

Vers une nouvelle Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue

Historique des interventions de l'ICÉA en lien avec la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue

Par Daniel Baril

Agent de recherche et de développement

ICÉA

En novembre dernier (Mathieu, A., 2013), la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, M^{me} Marie Malavoy, soutenait qu'il était « plus que temps » de mettre à jour la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, indiquant que cette mise à jour devrait être rendue publique à l'automne 2014. La ministre a aussi annoncé que, dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle politique d'éducation des adultes, elle mènerait un « important processus de consultation ».

En guise de rappel, l'actuelle Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue a été adoptée en 2002. Elle s'accompagnait d'un plan d'action quinquennal qui n'a jamais été mis à jour depuis qu'il est venu à échéance en 2007. Plus de 10 ans après l'adoption de cette politique et 5 ans après l'échéance du plan d'action, il est plus que pertinent de mettre à jour la politique et de la doter d'un nouveau plan d'action. Car les défis de l'éducation et de la formation des adultes deviennent de plus en plus importants et les enjeux s'avèrent critiques dans un contexte socioéconomique

où l'accès au savoir est sans contredit un facteur de progrès pour les individus, les organisations, les communautés et la société tout entière.

La Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue de 2002 a été l'aboutissement d'un processus de consultation qui avait débuté en 1998, par la publication d'un premier projet de politique de formation continue élaboré par le ministère de l'Éducation (Ministère de l'Éducation, 1998). En 2001, un second projet avait été proposé (Ministère de l'Éducation, 2001), celui-ci adoptant une perspective gouvernementale. Chacun de ces projets a été soumis à une consultation des milieux de l'éducation et de la formation des adultes. L'ICÉA avait proposé des mémoires lors de ces deux consultations.

Depuis la consultation sur un premier projet de politique d'éducation et de formation des adultes, en 1998, l'Institut est intervenu publiquement à plusieurs occasions, pour faire valoir une vision des enjeux, des défis et des perspectives en matière d'éducation et de formation des adultes fondée sur le droit à l'éducation des adultes. À l'aube d'une nouvelle consultation sur un projet de politique d'éducation des adultes, nous résumons l'essentiel de ces interventions.

Miser sur les personnes, mémoire publié par l'ICÉA lors de la première consultation sur le projet de politique de formation continue du ministère de l'Éducation (ICÉA, 1998).

Lors de cette première intervention, l'ICÉA avait exposé sa vision des défis auxquels l'éducation et la formation des adultes faisaient face.

- À l'instar de la déclaration de la cinquième conférence de l'UNESCO sur l'éducation des adultes (CONFINTEA V, 1997), l'ICÉA faisait valoir le rôle clé de l'éducation des adultes dans un contexte de profonde « mutation » socioéconomique. Dans ce contexte, il convenait qu'une politique québécoise de formation continue mette en œuvre la perspective de l'éducation tout au long de la vie et qu'elle adopte une définition large de l'éducation des adultes, incluant les apprentissages formels, non formels et informels, tout en tenant

compte de la diversité des types d'activités et des lieux d'éducation et de formation.

- Sur le plan des principes d'une politique de formation continue, l'ICÉA mettait l'accent sur l'exercice du droit des adultes à apprendre tout au long de la vie, l'établissement d'une plus grande justice sociale et la poursuite de l'égalité des chances en matière d'éducation des adultes, la finalité d'un développement global des personnes et des collectivités, la reconnaissance de la diversité des lieux et des approches ainsi que la réponse aux demandes des personnes et la prise en compte de leur condition et de leur disponibilité.

En outre, l'Institut avait dressé un diagnostic de la formation continue au Québec, dans ces dernières années de la décennie 1990.

- Constat de la marginalisation de l'éducation et de la formation des adultes au sein du système d'éducation et de leur instrumentalisation au sein des politiques de développement de la main-d'œuvre.
- Persistance d'un déficit de scolarité chez les adultes, notamment en matière d'alphabétisation.
- Réduction de l'éducation et de la formation des adultes à l'employabilité, au détriment d'une réponse à des besoins de connaissances et de compétences favorisant l'exercice des rôles sociaux (ex. : les nouvelles réalités socio-économiques, les technologies, les lois et les règlements régissant la vie en société). L'Institut déplorait l'absence de volonté de développer les compétences sociales de la population adulte.
- Régression d'une offre de services adaptés aux besoins et aux réalités des adultes, sous plusieurs volets : régression de l'andragogie, nouvelles voies de formation peu accessibles aux adultes, une population adulte laissée pour compte par la formation à distance et les technologies de l'information et des communications, diminution des services d'accueil, d'orientation et de l'encadrement, piétinement de la reconnaissance des acquis.
- Progrès intéressant dans la reconnaissance de la diversité des lieux (réseau de l'éducation et de l'alphabétisation populaire, formation en entreprise, rôle des syndicats, organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre et en économie sociale), bien que la reconnaissance de certains réseaux reste négligée (médias, ministères autres que ceux de l'éducation et de l'emploi).
- Conséquences dramatiques du sous-financement.

- Marginalisation du rôle du ministère de l'Éducation en éducation des adultes (un ministère « hors champ », selon l'ICÉA), dans un contexte de rôle accru joué par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Dans un contexte de défis majeurs et sur la base d'un diagnostic critique, l'ICÉA proposa des voies d'action à privilégier.

- Élargir l'accès aux savoirs et à la formation continue pour les personnes et les collectivités (par les services d'information et d'accueil, la reconnaissance des acquis et des compétences, la formation à distance et les TIC, des voies diversifiées d'apprentissage, des mesures de soutien financier).
- Accroître et diversifier l'offre de formation (en alphabétisation, en formation de base et à l'enseignement postsecondaire, en francisation, en formation en emploi et liée à l'emploi, en éducation populaire et non formelle).
- Améliorer les conditions d'apprentissage et la réussite éducative des adultes (par le suivi et l'encadrement, la participation des adultes et des personnels, la formation initiale et continue des formatrices, des formateurs et des personnels, la recherche et l'innovation pédagogiques et andragogiques).
- Clarifier les rôles et les responsabilités et favoriser une meilleure concertation et coordination des interventions (en clarifiant et en harmonisant la politique gouvernementale et les politiques ministérielles, en coordonnant l'offre de services dans le réseau de l'éducation ainsi qu'avec les structures de développement local et régional et de la main-d'œuvre, par un financement adéquat dont les modalités seraient révisées).

En conclusion, l'ICÉA soutenait que :

« Le processus de privatisation de la formation continue qui se développe actuellement, nous inquiète tout particulièrement, Il faut à tout prix éviter que la formation continue contribue à approfondir la fracture sociale. C'est pourquoi l'ICÉA a tout particulièrement insisté, dans son mémoire, sur l'amélioration des conditions d'accessibilité à la formation continue pour les personnes moins scolarisées et moins fortunées, ainsi que sur la nécessité pour les établissements d'enseignement de remettre le cap sur leur mission de service public et la réponse aux besoins des personnes et des collectivités. »

***Investir dans le potentiel des Québécoises et des Québécois : pour une politique d'éducation tout au long de la vie*, mémoire publié par l'ICÉA (ICÉA, 2001) lors de la deuxième consultation sur le projet de politique d'éducation des adultes dans une perspective de formation continue du ministère de l'Éducation et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2001).**

Lors de sa seconde intervention, l'ICÉA garde le cap en faveur d'une vision plaçant l'éducation et la formation des adultes au service du développement des personnes. Dans ce mémoire, l'Institut fit valoir la nécessité pour le développement des personnes et des collectivités d'investir dans le potentiel de la population adulte du Québec, dans un contexte marqué par des tendances persistantes ou émergentes.

- Persistance du défi du faible niveau de scolarité d'une part toujours importante de la population adulte.
- Complexité d'un monde suscitant de nombreuses occasions d'apprendre (transformations de l'économie, réorganisation des milieux de travail, diffusion de nouveaux procédés et informatisation, demande pour une participation citoyenne accrue, omniprésence des technologies dans la vie quotidienne, enjeux en matière de santé, d'environnement ou de pluralisme culturel ou idéologique).
- Faiblesse du niveau de participation à l'éducation des adultes de certains segments de la population adulte, révélant un Québec éducatif coupé en deux.
- Une grande diversité d'acteurs en quête d'un projet rassembleur.
- Existence d'inégalités en éducation créant des situations d'exclusion.
- L'appel à faire du droit à l'éducation un instrument de justice sociale.

Sur la base de cette lecture des défis de l'éducation et de la formation des adultes, l'ICÉA jugea que le projet de politique, proposé par le gouvernement, était « bien loin du compte ». Depuis la Commission Jean dans les années 1980, des espoirs s'exprimaient pour une politique d'éducation des adultes à la hauteur des défis d'éducation et de formation de la population adulte d'une société moderne. La proposition gouvernementale de 2001 déçut l'ICÉA qui estima que le *statu quo* proposé ne répondait pas au contexte d'une société complexe, tout comme la vision réductrice de

l'éducation et de la formation des adultes, qui se centrait sur l'employabilité, ainsi que les perspectives d'actions qui étaient incomplètes.

Pour recadrer le projet de politique, l'ICÉA soumis huit axes d'action au gouvernement.

- Adopter une perspective d'éducation tout au long de la vie.
- Reconnaître et valoriser les savoirs des personnes.
- Favoriser l'expression des aspirations éducatives et l'accessibilité à l'éducation.
- Favoriser la participation des personnes aux décisions liées à leur éducation.
- Garantir le droit à une éducation de base pour les adultes.
- Assurer une réponse aux demandes d'éducation et de formation.
- Mobiliser l'ensemble des acteurs en éducation et en formation des adultes.
- Faire de l'éducation et de la formation des adultes un chantier d'avenir.

Pour l'ICÉA « le temps d'une réforme en profondeur de l'éducation et de la formation des adultes » était venu.

« Nous souhaitons profondément que le Québec soit fort d'une vision de l'éducation et de la formation des adultes situant clairement celle-ci en fonction de valeurs sociales fondamentales. Cette vision devra miser sur les personnes dans le but de libérer leurs forces créatrices et productives. Elle devra également favoriser leur développement personnel et leur participation à la vie de leur collectivité. Dans toutes les dimensions de leur vie, les personnes doivent être la raison d'être d'une politique d'éducation et de formation des adultes. Dans cet esprit, nous croyons que la situation présente de l'éducation et de la formation des adultes exige une réforme en profondeur. »

Première réaction du conseil d'administration de l'ICÉA en réponse à la publication de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue (ICÉA, 2002)

L'ICÉA fondait beaucoup d'espoir dans une politique québécoise d'éducation des adultes, une première politique du genre, après l'énoncé d'orientations de 1984. Les mémoires de 1998 et de 2001 avaient exposé une lecture des défis et proposé des avenues d'action pour faire de l'éducation et de la formation des adultes un levier de développement des individus et de la société. En mai 2002, fut publiée la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue (Ministère de l'Éducation, 2002a), à laquelle fut joint un plan d'action (Ministère de l'Éducation, 2002b). Pour rendre publique son évaluation de cette politique, le conseil d'administration de l'ICÉA diffusa une déclaration exprimant ses premières réactions à l'égard du nouveau cadre gouvernemental en éducation et en formation des adultes.

- L'ICÉA saluait la publication de la politique, événement qui complétait un chantier annoncé par la réforme de l'éducation Prendre le virage du succès (1997) et appelé par les États généraux sur l'éducation (1996).
- Au sein de la politique, des éléments prometteurs furent soulignés (par exemple, la reprise de la définition large de l'éducation et de la formation des adultes proposée par la déclaration de CONFINTEA V, des principes établissant entre autres le droit à l'éducation pour les adultes, une approche centrée sur la personne et visant l'expression de la demande, l'accent mis sur l'alphabétisation, la formation de base et la formation liée à l'emploi).
- La Politique et son plan d'action soulevèrent des inquiétudes sur des questions essentielles (notamment, une vision incomplète et réductrice de l'éducation et de la formation des adultes, malgré des principes larges, l'absence de nombreux secteurs de l'éducation et de la formation des adultes).
- Nécessité pour l'ICÉA d'intensifier « ses actions pour sensibiliser davantage les pouvoirs publics à l'importance de réaliser des changements fondamentaux en éducation et en formation des adultes ».

Bilan du Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue et appel à l'élargissement de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue (ICÉA, 2007)

En 2007, fut amorcé une démarche gouvernementale d'actualisation du Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue. À cette occasion, des organisations en éducation et en formation des adultes, dont l'ICÉA, furent invitées à partager leur bilan de la mise en œuvre du plan d'action et à faire part au gouvernement de priorités pour un plan d'action mis à jour.

En ce qui concerne le bilan du plan d'action, l'ICÉA proposa un bilan mitigé, l'Institut jugeant, au global, que la table fut mise relativement à plusieurs éléments, mais que des résultats se faisaient attendre.

- Relativement à la formation de base, persistance de faible taux de participation, malgré le nombre élevé de personnes adultes sans diplôme d'études secondaire ou faiblement alphabétisées.
- Intérêt de la mise en place de certaines initiatives (SARCA et réforme du curriculum de la FGA) qui n'ont toutefois pas encore eu le temps de porter fruit, toutefois, d'autres initiatives prennent leur envol (Semaine québécoise des adultes en formation).
- Développements positifs dans le domaine de la formation liée à l'emploi (ex. : PAMT), mais persistance d'iniquités en matière de participation et absences de mesures destinées aux personnes sans emploi.
- Concernant la reconnaissance des acquis, l'ICÉA, à l'instar du gouvernement, constata l'«échec relatif des politiques et des programmes mis en place au Québec».
- Finalement, l'Institut s'étonna que l'orientation sur la levée des obstacles à l'accessibilité et à la persévérance, contenue dans la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue, soit absente du plan d'action.

En complément de ce bilan critique, l'ICÉA proposa des priorités pour le prochain plan d'action.

- Garantir le droit à la formation de base pour toutes et tous.
- Accorder une priorité spécifique à l'alphabétisation et viser l'obtention d'un premier diplôme par toutes et tous.
- Assurer la participation à la formation des personnes sans emploi et du personnel des petites et moyennes entreprises, en s'assurant que ces entreprises contribuent à la formation de leur personnel.
- Favoriser la concertation entre les services de reconnaissance des acquis et des compétences, en assurer le financement, développer des passerelles entre ces services et veiller à ce que ces derniers soient adaptés aux besoins des individus.
- Créer des conditions matérielles favorisant l'accessibilité à l'éducation et à la formation des adultes, notamment, par l'adoption de mesures garantissant l'exercice du droit à l'alphabétisation pour toutes et tous et en instaurant un congé de formation rémunéré ainsi qu'en favorisant l'implantation définitive de la Semaine québécoise des adultes en formation.

En plus d'avoir communiqué au gouvernement un bilan du plan d'action et des priorités, l'Institut fit valoir l'intérêt d'aller plus loin que la simple actualisation du plan d'action, en profitant de ce contexte de mise à jour du plan d'action pour bonifier la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue. C'est donc par la diffusion d'une déclaration sur l'élargissement de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue que l'ICÉA fit connaître en janvier 2008 sa demande de bonification de la politique.

- L'Institut réaffirma la nécessité de la politique, notamment sur la base de la marginalisation persistante de l'éducation et de la formation des adultes.
- Au-delà la formation de base et la formation liée à l'emploi, l'ICÉA proposa d'élargir la politique à d'autres secteurs stratégiques de l'éducation et de la formation des adultes (éducation populaire, formation culturelle, éducation à la citoyenneté, éducation des adultes à l'enseignement postsecondaire), en plus de proposer des mesures sur différents sujets (vie associative des étudiantes et des

étudiants adultes, financement des organismes communautaires en éducation et en formation des adultes, réponse aux besoins des personnes immigrantes).

Mai 2012, l'ICÉA appelle à une nouvelle politique.

À l'occasion du 10^{ème} anniversaire de la publication de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue et 5 ans après l'échéance du Plan d'action en matière gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue, l'ICÉA renouvela son appel pour une nouvelle politique. Pour contribuer à la réflexion des réseaux en éducation et en formation des adultes et du gouvernement, l'Institut considéra qu'il fallait relancer « la dynamique de développement d'une culture d'apprentissage tout au long de la vie au Québec » et faire « une priorité » de l'éducation et de la formation des adultes. Cette démarche déboucha sur la tenue du 24 heures pour un Québec apprenant (ICÉA, site Web ...) et l'adoption par l'assemblée générale de l'ICÉA d'un Déclaration sur le développement de l'éducation et de la formation des adultes au Québec.

Bibliographie

ICÉA. Site Web du 24 heures pour un Québec apprenant : <http://icea.qc.ca/site/tags/actes-du-24-heures>

ICÉA. (1998). *Miser sur les personnes*, mémoire préparé dans le cadre de la consultation sur la politique gouvernementale de formation continue. Montréal : ICÉA.

ICÉA. (2001). *Investir dans le potentiel des Québécoises et des Québécois : pour une politique d'éducation tout au long de la vie*, mémoire de l'Institut canadien d'éducation des adultes sur le projet de politique d'éducation des adultes dans une perspective de formation continue. Montréal : ICÉA. http://bv.cdeacf.ca/EA_PDF/2004_12_0595.pdf

ICÉA. (2002). *Première réaction du conseil d'administration de l'ICÉA portant sur la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*. Montréal : ICÉA.

ICÉA. (2007). *Consultation ministérielle sur le renouvellement du Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue : bilan et priorités de l'Institut de coopération pour l'éducation des adultes*. Montréal : ICÉA. http://www.icea.qc.ca/site/sites/default/files/archives_pgeafc-memoire2007.pdf

ICÉA. (2008). *Déclaration de l'ICÉA sur l'élargissement de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*. Montréal : ICÉA. http://bv.cdeacf.ca/EA_PDF/126748.pdf

ICÉA. (2012). *Un rendez-vous pour un Québec apprenant*, communiqué de presse, 2 mai 2012. Montréal ; ICÉA. http://icea.qc.ca/site/sites/default/files/communiqu_e_2_mai_0.pdf

ICÉA. (2013). *Déclaration sur le développement de l'éducation et de la formation des adultes au Québec*. Montréal : ICÉA. http://www.icea.qc.ca/site/sites/default/files/propositions_1_et_2_suivi_24h_adoptees_aga_2_013-10-10.pdf

Mathieu, Annie. (2013). *Québec s'attaque au drame de l'analphabétisme*. Consulté le 6 janvier 2013. <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/education/201311/17/01-4711721-quebec-sattaque-au-drame-de-lanalphabetisme.php>.

Ministère de l'Éducation. (1998). *Vers une politique de la formation continue*. Québec : ministère de l'Éducation. http://www.mels.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/publications/FPT_FC/Educ_adultes_action_communautaire/Politiques/form_con.pdf

Ministère de l'Éducation. (2001). *Projet de politique de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue*. Québec : ministère de l'Éducation.

http://www.mels.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/publications/FPT_FC/Educ_adultes_action_communautaire/Politiques/Projetpolitique.pdf

Ministère de l'Éducation. (2002a). *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*. Québec : ministère de l'Éducation.

<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs42055>

Ministère de l'Éducation. (2002b). *Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue*. Québec : ministère de l'Éducation.

<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs64397>