

D'ailleurs, à cet égard, en 1996-1997 et en 1997-1998, le Vérificateur général du Québec, dans ses rapports au ministère de l'Éducation, souligne entre autres que :

- La reconnaissance des acquis de formation est souvent problématique.
- La reconnaissance des acquis de formation extrascolaire est le maillon faible de la chaîne dans les établissements d'enseignement, et le recours à cette mesure est variable d'un établissement à un autre, d'un ordre d'enseignement à un autre et d'une région à une autre.
- Les services de reconnaissance des acquis sont peu accessibles.
- Les services de reconnaissance des acquis sont sous-financés, au sens que le financement accordé ne couvre pas tous les efforts investis.

- La situation est particulièrement difficile pour les personnes immigrantes qui se présentent au collégial pour une démarche de reconnaissance des acquis.
- L'organisation de la formation manquante est aussi problématique.

Dans le même sens, en 1996, le Conseil supérieur de l'éducation affirme qu'en « dépit de timides efforts, la situation paraît encore confuse en reconnaissance des acquis [et] des problèmes de reconnaissance persistent entre les ordres d'enseignement, même à l'intérieur d'un même ordre entre les établissements, et parfois même entre les facultés d'un même établissement universitaire » (CSE 1996 : 20). Il ajoute que « la question de la reconnaissance des acquis est étudiée dans le milieu de l'éducation depuis une quinzaine d'années et on constate que son approche, peut-être un peu trop bureaucratique, a créé une forme d'impasse généralisée » (CSE 1996 : 24).

En 2000, le Conseil supérieur de l'éducation revient à la charge dans un avis intitulé *La reconnaissance des acquis, une responsabilité politique et sociale* dans lequel il conclut avoir « constaté dans les réseaux de l'éducation, des efforts variables pour assurer un service accessible de reconnaissance des acquis, et en mesure de répondre aux besoins diversifiés des personnes » (CSE 2000a : 73).

Dans les faits, les individus qui bénéficient dans une certaine mesure des services de reconnaissance des acquis et des compétences semblent encore trop peu nombreux. Dans l'optique d'une reconnaissance faite à partir de référentiels scolaires, certaines données ont été examinées en ce qui a trait à la formation professionnelle, la formation technique et la formation générale des adultes. Aussi, environ 8 000 adultes ont utilisé le test de développement général (TDG) comme base d'admission à la formation professionnelle. Ce test mesure le niveau de développement général et vise à démontrer qu'une personne possède les compétences jugées suffisantes pour entreprendre une formation professionnelle.

Concernant la formation professionnelle, 924 personnes ont bénéficié des services en 2002-2003, et ce, dans 38 programmes d'études différents; ces personnes ont obtenu la reconnaissance de 6 743 modules de formation.

Concernant la formation technique, 1 360 adultes ont bénéficié des services de reconnaissance des acquis extrascolaires et 406 adultes ont profité des services de reconnaissance des acquis scolaires. Les efforts sont très variables d'un collège à l'autre. À titre d'exemple, deux collèges ont reconnu, à eux seuls, les acquis d'environ 40 % des adultes qui ont bénéficié des services en 2002-2003.

Au regard de la formation générale des adultes, il importe d'abord de souligner l'ouverture manifeste des pratiques en matière de valorisation des acquis. En effet, si certaines pratiques s'appuient sur des référentiels liés strictement aux programmes d'études, d'autres prennent en considération divers acquis.

En effet, la passation d'examens adaptés (par exemple *Prior learning examination* pour l'anglais, langue seconde) ou non, s'appuie sur un référentiel découlant des programmes d'études. Les adultes peuvent donc s'inscrire à une passation d'examen, mais seulement de 6 000 à 10 000 inscriptions se font annuellement. Par contre, les tests d'équivalence de niveau de scolarité (TENS), fort prisés des adultes et des employeurs, les univers de compétences génériques, et éventuellement, des épreuves québécoises équivalentes

au *General Educational Development (GED) Testing Service* prennent en considération d'autres référentiels que ceux des programmes d'études. Les TENS atteignent entre 4 000 et 6 000 adultes annuellement, alors que les univers de compétences génériques en touchent près de 300; notons que ces derniers contribuent à l'obtention du diplôme d'études secondaires (DES), contrairement aux TENS.

En ce qui concerne les universités, il n'est malheureusement pas possible d'évaluer l'ampleur et la nature des pratiques en matière de reconnaissance des acquis, aucun portrait d'ensemble n'étant disponible à l'échelle du réseau des universités québécoises. Cependant, rappelons qu'il revient à chaque université de définir les conditions qui prévalent pour l'admission des étudiants. Il en va de même pour les modalités propres à la reconnaissance des acquis scolaires et extrascolaires qui, elles, relèvent de chaque programme à l'intérieur de chaque établissement.

Au regard de l'admission, les adultes peuvent être admis sur la base de la diplomation ou sur une base dite «adulte» lorsqu'ils ne détiennent pas de diplôme d'études collégiales. Dans ce dernier cas, la plupart des universités intègrent dans leurs conditions d'admission la notion d'équivalence de diplôme, ou encore une catégorie d'âge assortie d'autres caractéristiques: les plus répandues sont d'avoir 21 ans ou plus, de ne pas avoir fréquenté un établissement d'enseignement depuis deux ans consécutifs et d'avoir des études ou des expériences de travail jugées équivalentes.

L'examen des pratiques des universités, mené par le Conseil supérieur de l'éducation (CSE 2000a), montrent que certaines sont plus ouvertes que d'autres à reconnaître les apprentissages faits en dehors des établissements d'enseignement. Ces apprentissages sont davantage reconnus à des fins d'admission qu'à des fins de reconnaissance du chemin parcouru au regard des exigences d'un programme et pouvant mener à des équivalences se traduisant en exemptions, en substitutions ou en transferts de crédits universitaires.

Par ailleurs, dans l'optique d'un référentiel emploi ou métier, la définition de normes professionnelles et l'élaboration de programmes d'apprentissage en milieu de travail servent d'assises à la reconnaissance de l'expérience professionnelle et de la formation en cours d'emploi. Parmi ces programmes d'apprentissage, certains peuvent actuellement inclure une phase de diagnostic des acquis et des compétences des apprentis et permettre d'établir un plan individuel ou collectif de formation manquante. Cependant, aucune donnée n'est disponible en ce qui concerne le nombre d'individus qui auraient pu profiter d'un tel service.

À l'instar des organismes précédemment cités, le comité d'experts estime donc que la situation de la reconnaissance des acquis et des compétences pose des problèmes en 2003. Les efforts consacrés à cet égard sont variables d'un établissement à l'autre et ils vont souvent de pair avec l'engagement de quelques acteurs dédiés à cette cause.

De multiples freins

Pour le comité d'experts, la reconnaissance des acquis et des compétences se définit comme un processus permettant à une personne d'obtenir la reconnaissance officielle de ses acquis et de ses compétences provenant de formations diverses et d'expériences

variées. Ce processus se base sur le repérage, l'identification et la validation des acquis et des compétences retenus selon un référentiel donné et en fonction d'un projet de diplomation, de qualification professionnelle, d'insertion en emploi ou d'un projet personnel.

La reconnaissance des acquis et des compétences concerne tant les acquis et les compétences développés dans un établissement d'enseignement (acquis scolaires), que les acquis et les compétences développés dans des expériences de travail ou de vie (acquis extrascolaires ou expérientiels). Au terme du processus, la reconnaissance est le document officiel (diplôme, certificat, relevé, etc.) qui atteste soit de l'ensemble des compétences propres à un programme, une norme ou un titre donné, soit d'une partie de ses composantes (unités ou crédits de formation, compétences déterminées dans un cahier de normes, unités d'éducation continue).

Depuis des années, les divers acteurs du milieu scolaire et du milieu du travail se butent à de multiples difficultés en ce qui concerne la mise sur pied des services de reconnaissance des acquis et des compétences. Comment apprécier, en fonction d'un référentiel propre à un système donné, des apprentissages réalisés autrement ou ailleurs? Comment, en fonction des diplômes, des certificats ou des titres émis, attester de ces apprentissages? Comment reconnaître ce qui a déjà été certifié ailleurs? Comment organiser une formation manquante ou d'appoint quand cette dernière ne correspond pas à la totalité d'un programme précis? Comment composer avec des lois, des règlements, des normes et des modes de financement conçus d'abord et avant tout pour des individus qui apprennent de façon plus formelle? Comment concilier des objectifs de reconnaissance des acquis et des compétences avec des objectifs d'enseignement et d'organisation de la formation?

Ces difficultés sont majeures et se situent bien au-delà du manque d'outils ou des considérations techniques, arguments souvent invoqués pour expliquer la faiblesse des résultats. Elles interpellent la capacité des organismes concernés à mettre en œuvre des services de reconnaissance des acquis et des compétences à même les structures existantes et les encadrements législatifs et réglementaires actuels. Ces difficultés constituent des freins importants à la disponibilité du service et expliquent, en partie du moins, le peu de progrès fait par le Québec au cours des dernières années en matière de reconnaissance des acquis et des compétences.

Un système à centrer sur les besoins des adultes

Les services de reconnaissance des acquis et des compétences concernent tant le milieu de l'éducation que le milieu du travail, et ce, parce qu'ils nécessitent diverses approches pour répondre aux besoins variés des adultes. Si, pour beaucoup d'adultes, la démarche de reconnaissance des acquis et des compétences s'inscrit surtout dans la perspective d'intégrer le marché du travail ou d'obtenir un diplôme, pour d'autres, elle visera, par exemple, à accroître la mobilité professionnelle ou encore à réaliser un projet personnel.

À cet égard, il importe de souligner la problématique des personnes immigrantes qui sont particulièrement concernées par la reconnaissance des acquis et des compétences. Ces personnes, souvent scolarisées, de plus en plus sélectionnées pour leurs expériences professionnelles, vivent, notamment en l'absence de services de reconnaissance des

acquis et des compétences, des difficultés d'accès importantes à des professions ou à des métiers réglementés, le sous-emploi, le chômage ou encore l'obligation de reprendre intégralement un programme de formation au Québec.

En effet, bien que par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration les personnes immigrantes puissent obtenir une évaluation comparative de leurs études ainsi qu'un document qui en atteste la correspondance par rapport au système scolaire québécois, cette évaluation ne constitue pas en soi une reconnaissance des acquis et des compétences d'une personne. Aussi, si l'évaluation comparative peut aider dans la recherche d'un emploi ou lors d'une demande d'admission dans un établissement d'enseignement, les services de reconnaissance des acquis et des compétences sont indispensables aux adultes qui ont besoin d'une reconnaissance officielle de leurs acquis et de leurs compétences en vue de leur intégration au marché du travail (MRCI 2002).

Un véritable service de reconnaissance des acquis et des compétences doit donc avant tout être centré sur les besoins des adultes. Pour y arriver, il se doit d'être conçu selon une approche globale qui prend en considération de multiples référentiels, soit les programmes d'études, les programmes d'apprentissage en milieu de travail et les compétences professionnelles reliées à un titre, qui permet l'émission de divers diplômes, certificats ou attestations et qui tend vers l'harmonisation des dispositifs éducation-emploi. De plus, des mécanismes, des modes (autodidaxie, formation en ligne, compagnonnage) et des lieux diversifiés (établissements d'enseignement, entreprises, organismes municipaux ou communautaires) relativement à l'offre de formation doivent graviter autour de ce service, et ce, en vue de répondre aux besoins des adultes en ce qui a trait à leur formation manquante ou d'appoint.

8.2 UN SURPLACE QUI COÛTE CHER

La non-reconnaissance des acquis et des compétences des adultes ou l'obligation de réapprendre, de façon plus formelle, ce qu'ils savent déjà représentent des coûts importants, et ce, tant pour les individus, pour les entreprises que pour la société en général. Le *Conference Board of Canada* (2001) rapporte les coûts inhérents à la non-reconnaissance des acquis et les avantages à les reconnaître.

Concernant les individus, selon une évaluation réalisée à la suite d'une enquête sur les ménages auprès de 12 000 personnes à travers le Canada, en comblant les lacunes des activités de reconnaissance des acquis et des compétences, on permettrait aux Canadiens de gagner entre 4,1 et 5,9 milliards de dollars supplémentaires; plus de 540 000 personnes pourraient gagner entre 8 000 \$ et 12 000 \$ de plus chaque année. Trois groupes seraient particulièrement visés : les personnes immigrantes, celles ayant des acquis issus du travail et de la formation, ainsi que celles qui ont changé d'établissement de formation, de région ou de province. La reconnaissance des acquis et des compétences présente donc des avantages professionnels pour les individus en matière d'accroissement de revenus.

Une série d'avantages, tant professionnels que privés, relatifs à la reconnaissance des acquis et des compétences est identifiée pour les individus, soit :

- Une augmentation de leurs revenus de travail.
- Une amélioration de leur niveau de vie.

- Un développement de leur employabilité avec ses opportunités et ses promotions.
- Une bonification de leur développement personnel.
- De meilleures opportunités de formation et d'apprentissage tout au long de la vie.
- Une réduction de la formation répétitive.
- Une amélioration de leur mobilité professionnelle, de leur accès à l'emploi et de leur développement de carrière.

Concernant les entreprises, le *Conference Board of Canada* estime qu'une valeur économique peut être attribuée à l'appréciation des compétences développées en milieu de travail. Ainsi, la reconnaissance des acquis et des compétences favoriserait un rehaussement du rendement des entreprises par un meilleur ajustement au marché du travail; elle favoriserait aussi l'introduction de changements technologiques et organisationnels dans une entreprise par la poursuite accrue des études supérieures pour plusieurs individus.

Les avantages de la reconnaissance des acquis et des compétences pour les entreprises ont trait à :

- Une augmentation de leurs profits.
- Une maximisation de la productivité et de l'innovation chez leurs employés.
- Un plein développement des ressources humaines.
- Une réduction de la formation répétitive.
- Une meilleure association des compétences aux besoins des postes de travail.
- Une création de modèles de carrière avec des objectifs et des besoins de formation pour leurs employés.

Concernant l'État et la société, il est souligné que le succès professionnel des travailleurs se répercute sur le rendement économique du pays.

Il est intéressant de mentionner qu'il identifie aussi une série d'avantages pour le personnel enseignant, ainsi que pour les formatrices et formateurs d'adultes. Ces avantages portent notamment sur :

- Un plus grand nombre d'adultes dans les programmes.
- Un accès élargi aux adultes.
- Une meilleure utilisation des ressources.
- Une croissance institutionnelle.

Enfin, il mentionne que face aux pénuries anticipées de main-d'œuvre, le Québec et le Canada auront à vivre des difficultés grandissantes d'embauche de personnel qualifié.

La non-disponibilité des services de reconnaissance des acquis et des compétences aura possiblement pour conséquence de rendre plus difficiles les démarches pour attirer de la main-d'œuvre compétente sur les marchés internationaux.

Plus près de nous, le Vérificateur général du Québec, dans son rapport de vérification 1997-1998 au ministère de l'Éducation, rappelait que « reconnaître des acquis de formation extrascolaire est une formule intéressante pour diminuer les coûts de formation, puisque ce type d'apprentissage n'a pas été acquis aux frais du système scolaire » (1997 : 94).

Il rapportait entre autres que :

- Dans les commissions scolaires où les acquis sont reconnus, ces derniers correspondent en moyenne à 60 % de tous les modules d'un programme menant à un diplôme d'études professionnelles.
- Dans les cégeps visités, la reconnaissance des acquis et des compétences ne touche en moyenne que 2 cours sur les 15 offerts dans un programme menant à une attestation d'études collégiales.
- Dans les universités, concernant les diplômés du collégial en formation technique qui poursuivent des études universitaires (20%), seulement la moitié de ces universités étaient disposées à leur reconnaître des acquis de formation technique, et ce, même si cette clientèle avait bénéficié d'une année de formation collégiale de plus que leurs confrères admis après une formation préuniversitaire au collégial. Il ajoutait que les pratiques demeuraient très diversifiées et limitées à certains programmes.

Le peu de données disponibles ne permet pas d'attribuer un coût précis pour le Québec à la non-reconnaissance des acquis et des compétences des adultes. Pour le faire, il faudrait suivre une cohorte d'adultes qui s'inscrivent dans une telle démarche : Quels sont les programmes en cause ? Combien d'unités sont obtenues par la voie de la reconnaissance des acquis et des compétences ? Combien d'individus poursuivent leur formation ? Et pour quelle portion du programme d'études ? Combien d'adultes poursuivent jusqu'à l'obtention d'un diplôme ?

À titre d'exemple, les données disponibles indiquent qu'en formation professionnelle, pour l'année 2002-2003, le tiers des adultes qui ont bénéficié des services de reconnaissance des acquis et des compétences, soit environ 300 personnes, ont obtenu un diplôme d'études professionnelles. Bien sûr, on ne peut garantir que les diplômes obtenus l'ont tous été par la voie de la reconnaissance des acquis et des compétences. Cependant, compte tenu des difficultés d'organisation de la formation manquante, on peut présumer que cette formation à acquérir, s'il y en avait, par les adultes engagés dans le processus de reconnaissance des acquis et des compétences, était très limitée. Parmi les 700 autres adultes, quelle est la part des unités obtenues par la voie de la reconnaissance des acquis et des compétences ? Le tableau qui suit montre, pour certains programmes d'études professionnelles, les coûts estimés pour l'obtention d'un diplôme par la voie de la formation et par celle de la reconnaissance des acquis et des compétences.

**Tableau 8.1 : Diplôme d'études professionnelles
(Coûts de formation/Coûts de la RAC)**

| Programmes d'études | Coûts-Formation ⁴⁶ | Coûts-RAC ⁴⁷ | Ratio RAC/Formation |
|--|-------------------------------|-------------------------|---------------------|
| Assistance familiale et sociale aux personnes à domicile | 6 452 \$ | 19 modules 1 349 \$ | 21 % |
| Assistance aux bénéficiaires en établissement de santé | 6 768 \$ | 14 modules 1 120 \$ | 17 % |
| Secrétariat | 7 308 \$ | 20 modules 1 820 \$ | 25 % |
| Comptabilité | 7 332 \$ | 23 modules 1 150 \$ | 16 % |
| Cuisine d'établissement | 8 319 \$ | 25 modules 2 550 \$ | 31 % |
| Charpenterie-menuiserie | 9 291 \$ | 22 modules 3 806 \$ | 41 % |
| Aménagement de la forêt | 12 746 \$ | 25 modules 1 250 \$ | 10 % |
| Intervention en sécurité-incendie | 13 967 \$ | 27 modules 4 185 \$ | 30 % |
| Conduite de camions | 14 809 \$ | 13 modules 2 366 \$ | 16 % |
| Soudage-montage | 19 403 \$ | 29 modules 7 221 \$ | 37 % |

Source: MEQ.

Le Québec s'est doté d'une politique en matière de formation continue des adultes. La reconnaissance des acquis et des compétences en constitue une des pièces maîtresses. Plusieurs acteurs, tant du milieu éducatif que de celui du travail, possèdent une expertise dans le domaine et le partenariat prend de plus en plus d'importance entre ces derniers. Le temps est maintenant venu de dépasser le stade conceptuel et technique et de mettre le cap sur la reconnaissance des acquis et des compétences pour le développement économique et social et d'en faire un enjeu pour le Québec.

8.3 DES BARRIÈRES À LEVER

Force est de constater que les efforts répétés des dernières années pour instaurer, à même les structures existantes et les cadres réglementaires des divers organismes, des services de reconnaissance des acquis et des compétences ont été plutôt vains. Ces structures et ces encadrements, mis en place d'abord pour des individus en démarche d'apprentissage formel, constitueraient, de l'avis de plusieurs, des barrières importantes et quasi insurmontables au déploiement des services de reconnaissance des acquis et des compétences.

⁴⁶ Coût d'obtention du diplôme par la voie de la formation en établissement d'enseignement, sur la base des allocations prévues aux règles budgétaires du MEQ.

⁴⁷ Coût d'obtention du diplôme par la voie de la reconnaissance des acquis et des compétences, sur la base des allocations prévues aux règles budgétaires du MEQ.

Des cadres réglementaires mal adaptés

La mise en œuvre d'un véritable service de reconnaissance des acquis et des compétences nécessite des modifications importantes aux différents régimes pédagogiques de l'enseignement secondaire, au régime des études de l'enseignement collégial ainsi qu'aux règles budgétaires. L'accessibilité et les modalités d'admission aux services de reconnaissance des acquis, les modalités d'admission et d'inscription aux divers services de formation, les modalités d'évaluation et de reconnaissance, ainsi que le financement des services se doivent d'être explicites dans les encadrements réglementaires.

Devant l'ampleur des modifications requises et l'urgence de faire des avancées en la matière, le comité d'experts se questionne sur la possibilité pour les organismes concernés d'adapter les cadres réglementaires actuels aux impératifs de la mise en œuvre des services de reconnaissance des acquis et des compétences. Il est permis de s'interroger, d'autant plus que ces travaux d'adaptation doivent être réalisés dans la perspective d'une harmonisation interorganismes, l'harmonisation intra-organismes étant déjà parfois difficile.

Des points de services çà et là

Des éléments structurels s'avèrent importants pour la mise en place des services de reconnaissance des acquis et des compétences. En effet, le lieu où ces services sont offerts doit regrouper des acteurs qui sont en mesure de procéder à la certification des acquis et des compétences de l'adulte, en toute impartialité en fonction seulement du référentiel qui répond le mieux aux besoins. De même, ils doivent pouvoir référer les adultes, sans contrainte, à l'organisme de formation le plus approprié à leurs besoins de formation manquante, que ce soit un établissement d'enseignement, une entreprise, un organisme municipal ou un organisme communautaire.

Encore là, le comité d'experts s'interroge sur la viabilité et le financement de véritables services de reconnaissance des acquis et des compétences, si ces derniers sont dispensés dans de multiples lieux considérant, pour les uns, des référentiels emploi et, pour les autres, des référentiels éducation, parfois d'ordre secondaire et parfois d'ordre postsecondaire. Dans le but de centrer les services sur les besoins des adultes, il s'interroge aussi sur la dispersion des services d'accueil et de référence dans de multiples lieux, notamment dans les milieux de l'éducation et de l'emploi.

N'est-il pas pertinent de citer Jacques Delors qui situe bien l'importance et la finalité d'une démarche de reconnaissance des acquis scolaires, des qualifications professionnelles et des acquis d'expériences, lorsqu'il écrit :

« Pour parvenir à l'organiser [l'apprentissage continu tout au long de la vie] il faut cesser de considérer les différentes formes d'enseignement et d'apprentissage comme indépendantes les unes des autres et en quelque sorte superposables, voire concurrentes, et s'attacher au contraire à mettre en valeur la complémentarité des champs et des temps de l'éducation moderne » (Delors 1996 : 108).

RETENIR QUE :

- Trop peu d'adultes bénéficient des services de reconnaissance des acquis et des compétences. Au cours des vingt dernières années, le Québec a parcouru un long chemin en matière de prise de conscience de l'importance pour les adultes de se faire reconnaître leurs acquis et leurs compétences, indépendamment des modes et des lieux d'apprentissage. Cependant, peu de progrès a été fait quant au déploiement des services sur l'ensemble du territoire.
- La non-reconnaissance des acquis et des compétences des adultes représente un coût important pour le Québec et les individus.
- Au même titre que la formation continue, la reconnaissance des acquis et des compétences peut être perçue comme un investissement; elle amène des avantages pour l'individu, l'entreprise et l'État.
- Les tentatives en vue d'instaurer des services de reconnaissance des acquis et des compétences à même des structures et des encadrements réglementaires, conçus surtout pour des individus qui apprennent de façon formelle, font ressortir d'importantes difficultés dont certaines apparaissent insurmontables.

CHAPITRE 9

ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les mesures prises par les pays de l'OCDE afin de stimuler la participation des adultes à des activités de formation continue tout en orientant les efforts des États sur des priorités nationales « comprennent à la fois des plans d'action à caractère général et des programmes cherchant plus spécifiquement à relever le niveau de qualifications, à viser certains groupes d'adultes, ou à améliorer les possibilités de formation des personnes en emploi. Un certain nombre de ces réformes ont aussi pour objet d'accroître l'efficacité de la formation des adultes, suivant une approche plus globale centrée sur l'apprenant. Des efforts ont été faits pour que le système soit plus efficient, en définissant un cadre général pour orienter les politiques, en améliorant la coordination entre les différents acteurs (notamment les partenaires sociaux), en rationalisant l'offre de formation, en s'attachant à la réduction des coûts et en prenant davantage en compte les besoins de chacun. La décentralisation a joué un grand rôle dans ce processus » (OCDE 2003a : 75). Le comité d'experts partage l'à-propos de ces diverses pistes d'action qui lui apparaissent également adaptées à la situation actuelle du Québec et aux défis qui doivent être relevés afin d'accroître significativement le niveau de participation à des activités de formation continue. La *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* et le plan d'action qui l'accompagne constituent les assises de la volonté du Québec de poursuivre son engagement dans cette voie.

Les constats qui ressortent de l'analyse du comité d'experts, tant ceux de l'environnement externe que ceux de l'état des lieux du Québec en formation continue, font ressortir la pertinence et la nécessité d'un effort accru pour augmenter le volume de la participation et en assurer un financement adéquat. Ils attirent également l'attention sur les divers obstacles à la participation des adultes à des activités de formation continue, en s'attardant particulièrement sur ceux découlant de l'organisation actuelle de l'offre éducative.

Au Québec, selon les enquêtes disponibles et qui, seules, permettent de nous comparer avec d'autres juridictions, les adultes participeraient moins à des activités de formation continue qu'ailleurs. Ce déficit de participation, qui n'est pas sans incidence sur la compétitivité des entreprises et la productivité de la main-d'œuvre, s'établirait annuellement à 100 000 travailleurs (EMTE 1999) ou à 550 000 adultes (EEFA 1997) de moins par rapport à la moyenne des autres provinces canadiennes. Le comité d'experts est d'avis que le Québec doit impérativement investir afin d'évaluer plus précisément le déficit et prendre les mesures requises afin de le combler. À cet égard, rappelons qu'au Canada, les adultes participent significativement moins à des activités de formation continue que ceux des autres pays de l'OCDE, ce qui justifie encore davantage que le Québec accroisse ses efforts.

L'établissement pour le Québec d'un objectif à réaliser pour rejoindre les autres provinces canadiennes devrait aussi considérer la hausse continue des taux de participation des adultes de ces provinces à des activités de formation continue. En 2002, la stratégie canadienne en matière d'innovation et de perfectionnement des compétences s'est fixée comme objectif pour 2007 une hausse de 1 million d'apprenants au Canada. Considérant la distribution de la population au Canada, c'est donc 250 000 apprenants de plus que le Québec devrait compter d'ici trois ans. Afin de rejoindre en 2007 les

taux de participation à des activités de formation continue des autres provinces canadiennes, selon l'enquête considérée, le Québec devrait ainsi hausser sa participation de 100 000 à 350 000 travailleurs ou de 550 000 à 800 000 adultes. Certaines orientations et recommandations de ce chapitre visent à consolider le volume de la participation des adultes et à le rendre comparable à celui des autres provinces canadiennes.

Par ailleurs, il est maintenant reconnu au Québec, tout comme dans les pays industriels avancés, que des études secondaires complétées constituent dorénavant une condition essentielle pour répondre aux exigences de la société du XXI^e siècle, éviter l'exclusion de certains segments de la population et favoriser la participation à des activités de formation continue. Cela explique les efforts mis en œuvre par plusieurs de ces pays pour accroître le niveau de formation de base de leur population. La stratégie canadienne en matière d'innovation et de perfectionnement des compétences propose quant à elle d'accroître le niveau de formation de base de quelque 250 000 personnes à l'échelle du Canada. Le Québec doit aussi poursuivre des efforts en ce sens, d'autant plus que la proportion de sa population qui détient un diplôme du secondaire est inférieure à celle du Canada, selon Statistique Canada.

Sur la base des données financières disponibles et des pratiques actuelles de participation, selon l'EEFA, il est possible d'estimer le coût d'une hausse de participation à des activités de formation continue et sa répartition entre les divers acteurs concernés. Ainsi, une augmentation de la participation de 50 000 personnes impliquerait des débours de l'ordre de 170 millions⁴⁸, dont 70 % seraient à la charge du public et 30 % à la charge du privé. Aussi, l'effort financier qui serait à fournir afin de combler l'écart de participation à des activités de formation continue du Québec par rapport au Canada peut être considéré important.

En conséquence, même en additionnant les possibilités de financement de l'État, des individus et des employeurs, les besoins et les déficits apparaissent trop élevés pour espérer un changement radical de la situation à court terme. Il faut donc fixer des priorités adaptées au contexte et mettre en place des conditions propices et moins onéreuses pour la participation des adultes à des activités de formation continue.

De fait, dans la plupart des pays de l'OCDE, il a également été constaté que la mise en œuvre de ce nouveau paradigme de l'apprentissage tout au long de la vie exige des ressources additionnelles. Tout en partageant ce constat, le comité d'experts est toutefois conscient du cadre budgétaire serré dans lequel opère actuellement le gouvernement du Québec, ce qui rend d'autant plus difficile l'arbitrage des choix à faire pour inscrire véritablement la société québécoise dans une culture de formation continue. Ici comme ailleurs, il faut rationaliser l'offre publique pour en réduire les coûts, financer les priorités à partir des sommes ainsi dégagées et compter sur une participation accrue des employeurs et des individus dans le financement des activités de formation continue.

Le corridor pour élaborer des pistes d'action est donc étroit. En effet, comment assurer le développement de la formation continue tout en ne sollicitant pas outre mesure le financement public ? Comment accroître le volume de la participation et des pratiques

⁴⁸ Ce montant a été calculé sur la base des coûts moyens actuels de la participation à des activités de formation continue, selon que les personnes sont en emploi, en chômage ou inactives, et considérant le taux de participation requis pour combler l'écart de participation entre le Québec et le Canada. Pour la proportion des personnes qui compléteraient leurs études secondaires, le coût moyen annuel d'un élève inscrit en formation de base a été utilisé. Les calculs ont ici également considéré la distribution actuelle des élèves et leurs taux de réussite en formation générale ou en formation professionnelle.

en éducation des adultes et en formation continue tout en modifiant la répartition du financement, en vue de faire davantage appel à la contribution financière des employeurs et des individus?

À l'instar des différents pays de l'OCDE, il faut d'abord admettre que l'État n'est pas en mesure de dégager toutes les sommes requises pour répondre à l'ensemble des besoins identifiés et que, pour augmenter la participation à des activités de formation continue, il faut aussi mettre en place de nouveaux types de mesures. Par ailleurs, en raison de l'importance des besoins à combler et de la nature des obstacles à franchir, un effort additionnel de l'État sera requis dans certains secteurs, ce qui oblige à faire des choix.

L'une des pistes habituellement envisagées concerne le recours à des hausses des taux d'imposition et de taxation. Elles font cependant l'objet de controverse, tant chez les employeurs que chez les individus, et elles provoquent aussi la compétition de plus en plus forte que se livrent les pays. Ici, les possibilités du Québec apparaissent avoir déjà été largement sollicitées. Une autre piste renvoie à l'augmentation des droits de scolarité au postsecondaire. Il faut ici tenir compte du débat en cours dans ce dossier, mais aussi des engagements gouvernementaux pris à cet égard, tout en se rappelant que les droits de scolarité sont significativement moins élevés au Québec qu'ailleurs au Canada. La contribution et le rôle des employeurs dans le financement et l'organisation de la formation continue doivent également être réévalués; ailleurs, ils participent souvent davantage.

Il ressort des travaux du comité d'experts que l'accroissement de la participation à des activités de formation continue exigera de convenir d'une plus grande mise en commun des efforts de l'État, des employeurs, des syndicats, des municipalités et des groupes communautaires pour inciter davantage de Québécois et de Québécoises à participer à des activités de formation continue ou à compléter leur formation de base dans les prochaines années. Il faut également assurer une plus grande adaptabilité de l'offre aux besoins locaux et régionaux, d'une part, ainsi qu'au contexte de formation propre aux adultes, d'autre part. Le comité d'experts a analysé ces différentes pistes, de même que les mesures susceptibles d'assurer l'équité entre les personnes.

Par ailleurs, l'examen des mesures les plus prometteuses de l'OCDE a permis de faire ressortir certaines pistes intéressantes pour le cofinancement des activités de formation. Certaines d'entre elles ont été retenues dans les recommandations du comité d'experts et impliquent notamment une contribution des individus à leur propre formation. Enfin, cet examen aura aussi permis de constater que le coffre de mesures dont dispose le Québec est comparable pour plusieurs de ces mesures à celui des autres juridictions.

Compte tenu de ces divers éléments et afin d'élaborer ses recommandations, le comité d'experts a retenu les orientations suivantes :

- Établir des principes de partage du financement de la formation continue entre l'État, les employeurs et les individus.
- Offrir de nouveaux services pour mieux répondre aux besoins des adultes.
- Engager une rationalisation de la formation professionnelle et technique.
- Accroître les efforts relatifs au développement des compétences.
- Soutenir la participation autonome des individus à des activités de formation continue.

- Accroître la responsabilisation des communautés locales et régionales.
- Connaître davantage la situation du Québec en formation continue et en éducation des adultes.
- Soutenir le développement d'une culture de formation continue en entreprise.
- Augmenter la participation des entreprises à l'offre de formation professionnelle et technique.
- Accroître la contribution des individus au financement des activités de formation professionnelle et technique et de formation continue au collégial.
- Augmenter le niveau de formation de base de la population québécoise.

Pour chacune de ces orientations, des recommandations ont été formulées. Ces dernières ont été regroupées autour des acteurs du financement de la formation continue, dont les trois principaux sont l'État, les employeurs et les individus. Dans le cas où les recommandations interpellent plus d'un acteur, le comité d'experts a choisi de les inscrire sous celui qui est le plus directement concerné par leur financement ou leur mise en œuvre.

9.1 LA RECOMMANDATION CONCERNANT L'ÉTAT, LES EMPLOYEURS ET LES INDIVIDUS

Orientation

Établir des principes de partage du financement de la formation continue entre l'État, les employeurs et les individus.

Les avantages de l'éducation se manifestent sous une multitude de formes. Ils peuvent être regroupés selon l'agent économique qui en profite le plus directement : la société dans son ensemble, l'individu ou l'employeur. Sur la base des coûts et des avantages de l'éducation des adultes et de la formation continue pour la société, pour les employeurs et pour les individus, des principes de partage des responsabilités du financement entre ces agents économiques sont proposés.

1^{re} recommandation :

Fonder le partage du financement de la formation continue sur la rentabilité de cette formation pour la société, les employeurs et les individus, sur la base des principes suivants :

- L'État assure le financement de la formation générale de base et de la formation des chômeurs et des clientèles particulières, car ces formations comportent de nombreux avantages qui se répercutent sur toute la société. De plus, l'État appuie le financement de la formation postsecondaire et développe des mesures incitatives en vue d'augmenter la participation des individus et des employeurs à des activités de formation continue.
- Les individus sont les premiers à contribuer au financement de la formation continue qu'ils entreprennent de leur chef, que sa finalité soit professionnelle ou autre, puisqu'elle comporte de nombreux avantages privés.

- Les employeurs sont les premiers à contribuer au financement de la formation continue en entreprise, puisqu'elle comporte de nombreux avantages en ce qui a trait à la productivité de leur main-d'œuvre. Par ailleurs, lorsque la formation continue à caractère professionnel est organisée dans les établissements d'enseignement pour répondre à leurs besoins particuliers, les employeurs contribuent significativement à son financement.

Selon l'OCDE, l'apprentissage tout au long de la vie pour tous ne peut devenir une réalité que s'il est rendu financièrement possible. Les capitaux publics ne peuvent répondre à tous les besoins associés aux exigences de l'apprentissage tout au long de la vie. Les principes énoncés visent à répartir le fardeau du financement de la formation continue entre les différents acteurs, et ce, dans le respect de l'équité.

9.2 LES RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'ÉTAT

Les recommandations de cette section interpellent d'abord l'État. Cependant, certaines d'entre elles font aussi appel à la contribution des employeurs et des individus. Leur mise en œuvre devrait permettre de lever des obstacles à la participation, de rationaliser l'offre publique, de l'adapter aux contextes locaux et régionaux, d'accroître les compétences de la main-d'œuvre et de soutenir la participation autonome des individus.

Orientation

Offrir de nouveaux services pour mieux répondre aux besoins des adultes.

Les adultes apprennent de différentes façons, par de multiples moyens et dans divers lieux. Parmi les obstacles rencontrés par ceux qui souhaitent s'engager dans une démarche de formation continue, la faiblesse de l'offre de formation à temps partiel et l'absence de services de reconnaissance des acquis et des compétences apparaissent déterminants.

En effet, la faiblesse de l'offre de services à temps partiel constitue une lacune importante de l'organisation de la formation professionnelle à l'enseignement secondaire et à l'enseignement collégial, tant technique que préuniversitaire. Par ailleurs, la situation de la reconnaissance des acquis et des compétences est toujours problématique en ce qui a trait à sa mise en œuvre. La non-reconnaissance des acquis et des compétences a un coût pour la société, les employeurs et les individus. Faut-il rappeler que les besoins des adultes à cet égard sont variés : obtenir un diplôme, intégrer le marché du travail, changer d'emploi, postuler un nouvel emploi, exercer un métier réglementé, obtenir une reconnaissance salariale...

Qui plus est, les services de reconnaissance des acquis et des compétences devraient être étroitement liés aux services d'accueil et de référence. À cet égard, soulignons que de multiples structures existent, que ce soit dans les établissements d'enseignement ou dans les centres locaux d'emploi. Le rapprochement de ces diverses structures de gestion concernant ces services dans le but de centrer ces derniers sur l'adulte devrait être examiné.

2^e recommandation :

Assurer une offre de formation à temps partiel en formation professionnelle et l'élargir en formation technique et préuniversitaire.

Le manque de temps des adultes est le principal obstacle à surmonter pour favoriser leur participation aux activités de formation continue. Or, l'offre de formation à temps partiel est inexistante en formation professionnelle et très limitée en formation technique et en formation préuniversitaire. Ce mode de formation est essentiel pour répondre aux besoins des personnes en emploi. Il en va de même pour les personnes qui ont besoin de formation manquante ou d'appoint à la suite d'un processus de reconnaissance des acquis et des compétences.

De plus, dans plusieurs régions, une offre publique de formation à temps partiel et diversifiée nécessitera une collaboration étroite avec les entreprises du milieu. Cette collaboration s'avère nécessaire, notamment pour pallier le manque de masses critiques requises pour la constitution des groupes d'élèves dans les établissements d'enseignement.

3^e recommandation :

Définir un cadre réglementaire spécifique à la reconnaissance des acquis et des compétences.

La mise en place d'un cadre réglementaire spécifique à la reconnaissance des acquis et des compétences vise à instaurer le principe du droit d'une personne à la reconnaissance des acquis et des compétences ainsi que de ses obligations. Ce cadre devrait notamment expliciter la nature du service offert ainsi que les modalités d'application, la description des structures d'organisation à l'échelle nationale et régionale, les règles de financement du service et de la formation manquante ainsi que la part des coûts à acquitter par les individus et les employeurs.

4^e recommandation :

Mettre en place des centres régionaux de reconnaissance des acquis et des compétences, ainsi qu'une structure interministérielle (type secrétariat) de développement, de coordination et de suivi de la reconnaissance des acquis et des compétences.

- Inscrire le financement de ces centres régionaux dans les structures budgétaires d'accueil et de référence.

Afin d'offrir de véritables services de reconnaissance des acquis et des compétences, la mise en place d'une structure intégrée, indépendante des ordres d'enseignement et organisée sur une base régionale, doit être envisagée. Les principaux objectifs sont de :

- Favoriser l'harmonisation des dispositifs (éducation, emploi, immigration), des référentiels de compétences (programmes d'études, programmes d'apprentissage en milieu de travail, titres professionnels) et des services d'accueil et de référence des divers organismes impliqués.
- Favoriser l'harmonisation entre les ordres d'enseignement.
- Disposer d'une offre intégrée de services de reconnaissance des acquis et des compétences pour les adultes.

- Concentrer en un lieu unique les demandes de services de reconnaissance des acquis et des compétences en vue d'atteindre un volume suffisant d'activité pour opérer de façon efficace.
- Regrouper les effectifs en vue de faciliter l'organisation de la formation manquante.
- Développer une offre de services en ligne entre les centres régionaux et nationaux.
- Procéder à l'établissement d'une carte des services de reconnaissance des acquis et des compétences.
- Regrouper les différents partenaires d'une même région, en confiant la direction du centre régional à un conseil d'administration composé de représentants désignés par les organismes impliqués.

Les centres régionaux de reconnaissance des acquis et des compétences devraient assumer la responsabilité des divers volets qui y sont associés : l'accueil, l'information, l'analyse du dossier, l'évaluation et l'organisation de la formation manquante. Ces centres régionaux doivent conserver des liens avec les organismes concernés, particulièrement au regard des référentiels à utiliser et de la certification officielle.

5^e recommandation :

Répartir le financement des services de reconnaissance des acquis et des compétences entre l'État, les employeurs et les individus de la manière suivante :

- L'État assure le financement de la mise en place, dans chaque région du Québec, d'une structure minimale de services.
- L'État, les employeurs et les individus assurent les coûts inhérents à la prestation des services sur la base des principes de financement qui font l'objet de la première recommandation.
- L'État retient à des fins de déductions fiscales les coûts inhérents à la reconnaissance des acquis et des compétences.
- L'État admet à titre de dépense admissible, dans le cadre de la Loi du 1%, les sommes versées par une entreprise à des fins de reconnaissance des acquis et des compétences.

La répartition du financement des services de reconnaissance des acquis et des compétences devrait s'appuyer sur les principes de partage de financement énoncés à la première recommandation. Ainsi, l'État devrait intervenir principalement dans le champ de la formation de base et de la formation des chômeurs et des clientèles particulières et y assurer le financement des services. À l'extérieur de ce champ, les individus et les employeurs devraient être les premiers concernés. Enfin, outre le financement des services directs aux adultes, les mesures financières établies lors de la mise en place devraient être en mesure de favoriser graduellement la part d'autofinancement des centres régionaux.

Orientation

Engager une rationalisation de la formation professionnelle et technique.

La formation professionnelle et la formation technique représentent la partie la plus importante de l'offre publique de formation offerte aux adultes. À cet égard, il importe de noter certaines réalités : en 2001, la moyenne d'âge en formation professionnelle se situait autour de 26 ans, alors qu'elle était de 24 ans en formation technique ; force est de constater que la formation professionnelle rejoint avant tout des adultes. De plus, les enjeux financiers sont majeurs. Les coûts de fonctionnement et les dépenses d'immobilisation sont respectivement de l'ordre d'un milliard et de 70 millions de dollars annuellement.

Des stratégies ont été mises de l'avant par les pays de l'OCDE pour améliorer l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation continue et dégager les ressources financières nécessaires à l'apprentissage tout au long de la vie. Plusieurs mesures visent une diminution des dépenses par une réduction des coûts de fonctionnement, par une révision des normes d'organisation de l'enseignement ou par une réorganisation des structures de l'offre de formation.

Au cours des années 1990, d'autres groupes de travail ont formulé de nombreuses recommandations en vue de valoriser la formation professionnelle qui sont dignes de considération : le Groupe de travail sur la relance de la formation professionnelle des jeunes au secondaire et sur la formation technique, la Commission des États généraux sur l'éducation, le Groupe de travail sur la réforme du curriculum et le Conseil supérieur de l'éducation. Plus récemment, le rapport Bédard (2003) montrait qu'une part importante des coûts du système au primaire, au secondaire et au collégial est imputable à des choix d'organisation de la formation.

Enfin, malgré les efforts du ministère de l'Éducation depuis 1993 en vue de mieux articuler les programmes d'études en formation professionnelle avec ceux de la formation technique dans une logique de continuité des apprentissages, seuls deux programmes font l'objet de projets-pilotes dix ans plus tard.

6^e recommandation :

Réorganiser la formation professionnelle et technique afin de permettre une plus grande intégration pédagogique et administrative. À cette fin, intégrer la formation professionnelle à l'enseignement postsecondaire et mettre en place des collèges régionaux de formation professionnelle, technique et de formation continue sur la base des établissements d'enseignement actuels (cégeps et centres de formation professionnelle).

- Revoir les programmes de formation technique en intégrant l'idée de durée variable.

La réorganisation de la formation professionnelle et technique vise d'abord l'utilisation optimale des ressources, notamment par des économies de gestion en ce qui concerne les structures et les personnels d'encadrement, par une mise en commun des équipements et par une diminution des coûts d'immobilisation et de ceux associés au service de la dette. Une rationalisation s'avère nécessaire pour maintenir la qualité et la diversité de l'offre publique de formation. Au cours des prochaines années, le Québec connaîtra

une diminution démographique et plusieurs régions seront aux prises avec une baisse importante de la clientèle.

Cette recommandation vise également la simplification des parcours scolaires par une plus grande articulation des programmes d'études. Ce faisant, elle devrait favoriser la participation des adultes aux activités de formation. De plus, elle devrait contribuer à la valorisation de ces filières de formation et à l'harmonisation des structures scolaires et des diplômes avec les autres provinces canadiennes et les juridictions de l'OCDE. Enfin, elle devrait encourager les acteurs de l'éducation à se regrouper en vue de proposer une offre intégrée de formation continue.

Afin d'assurer la mise en œuvre de cette recommandation, chaque collège régional compterait plusieurs campus établis sur la base des établissements d'enseignement déjà existants sur le territoire. Ces collèges devraient, entre autres, offrir des programmes de formation en lien avec les besoins de développement de chacune des régions. Dans certains secteurs industriels, la création de collèges sectoriels de formation professionnelle et technique (exemple : secteurs de l'aérospatiale, du transport, de la foresterie, du plastique...) devrait être encouragée et favoriser une plus grande participation des employeurs et des syndicats. Ces collèges pourraient être constitués de plus d'un campus. Étant donné les particularités de la région de Montréal, des ajustements devront être envisagés. Il en irait de même pour le milieu anglophone.

Cette recommandation a des effets sur le curriculum du secondaire. D'une part, l'introduction de voies d'exploration professionnelle dans les curriculums du secondaire, tant celui des jeunes que celui des adultes, devra être envisagée. Une telle approche devrait limiter les surcoûts liés à l'abandon scolaire et à une orientation scolaire et professionnelle déficiente qui entraîne de trop nombreux changements de programmes au collégial. À titre d'exemple, le Vérificateur général du Québec estimait en 1997-1998 à 45 millions le coût des séjours infructueux au collégial suivis d'un retour en formation professionnelle au secondaire. D'autre part, il y aurait lieu d'examiner l'à-propos d'harmoniser la durée des études secondaires au Québec à celle des autres juridictions nord-américaines.

Orientation

Accroître les efforts relatifs au développement des compétences.

Pour les gouvernements du Québec et du Canada, le développement des compétences constitue un enjeu de la société et de l'économie du savoir. À cet effet, le gouvernement fédéral a développé une stratégie d'intervention dont plusieurs objectifs rejoignent ceux de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* du Québec. Il importe donc pour les deux paliers de gouvernement d'arrimer leur stratégie en la matière.

Qui plus est, le contexte prévisible de rareté de la main-d'œuvre fait également pression sur l'importance du développement des compétences. Dans ce contexte, l'État doit jouer un rôle de première importance dans le développement de l'employabilité des chômeurs afin de favoriser leur intégration en emploi. Aussi, il doit soutenir les initiatives des personnes en emploi, particulièrement dans les petites et moyennes entreprises, ainsi que celles des travailleurs autonomes.

Le rôle des comités sectoriels de main-d'œuvre dans le développement de moyens favorisant le rehaussement des compétences en emploi apparaît central, notamment dans l'élaboration des normes professionnelles. Ces dernières jouent un rôle pivot indispensable, tant pour l'accentuation des efforts d'apprentissage en entreprise que pour l'arrimage des programmes d'apprentissage en milieu de travail et des exigences des programmes d'études, ainsi que pour la reconnaissance des acquis et des compétences.

Enfin, la conciliation de l'évolution de la situation de l'emploi dans un contexte de société du savoir avec les besoins à court terme du marché du travail est difficile. Les informations disponibles illustrent souvent des tendances contradictoires.

7^e recommandation :

Entreprendre des négociations fédérales-provinciales en vue d'élargir la portée de l'entente Canada-Québec relative au marché du travail.

- Adapter le Fonds de développement du marché du travail à la portée de la nouvelle entente.

L'élargissement de la portée de l'entente relative au marché du travail vise à unifier les stratégies d'intervention des deux gouvernements en matière de développement des compétences. Cette nouvelle entente devrait augmenter le niveau de financement consacré à ce chapitre. Elle devrait aussi prévoir l'implication des partenaires du marché du travail.

Par ailleurs, les nouveaux fonds devraient permettre : d'accroître le développement de l'employabilité des chômeurs et des clientèles particulières; d'augmenter les interventions ciblées auprès des personnes en emploi, notamment en haussant les efforts de développement du Programme d'apprentissage en milieu de travail et en soutenant davantage l'approche sectorielle; de favoriser l'acquisition d'une formation de base, tant auprès des personnes en emploi que des chômeurs et des clientèles particulières. Enfin, ils serviraient à l'amélioration des systèmes d'information sur le marché du travail.

Orientation

Soutenir la participation autonome des individus à des activités de formation continue.

Présentement, les Québécois bénéficient d'une mesure fiscale, tant au fédéral qu'au provincial, leur permettant d'utiliser des sommes déposées dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) à des fins de formation: le régime d'encouragement à l'éducation permanente (REEP). Ces sommes ainsi utilisées doivent cependant être remises dans le REER à moyen terme. La mesure n'inclut donc aucune incitation financière particulière de l'État propre à encourager les individus à participer aux activités de formation continue. En obligeant les adultes à s'inscrire à temps plein dans des activités de formation de plus longue durée, cette mesure n'est pas adaptée à leur contexte et particulièrement à celui des personnes en emploi.

Nonobstant ces considérations, le REEP apparaît plus prometteur que d'autres dispositions mises en vigueur dans certains pays de l'OCDE, notamment les comptes individuels de formation. D'une part, le régime est déjà en place et tout à fait adapté au mode d'intervention fiscal du Québec et du Canada. D'autre part, un nombre important de Québécois contribuent déjà à un REER individuel ou collectif, dont des travailleurs autonomes et ceux des petites entreprises.

8° recommandation :

Bonifier le régime d'encouragement à l'éducation permanente (REEP) dans une perspective de participation financière de l'État au régime et d'élargissement des activités de formation admissibles.

- Entreprendre des négociations fédérales-provinciales à cet effet.

La participation financière de l'État pourrait prendre diverses formes : subventions lors de la dépense ou crédits au moment du remboursement. Elle vise à encourager les individus à s'engager dans des activités de formation continue en absorbant une partie des coûts engendrés.

L'élargissement des activités de formation admissibles a pour but de prendre en considération les besoins et les contraintes des adultes quant à leur participation à des activités de formation continue. Ainsi, les activités de formation de courte durée ou à temps partiel devraient devenir admissibles.

Enfin, compte tenu que le REEP est une mesure fédérale-provinciale harmonisée, cette participation de l'État devra faire l'objet de négociations entre les deux paliers de gouvernement.

Orientation

Accroître la responsabilisation des communautés locales et régionales.

La formation continue constitue un atout indispensable de progrès personnel, social et économique. Les régions du Québec vivent des enjeux différents de développement qui requièrent des réponses adaptées. La formation continue doit constituer un vecteur important à cet égard. Certains suggèrent même que l'élément essentiel de succès en ce qui concerne l'apprentissage tout au long de la vie serait lié au degré de cohérence entre les projets des adultes, les projets des établissements, les projets locaux et régionaux et le projet de l'État.

La décentralisation des pouvoirs est une orientation observée dans plusieurs États. La formation continue se positionne bien dans cette tendance et permet aux acteurs locaux et régionaux d'occuper une plus grande place dans la détermination de leurs priorités et dans la mise en œuvre de moyens. La formation continue pourrait ainsi mieux répondre aux besoins des adultes, du marché du travail et des communautés, tout en renforçant la coopération entre les divers partenaires.

Bien que plusieurs partenaires soient déjà impliqués dans des structures de concertation locales et régionales, une décentralisation accrue doit aller bien au-delà ; elle commande la responsabilisation des décideurs régionaux et locaux envers l'État et les citoyens.

Les recommandations proposées sous cette orientation ont pour but d'accroître le pouvoir des acteurs locaux et régionaux dans la détermination des besoins et de l'offre éducative de formation continue. Par ailleurs, l'État conserve la responsabilité de définir les principaux encadrements législatifs, réglementaires et budgétaires.

9^e recommandation :

Regrouper dans des fonds régionaux les ressources financières consacrées à la formation des adultes à tous les ordres d'enseignement, que ce soit dans le champ de la formation générale de base, de la formation professionnelle, de la formation technique ou de la formation universitaire (certificats, diplômes, microprogrammes).

- Créer des fonds régionaux sous la responsabilité d'autorités régionales imputables de la gestion desdits fonds.
- Mettre en place une nouvelle approche budgétaire en ce qui concerne l'attribution des ressources financières des fonds régionaux. Cette approche budgétaire devrait s'appuyer sur des indicateurs socioéconomiques, dont la population, l'occupation du territoire, la scolarisation, la pauvreté, l'emploi et le taux de chômage.

Cette recommandation vise à permettre un meilleur arrimage entre l'offre de services des commissions scolaires, des collèges et des universités et les stratégies de développement régional. Elle devrait aussi permettre de mieux adapter l'offre de services aux besoins du marché du travail et des individus. Enfin, la concertation des acteurs et leur responsabilisation à l'égard d'une enveloppe budgétaire globale devrait favoriser l'établissement d'une offre de services mieux articulée et intégrée aux activités des différents partenaires.

10^e recommandation :

Accroître le rôle des municipalités et des groupes communautaires dans l'offre de services de formation continue.

- Recenser et analyser leur offre actuelle de formation.

Les municipalités et les groupes communautaires jouent un rôle actif en formation continue, plus particulièrement dans les activités de développement personnel et d'enrichissement culturel. Cette offre de services présente des avantages certains, notamment sa grande proximité d'avec les citoyens, sa diversité et sa présence sur l'ensemble du territoire.

À titre d'exemple, les municipalités financent des musées, des centres d'exposition, des bibliothèques, des maisons de la culture et des centres communautaires. De leur côté, les groupes communautaires œuvrent en alphabétisation et en éducation populaire. Cependant, aucun état des lieux de leur offre de services n'a encore été réalisé, ce qui rend difficile d'en cerner l'ampleur, de l'articuler à celle des autres partenaires et de proposer des mesures de financement.

Orientation

Connaître davantage la situation du Québec en formation continue et en éducation des adultes.

À l'heure actuelle, il n'existe aucun système d'information intégré rassemblant des données statistiques et des indicateurs, afin d'établir le portrait de la formation continue et de l'éducation des adultes au Québec et de procéder à un suivi de l'évolution dans le temps et à des comparaisons internationales. À titre d'exemple, le comité d'experts n'a pu déterminer le niveau réel de financement de la formation continue, ni le volume exact de participation des individus, ni inventorier de façon exhaustive les lieux et les

activités de formation, ce qui n'est pas sans effet sur le niveau de précision de certaines recommandations. De plus, les informations disponibles sur le marché du travail et ses exigences sont souvent contradictoires. Conséquemment, l'évaluation de la situation d'ensemble du Québec est difficile. À l'instar de la Commission Jean qui le recommandait il y a déjà plus de vingt ans, il est essentiel de mettre en place un système d'information intégré de données statistiques et d'indicateurs.

11^e recommandation :

Mettre en place un système d'information intégré afin d'établir des indicateurs en éducation des adultes et en formation continue.

- Assurer une veille en ce domaine.

Cette recommandation vise essentiellement à doter le Québec d'outils lui permettant de dresser le portrait de la formation continue et de l'éducation des adultes, d'évaluer le chemin parcouru, de comparer sa situation avec celle d'autres juridictions, d'informer les acteurs sur les tendances émergentes et de proposer des actions adaptées à la conjoncture nationale et internationale.

9.3 LES RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES EMPLOYEURS

La mise en œuvre des recommandations précédentes aura des répercussions positives sur les entreprises. Parmi celles-ci, notons une meilleure adaptation de la formation à leurs besoins, une prise en compte accrue de ces besoins à l'échelle locale et régionale, une employabilité plus grande de la main-d'œuvre, de nouveaux services, une valorisation de la formation professionnelle et technique et une disponibilité de données plus exhaustives sur le marché du travail.

Les recommandations de cette section interpellent directement les employeurs. Cependant, certaines d'entre elles interpellent aussi l'État et les individus. Elles devraient permettre d'accroître la participation des employeurs dans l'offre de formation professionnelle et technique et dans le financement de mesures à l'égard de leurs employés. Elles visent également une plus grande implication des employeurs dans le développement d'une culture de formation continue.

Orientation

Soutenir le développement d'une culture de formation continue en entreprise.

La formation des personnes en emploi est un enjeu incontournable pour le maintien de la participation des travailleurs à la création d'une plus grande richesse collective. La formation continue est également un élément essentiel pour promouvoir l'innovation, les nouvelles technologies et le développement des entreprises. Enfin, elle est un facteur important de rétention et de productivité de la main-d'œuvre.

Aussi, la détermination des besoins de formation et des moyens pour y répondre devrait faire davantage l'objet de discussions patronales-syndicales dans le cadre de la définition des conditions de travail. Soulignons d'ailleurs qu'actuellement, moins de 10% des conventions collectives au Québec contiennent des dispositions relatives à un comité de formation dans l'entreprise.

Par ailleurs, il semble que l'obligation de financement à la charge des entreprises n'aurait pas d'effet significatif sur l'intensité de leur effort de formation. Aussi, il n'apparaît donc pas à-propos, surtout dans le contexte nord-américain, de recommander des modifications législatives visant à augmenter le seuil de 1% prévu par la loi. Cependant, compte tenu des besoins, ce seuil de 1% devrait être considéré par les entreprises comme un seuil minimal. Enfin, il y aurait lieu de simplifier l'application de la Loi du 1%.

L'accroissement des possibilités de formation des employés requiert la mise en place de conditions favorables, particulièrement pour les formations de plus longue durée. Dans cette perspective, plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des dispositifs permettant aux travailleurs de s'absenter du travail tout en bénéficiant d'un soutien de leur revenu. Les congés de formation, les comptes épargne-temps et les comptes épargne-compétences sont les exemples les plus pertinents à cet égard. Il s'agit souvent de mesures volontaires négociées individuellement ou collectivement sur la base de contributions conjointes des employeurs et des travailleurs. Plusieurs dispositions des conventions collectives ou des conditions de travail en vigueur dans les entreprises québécoises pourraient être utilisées en ce sens.

12^e recommandation :

S'inscrire dans un processus de certification des entreprises en matière de développement des compétences ou insérer des dispositions dans les conventions collectives et les politiques de gestion afin d'impliquer les employés dans leur développement professionnel.

La certification des entreprises favorise la diffusion des bonnes pratiques en matière de développement des ressources humaines et a des retombées positives sur la productivité des travailleurs et la compétitivité des entreprises. Elle est accordée aux entreprises qui en font la demande et qui démontrent qu'elles respectent toutes ses exigences. Au même titre que celles développées dans d'autres domaines, des normes en matière de développement des compétences devraient être élaborées et faire partie d'un programme de certification des entreprises. Le Bureau de normalisation du Québec a déjà entrepris des activités en ce sens.

D'autres pratiques de gestion des ressources humaines permettent également d'impliquer les employés dans le développement de leur entreprise, l'identification de leurs besoins de formation et l'élaboration de plans en la matière.

De façon générale, ces diverses pratiques de gestion des ressources humaines permettent d'accroître l'offre de formation, de l'orienter davantage vers des formations plus générales, d'assurer une meilleure répartition des efforts entre les catégories professionnelles et de faciliter le partage des coûts entre les employeurs et les individus. La disponibilité de tels mécanismes au sein des entreprises garantit un niveau de qualité et de dépenses en ce qui concerne la formation continue et une implication des employés dans le développement de leurs compétences. Ce faisant, les entreprises qui font la preuve de cette implication et d'une dépense récurrente égale ou supérieure aux exigences de la Loi du 1% pourraient être exemptées des formalités administratives en découlant.

13^e recommandation :

Promouvoir l'établissement d'ententes individuelles ou collectives de formation entre les employés et les employeurs.

- Soutenir la création du congé de formation, dont le droit et les conditions d'application doivent être intégrés dans la Loi sur les normes du travail par l'État.
- Participer au financement de comptes épargne-temps, de comptes épargne-compétences ou d'autres mesures similaires.

Les ententes individuelles ou collectives de formation permettent de convenir des contenus de formation envisagés conjointement par l'employeur et le salarié, ainsi que de la répartition des coûts. De telles ententes favorisent la conciliation des besoins de l'entreprise et ceux des employés en ce qui a trait à leur développement personnel et professionnel. Elles encouragent les entreprises à participer financièrement aux projets individuels de formation ou à en faciliter la réalisation. Enfin, la mise en place de mesures, telles le congé de formation, le compte épargne-temps et le compte épargne-compétences, facilite la réalisation de telles ententes et ouvre la voie au cofinancement des activités de formation continue. Le droit au congé de formation requiert une obligation légale afin d'en baliser l'exercice.

Orientation

Augmenter la participation des entreprises à l'offre de formation professionnelle et technique.

L'évolution actuelle de l'emploi ouvre des perspectives nouvelles pour toute personne qui désire intégrer le marché du travail. Toutefois, elle pourrait avoir des effets négatifs sur la poursuite des études d'une proportion importante de jeunes et d'adultes. Par ailleurs, des mesures de reconversion de la main-d'œuvre sont à prévoir, compte tenu des qualifications requises par les nouveaux emplois et les emplois existants. Aussi faut-il envisager des modes de formation plus appropriés à ces contextes, dont l'alternance travail-études, ou encore une combinaison de la formation en établissement d'enseignement et de l'apprentissage en milieu de travail.

La nature des besoins du marché du travail et la rapidité des changements exigent une adaptation continue des programmes d'études et le recours à des équipements et à des technologies en évolution constante. Dans certains secteurs, la reproduction de milieux de travail dans les établissements d'enseignement peut s'avérer coûteuse. Les établissements d'enseignement ne peuvent à eux seuls apporter une réponse adéquate à l'ensemble des besoins de formation. En outre, les besoins des adultes requièrent souvent une approche personnalisée et une diversité de moyens de formation. Dans ce contexte, une plus grande collaboration des établissements d'enseignement et des entreprises dans le développement d'une offre de formation présente des avantages certains.

L'apprentissage en milieu de travail est une voie reconnue d'intervention structurante auprès de la main-d'œuvre. D'importants efforts sont déjà consacrés à cet effet dans les entreprises. Certains programmes d'apprentissage en milieu de travail conduisent à une certification officielle de l'État; d'autres mènent à une certification de l'entreprise.

14^e recommandation :

Recourir davantage à l'apprentissage en milieu de travail comme mode d'organisation de la formation professionnelle et technique.

- Revoir l'organisation de l'offre de services sur la base d'une évaluation des avantages de la formation en établissement d'enseignement et de la formation en entreprise.
- Soutenir le recours à une approche individuelle de formation, lorsque requis.

L'apprentissage en milieu de travail comme mode d'organisation de la formation permet une plus grande diversification de l'offre de formation, particulièrement en régions éloignées, de même qu'une réduction des coûts de son organisation. De plus, il atténue les problèmes d'organisation, notamment les règles de constitution des groupes et la disponibilité des équipements nécessaires à la formation. Enfin, il favorise la prise en compte de la situation spécifique de chaque individu : les besoins de formation, le temps disponible, les horaires et le revenu. Ce mode d'organisation de la formation requiert une participation des entreprises et un engagement important des syndicats dans sa mise en œuvre. Il peut être utilisé sur une base collective ou individuelle.

Une approche individuelle de formation peut être particulièrement appropriée pour combler les besoins de formation manquante ou d'appoint, à la suite d'un processus de reconnaissance des acquis et des compétences. Elle nécessite l'établissement d'un plan de formation pour chaque individu. Ce plan comprend entre autres : l'identification des compétences à développer en établissement d'enseignement ou en entreprise et la désignation d'un tuteur provenant d'un établissement d'enseignement, responsable d'encadrer la démarche de formation. Une telle approche ne peut être facilement mise en œuvre sans une adaptation des règles budgétaires et administratives actuelles. De plus, elle facilite la persévérance scolaire en conciliant les objectifs recherchés par le travail et par les études.

9.4 LA RECOMMANDATION CONCERNANT LES INDIVIDUS

Les recommandations précédentes proposent plusieurs changements favorables aux individus, dont de meilleurs dispositifs de reconnaissance de leurs acquis et de leurs compétences, une offre plus adaptée à leurs besoins et à leur situation de vie, des mesures financières soutenant leur participation, des mesures de développement de leur employabilité et une augmentation de leur implication dans le développement de leurs compétences. La recommandation de cette section a une incidence plus marquée sur les individus, tout en nécessitant une intervention de l'État.

Orientation

Accroître la contribution des individus au financement des activités de formation professionnelle⁴⁹ et technique et de formation continue au collégial.

L'appui public au financement des activités de formation professionnelle, technique et continue est plus important au Québec qu'ailleurs. Chez nos voisins, les écoles secondaires sont habituellement publiques et gratuites, mais les droits de scolarité assurent une part du financement beaucoup plus grande au collège, où des droits

⁴⁹ Rappelons que selon la recommandation 6, la formation professionnelle est intégrée à l'enseignement postsecondaire.

de scolarité sont exigés, ainsi qu'à l'université. Au Québec, des droits de scolarité existent déjà à l'université, mais sont à ce jour inexistantes au collégial. Le gouvernement a déjà annoncé qu'il examinera le financement global des universités au cours de l'hiver 2004.

Le niveau des droits de scolarité n'est pas sans effet sur la demande de formation. Leur augmentation entraîne des effets négatifs plus importants dans les milieux moins favorisés, ce qui nécessite d'adapter les programmes d'aide financière afin de tenir compte de la capacité de payer des individus. Ce faisant, de telles dispositions devraient contribuer à soutenir la demande des personnes moins favorisées sans compromettre la participation des autres.

Il apparaît opportun de pousser plus loin l'évaluation des effets, sur la participation des individus, d'une modulation visant le transfert de subventions aux établissements d'enseignement vers les programmes d'aide financière. À cet effet, des études montrent que la demande peut être davantage stimulée par le recours à des mesures sélectives plutôt qu'à des mesures universelles.

Par ailleurs, les employeurs peuvent aussi acquitter, en totalité ou en partie, les frais de scolarité ou le soutien du revenu des personnes à leur emploi engagées dans des activités de formation continue. Des dispositions à cet effet sont formulées à la recommandation 13.

15^e recommandation :

Assurer, en partie, le financement des activités de formation professionnelle et technique et de formation continue au collégial, pour lesquelles des droits de scolarité devront graduellement être introduits par l'État qui, en conséquence, devra également :

- Revoir les paramètres de l'aide financière.
- Examiner les formes possibles de modulation de la contribution de l'État entre la subvention aux établissements et l'aide financière aux individus en vue d'accroître la demande et de mieux soutenir les populations défavorisées.

Conformément à la première recommandation sur les principes de partage des responsabilités concernant le financement de la formation continue, la présente recommandation vise d'abord à mieux répartir son fardeau entre les acteurs, tout en favorisant une plus grande équité dans l'accessibilité à la formation. Elle devrait également encourager l'expression de la demande, notamment celle des individus provenant de milieux moins favorisés. La révision des paramètres de l'aide financière devra prendre en compte les réalités des adultes qui s'inscrivent dans une démarche de formation tout au long de leur vie.

9.5 LES RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'ÉTAT, LES EMPLOYEURS, LES SYNDICATS, LES MILIEUX COMMUNAUTAIRES, LES COMMISSIONS SCOLAIRES, LES MUNICIPALITÉS ET LES INDIVIDUS

Plusieurs des recommandations précédentes ont des incidences sur la formation de base. Cependant, compte tenu de la situation particulière du Québec en ce qui a trait au niveau de formation de base de sa population, le comité d'experts juge important de faire des recommandations spécifiques à cet égard. Ces recommandations interpellent de multiples acteurs.

Orientation

Augmenter le niveau de formation de base de la population québécoise.

La *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* ainsi que son plan d'action proposaient déjà des orientations et des mesures afin d'accroître le niveau de formation de base de la population. Des pays de l'OCDE ont aussi développé des stratégies nationales à cet effet. À titre d'exemple, le Royaume-Uni, avec sa stratégie « Skills for life », poursuit l'objectif de sortir de l'illettrisme fonctionnel 3,5 millions d'adultes d'ici 2010. En France, le *Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion* prévoit une mesure financière importante contre l'illettrisme, de l'ordre de 110 millions d'euros.

Le Québec a fait des progrès importants au cours de la dernière décennie en matière d'obtention d'un diplôme du secondaire. Cependant, il maintient toujours un écart par rapport à l'Ontario et au Canada en ce qui a trait à la proportion de la population qui détient un diplôme du secondaire, et ce, dans toutes les catégories d'âge.

La population concernée présente des caractéristiques différentes et peut être regroupée sous deux grandes catégories : celle qui possède de 0 à 8 années de scolarité et celle qui possède des études secondaires partielles⁵⁰. Des stratégies distinctes doivent être élaborées pour chacune de ces catégories.

La première catégorie (0-8 années) comprend 967 000 personnes, dont 221 000 ont entre 15 et 50 ans et 94 000 ont moins de 30 ans. Il est difficile d'envisager l'inscription de la majorité de cette population dans une démarche conduisant à l'obtention d'un diplôme du secondaire. Toutefois, il faudrait prendre les moyens pour engager les moins de 30 ans dans une telle démarche. De plus, il apparaît tout aussi important d'inscrire le plus grand nombre de personnes âgées de 30 à 50 ans dans des activités de formation de base, de quelque nature qu'elles soient. Pour pouvoir se comparer aux autres provinces canadiennes, le Québec devrait amener 58 000 personnes de moins de 30 ans dans cette catégorie à compléter les huit premières années d'études.

La seconde catégorie (études secondaires partielles) comprend 954 000 personnes, dont 429 000 ont entre 20 et 50 ans. Une part importante de cette population pourrait vraisemblablement compléter des études secondaires. Pour pouvoir se comparer aux autres provinces canadiennes en ce qui concerne la détention d'un diplôme du secondaire pour les 20 à 50 ans dans cette catégorie, le Québec devrait inscrire quelque 150 000 personnes en vue d'en diplômer 90 000, si l'on se base sur les taux de réussite actuels.

Ces stratégies s'avèrent d'autant plus essentielles que le Québec a fait du diplôme d'études secondaires (DES) et du diplôme d'études professionnelles (DEP) la norme sociale de référence pour la formation de base. Cette formation de base s'avère d'ailleurs essentielle pour s'inscrire dans une démarche de formation continue qui répond aux exigences du marché du travail et de la vie en société.

Le *Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue* proposait de faire passer progressivement de 230 000 à 263 000 le nombre de personnes inscrites à des activités de formation de base au terme d'une période de cinq ans. Cet effort constitue une première étape visant l'amélioration de la situation québécoise, mais n'est certes pas suffisant pour que le Québec comble son retard en formation de base par rapport aux autres provinces canadiennes.

⁵⁰ L'annexe 9.1 présente les données concernant la population, par classe d'âge, pour chacune de ces deux catégories.

16^e recommandation :

Accroître significativement la participation des personnes à des activités de formation de base.

17^e recommandation :

Augmenter le nombre de personnes qui détiennent un diplôme du secondaire (DES ou DEP), en vue de rendre la situation du Québec comparable à la moyenne des autres provinces canadiennes.

18^e recommandation :

Élaborer, à ces fins, un plan d'action conjoint visant la réalisation d'une opération d'envergure provinciale à l'intérieur d'un échéancier déterminé.

Ces stratégies devraient permettre au Québec d'améliorer sa compétitivité et sa capacité de répondre aux exigences de la société du savoir. Elles permettront également aux individus d'acquérir les qualifications requises par le marché du travail, de participer plus activement à la société et de rehausser leur bagage culturel; ils seront ainsi mieux outillés pour s'engager dans une démarche d'apprentissage tout au long de la vie.

Par ailleurs, l'atteinte de ces résultats de scolarisation visés par ces recommandations rendra la situation du Québec comparable à la moyenne de celles des autres provinces canadiennes, tout en consolidant sa position au sein des pays de l'OCDE.

La mise en œuvre de ces recommandations représente un défi considérable et nécessite la conjugaison des efforts de tous les acteurs; il faut donc mobiliser l'ensemble des décideurs autour de ce défi en vue d'en faire un enjeu de société. Rappelons à cet effet l'expérience de Tévec⁵¹ au Saguenay-Lac-Saint-Jean qui a suscité un engouement populaire sans précédent pour l'éducation. Le succès d'une telle opération repose aussi sur:

- une prise en compte des intérêts, des besoins et des contraintes des populations visées ;
- des activités de reconnaissance des acquis et des compétences accessibles ;
- une offre de formation diversifiée disponible dans les milieux scolaire, communautaire, municipal et de travail ;
- des structures d'accueil situées à proximité des individus, soit dans les centres d'éducation des adultes, les organismes communautaires, les syndicats, les municipalités et les entreprises ;
- des moyens pédagogiques multiples, dont la formation en ligne, et un encadrement pédagogique adapté aux besoins des adultes et aux moyens de formation ;
- des mesures d'aide financière appropriées prenant en compte les besoins des populations concernées et, notamment, ceux des adultes s'inscrivant en formation générale ;
- une unité centrale de coordination réunissant le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et les partenaires du marché du travail, ainsi qu'une prise en charge à l'échelle régionale par les directions ministérielles ;
- un plan de communication.

⁵¹ L'annexe 9.2 décrit cette expérience.

Tableau 9.1 : Synthèse des orientations et des recommandations

| Orientations | Recommandations |
|---|---|
| Concernant l'État, les employeurs et les individus | |
| Établir des principes de partage du financement de la formation continue entre l'État, les employeurs et les individus. | <p>1^{re} recommandation :</p> <p>Fonder le partage du financement de la formation continue sur la rentabilité de cette formation pour la société, les employeurs et les individus, sur la base des principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'État assure le financement de la formation générale de base et de la formation des chômeurs et des clientèles particulières, car ces formations comportent de nombreux avantages qui se répercutent sur toute la société. De plus, l'État appuie le financement de la formation postsecondaire et développe des mesures incitatives en vue d'augmenter la participation des individus et des employeurs à des activités de formation continue. • Les individus sont les premiers à contribuer au financement de la formation continue qu'ils entreprennent de leur chef, que sa finalité soit professionnelle ou autre, puisqu'elle comporte de nombreux avantages privés. • Les employeurs sont les premiers à contribuer au financement de la formation continue en entreprise, puisqu'elle comporte de nombreux avantages en ce qui a trait à la productivité de leur main-d'œuvre. Par ailleurs, lorsque la formation continue à caractère professionnel est organisée dans les établissements d'enseignement pour répondre à leurs besoins particuliers, les employeurs contribuent significativement à son financement. |
| Concernant l'État | |
| Offrir de nouveaux services pour mieux répondre aux besoins des adultes. | <p>2^e recommandation :</p> <p>Assurer une offre de formation à temps partiel en formation professionnelle et l'élargir en formation technique et préuniversitaire.</p> <p>3^e recommandation :</p> <p>Définir un cadre réglementaire spécifique à la reconnaissance des acquis et des compétences.</p> <p>4^e recommandation :</p> <p>Mettre en place des centres régionaux de reconnaissance des acquis et des compétences, ainsi qu'une structure interministérielle (type secrétariat) de développement, de coordination et de suivi de la reconnaissance des acquis et des compétences.</p> |

| Orientations | Recommandations |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Inscrire le financement de ces centres régionaux dans les structures budgétaires d'accueil et de référence. <p>5^e recommandation : Répartir le financement des services de reconnaissance des acquis et des compétences entre l'État, les employeurs et les individus de la manière suivante:</p> <ul style="list-style-type: none"> L'État assure le financement de la mise en place, dans chaque région du Québec, d'une structure minimale de services. L'État, les employeurs et les individus assurent les coûts inhérents à la prestation des services sur la base des principes de financement qui font l'objet de la première recommandation. L'État retient à des fins de déductions fiscales les coûts inhérents à la reconnaissance des acquis et des compétences. L'État admet à titre de dépense admissible dans le cadre de la Loi du 1%, les sommes versées par une entreprise à des fins de reconnaissance des acquis et des compétences. |
| Engager une rationalisation de la formation professionnelle et technique. | <p>6^e recommandation : Réorganiser la formation professionnelle et technique afin de permettre une plus grande intégration pédagogique et administrative. À cette fin, intégrer la formation professionnelle à l'enseignement postsecondaire et mettre en place des collèges régionaux de formation professionnelle, technique et de formation continue sur la base des établissements d'enseignement actuels (cégeps et centres de formation professionnelle).</p> <ul style="list-style-type: none"> Revoir les programmes de formation technique en intégrant l'idée de durée variable. |
| Accroître les efforts relatifs au développement des compétences. | <p>7^e recommandation : Entreprendre des négociations fédérales-provinciales en vue d'élargir la portée de l'entente Canada-Québec relative au marché du travail.</p> <ul style="list-style-type: none"> Adapter le Fonds de développement du marché du travail à la portée de la nouvelle entente. |
| Soutenir la participation autonome des individus à des activités de formation continue. | <p>8^e recommandation : Bonifier le régime d'encouragement à l'éducation permanente (REEP) dans une perspective de participation financière de l'État au régime et d'élargissement des activités de formation admissibles.</p> <ul style="list-style-type: none"> Entreprendre des négociations fédérales-provinciales à cet effet. |

| Orientations | Recommandations |
|--|--|
| <p>Accroître la responsabilisation des communautés locales et régionales.</p> <p>Connaître davantage la situation du Québec en formation continue et en éducation des adultes.</p> | <p>9^e recommandation :</p> <p>Regrouper dans des fonds régionaux les ressources financières consacrées à la formation des adultes à tous les ordres d'enseignement, que ce soit dans le champ de la formation générale de base, de la formation professionnelle, de la formation technique ou de la formation universitaire (certificats, diplômes, micro-programmes).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Créer des fonds régionaux sous la responsabilité d'autorités régionales imputables de la gestion desdits fonds. • Mettre en place une nouvelle approche budgétaire en ce qui concerne l'attribution des ressources financières des fonds régionaux. Cette approche budgétaire devrait s'appuyer sur des indicateurs socioéconomiques, dont la population, l'occupation du territoire, la scolarisation, la pauvreté, l'emploi et le taux de chômage. <p>10^e recommandation :</p> <p>Accroître le rôle des municipalités et des groupes communautaires dans l'offre de services de formation continue.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recenser et analyser leur offre actuelle de formation. <p>11^e recommandation :</p> <p>Mettre en place un système d'information intégré afin d'établir des indicateurs en éducation des adultes et en formation continue.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurer une veille en ce domaine. |
| Concernant les employeurs | |
| <p>Soutenir le développement d'une culture de formation continue en entreprise.</p> | <p>12^e recommandation :</p> <p>S'inscrire dans un processus de certification des entreprises en matière de développement des compétences ou insérer des dispositions dans les conventions collectives et les politiques de gestion afin d'impliquer les employés dans leur développement professionnel.</p> <p>13^e recommandation :</p> <p>Promouvoir l'établissement d'ententes individuelles ou collectives de formation entre les employés et les employeurs.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la création du congé de formation, dont le droit et les conditions d'application doivent être intégrés dans la <i>Loi sur les normes du travail</i> par l'État. |

| Orientations | Recommandations |
|---|---|
| Augmenter la participation des entreprises à l'offre de formation professionnelle et technique. | <ul style="list-style-type: none"> Participer au financement de comptes épargne-temps, de comptes épargne-compétences ou d'autres mesures similaires. <p>14^e recommandation : Recourir davantage à l'apprentissage en milieu de travail comme mode d'organisation de la formation professionnelle et technique.</p> <ul style="list-style-type: none"> Revoir l'organisation de l'offre de services sur la base d'une évaluation des avantages de la formation en établissement d'enseignement et de la formation en entreprise. Soutenir le recours à une approche individuelle de formation, lorsque requis. |
| Concernant les individus | |
| Accroître la contribution des individus au financement des activités de formation professionnelle ⁵² et technique et de formation continue au collégial. | <p>15^e recommandation : Assurer, en partie, le financement des activités de formation professionnelle et technique et de formation continue au collégial, pour lesquelles des droits de scolarité devront graduellement être introduits par l'État qui, en conséquence, devra également :</p> <ul style="list-style-type: none"> Revoir les paramètres de l'aide financière. Examiner les formes possibles de modulation de la contribution de l'État entre la subvention aux établissements et l'aide financière aux individus en vue d'accroître la demande et de mieux soutenir les populations défavorisées. |
| Concernant l'État, les employeurs, les syndicats, les milieux communautaires, les commissions scolaires, les municipalités et les individus | |
| Augmenter le niveau de formation de base de la population québécoise. | <p>16^e recommandation : Accroître significativement la participation des personnes à des activités de formation de base.</p> <p>17^e recommandation : Augmenter le nombre de personnes qui détiennent un diplôme du secondaire (DES ou DEP), en vue de rendre la situation du Québec comparable à la moyenne des autres provinces canadiennes.</p> <p>18^e recommandation : Élaborer, à ces fins, un plan d'action conjoint visant la réalisation d'une opération d'envergure provinciale à l'intérieur d'un échéancier déterminé.</p> |

⁵² Rappelons que selon la recommandation 6, la formation professionnelle est intégrée à l'enseignement postsecondaire

ANNEXES

ANNEXE 1.1 : NOTES BIOGRAPHIQUES DES EXPERTS

CLAUDE PAGÉ, président

Consultant et spécialiste en gestion et en élaboration de politiques et de programmes de développement des ressources humaines et des relations de travail, dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle, de la main-d'œuvre et des municipalités (gouvernements locaux).

M. Pagé a réalisé des mandats stratégiques sur le plan national en développement de nouvelles orientations gouvernementales, en préparation de projets de loi et en gestion de dossiers majeurs. De plus, M. Pagé a une connaissance approfondie des règles administratives, de l'environnement et des processus décisionnels du secteur public québécois et des grands enjeux internationaux en matière de développement de l'éducation et de la formation professionnelle.

COLETTE BÉRUBÉ, experte

Détentrice d'un doctorat en andragogie de l'Université de Montréal avec spécialisation en formation professionnelle destinée aux adultes; professeure à l'Université du Québec à Montréal.

M^{me} Bérubé a réalisé plusieurs recherches dans les domaines de l'éducation des adultes, de la formation professionnelle destinée aux adultes, de l'insertion socioprofessionnelle, du développement local et régional, de la déficience intellectuelle et de l'intervention sociale.

CLÉMENT LEMELIN, expert

Économiste, professeur au Département de sciences économiques et directeur des programmes de premier cycle en économique de l'Université du Québec à Montréal.

Le domaine principal d'expertise de M. Lemelin est l'économie de l'éducation. Ses travaux de recherche ont surtout porté sur les facteurs de la demande en éducation, l'insertion des diplômés sur le marché du travail, la rentabilité des études, le financement de l'enseignement supérieur et les effets distributifs de l'intervention publique en éducation. Il a publié *L'économiste et l'éducation* aux Presses de l'Université du Québec en 1998.

CÉLINE SAINT-PIERRE, experte

Docteure en sociologie, directrice de la chaire Fernand-Dumont à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société. Les domaines de spécialisation de M^{me} Saint-Pierre sont le travail et l'organisation, les technologies nouvelles et le changement social, les classes sociales et les mouvements sociaux.

M^{me} Saint-Pierre a été présidente du Conseil supérieur de l'éducation du Québec de 1997 à 2002. Durant son mandat, M^{me} Saint-Pierre s'est penchée sur plusieurs questions concernant l'éducation des adultes et la formation continue, notamment sur la formation continue du personnel des entreprises, les conditions gagnantes en formation continue et la reconnaissance des acquis.

ANNEXE 1.2 : LES ORGANISMES RENCONTRÉS ET CONSULTÉS

Les organismes rencontrés

1. Aide financière aux études (MEQ)
2. Bureau de normalisation du Québec (BNQ, CRIQ)
3. Confédération des syndicats nationaux (CSN)
4. Centrale des syndicats du Québec (CSQ)
5. Commission de la construction du Québec (CCQ)
6. Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST)
7. Commission des partenaires du marché du travail (CPMT)
8. Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ)
9. Conseil du patronat du Québec (CPQ)
10. Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ)
11. Conseil supérieur de l'éducation (CSE)
12. Emploi-Québec
13. Fédération des cégeps
14. Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ)
15. Institut canadien d'éducation des adultes (ICEA)
16. Ministère de l'Éducation (MEQ)
17. Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF)
18. Ministère des Finances (MFQ)
19. Ministère du Travail du Québec (MTQ)
20. Société d'assurance-automobile du Québec (SAAQ)
21. Table des responsables de l'éducation et de la formation professionnelle des commissions scolaires du Québec (TREAQFP)

Les organismes consultés

1. Association des collèges privés subventionnés du Québec (ACPQ)
2. Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ)
3. Conseil des collèges non subventionnés
4. Fondation pour l'alphabétisation

ANNEXE 1.3: DES DÉFINITIONS CONTEXTUALISÉES

L'apprentissage tout au long de la vie, suivant en cela la Déclaration de Hambourg (UNESCO, 1997), concerne l'éducation et la formation des jeunes et des adultes et s'inscrit dans la perspective d'un processus qui dure toute la vie. Il a pour objectifs de développer l'autonomie et le sens des responsabilités des individus et des communautés, de les outiller pour 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, l'objectif est 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 citoyens.

La formation de base pour les adultes est celle qui permet d'acquérir les savoirs et les compétences fondamentales nécessaires pour participer pleinement à la vie en société, pour occuper une place satisfaisante sur le marché du travail et pour faciliter les apprentissages ultérieurs (MEQ 2002, *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*: 9).

Définie comme un processus d'acquisition de savoirs et de compétences fondamentaux, elle rend l'adulte apte à comprendre et à utiliser l'information écrite, à communiquer efficacement avec ses pairs et la collectivité, à utiliser les technologies de l'information et de la communication, à participer de façon active au développement de la société, à s'adapter aux changements dans son environnement immédiat, à actualiser son potentiel tout au long de sa vie et à exercer ses rôles sociaux (MEQ 2002, *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*: 10).

Au Québec, le diplôme d'études secondaires et le diplôme d'études professionnelles constituent la norme sociale de référence pour définir la formation de base à acquérir par toutes les citoyennes et tous les citoyens ayant la capacité de le faire.

L'acquisition de la formation de base se fait en deux étapes, dont le contenu et la durée sont variables. La première étape, la formation commune, correspond aux neuf premières années de scolarité dans le système actuel. Quant à la deuxième, dite formation diversifiée, elle correspond aux deux dernières années du secondaire et permet à l'adulte un double cheminement, dont l'un est la formation générale et l'autre, la formation professionnelle; cette dernière peut être acquise, en tout ou en partie, soit dans le réseau scolaire, soit en entreprise.

L'acquisition d'éléments de la formation de base peut également se faire en milieu communautaire, notamment par les groupes d'alphabétisation et les groupes d'éducation populaire autonomes, ainsi que dans le cadre d'expériences de vie ou de travail des adultes, lesquelles peuvent être considérées dans le contexte d'un processus de reconnaissance des acquis et des compétences.

La formation continue et l'éducation des adultes s'inscrivent dans le concept d'apprentissage tout au long de la vie. Ces termes réfèrent à l'ensemble des processus d'apprentissage, formels, informels ou non formels, grâce auxquels les individus

considérés comme adultes dans la société peuvent rehausser leurs niveaux d'éducation et de qualification professionnelle, promouvoir leur développement personnel, soutenir l'exercice d'une citoyenneté active et favoriser leur employabilité.

La formation initiale est identifiée au Québec comme étant la formation acquise en continuité ou un parcours scolaire effectué en continuité (on désignera souvent par le terme « jeune » les personnes inscrites à cette formation ou à ce parcours).

L'adulte: la notion d'adulte est difficile à circonscrire. Dans les pays de l'OCDE, il n'existe pas de consensus sur une définition (OCDE 2003, *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes* : 23). Selon les pays, les définitions varient en fonction des contextes couverts (apprentissage formel, informel ou non formel), de l'âge, du type de programme, du cadre considéré (formation initiale ou non), de la continuité ou non-continuité de parcours et parfois des lieux.

Pour les fins de ce rapport, nous retenons la définition suivante: un apprenant adulte est un individu de 18 ans ou plus, qui n'est plus en continuité de parcours dans le système de formation initiale formel, et qui s'engage dans une situation d'apprentissage formel, informel ou non formel. Dans le cas qui nous concerne, la notion d'adulte ne s'applique pas, en principe, à ceux qui étudient de façon continue depuis leur enfance jusqu'à l'université.

L'alphabétisme se définit comme l'aptitude d'une personne à comprendre et à utiliser l'information écrite dans ses activités quotidiennes à la maison, au travail et dans la collectivité, afin de parvenir à ses objectifs et d'étendre ses connaissances et ses capacités (MEQ 2001, *Projet de Politique de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue* : 21).

L'analphabétisme renvoie, quant à lui, à une faible capacité de traitement de l'information, qui ne permet pas d'utiliser la langue écrite de façon à répondre aux exigences minimales du fonctionnement de la société, sur les plans tant personnel que social et professionnel. Les personnes faiblement alphabétisées, que l'on qualifie généralement d'analphabètes, sont celles qui dans leur langue maternelle possèdent, en matière de langue écrite, des compétences qui leur permettent tout au plus d'accomplir des tâches élémentaires, comme le repérage d'une information unique ou la résolution d'un problème simple de mathématiques, et ce, à condition que le matériel écrit soit clair et familier. Leurs capacités de lecture se situent au niveau le plus bas sur l'échelle des niveaux de littératie, telle qu'elle a été établie dans la dernière enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (MEQ 2000, *Pour une politique d'éducation des adultes dans une perspective de formation continue* : 78).

La littératie est définie de manière générale comme une « aptitude à comprendre et à utiliser l'information écrite dans la vie courante, à la maison, au travail et dans la communauté ». On mesure en général trois applications de la littératie: la compréhension des textes suivis, la compréhension des textes schématiques et la compréhension des textes au contenu quantitatif (OCDE, 2001, *L'apprentissage tout au long de la vie : aspects économiques et financiers*, p. 26). On distingue quatre niveaux de littératie, soit 1, 2, 3 et 4/5. Selon l'OCDE, le niveau 3 est considéré comme le seuil minimal que chaque individu devrait atteindre pour se développer, continuer à apprendre et répondre aux exigences sociales et professionnelles en ce qui concerne l'écrit dans les sociétés industrialisées. Le niveau atteint à la fin du deuxième cycle du secondaire correspond, plus ou moins, au niveau 3 sur l'échelle de littératie (OCDE 2003, *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes*, p. 124).

L'éducation populaire est un ensemble d'activités orientées vers la participation d'un adulte ou d'un groupe d'adultes à un processus de responsabilisation favorisant une plus grande autonomie (Conseil supérieur de l'éducation 1994, *Vers un modèle de financement en éducation des adultes*: 29).

L'éducation populaire vise l'acquisition de connaissances, ainsi que le développement d'habiletés, d'attitudes et de comportements axés sur la situation de vie des adultes, des groupes et des communautés. Elle est liée au développement intellectuel, social et culturel de l'adulte ou d'un groupe d'adultes, ainsi qu'à la réalisation de projets communautaires (MEQ 2002, *Régime pédagogique de la formation générale des adultes*: 4).

Ses domaines d'intervention couvrent pratiquement tous les domaines de la vie personnelle et collective; c'est une formation sur mesure qui vise la croissance personnelle et l'intégration sociale des personnes souvent les plus démunies (Conseil supérieur de l'éducation 1994, *Vers un modèle de financement en éducation des adultes*: 29).

La reconnaissance des acquis et des compétences se définit comme un processus permettant à une personne d'obtenir la reconnaissance officielle de ses acquis et de ses compétences qui proviennent de formations diverses et d'expériences variées. Ce processus se base sur le repérage, l'identification et la validation des acquis et des compétences retenus selon un référentiel donné, et en fonction d'un projet de diplomation, de qualification professionnelle, d'insertion en emploi ou d'un projet personnel.

La reconnaissance des acquis et des compétences concerne tant les acquis et les compétences développés dans un établissement d'enseignement que ceux développés dans des expériences de travail ou de vie. Au terme du processus, la reconnaissance est le document officiel attestant soit de l'ensemble des savoirs et des compétences propres à un titre donné, soit d'une partie des composantes (unités ou crédits de formation, compétences déterminées dans un cahier de normes, unités d'éducation continue). (CSE 2000, *La reconnaissance des acquis*, p. 120).

La formation manquante se définit comme la formation à acquérir en vue d'un objectif de scolarisation menant à la diplomation, d'une insertion en emploi, d'un enrichissement culturel ou d'une participation à la vie en société. La formation manquante est déterminée généralement à la suite d'un processus de reconnaissance des acquis et des compétences.

La formation sur mesure (selon R. Legendre, 1993) est un type de formation qui répond de façon précise à un besoin spécifique ou à un problème de rendement au travail.

L'apprentissage formel (*formal learning*) se situe dans un cadre organisé et structuré. Il est clairement identifié comme une activité d'apprentissage. On peut citer comme exemples l'enseignement formel – primaire, secondaire et supérieur – ou la formation professionnelle. De nature, cet apprentissage conduit à une certification par une autorité désignée.

L'apprentissage non formel (*non formal learning*) est un apprentissage intégré dans des activités planifiées, non explicitement identifiées comme des activités d'apprentissage, mais comprenant une part importante d'apprentissage. Cela veut dire, par exemple, qu'il n'y a pas de qualification ni de certification acquise en bout de course. Cet apprentissage peut se réaliser sur le lieu de travail ou en dehors. Il complète et parfois se superpose à un apprentissage plus formel.

L'apprentissage informel (informal learning) est un apprentissage découlant de circonstances fortuites ou liées aux activités de la vie quotidienne (travail, vie familiale, loisirs...). On parle aussi d'apprentissage par l'expérience, ou expérientiel. C'est un apprentissage indépendant, sans qu'il y ait de structure formelle pour le permettre. Typiquement, les autodidactes qui se forment grâce aux TIC, à la télévision ou à la radio, par exemple, relèvent de l'apprentissage informel, si ce n'est pas dans le cadre d'un cours ou d'un programme organisé.

ANNEXE 2.1: PROPORTION DE LA POPULATION ÂGÉE DE 25 À 64 ANS SANS DIPLÔME DU SECONDAIRE OU AVEC DIPLÔME UNIVERSITAIRE DANS LES PAYS DE L'OCDE

| POPULATION ÂGÉE DE 25 À 64 ANS (EN %) | | | | | |
|---------------------------------------|-----------|-----------|----------------------------|-----------|-----------|
| Sans diplôme du secondaire | | | Avec diplôme universitaire | | |
| Pays | 1992 | 2002 | Pays | 1992 | 2002 |
| Suisse | 19 | 12 | États-Unis | 24 | 28 |
| États-Unis | 16 | 13 | Norvège | 12 | 26 |
| Norvège | 21 | 15 | Pays-Bas | 21 | 21 |
| Royaume-Uni | 32 | 17 | Canada | 15 | 20 |
| Japon | N/D | 17 | Québec | 13 | 19 |
| Allemagne | 18 | 18 | Australie | 12 | 19 |
| Canada | 29 | 18 | Japon | N/D | 19 |
| Suède | 30 | 19 | Royaume-Uni | 11 | 18 |
| Danemark | 41 | 20 | Suède | 12 | 17 |
| Autriche | 32 | 24 | Espagne | 10 | 17 |
| Québec | 35 | 24 | Suisse | 8 | 16 |
| Nouvelle-Zélande | 43 | 24 | Moyenne | 11 | 15 |
| Finlande | 39 | 26 | Finlande | 10 | 15 |
| Moyenne | 45 | 34 | Nouvelle-Zélande | 11 | 14 |
| Pays-Bas | 42 | 35 | Irlande | 8 | 14 |
| France | 48 | 36 | Allemagne | 12 | 13 |
| Australie | 47 | 41 | Grèce | 10 | 12 |
| Belgique | 55 | 42 | France | 10 | 12 |
| Irlande | 58 | 43 | Belgique | 9 | 12 |
| Grèce | 66 | 49 | Italie | 6 | 10 |
| Italie | 72 | 55 | Turquie | 5 | 9 |
| Espagne | 77 | 60 | Danemark | 13 | 8 |
| Turquie | 86 | 75 | Portugal | 5 | 7 |
| Portugal | 86 | 80 | Autriche | 7 | 7 |
| | | | | | |
| Rang sur 23 pays : | | | Rang sur 23 pays : | | |
| Canada | 5 | 6 | Canada | 3 | 4 |
| Québec | 9 | 10 | Québec | 4 | 5 |

Sources : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 1995 et 2002.

Statistique Canada, *Enquêtes sur la population active*, 1992 et 2001, compilées par le MEQ.

ANNEXE 2.2: LA DURÉE DES ÉTUDES SECONDAIRES DANS LES PAYS EUROPÉENS

| Pays | Années de scolarité | | | Total |
|--------------|---------------------|----------------------|----------------------|-------|
| | Primaire | Secondaire inférieur | Secondaire supérieur | |
| Allemagne | 4 | 5 | 3 | 12 |
| Autriche | 4 | 4 | 4 | 12 |
| Belgique | 6 | 6 | | 12 |
| Danemark | 9 | | 3 | 12 |
| Espagne | 6 | 4 | 2 | 12 |
| Finlande | 9 | | 3 | 12 |
| France 5 | 4 | 3 | 12 | |
| Grèce 6 | 3 | 3 | 12 | |
| Irlande 6 | 4 | 2 | 12 | |
| Islande 9 | | 1/4 | 10-13 | |
| Italie 5 | 3 | 5 | 13 | |
| Norvège | 6 | 3/4 | 3 | 12-13 |
| Pays-Bas | 7 | | 5/6 | 12-13 |
| Portugal | 6 | 3 | 2 | 11 |
| Royaume-Uni: | | | | |
| - Angleterre | 6 | 5 | 2 | 13 |
| - Écosse | 7 | 4 | Variable | 11+ |
| Suède 9 | | 3 | 12 | |

Source: Eurydice 2003, compilé par le MEQ.

ANNEXE 2.3: PROPORTION DE LA POPULATION AYANT DE 0 À 8 ANNÉES DE SCOLARITÉ OU DES ÉTUDES SECONDAIRES PARTIELLES SELON LES GROUPES D'ÂGE

| Groupes d'âge | Lieux | | |
|---------------|-----------|---------|--------|
| | Québec | Ontario | Canada |
| | 15-64 ans | | |
| 15-19 ans | 51 % | 77 % | 69 % |
| 20-24 ans | 16 % | 11 % | 13 % |
| 25-29 ans | 13 % | 9 % | 10 % |
| 30-34 ans | 14 % | 10 % | 11 % |
| 35-39 ans | 16 % | 11 % | 13 % |
| 40-44 ans | 20 % | 13 % | 16 % |
| 45-49 ans | 22 % | 14 % | 17 % |
| 50-54 ans | 25 % | 17 % | 19 % |
| 55-59 ans | 36 % | 25 % | 27 % |
| 60-64 ans | 47 % | 32 % | 36 % |

Source: Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, 2002, compilée par le MEQ.

ANNEXE 4.1: LES EFFECTIFS ADULTES EN FORMATION GÉNÉRALE DE 1989 À 2001

| Année | Effectifs Temps plein | Effectifs Temps partiel | Total | ETP | ETP/PERS | Variation % |
|-----------------|-----------------------|-------------------------|---------|----------|----------|-------------|
| 1989-1990 | | | | | | |
| 1990-1991 | | | | | | |
| 1991-1992 | | | | | | |
| 1992-1993 | 80 622 | 65 363 | 145 985 | 55 246 | 0,38 | |
| 1993-1994 | 80 385 | 64 008 | 144 393 | 58 057 | 0,40 | -1,09 % |
| 1994-1995 | 80 432 | 64 502 | 144 934 | 56 580 | 0,39 | 0,37 % |
| 1995-1996 | 80 351 | 67 949 | 148 300 | 57 186 | 0,39 | 2,32 % |
| 1996-1997 | 80 340 | 64 296 | 144 636 | 55 059 | 0,38 | -2,47 % |
| 1997-1998 | 67 856 | 68 614 | 136 470 | 44 920 | 0,33 | -5,65 % |
| 1998-1999 | 73 736 | 57 184 | 130 920 | 45 712 | 0,35 | -4,07 % |
| 1999-2000 | 66 702 | 61 498 | 128 200 | 40 035 | 0,31 | -2,08 % |
| 2000-2001 | 69 720 | 64 710 | 134 430 | 40 593 | 0,30 | 4,86 % |
| 1992-93/2001-02 | -13,52 % | -1,00 % | | -36,30 % | | |

Sources : Statistiques de l'éducation 2002, 1998 et 1995.

ANNEXE 4.2: LES EFFECTIFS ADULTES EN FORMATION PROFESSIONNELLE DE 1987 À 2001

| Année | Effectifs | Écart | ETP | Écart | ETP/PERS |
|-----------------|-----------|----------|----------|---------|----------|
| 1987-1988 | 124 020 | | nd | | |
| 1988-1989 | 118 198 | -4,69 % | nd | | |
| 1989-1990 | 114 653 | -3,00 % | 15 353 | | 0,13 |
| 1990-1991 | 90 176 | -21,35 % | 18 974 | 23,58 % | 0,21 |
| 1991-1992 | 82 144 | -8,91 % | 28 991 | 52,79 % | 0,35 |
| 1992-1993 | 76 582 | -6,77 % | 30 214 | 4,22 % | 0,39 |
| 1993-1994 | 77 489 | 1,18 % | 32 320 | 6,97 % | 0,42 |
| 1994-1995 | 78 064 | 0,74 % | 33 243 | 2,86 % | 0,43 |
| 1995-1996 | 78 017 | -0,06 % | 38 316 | 15,26 % | 0,49 |
| 1996-1997 | 77 798 | -0,28 % | 42 035 | 9,71 % | 0,54 |
| 1997-1998 | 81 723 | 5,05 % | 43 797 | 4,19 % | 0,54 |
| 1998-1999 | 83 781 | 2,52 % | 46 754 | 6,75 % | 0,56 |
| 1999-2000 | 91 071 | 8,70 % | 46 592 | -0,35 % | 0,51 |
| 2000-2001 | 87 965 | -3,41 % | 46 660 | 0,15 % | 0,53 |
| 1989-90/2000-01 | -29,07 % | | 203,91 % | | |

Sources : Statistiques de l'éducation 2002, 1998 et 1995.

ANNEXE 4.3: LES EFFECTIFS ADULTES AU COLLÉGIAL DE 1989 À 2000

| Année | Effectifs Temps plein | Écart Temps partiel | Effectifs | Écart | Total | Écart |
|-----------|-----------------------|---------------------|-----------|--------|--------|--------|
| 1989 | 8 926 | | 68 791 | | | |
| 1990 | 10 010 | 12,14 | 70 728 | 2,82 | 80 738 | |
| 1991 | 12 891 | 28,78 | 67 698 | -4,28 | 80 589 | -0,18 |
| 1992 | 12 586 | -2,37 | 66 744 | -1,41 | 79 330 | -1,56 |
| 1993 | 14 112 | 12,12 | 61 726 | -7,52 | 75 838 | -4,40 |
| 1994 | 14 734 | 4,41 | 51 726 | -16,20 | 66 460 | -12,37 |
| 1995 | 19 078 | 29,48 | 43 908 | -15,11 | 62 986 | -5,23 |
| 1996 | 19 842 | 4,00 | 37 328 | -14,99 | 57 170 | -9,23 |
| 1997 | 20 722 | 4,44 | 33 780 | -9,50 | 54 502 | -4,67 |
| 1998 | 23 807 | 14,89 | 30 458 | -9,83 | 54 265 | -0,43 |
| 1999 | 20 965 | -11,94 | 26 645 | -12,52 | 47 610 | -12,26 |
| 2000 | 22 134 | 5,58 | 24 662 | -7,44 | 46 796 | -1,71 |
| 2001 | | | | | | |
| 1991/2000 | | 71,70 | | -63,57 | | -41,93 |

Sources : Statistiques de l'éducation 2002, 1998 et 1995.

ANNEXE 4.4: LES EFFECTIFS À L'UNIVERSITÉ DE 1990 À 2000

| Année | Temps plein | Aug. % | Temps partiel | Aug. % | Total | Aug. % |
|-----------|-------------|--------|---------------|--------|---------|--------|
| 1990 | 124 217 | | 121 216 | | 245 433 | |
| 1991 | 129 203 | 4,01 | 119 845 | -1,13 | 249 048 | 1,47 |
| 1992 | 134 039 | 3,74 | 122 387 | 2,12 | 256 426 | 2,96 |
| 1993 | 136 539 | 1,87 | 116 805 | -4,56 | 253 344 | -1,20 |
| 1994 | 134 842 | -1,24 | 109 689 | -6,09 | 244 531 | -3,48 |
| 1995 | 132 470 | -1,76 | 105 340 | -3,96 | 237 810 | -2,75 |
| 1996 | 131 479 | -0,75 | 99 462 | -5,58 | 230 941 | -2,89 |
| 1997 | 130 608 | -0,66 | 96 369 | -3,11 | 226 977 | -1,72 |
| 1998 | 133 591 | 2,28 | 93 047 | -3,45 | 226 638 | -0,15 |
| 1999 | 137 206 | 2,71 | 94 691 | 1,77 | 231 897 | 2,32 |
| 2000 | 139 563 | 1,72 | 93 900 | -0,84 | 233 463 | 0,68 |
| 2001 | | | | | | |
| 1991/2000 | | 8,02 | | -21,65 | | -6,26 |

Sources : Statistiques de l'éducation 2002, 1998 et 1995.

ANNEXE 5.1 : NOMBRE DE PARTICIPATIONS À LA MESURE DE FORMATION D'EMPLOI-QUÉBEC

| Types de formation | Années | | | |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1999-2000 | 2000-2001 | 2001-2002 | 2002-2003 |
| Générale secondaire | 15 551 | 10 906 | 11 492 | 11 384 |
| Professionnelle secondaire | 27 088 | 29 406 | 29 383 | 28 775 |
| Technique | 13 072 | 14 215 | 13 019 | 10 113 |
| Total | 74 658 | 74 487 | 73 231 | 69 531 |
| % de participations | | | | |
| Générale secondaire | 21 % | 15 % | 16 % | 16 % |
| Professionnelle secondaire | 36 % | 39 % | 40 % | 41 % |
| Technique | 18 % | 19 % | 18 % | 15 % |

Source: Emploi-Québec.

ANNEXE 7.1 : ESTIMATIONS DES SOURCES DE FINANCEMENT CONSACRÉES À L'ÉDUCATION ET À LA FORMATION DES ADULTES AU QUÉBEC, 2001, EN MILLIONS DE DOLLARS

| LES SOURCES DE FINANCEMENT | | | | | |
|----------------------------|--|--------|------------|-------|---|
| N° ligne | Secteur | Source | Ajustement | Solde | Description technique |
| 1 | Gouvernement du Canada | | | | |
| 2 | Compte d'assurance-emploi | 361,0 | | | Montant transféré au Québec par les Ententes sur le marché du travail. Il comprend le soutien du revenu (192,8M\$), les achats de formation (135,2M\$, dont 30M\$ versés directement par Emploi-Québec au MEQ) et les dépenses administratives financées par le fédéral qui sont reliées à la mesure de formation d'Emploi-Québec (32M\$ estimés au prorata des dépenses d'intervention d'Emploi-Québec financées par le fédéral). |
| 3 | Programmes de DRHC | 26,1 | | | Part du Québec des programmes fédéraux suivants : alphabétisation (6,2M\$, dont 4,8M\$ versés directement au MEQ), Bureau des technologies de l'apprentissage (0,5M\$), Institut canadien sur l'apprentissage (0,1M\$), Conseils sectoriels canadiens (1,5M\$), Formation dans le cadre des ententes avec les autochtones (17,8M\$). Le financement de la formation dans le cadre des ententes avec les autochtones est estimé à partir de la part des dépenses au titre du marché du travail consacrées aux autochtones au Québec (41,8%), lesquelles dépenses sont composées de 32,3M\$ provenant du Fonds consolidé du revenu (FRC) et de 10,3M\$ provenant du compte d'assurance-emploi. Le pourcentage de 41,8% est établi selon la moyenne canadienne des fonds consacrés à la formation dans le cadre des Ententes sur le marché du travail. Sources : <i>Rapport annuel de DRHC-Québec et Rapport de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi.</i> |
| 4 | Transferts à des ministères québécois | 45,0 | | | Formation dans les pénitenciers fédéraux (4M\$), Intégration linguistique des immigrants (41M\$). |
| 5 | Finances | | | | |
| 6 | Déduction fiscale dép. de form.entreprises | 112,8 | | | Déduction relative aux dépenses encourues dans le cadre de la Loi du 1%, exclusion faite des salaires payés aux employés en formation ou à leurs remplaçants, de même qu'aux formateurs internes. Estimation à partir des informations fournies dans <i>l'Évaluation formative de la Loi.</i> |
| 7 | Impôts des particuliers | 42,0 | | | Part du Québec de l'exonération partielle du revenu provenant d'une bourse d'études (2M\$), du crédit d'impôt pour intérêts payés sur un prêt étudiant (3M\$), du crédit d'impôt pour frais de scolarité (5M\$), du montant relatif aux études (10M\$), du transfert des crédits pour études et frais de scolarité (14M\$), du report de ces crédits (8M\$). L'estimation se base sur l'hypothèse que la part du Québec est de 30% pour les effectifs scolaires au collège, à l'université |

| LES SOURCES DE FINANCEMENT | | | | | |
|----------------------------|--|--------------|------------|--------------|--|
| N° ligne | Secteur | Source | Ajustement | Solde | Description technique |
| | | | | | et pour les bourses, de 25 % pour les prêts et de 10 % pour les droits de scolarité. L'estimation tient compte de l'abattement fiscal de 16,5 % au profit des contribuables québécois. |
| 8 | Taxes à la consommation | 11,6 | | | Exonération de TPS au titre des services d'enseignement de base. |
| 9 | Transfert social canadien (éducation postsecondaire) | 66,2 | | | Estimé basé sur le transfert en espèces du TCSPS : 4,7 milliards. La part du TCSPS relative à l'enseignement postsecondaire (17,6 %) est évaluée à partir des parts respectives du Québec du RAPC, du FPE-Enseignement postsecondaire et du FPE-Santé en 1994-95 : 24,9 %, 24,9 % et 34,1 %, et des transferts aux provinces en 1994-95 : RAPC 7,952 milliards, FPE-Ens. postsecondaire 6,177 milliards, FPE-Santé 15,299 milliards. Un pourcentage de 8 % est appliqué pour représenter la part du financement de l'éducation des adultes dans les dépenses d'enseignement postsecondaires (respectivement 32M\$ pour le collégial et 225M\$ pour l'universitaire sur un budget total de 3,2 milliards). Sources : Rapport Séguin (tableau 10, p. 84, site web www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca), Ministère canadien des Finances (tableau 4.4, budget en bref 1995, http://www.fin.gc.ca/budget95/binb/BINB8F.html et tableau sur les transferts actuels au Québec http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/mtpf.html). <i>Budget des dépenses</i> , vol. II, 2001-2002. |
| 10 | Aide financière aux étudiants | 59,0 | | | Part de l'aide financière consacrée aux personnes en formation continue. Estimé sur la base du transfert de 129M\$ au titre du régime canadien de prêts et de celui au titre des bourses du millénaire (80M\$). |
| 11 | Formation des employés au Québec | 0,7 | | | Ligne 85 |
| 12 | Sous-total Canada | 724,3 | 0,0 | 724,3 | |
| 13 | GOUVERNEMENT DU QUÉBEC | | | | |
| 14 | SECTEUR DE L'ÉDUCATION | | | | |
| 15 | Formation secondaire | | | | |
| 16 | Services d'enseignement : | | | | |
| 17 | Subvention du MEQ, formation générale | 167,0 | | | Allocation de base, 18 ans et plus. Source : MEQ. |
| 18 | Subvention du MEQ, formation professionnelle | 373,0 | | | Correspondant aux effectifs adultes en formation professionnelle : 90 % du budget total de 415M\$. Source : MEQ. |

LES SOURCES DE FINANCEMENT

| N° ligne | Secteur | Source | Ajustement | Solde | Description technique |
|----------|--|---------------|-------------|---------------|--|
| 19 | Subvention du MEQ, autres ressources | 213,0 | | | Ressources autres qu'enseignantes. Source: États financiers du MEQ, 2001-2002. |
| | Dépenses d'entretien | 45,6 | | | Acquisition de mobilier, appareillage et outillage (selon les paramètres d'allocation 2003-2004) et amélioration ou transformation des bâtiments (au prorata de l'effectif scolaire et selon les paramètres 2003-2004). Formation professionnelle (43M\$), formation générale des adultes (2,6M\$). |
| 20 | Autres allocations | | | | |
| 21 | Éducation populaire autonome | 10,0 | | | Source: MEQ |
| 22 | Alphabétisation populaire autonome | 10,0 | | | Id. |
| 23 | Aide financière aux étudiants (FP) | 49,0 | | | L'aide financière totale (prêts et bourses) pour les adultes est de 102M\$: 90% des bénéficiaires en formation professionnelle (49M\$), 2% en formation générale au collégial et 20% en formation technique (22 M\$), 11% des bénéficiaires au 1 ^{er} cycle universitaire et 23% au 2 ^e cycle (31M\$). Le coût des prêts correspond à l'intérêt sur les prêts et à la valeur des prêts non remboursés. En 2001-2002, ces montants représentent 49% de la valeur totale des nouveaux prêts. |
| 24 | Subvention de péréquation | 57,9 | | | La péréquation représente 30,4% du produit maximal de la taxe scolaire. La formation professionnelle et la formation générale des adultes génèrent environ 195M\$ du produit maximal de la taxe. |
| | Service de la dette - Secondaire | 150,0 | | | Formation professionnelle: 150M\$, Formation générale des adultes: 0M\$. La formation professionnelle représente 25% de la valeur des emprunts des commissions scolaires. |
| 25 | Correction (transfert du MESSF) | | 30,0 | | 50% de la ligne 46 |
| 26 | Sous-total formation secondaire | 1075,5 | 30,0 | 1045,5 | |
| 27 | Formation collégiale | | | | |
| 28 | Formation continue | 62,0 | | | |
| 29 | Autres allocations | | | | |
| 30 | Aide financière aux étudiants | 22,0 | | | Ligne 23 |
| 31 | Correction (transfert MESSF) | | 30,0 | | 50% de la ligne 46 |
| 32 | Sous-total formation collégiale | 84,0 | 30,0 | 54,0 | |

| LES SOURCES DE FINANCEMENT | | | | | |
|----------------------------|---|---------------|--------------|---------------|---|
| N° ligne | Secteur | Source | Ajustement | Solde | Description technique |
| 33 | Formation universitaire | | | | |
| 34 | Formation continue | 225,0 | | | Certificats, diplômes, autres programmes courts et étudiants libres. Source: MEQ. |
| 35 | Aide financière aux étudiants | 31,0 | | | Ligne 23 |
| 36 | Sous-total formation universitaire | 256,0 | 0,0 | 256,0 | |
| 37 | Correction transferts fédéraux: | | | | |
| 38 | Transfert social | | 66,2 | | Ligne 9 |
| 39 | Aide financière aux étudiants | | 59,0 | | Ligne 10 |
| 40 | Alphabétisation | | 4,8 | | Ligne 3 |
| 41 | Sous-total transferts fédéraux | | 130,0 | | |
| 42 | Total éducation | 1415,5 | 190,0 | 1225,5 | |
| 43 | SECTEUR DE L'EMPLOI | | | | |
| 44 | Mesure de formation | | | | |
| 45 | Achats de formation | 133,0 | | | Secteurs public et privé. Source: Emploi-Québec, <i>Rapport de suivi budgétaire</i> , rapport final 2001-2002. |
| 46 | Transfert au MEQ | 60,0 | | | Services rendus à la clientèle d'Emploi-Québec. Ce montant est inscrit dans les crédits budgétaires du MEQ. |
| 47 | Soutien du revenu | 216,9 | | | Soutien du revenu des participants de l'assurance-emploi et allocations de participation des prestataires de sécurité du revenu et des personnes «sans chèque». Les participants de l'assurance-emploi sont des personnes qui ont cotisé au régime au cours des 3 dernières années (ou des 5 dernières années pour les personnes ayant bénéficié d'un congé de maternité ou parental). Le soutien du revenu des prestataires actifs de l'assurance-emploi est assuré par le gouvernement fédéral. Il n'est pas pris en considération dans ce tableau. |
| 48 | Frais de fonctionnement imputables | 121,0 | | | Calculé au prorata du budget total d'intervention d'Emploi-Québec. Source: Emploi-Québec, <i>Rapport annuel</i> , 2001-2002. |
| 49 | Correction : compte d'assurance-emploi | | 361,0 | | Ligne 2 |
| 50 | Sous-total Emploi | 530,9 | 361,0 | 169,9 | |
| 51 | SECTEUR DES FINANCES | | | | |
| 52 | Impôt des particuliers (exonération, déductions...) | 22,0 | | | 25 % de l'exemption à l'égard des bourses d'études (9M\$: le pourcentage correspond à la part des bourses d'études |

LES SOURCES DE FINANCEMENT

| N° ligne | Secteur | Source | Ajustement | Solde | Description technique |
|----------|---|-------------|------------|-------------|--|
| | | | | | accordées aux adultes); 23 % du crédit d'impôt sur les intérêts payés sur un prêt étudiant (3M\$: le pourcentage correspond à la part des prêts accordés aux adultes); 17 % du crédit d'impôt pour frais de scolarité (10M\$: le pourcentage correspond à la part des étudiants adultes à l'université). Source : Ministère des Finances du Québec, <i>Les dépenses fiscales</i> , édition 2001. |
| 53 | Crédit d'impôt - stages en entreprise | 17,0 | | | Crédit pour stage en milieu de travail. Source : Ministère des Finances du Québec, <i>Les dépenses fiscales</i> , édition 2001. |
| 54 | Déduction fiscale dép. de form. entreprises | 42,0 | | | Exclusion faite des dépenses salariales. Ligne 6 |
| 55 | Taxes à la consommation | 11,6 | | | Exonération de TVQ au titre des services de base s'appliquant à 154M\$ de frais de scolarité. Lignes 99 et suivantes. Source : Ministère des Finances du Québec, <i>Les dépenses fiscales</i> , édition 2001. |
| 56 | Sous-total Finances | 92,5 | 0,0 | 92,5 | |
| 57 | AUTRES MINISTÈRES OU ORGANISMES | | | | |
| 58 | Agriculture et Alimentation | 0,9 | | | Formation d'exploitants agricoles. Source : Québec, <i>Budget des dépenses</i> , 2001-2002. |
| 59 | Immigration | 41,0 | | | Intégration linguistique des immigrants. Source : Québec, <i>Budget des dépenses</i> , 2001-2002. |
| 60 | Affaires culturelles | 6,1 | | | Formation professionnelle et développement de la main-d'œuvre (Ministère de la Culture et des Communications). Source : Québec, <i>Budget des dépenses</i> , 2001-2002. |
| 61 | Développement économique | 11,6 | | | Programmes du MDER : Centre international de formation en télécom (1,7M\$), Formation de la main-d'œuvre dans le domaine de l'optique, photonique et laser (5M\$), Amélioration des compétences en sciences et technologie (4,9M\$). Source : Québec, <i>Budget des dépenses</i> , 2001-2002. |
| 62 | CSST | 27,9 | | | 50 % du budget de réadaptation professionnelle (15,1M\$), du budget des associations paritaires (8M\$) et des associations syndicales et patronales (4,4M\$), dont le mandat est la formation et l'information. Autres : 0,3M\$. Source : Données de gestion de la CSST. Voir aussi Jean-François Ruel, op.cit., ligne 63. |
| 63 | SAAQ | 2,9 | | | En 1997-1998. Source : Jean-François Ruel, <i>État de situation de la thématique du travail et des activités productives</i> , Office des personnes handicapées du Québec, http://www.ophq.gouv.qc.ca/thematiques/Bilan98/Bilan_Travail_1.html |
| 64 | MSP | 2,9 | | | Formation des policiers-pompiers. Source : Québec, <i>Budget des dépenses</i> , 2001-2002. |

| LES SOURCES DE FINANCEMENT | | | | | |
|----------------------------|---|---------------|--------------|---------------|--|
| N° ligne | Secteur | Source | Ajustement | Solde | Description technique |
| 65 | Correction contribution du gouvernement fédéral | | 45,0 | | Ligne 4 |
| 66 | Sous-total autres ministères | 93,3 | 45,0 | 48,3 | |
| 67 | Sous-total Québec | 2132,2 | 596,0 | 1536,2 | |
| 68 | LES COMMISSIONS SCOLAIRES | | | | |
| 69 | Les taxes scolaires | 115,3 | | | |
| 70 | La formation sur mesure | 101,1 | | | |
| 71 | Correction | | 101,1 | | Contribution des individus, des entreprises et du MESSF. |
| 72 | Sous-total commissions scolaires | 216,4 | 101,1 | 115,3 | |
| 73 | LES CÉGEPS | | | | |
| 74 | La formation sur mesure | 75,4 | | | |
| 75 | Correction | | 75,4 | | Contribution des individus, des entreprises et du MESSF. |
| 76 | Sous-total cégeps | 75,4 | 75,4 | 0,0 | |
| 77 | LES UNIVERSITÉS | | | | |
| 78 | La formation sur mesure | 81,5 | | | |
| 79 | Correction | | 81,5 | | Contribution des individus, des entreprises et du MESSF. |
| 80 | Sous-total universités | 81,5 | 81,5 | 0,0 | |
| 81 | LES MUNICIPALITÉS | | | | |
| 82 | Offre de services en formation | n.d. | | | |
| 83 | Formation des employés municipaux | 35,0 | | | Ligne 85 |
| 84 | Sous-total municipalités | 35,0 | 0,0 | 35,0 | |
| 85 | Formation des employés secteurs public et parapublic | 266,1 | | 266,1 | |
| 86 | TOTAL PUBLIC | 3530,9 | 854,0 | 2676,9 | Secteur public, Québec: 33,9M\$, Enseignement: 114,3M\$, Santé et Services sociaux: 102,4M\$, autres services publics: 15,5M\$. Administrations locales (35M\$), Administration fédérale (0,7M\$). Source: <i>Bilan quantitatif sur la participation des employeurs à la Loi 90</i> , année civile 2000, http://emploi.quebec.net/publications/FNFMO/bilanloi2000.pdf |
| 87 | SECTEUR PRIVÉ | | | | |
| 88 | Entreprises | | | | |

LES SOURCES DE FINANCEMENT

| N° ligne | Secteur | Source | Ajustement | Solde | Description technique |
|----------|---|---------------|--------------|--------------|---|
| 89 | Formation parrainée par les employeurs | 1166,0 | | | Source: <i>Rapport d'activité du Fonds national de formation de la main-d'œuvre</i> , 2000. |
| 90 | Employeurs des secteurs public, parapublic et municipal | | 301,8 | | Lignes 11, 83 et 85 |
| 91 | Fonds national de formation (FNFMO) | 35,0 | | | |
| 92 | Formation non reconnue | 104,0 | | | Selon les informations du <i>Rapport d'évaluation formative de la Loi 90</i> (mars 2002), 13,9% des employeurs ayant une masse salariale inférieure à 500 000\$, 17,2% des employeurs ayant une masse salariale entre 500 000\$ et 1 million\$ et 23,5% de ceux ayant une masse salariale supérieure à 1 million\$. Ces dépenses représentent respectivement 46,3%, 37,5% et 26,8% des dépenses totales chez ces employeurs, lesquelles sont respectivement de 55,8M\$, 77,1M\$ et 1032,9M\$. |
| 93 | Correction avantages fiscaux déductions dép. form | | 154,7 | | Lignes 6 et 54 |
| 94 | Correction crédit d'impôt (Québec) | | 17,0 | | Ligne 53 |
| 95 | Correction taxes à la consommation (Q+C) | | 11,6 | | 50% des lignes 8 et 55. |
| 96 | Sous-total entreprises | 1305,0 | 485,1 | 819,9 | |
| 97 | Particuliers | | | | |
| 98 | Droits de scolarité | | | | |
| 99 | Formation de base | 56,0 | | | |
| 100 | Formation collégiale | 17,0 | | | |
| 101 | Formation universitaire | 59,0 | | | |
| 102 | Activités organisées par les municipalités | n.d. | | | |
| 103 | Autres coûts : transport, garderie... | | 265,6 | | Estimés à partir du montant de la déduction fédérale pour études. <i>Supra</i> ligne 7. |
| 104 | Corrections impôt particulier (Québec) | | 22,0 | | Ligne 52 |
| 105 | Corrections impôt particulier (Canada) | | 42,0 | | Ligne 7 |

| LES SOURCES DE FINANCEMENT | | | | | |
|----------------------------|---|---------------|---------------|---------------|---|
| N° ligne | Secteur | Source | Ajustement | Solde | Description technique |
| 106 | Correction taxes à la consommation (Q+C) | | 11,6 | | 50% des lignes 8 et 55. |
| 107 | Sous-total particuliers | 397,6 | 75,6 | 322,1 | |
| 108 | Corporations professionnelles | 6,0 | | | Il s'agit d'un minimum. Source : Office des professions du Québec, sur la base du budget de fonctionnement des ordres professionnels. |
| 109 | Syndicat | n.d. | | | |
| 110 | Autres groupes sociocommunautaires | | | | |
| 111 | Alphabétisation | 10,0 | | | Ligne 21 |
| 112 | Éducation populaire | 10,0 | | | Ligne 22 |
| 113 | Achat de formation MESS 1 | 2,0 | | | Ligne 45 |
| 114 | Financement privé et associatif | n.d. | | | |
| 115 | Corrections | | 32,0 | | Transferts du MEQ et du MESSF. |
| 116 | Sous-total groupes sociocommunautaires | 32,0 | 32,0 | 0,0 | |
| 117 | TOTAL PRIVÉ | 1740,6 | 592,6 | 1148,0 | |
| 118 | GRAND TOTAL | 5271,5 | 1446,6 | 3824,9 | |

ANNEXE 7.2: LE PROFIL COMPARATIF DES PROGRAMMES D'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES AU QUÉBEC ET DANS LES AUTRES PROVINCES ET TERRITOIRES CANADIENS

| Programmes d'aide | Québec | Fédéral | Colombie-Britannique | Alberta | Saskatchewan | Manitoba | Ontario |
|--|--|---|---|---|--|--|---|
| FORME D'AIDE | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt • Bourse Depuis automne 2002 : prêt pour étudiants à temps partiel afin de couvrir les frais scolaires et les frais de garde | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt direct (PCPE) • Subventions pour études : invalidité temps partiel avec personne à charge femmes docteur | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt • Bourse | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt direct | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt • Bourse | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt direct • Bourse (sous forme de remise de dette) |
| PRÊT MAXIMAL (Pour les provinces autres que le Québec, inclut le PCPE) | <ul style="list-style-type: none"> • Collégial : 2 005 \$ • 1^{er} cycle : 2 460 \$ • 2^e et 3^e cycles : 3 255 \$ • Prêt seul. (trim.) : 3 100 \$ | 60 % du besoin pendant 34 semaines jusqu'à 165 \$ par semaine ou 5 610 \$ par an. | <ul style="list-style-type: none"> • Sans enfant : 9 350 \$ • Avec enfant : 13 430 \$ | 11 000 \$ | Sans personne à charge : 9 350 \$ Avec personne à charge : 13 600 \$ | 9 350 \$ | <ul style="list-style-type: none"> • Sans enfant : 9 350 \$ • Avec enfant : 17 000 \$ |
| BOURSE MAXIMALE (ou subvention spécifique) | <ul style="list-style-type: none"> • Collégial : 12 787 \$ • 1^{er} cycle : 14 833 \$ • 2^e et 3^e cycles : 14 883 \$ Plus si un enfant : 3 450 \$ si deux enfants : 4 365 \$ si trois enfants : 5 285 \$ | Subvention spécifique : a) Invalidité : 5000 \$ b) Temps partiel en besoin : 1 200 \$ c) Avec personne à charge : 40 \$ semaine/ 2 personnes 60 \$ semaine/ 3 personnes Femmes au doctorat : maximum 3 000 \$ | Besoin supérieur à 125 \$/sem. Besoins maximaux sont : Personne seule : 156 \$/sem. Avec 1 ou 2 personnes à charge : 205 \$/semaine. Avec 3 personnes et plus à charge : 225 \$ maximum 136 semaines. | Bourse de soutien pour les familles monoparentales et les étudiants handicapés, au plus 6 000 \$. | Avec personne à charge : l'excédent de 180 \$/semaine. Sans personne à charge : l'excédent de 275 \$/semaine, pour les premiers 170 mois. | Avec 3 enfants ou plus à charge : 60 \$/semaine. | Bourse pour frais de garde accordée à compter du 3 ^e enfant. Le montant varie selon que l'étudiant ait ou non un conjoint. Voir aussi Programme de remise de dette. |
| REMISE DE DETTE (sur la base de l'endettement maximal) | n/a | Dette excédant 15 % du revenu le moindre de 10 000 \$ ou 50 % du capital. (Sera modifiée en 2003-2004.) | Le maximum de la remise de dette serait le montant de prêt provincial. | Excédent de 5 000 \$ ou 2 500 \$ par trimestre de prêt. | Monoparentale, indiens, métis et nordistes : 220 \$ par semaine d'études. Régulier : 95 \$/semaine. | Le moindre de 50 % du capital ou 10 000 \$. | Le montant de prêt annuel qui dépasse 7 000 \$. |

| Programmes d'aide | Québec | Fédéral | Colombie-Britannique | Alberta | Saskatchewan | Manitoba | Ontario |
|--|--|---|---|---|---|---|---|
| TAUX D'INTÉRÊT | Prêt A : taux d'acceptation bancaire (30 jours) + 0,80. Prêt B : taux fixe : taux obligations du Canada (5 ans) + 0,125 ou option du taux variable (depuis 2002-2003) | Prêt A : prêt direct financé par le gouvernement. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5%. Taux variable : taux préférentiel + 2,5% au maximum. | Prêt A : prêt direct financé par le gouvernement. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5%. Taux variable : taux préférentiel + 2,5% au maximum. | Prêt A : taux préférentiel. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5%. Taux variable : taux préférentiel + 2,5% au maximum. | Prêt A : prêt direct financé par le gouvernement. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5%. Taux variable : taux préférentiel + 2,5% au maximum. | Prêt A : taux préférentiel. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5%. Taux variable : taux préférentiel + 2,5% au maximum. | Prêt A : prêt direct financé par le gouvernement. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5%. Taux variable : taux préférentiel + 2,5% au maximum. |
| FORME DE GARANTIE | Prêts des étab. financiers garantis par le gouvernement | Prêt direct du gouvernement fédéral | Risque partagé avec les établissements financiers | Risque partagé avec les établissements financiers | Prêt direct du gouvernement provincial | Risque partagé avec les établissements financiers | Prêt direct du gouvernement provincial |
| EXEMPTION D'INTÉRÊTS (ou Programme de remise de dette du Québec) | 24 mois pendant les 5 premières années d'études suivant le 6 ^e mois après la fin des études. | Maximum 30 mois sur la durée du remboursement. Maximum de 24 mois de plus pour des cas problèmes. | Maximum 30 mois sur la durée du remboursement. Maximum de 24 mois de plus pour des cas problèmes. | Maximum 30 mois sur la durée du remboursement. Maximum de 24 mois de plus pour des cas problèmes. | Maximum 30 mois sur la durée du remboursement. Maximum de 24 mois de plus pour des cas problèmes. | Maximum 30 mois sur la durée du remboursement. Maximum de 24 mois de plus pour des cas problèmes. | Maximum 30 mois au cours de la période de remboursement. |
| DETTE MOYENNE AU 1^{er} CYCLE UNIVERSITAIRE, 1999-2000 (4 ans d'études) | 15 982 \$ | 12 223 \$ | 16 808 \$ (incluant le prêt du gov. fédéral) | 17 942 \$ (incluant le prêt du gov. fédéral) | 17 615 \$ (incluant le prêt du gov. fédéral) | 22 460 \$ (incluant le prêt du gov. fédéral) | 21 268 \$ (incluant le prêt du gov. fédéral) |

| Programmes d'aide | Nouveau-Brunswick | Nouvelle-Écosse | Île-du-Prince-Édouard | Terre-Neuve | Yukon | Territoires du Nord-Ouest | Nunavut |
|---|---|---|---|---|---|---|--|
| FORME D'AIDE | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt • Bourse | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt • Bourse | <ul style="list-style-type: none"> • Prêt • Bourse (Administrés par T. N.-O.) | |
| PRÊT MAXIMAL (Pour les provinces autres que le Québec, inclut le PCPE) | 9 350 \$ | 10 710 \$ | 9 350 \$ | 9 350 \$ | 5 610 \$ | 9 350 \$ | Prêt primaire : 3 200 \$ Prêt secondaire : 4 400 \$ |
| BOURSE MAXIMALE (ou subventions spécifiques) | <ul style="list-style-type: none"> • Sans enfant : 1 700 \$ • Avec enfant : 3 060 \$ | | Sous forme de réduction de la dette (voir remise de dette). | | Bourses territoriales. | 4100 \$ pour les droits de scolarité et les livres. | 2 500 \$ pour les droits de scolarité, les livres et le transport. |
| REMISE DE DETTE (sur la base de l'endettement maximal) | Oui. Ce qui dépasse du 165 \$/semaine. | Oui. Pas de données disponibles. | Oui. Ce qui dépasse du 165 \$/semaine. 834 étudiants | Oui. Ce qui dépasse du 165 \$/semaine. | | Après les études, 1 000 \$/3 mois est donné. (4 000 \$/année) | |
| TAUX D'INTÉRÊT | Prêt A : taux préférentiel. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5 %. Taux variable : taux préférentiel + 2,5 % au maximum. | Prêt A : taux préférentiel. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5 %. Taux variable : taux préférentiel + 2,5 % au maximum. | Prêt A : taux préférentiel. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5 %. Taux variable : taux préférentiel + 2,5 % au maximum. | Prêt A : taux préférentiel. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5 %. Taux variable : taux préférentiel + 2,5 % au maximum. | Prêt A : taux préférentiel. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5 %. Taux variable : taux préférentiel + 2,5 % au maximum. | Prêt A : taux préférentiel. Prêt B : taux fixe : négocié, taux préférentiel + 5 %. Taux variable : taux préférentiel + 2,5 % au maximum. | |
| FORME DE GARANTIE | Risque partagé avec les établissements financiers | Risque partagé avec les établissements financiers | Risque partagé avec les établissements financiers | Risque partagé avec les établissements financiers | Risque partagé avec les établissements financiers | Prêts des établ. financiers, garantis par gouvern. | |
| EXEMPTION D'INTÉRÊTS | Maximum 30 mois dans les 5 premières années de remboursement. | Maximum 30 mois au cours de la période de remboursement. | Maximum de 60 mois. | Maximum 30 mois dans les 5 premières années de remboursement. Maximum de 54 mois pour cas problématiques. | | Maximum de 36 mois. | |
| DETTE MOYENNE AU 1^{er} CYCLE UNIVERSITAIRE 1999-2000 (4 ans d'études) | 26 463 \$ (incluant le prêt du gouvern. fédéral) | 21 568 \$ (incluant le prêt du gouvern. fédéral) | 25 847 \$ (incluant le prêt du gouvern. fédéral) | 25 549 \$ (incluant le prêt du gouvern. fédéral) | Ne gère pas des prêts provinciaux | n. d. | |

Source : Aide financière aux études, Politiques et programmes, MEQ, juin 2003.

ANNEXE 7.3 : LES MESURES FISCALES DU GOUVERNEMENT QUÉBÉCOIS

1. LE RÉGIME D'IMPÔT DES PARTICULIERS

Exonération à l'égard des bourses d'études ou toute autre aide financière semblable

- Depuis 2001, les bourses d'études, les bourses de perfectionnement et les récompenses couronnant une œuvre remarquable font l'objet d'une détaxation complète, qui prend la forme d'une déduction dans le calcul du revenu imposable.

Exonération du prêt à la formation (programme SPRINT) et déduction des montants remboursés

- Le programme « Subvention et prêts individuels aux travailleurs et travailleuses » (SPRINT) accorde une aide financière aux personnes qui se retirent temporairement du marché du travail pour suivre une formation professionnelle conduisant à une sanction d'études d'ordre secondaire ou collégial.
- Cette aide financière est versée, d'une part, sous la forme d'un prêt garanti par le gouvernement et, d'autre part, sous la forme d'une prestation de formation. La prestation de formation versée par SPRINT est exonérée d'impôt.
- De plus, un contribuable qui contracte une dette d'études dans le cadre de ce programme peut déduire le plein montant de la partie de cette dette (capital et intérêts) qu'il rembourse dans l'année.

Déduction de l'aide financière accordée pour le paiement des frais de scolarité relatifs à la formation de base des adultes

- Un contribuable qui a reçu, dans le cadre de certains programmes gouvernementaux d'aide à l'emploi, une aide financière pour le paiement de ses frais de scolarité peut déduire, dans le calcul de son revenu imposable, le montant de cette aide, pourvu que ce montant ait été inclus dans le calcul de son revenu et qu'il se rapporte à des frais de scolarité ne donnant pas droit au crédit d'impôt pour frais de scolarité, tels les frais de scolarité relatifs à de la formation au primaire ou à de la formation générale au secondaire.
- Cette mesure vise essentiellement à inciter les contribuables à accroître leurs compétences en vue de faciliter leur accès au marché du travail.

Exonération dans le cadre du régime d'encouragement à l'éducation permanente (REEP) (mesure harmonisée fédéral-provincial)

- Le REEP permet de retirer des montants des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) afin de financer la formation ou les études du déclarant ou celles de son époux ou conjoint de fait.
 - Les montants retirés n'ont pas à être inclus dans le revenu et l'émetteur du REER ne prélèvera pas d'impôt, tant au niveau provincial que fédéral.
 - Les montants retirés dans le cadre du REEP doivent être remboursés dans un intervalle de 10 ans. Si le contribuable ne remet pas toute la

somme prévue pour une année, la partie non remboursée est incluse dans le revenu de cette année-là.

Crédit d'impôt non remboursable pour frais de scolarité ou d'examen

- Frais de scolarité :
 - Un contribuable peut demander, au taux de 20 %, un crédit d'impôt pour ses frais de scolarité payés au cours de l'année à un établissement d'enseignement ou reporter indéfiniment ce crédit.
- Frais d'examen :
 - Un contribuable peut demander, au taux de 20 %, un crédit d'impôt pour ses frais d'examen payés pour devenir membre d'un ordre professionnel mentionné à l'annexe I du *Code des professions*.
 - Le total des frais d'examen et de scolarité doit être supérieur à 100 \$.

Crédit d'impôt non remboursable pour intérêts payés sur un prêt étudiant

- Un contribuable peut demander, au taux de 20 %, un crédit d'impôt pour lui ou une personne qui lui est liée, s'il a payé des intérêts après 1997 sur un prêt étudiant qui lui a été consenti en vertu de la *Loi sur les prêts aux étudiants*, de la *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants* ou d'une loi d'une province autre que le Québec régissant l'octroi d'aide financière aux étudiants au postsecondaire.

Crédit d'impôt remboursable pour stage en milieu de travail

- Les particuliers qui exploitent ou qui sont membres d'une société de personnes au Québec peuvent demander un crédit d'impôt remboursable pour des dépenses engagées pour un stagiaire dans le cadre d'un stage de formation admissible :
 - Le crédit est de 40 %, (20 % dans le cas d'une entreprise non constituée en société), pour une limite de 200 \$ par semaine par stagiaire et de 250 \$ pour un apprenti.

2. LE RÉGIME D'IMPÔT DES ENTREPRISES

Crédit d'impôt remboursable pour stage en milieu de travail

- Le crédit d'impôt pour stage en milieu de travail a pour but d'inciter les entreprises à accueillir des stagiaires et vise à favoriser l'amélioration des qualifications professionnelles des jeunes.
 - Une entreprise qui reçoit un étudiant ou un apprenti dans le cadre d'un stage de formation admissible a droit à un crédit d'impôt remboursable de 40 % (20 % dans le cas des entreprises non constituées en société), quelle que soit la taille de l'entreprise.
 - Les dépenses admissibles sont constituées des salaires que verse l'entreprise aux stagiaires ou aux apprentis qu'elle accueille et des salaires qui sont versés à ses employés qui agissent comme superviseurs de stage.

- Le crédit est limité à 200 \$ par semaine par stagiaire, et à 250 \$ par semaine par apprenti. De plus, le nombre d'heures consacrées à l'encadrement par un superviseur de stage ne peut excéder dix heures par semaine par stagiaire ou vingt heures par semaine par apprenti.
- À l'occasion du Discours sur le budget de mars 2001, un volet additionnel, intitulé « Stage Québec », a été instauré. Ce nouveau volet a pour objet de permettre l'accès au crédit pour un stage en milieu de travail à l'égard des stages réalisés par les étudiants inscrits à un programme universitaire de deuxième ou de troisième cycle.

La Loi 90 (la « Loi du 1% »)

- La *Loi 90*, adoptée en 1995, vise à améliorer la qualification et à accroître l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité des travailleurs.
- Son implantation s'est faite de façon progressive sur trois ans. L'année 1998 est la première où toutes les entreprises assujetties (celles ayant 250 000 \$ et plus de masse salariale) ont dû respecter la Loi.
 - Les employeurs assujettis qui ne consacrent pas annuellement un montant représentant au moins 1 % de leur masse salariale à la formation doivent verser la différence au Fonds national de formation de la main-d'œuvre. L'objectif du Fonds est de favoriser la promotion et le soutien financier ou technique des actions de formation dans les entreprises.
 - Les dépenses admissibles peuvent inclure, en plus du coût direct de la formation, les frais reliés au salaire, au congé de formation, au déplacement, à l'hébergement, à l'acquisition d'équipements et à la construction ou à l'aménagement de locaux, si ceux-ci sont pour la formation du personnel.
 - Selon les lois fiscales en vigueur, les dépenses de formation peuvent être déduites du revenu fiscal, au Québec et au Canada. De plus, ces dépenses peuvent être reportées d'une année à l'autre.

3. LE RÉGIME DES TAXES À LA CONSOMMATION

Exonération des services d'enseignement de base (TPS et TVQ) (mesure harmonisée fédéral-provincial)

- L'exonération s'applique aux frais de scolarité versés pour les cours dispensés aux élèves du primaire ou du secondaire, les cours qui permettent d'obtenir des crédits menant à un diplôme ou à un certificat décerné par une administration scolaire, une université ou un collège reconnu, ainsi que certains autres types de formation professionnelle.
- L'exonération s'applique également aux repas fournis aux élèves du primaire et du secondaire, ainsi qu'à la plupart des régimes d'achat de repas dans les universités et les collèges.

Source: MEQ, MESS et MFER (2003). *Le financement de la formation continue: Dossier d'information pour le Comité d'experts externes*, fiche 5.2, Québec.

ANNEXE 7.4: LES MESURES FISCALES DU GOUVERNEMENT CANADIEN

1. LE RÉGIME D'IMPÔT DES PARTICULIERS

Déduction au titre de l'aide pour frais de scolarité - formation de base des adultes

- Les particuliers peuvent déduire le montant de l'aide reçue au titre de frais de scolarité liés à la formation de base des adultes. Afin d'être admissible, l'aide au titre de frais de scolarité doit être fournie aux termes :
 - De la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* ou d'un programme semblable offert par une province ou un territoire en vertu d'une entente sur le développement du marché du travail;
 - D'un autre programme de formation mis sur pied en vertu des pouvoirs conférés au ministre du Développement des ressources humaines (l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées, le Fonds d'intégration des personnes handicapées, etc.).

Exonération partielle du revenu provenant d'une bourse d'études, de perfectionnement ou de recherche

- La première tranche de 3 000 \$ de revenu provenant d'une bourse d'études, de perfectionnement ou de recherche est exonérée de l'impôt sur le revenu.

Exonération dans le cadre du régime d'encouragement à l'éducation permanente (REEP)

- Mesure harmonisée fédéral-provincial. (Voir annexe 7.3)

Crédit d'impôt non remboursable pour frais de scolarité et montant relatif aux études

- Frais de scolarité :
 - Un crédit d'impôt de 16 % est offert relativement aux frais de scolarité payés par un étudiant à un établissement d'enseignement prescrit, si ces frais de scolarité totalisent plus de 100 \$.
 - Le budget de 1997 a étendu le crédit à la plupart des droits connexes obligatoires imposés par un établissement d'enseignement postsecondaire.
- Montant relatif aux études :
 - Cette mesure vient en aide aux étudiants en tenant compte des coûts, autres que les frais de scolarité, associés à la poursuite d'études à temps plein ou à temps partiel.
 - Les étudiants qui fréquentent à temps plein un établissement d'enseignement prescrit peuvent demander un crédit d'impôt représentant 16% du « montant relatif aux études ». Ce montant est de 400 \$ par mois pour les étudiants à temps plein et de 120 \$ par mois pour ceux à temps partiel.
 - Sont admissibles les étudiants qui fréquentent un établissement d'enseignement au Canada et qui sont inscrits à un programme admissible d'une durée d'au

moins trois semaines consécutives et comportant au moins 12 heures de cours par mois.

Transfert du crédit d'impôt non remboursable pour études et pour frais de scolarité

- La fraction inutilisée des crédits pour études et pour frais de scolarité peut être transférée au conjoint, au parent ou au grand-parent qui subvient aux besoins de l'étudiant. Ce transfert est limité à 5 000 \$.

Report du crédit d'impôt non remboursable pour frais de scolarité et pour études

- Combinée au transfert des crédits pour frais de scolarité et pour études, cette mesure permet aux étudiants d'utiliser pleinement ces crédits, qu'une autre personne assure leur soutien ou non.
 - Un étudiant peut reporter indéfiniment, pour son propre usage, le montant des crédits pour études et pour frais de scolarité inutilisés ou non transférés à un particulier subvenant à ses besoins.

Crédit d'impôt non remboursable au titre des intérêts sur les prêts aux étudiants

- Crédit de 17 % sur la fraction des intérêts des remboursements de prêts aux étudiants effectués en 1998 et au cours des années suivantes.
 - Le crédit, offert à l'égard des remboursements effectués en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants et des programmes provinciaux semblables, peut être demandé l'année où il est acquis ou au cours de l'une des cinq années suivantes.

2. LE RÉGIME D'IMPÔT DES ENTREPRISES

- Déduction fiscale relative aux dépenses de formation en entreprise. (voir annexe 7.3)

3. LE RÉGIME DES TAXES À LA CONSOMMATION

Exonération des services d'enseignement de base (TPS et TVQ)

Mesure harmonisée fédéral-provincial. (Voir annexe 7.3)

ANNEXE 9.1 : LA POPULATION N'AYANT PAS COMPLÉTÉ DES ÉTUDES SECONDAIRES SELON L'ÂGE ET LE NIVEAU DE SCOLARITÉ AU QUÉBEC (MOYENNES ANNUELLES, 2001)

| Classes d'âge | 0 à 8 ans de scolarité | Études secondaires partielles | Population totale |
|---------------|------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 15 ans + | 966,7 | 953,6 | 5 984,6 |
| 15 - 19 | 56,1 | 197,7 | 460,4 |
| 20 - 24 | 21,8 | 66,3 | 503,6 |
| 25 - 29 | 15,9 | 51,3 | 477,4 |
| 30 - 34 | 14,9 | 52,4 | 503,0 |
| 35 - 39 | 28,9 | 74,6 | 602,3 |
| 40 - 44 | 37,6 | 103,0 | 667,2 |
| 45 - 49 | 45,7 | 81,4 | 579,6 |
| 50 - 54 | 72,1 | 75,3 | 537,8 |
| 55 - 59 | 93,4 | 66,2 | 433,2 |
| 60 - 64 | 121,3 | 48,5 | 327,9 |
| 65 ans + | 459,1 | 137,0 | 892,1 |
| | 966,8 | 953,7 | 5 984,5 |
| | % | % | % |
| 15 ans + | 16,2 | 15,9 | 100,0 |
| 15 - 19 | 12,2 | 42,9 | 100,0 |
| 20 - 24 | 4,3 | 13,2 | 100,0 |
| 25 - 29 | 3,3 | 10,7 | 100,0 |
| 30 - 34 | 3,0 | 10,4 | 100,0 |
| 35 - 39 | 4,8 | 12,4 | 100,0 |
| 40 - 44 | 5,6 | 15,4 | 100,0 |
| 45 - 49 | 7,9 | 14,0 | 100,0 |
| 50 - 54 | 13,4 | 14,0 | 100,0 |
| 55 - 59 | 21,6 | 15,3 | 100,0 |
| 60 - 64 | 37,0 | 14,8 | 100,0 |
| 65 ans + | 51,5 | 15,4 | 100,0 |

Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, 2002, compilée par le MEQ.

ANNEXE 9.2: LE PROJET-PILOTE TÉVEC

1. Le projet-pilote Tévec a eu lieu au Saguenay-Lac-Saint-Jean, ainsi que dans les villes de Chibougamau et de Chapais, qui faisaient alors partie de la même région administrative. La phase opérationnelle du projet s'est déroulée de janvier 1968 à décembre 1969.
2. L'objectif principal du projet Tévec était de permettre aux adultes de la région-pilote de compléter une 9^e année. Les autres objectifs étaient les suivants :
 - Explorer les potentialités de la télévision à des fins de formation et identifier les conditions requises pour une efficacité optimale de ces potentialités.
 - Élaborer des contenus de formation et adapter des méthodes pédagogiques à la situation et aux besoins d'adultes peu scolarisés.
 - Former un personnel spécialisé dans l'utilisation de nouvelles technologies à des fins éducatives.
 - Créer des conditions qui favorisent une prise en charge de la formation des adultes visés par l'ensemble du milieu (adultes de tout âge et institutions de tout genre) et utiliser, de façon maximale, la diversité des ressources présentes dans ce milieu.
 - Rechercher des voies permettant aux adultes de parvenir à une formation au moins équivalente à celle que procurent les moyens traditionnels utilisés pour la formation des jeunes, mais à un coût moindre.
3. Le projet Tévec a fait appel à des moyens variés, les uns considérés comme « technologiques » (ex. : la télévision), les autres définis comme sociopédagogiques (ex. : l'animation sociale), en plus de moyens plus traditionnels (ex. : le document). Tous ces moyens ont été combinés dans une approche qualifiée de « multimédia ».
4. Le rôle de la télévision a été central. Des émissions étaient diffusées à plusieurs reprises au cours de la semaine. Presque toutes les émissions contenaient des séquences sur un thème socioéconomique (les assemblées, le couple, l'économie régionale, les affaires internationales, etc.) et faisaient appel à des notions de français, de mathématiques et d'anglais, langue seconde.

En outre, il y avait chaque semaine une émission d'une demi-heure qui introduisait, dans divers endroits, une discussion en groupe. Toute la population était la bienvenue à ces rencontres. Ces « télé-clubs », comme on les appelait, portaient sur un sujet qui pouvait prêter à discussion, tel que : Peut-on éliminer le chômage ? A-t-on les élus qu'on mérite ? La justice est-elle juste ? Cette émission était aussi diffusée à plus d'une reprise.

5. « Ni la télévision ni la documentation ne prétendent tout dire et tout expliquer seules », lit-on dans le dossier du *Tévéc*. Chacun de ces moyens aborde tous les aspects reliés à un thème de la façon la plus complète possible, mais selon un cheminement et une méthode qui lui sont propres. Les documents transmis à chaque adulte inscrit au projet variaient selon les étapes, mais ils ont toujours

contenu des éléments d'information et des exercices sur les quatre matières du programme : le socioéconomique, le français, les mathématiques et l'anglais, langue seconde. Les adultes inscrits étaient invités à faire les exercices proposés et à transmettre les résultats à la direction de Tévec, qui les corrigeait.

6. Dans chaque localité, un comité local fut élu. De plus, un comité de secteur, composé de représentants des comités locaux, et un comité consultatif régional furent créés. Cette structure de participation était soutenue par des animateurs sociaux. Ces derniers avaient notamment comme responsabilité de susciter, par divers moyens (information, contacts, repérage de participants pour les émissions de télévision, etc.), la participation de l'ensemble de la population à la réalisation du projet. À des moments déterminés, largement publicisés, tous les adultes qui le souhaitaient pouvaient se rendre dans un lieu donné pour résoudre avec d'autres les difficultés qu'ils avaient rencontrées dans leur apprentissage et, au besoin, recevoir l'aide d'un enseignant.
7. Une équipe de visiteurs à domicile est systématiquement entrée en contact avec tous les inscrits de Tévec qui avaient complété 5 années d'études ou moins. L'accent a été mis délibérément sur le contact humain afin de motiver les participants. Lors de la dernière phase du projet, la phase de récupération, qui visait à soutenir plus directement les efforts des participants qui n'avaient pas encore complété toute la formation prévue, ces visiteurs ont été remplacés par des animateurs pédagogiques.
8. Le contenu des examens a été structuré selon différents niveaux pour chaque matière visée. Ces niveaux étaient au nombre de quatre en français (I à IV), de cinq en mathématiques (ou, plus précisément, de trois niveaux - I à III - et de deux domaines particuliers des mathématiques, la géométrie et l'algèbre) et de deux en anglais (I et II). Par ailleurs, en relation avec les contenus socioéconomiques, deux niveaux ont été prévus (I et II).

Près de 5 300 adultes se sont présentés à un ou à plusieurs des examens qui ont eu lieu à la fin de mai et le 1^{er} juin 1969. Le *Tévécois* des semaines du 15 et du 22 septembre 1969 résume ainsi les résultats : « très bons en français et en mathématiques (sauf en algèbre), bons en socioéconomique et plutôt faibles en anglais ». En fait,

- 90 % des 4 906 candidats et candidates qui ont passé l'examen de français l'ont réussi au niveau le plus élevé (soit le niveau IV) ;
- 89 % des 4 813 candidats et candidates qui ont passé l'examen de mathématiques l'ont réussi au niveau III et 86 % ont réussi la partie sur la géométrie, mais seulement 56 % ont réussi la partie sur l'algèbre ;
- 69 % des 4 511 candidats et candidates qui ont passé l'examen d'anglais ont réussi le niveau I et 39 % le niveau II ;
- 94 % des 4 902 candidats et candidates qui ont passé l'examen sur les contenus socioéconomiques ont réussi le niveau I et 78 % le niveau II.

En décembre 1969, à la suite de la phase de récupération, 187 adultes se sont présentés à l'examen de français, 542 à l'examen de mathématiques, 983 à l'examen d'anglais et 240 à l'examen sur les contenus socioéconomiques.

En bref, au total, environ 2 000 adultes ont complété une 9^e année et au moins 3 000 autres ont obtenu une attestation d'études. En outre, en ce qui a trait aux thèmes socioéconomiques, environ 4 700 adultes ont réussi l'examen du niveau I et 3 900, celui du niveau II. Ces thèmes étaient jugés équivalents à deux cours du programme conduisant à un diplôme de 11^e année.

Source: Réginald Grégoire inc., 2003.

ANNEXE 10: PERSONNES-RESSOURCES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Pour mener à bien leurs travaux, les quatre experts gouvernementaux qui ont accompagné le comité d'experts dans la réalisation de son mandat, soit mesdames Marielle Anne Martinet et Lorraine Comtois et messieurs Carl Sauvageau et Daniel Florea, ont pu bénéficier du soutien de plusieurs personnes de leur ministère respectif.

Du ministère de l'Éducation :

M^{me} Sophie Beauchemin, Aide financière aux études

M. Jean Couture, Direction générale du financement et de l'équipement, Enseignement supérieur

M^{me} Sylvie Demers, Direction de la formation continue et du soutien, Formation professionnelle et technique et formation continue

M. Serge Dupéré, Direction générale du financement et de l'équipement, Réseaux

M^{me} Sonia Fradette, Direction générale des programmes et du développement, Formation professionnelle et technique et formation continue

M. Éric Lamothe, Direction générale du financement et de l'équipement, Enseignement supérieur

M. Marc Leduc, Direction de la formation générale des adultes, Formation professionnelle et technique et formation continue

M^{me} Odette Voyer, Aide financière aux études

M. Richard Voyer, Direction de la recherche, des statistiques et des indicateurs, Information et communications

Du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille :

M. André Bertoldi, Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, Emploi-Québec

M. Michel Bérubé, Direction des politiques de main-d'œuvre

M^{me} Sylvie Bouchard, Direction du développement des compétences en milieu de travail, Emploi-Québec

M. Laurent Chapdelaine, Direction des mesures d'emploi et des services aux individus, Emploi-Québec

M^{me} Annette Dubé, Direction des politiques de main-d'œuvre

M^{me} Anik Labonté, Direction de la recherche et de l'analyse prospective

M^{me} Muriel Leblanc, Direction des mesures d'emploi et des services aux individus, Emploi-Québec

M. Thierry Salvat, Direction des mesures d'emploi et des services aux individus, Emploi-Québec

M. Jean-Pierre Tremblay, Direction du développement des compétences en milieu de travail, Emploi-Québec

Du ministère des Finances :

M. Jocelyn Jutras, Direction des mesures structurantes

Le comité d'experts remercie toutes ces personnes dont l'apport a contribué à la réalisation du mandat.

BIBLIOGRAPHIE

- ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET DES COLLÈGES DU CANADA (2003). *Droits de scolarité pour les étudiants inscrits à temps plein à un programme en arts dans les établissements membres de l'AUCC 2003-2004*, <http://www.aucc.ca/publications/research/>
- BARTEL, A. (1995). «Training, wage growth, and job performance: evidence from a company database», *Journal of Labor Economics*, vol. 7, n° 1.
- BECKER, G. (1964). *Human capital*, New-York, National Bureau of Economic Research, Columbia University Press.
- BÉDARD, Denis (2003). *Les études secondaires et postsecondaires. Propositions de réorganisation pour améliorer la performance du système d'éducation au Québec*, Québec, Fédération des commissions scolaires du Québec.
- BÉLANGER, P., P. DORAY et A. LABONTÉ (2003). *Les participations atypiques : des exceptions qui indiquent de nouvelles voies*. (note de recherche à paraître.)
- BÉLANGER, P., P. DORAY, A. LABONTÉ et M. LEVESQUE (2003). *La spécificité de la formation des adultes au Québec*. (note synthèse de recherche à paraître.)
- BÉLANGER, P., P. DORAY, A. LABONTÉ et A. MOTTE (2002). *La participation à la formation des adultes : contextes québécois et international*. (note de recherche à paraître.)
- BÉLANGER, P. P. DORAY, A. MOTTE et A. LABONTÉ (2003). *Le portrait des activités de formation des adultes au Québec et au Canada*. (note de recherche à paraître.)
- BETCHERMAN, Gordon (1993). *Research gaps facing training policy-makers*, *Analyse de Politiques*, vol. 19, n° 1, p. 18-28.
- BETCHERMAN, Gordon, Norman LECKIE et Kathryn Elizabeth MCMULLEN (1998). *Barriers to employer – sponsored training in Canada*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks.
- BOWMAN, M.J. (1987). «The relevance of education» in PSACHAROPOULOS, G. (ed.), *Economics of education : research and studies*, Toronto, Pergamon Press.
- CARPENTIER, Sylvain (2001). *L'économie du savoir*, Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Gouvernement du Québec.
- CEDEFOP (2002). *Objectif compétence : former et se former*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes.
- CIRANO (2002). *Étude comparée sur la réussite universitaire*, <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2002 RP-04.pdf>
- COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2001). *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, Québec, Gouvernement du Québec.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2000a). *La reconnaissance des acquis, une responsabilité politique et sociale*, avis au ministre de l'Éducation, Québec, CSE.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2000b). *Éducation et nouvelles technologies*, Québec, CSE.

- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (1996). *Pour un accès réel des adultes à la formation continue*, Québec, CSE.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (1993). *Vers un modèle de financement en éducation des adultes*, Québec, CSE.
- CSMO-ÉSAC (2000). *Les pratiques et les besoins de formation en action communautaire*, Montréal, CSMO économie sociale et action communautaire.
- DELORS, J. et L. JACOB, (1996). *L'éducation, un trésor est caché dedans*, Paris, UNESCO.
- DORAY, P., P. BÉLANGER et M. LEVESQUE (2003). *La participation des femmes à la formation des adultes : une situation en changement*. (note de recherche à paraître.)
- DORAY, P., P. BÉLANGER, A. LABONTÉ et A. MOTTE (2003). *Les facteurs de variation de la participation des adultes à la formation au Québec et au Canada en 1997*. (note de recherche à paraître.)
- DORAY, P., P. BÉLANGER, A. MOTTE et A. LABONTÉ (2003). *Les contours de la demande insatisfaite de formation*. (note de recherche à paraître.)
- DULIPOVICI, Andreea (2003). *Les compétences en formation. Résultats des sondages de la FCEI sur la formation*, bulletin de recherche de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, www.fcei.ca
- ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (2002a). *Le partage de l'effort de formation entre le salarié et l'entreprise*, Paris, ENA.
- ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (2002b). *Le financement de la formation professionnelle*, Paris, ENA.
- EMPLOI-QUÉBEC (2003). *Fonds national de formation de la main-d'œuvre. Rapports d'activités 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003*, [Montréal], Gouvernement du Québec.
- EMPLOI-QUÉBEC (2002). *Le marché du travail au Québec : perspectives professionnelles 2001-2005*, [Montréal], Gouvernement du Québec.
- HAVEMAN, R.H. et B.L. WOLFE (1984). « Schooling and economic well-being : the role of nonmarket effects », *Journal of Human Resources*, vol. 19, n° 3.
- HECKMAN, J.J. (1999). « Policies to foster human capital », *Working paper n° W7288*, National Bureau of Economic Research.
- HENRIPIN, Marthe (1998). *La formation continue du personnel des entreprises*, Coll. Études et recherches, Conseil supérieur de l'éducation, Québec.
- INDUSTRIE CANADA ET DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA (2002). *Le savoir, clé de notre avenir. Le perfectionnement des compétences au Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- INDUSTRIE CANADA ET DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA (2001). *Atteindre l'excellence : investir dans les gens, le savoir et les possibilités*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2001a). *Bulletin sur l'économie du savoir*, Québec, Gouvernement du Québec.

- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2001b). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités, 1998*, Québec, Gouvernement du Québec.
- LABONTÉ, A. (2003). *Enquête sur l'éducation et la formation des adultes (EEFA). Compilations pour le Québec*, Québec, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.
- LABONTÉ, A., P. DORAY, P. BÉLANGER et A. MOTTE (2002). *Une analyse comparative Québec-Canada de la participation à la formation des adultes*. (note de recherche à paraître.)
- LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (1998). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, Québec, Gouvernement du Québec.
- LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (1997). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, Québec, Gouvernement du Québec.
- LEMELIN, C. (1998). *L'économiste et l'éducation*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- LONG, B.T. (2003). «The impact of federal tax credits for higher education expenses», *Working Paper 9553*, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- MEIRIEU, Philippe et Marc GUIRAUD (1997). *L'école ou la guerre civile*, Paris, Plon.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2002a). *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre. Rapport d'enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2002b). *Politiques du marché du travail et services publics de l'emploi. L'expérience de l'OCDE et de douze juridictions membres*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINCER, J. (1991). «Job training, costs, returns, and wage profiles» in STERN, D. et J.M.M. RITZEN (ed.), *Market failure in training?*, New-York, Springer-Verlag.
- MINISTÈRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (1991). *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (2001). *Politique québécoise de la science et de l'innovation*, <http://www.mrst.gouv.qc.ca/fr/publication>
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2002). *Financement : état de situation et perspectives*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2003). *Indicateurs de l'éducation*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2002a). *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2002b). *Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2002c). *Indicateurs de l'éducation*, Québec, Gouvernement du Québec.

- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2002d). *Statistiques de l'éducation. Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2002e). *Analyse comparative des modèles de formation professionnelle et technique au Québec et dans les autres États*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2002f). *Rapport annuel de gestion du ministère de l'Éducation*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (1998). *Statistiques de l'éducation. Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (1996). *Les États généraux sur l'éducation. Rapport final de la Commission des États généraux*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (1995). *Statistiques de l'éducation. Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (1984). *Énoncé d'orientation et Plan d'action en éducation des adultes : un projet d'éducation permanente*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (1982). *Apprendre : une action volontaire et responsable*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION (2002). *Utilité et limites de l'évaluation comparative*, <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca>
- OK, Wooseok et Peter TERGEIST (2003). «Improving worker's skills: analytical evidence and the role of social partners», in OCDE *Social, employment and migration working papers*, Paris, France.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2003a). *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2003b). *Perspective de l'emploi de l'OCDE : vers des emplois plus nombreux et meilleurs*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2002). *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE 2002*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2001a). *L'apprentissage tout au long de la vie : aspects économiques et financiers*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2001b). *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2000). *Comment financer l'apprentissage à vie*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1996). *Apprendre à tout âge*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1994). *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : faits, analyse, stratégies*, Paris, OCDE.

- RUBENSON, Kjell et G. Hans SCHUETZE (2000). *Apprendre à tout âge pour la société du savoir : demande, offre et dilemmes en matière de politiques*, Vancouver, University of British Columbia, Institute for European Studies.
- SECRETARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME (2003). *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire*, Édition 2002-2003, [Québec], Gouvernement du Québec.
- STATISTIQUE CANADA (2002a). *Enquête sur la population active*, Ottawa, Statistique Canada, Gouvernement du Canada.
- STATISTIQUE CANADA (2002b). *Revue trimestrielle de l'éducation*, vol. 8, n° 3, tableau 4.
- STATISTIQUE CANADA (1999). *Épargne-retraite au moyen des RPA et REER*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- STATISTIQUE CANADA (1996). *Recensement du Canada 1996*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- STATISTIQUE CANADA et CONSEIL DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION (2003). *Indicateurs de l'éducation au Canada*, Ottawa.
- STATISTIQUE CANADA et DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA (2001). *Un rapport sur l'éducation et la formation des adultes au Canada : apprentissage et réussite*, Ottawa, Statistique Canada, Gouvernement du Canada.
- STATISTIQUE CANADA et DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA (1999). *Enquête sur les milieux de travail et les employés*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- TERMOTTE, Marc et Jacques LEDENT (1999). *Perspectives démolinguistiques du Québec et de la région de Montréal à l'aube du XXI^e siècle. Implications pour le français langue d'usage public*, rapport soumis au Conseil de la langue française, Québec.
- THE CONFERENCE BOARD OF CANADA (2001). « Brain Gain ». *The Economic Benefits of Recognizing Learning and Learning Credentials in Canada*, Ottawa, septembre.
- TUIJNMAN, A., V. CHINAPAH et I. FÄGERLIND (1988). « Adult education and earnings, a 45 years longitudinal study of 834 Swedish men », *Economics of Education Review*, 7,4.
- TURCOTTE, J., A. LÉONARD et C. MONTMARQUETTE (2003). *Nouveaux résultats sur les déterminants de la formation dans les emplacements canadiens*, Ottawa, Statistique Canada et Développement des ressources humaines du Canada.
- UNESCO (1997). *La déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes*, <http://www.education.unesco.org/confinta>
- UNESCO (1972). *Apprendre à être. Le monde de l'éducation aujourd'hui et demain*, Commission internationale sur le développement de l'éducation, Paris, Unesco.
- UNION EUROPÉENNE (1999). *Le Traité d'Amsterdam*, <http://europa.eu.int/abc/obj/aust>
- VAILLANCOURT, F. (1992). *Rendement pécuniaire individuel et collectif de la scolarité au Canada, 1985*, document de travail n° 35, Ottawa, Conseil économique du Canada.

**Cap sur l'apprentissage
tout au long de la vie**

Dissidence relative
à trois recommandations
du Rapport du comité d'experts sur le
financement de la formation continue

Colette Bérubé, *Ph. D.*
Membre du Comité d'experts

Février 2004

Montréal, le 27 février 2004

Monsieur Pierre Reid
Ministre de l'Éducation

Monsieur Claude Béchard
Ministre de l'Emploi,
de la Solidarité sociale et de la Famille

Messieurs les ministres,

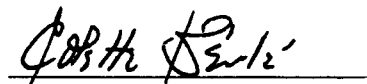
Le Comité d'experts sur le financement de la formation continue vous soumet son *Rapport*, adopté par tous les membres, conformément au mandat que lui a confié le gouvernement du Québec en janvier 2003. En parallèle à ce dépôt, ne partageant pas entièrement l'opinion de la majorité, je vous sou mets ma dissidence sur 3 des 18 recommandations faites au gouvernement.

Au regard du mandat, j'aimerais signaler mon accord général avec le Comité sur l'état des lieux et sur la majorité des recommandations. Celles-ci intègrent bien, à mon avis, le nouveau paradigme de l'apprentissage tout au long de la vie. La quasi-totalité d'entre elles relaie nettement la préoccupation centrale de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* qui est « d'accroître de manière substantielle le nombre d'adultes qui s'investissent dans le développement de leurs compétences ». Elles visent ainsi réellement l'implantation d'une véritable culture de la formation continue au Québec qui en constitue l'objectif majeur. Voilà pourquoi j'assume à part entière la responsabilité du *Rapport* en le signant.

Néanmoins, je ne partage pas l'opinion de la majorité sur deux orientations. J'appose donc ma dissidence face à la 3^e orientation concernant l'État, qui préconise une rationalisation de la formation professionnelle et technique, et aussi face à la 8^e orientation concernant les employeurs, qui porte sur le soutien du développement d'une culture de formation continue en entreprise.

Soyez assurés, Messieurs les ministres, que je dépose ma dissidence après discussions avec le Comité et mûres réflexions. J'assume avec conviction ma responsabilité sociale face à ces deux questions spécifiques, tout autant que vis-à-vis la majorité des recommandations soumises au gouvernement. Cela m'amène donc à signer le *Rapport* et ma dissidence avec sérénité. Soyez aussi assurés, Messieurs les ministres, que je défendrai toujours, si besoin est, la qualité de ce *Rapport* qui repose sur une démarche rigoureuse faite par tous les membres du Comité d'experts, avec le support d'une équipe interne qui a fait preuve d'un grand professionnalisme.

Veillez agréer, Messieurs les ministres, l'expression de mes sentiments les plus distingués.



Colette Bérubé, Ph.D.
Membre du Comité d'experts

Orientations et recommandations visées par la dissidence

Au regard du mandat du Comité d'experts sur le financement¹ de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* du Québec, j'exprime mon accord général avec les autres membres du Comité sur l'état des lieux dressé dans ce *Rapport* et sur la forte majorité des recommandations que nous soumettons au gouvernement. Celles-ci prennent en compte le nouveau paradigme de l'apprentissage tout au long de la vie. La quasi-totalité d'entre elles relaie bien, à mon avis, la préoccupation centrale « d'accroître de manière substantielle le nombre d'adultes qui s'investissent dans le développement de leurs compétences », selon le mandat du Comité, et de promouvoir l'implantation d'une véritable culture de la formation continue au Québec qui est l'objectif majeur de la *Politique*. C'est pourquoi j'assume à part entière la responsabilité de ce *Rapport* en le signant avec les autres membres du Comité.

Cependant, je ne partage pas le point de vue de la majorité quant à deux orientations. J'oppose donc ma dissidence face à la troisième orientation concernant l'État, qui porte sur une rationalisation de la formation professionnelle et technique, et également face à la huitième orientation concernant les employeurs, qui préconise le soutien du développement d'une culture de formation continue en entreprise.

Dissidence sur l'orientation 3 : Rationalisation de la formation professionnelle et technique

Recommandation 6

« Réorganiser la formation professionnelle et technique afin de permettre une plus grande intégration pédagogique et administrative. À cette fin, intégrer la formation professionnelle à l'enseignement postsecondaire et mettre en place des collèges régionaux de formation professionnelle, technique et de formation continue sur la base des établissements d'enseignement actuels (cégeps et centres de formation professionnelle) ».

¹ Appelé « Comité » dans le reste du texte.

**Dissidence sur l'orientation 8 :
Soutien du développement d'une culture
de formation continue en entreprise**

Recommandation 12

« S'inscrire dans un processus de certification des entreprises en matière de développement des compétences ou insérer des dispositions dans les conventions collectives et les politiques de gestion afin d'impliquer les employés dans leur développement professionnel » ;

Recommandation 13

« Promouvoir l'établissement d'ententes individuelles ou collectives de formation entre les employés et les employeurs. [sous-recommandations] Soutenir la création du congé de formation, dont le droit et les conditions d'application doivent être intégrés dans la Loi sur les normes du travail par l'État. Participer au financement des comptes épargne-temps, de comptes épargne-compétences ou d'autres mesures similaires ».

Dissidence sur l'orientation 3 : Rationalisation de la formation professionnelle et technique

Cette orientation interpelle l'État et contient une recommandation unique mais d'importance. D'entrée de jeu, je souligne mon adhésion globale face à l'état des lieux dressé par le Comité sur la formation professionnelle et technique pour les adultes. Toutefois, en bout de piste et d'après ma compréhension du mandat, je ne peux souscrire à l'orientation de fond voulant qu'une rationalisation de la formation professionnelle et technique passe ainsi par la réorganisation des structures scolaires. Je ne partage pas la logique argumentative qui mène à recommander cette voie de réorganisation de la formation professionnelle et technique, préconisant « une plus grande intégration pédagogique et administrative » par la création de collèges régionaux de formation professionnelle et technique et de formation continue. J'estime, d'après mon analyse, que l'intégration de l'enseignement secondaire et collégial qu'elle met de l'avant en formation professionnelle et technique par la voie de l'incorporation de la formation professionnelle à l'enseignement postsecondaire, signifie des changements structurels majeurs qui pourraient avoir pour effet, à terme, le démantèlement du réseau collégial tel qu'il existe à l'heure actuelle. J'exprime donc ma dissidence sur cette orientation et sur la recommandation qui l'accompagne. Il m'apparaît tout à fait prématuré, dans une perspective de formation continue, d'envisager cette rationalisation avec une telle révision des structures de la formation professionnelle et technique à l'étape actuelle de son développement.

Premièrement, cette orientation emprunte trop rapidement la voie d'une réorganisation structurelle de l'offre de formation, par ce souci d'efficacité qui anime aujourd'hui les pays de l'OCDE. En outre, cette avenue de rationalisation souscrit trop hâtivement au corridor étroit des limites budgétaires de l'État, autre souci généralisé. En ce sens, le Comité aurait très bien pu emprunter d'autres voies de rationalisation – présentées plus loin, tout en élargissant le corridor de l'État qui dispose d'autres leviers de financement de la formation professionnelle et technique pour les adultes dans une perspective de l'apprentissage tout au long de la vie. Les leviers fiscaux et réglementaires sont déjà utilisés par le Comité pour financer la *Politique*. Le levier des politiques publiques n'est pas des moindres non plus, sous-utilisé par le Comité, au premier rang desquelles figurent les politiques du marché du travail, de main-d'œuvre, d'immigration et de développement régional. Cette orientation et sa recommandation m'apparaissent donc prématurées et limitatives.

Deuxièmement, il est tout à fait justifié de se préoccuper d'un ensemble de questions touchant la formation professionnelle et technique au

Québec et qui ont fait l'objet de travaux antérieurs identifiés par le Comité. Cependant, hormis l'indicateur de l'âge de fréquentation en formation professionnelle et technique, la recommandation s'appuie trop sur une valorisation nécessaire de la formation professionnelle qui concerne davantage les jeunes en continuité de parcours – tout à fait pertinente et légitime au demeurant –, et n'est pas suffisamment centrée sur les adultes en discontinuité de parcours, selon la définition de l'adulte qu'en donne le Comité. L'état des lieux, tel qu'établi dans le *Rapport*, montre que l'offre de formation aux adultes en formation professionnelle et technique comporte des forces et des faiblesses et qu'il existe des obstacles à l'expression de la demande éducative des adultes ayant des impacts négatifs pour eux. Cette recommandation ne répond pas de façon adéquate, à mon point de vue, à la nécessité d'une amélioration de l'offre éducative en formation professionnelle et technique menant à un accroissement substantiel de la participation adulte à travers ce secteur de formation.

Troisièmement, en dépit des études citées dans le *Rapport*, le Comité ne dispose pas aujourd'hui de bilans suffisamment étayés, surtout au regard de la participation adulte, sur les efforts d'harmonisation des dernières années dans le contexte des réformes du secondaire et du collégial. C'est pourquoi je ne pense pas que de tels efforts fournis à ce jour peuvent conduire à tous les constats énoncés en termes de faiblesses dans l'état des lieux. Je demeure sceptique face à deux d'entre elles en particulier : l'absence quasi générale de passerelles entre les filières et entre ces deux ordres d'enseignement dans une logique de continuité d'apprentissage, et une conception insuffisamment intégrée des programmes. Mes observations m'amènent plutôt à penser que des avancées appréciables ont été accomplies de manière potentiellement profitable pour les adultes, comme l'actualisation de 86 % des programmes de formation professionnelle et technique qui ont été élaborés par compétences par le Comité national des programmes d'études professionnelles et techniques, en partenariat avec les comités sectoriels de main-d'œuvre².

Quatrièmement, cette recommandation ne prend pas assez en considération l'importance du réseau collégial pour les adultes dans le développement local et régional au Québec. Certes, elle valorise ses filières techniques et en dispose à travers la réorganisation préconisée, mais elle passe complètement sous silence l'avenir de ses filières pré-universitaires. Par cette double filière, avec un financement adéquat de la formation à temps partiel et à temps plein pour les adultes, c'est un

² Il s'agit précisément de 257 programmes actualisés sur 299 dont la description apparaît dans le récent Rapport du Comité national des programmes d'études professionnelles et techniques, *Formation professionnelle et technique. Développement et actualisation des programmes d'études professionnelles et techniques 2003-2004 – Situation à l'automne 2003*. Québec, ministère de l'Éducation, novembre 2003.

réseau qui favorise leur accès généralisé aux études supérieures dans toutes les régions québécoises. Surtout, selon mes observations, c'est souvent le niveau le plus élevé de formation que beaucoup d'adultes rêvent légitimement d'atteindre. C'est un réseau qui leur ouvre vraiment les portes du développement professionnel, social et culturel, sans barrières géographiques. Il leur permet ainsi d'accéder à des emplois de qualité, quand la création d'emplois est au rendez-vous. Il leur garantit aussi une mobilité professionnelle interrégionale au besoin, comme de pouvoir rester dans leur région d'origine s'ils le désirent et de concourir de la sorte au développement des entreprises et des organisations qui assurent la base économique de la vitalité sociale et culturelle des régions à laquelle les adultes contribuent tout autant. C'est *le cercle vertueux* du développement local et régional par l'éducation et la formation des adultes auquel participe le réseau collégial de manière adéquate et pertinente à mon avis, si j'en juge un récent avis du Conseil supérieur de l'éducation qui illustre cette situation pour l'ensemble du système éducatif québécois³.

Cinquièmement, cette recommandation renvoie à des changements structurels en formation professionnelle et technique, et elle écarte trop rapidement, à mon point de vue, d'autres pistes de réforme souvent avancées depuis la Commission Jean. Plus récemment, la Commission des États généraux sur l'éducation⁴ a relevé de telles pistes qui m'apparaissent encore pertinentes aujourd'hui. Je les évoque brièvement afin de me situer du même souffle, comme lors des échanges au Comité, puisqu'elles pourraient baliser une réorganisation de la formation professionnelle et technique avec un réel souci d'efficacité et de rationalisation des coûts de fonctionnement pouvant mener, à terme, à un accroissement substantiel de la participation adulte à la formation continue. Ces pistes de réforme sont les suivantes :

- l'accès réel et valorisé à une qualification professionnelle, même non spécialisée, pour tout adulte – y compris les jeunes adultes décrocheurs – afin que l'insertion ou la réinsertion sur le marché du travail puisse s'effectuer sur une base qualifiante, certifiée, transférable et monnayable et que la voie demeure ouverte pour un éventuel retour aux études ;
- le maintien de la diversification des voies de formation professionnelle, avec une séparation nette entre les filières pour les jeunes en continuité de parcours et celles pour les adultes en discontinuité de parcours ;

³ Conseil supérieur de l'éducation (2003), *L'éducation des adultes : partenaires du développement local et régional*. Québec, ministère de l'Éducation.

⁴ Commission des États généraux sur l'éducation (1996), *Rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation*. Québec, Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, p. 23-29.

- le raffermissement des mécanismes d'entrée plus sévères, et davantage appliqués, dans les filières de formation professionnelles pour adultes afin de ne pas encourager le décrochage scolaire des jeunes et, surtout, de retrouver les dynamiques proprement andragogiques dans les groupes-cours où les problèmes de discipline n'en font pas partie de façon habituelle en raison d'un climat d'apprentissage qui suscite généralement la motivation chez l'adulte, sa persévérance aux études et sa réussite en bout de ligne ;
- la consolidation des filières de formation professionnelle pour les jeunes en continuité de parcours, avec l'ajout de services d'encadrement et de soutien, le tout balisé par un renforcement des mécanismes visant à contrecarrer plus fermement leur décrochage scolaire que précédemment et à les maintenir dans des groupes-cours véhiculant des approches pédagogiques qui leur soient davantage appropriées ;
- le renforcement des continuums de formation en formation professionnelle et technique, conjugué à l'instauration généralisée de passerelles avec les programmes apparentés de l'enseignement universitaire ;
- la consolidation des cheminements particuliers de formation qui favorisent l'insertion ou la réinsertion sociale et professionnelle et qui soient distincts des programmes de formation professionnelle par-delà un jumelage qui peut être encourageant pour tout adulte de retour aux études, et surtout pour les jeunes adultes décrocheurs ;
- la valorisation de l'apprentissage en milieu de travail pour les adultes grâce aux formules d'alternance école-entreprise et aux stages, tout comme sa reconnaissance comme mode d'organisation au sein même des entreprises d'après l'une des recommandations du Comité ;
- l'amélioration de la planification entre les besoins en main-d'œuvre et l'offre éducative en formation professionnelle et technique dans toutes les régions québécoises afin de bonifier la carte des programmes, tout en s'assurant d'éviter ou de contrer leur multiplication anarchique, en vue d'une meilleure accessibilité et de non contingentements coûteux à long terme ;
- l'accès amélioré aux programmes de formation professionnelle et technique pour les populations spécifiques – tels les jeunes décrocheurs de moins de 30 ans sans qualification, les personnes handicapées, les responsables de familles monoparentales, les communautés autochtones, les adultes de 45 ans et plus, les personnes immigrantes, les adultes des régions périphériques, et les adultes vivant dans la pauvreté – qui soit jumelé à la reconnaissance

des acquis et des compétences constituant l'une des recommandations centrales du Comité ;

- la reconnaissance du corps enseignant en formation professionnelle et technique par une amélioration des conditions de travail à l'intérieur des établissements d'enseignement, au premier chef desquelles figurent la constitution d'équipes permanentes – assurant la continuité harmonieuse du développement de ce secteur – et l'accès au perfectionnement comme droit identique aux autres catégories de main-d'œuvre sur le marché du travail.

Dans cette optique, face à l'orientation générale de rationalisation et sa recommandation de réorganisation de la formation professionnelle et technique pour les adultes, ces pistes énumérées pourraient très bien guider des changements organisationnels et pédagogiques avantageux pour eux, sans pour autant conduire dans les faits à une réorganisation de nature structurelle. Ma position repose sur une logique de développement qui comporte deux pôles en interaction constante et dynamique : 1) la reconnaissance conjointe du rôle actif de l'État et des acteurs concernés par la formation professionnelle et technique, selon une approche de décentralisation politique et de déconcentration administrative qui favorise une gestion par les décideurs régionaux des réseaux de l'Éducation et de l'Emploi ; 2) le renforcement de la cohérence et de l'harmonisation dans le vaste système de la formation professionnelle et technique. Autrement dit, pour favoriser un climat et un processus de changements éducatifs d'envergure, je suis d'avis qu'il importe d'abord de reconnaître pleinement les efforts engagés à ce jour en formation professionnelle et technique. Il importe aussi d'évaluer et de rectifier rapidement le tir au besoin, par des bilans étayés des réformes à l'enseignement secondaire et collégial du côté des adultes dont les objets pourraient être pris dans la liste énumérée plus haut, constituant ainsi un état des lieux exhaustif. Il importe d'engager ensuite les changements organisationnels et pédagogiques qui relèvent autant de la volonté du ministère de l'Éducation que de l'actuel ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Bref, je pense qu'il faut bien s'assurer, par des bilans nécessaires, que les efforts déployés à ce jour ont donné et donnent vraiment leurs fruits pour les populations adultes, y compris les résultats financiers au regard du mandat du Comité, avant de prendre une voie de nature structurelle.

Enfin, il m'apparaît primordial qu'une réorganisation de la formation professionnelle et technique prenne en compte, avant toute autre considération, les intérêts et les besoins des adultes et des collectivités locales dans toutes les régions du Québec. Il faut aussi garder en mémoire les tendances démographiques dont fait état le Comité, mais ne pas penser qu'elles sont inéluctables pour autant eu égard aux dynamiques régionales et aux orientations gouvernementales face au

développement des régions. Il faut admettre, en outre, que des changements en formation professionnelle et technique peuvent bousculer à l'occasion les acteurs de ces réseaux éducatifs, certes concernés au premier chef, et ne pas plaire à tout le monde. Mais s'ils s'inscrivent en fonction du respect de tous ces acteurs, de leur volonté résolue en ce sens, du rythme d'évolution des collectivités locales et régionales et des multiples besoins d'apprendre des adultes qui sont relayés entre autres par ces établissements scolaires, je pense que les problèmes organisationnels et pédagogiques peuvent être résolus sans obstacles démesurés à l'échelle humaine, puisque la synergie régionale et nationale serait au rendez-vous.

En conclusion, les réseaux de l'enseignement secondaire et collégial comportent des forces appréciables en dépit de leur complexité de gestion, comme le montre bien l'état des lieux proposé par le Comité. Je pense que la sauvegarde de ce patrimoine et la nécessité de l'améliorer avec prudence devraient reposer sur le fait qu'ils ont été et demeurent jusqu'à aujourd'hui des vecteurs essentiels de développement économique, social et culturel de toutes les régions du Québec, réalité qui profite aux collectivités en général et aux adultes en particulier.

Dissidence sur l'orientation 8 :
Soutien du développement d'une culture
de formation continue en entreprise

Cette orientation interpelle l'employeur et contient deux recommandations. Tout d'abord, j'exprime mon adhésion globale face à l'état des lieux dressé par le Comité concernant la formation en entreprise, tant du côté des forces que de celui des faiblesses. J'acquiesce aussi à cette orientation générale touchant les employeurs, ainsi qu'aux arguments qui soutiennent ces deux recommandations, dont le faible pourcentage d'ententes paritaires en formation continue dans les conventions collectives au Québec et la simplification de l'application de la loi du 1 %. Je pense d'ailleurs que de telles recommandations sont tout à fait nécessaires. Cependant, elles sont nettement insuffisantes à mon avis. Elles trouveraient en effet leur pertinence et leur force si elles reposaient dans le précédent cadre d'application de la loi 90, en réponse à *l'objectif d'accroître substantiellement la participation adulte en formation continue*. Les autres membres du Comité ont plutôt choisi de traiter à la fois l'orientation et ces recommandations dans le nouveau contexte de la loi en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, en raison des pleins pouvoirs d'un gouvernement sur la législation, même s'il est bien affirmé que le seuil du

1 % constitue « un seuil minimal ». Je ne partage pas leur décision et c'est dans cet ordre d'idées que j'inscris ma dissidence sur le fond de cette orientation et de ces deux recommandations, ne visant évidemment pas ici une remise en question du pouvoir législatif de l'État.

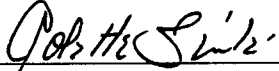
Au plan formel, j'endosse la certification des entreprises qui font un effort réel et soutenu en formation continue pour leurs personnels. De la même manière, j'endosse l'insertion de dispositions relatives à l'implication des employés en ce qui touche la formation continue dans les conventions collectives ou les politiques de gestion. Je pense d'ailleurs, à l'instar des linguistes, qu'il y a lieu d'associer ces deux énoncés de la recommandation 12 puisqu'ils se complètent très bien par le « ou » inclusif qu'elle contient. Je suis aussi entièrement d'accord avec la promotion d'ententes individuelles ou collectives de formation au sein des entreprises. Toutes les formes d'encouragement et de soutien des efforts des employeurs, des syndicats et des employés ne peuvent qu'être bénéfiques, à mon point de vue, pour accroître la participation adulte en formation continue et favoriser l'implantation d'une telle culture dans les entreprises québécoises. Je pense même qu'il faut lever le plus possible les obstacles réglementaires qui alourdissent indûment leur gestion de la formation et qui sont un frein institutionnel à leur demande éducative, comme en témoignent des études recensées dans l'état des lieux de ce *Rapport*.

Sur le fond maintenant, je déplore que l'orientation et ces deux recommandations s'inscrivent dans l'actuel cadre réglementaire de la loi 90. L'approche incitative prise par le Comité peut sembler nécessaire, mais elle est nettement insuffisante dans un tel cadre. Elle laisse une trop grande place à l'initiative individuelle des employeurs et au jeu des rapports de forces patronaux et syndicaux qui diffèrent grandement d'une entreprise à l'autre. Comme telle, l'orientation est très affaiblie par la nouvelle réglementation qui couvre désormais les seules entreprises ayant une masse salariale de 1 million \$ et plus, au lieu de 250 000 \$ et plus comme avant. En outre, sa portée véritable m'apparaît atténuée de manière sensible puisqu'elle ne concerne plus qu'un nombre restreint de 11 000 entreprises assujetties contre 36 000 auparavant⁵. Libellée en dehors de l'ancrage initial où elle aurait pu être, j'estime que cette orientation tend à réduire l'étendue de l'état des lieux contenu dans le *Rapport* touchant la formation de la main-d'œuvre. Elle tend surtout, selon ma compréhension, à diluer l'importance des orientations générales du Comité face aux employeurs, tout comme l'importance des arguments et des recommandations auxquels elle a conduit, qui étaient en

⁵ La nouvelle réglementation soustrait en effet 25 000 entreprises des exigences de la loi, soit 70 % d'entre elles, selon un groupe interuniversitaire de professeurs dans : Centre interdisciplinaire de recherche et de développement sur l'éducation permanente, « La loi du 1 % sur la formation de la main-d'œuvre – Une avenue réaliste qui n'hypothèque pas l'avenir », dans *Le Devoir*, Montréal, 12 novembre 2003, p. A7.

cohérence avec la *Politique* et son *Plan d'action*. Dans les faits, cet ensemble n'incite pas vraiment les employeurs à contribuer de façon significative au financement de la *Politique*, comme il était attendu dans le mandat du Comité.

En conclusion, l'absence de position du Comité sur la modification réglementaire à la loi 90 a pour effet de réduire de façon considérable le sens et la portée du *Rapport* à l'égard d'un partage équitable du financement de la *Politique* qui permettrait la contribution financière des employeurs et à l'égard de la formation continue de la main-d'œuvre en entreprise. Une telle tournure d'ensemble peut donner l'impression que le Comité n'a pas pris suffisamment en considération les orientations de la *Politique* et du *Plan d'action*, en particulier quand il s'agit de l'importance de la formation continue pour répondre aux besoins de la main-d'œuvre et des entreprises dans toutes les régions du Québec. Cette représentation ne peut que s'imposer à mon avis, même si elle est déplorable puisqu'elle n'était pas visée par le Comité. Pour ma part, ce déséquilibre me conduit à une inquiétude par-delà toute mesure incitative basée sur les volontés individuelles, celle d'un ralentissement du rythme d'implantation de la culture de la formation continue dans les entreprises avec ses répercussions sur le développement de la main-d'œuvre et des régions.



Colette Bérubé
27 février 2004

