

Pour une politique de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue

PRENDRE

LE
VIRAGE
DU
SUCCÈS

proposition soumise à :

M. François Legault,
ministre d'État à l'Éducation
et à la Jeunesse

M^{me} Diane Lemieux,
ministre d'État au Travail
et à l'Emploi

**Pour une politique
de l'éducation
des adultes
dans une perspective de
formation continue**

Préparé par M. Paul Inchauspé

Septembre 2000

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE SECTION	POUR UNE POLITIQUE DE L'ÉDUCATION DES ADULTES ENVISAGÉE DANS UNE PERSPECTIVE DE FORMATION CONTINUE	
1	Pourquoi une politique de l'éducation des adultes?	3
2	Une politique de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue?	4
3	Quelques-unes des conséquences d'une perspective de formation continue sur une politique de l'éducation des adultes	8
4	Une politique de l'éducation des adultes liée à une formation initiale des jeunes, elle aussi renouvelée par une perspective de formation continue	11
5	Une politique qui a pour objet de rassembler et de mieux répondre aux défis de la formation des adultes dans une perspective de formation continue	13
DEUXIÈME SECTION	UN SURVOL HISTORIQUE OU LES MÉTAMORPHOSES DE L'ÉDUCATION DES ADULTES AU QUÉBEC	
1	Les débuts de l'éducation des adultes : une création d'associations d'entrepreneurs, d'ouvriers et d'agriculteurs	19
2	L'éducation des adultes placée au cœur du système scolaire : la réforme des années 60	20
3	Vers un système d'éducation permanente pour les adultes	22
3.1	La Commission d'étude sur la formation professionnelle et la formation socioculturelle des adultes (commission Jean)	22
3.2	<i>Un projet d'éducation permanente. Énoncé d'orientation et plan d'action gouvernemental en éducation des adultes (1984)</i>	23

4	L'éducation des adultes et la formation pour l'emploi	27
4.1	Un nouveau partage des responsabilités entre le ministère de la Main-d'œuvre et le ministère de l'Éducation	28
4.2	La mise en place d'une stratégie de développement de la main-d'œuvre : vers une politique active du marché du travail	30
4.3	La Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (1995), ou loi dite du 1 p. cent	33
5	La mise en œuvre de politiques culturelles	35
6	Des constats tirés du survol historique	37

TROISIÈME SECTION UN PANORAMA DE L'ÉDUCATION DES ADULTES

1	L'offre de service en matière d'éducation des adultes	45
1.1	L'offre de service du réseau d'établissements relevant du ministère de l'Éducation	45
1.2	L'offre de service d'autres ministères	47
1.3	L'offre privée de formation	51
2	Quelques traits caractéristiques du système de formation des adultes du Québec	52
2.1	La demande de formation des adultes	52
2.2	La diversification des lieux et des formes de formation	56
2.3	L'adaptation des horaires et de la forme d'organisation des cours	57
2.4	Les mesures de soutien à l'accès à la formation	58
2.5	Les mécanismes de sanction des études et de reconnaissance des acquis	59
2.6	La formation des formateurs qui enseignent aux adultes	61
3	Des constats tirés du panorama	62

QUATRIÈME SECTION LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POLITIQUE

1	Premier principe : L'accès au savoir tout au long de la vie et le développement	68
2	Deuxième principe : L'accès des adultes à la formation continue	69
3	Troisième principe : Le rôle de l'État dans la formation continue	69
4	Quatrième principe : Le rôle des autres acteurs de la formation continue	70

CINQUIÈME SECTION LES VOIES D'ACTION PRIVILÉGIÉES

Première orientation : Apporter une meilleure réponse à certains besoins de formation

1	Combler le déficit de la population québécoise en ce qui concerne la formation de base	76
1.1	La situation du déficit de la formation de base au Québec	76
1.2	Un plan d'action pour combler le déficit de la formation de base	78
2	Mieux répondre à la demande individuelle de formation	81
3	Mieux répondre à certaines situations particulières : handicapés, immigrants, agriculteurs et jeunes adultes	83
3.1	La situation des adultes handicapés	83
3.2	La situation des immigrants	84
3.3	La situation des agriculteurs	85
3.4	La situation des jeunes adultes	86

Deuxième orientation : Consolider et renforcer les éléments qui assurent l'établissement d'un système d'éducation des adultes dans une perspective de formation continue : diversification des lieux de formation, organisation de services de soutien et reconnaissance des acquis

1	Mieux reconnaître et assurer la diversité des lieux et des modes d'apprentissage	89
1.1	La reconnaissance légale des groupes communautaires travaillant dans le domaine de la formation des adultes	89
1.2	La relance de la formation à distance	90
1.3	La consolidation du secteur de l'emploi comme lieu de formation	92
1.4	L'ouverture sur les nouvelles formes de diffusion du savoir	96
2	La consolidation des mesures de soutien	97
2.1	Les services d'accueil, de référence, d'encadrement et de suivi	97
2.2	Le soutien financier	100
3	La consolidation et la relance de la reconnaissance des acquis	105

Troisième orientation : Renforcer certains éléments qui conditionnent la réalisation et le développement de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue

1	La formation des formateurs	111
2	Les données et les critères	112
3	La recherche	114

4	La coordination et le partenariat	115
4.1	La coordination et la concertation interministérielles	115
4.2	La concertation entre le ministère de l'Éducation et les autres ministères	117
4.3	La concertation régionale	119
4.4	La coordination au sein du ministère de l'Éducation	120
	CONCLUSION	125

PREMIÈRE SECTION

*POUR UNE POLITIQUE DE L'ÉDUCATION DES ADULTES
ENVISAGÉE DANS UNE PERSPECTIVE
DE FORMATION CONTINUE*

1 POURQUOI UNE POLITIQUE DE L'ÉDUCATION DES ADULTES?

Les politiques de formation ne peuvent, à long terme, ignorer les changements sociaux, économiques et culturels.

C'est pourquoi, de temps à autre, il convient de s'arrêter, de prendre plus systématiquement conscience des changements qui sont en cours, de leurs lignes d'évolution, et de proposer en conséquence des adaptations aux systèmes éducatifs. Car c'est la formation qui permet, certes, aux femmes et aux hommes de mieux s'adapter aux réalités nouvelles, mais c'est elle aussi qui leur permet de les construire.

Les États généraux sur l'éducation ont été, au Québec, ce moment de réflexion collective. Des artisans des réseaux d'éducation, des représentants des milieux sociaux, économiques, culturels et religieux, des parents, des jeunes et aussi de simples citoyens ont exposé et confronté leurs points de vue sur l'éducation au Québec. Ils ont été amenés à débattre ensemble de la pertinence d'orientations nouvelles. De ce grand exercice démocratique, il est ressorti deux choses : la conscience que l'éducation est notre principal bien collectif et, pour qu'il en soit réellement ainsi, qu'il nous faut à court terme nous engager dans des travaux de développement, de rénovation ou de relance dans un certain nombre de chantiers.

Un de ces chantiers est celui de l'éducation des adultes.

La préoccupation à l'égard de l'éducation des adultes n'est pas une réalité neuve au Québec. L'historique que nous présenterons plus loin nous le rappellera. Mais les interventions faites lors des États généraux sur l'éducation soulignaient l'absence de vision commune et partagée qui semble présider actuellement au développement de ce secteur de la formation et, en conséquence, les tensions qui y sont vécues. Elles précisaient aussi l'importance nouvelle que prendra dans nos sociétés la formation continue et donc l'obligation qui nous est faite d'en tenir mieux compte. L'exigence d'une formation continue n'est pas, elle non plus, une idée nouvelle, mais la conscience de cette nécessité ne cesse de s'étendre.

Ces deux constats, absence de vision commune en matière d'éducation des adultes et nécessité de la formation continue comme réalité désormais incontournable, conduisent naturellement à promouvoir un énoncé de politique. Une politique permet en effet de rassembler des acteurs divers en proposant une vision commune et des terrains de collaboration. Elle permet aussi de préciser les formes de dérive à redresser ou à corriger mais aussi les relances et les développements à assurer pour mieux tenir compte des réalités nouvelles.

C'est ce que vise cette politique.

2 **UNE POLITIQUE DE L'ÉDUCATION DES ADULTES DANS UNE PERSPECTIVE DE FORMATION CONTINUE?**

L'éducation des adultes doit être, de plus en plus dans nos sociétés, considérée dans une perspective de formation continue. Or au Québec, elle a d'abord été envisagée dans une perspective d'école de la seconde chance pour ceux qui n'avaient pu ou voulu se former durant les périodes de scolarisation dites normales. Et c'est parce que nous avons des problèmes de rattrapage scolaire et de déficit en matière d'éducation populaire que la réforme de l'éducation des années 60 a placé, dès le départ, des services d'éducation des adultes à tous les ordres d'enseignement (primaire, secondaire, collégial, universitaire).

Nous sommes sans doute encore sur certains points en période de rattrapage scolaire, mais ce n'est plus ce qui justifie un système d'éducation des adultes, car il est de plus en plus évident que le temps d'apprendre ne se réduit pas à une période de notre vie et qu'il est désormais celui de notre vie entière. Partout dans le monde, la formation des adultes est en pleine expansion : il y a multiplication et diversification de l'offre mais aussi augmentation de la demande de formation. En effet, les savoirs et les savoir-faire nécessaires pour travailler et vivre dans la vie moderne ne peuvent être acquis une fois pour toutes dans les formations initiales des périodes de scolarisation. Pour répondre à l'évolution dynamique de la société, il faut faire des apprentissages tout au long de la vie.

Certaines réalités vécues par des personnes autour de nous montrent la nécessité pour elles d'une formation continue, afin qu'elles puissent par cette formation mieux surmonter les situations dans lesquelles les place un monde changeant. Cependant, pour faire mieux ressortir les enjeux individuels et collectifs posés par ces situations, nous décrivons ici quelques-unes des situations types relevées.

➡ **Les situations où des personnes doivent faire face au renouvellement rapide des connaissances et des technologies utilisées**

Il est dorénavant peu de domaines de la vie professionnelle et peu de personnes qui ne soient touchées par ce mouvement de transformations. Et ce n'est pas la seule rapidité de ces transformations qui explique ce phénomène. Cette cause est liée à une autre, de nature démographique. Or les faits démographiques étant toujours les faits les plus têtus, on ne peut pas ne pas en tenir compte. L'évolution démographique actuelle de la population active — le réservoir de la main-d'œuvre jeune diminue par rapport à celui des personnes encore en fonction — ne permet plus la diffusion de l'innovation par le seul rythme du renouvellement des générations : « On ne peut se permettre d'attendre 30 ans, soit le temps que la prochaine génération acquière une formation plus complète : chez les adultes d'aujourd'hui, le besoin d'accroître la capacité d'agir des populations s'impose. L'autonomie des acteurs au travail, dans tous les domaines, est une stratégie gagnante. » (Extrait du texte final du Séminaire international sur les politiques

d'éducation et de formation des adultes dans les pays industrialisés, organisé à Québec du 28 novembre au 2 décembre 1999, par l'Institut de l'UNESCO pour l'éducation.) Aussi, pour les personnes occupant des emplois peu qualifiés, la formation continue doit venir soutenir leurs efforts d'adaptation à des fonctions de travail qui deviennent plus spécialisées et plus complexes. Mais cette exigence sera aussi le lot de tous les métiers et professions, car c'est la formation continue et répétée tout au long de la vie professionnelle qui devra désormais assurer la diffusion des innovations. Certaines associations ou corporations en ont déjà tiré une conclusion en rendant obligatoire, pour leurs membres, la formation continue.

➔ **Les situations de personnes qui, pour des raisons variées, veulent compléter leur formation**

Ce sont des projets d'études d'ordre personnel qui conduisent ces personnes à poursuivre ou à terminer leur formation : intérêt pour certains apprentissages (langues étrangères, nouvelles technologies de l'information et de la communication, apprentissages pratiques ou culturels, etc.), recherche de promotion sociale ou professionnelle, préparation à une réorientation de carrière, etc. Ces personnes ont généralement des revenus (emploi, allocations de retraite), elles étudient à temps partiel, le soir, et font preuve d'une motivation intrinsèque forte. Ceux et celles qui font de telles études pour améliorer leur situation professionnelle le font peu de temps après avoir terminé leur formation professionnelle initiale. Pour ces jeunes travailleurs, le coût personnel pour mener de telles études est plus faible durant cette période de leur vie : leurs charges familiales sont encore faibles et les dépenses seront récupérées sur une plus grande période.

➔ **Les situations où sont placées les personnes travaillant dans des secteurs économiques plus particulièrement touchés par la mondialisation des marchés et une concurrence renforcée**

Ces personnes doivent, dans leur entreprise, relever le défi de la compétitivité. Le raccourcissement du cycle de vie des produits et l'adaptation rapide de la production aux nouvelles exigences des marchés les contraignent continuellement à la maîtrise de nouvelles technologies, à l'élargissement et à l'approfondissement des connaissances ainsi qu'à l'acquisition de nouvelles compétences. Cette réalité, même si on n'a pas encore tout fait pour en prévoir les conséquences, est davantage connue du grand public. Depuis quelques années, l'importance cruciale du capital humain et de son développement dans la bataille de la compétitivité est de plus en plus affirmée et répétée. Le développement des industries du savoir ne diminuera pas cette exigence. Au contraire, ce sont les travailleurs déjà très qualifiés de cette industrie qui sont appelés plus que d'autres à mettre continuellement à jour leurs connaissances.

➡ **Les situations d'insertion ou de réinsertion professionnelle dans lesquelles sont placées des personnes qui comptent sur la formation pour leur permettre de sortir de leur situation d'exclusion du marché du travail**

Dans un contexte de changements économiques, sociaux et démographiques importants, la gamme de personnes placées dans cette situation ne cesse de s'étendre et de se diversifier. Ce sont certes des chômeurs dont la qualification ne correspond plus aux demandes du marché du travail. Mais ce sont aussi des femmes qui, après un moment consacré à la famille, recherchent une activité professionnelle. Ce sont également les handicapés qui veulent sortir de leur pauvreté économique et briser leur isolement. Ce sont en outre les immigrés qui doivent s'intégrer à la société d'accueil et venir accroître notre force productive en diminution. Et parmi les chômeurs, ce sont les chômeurs de longue durée pris dans la situation inextricable que crée pour eux la nouvelle économie. La tendance prononcée de notre société vers la production de biens et services demandant de l'innovation et l'investissement en fait de capital humain diminue la demande de travailleurs peu qualifiés. L'écart croissant entre l'offre et la demande quant à la qualification professionnelle conduit les non-formés à une situation de chômage structurel dont ils peuvent difficilement sortir sans formation et sans formation adaptée à leur situation. Tous ces demandeurs de formation font appel à la solidarité et réclament l'aide des pouvoirs publics sans lesquels ils peuvent difficilement sortir de leur situation. La demande est ici plus grande que l'offre de formation. Cette dernière est sans doute coûteuse, mais les situations de non-insertion professionnelle de personnes disponibles à l'emploi sont, elles aussi, économiquement, socialement et humainement très coûteuses.

➡ **Les situations de complexification de la vie sociale qui requièrent de tous et de toutes des adaptations continues de connaissances et de savoir-faire**

Pour y arriver, certaines catégories de personnes devront plus que d'autres recourir à de la formation. Pour maîtriser les éléments de la vie quotidienne, il faut de plus en plus utiliser des objets techniques nouveaux et insolites. Les transactions de la vie sociale requièrent de plus en plus l'autonomie des personnes, des compétences en matière de lecture et d'écriture ainsi que le recours à des concepts, à des catégories et à une procédure logiques. Malgré les efforts de scolarisation, le nombre d'analphabètes ne décroît pas, car le seuil en deçà duquel on est un analphabète fonctionnel ne cesse, lui, de monter. L'augmentation de l'espérance de vie accroîtra ce phénomène. Après avoir quitté leur emploi, de plus en plus de personnes vivront de plus en plus de temps en dehors d'un contexte de production qui stimule et conduit à s'adapter, même dans sa vie quotidienne. Aussi, si elles ne veulent pas s'isoler et régresser, il leur faudra, dans leur situation nouvelle, par la poursuite de certains apprentissages, s'adapter aux conditions changeantes de la vie.

➔ **Les situations de changement social accéléré auxquelles doivent faire face tous les citoyens**

Les codes, les représentations ou les justifications personnelles ou collectives de nos actions ainsi que les orientations culturelles que les générations antérieures valorisaient sont remis en cause. De nouvelles représentations apparaissent et doivent se construire pour assurer une certaine cohésion sociale. Mais le contexte dans lequel doit se faire actuellement cette reconstruction est marqué par trois phénomènes. Le rôle intégrateur assuré antérieurement par la famille, les Églises et l'État s'effrite. La crise du lien social, que révèlent, entre autres choses, l'éclatement des familles, l'augmentation des inégalités, de la pauvreté et de la criminalité ainsi que la remise en cause de la solidarité, s'accroît. L'industrie de l'information et de la diffusion des valeurs et des représentations se diversifie et prend de plus en plus d'expansion.

L'idéal démocratique est la valeur qui nous unit. Mais, dans ce nouveau contexte de changements, il doit être revitalisé et revivifié. Pour ce faire, on ne peut plus se contenter de faire partager des valeurs communes. Conscients des enjeux collectifs en cause, nous devons aussi participer activement à leur élaboration. Ce rôle social, auquel le citoyen sera de plus en plus convié, dépasse le domaine strictement politique. Il s'exerce aussi dans les associations et les groupes qui se préoccupent des changements sociaux de cette nature. Les personnes qui y travaillent, tout comme le simple citoyen, voudront s'informer sur certaines questions, mieux les connaître, en débattre. Comment, par exemple, un citoyen peut-il participer à des décisions ou à des orientations sur des questions débattues ces temps-ci, des questions concernant la vie (environnement, santé, aliments transgéniques, manipulations génétiques) et des questions sur l'identité (diversité culturelle, nation et nationalismes), s'il n'a pas la possibilité de s'informer et de connaître?

On le voit bien, la formation continue est désormais une réalité incontournable pour de plus en plus de personnes et elle est requise pour elles dans des situations de plus en plus diverses. On constate aussi qu'elle est la clef qui permettra de résoudre, dans nos sociétés en transformation et en rénovation rapide, certains de nos enjeux collectifs économiques, démographiques, technologiques, sociaux et culturels. C'est pourquoi une politique d'éducation des adultes doit désormais être considérée dans une perspective de formation continue, car il ne s'agit plus seulement d'assurer un rattrapage scolaire. La perspective ouverte par la préoccupation quant à la formation continue est bien plus large. Aussi, cette politique, inspirée par une telle perspective, a pour objet de mieux répondre à certains des enjeux sociaux, économiques et culturels du Québec. Elle doit permettre à tous les acteurs visés de mieux construire leur avenir.

3 QUELQUES-UNES DES CONSÉQUENCES D'UNE PERSPECTIVE DE FORMATION CONTINUE SUR UNE POLITIQUE DE L'ÉDUCATION DES ADULTES

Les questions abordées par une politique de l'éducation des adultes, envisagée dans une perspective de formation continue, ne sont pas toutes celles qui seraient traitées par une politique de l'éducation des adultes considérée dans la seule perspective du rattrapage scolaire.

Déjà, la politique gouvernementale de 1984 proposait la mise en place d'un certain nombre de dispositifs (diversification des lieux et des modes de formation, services d'accueil et de référence, reconnaissance des acquis) devant conduire à la mise en place d'un système tenant mieux compte de la nouvelle réalité de la formation continue, qu'on appelait alors « formation permanente ». Mais on n'en a pas tiré toutes les conclusions qui s'imposaient. Il faut donc dans la nouvelle politique y revenir, car ce qui était alors proposé est plus que jamais pertinent si l'on veut se donner un système de formation continue.

La présente politique doit aussi tenir compte des éléments du contexte nouveau de la formation continue dont la perception était moins nette au début des années 80. Deux d'entre eux méritent notre attention : le nouveau jeu entre l'offre et la demande de formation et la nature des adaptations qu'implique une société du savoir.

➤ **De nouveaux rapports qui s'établissent entre l'offre et la demande et qui renouvellent la manière de se poser certains problèmes relatifs à la formation des adultes**

Dans le cadre d'un rattrapage scolaire, la demande est conditionnée par l'offre (il s'agit de scolariser des adultes qui ne l'ont pas été) et l'offre publique de formation est prédominante. Dans le contexte de la formation continue, la demande de formation se diversifie et à côté de l'offre publique se développe une offre privée de formation. Les relations entre l'offre et la demande tendent à devenir celles d'un marché et, dans ce contexte nouveau, les rôles des acteurs sont appelés à changer. Voici quelques éléments de ce nouveau contexte dont il faudra tenir compte :

- **Les problèmes de régulation entre l'offre et la demande ne sont pas nécessairement harmonieux :** l'offre ne correspond pas toujours nécessairement à la demande et le jeu des différents acteurs doit être soumis à une certaine régulation. Les différents types de demandes de formation trouvent-ils une réponse satisfaisante? Certaines ne sont-elles pas privilégiées par rapport à d'autres? Faut-il répondre seulement à la demande? Ne convient-il pas, pour certaines catégories de personnes, de susciter la demande de

formation quand on constate que les personnes qui demandent le moins de la formation sont aussi celles qui sont le moins formées, alors que ce sont elles qui en auraient le plus besoin?

- **Le développement d'une offre privée de formation importante inaugure des relations nouvelles entre l'offre publique et l'offre privée de formation :** à côté de l'offre publique se développe une offre privée de formation. Faut-il la favoriser et dans quels domaines? Doit-on reconnaître ces intervenants en matière de formation des adultes? Qui et comment? Que faire pour assurer la reconnaissance de ces formations? Quelles sont les formations qui doivent être assurées par une offre publique de formation et celles qui le sont par l'offre privée? Si toutes les formations ne peuvent être financées par l'État, lesquelles doivent l'être? Dans ce nouveau contexte, quels rôles doit exercer l'État pour assurer le développement de la formation continue?

Ce sont là quelques-unes des questions et des préoccupations qui doivent être présentes dans cette politique.

➡ **Des besoins de formation et d'adaptation engendrés par la société du savoir qui renouvellent la manière de poser certains problèmes relatifs à la formation des adultes**

Une politique de l'éducation des adultes, envisagée dans une perspective de rattrapage scolaire, se préoccupe seulement des dispositifs qui permettront l'accès des adultes au système scolaire. Une politique de l'éducation des adultes, considérée dans une perspective de formation continue, doit, elle, tenir compte des nouvelles réalités qu'ont à vivre des adultes dans une société dont les transformations sont, sur certains points, si profondes et si neuves qu'on la qualifie de « société du savoir ». Voici quelques éléments de ce nouveau contexte dont il faudra tenir compte :

- **Le caractère cognitif des tâches, dans les situations de travail, est accentué par l'introduction des technologies de l'information et de la communication :** ces technologies pénètrent toutes les activités liées à la production. Aussi, les capacités mobilisées par ces nouvelles situations de travail n'ont rien à voir avec l'application étroite, stéréotypée et mécanique de règles apprises qui était le lot de certaines situations de travail antérieures. Aux tâches physiques se substituent des tâches mentales pour assurer la commande des nouvelles machines, leur entretien et leur surveillance. À ces tâches s'ajoutent des tâches de conception, d'étude ou d'organisation dès que ces machines deviennent plus intelligentes. Dans le secteur des services, le traitement de l'information, c'est-à-dire la mise en œuvre personnalisée de données précises sur un sujet particulier, devient une priorité. Dans ce

nouveau contexte, il y a un rapprochement des manières de produire et des manières d'apprendre. Situations de travail et situations d'apprentissage tendent à devenir proches du point de vue des capacités mobilisées. Cette nouvelle réalité donne un éclairage nouveau au problème de la reconnaissance, par le système scolaire, des acquis expérimentiels;

- **Les nouvelles situations de travail donnent aussi une nouvelle dimension aux problèmes de formation générale des adultes :** traditionnellement, la formation générale des adultes était considérée dans une perspective de rattrapage scolaire. Il s'agit alors d'accorder aux adultes une seconde chance afin de leur permettre, en tant que citoyen et citoyenne, de mieux s'insérer dans la société. Considérée ainsi, cette formation générale apparaît comme un problème de formation initiale et ne semble pas devoir être la préoccupation d'une politique axée sur la formation continue. Mais il ne peut en être de même dans une situation où les problèmes de formation générale de base sont des problèmes liés au développement de la main-d'œuvre dans une organisation de travail de plus en plus complexe. Dans ce nouveau contexte, où la formation de base n'est pas un simple préalable à la formation professionnelle, mais en est la condition, cette question ne peut être ignorée dans une politique concernant la formation des adultes. La réinsertion professionnelle de certaines catégories d'adultes en dépend;
- **Le développement des productions culturelles et des technologies de l'information et de la communication crée de nouveaux environnements éducatifs et culturels :** ces environnements diversifient les sources de la connaissance et des savoirs. Ces nouveaux outils peuvent être utilisés dans le cadre officiel de formations structurées, mais ils permettent aussi le développement de formations autonomes, non officielles et indépendantes des instances de formation. Dans ce nouveau contexte, les possibilités et les occasions d'auto-apprentissage se multiplieront pour ceux qui auront accès à ces nouvelles sources du savoir. Le développement de l'éducation des adultes dépend donc aussi de l'extension de ces outils et du développement dans la population de la capacité de pouvoir s'en servir de façon autonome;
- **Le nouveau contexte de formation continue postule le développement du désir d'apprendre :** le besoin de formation dans un contexte de rattrapage scolaire est presque toujours, pour ceux qui y sont soumis, vécu comme une obligation, sinon une contrainte. Mais dans la mesure où la formation continue durant toute la vie devient une réalité incontournable, il convient de développer chez les individus le désir d'apprendre, le goût d'innover et la flexibilité qui permettent de suivre et même de précéder les changements technologiques. Il faut aussi susciter l'engagement des entreprises, des

organisations et des associations dans la formation permanente de leurs membres et dans le développement en leur sein d'une culture de la formation continue;

- **Les nouveaux contextes sociaux demandent le renforcement du rôle actif du citoyen comme acteur et producteur de la vie culturelle, économique et sociale :** les modèles de développement dans lesquels l'État a joué un grand rôle conduisent à une citoyenneté passive et dépendante. Or, le renforcement de la société civile réclame des citoyens qui s'engagent dans la poursuite du bien commun. Dans ce contexte, un des défis de la formation des adultes est celui d'aider à passer d'un état de passivité et de dépendance à un état de confiance active et engagée. Ce renforcement du pouvoir et de la maîtrise des acteurs sur leur environnement a été la préoccupation des organisations bénévoles, d'associations de différentes natures et des animateurs communautaires. Elles ont de plus fait preuve d'innovation en mettant au point des méthodes d'apprentissage basées sur la participation. Ces actions d'éducation, et d'éducation populaire, seront plus que jamais nécessaires.

4 UNE POLITIQUE DE L'ÉDUCATION DES ADULTES LIÉE À UNE FORMATION INITIALE DES JEUNES, ELLE AUSSI RENOUVELÉE PAR UNE PERSPECTIVE DE FORMATION CONTINUE

Ce nouveau contexte de formation continue, créé notamment par l'accroissement exponentiel des connaissances et des technologies et leur rapide renouvellement, transforme non seulement les perspectives de la formation des adultes mais aussi celles de la formation initiale des jeunes. Dans ces conditions, il n'est plus possible de consacrer quelques années de sa vie à étudier en s'imaginant pouvoir monnayer ces seules connaissances durant le reste de sa vie. Dans ce contexte nouveau, la formation des jeunes sera réussie si l'école leur donne les bases qui leur permettront de continuer à apprendre les méthodes qui leur permettront d'agir de façon autonome et l'impulsion qui les poussera à le faire. La formation des jeunes doit donc, elle aussi, se préoccuper déjà des situations de formation continue qu'une fois rendus adultes ils auront à vivre.

La politique présente concerne bien sûr les adultes et non les jeunes. Mais la perspective ouverte par la nécessité de la formation continue est tellement structurante qu'il ne peut y avoir de cohérence dans les politiques consacrées à l'éducation si la formation des adultes, considérée comme formation continue, ne s'appuie pas sur une formation initiale des jeunes tenant compte de la même perspective. C'est pourquoi il convient d'en dire un mot ici, et cela, d'autant plus qu'une telle cohérence a été recherchée dans la réforme en cours du curriculum d'études de l'enseignement primaire et secondaire. Un des objectifs explicites de cette réforme est l'établissement, dans le curriculum lui-même, des éléments

qui permettront aux futurs adultes que sont les jeunes de mieux faire face ultérieurement à des situations de formation continue.

Pour tenir compte de cette perspective, six préoccupations inspirent la réforme du curriculum d'études du primaire et du secondaire :

- **Une attention particulière doit être accordée à la maîtrise des savoirs essentiels à l'école de base :** l'école de base, ce sont les neuf premières années d'études, soit les six années du primaire et les trois années du premier cycle du secondaire. C'est le socle d'études sur lequel doivent reposer les savoirs ultérieurs. Dans ces savoirs essentiels, une attention particulière doit être accordée à la maîtrise, par tous, des savoirs élémentaires que sont la lecture, l'écriture, le calcul, la constitution de cadres temporels et spatiaux ainsi que la connaissance des règles de fonctionnement dans une société. Les exigences de la vie en société réclament de plus en plus la maîtrise de ces savoirs qui conditionnent les savoirs ultérieurs;
- **Une attention particulière doit être accordée à tout ce qui peut favoriser l'intégration des savoirs :** intégrer les savoirs, c'est les greffer sur les savoirs antérieurs, c'est les replacer dans un ensemble autre et c'est établir des liens entre eux. Intégrer les savoirs, c'est aussi viser à ce que les élèves s'approprient, dans les différentes matières, les concepts de base et les savoirs génériques. Ces types de savoirs qui permettent d'aller au-delà de ce qu'on sait déjà. Plus les savoirs seront intégrés et plus les concepts de base seront maîtrisés et mieux pourront s'y greffer les nouveaux savoirs que requiert la formation continue;
- **Une attention particulière doit être accordée au développement chez les jeunes de compétences générales qui permettent le développement et des possibilités d'apprentissages autonomes :** ce sont des compétences d'ordre intellectuel qui permettent de traiter l'information ainsi que de s'approprier, d'interpréter, de comprendre et de mémoriser des savoirs. Ce sont aussi des compétences méthodologiques qui permettent l'utilisation de méthodes et de stratégies adaptées à différentes situations d'apprentissage. Ce sont enfin des compétences de l'ordre de la communication qui permettent d'exprimer des messages dans un langage précis et approprié aux différents contextes de communication;
- **Une attention particulière doit être accordée au développement de l'intérêt pour la culture chez les jeunes :** les savoirs, qu'enseigne l'école, ne sont pas le fruit d'une génération spontanée. Ce sont des productions culturelles accumulées par les générations passées dans le domaine des sciences, des techniques, de la langue, des arts, des lettres, des institutions sociales et des modes de vie. Ces savoirs, ces connaissances rendent compte de la manière dont, à un moment donné, le monde est interprété et la société organisée. Ces savoirs, constitués dans le passé et que l'école transmet, seront à leur tour transformés et dépassés. Saisir cela durant le cours de ses études, c'est comprendre les raisons du renouvellement des connaissances, s'y

intéresser et accepter de façon positive la situation de formation continue. Mais comprendre cela, c'est même se disposer à vouloir de tels changements : cette connaissance est en effet de nature à susciter chez le jeune le désir de contribuer à son tour à des changements;

- **Une attention particulière doit être accordée au recours à des méthodes pédagogiques qui suscitent et postulent l'activité intellectuelle du jeune :** le plaisir et le goût d'apprendre, nécessaires pour continuer à apprendre durant toute la vie, ne se développent chez le jeune que si son activité de l'esprit est sollicitée dans tous ses apprentissages. Découvrir des savoirs, les construire et les reconstruire ainsi que les appliquer dans des situations autres que celles où ils ont été maîtrisés, ce sont là des opérations qui font appel à l'activité de son esprit. Des méthodes pédagogiques qui mettent en œuvre de tels principes le convient à ne pas être un simple récepteur passif de savoirs;
- **À ces préoccupations qui président au renouvellement des curriculums d'études, il faut ajouter la relance de l'enseignement professionnel des jeunes au secondaire :** l'enseignement professionnel, au cours des quinze dernières années, s'est surtout développé par la formation offerte aux adultes. Il doit désormais être considéré, pour le système, comme une voie normale de scolarisation des jeunes ou comme un outil d'adaptation de la main-d'œuvre adulte et non comme un dispositif de rattrapage scolaire parce que des jeunes sont sortis du système scolaire sans qualification. Il doit donc être présent dans le cursus d'études proposé aux jeunes. Et pour que les formations ne débouchent pas sur des culs-de-sac, l'harmonisation doit être établie entre la formation générale et la formation professionnelle.

5 UNE POLITIQUE QUI A POUR OBJET DE RASSEMBLER ET DE MIEUX RÉPONDRE AUX DÉFIS DE LA FORMATION DES ADULTES DANS UNE PERSPECTIVE DE FORMATION CONTINUE

Les développements précédents indiquent quelques-uns des éléments du contexte de formation continue qu'une politique de l'éducation des adultes doit prendre en considération. Pour tenir compte de contextes analogues, beaucoup de pays industrialisés sont actuellement en voie d'adopter des politiques de ce type. Notre situation n'est pas cependant la même que celle de la plupart de ces pays. Depuis longtemps, le Québec a inscrit au cœur de son système d'éducation la préoccupation de la formation des adultes. Et même, si au départ, cette préoccupation était justifiée par une perspective de rattrapage scolaire, le système a évolué pour tenir compte de besoins nouveaux de formation qui sont ceux d'une situation de formation continue.

Mais certaines de ces évolutions ne se sont pas faites sans mal ni même sans luttes. Elles ont trop souvent eu lieu dans l'incompréhension réciproque : de nouveaux besoins, autres

que ceux d'une scolarisation stricte, sont apparus et le doute sur la nature des instances capables de donner de telles formations s'est installé; de nouveaux acteurs sont intervenus et les adaptations de rôles ont parfois été difficiles; les réponses aux besoins se sont diversifiées et les champs d'intervention se sont cloisonnés, chacun ignorant ce que fait l'autre. Les audiences sur la politique de la formation continue, tout comme celles des États généraux sur l'éducation, ont révélé ces tensions et ces incompréhensions entre des acteurs faisant tous pourtant la promotion de la formation des adultes et y travaillant avec ardeur dans leurs champs d'action respectifs.

Ces situations s'expliquent par la profondeur des transformations en cours dans le champ des interventions dans le domaine de l'éducation des adultes, mais on ne peut les faire perdurer. Aussi, un des objectifs de cette politique est de permettre une meilleure cohésion des acteurs qui travaillent dans ce domaine. La quatrième section de cette politique présente les principes et les valeurs qui fondent les orientations et les voies d'action proposées : une communauté de valeurs partagées est indispensable quand on veut rassembler. La cinquième section présente les voies d'action et certaines conditions nécessaires à leur réalisation. Ces voies d'action font souvent appel à des partenariats. Mais elles incitent aussi à continuer dans des voies déjà ouvertes, car beaucoup d'innovations sont déjà là. Il faut maintenant les vouloir de façon plus concertée.

C'est pourquoi d'ailleurs deux autres sections nous semblent d'abord indispensables pour étayer cette politique et mieux rassembler les acteurs : un panorama de l'évolution de l'éducation des adultes au Québec et un panorama de la situation actuelle en la matière, sujets des deuxième et troisième sections de la politique. Le passé de l'éducation des adultes au Québec est important et même, sur certains aspects, glorieux : associations, groupes populaires, réseaux d'éducation ont su innover pour répondre aux besoins changeants de la formation des adultes. Seule une lecture commune de ce passé, de ses acquis, de ses manques, de ses réalisations et de ses formes de dérive permettra, à tous, de mieux saisir et de mieux vouloir ce qu'il nous convient maintenant de faire. Par la présentation de la situation actuelle de l'éducation des adultes au Québec, nous visons le même but. Comment comprendre et vouloir les orientations proposées si l'on n'a pas une connaissance commune de l'ampleur, de la diversité et des lacunes de la réalité actuelle de l'éducation des adultes au Québec? Or, les audiences l'ont montré, l'absence de connaissances d'ensemble crée la multiplication d'interventions du type des défenses catégorielles.

C'est le même objectif de rassemblement qui nous fait choisir les définitions données aux expressions de « formation ou éducation des adultes » et « formation continue ». L'UNESCO, après 1945, avait le tout premier forgé l'expression « éducation permanente ». Cette expression, par la suite, a été déclinée sous des formes diverses selon les auteurs et les époques : « éducation tout au long de la vie » (*life-long education*), « éducation récurrente », « formation continue ». Depuis lors, le choix et les définitions des termes donnent lieu à des débats, souvent stériles, qu'il convient d'éviter. Aussi dans le cadre de cette politique, les expressions « formation ou éducation des adultes » et « formation continue » sont employées dans le sens de la Déclaration de Hambourg de la

5^e Conférence internationale sur l'éducation des adultes organisée par l'UNESCO. Cette déclaration a été acceptée par tous les pays participant à la conférence en question, dont le Québec. Ces définitions ont de plus l'avantage d'être larges, elles ne réduisent pas la formation des adultes à du rattrapage scolaire ni même à la scolarisation et elles incluent des formes et des objectifs diversifiés de formation des adultes. Nous les donnons déjà ici, mais elles seront reprises dans la quatrième section qui traite des principes directeurs de la politique :

Éducation ou formation des adultes

« L'ensemble des processus d'apprentissage, formels ou autres, grâce auxquels les individus considérés comme adultes dans la société à laquelle ils appartiennent développent leurs aptitudes, enrichissent leurs connaissances et améliorent leurs qualifications techniques ou professionnelles ou les réorientent en fonction de leurs propres besoins et de ceux de la société. » (Paragraphe 3 de la Déclaration de Hambourg.)

Formation continue

« L'éducation des jeunes et des adultes, considérée comme un processus qui dure toute la vie, a pour objectifs de développer l'autonomie et le sens des responsabilités des individus et des communautés, de les mettre mieux en mesure de faire face aux transformations qui affectent l'économie, la culture et la société dans son ensemble, et de promouvoir la coexistence, la tolérance ainsi qu'une participation éclairée et créative des citoyens à la vie de la collectivité, bref, de permettre aux individus et aux communautés de prendre leur sort et celui de la société en main pour pouvoir relever les défis de l'avenir. Il est indispensable que les démarches adoptées en matière d'éducation des adultes soient fondées sur l'héritage, la culture, les valeurs et le vécu antérieur des intéressés et qu'elles soient conduites de manière à faciliter et à stimuler la participation active et l'expression des citoyens. » (Paragraphe 5 de la Déclaration de Hambourg.)

DEUXIÈME SECTION

*UN SURVOL HISTORIQUE OU LES MÉTAMORPHOSES
DE L'ÉDUCATION DES ADULTES
AU QUÉBEC*

La préoccupation à l'égard de l'éducation des adultes n'est pas neuve au Québec. Mais, au cours des années, elle a pris des formes différentes.

Pour asseoir la politique, il est nécessaire d'en retracer les principales étapes. Le projet d'avenir de la politique doit être rattaché au passé, à ses lignes d'évolution et à ses ruptures. Un tel survol permet en effet de mettre en lumière les choix faits, leurs effets voulus et non voulus ainsi que les diverses contributions qui ont maintenu vivante à travers le temps la préoccupation concernant l'éducation des adultes au Québec. Il peut servir aussi à tracer les orientations à prendre et les trajectoires des actions dans lesquelles il faudra s'engager. De plus, une telle rétrospective peut aider à faire en sorte que les différents acteurs visés par cette politique aient une vue plus juste de ses enjeux réels et qu'ainsi ils puissent mieux se rassembler. En effet, des tensions existent entre certains d'entre eux, mais les procès d'intention auxquels elles donnent parfois lieu ont leur source le plus souvent dans l'ignorance de l'évolution du développement de l'éducation des adultes au Québec.

Voici quelques moments clefs de ce développement.

1 LES DÉBUTS DE L'ÉDUCATION DES ADULTES : UNE CRÉATION D'ASSOCIATIONS D'ENTREPRENEURS, D'OUVRIERS ET D'AGRICULTEURS

Dès le XVII^e siècle, un mouvement de démocratisation de l'enseignement avait commencé en Europe. Ce mouvement a été incarné en Nouvelle-France par l'action de Marguerite Bourgeoys en faveur de la création des « petites écoles ». Mais le début d'un véritable développement de l'éducation des adultes voit le jour au XIX^e siècle, d'abord sous l'impulsion d'associations de travailleurs et d'agriculteurs. Les pouvoirs publics prennent ensuite le relais.

Des sociétés d'entrepreneurs créent, en Angleterre, dès le début du XIX^e siècle des *mechanic's instituts* pour la formation des ouvriers. Au Québec, le premier institut de ce type est créé à Montréal en 1828. Réorganisé en 1840, il donne des cours du soir aux ouvriers en 1841. D'autres voient le jour dans plusieurs villes du Québec : Bagotville, Chicoutimi, Drummondville, Iberville, Magog, Sherbrooke et Yamachiche. Des instituts d'artisans, dont les activités sont semblables à celles des *mechanic's instituts*, voient aussi le jour. On a pu en dénombrer dans 25 villes différentes.

Vers 1870, le gouvernement Chauveau invite l'Université Laval à donner des cours du soir aux hommes de métier. En 1872, l'Université refuse le projet. À la même date est créé le Conseil des arts et manufactures dont les activités se dérouleront jusqu'en 1928 dans la plupart des villes du Québec. Pendant plus d'un demi-siècle, cet organisme voué d'abord à la formation des jeunes travailleurs organisera des cours du soir à l'intention des adultes. Par la suite, les écoles de métiers et les écoles techniques prendront le relais et accueilleront des milliers d'adultes aux cours du soir.

Entrepreneurs et artisans créent des cours pour leurs employés et leurs membres, tandis que les agriculteurs s'organisent entre eux. Les cercles agricoles sont fondés en 1883 pour assurer la défense des intérêts des agriculteurs et améliorer leurs conditions matérielles et intellectuelles. En 1900, 530 de ces cercles, qui regroupent 43 000 personnes, échangent des idées sur leurs connaissances et leurs expériences respectives. Cette forme d'éducation populaire des adultes se perpétuera à travers le temps dans les mouvements syndicaux, coopératifs et d'organisations de citoyens.

2 L'ÉDUCATION DES ADULTES PLACÉE AU CŒUR DU SYSTÈME SCOLAIRE : LA RÉFORME DES ANNÉES 60

En 1936, l'Institut canadien d'éducation des adultes (ICEA) est créé. Cet organisme devient vite le lieu de rassemblement de tous ceux que l'éducation des adultes intéresse : syndicalistes, universitaires ainsi que membres des réseaux scolaires et des groupes communautaires. Les problèmes d'éducation et de transformation sociale y sont débattus.

En 1962, le Comité d'étude sur l'éducation des adultes, présidé par le directeur de l'ICEA, Claude Ryan, reçoit le mandat d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour que l'éducation des adultes soit assumée, au Québec, par des organismes publics et privés. Les recommandations du rapport Ryan sont largement reprises par le rapport Parent (1963-1965). Les réformateurs du système d'éducation des années 60 mettent l'éducation des adultes au cœur même du dispositif scolaire. Dans la réorganisation du système d'éducation québécois, dès le début et dans tous les ordres d'enseignement (écoles primaires et secondaires, établissements d'enseignement collégial et universités), l'offre d'un service public d'éducation des adultes est prévue. C'est alors une disposition peu commune dans les systèmes d'éducation mondiaux.

Pour assurer aux adultes un réel accès aux études dès le départ, on choisit **des principes d'organisation** d'études susceptibles de le faciliter. On met en place des dispositifs de caractère systémique : promotion par matière et comptabilisation des diplômes par *crédits* pour permettre flexibilité, polyvalence et retour aux études; formats réduits de diplômes (certificats); possibilité d'études à temps partiel (règles de financement, horaire); et implantation de services de formation à distance pour tenir compte des contraintes particulières des adultes. Les régimes d'études adoptent aussi d'autres dispositions qui facilitent le retour aux études : systèmes d'équivalences de cours et de diplômes ainsi que conditions particulières d'admission. Par l'ensemble de ces dispositifs, la scolarisation des adultes devient une partie de la mission des établissements d'enseignement.

Aussi, très rapidement, des services de formation des adultes sont créés dans les réseaux. Les universités peuvent utiliser la totalité des dispositifs mis en place et, pour certaines

d'entre elles, intervenir dans le domaine de l'éducation des adultes est le vecteur essentiel de leur développement. Pour le secondaire et le collégial, le développement est réel, mais il est plus dépendant du mode de financement. Contrairement aux universités, ils ne peuvent consacrer à l'éducation des adultes que des enveloppes budgétaires dédiées à cette fin. En effet, la majorité de ces sommes proviennent du gouvernement fédéral, au titre de ses interventions dans le domaine de la main-d'œuvre, pour soutenir la formation professionnelle et technique des adultes.

L'idéologie qui soutient tout d'abord ce développement est celle du **rattrapage**. La réforme des jeunes s'implantait, il fallait donc éviter de perdre une génération : celle d'adultes qui ne connaîtraient pas cette réforme et qui pourtant seraient actifs comme citoyens et comme travailleurs. Il ne fallait pas non plus que s'établisse un trop grand écart entre les nouvelles générations qui bénéficieraient de la réforme et celles qui avaient dépassé l'âge normal de la scolarisation. Pour les adultes, l'éducation des adultes devient *l'école de la seconde chance*. Formation générale, formation professionnelle et technique, formation universitaire et formation populaire leur sont ouvertes. Du même coup, ces services, même quand ils touchent l'enseignement professionnel et technique, répondent essentiellement aux **besoins de formation et de perfectionnement des individus**. C'est la demande individuelle de formation qui est alors le moteur essentiel du développement des services d'éducation des adultes.

Cependant, au début des années 70, de **grands projets d'inventaire** des besoins de formation des adultes se mettent aussi en place (Opération Départ). De même, des recherches sur les techniques pédagogiques adaptées à l'enseignement des adultes (Projet Sésame) sont entreprises. La télévision (Projet Tévec) est utilisée au Saguenay—Lac-Saint-Jean pour préparer en 48 semaines à un diplôme de neuvième année : 2 000 adultes l'obtiennent ainsi et 2 000 autres réussissent l'examen de français ou de mathématiques. Ces projets novateurs sont à l'origine de certaines pratiques actuelles de l'éducation des adultes : formation individualisée, entrées périodiques, sorties variables, formation à distance et démarches d'apprentissage du type andragogique.

Autour de ces travaux, pour répondre aux besoins de formation des adultes selon leurs caractéristiques propres, commence à s'élaborer une réflexion plus large que celle de leur scolarisation dans une école de la seconde chance. C'est une réflexion sur **l'éducation permanente**, sur sa nécessité ainsi que sur l'intérêt qu'il y a à recourir dans l'élaboration des politiques éducatives à la fonction d'utopie directrice de cette notion. Dans ce contexte, la nécessité d'élaborer, pour le Québec, une politique globale de l'éducation destinée aux adultes apparaît alors de plus en plus clairement.

3 VERS UN SYSTÈME D'ÉDUCATION PERMANENTE POUR LES ADULTES

La nécessité d'une formation continue pour les adultes est de plus en plus, de nos jours et dans nos sociétés, une idée partagée. À la fin des années 70, des visionnaires l'avaient déjà annoncée en développant l'idée de la nécessité d'une éducation permanente. La mise en œuvre d'une telle orientation est prise en considération, au Québec, au début des années 80.

3.1 La Commission d'étude sur la formation professionnelle et la formation socioculturelle des adultes (commission Jean)

En 1980, le gouvernement crée la Commission d'étude sur la formation professionnelle et la formation socioculturelle des adultes. Le rapport, publié en 1982, est le résultat d'un long processus collectif d'élaboration (20 journées régionales, 244 audiences, 276 mémoires). Ce rapport, en avance sur son temps et présenté sous la forme d'un énoncé de politique, jette les bases d'une éducation des adultes considérée dans une perspective d'éducation permanente. L'éducation y est conçue comme un moyen permettant de développer le potentiel créateur de l'adulte et d'accroître sa participation à la construction de sa société d'appartenance.

Trois idées maîtresses résument la stratégie de développement du potentiel humain qui est au cœur de ce rapport :

- **le contexte des années 80 exige le développement du potentiel humain :** l'éducation des adultes a toujours essayé de répondre aux besoins des changements économiques, sociaux, politiques et culturels. Or, trois transformations de la société l'obligent à amplifier ce rôle dans trois directions. Les effets de la récession économique sur l'emploi augmentent les inégalités sociales : il faut donc armer les plus démunis. L'avènement des nouvelles technologies nécessite du recyclage, mais encore plus une formation de base solide étalée sur toute la vie. Les transformations sociales entraînent chez les citoyens et citoyennes des sentiments d'impuissance à l'égard de mécanismes sociaux trop vastes : ils cherchent des regroupements assurant la cohérence entre leur vie privée et les projets collectifs. Pour faire face à ces situations, il faut développer le potentiel humain. L'éducation des adultes doit et peut y contribuer;
- **la formation de base est une nécessité :** la formation de base doit donner à l'adulte des outils pour qu'il puisse comprendre et mieux maîtriser la réalité : acquisitions cognitives de base, mais aussi développement des capacités d'analyse, d'acquisition de grilles de lecture et de cadres de référence ainsi que d'approfondissement des divers rôles sociaux et de résolution de problèmes;

- **pour faire face aux nouvelles situations d'éducation permanente, les services de formation des adultes doivent transformer encore plus leurs pratiques éducatives :** quelle que soit la nature des projets de formation (à visée professionnelle en rapport avec l'emploi, à visée sociale et communautaire ou à visée personnelle), deux types de pratique de formation doivent être développés : la formation « académique » et la formation *par projet*. La formation « académique » répond aux standards nationaux, elle normalise le diplôme. Ses objets d'étude sont sensiblement les mêmes que ceux de la formation offerte aux jeunes, mais la méthode employée est différente. La formation *par projet* a pour objet de permettre aux adultes, à partir de leurs problèmes spécifiques (professionnels, sociaux, communautaires, personnels), d'acquérir des savoirs qui devront être crédités. Cela suppose que l'école n'a pas l'exclusivité de la formation et postule la mise en place d'un système de reconnaissance des acquis.

Pour mettre en œuvre ces orientations, le rapport Jean fait une série de propositions concernant les structures. Il attire particulièrement l'attention sur le fouillis administratif qui règne dans les programmes de formation concernant le développement de la main-d'œuvre. Il recommande donc le recouvrement par le Québec des fonds et programmes fédéraux en matière de formation professionnelle. Il recommande aussi la participation financière des employeurs au perfectionnement de leurs employés au moyen d'une taxe dédiée à cette fin. Il insiste enfin sur la nécessaire concertation que supposent, en matière d'éducation des adultes, la multiplicité des instruments et des intervenants ainsi que la diversité des lieux de formation.

3.2 *Un projet d'éducation permanente. Énoncé d'orientation et plan d'action gouvernemental en éducation des adultes (1984)*

Les propositions du rapport Jean ont un caractère global. Elles contiennent des recommandations d'organisation qui ne sont pas toutes acceptées par le gouvernement. Mais surtout, sa parution, en février 1982, intervient au plus creux de la crise de l'emploi et du financement public du début des années 80. Cela va conditionner la mise en œuvre du rapport. Les raisons des choix faits sont exprimées dans cet extrait du texte de présentation de l'énoncé d'orientation de la politique de 1984 : « Si ce changement profond de la situation [celui de la crise économique et financière] n'allait pas ou ne devait pas modifier fondamentalement les orientations du projet de politique proposé, il allait, cependant, obliger à réévaluer les priorités avancées en matière de populations cibles et de type de formation à privilégier, de même que les modes d'organisation et de fonctionnement à mettre en place pour atteindre, au moindre coût, les objectifs de développement qui touchent aussi bien les personnes que la collectivité québécoise dans son ensemble. »

Les objectifs et les cibles prioritaires retenus dans cette politique gouvernementale concernent quatre sujets.

➤ **La mise en place d'un système d'éducation permanente**

Pour que l'éducation des adultes se développe dans une perspective d'éducation permanente et non plus seulement dans une perspective de rattrapage scolaire, la politique de 1984 énonce un certain nombre d'orientations en vue de la mise en place des éléments d'un véritable **système d'éducation permanente**. Ces orientations sont les suivantes :

- l'éducation permanente implique l'existence d'une diversité de lieux de formation et la reconnaissance de ces lieux;
- le développement des adultes par l'éducation comporte des dimensions économiques, culturelles et sociales;
- la formation doit être axée prioritairement sur la reconnaissance de compétences qui conduisent à une forme de reconnaissance sociale;
- la formation sur mesure permet de mieux tenir compte des besoins spécifiques des adultes et de leurs situations d'apprentissage;
- pour qu'elles se concrétisent, des mesures doivent traduire ces orientations : reconnaissance du droit des adultes à l'éducation, établissement de services d'accueil et de référence, établissement de systèmes de reconnaissance des acquis et formation appropriée pour les personnes enseignant aux adultes.

➤ **Le rôle du système public d'éducation en matière d'éducation des adultes**

Le **réseau public** d'éducation est **confirmé dans son rôle d'intervenant**, comme prestataire de service en matière d'éducation des adultes. Trois priorités sont annoncées. La première concerne l'accroissement de la capacité d'accueil des adultes qui veulent faire des études secondaires et collégiales. La deuxième touche la mise en place d'un certain nombre de dispositifs susceptibles de garantir aux adultes une réelle accessibilité : services d'accueil et de référence, reconnaissance des acquis, formation à distance et régimes d'aide financière. La troisième priorité porte sur l'amélioration de l'organisation et du contenu des programmes de la formation professionnelle du secondaire.

Au cours des premières années de la mise en œuvre de cette politique, des efforts et des ressources sont consacrés à ces priorités. Mais bientôt **le mouvement s'essouffle**, les budgets diminuent puis régressent sur tous les plans. Seul se maintient un puissant effort de renouvellement de la formation professionnelle du

secondaire, dont la forme même d'organisation est dessinée pour répondre prioritairement aux besoins des adultes. Par ailleurs, la mission de formation des adultes des commissions scolaires et des établissements d'enseignement collégial sera reconnue explicitement dans les lois constitutives de ces deux ordres d'enseignement.

➡ **Les programmes de développement professionnel de la main-d'œuvre**

Des priorités sont établies pour orienter les interventions du Québec et tenter d'influer sur celles qui se rattachent aux accords Québec-Ottawa. Ces priorités concernent le développement de la main-d'œuvre dans six types de situations : préparation de la main-d'œuvre pour des professions reconnues d'importance nationale, pour répondre à des pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs en expansion, pour assurer le perfectionnement des gestionnaires de l'entreprise privée, pour favoriser le recyclage dans les secteurs économiques en perte de vitesse, pour assurer le perfectionnement de travailleurs en emploi et pour favoriser l'acquisition de compétences par les personnes plus défavorisées dans la lutte pour l'intégration au marché de l'emploi.

La mise en œuvre de ces priorités marque une étape importante de l'évolution du système de formation des adultes. Le **gouvernement du Québec** tend à être le **maître d'œuvre de la formation relative à l'emploi et à orienter prioritairement les services d'éducation des adultes au secondaire et au collégial vers des cibles déterminées de développement de la main-d'œuvre**. Aussi, la cinquième situation, celle de services de formation offerts pour assurer le perfectionnement de travailleurs en emploi tendra à perdre de l'importance parce que les budgets sont rares, mais surtout parce que cette demande de formation reste individuelle.

➡ **L'éducation populaire**

Quatre priorités sont retenues pour les activités d'éducation populaire assurées par les commissions scolaires et les associations autonomes. La première concerne l'alphabétisation de ceux et celles qui ont une maîtrise insuffisante de la lecture, du calcul et de l'expression écrite; la deuxième, le soutien aux projets communautaires de jeunes adultes défavorisés, chômeurs ou inactifs; la troisième, la mise en place de programmes destinés aux femmes désireuses de retourner aux études; la quatrième, l'insertion sociale des personnes handicapées.

Des actions ont été menées en fonction de ces quatre priorités, mais là encore dans un contexte de moyens limités. **Les services d'alphabétisation ont le plus souffert** de cette situation. Il n'y a pas eu une action énergique dans ce domaine. Cette question apparaissait encore comme un problème de rattrapage, de seconde chance à

accorder pour permettre une meilleure insertion du citoyen et de la citoyenne. Elle n'était pas encore vue comme un problème lié au développement de la main-d'œuvre dans une organisation du travail de plus en plus complexe.

Si l'on établit le bilan des effets de cette politique et des orientations qu'elle a prises par suite de la conjoncture économique et financière, on peut faire le constat général suivant : les programmes gouvernementaux relatifs à des **besoins ciblés de développement de la main-d'œuvre** prennent une place de plus en plus importante dans les services d'éducation des adultes offerts au secondaire et au collégial.

Cette situation a été **bénéfique** pour les réseaux scolaires. L'ensemble du dispositif de formation professionnelle et technique des établissements d'enseignement se rapproche de l'entreprise et de ses besoins, alors qu'il s'en était éloigné, d'où :

- l'adaptation de l'offre de service (formation sur mesure, programmes courts);
- une meilleure adaptation des programmes d'études aux réalités nouvelles des situations de travail (élaboration des programmes selon la méthode des compétences);
- une meilleure interaction entre les lieux de formation des établissements d'enseignement et ceux des milieux de travail (reconnaissance des acquis expérimentiels, stages, programmes d'enseignement coopératifs).

À son tour, le milieu du travail prend conscience que les nouveaux modes de production et les nouveaux modes de travail renforcent la nécessité d'une formation continue. Investir dans le *capital humain* est désormais une nécessité. Cette situation nouvelle est de nature à asseoir plus solidement dans notre société une culture de formation continue.

Cependant, cette situation a créé aussi **des reculs** par rapport à l'offre de service aux adultes. Ainsi :

- les besoins de formation qui ne sont pas strictement économiques, notamment les besoins de formation socioculturelle, sont, dans l'offre publique de formation du secondaire et du collégial, progressivement négligés et certains abandonnés. **Le développement du potentiel humain du rapport Jean tend à se réduire à son aspect économique**, celui du *capital humain*;
- le déplacement de l'offre de service vers les besoins ciblés de la main-d'œuvre entraîne la **régression d'une offre de service pour les besoins individuels de perfectionnement** des adultes. Cette nouvelle orientation crée même des situations d'iniquité. Les adultes voient l'offre de service concernant la formation à temps partiel du secondaire et du collégial plafonner puis

régresser, alors qu'à cause des règles financières elle se maintient et continue de croître dans les universités;

- la relance de l'enseignement professionnel du secondaire par l'éducation des adultes a conduit à offrir concurremment des services de formation professionnelle à des jeunes et à des adultes. Cette situation a renforcé, dans le système, la séparation ou du moins le clivage entre la formation générale et la formation professionnelle. Ainsi, cette dernière n'est pas considérée, pour les jeunes, comme une voie normale de scolarisation. La formation générale l'est, mais elle est antérieure à la formation professionnelle. Il en est de même pour les adultes : ils ne peuvent acquérir, en même temps, les préalables de la formation générale requis par la formation professionnelle et la formation professionnelle elle-même;
- les efforts déployés pour **mettre en œuvre des éléments constitutifs d'un système de formation continue** (reconnaissance des acquis, enseignement à distance, services d'accueil et référence) **s'essoufflent**, faute de soutien financier. Ces mesures qui avaient pour objet de donner des services à des individus retiennent, dans les faits, beaucoup moins l'attention que l'adaptation des programmes professionnels aux nouvelles situations de travail.

Ces reculs ont été d'autant plus mal ressentis par les acteurs des services d'éducation des adultes que les conclusions du rapport Jean et la politique de 1984 elle-même annonçaient des développements. L'embellie des premières années de la mise en œuvre de la politique a fait rapidement place au plafonnement, puis à la régression. Sous la pression de la crise de l'emploi et de celle du financement public, certains éléments de la politique ont été abandonnés dans la pratique. Tout s'est passé comme s'il y avait eu dérive, et beaucoup de pionniers de l'éducation des adultes des années 60 et 70 l'ont vécue comme un rêve brisé.

4 L'ÉDUCATION DES ADULTES ET LA FORMATION POUR L'EMPLOI

À partir de 1985, il apparaît de plus en plus nettement que la formation des adultes est au cœur de la bataille pour l'emploi dans le contexte des restructurations industrielles et de la libéralisation des échanges. Un certain nombre de dispositions prises à partir de cette date vont transformer le paysage de l'éducation des adultes et placer les acteurs dans de nouvelles configurations d'interaction. Ce sont des dispositions qui concernent le partage des responsabilités et la mise en place d'une stratégie québécoise de développement de la main-d'œuvre.

4.1 Un nouveau partage des responsabilités entre le ministère de la Main-d'œuvre et le ministère de l'Éducation

Le rapport Jean dénonçait la confusion des mandats entre les deux ministères en matière de formation de la main-d'œuvre et les chevauchements qui en résultaient. La politique de 1984 met en place un ensemble de dispositifs en vue de remédier à cette situation.

Le plus important de ces dispositifs est un **partage clair et tranché des rôles et des responsabilités respectifs** des ministères de la Main-d'œuvre et de l'Éducation :

- le ministère de la Main-d'œuvre a un rôle premier dans l'orientation, l'élaboration et la mise en œuvre des interventions relatives au développement de la main-d'œuvre. Cette responsabilité porte sur l'estimation des besoins en fait de main-d'œuvre, mais aussi sur celle des besoins de la main-d'œuvre et donc des besoins de formation de celle-ci;
- la mission des établissements publics d'éducation en matière de formation de la main-d'œuvre est maintenue et confirmée légalement. La mission concernant l'éducation des adultes était déjà inscrite dans les lois constitutives des universités et des établissements d'enseignement collégial. Elle est inscrite pour les commissions scolaires en 1988 dans la Loi sur l'instruction publique. En 1990, les services offerts aux jeunes et aux adultes du côté de l'enseignement professionnel sont fondus;
- dans le domaine de la formation pour le développement de la main-d'œuvre, le rôle déterminé pour le ministère de l'Éducation est essentiellement pédagogique. Dans ce domaine, la mission des établissements d'enseignement par rapport aux intervenants du ministère de l'Emploi et de la Main-d'œuvre est une mission de *service*. Ils sont invités à répondre efficacement, afin de s'adapter aux besoins des programmes de développement de la main-d'œuvre. Pour sa part, le ministère de l'Éducation refond, pour les adultes, les règlements pédagogiques du secondaire et du collégial afin de s'adapter aux nouvelles contraintes posées par le développement de la main-d'œuvre.

Ce partage des rôles se traduit aussi par des transferts de ressources. Le ministère de l'Éducation transfère au ministère de la Main-d'œuvre des crédits consacrés à l'éducation des adultes provenant de montants des accords Québec-Ottawa. Les commissions de formation professionnelle doivent transférer progressivement aux réseaux scolaires les immeubles et l'équipement destinés à de la formation professionnelle.

Il est difficile de porter un jugement qui soit juste sur les effets de ce partage des responsabilités entre les deux ministères. La question du fouillis administratif causé par des chevauchements entre ces ministères et leurs réseaux respectifs est sans doute réglée à l'heure actuelle, mais des tensions subsistent entre les deux « partenaires ». La nouvelle politique ne peut ignorer ce fait, car elle doit aussi contribuer à diminuer ces tensions.

Les milieux de l'éducation se plaignent essentiellement de deux choses :

- la responsabilité du ministère de la Main-d'œuvre porte non seulement sur l'estimation des besoins en matière de main-d'œuvre, mais aussi sur celle des besoins de la main-d'œuvre. Or, ces besoins sont aussi ceux des besoins de formation de la main-d'œuvre. Sur ce point, le ministère de l'Éducation accepte mal de n'être, par rapport au ministère de la Main-d'œuvre, que dans une position de *service*. Le ministère de l'Éducation et les réseaux d'établissements d'enseignement ont en matière de détermination des besoins de formation, eux aussi, une expertise et des ressources dédiées à cette fin. Aussi, ils voudraient au minimum que cela leur soit reconnu plus officiellement, afin qu'ils puissent exercer ce rôle de façon plus légitime, conjointement avec le ministère de la Main-d'œuvre;
- le rôle des établissements publics de formation en matière de formation de la main-d'œuvre était confirmé dans la politique de 1984. Ce rôle est effectivement exercé. Mais les règles de financement lorsqu'elles sont établies par le ministère de la Main-d'œuvre seul et qu'elles ne tiennent pas compte des contraintes particulières des réseaux publics de formation peuvent, de fait, limiter ou empêcher l'exercice de ce rôle. Cela est arrivé en certaines circonstances, surtout au cours des premières années du nouveau partage des responsabilités. Cette situation n'est plus la même de nos jours, puisque des ententes entre les ministères de l'Emploi et de l'Éducation portant sur le financement existent (la dernière signée par les ministres respectifs de ces deux secteurs date du printemps 1999), mais le ressentiment pousse parfois à reprendre de vieux griefs.

Quant à eux, les milieux de l'emploi, et notamment Emploi-Québec, se plaignent aussi essentiellement de deux choses :

- la politique de 1984, si elle confirmait la mission concernant le service public des réseaux d'éducation relativement à la formation de la main-d'œuvre, assurait aussi, et de plus clarifiait, le rôle premier des services publics d'emploi, celui de la maîtrise d'œuvre en matière d'orientation et de détermination des besoins du développement de la main-d'œuvre. Les services publics d'emploi déplorent les tensions engendrées par la difficulté qu'ont les réseaux publics d'emploi à accepter un tel partage des responsabilités. Étant donné leurs responsabilités en matière de développement de la main-d'œuvre et l'expertise qu'ils ont dans ce domaine, ils veulent que, sur le plan des principes, la relation de prestataire de services du réseau de l'éducation par rapport à celui de l'emploi que cela suppose soit maintenue;
- les milieux représentant la main-d'œuvre se plaignent aussi de l'ignorance des réseaux d'éducation des nouvelles réalités de l'emploi et de leur lenteur à prévoir les conséquences des nouvelles situations de formation continue, notamment en matière de reconnaissance des acquis expérimentiels.

Mais au-delà de ces griefs, les tensions viennent surtout d'un manque de communication. Au moment même où se mettait en place ce nouveau partage des responsabilités, les responsables des secteurs de l'emploi travaillaient à l'élaboration d'une stratégie de développement de la main-d'œuvre bouleversant les formes de collaboration antérieures avec le réseau de l'éducation. Ces nouvelles orientations étaient alors peu connues, et leurs conséquences encore moins, par les acteurs des services de première ligne des écoles secondaires et des établissements d'enseignement collégial. Ces transformations inaugurent de nouveaux rapports et proposent d'autres cibles prioritaires qui requièrent la concertation et non le « ressassement » des griefs. Pour agir différemment, il est important d'en avoir clairement conscience.

4.2 La mise en place d'une stratégie de développement de la main-d'œuvre : vers une politique active du marché du travail

À partir du début des années 90, le gouvernement du Québec prend un certain nombre de dispositions concernant les orientations qu'il privilégie pour la formation de la main-d'œuvre. **Ces dispositions ont un effet sur l'organisation, l'offre de service et les modalités de la formation continue de groupes importants d'adultes.** La première de ces dispositions consiste à mettre en œuvre une stratégie québécoise de développement de la main-d'œuvre qui tienne mieux compte de la situation du Québec. Les gouvernements successifs vont y travailler.

Les orientations de cette nouvelle stratégie sont tout d'abord mises en avant dans l'énoncé gouvernemental de politique sur le développement de la main-d'œuvre intitulé *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif* (1991). Ces orientations sont mises en place progressivement. Certaines, initialement prévues, sont par la suite modifiées, mais les éléments essentiels de la stratégie choisie demeurent toujours actifs et ne sont pas remis en cause.

Ces éléments sont les suivants :

- la transformation graduelle des mesures dites *passives* de soutien du revenu en mesures dites *actives* ayant pour objet le développement de la main-d'œuvre;
- la mise en place d'une gestion unifiée des programmes de main-d'œuvre en rapatriant au Québec les budgets fédéraux consacrés à la main-d'œuvre;
- une plus grande prise en charge du développement de la main-d'œuvre par les acteurs organisés du marché du travail, les entreprises et les individus eux-mêmes;
- la modernisation des structures permanentes de concertation faisant appel aux acteurs patronaux, syndicaux, communautaires et gouvernementaux (création de la Société

québécoise de la main-d'œuvre, remplacée par la suite par Emploi-Québec et par la Commission des partenaires du marché du travail);

- le raffermissement de l'intervention sectorielle (création de comités sectoriels de la main-d'œuvre) et le rapprochement des instances de développement régional, se prolongeant par la suite vers le développement local (bureaux régionaux et centres locaux d'emploi);
- la poursuite d'une meilleure articulation entre la formation et le marché du travail (revalorisation de la formation professionnelle, extension progressive du régime de formation par apprentissages comme mode de formation, reconnaissance des compétences professionnelles, etc.).

Cette stratégie structure le champ dans lequel s'exercera une partie de la formation des adultes pour les établissements d'enseignement secondaire et collégial. Mais, pour en comprendre le sens, il convient de dégager les constats sur lesquels elle se fonde.

On peut les résumer ainsi :

- dans le nouveau contexte des années 90, il y a une relation très forte entre la qualification de la main-d'œuvre et la dynamique du développement économique;
- l'adaptation de la main-d'œuvre, rendue nécessaire par les transformations du marché du travail, se déroule dans le contexte suivant : les changements technologiques et l'implantation de nouvelles formes d'organisation du travail produisent un mouvement incessant de création et de disparition d'emplois. Le couplage des deux situations entraîne pour certains travailleurs l'effet suivant : ils ont les compétences voulues pour occuper des emplois qui sont en disparition mais n'ont pas celles qui sont nécessaires dans le cas des nouveaux emplois qui sont créés. L'adaptation de la main-d'œuvre et la résolution du problème du chômage sont, dans ce contexte, particulièrement difficiles;
- la résolution du problème du chômage est rendue encore plus difficile parce que ce type d'adaptation de la main-d'œuvre frappe surtout les travailleurs peu scolarisés et, dans l'ensemble des activités économiques, les secteurs de faible intensité technologique et de forte intensité de main-d'œuvre faiblement qualifiée. Ces travailleurs sont ainsi placés dans une situation de chômage de longue durée;
- certaines situations constituent les conditions propices au chômage de longue durée. Au Québec, le nombre de personnes ayant déjà une formation de base qui leur permettrait d'acquérir plus facilement les compétences exigées par les nouveaux emplois est particulièrement élevé. Toutes proportions gardées, le nombre de personnes ayant une formation postsecondaire est, au Québec, presque égal à celui de l'Ontario. Par contre, le nombre de personnes n'ayant pas neuf années de scolarité est,

lui, deux fois plus élevé qu'en Ontario et la moitié des jeunes (moins de 30 ans) qui reçoivent de l'aide sociale n'ont pas terminé leur secondaire. Cette situation crée au Québec des conditions de chômage structurel;

- il y a une polarisation des besoins de développement de la main-d'œuvre. Si des besoins importants sont établis pour les travailleurs peu formés, à l'autre bout du spectre des besoins d'une autre nature, mais eux aussi importants, sont reconnus dans le cas des travailleurs très instruits.

La mise en œuvre de l'Entente Canada-Québec relative au marché du travail, le rapatriement au Québec de la responsabilité de la gestion des mesures actives de développement de la main-d'œuvre, dont celle des mesures de formation, et la réorganisation des services publics d'emploi qui en est résultée ont entraîné au cours des dernières années, sur tout le territoire du Québec, des changements significatifs par rapport aux pratiques antérieures. Sous la même appellation de « développement de la main-d'œuvre », ce ne sont plus désormais les mêmes réalités qu'antérieurement qui sont visées.

Les changements les plus importants apportés par ce nouveau modèle d'intervention sont les suivants :

- les mesures actives qui seront mises en œuvre ont pour objet de réduire l'incidence et la durée du chômage. On mesurera l'efficacité de ces mesures par l'insertion en emploi de personnes sans emploi (assistés sociaux, chômeurs, travailleurs autonomes désirant un emploi salarié, etc.), par le maintien en emploi de personnes dont l'emploi est menacé et par les économies réalisées au compte de l'assurance-emploi du gouvernement fédéral. Ces mesures ne portent pas sur le perfectionnement de travailleurs en emploi dont l'emploi n'est pas menacé;
- les personnes qui s'adressent à Emploi-Québec pour participer à des mesures actives sont essentiellement des prestataires de l'assurance-emploi et de l'assistance-emploi (anciennement appelées « prestataires de la sécurité du revenu »). Moins d'une sur dix seulement sont des personnes sans soutien public du revenu. Ainsi, en 1999-2000, on dénombre près de 300 000 personnes participant aux mesures actives (nouvelles inscriptions et cas où la participation amorcée l'année précédente se continue en 1999-2000). Les nouveaux participants de l'année 1999-2000 se répartissent ainsi : 47 p. 100 sont des prestataires de l'assurance-emploi; 31 p. 100, des prestataires de l'assistance-emploi; 8 p. 100, des personnes sans soutien public du revenu;
- les mesures actives ne se limitent pas à de la formation. L'efficacité de l'insertion en emploi dépend aussi d'autres mesures : orientation, soutien et accompagnement, mesures financières d'aide, adéquation des formations où s'inscrivent les prestataires et les besoins du marché du travail. Il faut minimiser les risques d'abandon. Il convient donc de fournir à ces adultes des mesures de soutien et, de façon plus

générale, ils doivent disposer des conditions qui leur permettront de réussir leur démarche de formation et leur projet d'intégration en emploi;

- par rapport à leur projet de formation, nombre de ces adultes souffrent parfois de trois handicaps : ils n'ont pas une estime d'eux-mêmes élevée, leur parcours scolaire antérieur a été difficile, leur formation de base est déficiente (ils n'ont pas les préalables exigés au seuil de programmes de la formation professionnelle et beaucoup ont des lacunes dans les compétences de base en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul). Les deux premiers handicaps commandent l'encadrement et le soutien appropriés aux clientèles scolaires en difficulté. Le troisième handicap nécessite une mesure appropriée à la gravité du problème soulevé;
- les programmes qui structuraient antérieurement l'offre de formation des services publics d'emploi sur le territoire du Québec ont été progressivement abolis et remplacés par des mesures plus souples et individualisées. Les objectifs visés par la disparition de ces mesures dont les cibles étaient prédéterminées sont la simplification, le décloisonnement et l'efficacité. Les interventions faites auprès des adultes en situation de recherche d'emploi se réaliseront désormais dans un cadre plus personnalisé, celui d'un parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi convenu entre l'adulte et son centre local d'emploi;
- il n'y aura pas d'enveloppe fermée pour la mesure de formation. Elle pourra varier de façon plus importante qu'actuellement. Elle sera déterminée au terme d'une analyse des besoins établis par les régions. Le budget sera décentralisé;
- les nouvelles orientations mises en avant ne se contentent pas de transformer les mesures passives en mesures actives. Elles impliquent le rôle actif d'intervenants nombreux. Tous les acteurs susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'objectif de réduction du chômage sont théoriquement sollicités. Mais ces acteurs seront plus particulièrement le ministère de l'Éducation, celui de la Solidarité sociale, Emploi-Québec, les comités sectoriels de la main-d'œuvre, les établissements d'enseignement, les organismes communautaires engagés dans le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi (la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité les désigne aussi comme fournisseurs de services), les organismes de concertation et de planification, etc.;
- la mise en place de cette stratégie implique sur tous les plans, national et local, la concertation. Le partenariat entre les principaux acteurs est inscrit dorénavant dans la prise en charge de certains problèmes du développement de la main-d'œuvre. Cela rend plus ouvertes, et aussi plus complexes, les relations entre les partenaires. Aussi, les rapports de partenariat entre le ministère de l'Éducation et les services publics d'emploi qui, dans la politique de 1984, étaient définis dans la relation fournisseur de services-client ne peuvent dans le nouveau contexte se limiter à cette seule forme de relation ou à un sens très restreint de ce type de relation.

4.3 La Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (1995), ou loi dite du 1 p. 100

Depuis un certain nombre d'années, plusieurs groupes, notamment des syndicats, demandaient que soit mise en œuvre une des recommandations du rapport Jean concernant l'obligation qui serait faite aux entreprises de consacrer un pourcentage de leur masse salariale à la formation. Mais tout d'abord l'État a voulu miser sur la sensibilisation et sur une mesure fiscale incitative afin d'obtenir de la part des entreprises une augmentation des investissements monétaires qu'elles consacrent à la formation. En 1995, il a opté pour une mesure plus coercitive en promulguant la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre. Cette loi oblige les employeurs ayant une masse salariale supérieure à 250 000 \$ à utiliser l'équivalent d'au moins 1 p. 100 de cette masse, chaque année, pour de la formation parrainée par l'entreprise ou, encore, à verser un montant – la différence entre l'équivalent de 1 p. 100 et ce qui a été effectivement affecté à la formation du personnel – à un fonds national dédié à la formation de la main-d'œuvre.

Les raisons qui ont mené à établir ces prescriptions sont de deux ordres. Notons d'abord une certaine **lenteur du développement d'une culture de formation continue dans les environnements** qui ont privilégié la formation sur le tas, ce qui est le cas des industries de transformation au Québec et, plus généralement, au Canada. De plus, l'État seul ne peut assurer le financement des actions de formation dans une situation de formation continue, les entreprises doivent elles aussi faire leur part.

Cette prescription est en vigueur depuis quatre ans. Une évaluation de l'application de la Loi est en cours. On ne connaît donc pas pour le moment les caractéristiques des activités de formation qui engendrent plus de 1 milliard de dollars de dépenses. On peut cependant s'attendre que l'évaluation fasse ressortir un certain nombre de constats révélés par des études faites dans d'autres pays vivant des situations analogues. Ces constats sont les suivants :

- les investissements en matière de formation sont très inégaux selon les entreprises. Ils varient selon les secteurs économiques et selon leur situation par rapport à la concurrence. Les secteurs traditionnels (agriculture, construction, commerce, etc.) sont ceux qui investissent le moins, tandis que les secteurs de service soumis à une forte concurrence internationale, surtout ceux qui sont liés aux industries de l'information, sont ceux qui investissent le plus;
- les travailleurs les plus diplômés sont ceux qui bénéficient le plus de la formation parrainée par l'employeur;
- les entreprises résistent à parrainer des formations générales. Ces dernières sont les plus transférables vers d'autres entreprises concurrentes. Cette formation étant de

nature à accroître la mobilité des travailleurs, on s'attend qu'elle soit assumée par les organismes publics;

- les entreprises qui privilégiaient la formation sur le tas ont tendance à maintenir cette situation dans les formations parrainées par elles-mêmes. C'est pourquoi, dans certains pays, des limites d'utilisation des sommes affectées à la formation sur le tas ont été établies, ce qui n'est pas le cas au Québec;
- certaines entreprises, mais elles sont très peu nombreuses (certains avancent le chiffre de 10 p. 100) —on les appelle des organisations intelligentes—, ont intégré la formation dans leur stratégie d'affaires. Ces entreprises considèrent la formation comme un investissement et non comme une dépense et la comptabilisent en conséquence. Dans ces entreprises, la formation a un caractère structuré et est soumise aux étapes des processus de gestion.

5 LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES CULTURELLES

Pendant que l'offre publique de formation des adultes semble se concentrer essentiellement sur des besoins ciblés de formation de la main-d'œuvre, des politiques culturelles se mettent en place parallèlement. Elles ont pour objet de permettre l'accès du plus grand nombre à la culture. Elles disent du même coup l'importance que prendra, dans le nouveau contexte de formation continue, l'éducation non officielle.

À la suite du rapport Arpin, le ministère des Affaires culturelles énonce en 1992 sa politique culturelle : *La politique culturelle du Québec, Notre culture, Notre avenir*.

Un des objectifs visés dans cette politique est de favoriser pour tous l'accès à la culture. L'État justifie son intervention dans ce domaine par le droit qu'ont tout citoyen et toute citoyenne à une vie culturelle. L'exercice de ce droit passe d'abord par la **démocratisation de l'accès à la culture**.

L'ouverture de nouveaux établissements, la mise à la disposition de tous de leurs produits et le **recentrage des activités des musées sur les besoins d'information et de formation** sont les principaux moyens choisis pour faciliter une plus grande démocratisation de l'accès à la culture. Un certain nombre de décisions ou de réalisations illustrent cette orientation :

- pour combler un retard dans la possibilité d'accéder à des connaissances scientifiques et techniques, on réalise en peu de temps un développement très important en matière de muséologie scientifique : la Cité de l'énergie, l'Électrium, le Cosmodôme, le Biodôme, l'Insectarium, le Planétarium, le Jardin botanique, le Musée ferroviaire

canadien et le Musée d'archéologie de Pointe-à-Callière. Plus de 2 millions de personnes fréquentent ces musées chaque année;

- les institutions culturelles tendent à devenir des *écoles culturelles permanentes*. Elles renouvellent périodiquement leur programmation et invitent le public à apprendre, à découvrir et à réfléchir. L'exemple le plus éloquent de cette orientation est le Musée de la civilisation. Ses expositions sont organisées autour des grandes manifestations de l'aventure humaine : mécanismes d'adaptation, ressources physiques, milieu humain, communication, imaginaire;
- la démocratisation culturelle est aussi véhiculée par les médias et, en tant que média de masse, la télévision peut jouer un rôle déterminant comme outil de diffusion et de sensibilisation à la culture. Aussi, le mandat de Télé-Québec a été recentré. Par sa nouvelle loi constitutive, cette télévision éducative et culturelle a notamment le mandat de développer le goût du savoir, de favoriser l'acquisition de connaissances ainsi que de promouvoir la vie artistique et culturelle.

Faciliter la fréquentation des lieux culturels n'est pas suffisant pour faire avancer la démocratisation de la culture. Il faut de plus **susciter la participation active de ceux qui fréquentent ces lieux**. Ce type de participation est de plus en plus recherché. On évite de traiter le public en consommateur à qui l'on présente des produits tout faits. L'activité culturelle veut dépasser l'information et placer le visiteur dans une situation d'expérimentation et de découverte. Dans certains cas, on fait même appel à l'exercice de ses responsabilités de citoyen. Certaines expériences qu'on lui propose de vivre s'adressent à lui comme à quelqu'un qui veut se divertir ou apprendre, mais aussi comme à une personne qui désire se faire une opinion afin de prendre position dans le débat social. Les musées thématiques ainsi que la télévision éducative et culturelle recherchent une telle action éducative.

Mais pour assurer un accès universel aux savoirs et à la culture, certaines conditions préalables doivent être réunies. Deux d'entre elles plus que d'autres conditionnent cet accès : la pratique de la lecture et la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La pratique de la lecture, dans une perspective d'autoformation toute la vie durant, est de plus en plus considérée comme fondamentale pour assurer l'intégration et la participation active des citoyens et citoyennes à une société du savoir. C'est ce constat qui fonde la politique de la lecture et du livre intitulée *Le temps de lire, un art de vivre* (ministère de la Culture et des Communications, juin 1998) : « La lecture est au cœur du développement personnel, au cœur de la vie en société, et au cœur du travail [...] Le développement culturel, mais aussi économique, scientifique et politique d'une société passe nécessairement par l'aptitude à la lecture de ses citoyens.» (Introduction de la politique de la lecture et du livre, p. 1 et 5.)

Pour que se développent le goût de lire et l'accès aux livres, différents moyens sont envisagés. On peut retenir ici les suivants :

- les mesures favorisant l'éveil à la lecture et à l'écriture dans une perspective de prévention de l'analphabétisme;
- un meilleur accès aux livres dans les bibliothèques scolaires;
- l'amélioration de la qualité des services offerts dans les bibliothèques publiques;
- la création de la Grande Bibliothèque qui devra offrir à tous un accès à l'information, valoriser l'enrichissement des connaissances par la lecture et faciliter l'autoformation continue.

La **démocratisation de l'accès aux technologies de l'information et de la communication** est aussi une des orientations retenues par la politique québécoise de l'autoroute de l'information intitulée *Agir autrement* (avril 1998). L'accès à l'information à distance et en temps réel prend de plus en plus d'importance dans nos sociétés. Il devient donc nécessaire que la richesse d'information rendue ainsi disponible par les inforoutes soit accessible au plus grand nombre et non seulement aux mieux nantis ou aux habitants des régions urbaines.

Aussi, l'accès universel et équitable à l'inforoute est la première mesure de la politique. L'accès à l'inforoute doit être considéré comme un bien public au même titre que l'éducation et la santé et des dispositions doivent être prises pour que l'ensemble des citoyens et citoyennes ait accès, dans tout le Québec, aux infrastructures et aux services de façon équitable et à un coût raisonnable. Deux des actions prévues dans la politique ont pour objet de permettre l'accès à l'inforoute aux personnes qui n'en disposent pas à la maison. Ce sont les suivantes :

- améliorer les points d'accès publics dans les bibliothèques (80 p. 100 d'entre elles sont équipées) et les centres communautaires;
- donner accès à la formation dans les bibliothèques, les centres communautaires et les organismes de formation populaire.

6 DES CONSTATS TIRÉS DU SURVOL HISTORIQUE

Le survol historique du développement et de l'évolution, au Québec, de l'éducation des adultes permet de faire un certain nombre de constats susceptibles d'éclairer quelques-uns des enjeux que cette nouvelle politique ne peut éviter. Pour mieux ouvrir l'éducation des adultes aux réalités futures, une analyse des leçons à tirer des expériences passées est utile, voire nécessaire.

Voici quelques constats qui donnent à penser :

- ce sont des associations et des organismes que nous appellerions de nos jours « communautaires » qui, les tout premiers, se sont préoccupés de la formation de leurs membres. Les formes que prennent ces associations et ces organismes peuvent évoluer avec le temps, mais leur action est toujours présente et joue un rôle irremplaçable dans le développement social et économique. Cette forme d'éducation, qui est parfois appelée « non officielle » parce qu'elle n'implique pas l'intervention directe des pouvoirs publics, est indispensable, et il convient de le reconnaître plus explicitement;
- la réforme de l'éducation des années 60 et 70, comme beaucoup de réformes entreprises durant cette période, a été marquée par ce qu'on a appelé l'« idéologie du rattrapage ». Aussi, dès le départ, toute l'organisation scolaire a adopté des modèles (promotion par matière, conception modulaire des programmes, extension des horaires, régimes pédagogiques adaptés aux adultes et approches andragogiques au secondaire) pour permettre et faciliter le retour des adultes aux études. Actuellement, dans certains pays, un des enjeux posés par la situation de la formation continue des adultes est la nécessité d'adapter, à la situation des adultes, des modèles d'organisation scolaire conçus pour les jeunes. Ce n'est pas le cas pour nous. Par contre, la préoccupation du rattrapage scolaire a conduit à résister à adapter les contenus des programmes d'études aux adultes. La perspective visée, celle du rattrapage scolaire, justifie cette attitude, mais certaines situations nouvelles de formation continue ne postulent-elles pas une évolution sur ce point? Déjà le rapport Jean et la politique de 1984 proposaient qu'à côté de la formation « académique » puissent naître des formations par projet.
- l'adaptation de la main-d'œuvre adulte, par la formation, a de tout temps tenu une grande place dans les politiques gouvernementales concernant l'emploi et les services publics d'éducation ont été, même au moment où les préoccupations quant au rattrapage étaient au premier plan, appelés à répondre à ce besoin. Cependant, ce secteur de la formation des adultes est celui qui a subi le plus de bouleversements au cours des quinze dernières années. L'adaptation de la main-d'œuvre a dû se faire dans des contextes de mutations technologiques, de crises de l'emploi et de restructurations industrielles dans tous les secteurs de la vie économique.

Ce problème sans précédent a entraîné, tout au cours d'une longue gestation, une redéfinition des responsabilités en matière de formation des adultes pour l'emploi des différents acteurs visés : gouvernement fédéral, gouvernement provincial, ministère de l'Éducation, ministère de l'Emploi, ministère de la Solidarité, employeurs, syndicats, communautés locales, établissements d'enseignement et organismes privés de formation. Tout cela ne s'est pas fait sans luttes, sans tension et sans erreurs de parcours. On peut penser cependant que l'on entre maintenant dans une phase de développement moins mouvementée. Mais si les grands paramètres des politiques de formation pour l'emploi sont maintenant définis, leur mise en œuvre est trop récente

pour qu'ils produisent déjà tous les effets attendus et leur consolidation devra donc être recherchée. Développement d'une culture de formation continue dans les entreprises, renforcement des mécanismes de coordination, concertation entre les différents intervenants des secteurs de l'éducation et de l'emploi devront être quelques-unes des voies d'action proposées;

- La recherche de l'intégration sociale des adultes par la formation prend de l'importance dans des sociétés en transformation profonde. Et ce problème interpelle au premier chef les instances politiques. Le renforcement de la cohésion sociale doit être une de leurs préoccupations. Aussi s'attend-on d'abord que ce soit l'offre publique de formation qui réponde à ces besoins. Le rattrapage scolaire était déjà une mesure générale pour éviter de laisser se creuser l'écart des niveaux de scolarisation et de développement économique et social du Québec par rapport à ceux de ses voisins et, au Québec même, l'écart entre les générations. Mais les problèmes d'exclusion vécus par des adultes dans les sociétés en transformation rapide conduisent à déterminer des cibles qui seront l'objet de politiques volontaristes. La politique de 1984 en déterminait trois : la réinsertion professionnelle des chômeurs, l'insertion professionnelle des femmes et l'insertion des immigrants dans une société francophone. À cette liste sont venus s'ajouter, au fil des années, les chômeurs de longue durée que sont dans les faits certains prestataires de la sécurité du revenu, les nouveaux immigrés, les handicapés, les personnes âgées et les analphabètes. La formation est un des instruments de l'insertion sociale, une politique de l'éducation des adultes doit donc déterminer certaines cibles prioritaires;
- l'offre publique en matière d'éducation des adultes s'appuyant essentiellement sur les établissements scolaires ne s'est jamais limitée à n'être qu'une sorte de compensation en vue d'atténuer la pauvreté et les difficultés d'intégration ou de permettre une adaptation aux besoins immédiats des situations de travail. Elle a toujours été conçue d'abord comme un outil de développement humain. Cette tension, entre une offre de formation ayant des objectifs plus globaux à plus long terme et une demande de formation basée sur des besoins immédiats, continuera à exister. L'accroissement d'une offre privée de formation qui s'adaptera plus facilement à la demande rendra encore plus aiguë cette tension. C'est une raison de plus pour qu'une offre de formation assurant des développements durables soit présente;
- dès 1970, les portes d'accès à l'université ont été largement ouvertes aux adultes pour des raisons de rattrapage de déficit scolaire concernant l'enseignement supérieur. Ce rattrapage est presque terminé, mais l'effort doit être continué pour une autre raison. L'offre de service aux adultes à cet égard (formation technique au collégial et enseignement universitaire) est indispensable pour relever le défi nouveau posé aux individus et aux entreprises par le renouvellement rapide des connaissances et des technologies. Or l'enseignement supérieur a la mission de transmettre des savoirs nouveaux. Il doit donc jouer un rôle stratégique important dans une perspective de formation continue pour les adultes. De plus, les universités et les centres de

recherche qui participent à l'élaboration de nouveaux savoirs auront des rôles nouveaux à jouer dans le perfectionnement des chercheurs;

- l'expansion des équipements culturels et des industries culturelles ainsi que l'omniprésence des médias dans la vie des individus et des collectivités représentent un des aspects de l'évolution de l'éducation des adultes. L'influence de ces médias se faisait déjà sentir précédemment, mais leur importance ne cesse de croître dans le nouveau contexte de leur convergence avec l'informatique. Ces médias sont, dans les faits, une école parallèle : ils ont une influence déterminante sur les manières de vivre et de penser. Dans le nouveau contexte de la formation continue, les politiques de diffusion culturelle sont désormais un des éléments du développement de l'éducation des adultes.

L'avenir ne se construit qu'à partir du passé. Les constats que révèle ce retour sur le passé indiquent les chemins qu'il faudra corriger ou poursuivre.

TROISIÈME SECTION

UN PANORAMA DE L'ÉDUCATION DES ADULTES

Le panorama présenté ici a pour objet de souligner quelques-unes des caractéristiques de l'éducation des adultes au Québec. Ce tableau souffre cependant de deux limites :

- le développement de l'éducation des adultes s'est fait essentiellement, jusqu'à tout récemment, à partir d'une offre de service public. Aussi, les données concernant les services privés de formation ont été jusqu'à présent peu souvent colligées ou sont rarement disponibles;
- les caractéristiques générales des services publics de formation aux adultes sont facilement reconnaissables, mais les données quantitatives présentées par ces services ne sont ni complètes ni homogènes. Les différents ordres d'enseignement ou les différents ministères ne colligent pas tous les mêmes données, ni de la même façon, ni aux mêmes fins.

Malgré ces limites, ce panorama permet de se faire une idée de la situation de l'éducation des adultes au Québec. Cette connaissance est indispensable pour déterminer les orientations et les voies d'action de la politique.

1 L'OFFRE DE SERVICE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION DES ADULTES

Cette offre de service est principalement publique. Dans l'offre publique, le ministère de l'Éducation joue un rôle prépondérant par son réseau d'établissements, mais d'autres ministères offrent également des services de formation. L'offre privée existe aussi : elle est parfois agréée par des instances publiques, parfois libre.

1.1 L'offre de service du réseau d'établissements relevant du ministère de l'Éducation

Commissions scolaires, établissements d'enseignement collégial et universités offrent tous des services de formation aux adultes.

Dans les **commissions scolaires**, la formation donnée aux adultes est assurée par des services dédiés à cette fin. Les services d'enseignement accessibles aux adultes sont très variés : francisation, intégration sociale, alphabétisation, enseignement présecondaire, enseignement secondaire (premier et second cycle), intégration socioprofessionnelle, préparation à la formation professionnelle et formation professionnelle. L'offre de formation se fait à partir d'enveloppes budgétaires fermées et la demande y est plus grande que l'offre. Tous les adultes bénéficient de la gratuité scolaire.

Dans les **établissements d'enseignement collégial**, la formation donnée aux adultes est généralement assurée par des services dédiés à cette fin. On constate cependant dans certains établissements une tendance à ouvrir aux adultes l'offre de formation de

l'enseignement ordinaire. La formation demandée est surtout une formation technique. L'offre de formation à temps partiel se fait à partir d'enveloppes budgétaires fermées et dédiées à cette fin et la demande y est plus forte que l'offre. Les adultes qui suivent des cours à temps plein dans la programmation générale bénéficient de la gratuité scolaire, mais non les adultes inscrits à temps partiel.

Dans les **universités** et **écoles affiliées**, la formation donnée aux adultes est assurée parfois par des services dédiés à cette fin et parfois par l'ensemble des programmes d'études de l'établissement. Le système de financement des universités et écoles affiliées favorise la demande individuelle de formation de l'adulte et son inscription à temps partiel à des cours dans l'ensemble des programmes d'études. Les formations demandées sont prioritairement des formations ayant une finalité professionnelle. Les adultes paient les mêmes frais de scolarité que les autres étudiants.

En 1998-1999, 211 771 adultes fréquentaient le secondaire et 41 180, le collégial. À l'université, il n'y a pas de définition généralement reconnue d'un adulte. On peut cependant dire que 68 202 étudiantes et étudiants étaient inscrits à des programmes menant à l'obtention d'un certificat et à divers autres programmes courts dans les universités et écoles affiliées. Ces nombres ne représentent pas tous les adultes fréquentant les établissements publics. Il faudrait leur ajouter, mais les données ne sont pas actuellement disponibles, les adultes à temps plein du collégial, les adultes suivant des cours sur mesure dans les commissions scolaires et les établissements d'enseignement collégial ainsi que les adultes inscrits à un programme menant à l'obtention d'un baccalauréat ou d'une maîtrise à l'université.

Sur un budget de 9 milliards de dollars, le ministère de l'Éducation en consacre plus de 700 M\$ à la formation des adultes, soit au moins 7,7 p. 100 de l'ensemble du budget affecté à l'éducation. Ce budget se répartit ainsi : près de 500 M\$ pour la formation générale et professionnelle du secondaire (334 M\$ pour la formation professionnelle, 151 M\$ pour la formation générale), 52 M\$ pour la formation collégiale, 132 M\$ pour la formation universitaire (services à la collectivité : 108 M\$, Télé-université du Québec : 24 M\$), 15 M\$ pour l'éducation et l'alphabétisation populaire. Ces sommes doivent être considérées à titre indicatif : les sommes consacrées à l'enseignement professionnel au secondaire concernent les jeunes et les adultes, alors que les sommes destinées à l'éducation des adultes à l'université sont supérieures à 132 M\$, la majorité des adultes y étant inscrits à des cours de programmes d'études ordinaires donnant droit à des crédits. Les services à la collectivité des universités englobent des activités d'enseignement pour lesquelles aucun crédit n'est accordé. Tout bien considéré, la participation du ministère de l'Éducation à la formation des adultes dépasse de beaucoup 700 M\$. Le rapport 1996-1997 du Vérificateur général l'évaluait même, pour 1995-1996 et en excluant les prêts et bourses, à près de 1,5 milliard de dollars.

1.2 L'offre de service d'autres ministères

De plus en plus et de plus en plus de ministères, autres que celui de l'Éducation, se préoccupent dans le cadre de leur mission propre de la formation des personnes et des groupes dont ils ont la responsabilité. Parfois ils assument eux-mêmes cette formation, parfois ils le font avec le ministère de l'Éducation, ou encore ils la confient en sous-traitance aux établissements publics, ou bien ils la délèguent à des formateurs privés. Ils établissent aussi des politiques ayant une incidence sur la formation ou l'éducation par l'information.

Nous ne pouvons décrire ici toutes ces interventions, mais nous voudrions signaler les plus significatives.

Le ministère de la Solidarité sociale et des services publics d'emploi

Trois régimes d'apprentissage sont gérés par les services publics d'emploi :

- le ***régime de qualification*** : il est actuellement offert, dans une vingtaine de métiers, à des travailleurs adultes en emploi qui veulent acquérir des compétences, se les faire reconnaître et obtenir, à terme, un certificat de qualification professionnelle délivré par Emploi-Québec. La formation initiale professionnelle requise est obtenue dans un établissement scolaire et l'apprentissage complémentaire, effectué en milieu de travail sous la supervision d'une personne d'expérience, peut durer de six mois à deux ans. Créé en 1993, ce programme de formation a décerné au moins 450 certificats de qualification professionnelle. Il fait actuellement l'objet d'une relance : l'addition d'une douzaine de métiers est prévue pour 2000-2001. On compte actuellement dans ce programme 1 250 apprentis actifs et 1 000 entreprises participantes;
- le ***régime d'apprentissage*** : ce régime de formation, inspiré de certains systèmes de formation européens et créé en 1996, s'adresse principalement aux jeunes adultes à qui il offre, dans huit métiers, une solution de rechange à la formation professionnelle du réseau scolaire. L'apprenti, une personne salariée qui reçoit de 40 à 80 p. 100 du salaire d'un débutant diplômé, acquiert, selon une formule d'alternance école-entreprise, les compétences nécessaires à l'obtention d'un diplôme d'études professionnelles délivré par le ministère de l'Éducation. À la fin de 1999, près de 70 personnes avaient commencé une activité de formation de ce type dans cinq programmes d'études différents. Compte tenu des difficultés d'implantation et de développement de ce régime de formation, sa révision en profondeur est en cours;
- le ***régime de qualification professionnelle pour les métiers réglementés*** : un tel régime est très ancien. Il a pour objet d'attester la compétence des travailleurs à respecter les techniques et les normes de sécurité dans l'exercice de certains métiers

réglementés. Initialement prévu pour les métiers de la construction, ce régime s'applique aussi à des métiers qui ne font pas partie de ce secteur. Pour les métiers de la construction, le programme est géré par la Commission de la construction du Québec, pour les autres, par Emploi-Québec. Un nombre d'heures déterminé de travail supervisé et un examen permettent d'obtenir un certificat de qualification professionnelle. Près de 42 000 certificats ont été ainsi délivrés et sont encore valides aujourd'hui. Actuellement, le secteur compte environ 5 000 apprentis. La fonction essentielle de ce régime de qualification est de réglementer l'accès à certains métiers et leur exercice. Cette intervention ne se situe donc pas exclusivement ou prioritairement dans le champ de la formation de la main-d'œuvre.

De plus, les services publics d'emploi soutiennent financièrement la formation d'adultes par l'achat d'activités de formation et par des mesures de soutien de revenu. Le nombre de personnes bénéficiant ainsi des activités de formation (125 618 inscriptions en 1998-1999) et l'ampleur des montants consentis pour soutenir les activités de formation (plus de 407 M\$ en 1998-1999, provenant surtout du Fonds de développement du marché du travail, mais également du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail), font des services d'emploi un intervenant majeur dans la formation continue des adultes.

Sur les 407 M\$ destinés à la mesure de formation d'Emploi-Québec en 1998-1999, environ 70 p. 100 sont consacrés aux mesures de soutien du revenu des participants et 30 p. 100 (soit autour de 120 M\$) à l'achat de services de formation auprès de fournisseurs de formation publics ou privés. Même si cette mesure de formation n'a pas d'enveloppe réservée au sein du Fonds de développement du marché du travail, elle en constitue cependant plus de la moitié. Cette proportion peut varier d'une année à l'autre, mais Emploi-Québec s'est engagé à acheter, par année, pour au moins 100 M\$ de services éducatifs aux établissements d'enseignement des réseaux publics d'enseignement secondaire et collégial.

Les formations soutenues par les services publics d'emploi sont diversifiées et surtout liées au marché du travail. L'analyse des données de participation permet de dégager quelques tendances générales. Plus de la moitié des inscriptions concerne des formations à caractère professionnel : métiers semi-spécialisés, formation professionnelle, formation technique, préalables à la formation professionnelle, etc. Les prestataires de l'assurance-emploi sont plus nombreux à bénéficier de mesures de formation que les prestataires de l'assistance-emploi (anciennement « sécurité du revenu »). Les prestataires de l'assurance-emploi se trouvent davantage inscrits en formation professionnelle et en formation technique, tandis que les prestataires de l'assistance-emploi sont plus souvent présents du côté de la formation générale du secondaire et en alphabétisation. Les femmes participent plus que les hommes à la formation. Elles sont plus nombreuses que les hommes à s'inscrire en formation générale, tandis que ceux-ci sont plus nombreux que les femmes à fréquenter la formation professionnelle ou technique.

Le ministère de la Culture et des Communications

Ce ministère intervient dans la formation des artistes professionnels. La formation donnée ne concerne pas que les adultes, mais ils constituent une part importante des effectifs visés. Ainsi, ce ministère assure une telle formation par son réseau de conservatoires d'art dramatique et de musique (près de 20 M\$ en 1998-1999), par son programme d'aide à la formation (4,8 M\$), par son aide à douze écoles-ateliers des métiers d'art (1,1 M\$), par son aide à des associations des arts de la scène, des arts visuels, de la muséologie, du patrimoine (800 000 \$) et par son aide aux médias communautaires (250 000 \$). Plusieurs de ces associations organisent des activités de formation. Par ailleurs, le Conseil des arts et des lettres du Québec offre aux artistes professionnels des bourses destinées à soutenir la recherche et la création. Un certain nombre de ces bourses sont accordées pour des projets de formation et de perfectionnement.

En outre, ce ministère établit et met en œuvre des politiques culturelles dont l'objet est de faciliter une plus grande démocratisation de l'accès à la culture (musées thématiques, télévision éducative, bibliothèques) et de favoriser chez la population une plus grande maîtrise de deux outils qui conditionnent cet accès, soit la pratique de la lecture et des technologies de l'information et de la communication.

Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration

Ce ministère confie en sous-traitance aux commissions scolaires, établissements d'enseignement collégial ou villes des programmes de francisation pour les immigrants, mais il gère lui-même de tels programmes au moyen des cofis (centres de formation et d'orientation des immigrants). Ces programmes d'intégration linguistique sont destinés aux personnes immigrantes jusqu'à l'obtention de la citoyenneté canadienne. En 1998-1999, le nombre de stagiaires à temps plein inscrits aux programmes de francisation était de 7 030 dans les cofis et de 137 dans les commissions scolaires et les établissements d'enseignement collégial. Le budget consacré à ces programmes de francisation était de près de 32 M\$.

Par ailleurs, ce ministère propose aussi aux immigrants un programme d'intégration économique. Un des services offerts par ce programme est l'établissement d'équivalences pour des études effectuées à l'extérieur du Québec.

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Ce ministère administre lui-même deux instituts de technologie agroalimentaire donnant l'enseignement collégial (à Saint-Hyacinthe et à La Pocatière) et finance le MacDonald College. Les relations entre ce ministère et le ministère de l'Éducation sont effectives : les programmes d'enseignement des instituts doivent avoir l'approbation du ministère de l'Éducation; sept cégeps et le MacDonald College, pour répondre aux besoins des régions

et de la communauté anglophone, donnent eux aussi un de ces programmes, soit Gestion et exploitation des entreprises agricoles. Les sommes consacrées à la formation des adultes par ce ministère sont évaluées à près de 16 M\$ par année.

L'appui à la formation est un des éléments de la mission même de ce ministère. Le forum des décideurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois a retenu récemment le développement des ressources humaines par la formation comme axe prioritaire de l'augmentation de la capacité concurrentielle de ce secteur économique.

Le ministère de la Sécurité publique

L'Institut de police relevant de ce ministère a un mandat de formation pour la formation de base et pour le perfectionnement.

Par ailleurs, des programmes de formation rattachés à l'enseignement secondaire (formation générale et formation professionnelle) sont donnés aux personnes détenues. La formation est couverte par un protocole d'entente entre le ministère de la Sécurité publique et le ministère de l'Éducation, tandis que des ententes entre des commissions scolaires et un établissement d'enseignement collégial permettent de donner la formation dans les centres de détention.

Ce ministère intervient aussi, avec différents partenaires, dans la formation liée à différents aspects de la sécurité (incendies et catastrophes naturelles, notamment). Ainsi, une entente de partenariat a été signée entre l'Union des municipalités du Québec (UMQ), l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ) et un cégep pour assurer de la formation en sécurité civile. En 1998-1999, plus de 1 000 personnes ont été ainsi formées et 700 autres ont participé à des séminaires et ateliers.

Les autres ministères

Plusieurs autres ministères, même s'ils ne disposent pas d'établissements de formation relevant de leur compétence, ont des objectifs de formation par rapport à la population à qui ils s'adressent. Ils exercent leur mandat de différentes manières, directement ou indirectement, par la sensibilisation ou l'information. Ainsi :

- le ministère de l'Environnement et de la Faune mène des activités de sensibilisation aux problèmes environnementaux et fauniques, fournit de l'information pour la réalisation d'activités de formation, produit et diffuse des programmes éducatifs dans les parcs;
- le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie soutient la culture scientifique et technologique;

- le ministère de l'Industrie et du Commerce soutient la formation en entrepreneuriat;
- le ministère des Ressources naturelles diffuse largement les recherches qu'il mène ou qu'il commandite;
- le ministère des Transports mène des campagnes d'information et de sensibilisation afin d'accroître la connaissance des règles et règlements de sécurité routière et de modifier le comportement des usagers de la route;
- le ministère de la Santé et des Services sociaux conduit directement, ou par l'intermédiaire des organismes qui relèvent de lui, des campagnes de sensibilisation et d'information concernant la santé et de saines habitudes de vie. L'augmentation croissante du coût relié à la santé conduira à donner de plus en plus d'importance à l'information et à la formation dans les stratégies adoptées en vue de la prévention de la maladie.

1.3 L'offre privée de formation

Contrairement à la situation dans d'autres pays, l'offre publique de formation occupe au Québec la majeure partie de l'offre de formation destinée aux adultes. Aussi, il n'y a pas d'organismes fédéraux regroupant les formateurs privés qui pourraient donner des indications sur la nature et l'ampleur des services proposés. On dénombre cependant près de 150 organismes de formation non régis par la Loi sur l'instruction publique, dont des écoles de langues. Ces organismes offrent des services de formation aux adultes, mais leur nombre fluctue selon l'offre et la demande.

Par contre, des données plus précises sont disponibles dans le cas d'organismes privés agréés par les organismes publics.

Ainsi, le ministère de l'Éducation agréé en vue de la formation des adultes :

- des groupes d'éducation populaire. Près de 900 groupes sont ainsi agréés. Les interventions éducatives qui reçoivent un soutien financier doivent favoriser la prise en main individuelle et collective des conditions de vie des personnes qui fréquentent ces groupes;
- des groupes d'alphabétisation populaire. Près de 130 groupes sont agréés et reçoivent du soutien financier. L'action de ces groupes consiste à augmenter les capacités fonctionnelles des adultes analphabètes par l'acquisition d'habiletés en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul;
- quelques rares organismes privés de formation régis par la Loi sur l'instruction publique et bénéficiant ou non du financement public. Ces organismes offrent eux aussi des services de formation aux adultes;

- Emploi-Québec. Cet organisme agréé les formateurs ou organismes privés, habilités à donner de la formation dans le cadre de la loi 1 p. 100, sur la base de critères établis dans un règlement à cet effet par la Commission des partenaires du marché du travail. De 1997 à 1999, 4 311 agréments ont été accordés à des organismes et des formateurs privés selon la répartition suivante : 43 p. 100 sont des organismes formateurs; 23,1 p. 100, des formateurs; 24,2 p. 100, des services de formation au sein des entreprises; 4,5 p. 100, des services de formation multiemployeurs; et 5,2 p. 100, des organismes à but non lucratif.

2 QUELQUES TRAITs CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DE FORMATION DES ADULTES DU QUÉBEC

Même si elles témoignent de l'importance accordée par un pays à la formation des adultes, les données quantitatives de fréquentation et de dépenses consenties ne peuvent à elles seules rendre compte des caractéristiques de son système de formation. D'autres éléments doivent être considérés. Ceux-ci servent souvent, dans les comparaisons internationales, d'indicateurs de l'adaptation des systèmes de formation à la réalité d'adultes en formation et de leur évolution vers un système favorisant et soutenant la formation continue.

2.1 La demande de formation des adultes

La participation des adultes à des activités de formation

L'enquête sur l'éducation et la formation des adultes menée par Statistique Canada en 1994 et en 1998 révèle les faits suivants portant sur les années 1993 et 1997 :

- en 1997, 28 p. 100 de la population de plus de 17 ans (soit plus de 6 millions d'adultes) a participé, à temps partiel, à une activité ou l'autre de formation. En 1993, 5,8 millions d'adultes avaient pris part à des activités de formation, selon un type de formation traditionnelle (5,4 millions) ou selon la formation à distance (0,4 million);
- le taux de participation des provinces à des activités de formation à temps partiel des adultes de plus de 17 ans était en 1993 le suivant : Terre-Neuve, 19 p. 100; Île-du-Prince-Édouard, 25 p. 100; Nouvelle-Écosse, 25 p. 100; Nouveau-Brunswick, 20 p 100; Québec, 24 p. 100; Ontario, 29 p. 100;

Manitoba, 30 p. 100; Saskatchewan, 27 p. 100; Alberta, 34 p. 100; et Colombie-Britannique, 35 p. 100;

- selon les motifs invoqués, le taux de participation des activités de formation pour des raisons liées au travail (21 p. 100 en 1997) est deux fois plus élevé que dans le cas de la formation motivée par l'intérêt personnel (10 p. 100 en 1997);
- les taux de participation varient de façon appréciable selon certaines caractéristiques de la population, dont la scolarité et l'âge. En 1997, 11 p. 100 des personnes n'ayant pas terminé leurs études secondaires participent à des activités de formation contre 48 p. 100 des personnes ayant un diplôme universitaire. En 1993, parmi les personnes ayant moins de neuf années de scolarité, une sur vingt participait à des activités de formation contre un sur deux dans le cas des personnes ayant un diplôme universitaire. En 1997, le taux de participation à des activités de formation chez les 17-34 ans est de 39 p. 100. À cette période d'âge, ce taux est supérieur à la moyenne : il est par la suite de 34 p. 100 chez les 35-44 ans, de 30 p. 100 chez les 45-54 ans, de 15 p. 100 chez les 55-64 ans et de 5 p. 100 à compter de 65 ans;
- le taux de participation à des activités de formation semble tributaire du rapport au marché du travail. Dans la population active, ce taux est de 29 p. 100 en 1997, tandis qu'il se situe à 20 p. 100 chez les chômeurs et à 6 p. 100 dans la population inactive;
- en 1993, la participation est plus élevée dans certains secteurs : services publics (63 p. 100), finances (52 p. 100), santé et éducation (52 p. 100) et moindre dans d'autres : construction (19 p. 100), commerce (30 p. 100), fabrication (33 p. 100);
- l'accroissement du taux de participation des adultes à des activités de formation, observé de 1983 à 1993, semble avoir atteint un plafond. Ce taux était de 19 p. 100 en 1983, de 27 p. 100 en 1991 et de 28 p. 100 en 1993. Selon les données actuellement disponibles, il est stable à 28 p. 100 depuis 1997.

La demande de formation des associations et des corporations

Différentes associations se préoccupent de la formation de leurs membres. C'est le cas notamment des syndicats qui ont une longue tradition en ce domaine. Ainsi, des programmes d'alphabétisation et d'éducation de base des adultes et des programmes d'éducation économique sont promus par les centrales syndicales,

notamment par le Fonds de solidarité de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. Les actions syndicales lors de réorganisation du travail, de compressions du personnel ou de fermetures d'entreprises témoignent aussi de la reconnaissance des besoins de formation de leurs membres pour leur permettre les adaptations nécessaires.

Mais les associations qui font de la formation une obligation sont rares. Ce n'est pas le cas des ordres professionnels pour qui la pratique de la formation continue est intégrée dans les conditions de l'exercice même de la profession. Lors de la réforme des professions, en 1973, la Loi a confié aux ordres professionnels la responsabilité d'organiser des cours ou des stages de formation continue pour leurs membres. Actuellement, les bureaux des 43 ordres professionnels du Québec ont le pouvoir de rendre obligatoires, pour leurs membres, des activités de formation continue. Ces dernières peuvent être structurées. Elles ont alors pour objet l'acquisition, l'approfondissement ou la mise à jour des connaissances. En plus de ces formations ponctuelles qui peuvent être imposées par règlement, chaque membre a une obligation déontologique plus générale, soit celle de perfectionner ses connaissances, habiletés et attitudes. L'ordre peut vérifier le respect de cette obligation.

La demande de formation des entreprises et organismes

On n'avait jusqu'à présent que peu de données permettant d'évaluer de façon précise l'importance accordée par les entreprises et les organismes à la formation continue de leurs employés. On savait cependant que les investissements en matière de formation étaient très inégaux : les secteurs traditionnels investissent peu, les secteurs de la nouvelle économie, beaucoup et les conventions collectives des organismes publics prévoient les sommes devant être affectées au perfectionnement des employés.

La Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (projet de loi 90, ou encore appelée communément « loi du 1 p. 100 ») adoptée en 1995 vise à améliorer par la formation la capacité d'adaptation et le développement de la qualification des employés. Pour atteindre un tel objectif, les entreprises dont la masse salariale est supérieure à 250 000 \$ doivent investir au moins 1 p. 100 de leur masse salariale dans la formation de leurs employés. Les sommes non utilisées par l'entreprise elle-même sont versées au Fonds national de formation de la main-d'œuvre et servent à des programmes de formation pour les employés.

Cette loi a un effet incitatif fort pour favoriser dans les entreprises la formation parrainée par l'employeur. Cependant, elle est d'application trop récente pour qu'on puisse en évaluer tous les effets. Les données actuellement disponibles portent sur les trois premières années de l'application de la Loi, soit 1996, 1997 et 1998. À la mi-juin 2000, la ministre d'État au Travail et à l'Emploi a déposé à

l'Assemblée nationale un rapport quinquennal sur la mise en œuvre de cette loi. Par ailleurs, un important processus d'évaluation de la loi du 1 p. 100 est actuellement en cours. Les résultats de l'enquête auprès des employeurs seront connus en 2000-2001, ceux qui concernent l'enquête auprès des employés, en 2002-2003. Au terme de cette opération et avec le recul, qui s'avère nécessaire dans toute situation d'implantation récente, on pourra mesurer avec plus de justesse le degré d'atteinte des objectifs visés dans la Loi. On peut cependant déjà fournir un certain nombre de données factuelles sur les effets de cette loi.

En 1996, la loi en question s'applique à 9 186 employeurs – entreprises dont la masse salariale est de plus de 1 M\$ –, en 1997, à 17 527 employeurs – entreprises dont la masse salariale est de plus de 500 000 \$ – et en 1998, à 33 546 employeurs – entreprises dont la masse salariale est de plus de 250 000 \$. La masse salariale assujettie à cette loi est ainsi passée de 52 milliards de dollars en 1996 à 70,8 M\$ en 1998.

L'analyse des dépenses en matière de formation faite sur les entreprises assujetties à cette loi en 1996 (82 p. 100), sur celles qui le sont en 1997 (94 p. 100) et sur celles qui le sont en 1998 (91 p. 100) donne les indications suivantes :

- en 1996, les dépenses de formation consenties par ces entreprises totalisent près de 1,2 milliard de dollars : 900 M\$ en 1997 et 1,1 milliard en 1998. Pour interpréter ces chiffres, il faut cependant noter que les entreprises de chaque cohorte nouvellement assujettie à la loi en question peuvent, durant la première année, prendre en compte comme dépenses de formation les dépenses admissibles de formation de l'année précédente;
- les dépenses de formation déclarées représentent, en 1996, 2,26 p. 100 de la masse salariale de l'ensemble des employeurs assujettis, en 1997, 1,48 p. 100 et en 1998, 1,53 p. 100;
- en 1998, trois employeurs sur quatre (74 p. 100) ont investi au moins l'équivalent de leur masse salariale dans la formation de leur personnel. Cependant, cette proportion est variable selon la taille de l'entreprise : elle est de 65 p. 100 pour celles dont la masse salariale se situe entre 250 000 et 500 000 \$ et elle s'élève à 86 p. 100 pour celles dont la masse salariale dépasse 1 M\$.
- la répartition des investissements en matière de formation entre les entreprises du secteur public et celles du secteur privé évolue de 1996 à 1998. Les dépenses des employeurs du secteur public ont représenté, en 1996, 40 p. 100 de toutes les dépenses en la matière, 31 p. 100 en 1997 et 34 p. 100 en 1998. Celles des entreprises du secteur privé ont constitué 60 p. 100 de toutes les dépenses en 1996, 69 p. 100 en 1997 et 66 p. 100 en 1998;

- les versements au Fonds national de formation de la main-d'œuvre sont passés de 14,5 M\$ en 1996 à 23,5 M\$ en 1997 et à 31,3 M\$ en 1998.

2.2 La diversification des lieux et des formes de formation

Les lieux de formation

La formation donnée par le réseau scolaire se déroule dans des lieux très variés : des lieux traditionnels, comme les établissements scolaires ou encore dans des lieux répondant aux besoins des populations à servir ou à des contraintes d'ordre organisationnel ou financier (lieux de travail, salles communautaires, sous-sols d'église, habitations à loyer modique, maisons privées, etc.).

La formation à distance

Chaque ordre d'enseignement a un organisme entièrement dédié à la formation à distance, soit la Société de formation à distance des commissions scolaires du Québec (SOFAD) pour le primaire et le secondaire (la SOFAD élabore le matériel didactique et les commissions scolaires assurent la formation), le Centre collégial de formation à distance (CCFD) pour le collégial et la Télé-université du Québec (TELUQ) pour l'université. De plus, certaines universités ont leur propre service de formation à distance. Ces organismes de formation à distance donnent des programmes de formation des réseaux d'enseignement aux individus, mais ils répondent également aux demandes d'entreprises, de syndicats, de corporations, d'associations ou d'autres organismes qui souhaitent donner une formation sur mesure à leurs membres ou employés. En 1998-1999, on comptait plus de 15 000 inscriptions-cours dans les commissions scolaires, plus de 17 000 au Centre collégial de formation à distance et 9 100 à la Télé-université. Les budgets accordés cette année-là à ces trois organismes sont les suivants : SOFAD (pour la seule élaboration du matériel didactique) : 1 M\$; CCFD : 2,3 M\$; TELUQ : 24 M\$. De plus, une station de télévision, Canal Savoir, diffuse jour et nuit une programmation constituée essentiellement de cours télévisés produits par les établissements d'enseignement qui en sont membres ainsi que la plupart des universités et des établissements d'enseignement collégial.

Initialement appelés « cours par correspondance » puis « cours télévisés », les services de formation à distance suivent l'évolution technologique des communications à distance. Même si l'imprimé demeure encore massivement utilisé et si la poste est toujours un véhicule privilégié de communication, de nouveaux moyens permettent de médiatiser les cours (audiocassette, vidéocassette, disque compact, vidéodisque, didacticiel, cédérom, Internet) et de faciliter les communications avec les étudiants et les étudiantes (téléphone, télécopieur, audioconférence, vidéoconférence, courriel, réseaux informatiques). Divers cours utilisant les sites Web ou le multimédia sont en préparation et certains sont déjà disponibles.

La reconnaissance de lieux non officiels d'apprentissage

Les services de formation destinés aux adultes relèvent majoritairement du secteur officiel de la formation. Parallèlement, des secteurs non officiels ont cependant toujours existé (bibliothèques, milieu de travail, médias de masse). Cependant, on assiste de plus en plus à l'émergence d'une reconnaissance plus explicite, par le secteur officiel lui-même, de la légitimité de quelques-uns de ces secteurs. Ainsi :

- les groupes d'alphabétisation et d'éducation populaire sont financés par le ministère de l'Éducation. On estime que 4 000 personnes sont inscrites à des programmes d'alphabétisation;
- dans tous les ordres d'enseignement, plusieurs programmes d'études à visée professionnelle comportent des stages en milieu de travail. Des programmes d'études du type alternance école-travail ont été mis au point à l'université et ils s'étendent maintenant au collégial et au secondaire;
- un régime d'apprentissage dont la formation se déroule dans l'entreprise a été instauré en 1996;
- le système scolaire reconnaît des acquis expérientiels depuis quinze ans;
- le secteur culturel et le secteur de l'éducation mènent des actions communes : politique de la lecture, fonds accordés par le ministère de l'Éducation à Télé-Québec (certains projets s'adressant aux parents, aux travailleuses et travailleurs, aux allophones ou aux analphabètes sont financés en partie par ce fonds) et protocoles de collaboration.

2.3 L'adaptation des horaires et de la forme d'organisation des cours

Pour permettre une plus grande accessibilité, les organismes de formation offrent des horaires flexibles. Les adultes peuvent s'inscrire à des cours le jour ou le soir. La formation peut être suivie à temps partiel ou à temps plein. Les entrées peuvent être périodiques : les organismes de formation peuvent fixer un ou plusieurs moments d'inscription durant l'année; et pour la formation à distance, l'inscription est continue. Une plus grande flexibilité est encore cependant souhaitée.

Le système modulaire de l'organisation des cours est généralisé. Les modules sont des unités d'apprentissage, dont l'adjonction ou la combinaison mène à une qualification. Ce système permet à l'adulte de quitter la formation en tout temps, selon ses priorités ou l'organisation de sa vie personnelle, et d'y revenir ensuite pour la terminer.

2.4 Les mesures de soutien à l'accès à la formation

Les services d'information, d'accueil et de référence

De tels services sont offerts dans divers lieux : commissions scolaires, établissements d'enseignement collégial, universités, centres locaux d'emploi et ministères.

Depuis la mise en œuvre de la politique de 1984, des dispositions législatives et réglementaires prévoient et régissent ce type d'activités dans le réseau de l'éducation. Des essais de création de guichets uniques régionaux pour l'ensemble des ordres d'enseignement n'ont pas abouti. Cette structure a été perçue par les demandeurs de renseignements comme un intermédiaire peu utile qui les éloignait de services plus personnalisés.

La formation occupant une place importante dans les mesures qui ont pour objet le développement de l'employabilité et de la formation professionnelle, les services d'accueil et de référence trouvent une place appropriée dans les services publics d'emploi, et plus particulièrement dans les centres locaux d'emploi. La complexité de la réorganisation toute récente de ces services, l'orientation nouvelle qu'ils doivent prendre pour assurer le soutien requis aux parcours **individualisés** vers l'insertion, la formation et l'emploi ne leur ont pas encore permis de montrer leur plein potentiel de développement. De plus, l'harmonisation entre les services d'accueil et de référence offerts par les centres locaux d'emploi et les services analogues du réseau de l'éducation n'est pas encore terminée.

L'aide financière

Dans le réseau de l'éducation, les frais directs de formation que doivent payer les adultes correspondent aux règles financières appliquées à tous ceux qui fréquentent les établissements du réseau : la formation primaire et secondaire est gratuite; la formation collégiale à temps plein est gratuite et celle qui est à temps partiel exige des frais de scolarité; la formation universitaire à temps plein ou à temps partiel commande des frais de scolarité au prorata des cours suivis; la formation donnée par les établissements privés est payante; à moins qu'un organisme public, notamment les services publics d'emploi, ne la subventionne ou ne l'achète.

Des adultes entreprennent des études sans soutien financier, mais un certain nombre d'entre eux peuvent bénéficier, selon des conditions particulières, d'une aide additionnelle. L'aide financière du ministère de l'Éducation qui gère un programme de prêts et bourses pour favoriser l'accès aux études professionnelles du secondaire, aux études collégiales et aux études universitaires est accessible

aux adultes qui font des études à temps plein. Ce régime d'aide suppose cependant la contribution financière de l'adulte aux frais de la formation.

Plusieurs autres ministères et organismes ont des programmes de soutien financier destinés à certaines catégories d'adultes. Emploi-Québec offre des formes d'assistance financière à ceux qui entreprennent des études ayant des objectifs professionnels liés à l'emploi. Cette assistance est surtout fournie par la mesure de formation de la main-d'œuvre du Fonds de développement du marché du travail. Les participants à cette mesure bénéficient d'un soutien du revenu comportant des modalités différentes selon qu'ils sont prestataires de l'assistance-emploi ou de l'assurance-emploi. Les immigrants, inscrits à temps plein à des cours de francisation, peuvent bénéficier de la part du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration d'allocations de participation et de frais de garde. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation offre des programmes d'aide financière à ceux qui entreprennent ou ont entrepris des études. Le Conseil des arts et des lettres du Québec supervise des programmes de soutien au perfectionnement. Le ministère de l'Industrie et du Commerce organise et soutient pour des diplômés des stages rémunérés dans les entreprises. Enfin, les divers organismes subventionnaires en matière de recherche des gouvernements du Québec et du Canada accordent des subventions et des bourses.

Ces mesures de soutien s'adressent à des clientèles précises, selon des critères et des modalités propres à chacune. Ce sont des mesures sélectives et non pas des mesures de soutien financier à la formation des adultes du type général ou universel. De nouvelles formes de soutien de caractère plus universel et du type incitatif apparaissent cependant : elles permettent aux adultes de bénéficier de mesures fiscales. Des crédits d'impôt sont accordés pour des frais de scolarité liés à des études à plein temps et à temps partiel et pour les frais d'intérêt payés sur les prêts d'études. Le régime d'éducation permanente (REP) permet d'emprunter les fonds de son régime enregistré d'épargne-retraite (REER) pour payer le coût d'un retour aux études.

2.5 Les mécanismes de sanction des études et de reconnaissance des acquis

La sanction des études

La sanction des études est une reconnaissance officielle des connaissances ou des compétences d'un élève. Elle rend compte socialement de la qualification du type scolaire ou professionnel acquise.

Tous les établissements du réseau scolaire sont habilités à donner des diplômes. Les conditions de délivrance sont déterminées par les lois et règlements qui encadrent les activités des établissements de chacun des ordres d'enseignement.

Des diplômes ou certificats de qualification professionnelle sont délivrés par le secteur de l'emploi dans le cadre des régimes d'apprentissage et de qualification. Les conditions de délivrance sont établies par les lois ou règlements qui servent à encadrer les activités du marché du travail (domaines du travail, de la main-d'œuvre et de l'emploi).

Par ailleurs, le Conseil québécois des ressources humaines du tourisme, un des comités sectoriels du secteur de la main-d'œuvre, a établi un programme de reconnaissance professionnelle basé sur les normes de compétence établies par cette industrie.

La Société de formation et d'éducation continue (SOFEDUC), entreprise privée à but non lucratif, vise la reconnaissance standardisée et officielle de la qualité des formations données par des organismes de formation privés ou publics. Pour avoir cette reconnaissance, ils doivent se conformer aux normes de qualité établies par cette société.

La reconnaissance par le système scolaire d'acquis expérimentiels

À la suite de la commission Jean, la politique de 1984 considérait la reconnaissance, par le système scolaire, des compétences acquises en dehors de ce système comme un élément essentiel au décloisonnement de l'éducation des adultes. Une telle opération impliquait pour le réseau scolaire l'acceptation du principe de la « transférabilité » des savoirs et des apprentissages. Cependant, le référentiel de cette reconnaissance étant une reconnaissance dans le cadre de programmes et de diplômes scolaires, seuls sont reconnus des acquis expérimentiels se référant aux programmes d'études.

La pratique de la reconnaissance des acquis diffère selon les ordres d'enseignement. La situation dans les universités est très variable. Certaines ont des politiques et une pratique, d'autres non. Par contre, l'action des établissements d'enseignement collégial et des commissions scolaires est encadrée par des politiques du ministère de l'Éducation.

À l'enseignement collégial, le Ministère assure le financement d'activités de reconnaissance des acquis. Chaque établissement élabore lui-même les outils nécessaires, mais il peut compter sur une banque de données regroupant des instruments créés par les autres. La reconnaissance faite par un collège est valide pour l'ensemble du réseau. Chaque année, plus de 500 personnes ont recours à ce service individuel. Par ailleurs, lors d'activités de réinsertion professionnelle ou de perfectionnement, des évaluations d'acquis de groupes de personnes accomplissant les mêmes fonctions peuvent avoir lieu.

À l'enseignement secondaire, le principe de la reconnaissance des acquis est admis dans la Loi sur l'instruction publique. Du côté de la formation générale, plusieurs moyens de reconnaissance des acquis expérimentiels sont proposés (épreuves, tests d'équivalence de niveau, habiletés génériques liées à l'obtention du diplôme d'études secondaires (DES)). Plus de 11 000 adultes ont eu recours en 1996-1997 à un tel service de reconnaissance des acquis. En ce qui concerne la formation professionnelle, le régime pédagogique applicable aux adultes définit les responsabilités du Ministère et des établissements d'enseignement. Le premier finance le service et établit des outils, tandis que les seconds offrent le service et font l'évaluation. Une reconnaissance de compétences professionnelles acquises hors du système scolaire est possible pour des candidats s'ils s'engagent à acquérir la formation manquante qui les conduit à un diplôme et s'ils ont déjà les exigences préalables à l'admission à ce programme de formation. Depuis 1994, plus de 2 000 personnes se sont vu reconnaître ainsi des acquis en matière de formation professionnelle. Par ailleurs, la réussite à un test de développement général (TDG) permet de suppléer à la formation scolaire préalable manquante pour être admis à la formation professionnelle. Près de 4 000 adultes ont utilisé ce moyen.

Les services de reconnaissance des acquis sont présentement l'objet de critiques nombreuses : politiques et pratiques variables des établissements d'enseignement, délais, absence d'offre de formation manquante, stéréotypie et sclérose des outils d'évaluation.

La reconnaissance de la formation scolaire acquise hors Québec

Établissements scolaires et ordres professionnels sont habilités à donner de telles reconnaissances. Par ailleurs, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration évalue aussi les diplômes délivrés hors du Québec. Près de 5 000 avis d'équivalence d'études sont ainsi produits chaque année. Ces avis, conçus initialement pour la reconnaissance des études par le marché du travail, tendent à être utilisés à d'autres fins : admissions à des programmes d'études ou à des ordres professionnels.

2.6 La formation des formateurs qui enseignent aux adultes

Les personnes qui enseignent aux adultes dans le réseau scolaire ont rarement fait elles-mêmes au départ ce choix de carrière. Certaines se tournent vers cette clientèle faute de trouver un emploi dans le secteur des jeunes. D'autres choisissent d'enseigner aux adultes après avoir vécu des expériences de travail dans les milieux autres que ceux de l'éducation.

Dans un contexte marqué par le rattrapage scolaire, l'éducation des adultes a été considérée comme une extension de l'enseignement ordinaire et, de façon générale, les mêmes règles de qualification des enseignants sont appliquées dans les secteurs des jeunes et adultes. Ainsi, pour enseigner aux adultes au secondaire, l'enseignant à temps plein ou à temps partiel doit être titulaire du permis d'enseignement exigé pour cet ordre d'enseignement et suivre une formation en andragogie. Les enseignants engagés à taux horaire ne sont pas cependant assujettis à l'obligation d'être titulaire d'une autorisation d'enseigner. Beaucoup de personnes qui enseignent aux adultes inscrits en formation professionnelle au secondaire sont des enseignants à taux horaire.

Par ailleurs, les normes relatives à la formation qu'appliquent aux formateurs les organismes privés de formation des adultes ne sont pas connues.

Pour sa part, la Commission des partenaires du marché du travail a établi des règles concernant l'agrément des organismes formateurs ou des formateurs habilités à donner de la formation dans le cadre de la loi du 1 p. 100. Une de ces règles concerne les formateurs. Chaque formateur doit avoir un minimum de 135 heures de formation en méthodes de transmission des connaissances, une expérience d'au moins 250 heures à titre de formateur ou un minimum de 90 heures de formation en méthodes de transmission des connaissances et une expérience d'au moins 100 heures à titre de formateur.

3 DES CONSTATS TIRÉS DU PANORAMA

Le panorama qui précède permet de souligner quelques-unes des caractéristiques de la situation de l'éducation des adultes au Québec :

- la demande de formation à temps partiel des adultes était au Québec, selon l'enquête de 1994, inférieure à celle de la moyenne canadienne. Cette demande était cependant en croissance par rapport à celle de la décennie précédente. Cette tendance à la croissance se maintiendra. Nouvelle qualification exigée sur le marché du travail, expansion des technologies de l'information et de la communication, besoins en matière de formation de base et besoins de développement des personnes et des collectivités feront augmenter la demande de formation. La Loi qui fait obligation aux entreprises de consacrer au moins 1 p. 100 de leur masse salariale à la formation des employés assurera une partie du coût de cette hausse;
- l'offre publique de formation est importante et prédominante. Elle n'arrive sans doute pas à répondre à toute la demande, mais, en tant qu'offre, elle est ample et diversifiée. L'offre publique concerne d'abord les réseaux relevant du ministère de l'Éducation, mais d'autres ministères interviennent aussi et soutiennent de la formation. Cette tendance se maintiendra, car la formation et l'information occupent une place de plus en plus grande dans les politiques de prévention et de développement des différents

ministères. Par contre, l'offre privée de formation était encore restreinte jusqu'à tout récemment. Elle augmente désormais et même explose dans le contexte de la formation parrainée par l'employeur;

- à la suite du rapport Jean, la politique de 1984 prévoyait l'adaptation des réseaux scolaires aux nouvelles réalités de la formation continue, soit celle de l'éducation permanente. Diversification des lieux de formation, interventions de formation adaptées à différentes situations (formation sur mesure), mise en place de services d'accueil et de référence, reconnaissance des acquis expérientiels, tels étaient les dispositifs prévus. Certains peuvent déplorer que ces dispositifs ne soient pas suffisamment généralisés à tous les ordres d'enseignement ni bien adaptés aux situations réelles, mais les virages ont été pris. Même si les acquis doivent être consolidés, la nouvelle politique n'a pas à les mettre en place à l'intérieur du système scolaire, car cela est déjà fait;
- les problèmes posés par l'emploi et les dispositions prises pour y répondre ont, au cours des dernières années, marqué profondément le champ de l'éducation des adultes et transformé son paysage. On peut ainsi signaler les changements suivants :
 - l'éducation des adultes est de plus en plus définie comme une formation pour l'emploi au détriment d'une vision éducative plus globale;
 - l'accès à la formation est de plus en plus filtrée par des critères déterminant les populations cibles ayant droit à la formation ou par des critères d'admissibilité à des programmes de soutien de revenu;
 - un enjeu de plus en plus évident est posé par la situation des personnes peu scolarisées dans une société en mutation sociale, économique et culturelle;
 - le rôle accru des organismes populaires et communautaires travaillant dans le réseau de l'éducation et dans celui du développement de la main-d'œuvre;
 - il y a un début d'implantation dans les entreprises d'un modèle de développement basé sur l'économie à valeur ajoutée donnée par la formation;
 - le financement de la formation par l'employeur entraîne l'extension du marché privé de la formation et une plus grande prise en main, par des associations d'employeurs et de travailleurs, du développement de leur propre secteur industriel.

Parmi les éléments qui, pendant les dernières années, ont eu une influence sur le champ de l'éducation des adultes, ceux qui sont liés à l'emploi ont eu l'effet structurant le plus fort. Rappelons toutefois que ces transformations sont récentes et qu'elles n'ont pas encore produit leur plein effet. Aussi, on a tendance à les sous-estimer. Une

politique de l'éducation des adultes, elle, doit en tenir compte. Elle doit avoir pour objet de renforcer les acquis et de corriger toute dérive produite par cette situation.

QUATRIÈME SECTION

LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POLITIQUE

Le champ de mise en œuvre de cette politique est **l'éducation des adultes** considérée dans une perspective de **formation continue**.

Le sens que nous donnons dans le cadre de cette politique à ces deux expressions est celui de la Déclaration de Hambourg. Cette dernière a été acceptée par les pays participant, dont le Québec, à la 5^e Conférence internationale sur l'éducation des adultes organisée par l'UNESCO et tenue à Hambourg, en Allemagne, du 14 au 18 juillet 1997 :

L'éducation ou la formation des adultes

« L'ensemble des processus d'apprentissage, formels ou autres, grâce auxquels les individus considérés comme adultes dans la société à laquelle ils appartiennent développent leurs aptitudes, enrichissent leurs connaissances et améliorent leurs qualifications techniques ou professionnelles ou les réorientent en fonction de leurs propres besoins et de ceux de la société. » (Paragraphe 3 de la Déclaration de Hambourg.)

La formation continue

« L'éducation des jeunes et des adultes, considérée comme un processus qui dure toute la vie, a pour objectifs de développer l'autonomie et le sens des responsabilités des individus et des communautés, de les mettre mieux en mesure de faire face aux transformations qui affectent l'économie, la culture et la société dans son ensemble, et de promouvoir la coexistence, la tolérance ainsi qu'une participation éclairée et créative des citoyens à la vie de la collectivité, bref, de permettre aux individus et aux communautés de prendre leur sort et celui de la société en main pour pouvoir relever les défis de l'avenir. Il est indispensable que les démarches adoptées en matière d'éducation des adultes soient fondées sur l'héritage, la culture, les valeurs et le vécu antérieur des intéressés et qu'elles soient conduites de manière à faciliter et à stimuler la participation active et l'expression des citoyens. » (Paragraphe 5 de la Déclaration de Hambourg.)

Les quatre principes directeurs suivants ont servi de guide dans l'élaboration de la présente politique. Ces principes sont de caractère très général et ont un certain degré de pérennité. Aussi, nous précisons, pour chacun d'eux, les orientations plus précises qui éclairent les voies d'action proposées dans cette politique.

1 PREMIER PRINCIPE : L'ACCÈS AU SAVOIR TOUT AU LONG DE LA VIE ET LE DÉVELOPPEMENT

L'accès au savoir pour tous et le partage des savoirs sont des facteurs d'épanouissement des personnes, de développement économique et de cohésion sociale. Aussi, la formation initiale et la formation continue sont les deux jalons d'un même processus d'apprentissage qui s'échelonne tout au long de la vie des individus.

Dans le cadre de cette politique, voici l'application que nous faisons de ce principe.

L'accès au savoir doit permettre aux individus de mieux assurer, tout au long de leur vie, l'ensemble des responsabilités qui seront les leurs comme personne, comme membre d'une famille, d'une association ou d'une collectivité, comme citoyen et comme travailleur. Des raisons conjoncturelles ou des contraintes de ressources peuvent conduire à mettre l'accent sur un accès au savoir qui permet d'assurer le développement de l'une ou l'autre de ces dimensions, mais cela ne signifie pas que les autres dimensions doivent être exclues. On s'assurera même qu'elles ne le sont pas entièrement.

Permettre par l'accès aux savoirs l'épanouissement des personnes, un meilleur développement économique et une meilleure cohésion sociale étaient au cœur de la réforme du système d'éducation des années 60. C'est pourquoi, dès le départ, la préoccupation à l'égard de l'éducation des adultes était, elle aussi, inscrite au sein des dispositifs des réseaux scolaires. Cependant, les raisons qui servaient alors à justifier ce fait étaient surtout des raisons de rattrapage, l'éducation des adultes étant vue comme l'école de la seconde chance. Les situations nouvelles qu'il faut désormais affronter feront que l'accès au savoir devra dorénavant se faire tout au long de la vie, même pour ceux qui auront bien bénéficié de l'école de la première chance.

Cette nécessité d'une formation continue touche de nos jours la formation des jeunes comme celle des adultes. Le nouveau curriculum d'études qui se met en place au primaire et au secondaire veut tenir compte de ce fait. La formation des jeunes y sera réussie si l'école leur donne les bases qui leur permettront de continuer à apprendre, les méthodes qui leur permettront d'agir de façon autonome, et l'impulsion qui les poussera à le faire. Pour, à son tour, instaurer dans la formation des adultes une culture de formation permanente, cette politique renforcera la pratique de formations qualifiantes et structurées, une organisation des parcours scolaires permettant d'éviter les impasses et de faciliter les transferts ainsi que la mise en place effective de systèmes de reconnaissance de formations acquises dans des contextes différents.

2 DEUXIÈME PRINCIPE : L'ACCÈS DES ADULTES À LA FORMATION CONTINUE

L'affirmation du droit à l'éducation doit se traduire par des conditions d'exercice de ce droit qui permettent d'assurer la possibilité d'un apprentissage permanent et la réussite des projets de formation.

Dans le cadre de cette politique, voici l'application que nous faisons de ce principe.

L'exercice de ce droit suppose l'accès à la formation continue. Aussi, dans la poursuite des efforts déjà faits dans ce domaine, la politique aura pour objet d'éliminer certains obstacles sociaux, culturels, financiers, géographiques et organisationnels qui limitent ou rendent difficile l'accès à la formation continue. La levée de tels obstacles concernera surtout certains groupes.

L'exercice effectif de ce droit suppose aussi la mise en place pour les adultes de services particuliers ou l'adaptation de services existants. Aussi, dans la poursuite des efforts déjà faits dans ce domaine, la politique proposera l'adaptation de services et la mise en place de services particuliers pour les adultes.

L'exercice effectif de ce droit suppose que soit reconnue et encouragée la diversité des lieux et des modes d'apprentissage. Aussi, dans la poursuite des efforts déjà accomplis, la politique a pour objet de renforcer la reconnaissance de formations de nature diverse, et plus particulièrement celle de formations structurées.

3 TROISIÈME PRINCIPE : LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA FORMATION CONTINUE

Tout en misant sur la concertation et le partenariat, l'État doit assumer une responsabilité centrale dans la formation continue.

Dans le cadre de cette politique, voici l'application que nous faisons de ce principe.

Étant donné l'importance et la variété des formes que peuvent revêtir les activités de formation des adultes dans une perspective de formation continue, l'État ne peut assumer toutes les responsabilités. Il se concentrera plus particulièrement sur les rôles suivants : rôle de maître d'œuvre dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique; rôle de catalyseur auprès des différents acteurs travaillant dans ce secteur; rôle de gardien de l'équité (correction de situations inéquitables, adoption de mesures permettant l'accès aux clientèles les plus défavorisées); rôle de gardien de la qualité des

formations; et rôle d'offre de service dans les formations plus générales et mieux transférables.

Étant donné l'ampleur du champ des besoins auxquels est susceptible de répondre la formation des adultes dans une perspective de formation continue, étant donné que la finalité de l'éducation des adultes est la même que celle qui justifie la mise en place d'un système d'éducation, le ministre de l'Éducation, tout en misant sur la concertation et le partenariat, assumera une place centrale dans l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue.

Étant donné l'importance que prend dans la formation des adultes la réponse aux besoins de développement de la main-d'œuvre, étant donné la responsabilité du ministère de la Solidarité sociale dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement de la main-d'œuvre et étant donné qu'Emploi-Québec doit recourir aux services des établissements d'enseignement, les rapports entre les services publics d'emploi et ceux de l'éducation s'appuieront sur des bases claires, mais, dans un domaine aussi complexe que celui de la formation, il faudra miser sur les complémentarités et le partenariat.

Étant donné l'importance du rôle joué par le ministère de la Culture et des Communications pour rendre plus accessibles à tous les produits culturels, étant donné que les établissements d'enseignement et les organismes culturels sont des agents d'éducation et de formation continue des adultes et étant donné que l'action de ces établissements et organismes est complémentaire par rapport à celle qui est jouée en matière de formation continue par le réseau scolaire, le ministère de l'Éducation et celui de la Culture et des Communications seront appelés à se concerter, à mener des actions communes et à faire des alliances.

Étant donné le rôle joué par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration dans l'intégration des immigrants et la mise en œuvre de moyens qui facilitent leur insertion professionnelle et étant donné que des problèmes liés à la formation peuvent rendre difficile cette intégration, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration assurera la coordination d'actions de concertation avec le ministère de l'Éducation, les réseaux des établissements d'enseignement et les ordres professionnels.

4 QUATRIÈME PRINCIPE : LE RÔLE DES AUTRES ACTEURS DE LA FORMATION CONTINUE

L'État, les organismes et les réseaux ne sont pas les seuls responsables de la mise en œuvre de l'éducation des adultes. Les personnes qui en bénéficient, leurs formateurs, les associations professionnelles et socioéconomiques, les entreprises et plus généralement l'ensemble des citoyens et citoyennes le sont aussi.

Dans le cadre de cette politique, voici l'application que nous faisons de ce principe.

Les principaux intéressés (ceux qui se forment, les formateurs et les partenaires socioéconomiques) doivent être associés à la définition des besoins de même qu'à l'orientation et à l'évaluation des services de formation continue.

Les besoins grandissants de formation permanente susciteront des demandes accrues de formation. L'État à lui seul ne peut en assurer le coût : cela est aussi la responsabilité de ceux qui tirent un avantage de cette formation. L'obligation pour les entreprises de consacrer 1 p. 100 de leur masse salariale à la formation de leur personnel correspond à ce partage des responsabilités. Mais ce n'est là qu'un minimum.

L'accès à la formation de base et à une première formation professionnelle doit être assuré gratuitement pour les adultes. Mais les systèmes de financement des établissements d'enseignement doivent être, eux aussi, adaptés à cette nouvelle réalité qui fera que de plus en plus de personnes les fréquenteront à des périodes très diverses de leur vie. Cette situation touchera plus particulièrement l'enseignement supérieur. Dans ce contexte, la part du financement privé de leur formation par les adultes eux-mêmes sera appelée à augmenter. Le coût devra être réparti équitablement, et il faudra promouvoir des moyens qui encouragent et facilitent l'investissement privé dans la formation.

CINQUIÈME SECTION

LES VOIES D'ACTION PRIVILÉGIÉES

À la suite du rapport Jean, la politique gouvernementale de l'éducation des adultes adoptée en 1984 comportait quatre objectifs :

- annoncer la nouvelle situation d'éducation permanente dans laquelle entrent les sociétés et inviter les acteurs à commencer à en prévoir les conséquences;
- clarifier, en matière de développement de la main-d'œuvre, les rôles respectifs, d'une part, du réseau public d'enseignement et du ministère de l'Éducation et ceux, d'autre part, du réseau des commissions de formation professionnelle et du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu;
- préciser certaines cibles prioritaires en matière d'accès à la formation continue;
- mettre en place dans le système scolaire des éléments d'un système de formation continue : diversification des modes et des lieux de formation, services d'accueil et de référence ainsi que reconnaissance des acquis.

En quinze ans, la situation a évolué. Un des éléments déterminants à ce sujet est la reconnaissance de plus en plus grande par le secteur économique de la nécessité de la permanence de la formation. Du même coup, l'idée de la nécessité d'une formation continue n'est plus l'apanage des secteurs de l'éducation, mais elle tend à être partagée par tous les acteurs sociaux. Dans ce nouveau contexte, un système de formation des adultes conçu dans une perspective de formation continue a déjà commencé à se mettre en place. Les voies d'action proposées ici veulent, en tenant compte de la conjoncture, renforcer et poursuivre cette orientation pour lui donner plus d'ampleur.

Les actions retenues doivent permettre de répondre à trois grandes orientations :

- apporter une meilleure réponse à certains besoins de formation;
- consolider les éléments qui assurent l'établissement, en matière de formation des adultes, d'un système de formation continue : diversification des lieux de formation, organisation de services de soutien et reconnaissance des acquis;
- renforcer certains éléments qui conditionnent la réalisation et le développement de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue.

PREMIÈRE ORIENTATION : APPORTER UNE MEILLEURE RÉPONSE À CERTAINS BESOINS DE FORMATION

Comme le montre le panorama présenté dans la troisième section, l'offre publique de formation est ample et diversifiée. Cependant, elle requiert des adaptations. L'offre est, dans certains secteurs, insuffisante, elle est aussi parfois mal adaptée aux situations réelles des personnes à qui elle s'adresse ou bien encore certaines clientèles y ont, pour des raisons variées, difficilement accès. Deux principes éclairent les modifications proposées : la recherche d'une plus grande équité dans les possibilités d'accès aux services de formation et la recherche d'une réponse mieux adaptée à certains besoins que l'analyse de la conjoncture impose. Les besoins retenus sont les suivants :

- combler le déficit de la population québécoise en ce qui concerne la formation de base;
- mieux répondre à la demande individuelle de formation;
- mieux répondre à certaines situations particulières : handicapés, immigrants, agriculteurs et jeunes adultes.

1 COMBLER LE DÉFICIT DE LA POPULATION QUÉBÉCOISE EN CE QUI CONCERNE LA FORMATION DE BASE

1.1 La situation du déficit de la formation de base au Québec

Des personnes qui ne savaient ni lire, ni écrire, ni compter ont été longtemps considérées comme analphabètes et l'on comptait sur l'obligation scolaire pour remédier à ce fait. Mais, de nos jours, seule une maîtrise suffisante de ces capacités permet d'échapper à la situation d'analphabète fonctionnel. Le problème de l'analphabétisme devient de plus en plus un problème de déficit de formation de base.

Dans nos sociétés, l'analphabétisme renvoie dorénavant 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 le plan tant personnel que social et professionnel. Les personnes faiblement alphabétisées, que l'on qualifie le plus souvent 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 mathématique, et ce, à condition que le matériel écrit soit clair ou familier. Leurs capacités de lecture se situent au niveau le plus bas sur une échelle à cinq niveaux, telle qu'elle a été établie dans la dernière enquête internationale

sur l'alphabétisation des adultes. Dans ce contexte, la problématique de l'alphabétisation se rapproche de plus en plus de l'acquisition des compétences de base que doit notamment développer l'école de base d'une durée de neuf ans, compétences de base par rapport à laquelle l'école devrait avoir une obligation de résultat.

Il n'existe pas au Québec d'études directes sur la situation de l'analphabétisme ni sur le déficit de la formation de base. Cependant, des études diverses (enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes, données sur la scolarisation obtenues lors du recensement de 1996) permettent de se faire une idée de l'importance de ce phénomène au Québec. De ces études, retenons les données suivantes :

- parmi les adultes québécois âgés de 16 à 65 ans, 21,1 p. 100 se situent au plus bas niveau d'analphabétisme comparativement à 16,6 p. 100 pour l'ensemble du Canada, à 14,4 p. 100 pour l'Allemagne, à 10,5 p. 100 pour les Pays-Bas et à 7,5 p. 100 pour la Suède;
- le nombre de Québécois de 15 ans et plus qui ont moins de neuf années de scolarité dépasse le million, soit 18,1 p. 100 de l'ensemble de la population du Québec. Alors que, toute proportion gardée, par rapport à l'Ontario, le Québec a un nombre de personnes ayant fait des études collégiales et universitaires à peu près équivalent, il compte deux fois plus de personnes adultes ayant moins de neuf années de scolarité que l'Ontario. Ce fait est de plus en plus considéré comme une cause structurelle de chômage;
- étant donné le rapport étroit existant entre sous-scolarisation et analphabétisme, il est permis de penser que certaines régions dont le taux de scolarisation est plus faible sont plus fortement touchées;
- étant donné le rapport étroit existant entre analphabétisme et capacité de lecture, on peut penser que les hommes sont plus fortement touchés que les femmes. La proportion des jeunes hommes de 16 à 24 ans qui ont de bonnes capacités de lecture est de 63 p. 100, celle des jeunes femmes du même âge s'élève à 71 p. 100;
- parmi les prestataires de la sécurité du revenu, 63 p. 100 ont un niveau de scolarité inférieur à celui de la cinquième secondaire, 75 p. 100 des participants aux mesures actives d'Emploi-Québec ont fréquenté le secondaire et, pour la plupart, leur scolarité n'atteint pas la cinquième secondaire.

Tous ces indicateurs permettent de conclure que le Québec souffre d'un déficit de formation de base par rapport à des sociétés comparables.

La situation que révèlent ces données est grave. Longtemps, l'analphabétisme a été considéré comme un problème individuel de personnes peu scolarisées, dû au retard pris dans les actions de scolarisation. Cette situation, par les progrès de la scolarisation, devait, pensait-on, se résorber d'elle-même. Or, le déficit de formation de base n'est plus

seulement un problème de rattrapage scolaire, mais bien un problème d'adaptation de certaines populations adultes aux nouvelles réalités de la société, dont celle du travail. Dans une société et une économie fortement caractérisées par l'utilisation de l'information, le déficit de formation de base est source d'exclusion sociale et économique de personnes et il empêche l'exercice de la citoyenneté. Ce déficit est aussi un frein au développement social, économique et culturel. Ainsi, ses conséquences dans les entreprises ayant beaucoup de personnes peu scolarisées sont maintenant bien connues : mobilité restreinte au sein de l'organisation, augmentation du coût relié à la santé et à la sécurité au travail, augmentation de pertes et de bris d'équipement, complexification et alourdissement des interventions de formation.

1.2 Un plan d'action pour combler le déficit de la formation de base

Depuis de nombreuses années, diverses actions ont été menées par les commissions scolaires et les organismes populaires en alphabétisation pour tenter d'enrayer l'analphabétisme et des efforts importants ont été faits en matière de recherche et de développement ainsi que de mise au point d'outils pédagogiques. De plus, depuis ces dernières années, le ministère de la Solidarité sociale, Emploi-Québec et aussi le ministère de la Santé et des Services sociaux interviennent à leur tour dans ce champ, car le manque de compétences de base touche de plus en plus les entreprises et des problèmes de santé sont liés à l'analphabétisme. Mais continuer à agir ainsi de façon dispersée et à la pièce ne peut plus suffire et l'objectif visé, soit assurer au plus grand nombre la maîtrise des compétences attendues au terme de neuf années d'études, demande des actions appropriées et concertées.

Ces actions devront tenir compte des paramètres qui conditionnent le déficit de formation de base caractéristique du phénomène actuel de l'analphabétisme. Nous indiquons ici les principaux d'entre eux :

- les actions menées au Québec en matière d'alphabétisation ont tenu compte des conditions particulières des personnes se trouvant dans une telle situation. Des méthodes pédagogiques différenciées, basées sur la coopération et la pédagogie par projet, ont été et sont ainsi utilisées. Il faut tirer profit de cet acquis et s'assurer de son maintien au moment où l'acquisition de compétences de base d'un plus haut niveau, celles qui correspondent à ce qui est acquis au terme d'une neuvième année de scolarité, est visée pour l'ensemble de la population. Pour le permettre, il faut définir au préalable le profil d'apprentissage visé. Ce dernier doit proposer les apprentissages attendus dans le cadre d'une formation centrée sur les habiletés intellectuelles de base, les valeurs et les connaissances jugées vitales pour fonctionner dans la société. Il ne doit pas être confondu avec un programme d'études. En effet, ce profil est centré sur les habiletés, les concepts et les thèmes qui ont un caractère fondamental et plusieurs programmes d'études, même relativement différents, pourraient conduire à la maîtrise des apprentissages attendus;

- l'acquisition de ces compétences de base, dans la mesure où elles ne sont pas liées à un programme d'études particulier, peut se faire dans des contextes différents. Des personnes n'ayant pas neuf années de scolarité peuvent avoir acquis, en tout ou en partie, ces compétences. Une telle reconnaissance doit donc leur être accessible, indépendamment de leurs projets ultérieurs de scolarisation. À partir du moment où l'on veut permettre à toute personne d'atteindre ce niveau de formation de base, celle qui peut faire la preuve qu'elle l'a déjà atteint doit pouvoir bénéficier des avantages que donne une telle reconnaissance;
- des conditions sociales, économiques et culturelles entraînent ou entretiennent le déficit de formation de base. Pour lutter contre lui, un plan d'action à caractère uniquement éducatif ne peut donc suffire : les trois autres secteurs, social, économique et culturel, doivent être partie prenante à un tel plan.
- le déficit de formation de base est de plus, pour un grand nombre de personnes, un problème d'adaptation de la main-d'œuvre. Faute de formation de base suffisante, les apprentissages professionnels requis par les nouveaux environnements de travail sont difficiles pour les travailleurs qui n'ont pas de formation de base suffisante. Cette situation freine leur développement personnel et celui de l'entreprise qui les emploie : la formation de base n'est plus un simple préalable à la formation professionnelle dont on pourrait se passer, elle en est désormais la condition. Le déficit de formation de base est aussi un problème social, car il conditionne l'insertion professionnelle. Pour beaucoup de chômeurs, le chômage de longue durée s'explique par ce déficit. Ces chômeurs réussissaient auparavant à se maintenir en emploi en se donnant eux-mêmes des codes pour l'exécution de leurs tâches. Cela ne leur est plus possible dans les contextes nouveaux des emplois;
- la non-utilisation des compétences acquises en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul fait perdre les compétences de base acquises. La fréquence et la variété des pratiques de lecture, notamment dans le contexte de travail, expliquent, pour une bonne part, le niveau des capacités de lecture. Il existe un cercle vicieux du déficit en ce qui a trait aux compétences de base : les personnes les moins scolarisées sont, en général, celles qui ont les plus faibles capacités de lecture, ce sont aussi celles qui travaillent le moins et ont donc le moins d'occasions de lire et qui, faute de maîtriser la lecture, suivent le moins souvent des cours pour parfaire leurs connaissances. L'intégration sociale et professionnelle des personnes peu alphabétisées est donc une des conditions nécessaires pour vaincre ce cercle;
- il ne suffira pas d'augmenter mécaniquement l'offre de formation dans le cas de la formation de base pour obtenir une réponse. Les commissions scolaires attirent de moins en moins de clientèles dans les programmes d'alphabétisation. Elles dépassaient 30 000 inscriptions en 1991-1992, mais elles n'en comptent actuellement que 10 000, auxquelles il faut ajouter près de 4 000 personnes des groupes d'action communautaire. Les personnes souffrant d'un déficit de formation

de base ont le plus souvent vécu des expériences difficiles avec l'établissement scolaire. Pour combler ce déficit et susciter la demande, un immense effort d'une certaine durée devra être entrepris. Il devra être soutenu par un engagement politique animé par le souci de la nécessaire solidarité entre groupes et entre générations. Il y a en effet peu de projets collectifs capables d'affirmer plus clairement l'orientation et d'incarner l'esprit avec lesquels la société québécoise compte aborder l'entrée de l'ensemble de sa population dans la société du savoir. Cette dernière ne postule pas seulement des études de haut niveau permettant de faire face aux défis de la nouvelle économie, elle réclame aussi le relèvement de la formation de base de l'ensemble de la population. Peut-on seulement compter sur la réforme du primaire et du secondaire et donc sur le renouvellement des générations pour atteindre cet objectif? Quel sera le coût personnel, social et économique d'une décision qui accepterait qu'une partie de la population soit marginalisée, faute de formation de base suffisante? Car c'est à court terme, et non dans quinze ans, que l'économie, la culture, la démocratie et la vie quotidienne doivent être vivifiées par la plus grande maîtrise que procure aux personnes une formation de base appropriée à l'environnement où il leur faut vivre et créer;

- pour combler le déficit de formation de base, la prévention doit aussi être pratiquée. Elle seule permet de diminuer ou d'éviter la reproduction d'une telle situation. Tous les enfants n'ont pas les mêmes possibilités de se familiariser avec le langage écrit et ses usages sociaux. Aussi, des actions de prévention auprès des enfants d'âge préscolaire et des élèves des premières années du primaire doivent être mises en place. Cette question ne concerne pas directement une politique qui s'adresse à des adultes, mais elle doit être rappelée ici. Une telle préoccupation inspire d'ailleurs en droite ligne certaines dispositions de la réforme de l'éducation préscolaire et des premiers cycles du primaire.

Les plans d'action élaborés pour lutter contre le déficit de formation de base devront dorénavant tenir compte de l'ensemble de ces éléments : détermination des compétences et du niveau de compétences à acquérir, évaluation des compétences, actions sur les conditions sociales et économiques engendrant la pauvreté, prévention, mise en application et maintien des apprentissages, développement des travailleurs et des entreprises, insertion professionnelle, campagnes de promotion, projet collectif mobilisateur, etc.

Le déficit de formation de base demande une intervention énergique et cohérente de plusieurs ministères, une révision des modes d'intervention et le recours à des approches novatrices. Aussi, un vaste chantier sera ouvert sur cette question pour mettre en œuvre des actions concertées.

Pour mener ces travaux, on tiendra compte, entre autres, des éléments suivants :

- le ministère de l'Éducation et le ministère de la Solidarité sociale seront co-responsables de l'élaboration de ce plan et les représentants des groupes d'éducation populaire en matière d'alphabétisation et des représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux y seront associés;
- un profil des compétences de base de ce que les adultes doivent acquérir pour mener une vie professionnelle et personnelle sera établi. Ce profil comprendra les habiletés intellectuelles de base (capacité de lire, d'écouter, d'écrire, de calculer, etc.), les habiletés intellectuelles plus complexes (capacité de raisonner, de prendre des décisions, etc.), les valeurs à promouvoir (loyauté, responsabilité, etc.) ainsi que les connaissances sur la santé, le monde du travail et les institutions sociales jugées vitales dans le monde actuel. Le niveau de ce profil fonctionnel correspondra aux compétences fonctionnelles attendues de ceux qui ont neuf années de scolarité;
- des outils d'évaluation de ce niveau de compétences seront établis et la possibilité d'évaluer ses acquis à partir de cette base sera offerte à toute personne qui le désire;
- les solutions et les actions proposées s'articuleront prioritairement autour des axes de développement socioéconomique régionaux et locaux et auront pour objet d'associer les partenaires socioéconomiques;
- des objectifs quantitatifs à atteindre et des cibles prioritaires seront déterminés;
- l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour mener certaines actions d'alphabétisation sera examinée;
- les moyens susceptibles de susciter la participation de tous les milieux pour atteindre les objectifs fixés seront établis;
- la nature et les exigences de la formation préalable des intervenants en matière d'alphabétisation seront précisées;
- les objets de recherche à mener de façon urgente dans le champ de l'analphabétisme et de l'alphabétisation seront déterminés.

2 MIEUX RÉPONDRE À LA DEMANDE INDIVIDUELLE DE FORMATION

Les nécessités de l'adaptation de la main-d'œuvre privilégient les demandes de formation ciblées. Le chômeur est soumis à la pression pour suivre des formations qui permettent sa réinsertion professionnelle et l'employé est inscrit à des formations déterminées par les besoins des entreprises. L'initiative de la demande individuelle de formation s'est réduite sous ces contraintes. Or, un système d'éducation des adultes orienté dans une perspective de formation continue doit, au contraire, favoriser la demande individuelle de formation. Mais, de plus, l'offre publique susceptible de répondre aux demandes individuelles de formation a, elle aussi, faute de ressources, diminué. Et ainsi, le travailleur autonome qui voudrait progresser dans sa vie professionnelle de même que le citoyen ou la citoyenne qui voudrait acquérir et développer, par goût ou par exigence personnelle, des connaissances dans les matières de son choix ne peuvent pas toujours le faire, faute d'offre suffisante. Ces contraintes globales font que le droit individuel à la formation recule. En outre, il recule inégalement. Si l'université, à cause de son autonomie dans la création de cours et en raison de ses règles financières, peut répondre de façon satisfaisante à la demande individuelle de formation, le secondaire et le collégial le peuvent beaucoup moins. Ils répondent à la demande d'adultes suivant des cours à temps plein, mais l'offre de cours à temps partiel, adaptée à la situation de travailleurs adultes, est limitée par des enveloppes fermées. Et cela touche, plus particulièrement, les jeunes adultes.

La structure de l'emploi évolue et, parallèlement à l'organisation du travail dans l'entreprise, le travail autonome se développe. Les travailleurs autonomes représentent de nos jours 15 p. 100 de la main-d'œuvre québécoise. Ils sont particulièrement nombreux dans certains secteurs. Ainsi, dans le secteur de la culture, on dénombre près de 100 000 personnes dans cette situation, soit environ 3 p. 100 de la population active du Québec. L'adaptation de la main-d'œuvre en entreprise a exigé des interventions systémiques et ciblées de formation. Le développement du travail autonome requiert, au contraire, pour répondre aux besoins d'acquisition des compétences de ce type de travail, une offre de formation souple et organisée de façon à pouvoir satisfaire à des demandes individuelles de formation.

Il faut donc, dans l'offre publique de formation, répondre davantage à la demande individuelle de formation.

Pour atteindre cet objectif :

- les éléments (formats des programmes d'études, financement, autonomie dans l'élaboration des programmes) qui assurent à l'enseignement universitaire la réponse aux demandes individuelles de formation seront maintenus;
- les enveloppes de cours à temps partiel destinés aux adultes du secondaire et du collégial seront progressivement augmentées, puis ouvertes;

- les règles d'élaboration de programmes et d'accès aux catégories de cours du collégial et du secondaire seront assouplies de façon qu'elles puissent répondre plus rapidement à des demandes de formation diversifiées et en constante évolution.

3 MIEUX RÉPONDRE À CERTAINES SITUATIONS PARTICULIÈRES : HANDICAPÉS, IMMIGRANTS, AGRICULTEURS ET JEUNES ADULTES

Plusieurs groupes et certains ministères ont fait part des conditions particulières de l'accès à la formation d'adultes qu'ils représentent ou dont ils s'occupent. Quatre de ces situations seront prises en considération dans ce qui suit.

3.1 La situation des adultes handicapés

Près de 900 000 personnes âgées de plus de 15 ans sont handicapées au Québec. Par rapport au reste de la population, ces personnes sont deux fois plus nombreuses à n'avoir pas atteint neuf années de scolarité, deux fois moins présentes sur le marché du travail et deux fois plus nombreuses à avoir un faible revenu. Parmi les personnes adultes handicapées, trois groupes ont des besoins particuliers en matière d'alphabétisation : les non-voyants qui ne peuvent accéder à l'imprimé, les sourds qui utilisent la langue des signes pour communiquer et les adultes ayant une déficience intellectuelle mais qui pourraient faire un apprentissage en ce qui a trait à la lecture et à l'écriture. Les handicapés adultes immigrants font face, en plus de leur handicap, à des problèmes particuliers : francisation, alphabétisation des codes culturels et résistance de leur entourage à la nécessité de mesures actives d'insertion et de formation.

Un accroissement et une amélioration des services d'éducation offerts aux adultes handicapés seront recherchés.

Pour cela :

- les ressources consacrées à la formation des adultes handicapés seront augmentées. Le ministère de l'Éducation s'est déjà engagé à consacrer plus de ressources à des élèves handicapés au secteur des jeunes. Le même principe s'appliquera aux adultes et le ministère de la Solidarité sociale augmentera à son tour les ressources qu'il consacre à l'insertion sociale des adultes handicapés;
- le principe d'accommodement raisonnable sera appliqué dans les mesures de formation : compensation de la déficience et de l'incapacité (transport, équipement particulier, soutien financier), accueil, adaptation pédagogique, encadrement et suivi;
- le ministère de la Solidarité sociale et des réseaux publics d'emploi, l'Office des personnes handicapées du Québec, les groupes populaires autonomes d'alphabétisation intervenant auprès des adultes handicapés et le ministère de l'Éducation se concerteront pour déterminer les actions prioritaires à mener;

- le plan de lutte contre l'analphabétisme traitera précisément de l'alphabétisation des handicapés.

3.2 La situation des immigrants

Pour un grand nombre d'immigrants, une insertion réussie dans la société québécoise dépend d'activités de formation. Au Québec, 350 000 personnes sont incapables de s'exprimer en français et 65 p. 100 des 30 000 arrivants annuels ne connaissent pas le français. La francisation des immigrants doit donc demeurer une priorité. Mais le niveau de scolarité des nouveaux immigrants change cependant les perspectives des actions de francisation à entreprendre, car la maîtrise du français ne s'acquiert pas de la même façon selon que l'on est déjà très scolarisé ou que l'on ne l'est pas. Or, si au moment de leur arrivée au Québec en 1970, 38 p. 100 des nouveaux arrivants avaient une formation postsecondaire, en 1998, ils sont 62 p. 100 à l'avoir, tandis que 10 p. 100 sont faiblement scolarisés et que 2 p. 100 seulement sont analphabètes. Et le fait que 31 p. 100 des allophones du Québec ont des capacités limitées de lecture en français ou en anglais ne doit pas être considéré comme un signe d'analphabétisme puisqu'ils n'ont pas les mêmes difficultés dans leur langue maternelle.

Pour intégrer rapidement le marché du travail, ces adultes immigrants déjà très scolarisés ont besoin d'une formation complémentaire. Elle est exigée par le milieu de travail ou par les corporations qui contrôlent l'exercice de leur profession : connaissance des lois et règlements, apprentissage des nouvelles technologies, familiarisation avec des contraintes spécifiques de l'ingénierie ou avec celles des approches qui président aux soins dans le domaine de la santé, etc. Mais l'accès à ces formations leur est parfois difficile, car leur parcours d'études ne correspond pas aux normes québécoises.

Pour mieux tenir compte de ces nouvelles réalités, des adaptations notables ont déjà commencé à être apportées aux actions de formation destinées aux immigrants. Ces actions concernent au premier titre le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, mais aussi le ministère de la Solidarité et celui de l'Éducation.

Les actions déjà entreprises pour l'intégration et l'insertion des immigrants seront cependant renforcées.

Elles porteront sur trois points :

- les services de francisation des immigrants continueront à être redéployés et partagés entre plusieurs réseaux : cofis, commissions scolaires, établissements d'enseignement collégial, universités et organismes communautaires, et ce, en vue de mieux tenir compte des capacités d'apprentissage du français et des besoins des différentes catégories d'immigrants;

- la formation universitaire pourra faire partie, pour des immigrants très scolarisés, de l'offre de service des mesures actives du marché du travail;
- des mesures seront prises pour assurer de façon cohérente et efficace la résolution des problèmes de reconnaissance de diplômes des immigrants et pour permettre une meilleure organisation des formations manquantes.

3.3 La situation des agriculteurs

Le secteur économique de l'agriculture et de l'agroalimentaire est en pleine mutation technologique. Aussi, pour le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ainsi que pour les associations professionnelles de ce secteur, la formation continue, notamment celle des agriculteurs, doit jouer un rôle important dans le développement de cette main-d'œuvre. Cependant, un certain nombre de difficultés rendent difficile la concrétisation de cette orientation. Traditionnellement, les agriculteurs accordent peu d'importance à la formation. De plus, les réorientations de la politique active du marché du travail ont eu pour effet de diminuer le financement public de la formation continue des agriculteurs : n'étant ni chômeurs, ni prestataires de la sécurité du revenu, ils ne font pas partie des cibles prioritaires. Enfin, les mesures incitatives en vue de la formation touchent peu les agriculteurs : la plupart des entreprises agricoles ne peuvent bénéficier du crédit d'impôt pour la formation, car leur entreprise n'est pas exploitée par l'intermédiaire d'une société, et la loi du 1 p. 100 ne s'applique qu'à une minorité d'entreprises, soit celles dont la masse salariale est supérieure à 250 000 \$.

La mise en œuvre de plans de formation pour les agriculteurs demande l'élaboration d'une stratégie appropriée.

Pour l'établir :

- le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation associera le ministère de l'Éducation, le ministère de la Solidarité sociale et les services publics d'emploi à son élaboration et à sa mise en œuvre;
- le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation établiront une procédure de reconnaissance des acquis dans le cas des agriculteurs et agricultrices.

3.4 La situation des jeunes adultes

Les jeunes adultes ne constituent pas un groupe ayant les mêmes besoins de formation que les adultes. On peut distinguer trois catégories de clients de ce type qui fréquentent les services d'éducation des adultes.

La première catégorie comprend les jeunes adultes venant de terminer leur formation initiale à l'enseignement secondaire ou, en tout ou en partie, à l'enseignement collégial ou universitaire.

Ces jeunes adultes sont les grands demandeurs de formation. Ils sont insérés dans la vie professionnelle et se rendent compte que des formations additionnelles ou complémentaires les aideraient à progresser individuellement et professionnellement. N'ayant pas quitté les lieux de formation depuis trop longtemps et n'ayant pas encore de charges professionnelles ou familiales trop lourdes, ils sont prêts à consentir l'effort personnel que demande toujours le retour à des études à temps partiel. S'il faut dorénavant se former durant toute la vie, il n'en demeure pas moins que certaines périodes de la vie sont plus déterminantes que d'autres quant à la demande de formation. C'est pourquoi la réponse à la demande individuelle de formation doit être assurée dans l'offre de service et cette dernière doit même être telle qu'elle suscite cette demande.

Cette offre de service est assurée à l'université, tandis qu'elle ne l'est pas entièrement au secondaire ni au collégial : les enveloppes fermées consacrées à la formation à temps partiel ne permettent pas de répondre suffisamment à des demandes individuelles de formation complémentaire ou additionnelle en ce qui concerne l'enseignement professionnel ou technique chez les jeunes adultes. Ceux-ci ne sont pas organisés (seuls le sont les étudiants adultes dans les universités) : leurs besoins ne sont représentés par personne et ils risquent donc de n'être pas pris en considération dans des systèmes qui privilégient des réponses ciblées. L'accès à la formation de jeunes adultes insérés professionnellement est une raison supplémentaire pour justifier les dispositions qui devront être prises pour répondre davantage à la demande individuelle de formation (voir la section 2, « Mieux répondre à la demande individuelle de formation », de la première orientation).

La deuxième catégorie de jeunes adultes demandeurs de formation regroupe des chômeurs ou des prestataires de la sécurité du revenu. Ils sont une des cibles prioritaires des mesures d'insertion professionnelle.

L'insertion de ces jeunes adultes dépend en grande partie de mesures de formation en ce qui concerne l'enseignement professionnel ou technique adaptées à leur situation.

Pour le permettre, trois dispositions seront prises :

- on s'assurera que des places sont disponibles en nombre suffisant du côté de l'enseignement professionnel et technique pour répondre aux besoins des adultes, dont les jeunes adultes, mais aussi des jeunes. Cette question concerne actuellement plus particulièrement l'enseignement professionnel, car, contrairement à la pratique habituelle des systèmes d'éducation, la relance et le développement de l'enseignement professionnel au secondaire se sont faits d'abord pour répondre aux besoins des adultes. Or, présentement, l'enseignement professionnel est aussi l'objet d'une relance auprès des jeunes. C'est là une voie normale de scolarisation, et l'école doit qualifier les jeunes et leur permettre ainsi une insertion professionnelle réussie. Il faut bien entendu se préoccuper des adultes, mais pas au point d'ignorer les jeunes. Ne pas répondre suffisamment à leurs demandes de formation professionnelle, c'est risquer de reproduire ce qu'on essaie de corriger, après coup, auprès des jeunes adultes sans emploi ou prestataires de la sécurité du revenu;
- la formation professionnelle s'étant développée pour répondre aux besoins des adultes, elle n'a pas donné de place à des éléments de la formation générale (ceux-ci étant supposés acquis au préalable). Toutefois, avant d'y inscrire des adultes, on s'assure qu'ils ont une formation générale minimale. Mais, de nos jours, l'apprentissage d'un métier est inséparable d'une maîtrise accrue de la langue maternelle, des mathématiques, d'une ou plusieurs disciplines scientifiques ainsi que de la connaissance du fonctionnement des organisations et de la société. Ces apprentissages étant, de façon générale, faibles chez les jeunes adultes, il faut les consolider et renforcer leur intégration. Or pour ce faire, rien ne remplace l'apprentissage, de façon simultanée, des matières de la formation professionnelle et de la formation générale. Cette question sera examinée et des modifications seront apportées aux programmes;
- les jeunes adultes, obligés de se conformer à un programme de formation pour se réinsérer professionnellement, n'ont pas une estime d'eux-mêmes élevée. Leur rapport antérieur avec l'école a été difficile et ils sont contraints d'y revenir. Ils ont donc les problèmes connus des jeunes en difficulté scolaire. Ils devront dès lors bénéficier des mesures d'encadrement et de soutien appropriées à ce type de situation.

La troisième catégorie de jeunes adultes concerne des jeunes venant de dépasser l'âge de l'obligation scolaire, soit 16 ans, et qui s'inscrivent en formation générale à l'éducation des adultes pour continuer leurs études. Ces jeunes adultes ont, pour la plupart d'entre eux, vécu précédemment des difficultés scolaires et, faute d'encadrement approprié, ils abandonnent leurs études pour revenir quelques années plus tard dans des programmes de réinsertion professionnelle.

Une attention particulière sera accordée à cette catégorie d'élèves.

Pour ce faire :

- les commissions scolaires seront invitées à mettre en œuvre un encadrement approprié à la situation particulière et à l'âge de ces élèves;
- elles seront aussi invitées à prendre les moyens requis pour assurer la persévérance et l'insertion professionnelle de ces élèves.

DEUXIÈME ORIENTATION : CONSOLIDER ET RENFORCER LES ÉLÉMENTS QUI ASSURENT L'ÉTABLISSEMENT D'UN SYSTÈME D'ÉDUCATION DES ADULTES DANS UNE PERSPECTIVE DE FORMATION CONTINUE : DIVERSIFICATION DES LIEUX DE FORMATION, ORGANISATION DE SERVICES DE SOUTIEN ET RECONNAISSANCE DES ACQUIS

Pour passer d'un système d'éducation des adultes, initialement conçu dans une perspective de rattrapage scolaire, à un système d'éducation des adultes orienté dans une perspective de formation continue, la politique de 1984 mettait en place des dispositifs permettant de progresser dans cette direction. Ces dispositifs sont au nombre de trois : diversification des lieux et des modes de formation, implantation de services d'accueil et de référence, implantation de reconnaissance par le système scolaire d'acquis d'expériences sociales, professionnelles ou personnelles.

La présente politique veut renforcer, consolider et actualiser cette orientation en proposant des voies d'action dans chacun de ces trois champs, soit la diversification des lieux et des modes de formation, le soutien à la demande de formation et la reconnaissance des acquis.

1 MIEUX RECONNAÎTRE ET ASSURER LA DIVERSITÉ DES LIEUX ET DES MODES D'APPRENTISSAGE

Les actions entreprises porteront sur quatre objets : la reconnaissance légale des groupes communautaires travaillant dans le domaine de la formation des adultes, la relance de la formation à distance, la consolidation du secteur de l'emploi comme lieu de formation et l'ouverture sur les nouvelles formes de diffusion du savoir.

1.1 La reconnaissance légale des groupes communautaires travaillant dans le domaine de la formation des adultes

Les adultes faiblement scolarisés ont moins tendance à se prévaloir des services de formation du type scolaire. De plus, certains préfèrent apprendre dans l'action, en particulier par leur engagement social. L'éducation populaire, notamment l'éducation populaire en matière d'alphabétisation, a acquis et développé, au cours des ans, une expertise et une pratique originales de formation auprès d'une population dont les besoins ne sont pas satisfaits par le réseau scolaire ou qui ne désire pas apprendre dans un établissement d'enseignement.

Ces groupes d'éducation populaire exercent leur action sur les plans local, régional et national. Les services qu'ils offrent englobent un large éventail de domaines :

alphabétisation, amélioration des compétences parentales, sensibilisation aux problèmes sociaux ainsi qu'exercice de la citoyenneté responsable. Les adultes inscrits à ces programmes acquièrent ainsi des connaissances, des habiletés et des attitudes favorisant chez eux une plus grande autonomie ainsi que la prise en charge de leurs conditions de vie et de celles de leur milieu. Ils peuvent donc mieux s'intégrer dans la société et y jouer un rôle plus actif de citoyen et de citoyenne.

Depuis longtemps, la contribution des organismes d'éducation populaire, notamment celle des groupes d'alphabétisation populaire, est reconnue en matière de formation des adultes. Ils bénéficient depuis une dizaine d'années d'un soutien financier, bien qu'il soit aléatoire, du ministère de l'Éducation. Depuis peu, le gouvernement du Québec tend à reconnaître plus explicitement le rôle irremplaçable joué par le secteur communautaire dans son ensemble dans le développement social et même économique du Québec : en 1995, le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec a été créé; le milieu communautaire est désormais invité à participer activement aux différents sommets et forums concernant l'emploi et le développement social; et une politique reconnaissant plus explicitement le rôle du milieu communautaire, comme acteur essentiel du développement du Québec, est en élaboration.

La légitimité de cette forme non scolaire d'intervention en ce qui concerne la formation des adultes doit être consolidée.

Pour compléter les actions déjà entreprises :

- on procédera à des modifications législatives de la Loi sur l'instruction publique de façon à reconnaître plus officiellement le rôle particulier et indispensable de l'éducation populaire autonome en matière de formation des adultes;
- afin de garantir la stabilité de leurs interventions, on maintiendra les deux programmes de soutien financier à l'action éducative des groupes populaires et l'on conviendra, avec les représentants des groupes intéressés, des actions à accomplir pour les bonifier.

1.2 La relance de la formation à distance

Des dispositifs de formation à distance sont déjà actifs dans tous les ordres d'enseignement, car la formation à distance a été considérée comme un outil permettant de rapprocher l'offre de formation des populations. Malgré la satisfaction généralement exprimée par les personnes qui ont recours à ce type de formation, peu d'adultes sont actuellement touchés. Le potentiel de cette forme différente d'enseignement, qui se

trouve d'ailleurs accru avec le développement des technologies de l'information et de la communication n'est pas pleinement exploité à l'heure actuelle.

Ce potentiel doit être augmenté, car cette forme différente de formation permet de mieux résoudre un certain nombre de difficultés qui pourraient réduire l'accès des adultes à la formation. Cela peut aider à régler une des difficultés caractéristiques du monde moderne, c'est-à-dire l'organisation du temps. Cette forme d'enseignement est en effet un enseignement individuel et accessible en tout temps. Les entrées et les sorties s'y font de façon continue. La possibilité de l'individualisation et de l'abolition instantanée de la distance que permettent les technologies de l'information et de la communication renforce cet avantage quand ces techniques sont utilisées. La flexibilité de cette forme d'enseignement permet aussi de répondre de façon plus économique à des besoins de formation que l'organisation traditionnelle peut difficilement satisfaire. Cet enseignement peut répondre à une demande relativement nombreuse, très dispersée dans l'espace, mais trop peu nombreuse en chacun des endroits d'où provient la demande pour assurer la rentabilité des formes d'organisation traditionnelle qui exigent la présence d'un nombre minimal de participants. De conception modulaire, il peut aussi jouer un rôle difficilement remplaçable pour régler les problèmes de formation manquante posés par la reconnaissance des formations. Il présente enfin l'avantage de pouvoir servir de plateforme pour l'utilisation dans l'enseignement des technologies de l'information et de la communication. Pour toutes ces raisons, on ne peut se passer de l'apport de la formation à distance, surtout dans un contexte marqué par le resserrement des ressources financières ainsi que par l'accroissement et la diversification des besoins de formation continue.

Il faut donc relancer la formation à distance.

Pour assurer cette relance :

- la conviction que la formation à distance représente un moyen valable et de qualité pour atteindre des objectifs d'accessibilité sera réaffirmée auprès des réseaux d'enseignement. Il existe encore trop de préjugés quant à la valeur de cette formation et les établissements scolaires la perçoivent encore trop souvent comme un concurrent « volant » de la clientèle. De plus, les responsables de la formation à distance des différents ordres d'enseignement seront incités à sensibiliser la population aux avantages de la formation à distance;
- pour mettre fin à la dispersion des ressources, les services de la formation à distance du secondaire seront restructurés. Étant donné des effectifs dans bien des cas trop restreints, la décentralisation actuelle des points de service ne permet pas d'offrir des services de formation et de soutien pédagogique appropriés. La volonté de rapprocher l'offre de service des populations sera mieux assurée du point de vue de la qualité par la réduction du nombre d'intervenants et la mise en place d'un seul centre de formation par région;

- l'articulation interordres, le partenariat et la coordination seront renforcés. De nombreuses tâches (notamment la recherche de méthodes pédagogiques et de formules d'encadrement adaptés) sont communes aux trois ordres d'enseignement.

Faute d'une mise en commun des ressources, chacun investit trop de son côté à l'heure actuelle et travaille en parallèle pour des résultats discutables. Les trois organismes qui se consacrent à la formation à distance ont déjà entrepris un travail de concertation au sein d'un comité de liaison. Ils seront incités à poursuivre ces efforts. Ils seront aussi invités à s'associer plus étroitement aux autres organismes et établissements qui, bien que ce ne soit pas là leur seul mandat, travaillent dans le domaine de la formation à distance. Pour assurer une meilleure coordination et permettre un soutien ministériel mieux adapté aux besoins du milieu, une seule personne assurera au sein du ministère de l'Éducation la coordination de ce dossier;

- l'offre de cours sera diversifiée et modernisée. Tant au secondaire qu'au collégial, elle a été d'abord axée sur la formation générale. Des efforts devront être entrepris pour l'étendre davantage à la formation professionnelle et technique, à l'éducation populaire de même qu'au secteur anglophone. Des documents multimédias permettant l'utilisation des technologies de l'information et de la communication commencent à être produits. Leur nombre devra être augmenté. Des ressources seront consacrées à cette fin;
- la réussite des adultes inscrits sera une préoccupation permanente. L'enseignement à distance est un enseignement individualisé qui est basé sur l'auto-apprentissage. Il réclame beaucoup de détermination et d'engagement de la part de ceux qui s'y inscrivent. Les organismes de formation à distance seront incités à mieux circonscrire les facteurs permettant d'expliquer les abandons et à mettre en œuvre l'encadrement approprié pour soutenir les élèves. C'est à ce prix que ce mode de formation acquerra sa crédibilité comme une des voies nécessaires de la formation des adultes.

1.3 La consolidation du secteur de l'emploi comme lieu de formation

La Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre traduit l'engagement du gouvernement en faveur du développement d'une culture de formation continue au sein des entreprises québécoises. À la fin des années 80, différents rapports, dont le rapport sur l'adaptation (rapport DeGrandpré intitulé *S'adapter pour gagner*), s'interrogent sur les moyens à utiliser pour augmenter l'investissement privé des entreprises dans la formation de leur personnel. Ce dernier rapport préconise d'ailleurs une obligation fiscale imposée aux employeurs pour « promouvoir une éthique de formation et inciter les entreprises à prendre en charge des compétences nouvelles et de

plus en plus poussées dont elles ont besoin » (rapport DeGrandpré, p. 48). Après une tentative d'utilisation d'un moyen incitatif, celui du crédit d'impôt remboursable pour la formation, le gouvernement opte pour l'obligation faite aux entreprises de consacrer au moins 1 p. 100 de leur masse salariale à des activités de formation parrainées par l'employeur.

Cette loi adoptée en 1995 est jeune, car son application est progressive. Ce n'est que depuis 1998 que toutes les entreprises dont la masse salariale excède 250 000 \$ sont tenues de s'y conformer et la première déclaration de ces entreprises a été faite au ministère du Revenu en février 1999. Le retard québécois en matière de formation au sein de l'entreprise explique l'adoption d'une telle loi. Ses effets ne se feront pas sentir instantanément et les données préliminaires, tirées de l'enquête de Statistique Canada sur l'éducation et la formation des adultes (EEFA), laissent entendre que le Québec serait au dernier rang des provinces canadiennes pour le taux de participation à la formation parrainée par l'employeur. Le résultat positif recherché par cette loi ne peut être magique. Son succès dépendra d'une persévérance d'une plus longue durée et d'actions concertées en vue du développement d'une culture de formation continue dans l'entreprise. Trop souvent, cette loi est encore perçue comme une obligation tatillonne et ce qu'elle permet, la formation en entreprise, n'est pas encore vue comme un des piliers de la formation des adultes dans une perspective de formation continue.

On sait déjà depuis longtemps qu'il existe une relation entre la qualification et la situation professionnelle : les personnes plus instruites ont des taux d'activité plus élevés, des taux de chômage plus faibles et de meilleurs salaires que les personnes moins qualifiées. Mais on sait aussi de plus en plus que la formation à l'emploi et en emploi augmente la productivité des employés et améliore la performance de l'entreprise. De plus, des études ont mis en relief les liens qui existent entre les différents types de formation donnés en entreprise ainsi que les améliorations obtenues par les employés et par l'entreprise. La formation a plus particulièrement un effet bénéfique quand elle est donnée à un grand nombre d'employés, quand elle accompagne des changements d'organisation du travail ou des changements de structures d'emploi ou des implantations d'innovations technologiques et quand, à côté des formations en emploi du type « adaptation à la tâche » les employés ont aussi des formations hors postes, systématiques et structurées.

La consolidation du secteur de l'emploi comme lieu de formation doit donc être recherchée. Mais pour y arriver, il faut prendre conscience de l'environnement particulier dans lequel se déroulent les rapports entre les acteurs visés par la formation en entreprise.

C'est tout d'abord une formation parrainée par les entreprises. Ce sont elles qui décident qu'elles paieront à leurs employés une formation dans un établissement scolaire ou qu'elles organiseront elles-mêmes la formation en entreprise, ce sont elles qui établissent les besoins de formation. Cette formation est le fruit d'un investissement privé et donc le ministère de la Solidarité sociale ne peut encadrer ces activités comme il le fait pour ses propres mesures. Il n'est pas pour autant libéré, dans le cadre de sa mission propre, de toute responsabilité à l'égard du développement de la formation de la main-d'œuvre et donc de la formation financée par l'employeur. La lourde réorganisation des services

publics d'emploi a monopolisé au cours des dernières années les énergies de ce ministère. Après s'être préoccupé de la mise en place de mesures susceptibles d'augmenter la quantité de formations dans les entreprises, il est légitime qu'il se préoccupe davantage maintenant de la qualité à cet égard.

Cette loi, tout en donnant un cadre général, confie aux partenaires du marché du travail, entrepreneurs et syndicats, un vaste pouvoir réglementaire. Le cheminement qui conduit à l'adoption de ces règlements est un exercice de réglementation négociée. Les dispositions qui encadrent la formation en entreprise parrainée par les employeurs sont ainsi parfois le résultat de compromis. Si certaines d'entre elles favorisent le développement d'une culture de formation continue dans les entreprises, d'autres, justifiables à première vue, peuvent entraîner des formes de dérive qui retarderont ce développement. Ainsi, reconnaître comme activité de formation admissible les plans de formation qui font l'objet d'ententes patronales-syndicales ou des activités de formation d'un employé à une formation organisée par une association dont il est membre ou des formations que plusieurs petites entreprises donnent en commun, faute de pouvoir les organiser efficacement elles-mêmes, c'est renforcer le développement d'une culture de formation continue dans les entreprises. Par contre, on risque d'obtenir l'effet contraire en rendant admissible comme formation, l'entraînement à la tâche. Cette disposition légitime pour faire droit à ce type de formation, et qui était prévue initialement comme marginale, tend en effet à devenir la norme : près de 60 p. 100 des formations en entreprise sont de ce type. On a suivi dans ce cas la tradition nord-américaine, issue du travail à la chaîne, qui a privilégié l'apprentissage sur le tas et retardé le développement de formations structurées. De même, des exigences trop légères quant à l'agrément des formateurs en matière d'expérience de formation préalable peuvent se justifier quand on veut faire place à l'entraînement à la tâche, mais elles peuvent aussi provoquer le foisonnement d'organismes de formation pratiquant des standards peu élevés. Enfin, le fait que les dispositions réglementaires ne recherchent pas une reconnaissance sociale de cette formation et se contentent d'*attestations de participation active* peut se justifier quand ces formations ont pour objet le perfectionnement, mais la reconnaissance des compétences acquises n'est-elle pas un des éléments garants de la qualité de la formation et peut-on en faire fi si l'on veut rendre plus facile la reconnaissance ultérieure de la formation?

Tout milieu de travail tend à se structurer et à établir une hiérarchisation des compétences attendues. Au Québec, le ministre responsable de l'Emploi délivre sur cette base, pour certains métiers, des certificats de qualification professionnelle. L'importance donnée à la compétence pousse aussi certains secteurs d'emploi à se donner des normes et à reconnaître leur atteinte par les travailleurs. Actuellement des préoccupations différentes, mais convergentes, amènent certains secteurs d'emploi à se préoccuper davantage de cette question. Des travailleurs n'ayant pas la reconnaissance officielle scolaire de leurs compétences pourraient, si des normes étaient établies dans leur métier, se les faire reconnaître. Dans un contexte où la demande est plus grande que l'offre, les employeurs pourraient, sur la base de ces normes, sélectionner plus facilement les employés et ceux-ci seraient plus à même de faire valoir les compétences acquises en cours d'emploi. Si, dans

le cadre d'un marché national de l'emploi, le diplôme scolaire a facilité la mobilité des travailleurs, la mondialisation des marchés pousse certains secteurs à l'adoption de normes professionnelles transnationales. Enfin, certains métiers ou professions, qui cherchent à renforcer le sentiment d'appartenance de leurs membres, établissent des échelons de niveau de compétence dans l'exercice du métier ou de la profession pour jalonner la progression d'une carrière. La question de l'établissement des normes professionnelles est dans ce contexte une des préoccupations actuelles de la Commission des partenaires du marché du travail. Elle est de nature, plus particulièrement dans certains métiers, à renforcer l'importance de la formation : les normes établies donneront les cibles à atteindre par la formation.

La consolidation du secteur de l'emploi comme lieu de formation doit être poursuivie de façon à accentuer le développement d'une culture de formation continue dans les entreprises.

Pour atteindre cet objectif :

- le ministère de la Solidarité sociale et les services publics d'emploi feront auprès des entreprises et de leurs associations professionnelles la promotion d'activités de formation structurée. L'adaptation à la tâche est une formation ponctuelle, souvent de courte durée, assurée pendant les heures de travail, au poste de travail. Liée à la tâche immédiate, elle est supervisée de manière plus ou moins officielle par d'autres employés. La formation structurée s'inscrit dans un plan dont le programme et le contenu de formation sont préétablis. De plus, l'activité de formation est supervisée et évaluée et elle peut donner lieu à une attestation de compétence;
- le ministère de la Solidarité sociale et les services publics d'emploi soutiendront des types de formations susceptibles d'accentuer le développement d'une culture de formation dans les entreprises, notamment les formations suivantes : formations établies après l'adoption de plans de formation, formations établies à partir d'ententes patronales-syndicales et formations données à des regroupements d'entreprises;
- le ministère de la Solidarité sociale et les services publics d'emploi soutiendront les actions entreprises par certains secteurs d'emploi pour établir des normes professionnelles de compétence;
- la Commission des partenaires du marché du travail sera invitée à examiner la nature des adaptations réglementaires susceptibles de mieux favoriser le développement d'une culture de formation continue dans les entreprises et l'augmentation, dans le cadre de la formation en entreprise, de formations qualifiantes et transférables;

- les données sur l'évolution de la nature de la formation en entreprise seront colligées et diffusées et la création de groupes de recherche portant sur ce secteur de formation sera encouragée et soutenue;
- les associations de formateurs privés seront invitées à examiner les dispositions qu'elles pourraient prendre pour mieux assurer et garantir la qualité de la formation donnée par leurs membres;
- Les universités et les établissements d'enseignement collégial seront invités à mettre sur pied des programmes de formation de formateurs en entreprise et les initiatives en ce sens seront encouragées et soutenues;
- les partenariats entre établissements de formation, formateurs privés, ressources de formation des entreprises seront encouragés et soutenus.

1.4 L'ouverture sur les nouvelles formes de diffusion du savoir

Les institutions culturelles tendent à devenir des écoles culturelles permanentes et le Québec s'est donné, au cours des dernières années, un réseau de musées pour rendre plus accessibles à la population les différentes formes de l'activité culturelle. La démocratisation culturelle est aussi véhiculée par les médias : Télé-Québec, dans son nouveau mandat, doit notamment développer le goût du savoir et favoriser l'acquisition des connaissances. Il convient maintenant de soutenir l'usage éducatif des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la population adulte.

Les avantages éducatifs du recours à ces nouvelles technologies sont largement reconnus. On leur attribue notamment le pouvoir d'améliorer la quantité et la qualité des savoirs disponibles par l'accès qu'elles procurent à des sources d'information riches et variées et le pouvoir d'accroître l'autonomie de celui qui s'en sert dans la construction de ses savoirs. En dehors du cadre étroitement scolaire, l'infomusee recèle un potentiel énorme pour la formation continue. Dans la mesure où elle est accessible au plus grand nombre, elle peut améliorer les possibilités d'apprentissage et permettre d'accéder aux savoirs et aux œuvres du patrimoine culturel national et international. Elle peut aussi offrir aux citoyens et aux citoyennes des lieux d'échange d'idées et de débats sociaux, favoriser l'élaboration de contenus et d'usages au service du développement des collectivités et contribuer ainsi à dynamiser la vie démocratique.

Étant donné l'importance de ces technologies pour l'accomplissement de la mission éducative, leur potentiel doit être plus largement exploité, en particulier dans les

services destinés aux adultes, où les retards sont encore plus marqués. Il faut aussi lever certains obstacles, soit la prédominance des finalités commerciales et l'exclusion de certains groupes sociaux, qui empêchent de faire de l'inforoute un lieu de partage des savoirs et de renforcement de la citoyenneté.

Pour atteindre ces objectifs :

- le ministère de l'Éducation et celui de la Culture et des Communications offriront leur concours pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques gouvernementales relatives au développement de l'inforoute;
- les réseaux de l'éducation et de la culture travailleront conjointement avec d'autres partenaires sociaux et économiques à la mise en place et au développement de voies publiques d'accès à l'inforoute : points de services publics donnant accès à des outils de communication, à des services de production et de diffusion de contenus, à des contenus à valeur ajoutée ainsi qu'à des services éducatifs;
- les besoins particuliers des adultes seront pris en considération dans la mise en œuvre des plans d'intervention ministériels en matière de technologies de l'information et de la communication;
- l'assimilation de ces technologies par les groupes d'éducation autonome sera facilitée afin qu'ils puissent servir de relais aux populations marginalisées et concevoir avec elles de nouveaux usages sociaux de ces technologies;
- la création de groupes de recherche multidisciplinaires et de recherche-action, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication appliquées à la formation continue, sera encouragée ainsi que la collaboration avec d'autres chercheurs, en particulier ceux des communautés francophones.

2 LA CONSOLIDATION DES MESURES DE SOUTIEN

Un accès équitable à la formation passe par la mise en place de services d'accueil et de référence et aussi par des mesures financières appropriées.

2.1 Les services d'accueil, de référence, d'encadrement et de suivi

La réponse aux besoins de formation des adultes, individus, entreprises ou collectivités passe par une offre de formation diversifiée. Aussi, lorsque les adultes envisagent de

suivre des cours de perfectionnement ou d'effectuer un retour aux études, ils ont besoin d'aide pour clarifier leur projet et déterminer quels sont les programmes de formation ou les activités qui pourraient répondre à leurs aspirations. Il en va de même pour des entreprises et des collectivités qui souhaitent recourir à un mode ou à un autre de formation continue. Depuis plusieurs années, des services d'accueil, d'information et de référence ont été assumés par différents ministères et organismes ainsi que dispersés dans plusieurs endroits. À la lumière de l'expérience passée et pour tenir compte des principales doléances formulées par les usagers de ces services, des améliorations doivent être recherchées dans trois directions : la coordination et la concertation entre les services d'accueil et de suivi, le renforcement des mesures d'orientation ainsi que la coordination, en amont, de l'offre de formation.

La coordination et la concertation entre des services d'accueil, d'information, de référence, d'aide et de suivi

Donnant suite à la politique de 1984, les établissements scolaires des divers ordres d'enseignement ont établi des services d'accueil, d'information et de référence. Un essai d'un guichet unique interordres régional a cependant échoué, les demandeurs d'information ou d'aide préférant s'adresser directement aux établissements puisqu'ils y trouvaient toute l'information sur le réseau d'établissements. Par ailleurs, les établissements d'enseignement offrent aux adultes des services d'encadrement et de suivi.

Les adultes qui fréquentent les établissements scolaires n'y sont pas tous dans des programmes d'employabilité, mais un nombre important, surtout au secondaire, le sont à ce titre. Aussi, pour ces adultes, la responsabilité de l'accueil, de la référence, de l'accompagnement et du suivi doit être tout autant celle du réseau qui les dirige vers ces services que celle du réseau ou de l'établissement qui donne la formation. Ainsi, les services publics d'emploi ont, de tout temps, offert, eux aussi, des services d'accueil et de référence et se sont préoccupés de la réussite des formations qu'ils commanditent.

Ces responsabilités des services publics d'emploi s'exerceront cependant dans de nouveaux contextes qui renforceront la nécessité de coordination et de concertation avec les services de formation. Dans la foulée de la *Politique de soutien au développement local et régional*, des centres locaux d'emploi (CLE) offriront dans un même lieu des services à toute personne à la recherche d'un emploi ainsi qu'aux employeurs en quête de main-d'œuvre. Par ailleurs, des centres locaux de développement (CLD) offriront un guichet unique multiservices pour les mesures de soutien aux entreprises et aux employeurs. La complexité de l'organisation de cette nouvelle prestation des services publics d'emploi n'a pas cependant encore permis le déploiement complet de tels services. Ainsi, la planification des besoins de formation de l'ensemble de la clientèle n'est pas encore faite et le mécanisme du repérage a été jusqu'à présent appliqué uniquement aux prestataires de l'assurance-emploi. Par ailleurs, la nouvelle approche qui met l'accent sur l'élaboration de parcours individualisés d'insertion, de formation et d'emploi n'est pas encore entièrement mise au point, mais, quand elle le sera, les services publics d'emploi, ayant des obligations de résultat, accorderont encore beaucoup plus d'importance à la persévérance des adultes dans la formation et à son succès. Enfin, la nature même des

clientèles des programmes d'employabilité nécessitera de plus en plus le type de soutien personnalisé déjà accordé aux élèves en difficulté.

Pour faciliter les arrimages et éviter le dédoublement inutile, l'efficacité des services de soutien du secteur des formations liées à l'employabilité sera renforcée.

Pour ce faire :

- les réseaux scolaires et les services publics d'emploi redéfiniront des orientations communes et de nouvelles bases de concertation pour les services d'accueil, de référence, d'encadrement, de soutien et de suivi de la formation qu'ils offrent concurremment;
- des mécanismes officiels et officieux de communication et de concertation seront mis au point et leur efficacité sera examinée régulièrement;
- l'engagement d'organismes, notamment celui d'organismes communautaires, susceptibles d'intervenir auprès des personnes en démarche de formation sera sollicité.

Le renforcement des mesures d'orientation

La question de l'orientation est particulièrement préoccupante pour les adultes inscrits aux diverses formations commanditées par les services publics d'emploi. L'engagement à poursuivre la formation dépend en grande partie d'elle et les abandons sont élevés quand les choix sont précipités. Or, trop souvent les choix de programmes de formation semblent s'effectuer davantage en fonction de critères conjoncturels (disponibilité des places, proximité de la résidence) que dans une perspective qui tient compte des goûts, des aptitudes et des possibilités d'emploi à long terme.

Les mesures d'orientation seront renforcées.

Pour ce faire :

- les services publics d'emploi établiront les modèles d'intervention les plus pertinents en matière d'orientation;
- des ressources d'orientation et d'accompagnement suffisantes seront consenties aux établissements scolaires et aux centres locaux d'emploi.

La coordination de l'offre des services de formation

La réponse aux besoins de formation des adultes passe par une offre de formation diversifiée. Mais, pour que cette offre soit effectivement accessible et que le coût en soit optimal, il est impératif que les établissements de tous les ordres d'enseignement ne travaillent pas de manière dispersée mais en complémentarité. Il faut donc qu'ils effectuent une répartition des tâches dans le respect des missions de chacun, et ce, de façon à répondre à tous les besoins. Des travaux de concertation et de rationalisation de l'offre de service ont été amorcés en matière de formation professionnelle et technique, de services aux entreprises et de formation en entrepreneuriat. Du côté de l'enseignement universitaire, la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec a reçu aussi le mandat de voir à la rationalisation de l'offre des programmes.

La coordination de l'offre des services de formation aux adultes continuera à être renforcée.

Pour ce faire :

- des instances de concertation interordres seront mises en place dans chaque région. Ces instances pourront être le lieu privilégié pour établir les arrimages nécessaires dans l'offre de service de formation continue. Ces instances pourront s'enquérir des besoins de formation continue, notamment auprès des organismes régionaux de développement et des représentants des usagers. Elles pourront aussi assurer la concertation régionale entre les établissements des différents ordres d'enseignement, de même qu'avec les groupes d'alphabétisation et d'éducation populaire autonome, pour en arriver à une offre de service harmonisée qui réponde bien aux besoins du milieu;
- une démarche de concertation plus serrée sera entreprise en ce qui concerne l'enseignement supérieur pour éviter les chevauchements dans l'offre de service entre les universités et les établissements d'enseignement collégial. Comme cela s'est déjà fait au secondaire et au collégial, il faudra convenir de l'ordre d'enseignement auquel un programme devrait être donné, en tenant compte, notamment, de la complexité de la tâche à laquelle il prépare.

2.2 Le soutien financier

Un financement approprié de l'offre publique de formation mais aussi des mesures d'aide financière aux élèves sont des conditions indispensables pour assurer l'accessibilité à la formation continue.

Le financement de l'offre publique

Si l'on demandait aux établissements et aux organismes d'éducation et, par voie de conséquence, aux adultes d'autofinancer la formation continue, il y aurait rétrécissement de l'offre de formation et baisse de la fréquentation des activités. Des travaux sont en cours dans tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour trouver des solutions à l'épineux problème du financement : les besoins liés à l'apprentissage durant toute la vie commanderaient une hausse des investissements, mais les contraintes budgétaires limitent les ressources disponibles pour la formation. Le Québec ne fait pas exception : l'effort financier devra y être accru pour faire face aux besoins de formation continue. Mais étant donné la part prépondérante occupée déjà par le financement public dans l'offre de formation, et tout en reconnaissant que le ministère de l'Éducation et d'autres ministères doivent faire leur part, la solution réside, en bonne partie, dans la contribution d'autres partenaires, soit les entreprises et les individus.

Des actions concernant le financement de la formation continue des adultes seront menées au ministère de l'Éducation.

Elles s'articuleront autour des trois cibles suivantes :

- l'établissement d'un système cohérent de collecte des données financières permettra de déterminer le volume des sommes consacrées à la formation des adultes. Les données actuellement colligées ne permettent pas de comparaison, car leurs bases varient. Il faut pouvoir préciser le pourcentage des sommes consacrées à la formation des adultes par rapport au budget total de l'éducation et la variation annuelle de ce ratio. Un système de calcul du coût des divers éléments, qui constituent les dépenses de formation, sera aussi établi;
- une plus grande cohérence dans les modes d'allocation des ressources sera recherchée. Ces modes varient considérablement d'un ordre d'enseignement à un autre, en fonction de leur propre logique dont on ne saisit pas toujours la cohérence. Par exemple, des mesures d'incitation à la réussite sont mises en place pour certaines populations et pas pour d'autres, et certains programmes donnent droit à un financement en fonction de l'effectif réel, tandis que d'autres doivent composer avec un plafond préétabli. La recherche d'une plus grande cohérence ne signifie pas que des règles uniformes s'appliqueront à tous les ordres d'enseignement, mais on devra être à même de saisir ce qui justifie la différence des règles;
- des efforts de rationalisation seront encore demandés. Les établissements d'enseignement seront invités à recourir aux moyens suivants pour réduire le coût de l'éducation, tout en cherchant à en accroître l'accessibilité et la qualité : réduction du taux d'échec, reconnaissance des acquis scolaires et expérientiels, relance de la

formation à distance, réduction des chevauchements interordres dans l'offre de service et mise en commun des ressources;

- une meilleure harmonisation avec les autres sources de financement sera recherchée. Plusieurs ministères partagent, avec le ministère de l'Éducation, une mission concernant la formation des adultes. Étant donné la diversité des bailleurs de fonds, la concertation s'impose pour dégager une vision d'ensemble et éviter aussi bien les chevauchements que les populations laissées pour compte. Ces questions seront examinées dans le cadre des mécanismes de coordination interministérielle nécessaire pour la mise en œuvre de la politique.

Les mesures d'aide financière

Beaucoup d'adultes investissent personnellement pour assurer leur formation, mais un certain nombre d'entre eux bénéficient d'une assistance financière de nature et de forme variées. Le panorama présenté dans la troisième section recense les principales d'entre elles.

Pour faire ressortir quelques-unes des problématiques posées par ces différents programmes d'assistance financière, nous avons choisi de les regrouper en trois types d'aide.

➔ **Les programmes d'aide et de subvention qui ont pour objet de favoriser l'accès aux études**

Ces programmes comptent sur la contribution personnelle des individus au financement de leur formation. Le plus connu est le régime d'aide financière de prêts et bourses du ministère de l'Éducation. Pour avoir droit à ce programme, il faut mener des études à temps plein à l'enseignement professionnel du secondaire, au collégial ou à l'université. En 1998-1999, près du tiers des bénéficiaires de ce programme étaient des adultes selon la définition utilisée par Statistique Canada dans son enquête sur la formation des adultes (en plus des élèves à temps partiel sont considérés comme adultes les élèves à temps plein qui ont plus de 19 ans et font des études secondaires ou qui ont plus de 24 ans et font des études postsecondaires).

Ce programme est d'abord conçu pour ceux qui poursuivent sans arrêt leur formation et il favorise les études à temps plein. Des aménagements sont demandés pour qu'il s'adapte mieux à certaines situations d'adultes qui retournent aux études. Le groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants (rapport MacDonald) a recommandé d'accorder une aide financière sous forme de prêt aux élèves inscrits à temps partiel. De plus, les bases du calcul du montant de

l'aide ne sont pas adaptées aux besoins d'adultes sans emplois, plus âgés et ayant des responsabilités familiales et donc financières plus lourdes.

➔ **Les programmes d'aide des services publics d'emploi**

Ces programmes ont pour objet de favoriser des études qui permettront dans un délai relativement court l'intégration à un emploi et l'insertion sociale. La Mesure de formation est la plus utilisée de ces programmes. Les participants à cette mesure ont quitté les études ordinaires depuis au moins deux ans et sont inscrits à un programme de formation choisi selon les besoins du marché du travail. Ils bénéficient d'un soutien du revenu, sans contribution personnelle et sans endettement, différent selon qu'ils sont prestataires de l'assistance-emploi ou de l'assurance-emploi.

En 1998-1999, sur les 51 000 adultes aux études à temps plein (selon la définition de Statistique Canada) et inscrits à la formation professionnelle du secondaire, un peu plus de la moitié bénéficiaient de la mesure de formation qui assure leur revenu. Par contre, près du quart d'entre eux étaient bénéficiaires des prêts et bourses et devaient donc étudier au moyen de leurs ressources personnelles ou s'endetter. Un tel traitement différencié de deux catégories d'adultes suivant la même formation est inéquitable et incite à abandonner les études pour y revenir plus tard. De plus, l'aide financière des prêts et bourses et celle de la Mesure de formation n'étant mutuellement exclusives que pour les prestataires de la sécurité du revenu, les prestataires d'assurance-emploi peuvent bénéficier des deux formes d'assistance en même temps.

➔ **L'aide financière aux travailleurs en emploi**

Cette aide peut prendre des formes différentes. Elle peut permettre de faire des études sans perte de revenu : formation durant les heures de travail payées, stages rémunérés, congés-éducation rémunérés, etc. Elle peut aussi donner des avantages fiscaux concernant les investissements personnels consentis pour la formation ou pour l'épargne faite en vue de la formation.

De telles mesures sont diversement appliquées. Ainsi, le projet de loi 90 (ou loi du 1 p. 100) accepte comme dépenses admissibles les salaires versés pour les congés de formation à plein temps ou à temps partiel, mais aucune mesure incitative ne favorise cette manière de faire et la formation à temps partiel, en dehors des heures de travail, est le mode généralisé de formation. Le ministère du Revenu accorde des crédits d'impôt pour des frais de scolarité ou d'examen liés aux études à temps plein et à temps partiel et le régime d'éducation permanente (REP) permet de payer le coût d'un retour aux études selon des modalités apparentées au régime d'accès à la propriété (RAP). Mais la disparition du programme SPRINT a

accentué le vide pour le soutien à des travailleurs qui veulent étudier à plein temps.

Trois principes doivent guider l'établissement d'un système d'aide financière pour les adultes : l'équilibre entre la contribution des individus, celle de l'État et celle des entreprises, la diminution des obstacles qui rendent l'accès à la formation inéquitable et la diminution des écarts des avantages consentis, ou non, aux uns ou aux autres. Justice, équité, égalité, ces trois principes sont en tension et en tenir compte également est difficile. Il faut cependant viser à mieux les concrétiser dans l'ensemble actuel des mesures d'aide, lequel s'est constitué au cours des 30 dernières années et porte la marque des conditions variables dans lesquelles, durant cette période, les adultes ont accédé à la formation.

Pour tenir compte de ces principes, les mesures d'aide devront être réaménagées, revues, complétées, harmonisées et rendues plus équitables.

Pour atteindre cet objectif :

- on renforcera, ou l'on créera, les éléments susceptibles d'accroître l'engagement personnel des personnes dans leur projet de formation, de diminuer leur insécurité et de réduire leur dépendance par rapport à l'État : introduction d'éléments incitatifs quant à la réussite dans l'assistance financière, crédits d'impôt pour la formation, création d'un régime enregistré d'épargne-études pour adultes, etc;
- on renforcera ou l'on créera les moyens susceptibles d'accroître les demandes individuelles de formation à plein temps ou à temps partiel : promotion auprès des entreprises des congés de formation payés, élargissement du régime d'emprunts et de subventions qui tiendrait mieux compte de l'espérance de gains et de l'épargne future, introduction du congé de formation dans les normes du travail, etc;
- on facilitera par des moyens divers l'accès aux études de certaines catégories de personnes : handicapés, chefs de famille, étudiants à temps partiel, travailleurs autonomes;
- on introduira davantage de cohérence et l'on adaptera les mesures financières offertes aux différentes catégories d'adultes qui s'inscrivent en formation : main-d'œuvre en emploi, en chômage de courte durée, en chômage de longue durée, prestataires de la sécurité du revenu, travailleurs âgés, travailleurs autonomes, etc;
- on conclura des ententes de partenariat entre les ministères, notamment entre ceux de la Solidarité sociale, de l'Éducation, de la Santé et des Services sociaux, de la Culture et des Communications, des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de la Recherche, de la Science

et de la Technologie ainsi que de l'Industrie et du Commerce, pour que l'aide financière dans le cadre d'une démarche de formation soit offerte de manière souple et intégrée et qu'elle soit disponible en volets complémentaires.

3 LA CONSOLIDATION ET LA RELANCE DE LA RECONNAISSANCE DES ACQUIS

Tous conviennent que les établissements scolaires ne sont pas les seuls lieux où s'effectuent des apprentissages. La lecture, le travail rémunéré, l'engagement communautaire et la navigation dans Internet sont autant d'occasions d'acquérir des compétences. Par ailleurs, étant donné la valeur de référence qu'a le diplôme, les adultes ont besoin que les compétences acquises en contexte non scolaire soient sanctionnées par les établissements d'enseignement. Ils évitent ainsi des détours inutiles et coûteux en matière de parcours de formation et la reconnaissance de telles compétences est le signe concret de la reconnaissance de la diversité des lieux et des formes de formation. C'est pourquoi la reconnaissance des acquis est un des éléments essentiels d'un système de formation des adultes établi dans une perspective de formation continue.

La politique de 1984 avait fait de la reconnaissance des acquis par le système scolaire une des priorités en matière d'éducation des adultes. Depuis lors, des actions importantes ont été menées au ministère de l'Éducation et dans les réseaux d'éducation pour donner suite à cette orientation : inscription de cette orientation dans les lois et règlements, conception d'activités de recherche, élaboration d'outils d'évaluation fiables et intégration de la reconnaissance des acquis aux règles de financement pour le secondaire et le collégial.

Cependant, malgré les pas franchis, plusieurs problèmes persistent dans la mise en place, par le réseau scolaire, d'un système de reconnaissance des acquis. Ainsi, bon nombre d'établissements d'enseignement n'offrent pas de services de reconnaissance des acquis ou les limitent à quelques programmes. Bien qu'il soit possible, en particulier au secondaire, de se présenter aux examens sans avoir suivi le cours, le manque d'instruments conçus pour la reconnaissance des acquis vient en limiter l'accès. En ce qui concerne la formation professionnelle et la formation technique, des outils d'évaluation ne sont pas disponibles pour tous les programmes ou pour tous les cours des programmes. Il existe peu d'instruments permettant d'évaluer les habiletés génériques en dehors du référentiel du programme d'études. À l'université, la reconnaissance des compétences acquises dans un contexte non scolaire est très inégalement développée et la reconnaissance des acquis scolaires d'un établissement à l'autre pose parfois problème. L'enchevêtrement des champs de compétence ministériels conduit à la multiplication des modes de reconnaissance (avis d'équivalence d'études, reconnaissance des acquis, reconnaissance des compétences, unités d'éducation continue) au point que les adultes et les employeurs tout autant que les acteurs scolaires ont du mal à s'y retrouver.

Par ailleurs, différents groupes, notamment des groupes représentant les secteurs de l'emploi, déplorent la disparité de l'offre des services de reconnaissance dans les réseaux scolaires, le peu de diversité dans les modèles d'évaluation et la rigidité de certaines règles de reconnaissance. Les deux règles les plus contestées sont les suivantes : l'impossibilité de principe de se voir octroyer un diplôme par la reconnaissance, par équivalence ou autrement, de la totalité des cours ou des apprentissages du programme et donc l'obligation d'entrer dans un processus scolaire pour se voir reconnaître ses acquis et obtenir la reconnaissance officielle du diplôme. Ces deux règles leur paraissent inadaptées aux situations actuelles. Et il est vrai qu'elles limitent de fait, et sans raison ayant trait à l'évaluation elle-même, l'accès à la reconnaissance des acquis.

Les développements dans le domaine de l'emploi posent aussi d'autres problèmes relatifs à la reconnaissance des acquis. Le développement de la formation en entreprise peut provoquer une augmentation des demandes de reconnaissance par le système scolaire dans la mesure où il y a des traces écrites et significatives qui rendent compte des formations reçues. Or, les règles actuelles de reconnaissance des formations dans le cadre de la loi du 1 p. 100 n'incitent pas à l'officialisation de l'évaluation des apprentissages. Par ailleurs, plusieurs dispositions en vigueur dans le secteur de l'emploi sont de nature à accroître la reconnaissance des acquis par le secteur de l'emploi lui-même. Le régime de qualification professionnelle est déjà un régime de reconnaissance des acquis liés à l'expérience de travail. Des comités sectoriels seront appelés à établir des normes professionnelles dans certains métiers et professions. Il sera donc légitime que des personnes demandent et puissent obtenir dans un tel cadre la reconnaissance des compétences acquises. Le réaménagement du régime d'apprentissage en cours et son choix de référence, celui des normes et compétences de l'industrie, conduiront légitimement à des demandes de reconnaissance dans ce régime.

Ces situations vont entraîner une augmentation des formes de reconnaissance, et il faudra donc s'assurer de leur appariement. Mais la refonte du système d'apprentissage peut aussi conduire à la mise en place de deux systèmes complètement étanches de reconnaissance et de sanction des études, celui du système scolaire et celui de l'emploi, ce qui n'est pas souhaitable. Des efforts ont été entrepris, au cours des quinze dernières années, pour établir, comme référent des programmes de la formation professionnelle et de la formation technique, les normes et compétences de l'industrie. La formation professionnelle par apprentissage se distingue de la formation scolaire par le mode d'apprentissage et non par le référent, et il serait fallacieux de dire qu'ils sont différents, du moins pour les compétences requises par l'entrée dans le métier ou dans la profession.

La politique de 1984 traitait de la seule reconnaissance des acquis expérientiels par le système scolaire. La situation qui vient d'être décrite ici montre que les problèmes vécus ont une extension plus large. Les différentes facettes de la question de la reconnaissance des acquis sont actuellement les suivantes :

- la reconnaissance des formations données dans les réseaux d'éducation du Québec;

- la reconnaissance des formations données dans les réseaux scolaires des pays étrangers. L'importance du nombre d'immigrants ayant déjà un niveau de formation élevé donne à cette question un relief nouveau;
- la reconnaissance des formations données, au Québec, en dehors du contrôle direct des réseaux scolaires. La généralisation de la formation en entreprise et le développement d'un marché de la formation donnent à cette question une pertinence nouvelle;
- la reconnaissance des acquis expérimentiels par le système scolaire;
- le développement de la reconnaissance des acquis par les réseaux publics d'emploi;
- l'appariement et la transférabilité des divers systèmes de reconnaissance.

Ce dossier est donc complexe, et sa relance qui doit être vigoureuse ne saurait se satisfaire d'adaptations à la pièce. Aussi :

- les orientations qui inspireront les actions doivent être clairement définies;
- un plan d'action devra être élaboré pour les réseaux scolaires;
- certaines actions facilitant ou accélérant la reconnaissance des acquis devront être entreprises.

Des orientations claires doivent inspirer la relance en matière de reconnaissance des acquis. Ces orientations concernent surtout les actions du ministère de l'Éducation et celles des établissements d'enseignement, mais elles touchent aussi celles des secteurs publics d'emploi.

Ces orientations sont les suivantes :

- la reconnaissance de compétences acquises dans un contexte non scolaire est pour le ministère de l'Éducation et les établissements d'enseignement un des moyens d'accomplir leur mission d'évaluation des apprentissages. Cela représente, d'autre part, une contribution indispensable à l'amélioration de l'accessibilité aux études et à l'accroissement de la diplomation;
- tout adulte a le droit de recourir au système d'éducation pour faire reconnaître ses acquis expérimentiels. Lorsqu'une personne peut démontrer qu'elle a effectué à l'extérieur du système scolaire des apprentissages comparables à une partie ou à la totalité des résultats visés à l'intérieur du cadre scolaire, les unités ou les documents officiels qui correspondent à ces acquis doivent lui être reconnus;

- les établissements d'enseignement doivent mettre en place des conditions qui peuvent garantir l'exercice de ce droit. Ces conditions seront précisées dans une politique de reconnaissance des acquis qu'adoptera chaque établissement. Quels que soient la région où ils habitent et l'établissement auquel ils s'adressent, les adultes doivent pouvoir avoir accès à ce service éducatif;
- afin de maintenir la crédibilité de la reconnaissance des acquis, les normes, les règles, les procédures, les instruments et les conditions d'accès qui s'appliqueront à chacun des ordres d'enseignement seront précisés;
- les services publics d'emploi sont habilités à reconnaître les acquis dans le cadre de la reconnaissance de la qualification (régime de qualification, établissement de normes professionnelles) dont ils ont la responsabilité;
- pour faciliter les homologations et faire l'économie de deux systèmes parallèles, les partenaires du milieu de travail et ceux de l'éducation viseront à se donner, pour la reconnaissances des acquis, des référentiels communs des compétences.

Pour se concrétiser, ces orientations demanderont l'élaboration d'un plan d'action. En effet, la responsabilité de la reconnaissance des acquis expérientiels n'est pas assurée par une agence nationale, mais elle est dévolue à l'ensemble des établissements scolaires. L'harmonisation des actions doit donc être recherchée et les objets de pratiques communes doivent être établis. La recherche, l'élaboration des instruments d'évaluation, la mise au point de modèles nouveaux d'évaluation, la diffusion d'expériences novatrices, la formation et le perfectionnement en matière d'évaluation des acquis demandent des actions concertées qui ne peuvent se mettre en place sans un pilotage central et sans plan. Le nombre de questions soulevées par la reconnaissance des acquis et la complexité de certaines d'entre elles demandent des choix réfléchis et des démarches ordonnées. Le coût de certaines opérations requiert des engagements financiers étalés dans le temps.

Le ministère de l'Éducation sera le maître d'œuvre de l'élaboration de ce plan.

Le plan d'action :

- donnera des précisions sur l'ensemble des actions qui devront être entreprises pour soutenir et développer la reconnaissance des acquis. Ces actions sont notamment les suivantes : modifications législatives et réglementaires, révision des règles de financement, modification des allocations budgétaires, démarches de concertation pour élaborer le référentiel de compétences, production d'instruments d'évaluation des acquis, sensibilisation et perfectionnement du personnel scolaire, mise en place

d'activités de recherche et de développement, mise en place de mécanismes de concertation multipartites;

- sera élaboré par un comité qui, pour mener ses travaux, s'assurera de la participation des personnes chargées de la reconnaissance des acquis dans les différentes directions du ministère de l'Éducation et au ministère de la Solidarité sociale. Ce comité maintiendra aussi un contact étroit avec les personnes qui disposent d'une expertise en matière de reconnaissance des acquis au sein des établissements d'enseignement;
- déterminera l'échéancier de mise en œuvre des actions proposées.

Une vigoureuse relance de l'ensemble du dossier de la reconnaissance des acquis est nécessaire et les dispositions globales précédentes permettront de le faire. Mais des opérations de reconnaissance des acquis ont lieu présentement. Une attention particulière devra être accordée à certaines situations actuelles qui, prises en main de façon plus concertée, permettraient de faciliter et d'accélérer de telles opérations. Dans certaines situations types, ce ne sont pas les outils de reconnaissance qui manquent mais la concertation et la volonté d'engagement des acteurs concernés. Si une agence nationale était responsable de l'évaluation des acquis, elle serait le seul acteur. Mais la responsabilité de l'évaluation des acquis étant distribuée dans tous les ordres d'enseignement et dans tous les établissements scolaires, seule la concertation peut permettre de résoudre plus rapidement des demandes de reconnaissance qui ne sont pas individuelles, mais celles de catégories de personnes faisant face à des situations analogues.

Certaines opérations de reconnaissance des acquis devront être accélérées.

Ces opérations concernent les situations suivantes :

- l'insertion sociale et professionnelle des immigrants très scolarisés passe par la reconnaissance de leur formation scolaire antérieure. La mise en place d'outils, de mécanismes communs et d'une application identique de la reconnaissance des acquis scolaires des immigrants est une priorité. Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, les ordres professionnels, les établissements d'enseignement collégial et les universités sont touchés par ce problème. Coordination des actions sous la responsabilité du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, volonté partagée de recherche de solutions ainsi que rigueur et constance dans leur application devraient permettre de progresser rapidement dans la solution de ce problème;
- certaines situations, organisations de formation pour une même catégorie de personnes occupant les mêmes fonctions et recyclage de personnes occupant des fonctions analogues peuvent bénéficier d'une procédure rapide de reconnaissance

des acquis. L'évaluation des compétences acquises se fait alors à partir des fonctions types exercées par ces personnes et ne requiert pas une évaluation individuelle de chacune d'entre elles. On indiquera des situations de ce type et la procédure de reconnaissance des acquis par lots sera soutenue;

- les formations données par des formateurs privés peuvent aussi être reconnues à l'ensemble des personnes qui les ont suivies si tout le dispositif de formation est soumis à une procédure d'évaluation et de reconnaissance. Les établissements d'enseignement seront incités à offrir de tels mécanismes de reconnaissance aux formateurs privés qui voudraient se prévaloir d'une telle reconnaissance;
- le ministère de la Solidarité sociale, la Commission des partenaires du marché du travail et le ministère de l'Éducation examineront l'ensemble des dispositions d'ordre général susceptibles de faire progresser l'évaluation et la vérification des formations données en entreprise;
- la reconnaissance des acquis est souvent inopérante parce que la formation manquante n'est pas facilement ni rapidement disponible. Les services de formation à distance seront invités à répondre à cette demande et à faire la promotion d'un tel service;
- la reconnaissance par un établissement universitaire de cours suivis dans un autre établissement du même type fait encore parfois problème. La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec sera invitée à poursuivre ses efforts de concertation afin de diminuer les rigidités et les disparités de reconnaissance de cours dans le réseau universitaire.

TROISIÈME ORIENTATION : RENFORCER CERTAINS ÉLÉMENTS QUI CONDITIONNENT LA RÉALISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION DES ADULTES DANS UNE PERSPECTIVE DE FORMATION CONTINUE

Outre le financement, la formation, le perfectionnement des formateurs, la collecte des données, les indicateurs de réussite, la recherche, la recherche-action et la coordination des interventions sont quelques-uns des éléments qui conditionnent la réalisation et le développement d'un système d'éducation des adultes. De tels éléments existent actuellement, mais, pour la plupart d'entre eux, ils ont été envisagés pour un système de formation des adultes considéré d'abord dans une perspective de rattrapage scolaire. La réalité ayant changé, des adaptations ont été apportées à certains de ces éléments, mais elles sont insuffisantes. C'est l'ensemble de ces dispositifs qui doit être revu avec un éclairage différent, soit dans une perspective de formation continue et en fonction des réalités nouvelles que cela suppose.

1 LA FORMATION DES FORMATEURS

Dans le système scolaire, la formation des personnes qui enseignent à l'éducation des adultes n'est pas distincte de celle que l'on trouve dans le secteur des jeunes. Cette formule a l'avantage de faciliter la mobilité du personnel enseignant d'un secteur à l'autre et de garantir la qualité de l'intervention pédagogique et andragogique. Elle est cohérente dans le cadre d'une éducation des adultes conçue d'abord comme du rattrapage scolaire.

Dans le contexte de la formation continue, deux situations nouvelles demanderont l'établissement de programmes particuliers de formation : des programmes de formation pour les formateurs en entreprise et des programmes de formation pour les intervenants en matière d'alphabetisation et de formation de base. S'il n'est pas souhaitable, dans le respect de la diversité, que le principe de la qualification légale et l'obligation de formation qui en découle s'appliquent aux formateurs en entreprise et aux groupes populaires, la promotion de formations particulières pour ces personnes doit être cependant soutenue.

Par contre, des dispositions seront prises pour assurer la formation pédagogique préalable et le perfectionnement des enseignantes et enseignants chargés de cours du côté de l'enseignement professionnel. Des engagements sur la base de ce statut leur permettent à l'heure actuelle d'échapper aux conditions de la qualification légale d'enseignement. Leur nombre élevé justifie toutefois l'adoption d'une mesure appropriée à leur situation.

La question de la formation des formateurs sera réexaminée dans le nouveau contexte de la formation continue.

Les dispositions suivantes seront notamment prises :

- des formations appropriées seront mises en place par les établissements d'enseignement supérieur pour les formateurs de formation de base, d'alphabétisation et de formation en entreprise;
- la situation des formateurs à la leçon du côté de l'enseignement professionnel sera réexaminée par le ministère de l'Éducation. Des dispositions seront prises pour s'assurer que cette catégorie d'enseignants possède l'expertise andragogique nécessaire pour enseigner et pour permettre qu'ils puissent bénéficier, comme les autres enseignants et enseignantes, des programmes de perfectionnement et de mise à jour de leurs connaissances;
- la Commission des partenaires du marché du travail sera invitée à revoir à la hausse les règles d'agrément des formateurs agréés à donner de la formation dans le cadre de la loi du 1 p. 100.

2 LES DONNÉES ET LES CRITÈRES

Il ne peut y avoir de pilotage général d'un système si on ne dispose pas de données fiables et harmonisées ainsi que d'indicateurs de réussite appropriés. Or, les systèmes actuels sont déficients sur ces deux points.

Dans le réseau public d'enseignement, il n'existe pas de système d'information (clientèles, allocations budgétaires) propre aux adultes. Les données qui les concernent sont traitées différemment selon les ordres d'enseignement, car elles sont intégrées selon la logique propre à chacun des ordres. Les données du ministère de l'Éducation et celles des services publics d'emploi, même celles qui portent sur les mêmes clientèles, ne sont pas toujours conciliables. Les données de Statistique Canada ne sont pas toujours harmonisées avec celles du Québec. Il n'y a pas en outre de système de collecte des données sur le marché privé de la formation.

On ne pourra sans doute pas établir un système d'information parfaitement homogène pour toutes les situations de formation des adultes, mais la diversité (acteurs, lieux, situations) des interventions de formation des adultes dans un contexte de formation

continue, l'interconnexion de plusieurs de ces interventions ainsi que l'importance des clientèles et des sommes engagées rendent indispensable la création d'un tel outil.

Le ministère de l'Éducation jouera un rôle de coordination pour la collecte de ces données.

Pour ce faire :

- il se donnera, pour les activités de formation continue, un système cohérent d'information portant sur les clientèles et les budgets;
- il déterminera, en concertation avec les autres partenaires détenant de tels renseignements, la procédure de collecte des données et de traitement de l'information.

En comparant la réussite éducative des adultes à celle des élèves qui sont en formation initiale, on est amené à conclure que, en règle générale, les adultes réussissent moins bien que les jeunes. Toute proportion gardée, ils sont moins nombreux à obtenir un diplôme, ils mettent plus de temps pour y parvenir et ils échouent à une plus grande proportion des cours auxquels ils s'inscrivent. Mais appliquer à la situation des adultes des critères de réussite conçus pour les élèves qui poursuivent sans arrêt leur formation ne permet pas de traduire fidèlement la réalité. Un adulte peut être contraint, pour des raisons administratives, à s'inscrire à un programme, alors que, dans les faits, il ne projette que de suivre quelques cours. La fréquentation scolaire à temps partiel, situation incontournable pour beaucoup d'adultes, allonge la durée des études et augmente les possibilités d'abandon. Un abandon avant la fin d'un parcours d'études peut s'expliquer dans certains cas par la réussite dans la recherche d'un emploi et non par un échec sur le plan scolaire.

Il ne faut pas pour autant s'empêcher d'examiner les facteurs qui entravent la réussite des adultes afin d'y apporter des solutions. Le fait de disposer de tels indicateurs est essentiel, car ils fournissent une information sur l'efficacité des interventions de formation, et, à partir de cette rétroaction, des correctifs peuvent être apportés aux situations qui posent problème. Des indicateurs appropriés pour mesurer la réussite des adultes en formation doivent donc être élaborés.

Des indicateurs seront élaborés pour l'éducation des adultes.

Le ministère de l'Éducation a déjà une expertise solide en matière d'élaboration d'indicateurs de l'éducation, aussi :

- il intensifiera ses efforts pour que des indicateurs appropriés soient mis au point en vue de mieux rendre compte de la réussite des adultes;
- il associera les réseaux scolaires à l'établissement de tels indicateurs.

3

LA RECHERCHE

Le développement des mesures de formation continue doit être étayé et soutenu par des activités de recherche. Par suite de l'expansion et des transformations de ce secteur de l'éducation, des instituts de recherche ou des chaires consacrées à la formation continue se créent tant en Europe qu'aux États-Unis. Des équipes de recherche y font de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée.

Or, au Québec, la recherche sur la formation continue fait figure de parent pauvre au sein du champ de l'éducation qui, lui-même, n'est pas des plus choyés. Seules des recherches ponctuelles sont menées de temps à autre. Or, les thèmes de recherche susceptibles de contribuer à l'amélioration de la formation continue sont nombreux : motivations, conditions et raisons de la participation à la formation; motivations, conditions et raisons de son interruption; clarification des besoins des groupes marginalisés et des personnes défavorisées; styles d'apprentissage des adultes; environnements de formation; encadrement des élèves dans les activités de formation à distance; transferts d'apprentissage; etc. Ce ne sont là que quelques-uns des thèmes d'études possibles.

La recherche est un outil essentiel pour orienter le développement de la formation continue.

Aussi, le ministère de l'Éducation :

- travaillera de concert avec le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie pour déterminer les modalités et la place qu'accordera le Fonds concerté d'aide à la recherche (FCAR) à la recherche en formation continue;
- veillera à ce que les autres programmes de soutien à la recherche tiennent compte des besoins de recherche en matière de formation continue;
- invitera les universités et l'Institut national de la recherche scientifique (INRS)-Éducation à accorder une attention particulière à ce champ de recherche et les incitera à mettre en place les mesures qui permettront d'assurer la permanence des activités de recherche dans ce champ;
- confiera un mandat de recherche aux instances régionales de concertation interordres;

- créera un fonds pour soutenir les initiatives de développement pédagogique et de recherche-innovation des acteurs engagés dans la formation continue.

4 LA COORDINATION ET LE PARTENARIAT

Dans le contexte de la formation continue, l'éducation des adultes est devenue un ensemble complexe répondant à des situations de formation variées : les acteurs ont augmenté et se sont diversifiés, les rôles et responsabilités se sont entrecroisés. Toutes les conditions qui peuvent engendrer des luttes et des tensions sont donc réunies. Aussi, tout cet ensemble ne peut fonctionner de façon relativement harmonieuse sans coordination pratiquée dans un esprit de concertation et de partenariat. À l'heure actuelle, quatre lieux ou niveaux d'actions de coordination demandent des modifications.

4.1 La coordination et la concertation interministérielles

En plus des actions gouvernementales relatives à l'emploi et à la sécurité du revenu, qui ont des liens plus apparents avec la mission du ministère de l'Éducation, plusieurs dossiers concernant la formation continue font appel à d'autres ministères et organismes. La présente politique en a signalé plusieurs. Ce sont les suivants :

- Le ministère de la Culture et des Communications est responsable de la promotion de la lecture et du réseau des bibliothèques publiques et des institutions culturelles : il dispose par ailleurs d'un réseau d'établissements de formation et Télé-Québec a un mandat d'éducation.
- le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration se préoccupe de l'intégration linguistique des personnes immigrantes.
- le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation dispose de son propre réseau d'établissements de formation.
- le ministère de la Sécurité publique intervient dans la formation liée à différents aspects de la sécurité.
- le Secrétariat à l'action communautaire autonome se préoccupe du financement des groupes communautaires.
- le ministère de la Santé et des Services sociaux soutient certaines activités d'éducation populaire.

- le ministère de l'Industrie et du Commerce est actif dans le dossier de l'entrepreneuriat.
- le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie se préoccupe de la formation et du perfectionnement des chercheurs.
- un ministre délégué est responsable du développement de l'inforoute.

Pour éviter les chevauchements, certains comités interministériels ont été mis sur pied pour coordonner les actions relativement à des dossiers thématiques. Ces lieux de concertation sont certes indispensables, mais ils ne sont pas suffisants.

De plus, les différents ministères, dans le cadre de leurs responsabilités propres, seront sans doute conduits dans les années qui viennent à élaborer des politiques qui auront une incidence sur la formation d'adultes, car l'éducation des adultes doit répondre à des besoins de formation changeants. C'est là sa caractéristique propre. Cette politique indique un certain nombre de voies d'actions à privilégier actuellement, mais ces actions ne sauraient représenter toutes celles que la conjoncture imposera. Il convient donc qu'il y ait un lieu officiel de coordination interministérielle qui permette aussi de mieux gérer les développements futurs.

La coordination interministérielle en matière d'éducation des adultes sera systématisée.

Pour ce faire :

- étant donné la multiplicité et la diversité des interventions gouvernementales en ce qui concerne la formation continue, un comité interministériel de la formation continue sera créé;
- le mandat de ce comité sera le suivant : proposer les orientations gouvernementales relatives à la formation continue; élaborer des stratégies de promotion et de développement en la matière; convenir du partage des tâches entre les partenaires gouvernementaux en fonction de leur mission et de leurs champs de compétence respectifs; coordonner les plans d'action communs, le cas échéant, et s'assurer de leur diffusion; proposer les conditions d'un financement approprié de la formation continue et examiner la mise en place des éléments de la politique.

4.2 La concertation entre le ministère de l'Éducation et les autres ministères

La formation continue, par suite de ses liens établis avec l'intégration socioprofessionnelle, la vie culturelle et le développement économique des communautés, déborde

le strict cadre de l'intervention éducative. Aussi, la mission de formation continue est partagée entre plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Le ministère de l'Éducation n'a donc pas une compétence exclusive en la matière. Cependant, étant donné que ce ministère est l'instance gouvernementale chargée de mettre à la disposition des citoyennes et des citoyens les services éducatifs dont ils ont besoin, il est un acteur de premier plan dans le cas de la formation continue. Dans les faits, les actions menées en matière de formation des adultes par différents ministères sont en relation étroite avec celles qui sont conduites par le ministère de l'Éducation ou qui supposent son intervention et avec celles de son réseau d'établissements d'enseignement. Aussi, au cours des dernières années, des ententes et des protocoles de collaboration ont été conclus entre le ministre de l'Éducation et ses collègues responsables des domaines de la culture, de l'emploi, de l'immigration et de la métropole.

Une attention particulière sera accordée aux relations entre le ministère de l'Éducation, le ministère de la Solidarité sociale, les services publics d'emploi et la Commission des partenaires du marché du travail. Dans un domaine de compétences partagées entre les ministères de l'Emploi et de l'Éducation, soit celui du développement de la main-d'œuvre par la formation, la politique de 1984 a établi un partage de responsabilités entre les deux intervenants. Le système public d'éducation s'est alors vu confier une mission de service à l'égard des programmes de formation et de perfectionnement de la main-d'œuvre. Autrement dit, il devait mettre ses ressources et ses compétences en matière d'élaboration et de prestation de programmes de formation à la disposition des besoins exprimés par la main-d'œuvre, tout en exerçant sa compétence pédagogique pour les donner. En réalité, cette mission de service a été interprétée ici et là comme devant être une relation rigide et fermée de simples fournisseurs de services. Les contacts entre les services publics d'emploi et ceux de l'éducation en ont été transformés et certains en ont même déduit que le ministère de l'Éducation avait abandonné ses compétences propres, en matière de formation continue, concernant les programmes de perfectionnement et de développement de la main-d'œuvre.

Cependant, les relations entre le réseau de la main-d'œuvre et celui de l'éducation ont considérablement évolué au cours des dernières années, y compris à l'échelon local où la méfiance, dans bien des cas, a fait place à l'ouverture, à la collaboration et à l'engagement dans une cause commune. Aussi, si nous évoquons ici le problème du partage des responsabilités entre les services publics d'emploi et ceux de l'éducation, ce n'est pas pour le remettre en cause, mais plutôt pour mieux préciser comment il peut être vécu – et il l'est déjà en différents lieux – dans un contexte de partenariat.

La stratégie mise en place par la politique active du marché du travail suppose la concertation sur le plan tant national que local. La prise en charge de certains problèmes du développement de la main-d'œuvre implique le partenariat entre les principaux acteurs visés. Dans ce contexte nouveau, les relations entre les services publics d'emploi et ceux de l'éducation ne peuvent se limiter à la seule relation client ou donneur d'ordre-fournisseur de services. Les établissements d'enseignement seront appelés dans ce

nouveau contexte à être tour à tour, selon les circonstances, fournisseurs de services, agents de changement et partenaires d'une planification concertée.

Cette nouvelle situation est aussi une invitation à vivre davantage sous la forme partenariale la relation client-fournisseur de services, puisque sur le terrain de la formation de la main-d'œuvre, le ministère de l'Emploi et celui de l'Éducation exercent une compétence partagée. Si l'exercice des compétences partagées requiert une délimitation claire des responsabilités, le partenariat exige la souplesse et l'entente dans la manière de les exercer. Ainsi, les secteurs publics d'emploi ont la responsabilité de l'estimation des besoins en fait de main-d'œuvre, tandis que celle de la détermination des besoins de la main-d'œuvre, notamment celle des orientations à adopter pour y répondre, relève des secteurs publics d'emploi. Mais sur ces objets, notamment sur la détermination des besoins de la main-d'œuvre, les services publics d'éducation peuvent avoir une expertise ou une opinion à faire valoir. Il serait regrettable que ceux-ci ne puissent en faire part, étant entendu qu'en dernier ressort la décision relève des services publics d'emploi. Par ailleurs, les services publics d'éducation ont une responsabilité pédagogique, c'est-à-dire la responsabilité de l'élaboration et de la prestation des programmes de formation. Mais, sur ces objets, les services publics d'emploi peuvent aussi avoir une expertise ou une opinion à faire valoir. Il serait dommage qu'à leur tour ces derniers ne puissent en faire part, étant entendu qu'en ces matières la décision finale relève des services publics d'éducation.

Si, pour des questions de principe, les zones de responsabilités sont et doivent être séparées, elles sont, dans la réalité, imbriquées et donc elles ont intérêt à être partagées. La méfiance et l'insécurité qui sont à la base des luttes bureaucratiques conduisent à protéger de façon agressive les territoires respectifs. Le respect du rôle de l'autre et l'ouverture sur la collaboration que suppose le partenariat conduisent, au contraire, à transformer certaines zones d'action névralgiques communes en territoires de compétences effectivement partagées. Et des ententes officielles peuvent alors donner les garanties procédurales attendues.

Sans remettre en cause le partage actuel des responsabilités entre les réseaux de l'emploi et de l'éducation en matière de formation de la main-d'œuvre, on précisera les orientations que l'on privilégie dans un contexte où l'on fait la promotion du partenariat entre les acteurs sociaux.

Pour ce faire :

- à côté du principe de la séparation des responsabilités, le principe du partenariat doit aussi s'appliquer dans l'exercice des compétences partagées;
- les ministères de l'Éducation et de la Solidarité sociale détermineront les objets de compétences partagées dans l'élaboration et la gestion des programmes de

perfectionnement et de développement de la main-d'œuvre et établiront pour ces objets des protocoles ou des ententes de fonctionnement;

- les mêmes principes présideront aux relations entre le ministère de l'Éducation et les autres ministères.

4.3 La concertation régionale

La mise en œuvre de la *Politique de soutien au développement local et régional*, la réorganisation des services publics qui en découle et l'élargissement des mandats des conseils régionaux de développement (CRD) comme structure de concertation régionale renforcent la nécessité d'actions communes des partenaires des réseaux de l'éducation et de l'emploi dans le développement socioéconomique des régions. Certes, cette concertation régionale ne concerne pas seulement la formation ou la formation continue, mais le rôle stratégique joué par le secteur de l'éducation dans tout projet de développement économique et social implique la présence active du ministère de l'Éducation et de ses réseaux d'enseignement dans les organismes régionaux de concertation.

On assurera la participation des réseaux d'enseignement au sein des organismes de concertation régionale.

Pour mieux assurer cette présence, le ministère de l'Éducation :

- redéfinira le cadre de son intervention en région, sur le plan tant des visées que des modalités, afin de bien marquer son rôle stratégique comme partenaire d'un projet de développement du Québec;
- facilitera, par ses structures régionales, la coordination des interventions gouvernementales sectorielles dans les domaines suivants : éducation, emploi, santé, culture, etc., sur un même territoire;
- demandera aux instances interordres de le conseiller sur les modifications qui s'imposent à ses encadrements ou ses interventions, de façon à mieux répondre aux besoins des milieux;

- incitera les établissements d'enseignement à continuer à assurer une représentation concertée du milieu scolaire auprès des organismes de développement et à contribuer au volet « éducation » des plans régionaux de développement.

4.4 La coordination au sein du ministère de l'Éducation

Mis à part les activités liées à la formation générale des adultes au secondaire, lesquelles relèvent d'une direction particulière propre au sein du ministère de l'Éducation, la formation continue est intégrée aux services ordinaires. Il n'y a donc pas de répondant de l'éducation des adultes pour la formation professionnelle du secondaire, ni pour la formation technique du collégial, ni pour l'enseignement universitaire. Ce parti pris d'intégration avait pour objet de ne pas créer un ministère de l'Éducation des adultes dans le ministère de l'Éducation.

Mais, à l'usage, cette façon de fonctionner présente des inconvénients certains. Les acteurs des réseaux scolaires qui travaillent dans le domaine de la formation continue n'arrivent pas, bien souvent, à trouver un interlocuteur ministériel capable de leur répondre. L'harmonisation des orientations et des actions en fonction des divers ordres d'enseignement se fait mal ou se fait peu. Dans un contexte où l'on n'a pas encore pris la pleine mesure des besoins en matière de formation continue et en l'absence d'une masse critique de personnes pour y travailler au sein du Ministère, la préoccupation à l'égard de l'éducation des adultes est refoulée au second plan.

De plus, dans le contexte nouveau de la formation continue, le ministère et le ministre de l'Éducation seront appelés dans l'exercice même de leur mandat à articuler des positions dont l'élaboration demande recherche, expertise et unité de vue. Les interventions du ministère de l'Éducation dans les dossiers gouvernementaux à responsabilité partagée devront être étayées. Au comité interministériel, le ministre de l'Éducation sera appelé à jouer le rôle de *primus inter pares* pour l'ensemble des dossiers de formation continue et pour le suivi de cette politique. Malgré l'importance que revêt la qualification professionnelle, le ministre de l'Éducation aura aussi à promouvoir et à assurer, pour l'ensemble de la population, l'accès au savoir et l'élévation de ses savoirs scientifiques, culturels et professionnels. Une telle responsabilité dans un environnement où les savoirs sont prédominants et les modes d'appropriation de ces savoirs en changement, lui demandera d'avoir une vision, de procéder à l'analyse des enjeux et de se montrer proactif dans le domaine.

Pour toutes ces raisons, une coordination forte des dossiers de l'éducation des adultes devra être assurée au sein du ministère de l'Éducation.

Pour atteindre cet objectif, le ministère de l'Éducation :

- examinera la nature des moyens administratifs qui lui permettront d'assurer cette coordination de façon efficiente et les mettra en œuvre dans un délai rapproché.

CONCLUSION

Paru en 1982, le rapport de la commission Jean annonçait la situation d'éducation permanente qui serait dorénavant le lot de notre société et il proposait des mesures pour qu'une éducation des adultes, conçue d'abord pour permettre le rattrapage scolaire, s'ouvre à cette nouvelle réalité. La politique de 1984 retenait quelques-unes de ses recommandations et mettait en place les trois éléments essentiels susceptibles de constituer un *système* de formation continue, soit :

- la reconnaissance de la diversité des lieux et des formes de formation, car, dans le nouveau contexte de formation continue des adultes, l'école n'a plus l'exclusivité de la formation;
- la mise en place de services d'accueil et de référence, car la diversité nouvelle des services et des besoins de formation requièrent le pilotage et le conseil aux demandeurs de formation;
- la mise en place d'un système d'évaluation et de reconnaissance des acquis expérimentiels car, à partir du moment où la formation n'est pas le seul apanage de l'école, celle qui a été acquise autrement doit pouvoir être reconnue par le système scolaire quand des adultes désirent y entreprendre un parcours de formation.

La présente politique n'a donc pas à établir sur le plan des principes les bases d'un système de formation continue, elles l'ont déjà été.

Mais en seize ans, la situation a évolué et parfois dans des formes et des proportions que ne prévoyait pas la politique de 1984, et l'on voit mieux concrètement ce que suppose une situation de formation continue. Ainsi, durant cette période :

- les problèmes de la formation liée à l'emploi ont pris une très grande importance. Cette préoccupation s'est traduite par trois dispositions qui ont transformé profondément le champ des relations entre l'emploi et la formation : 1) la politique active du marché du travail a donné une place importante à la formation comme outil d'insertion professionnelle et sociale; 2) la loi du 1 p. 100 a contraint les entreprises à consacrer au moins 1 p. 100 de leur masse salariale à la formation de leurs employés; et 3) les pouvoirs d'intervention dans le domaine de l'emploi et de la formation entre les réseaux de l'éducation et de l'emploi, entre le fédéral et le provincial ainsi qu'entre l'État et les partenaires socioéconomiques ont été redéfinis;
- la mise en œuvre de politiques culturelles a accentué la démocratisation de l'accès à la culture et à des formes d'éducation non officielles. Un réseau de musées a été créé et la participation active de ceux qui fréquentent ces lieux y est recherchée. La pratique de la lecture, comme outil d'autoformation toute la vie durant, s'appuie sur un réseau de bibliothèques. En favorisant l'accès du plus grand nombre, sinon de tous, aux technologies de l'information et de la communication, on s'ouvre aussi à de nouvelles formes de diffusion du savoir;
- la palette des différentes formes d'intervention en matière d'éducation des adultes s'est considérablement accrue ainsi que le nombre d'intervenants et leur nature. Le rapport entre

le financement public et le financement privé de la formation a été profondément modifié : le financement privé, celui qui est consacré par les entreprises à la formation, est désormais aussi important que le financement public. La responsabilité nouvelle des entreprises dans la formation continue de leurs employés a ouvert le marché privé de la formation. Les difficultés d'insertion sociale et professionnelle des personnes touchées par les bouleversements sociaux et économiques ont accru la nécessité des interventions de la part des groupes communautaires et le nombre de celles-ci. Les actions en fait d'information et de formation des différents ministères dans leur domaine spécifique ont augmenté;

- les catégories de personnes devant, ou voulant, recourir à la formation pour mieux assurer leur insertion sociale et professionnelle se sont diversifiées. La politique de 1984 proposait, comme clientèles cibles prioritaires, les femmes, les chômeurs et les handicapés. Actuellement, des groupes nombreux ont besoin pour mieux réaliser leur insertion d'une formation adaptée à leur situation : les assistés sociaux, les différentes catégories d'immigrants, les agriculteurs, les différentes catégories d'handicapés, les travailleurs autonomes, les travailleurs des industries de la nouvelle économie, les travailleurs et les citoyens ayant un déficit en ce qui concerne la formation de base;
- les crises périodiques du financement public ont limité certains développements. Les interventions ciblées et ponctuelles ont été plus privilégiées que les mesures générales. Des chantiers ouverts, notamment en matière de reconnaissance des acquis, ont stagné ou se sont fermés.

Le paysage de l'éducation des adultes au Québec n'est plus le même que celui d'il y a vingt ans. La présente politique, tout en s'appuyant sur les voies ouvertes par la politique de 1984, doit donc tenir compte du contexte nouveau bien plus complexe que celui qui était pressenti alors.

Trois préoccupations majeures inspirent cette politique.

- ➡ **La consolidation et la relance des trois éléments essentiels d'un système de formation des adultes : la diversification des lieux et des formes de formation, la mise en place de services d'accueil et de référence de même que l'établissement d'un système de reconnaissance des acquis**

Cette consolidation et cette relance tiennent compte des nouveaux contextes :

- ainsi, il faut continuer à incarner dans les faits le principe de la reconnaissance de la diversité des lieux et des formes de formation. Pour ce faire, la politique propose la reconnaissance légale de l'action des groupes communautaires en ce qui concerne l'éducation des adultes, la relance de la formation à distance dans le contexte du développement des technologies de l'information et de la communication, des actions ayant pour objet de consolider la formation en entreprise et le développement en son sein d'une culture de formation continue, l'ouverture sur les nouvelles formes de diffusion du savoir ainsi que la poursuite de l'harmonisation entre les politiques culturelles et les politiques éducatives;

- ainsi, il faut consolider les services d'accueil, de référence, d'orientation et de soutien dans des ensembles où les besoins sont plus divers et les intervenants plus nombreux. La nouvelle politique propose leur maintien, des adaptations à leur fonctionnement qui tiennent compte des expériences passées et des nouveaux contextes (réorganisation des services publics d'emploi, régionalisation, évaluation de la nature de certaines clientèles), une meilleure coordination régionale de l'offre de service de formation ainsi qu'un redéploiement et une harmonisation des mesures d'aide financière;
- ainsi, il faut relancer vigoureusement le dossier de la reconnaissance des acquis. Cette dernière prend un sens plus large dans les nouveaux contextes de l'immigration, du développement de la formation en entreprise, de l'apparition d'un marché privé de la formation, de la tendance à l'établissement de normes professionnelles dans les métiers et les professions et de la diversité des systèmes de reconnaissance. La politique propose des mesures en vue de mieux assurer le développement de la reconnaissance des acquis : détermination des orientations devant conduire ce développement et élaboration d'un plan d'action touchant les paramètres les plus importants qui conditionnent ce développement. Elle signale aussi certaines situations litigieuses susceptibles d'être réglées à court terme.

➡ **Une plus grande ouverture des acteurs et une meilleure adaptation de certains autres éléments du système aux nouvelles réalités de l'éducation des adultes créées par le contexte de la formation continue**

Dès 1973, l'UNESCO produisait un document intitulé *Vers un modèle conceptuel d'éducation permanente*, tandis qu'en 1982 la commission Jean proposait, pour le Québec, une réorganisation d'ensemble du système de formation des adultes. Pour concrétiser et réaliser un tel concept, la politique de 1984 retenait trois éléments essentiels d'un tel système et proposait leur implantation. Pourtant, il nous faut encore y revenir en 2000. Le passage du concept à la réalité est toujours laborieux. Il faut du temps avant que soient comprises et surtout acceptées certaines des conséquences d'une nouvelle manière de considérer les choses, surtout si l'ancienne manière a produit des résultats glorieux.

C'est ce qui s'est passé au Québec en matière d'éducation des adultes. Celle-ci s'est développée rapidement et vigoureusement avec un objectif de rattrapage scolaire. Du même coup, les services publics d'enseignement étaient au cœur du dispositif de formation des adultes. Cette manière de voir l'éducation des adultes tend à se perpétuer dans les esprits et dans les dispositifs mis en place. Même quand on fait référence aux concepts de *formation permanente* ou de *formation continue*, le cadre conceptuel implicite tend à demeurer le même, celui du rattrapage scolaire ou encore celui d'un environnement dans lequel les services publics d'éducation sont l'apanage de l'éducation des adultes.

Aussi, il ne suffit pas seulement de consolider et de relancer les trois principaux éléments susceptibles d'assurer la mise en place d'un système de formation continue, il faut en outre remettre en cause la manière antérieure de considérer certaines situations. Certains problèmes posés par l'éducation des adultes dans le contexte nouveau de la formation continue ne peuvent se résoudre dans les cadres conceptuels antérieurs inspirés par le rattrapage scolaire. C'est ce qui fait aussi l'objet de cette politique. Elle traite également de questions que n'abordent pas, du moins sous le même angle, les politiques concernant l'éducation des adultes envisagées du seul point de vue de l'établissement scolaire.

- Les acteurs, plus particulièrement ceux du réseau de l'éducation, sont conviés à mieux saisir les mutations que vit l'éducation des adultes. En ce sens, toute la première section de la politique est une invitation à voir ces nouvelles réalités et la perspective historique de la deuxième section montre qu'il est dans la nature même de l'éducation des adultes de subir des métamorphoses. Par ailleurs, le panorama de la troisième section laisse voir la diversification déjà à l'œuvre en ce qui concerne l'éducation des adultes au Québec. Le système n'étant plus seulement un système de rattrapage scolaire, il faut donc en tirer des conséquences.
- Le développement de la formation parrainée par l'entreprise introduit de nouvelles dynamiques dans la prise en main, par les chefs d'entreprise, les associations professionnelles, les syndicats ou les associations d'employés, des problèmes de développement de l'emploi mais aussi de ceux de leurs professions et de leurs métiers. La politique considère que des normes professionnelles auront tendance à s'établir, que ce mouvement doit être soutenu, qu'il conduira à la reconnaissance des acquis à partir de ces normes et que l'harmonisation entre les divers systèmes de reconnaissance devra être assurée.
- La diversification des besoins de formation entraînera le développement d'un marché de la formation et la multiplication des intervenants. Selon la politique, l'État doit s'assurer, sinon être garant de la qualité des formations. Elle propose le réexamen des conditions d'agrément des formateurs en entreprise, l'élaboration de programmes de formation à leur intention ainsi que le soutien aux actions d'autorégulation des organismes et associations regroupant les formateurs privés, les partenariats entre les services de formation publics et privés.
- Le contexte de rattrapage scolaire nécessaire pour certains groupes, puis celui de la réinsertion sociale et professionnelle des adultes par la formation, a conduit à fragmenter l'offre de formation, à particulariser les mesures de soutien financier selon des catégories de clients et à insister sur l'obligation d'étudier. De telles orientations ne sauraient être abolies, mais elles doivent être contrebalancées par des dispositions allant à contre-courant de cette tendance. Dans le nouveau contexte de formation continue, il faut susciter et soutenir une demande constante de formation par tous. Aussi, la politique propose de mieux répondre à la demande individuelle de

- formation, de mettre en place des mesures d'incitation financière de caractère général afin de faciliter, tout au long de la vie, l'investissement financier personnel dans la formation ainsi que de susciter et d'exiger l'engagement personnel dans les études.
- Le développement de l'éducation des adultes dans ce contexte de formation continue conduit à revenir sur le rôle du ministre de l'Éducation puisque les réseaux publics d'éducation ne sont plus les seuls intervenants à cet égard. La politique réaffirme que la responsabilité générale de l'État en matière d'éducation doit être assurée par le ministre de l'Éducation et que cette responsabilité ne se réduit pas aux seuls services d'éducation dont il est responsable. Elle propose aussi des mécanismes de coordination et de concertation interministérielles et recommande des arrimages serrés entre les services publics d'emploi et ceux de l'éducation.
 - Le nouveau contexte de l'éducation des adultes demande de l'information, des outils de décision et des recherches que n'exigeait pas le pilotage du système dans un environnement purement scolaire. Aussi, la politique propose l'établissement de systèmes de données cohérents sur les clientèles et les budgets, l'élaboration de critères de performance et de qualité appropriés aux situations des adultes en formation ainsi que la mise en place de dispositifs permettant d'assurer de façon continue et cohérente la recherche fondamentale et appliquée dans ce champ nouveau en développement.
 - Même s'il n'est plus le seul, le réseau public d'éducation demeurera l'acteur majeur de l'éducation des adultes au Québec, mais le contexte nouveau le conduira à mieux situer ses champs d'intervention et à être encore plus une référence de qualité. Aussi, la politique demande que les services publics d'éducation assurent encore mieux les formations durables. Elle confirme leur rôle de fournisseurs privilégiés des services publics d'emploi ainsi que le rôle irremplaçable de l'enseignement supérieur dans la diffusion des connaissances nouvelles. Elle leur demande de mieux se rapprocher de certains besoins de formation, ceux des clientèles en plus grande difficulté, ceux des collectivités locales et régionales et ceux des entreprises. Elle propose la modernisation de leurs interventions en ce qui concerne la formation à distance ainsi que le renforcement des exigences de qualification et de formation des formateurs, notamment ceux de l'enseignement professionnel.

➡ **Mieux répondre à certains besoins de formation**

Les systèmes de formation se constituent dans le temps, parfois sous la pression des besoins, puis ils tendent à se maintenir. Il peut en résulter des inadaptations par rapport à des besoins nouveaux ou même des iniquités quand ces situations perdurent.

La politique indique donc l'attention particulière qui sera accordée à certaines de ces situations :

- ce sont les situations propres à certains adultes. Ainsi, il faut favoriser un plus grand accès des handicapés à la formation. Par ailleurs, les immigrants ne constituant plus une population homogène, les services de francisation doivent continuer à être adaptés à cette situation et la reconnaissance de leurs formations antérieures est un des enjeux majeurs de leur insertion professionnelle. D'un autre côté, la transformation des conditions de la production agroalimentaire exige des actions de formation pour les agriculteurs et agricultrices, groupe de personnes dont la demande de formation est traditionnellement plus faible. Les enveloppes budgétaires consacrées aux études à temps partiel en ce qui concerne l'enseignement professionnel du secondaire et l'enseignement technique du collégial doivent être augmentées, puis ouvertes, pour répondre à la demande individuelle de perfectionnement, notamment celle des jeunes adultes de même que celle des travailleurs et travailleuses autonomes;
- c'est aussi la situation des adultes analphabètes. Les programmes de lutte contre l'analphabétisme constituent un des éléments des politiques d'éducation des adultes. La présente politique les retient aussi, mais dans une perspective très différente de la politique de 1984. L'analphabétisme au seuil d'une société du savoir est un problème de déficit en ce qui concerne la formation de base. Remédier à cette situation, ce n'est plus résoudre un simple problème de rattrapage scolaire, c'est s'attaquer aux problèmes de l'adaptation de personnes peu scolarisées qui doivent vivre des situations plus complexes et plus abstraites dans leur vie sociale et professionnelle. Dans ce nouveau contexte, le coût personnel, social et économique d'un déficit en ce qui concerne la formation de base dans l'ensemble de la population est considérable. Or, le Québec a dans sa population un déficit de formation de cet ordre plus considérable que celui de sociétés comparables. Il faut donc des actions de redressement qui correspondent à la gravité du problème. Pour combler ce déficit, la politique propose des approches novatrices et la mise en chantier, sur plusieurs années, d'un véritable projet collectif porté par l'ensemble des acteurs sociaux. Cette mesure seule suffirait à justifier cette politique.

Ainsi, l'ensemble de ces éléments constitue l'essentiel de cette politique. Les voies d'action qui y sont proposées sont centrées sur l'adaptation de l'offre de formation aux nouvelles réalités. Mais ces adaptations ont aussi pour objet de susciter la demande de formation. Services d'accueil et de référence, mesures de soutien financier et reconnaissance d'acquis sont des dispositifs susceptibles de faciliter la demande de formation continue. Mais le système est presque allé au terme de l'adaptation de *l'offre*.

Dorénavant pour répondre aux besoins de formation qu'impliquent les changements culturels, sociaux et économiques, il faudra de plus en plus des politiques et des actions qui suscitent *la demande* de formation venant de personnes qui, au départ, ne s'en préoccupent pas. Des obligations, par exemple celle qui est faite aux entreprises de consacrer un pourcentage de leur masse salariale à des activités de formation ou celle qui est faite aux prestataires de la sécurité du revenu de s'inscrire à un parcours de formation afin de pouvoir toucher des allocations, sont des signes de cette nouvelle approche, centrée sur l'accroissement de la demande de formation. Mais ces dispositions sont de nature coercitive et elles ne sauraient suffire. Une culture de formation

continue en entreprise ne se développera pas sans des actions vigoureuses de promotion de la formation. Pour lutter contre le déficit de formation de base, on ne pourra pas mettre en place un plan sans la mobilisation et la participation de tous les acteurs sociaux et sans faire de cette lutte un véritable projet social.

C'est pourquoi toutes les politiques éducatives et culturelles qui valorisent les savoirs, celles qui facilitent l'accès aux savoirs et celles qui suscitent le goût du savoir ou le désir d'apprendre et de comprendre créent un environnement propice au développement de la formation continue des adultes et au renouvellement des personnes et de notre société. L'éducation doit être continue parce que nous devons sans cesse nous adapter et évoluer. Mais pourquoi, pour changer, faut-il apprendre? Parce qu'apprendre, c'est, toujours, déjà se transformer soi-même. Apprendre, c'est, toujours, être conduit à changer. Aimer apprendre, c'est donc, déjà, être disposé à changer.

