



**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

**APPROUVÉE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ICÉA
À SA RENCONTRE DU 13 NOVEMBRE 2007**

**Document déposé au MELS
Le 16 novembre 2007**

PREMIÈRE ORIENTATION : ASSURER UNE FORMATION DE BASE AUX ADULTES

En formation de base, selon le bilan ministériel, « force est de constater que le nombre de personnes jointes représente un pourcentage relativement faible des personnes ayant un déficit de formation » (p.6). L'ICÉA partage ce bilan global de la situation. La hausse du taux de participation est pour nous un défi central. Les mesures mises en place dans le cadre du plan d'action 2008-2012 ont posé les assises du travail qu'il faudra compléter dans le plan d'action 2008-2012. C'est pour nous une question de respect du droit à une éducation de base.

Par exemple, les années 2002-2008 ont servi à concevoir et à mettre sur pied les SARCA et le nouveau curriculum. Ceux-ci n'ont pas encore porté ses fruits. Il faudra donc attendre le prochain plan d'action pour faire un bilan. L'offre de formation de base dans le cadre du PAMT semble prendre son envol. Cela diversifie les parcours proposés aux apprenants adultes. L'accent mis sur les activités de promotion a fort probablement fait davantage connaître la formation de base. Par des mesures telles les lignes téléphoniques, les placements médias et la distribution de matériel promotionnel, nous pouvons penser qu'un bon nombre de personnes a pu être rejoint.

À titre d'organisateur de la *Semaine québécoise des adultes en formation (SQAF)*, nous affirmons que la mise sur pied de cet événement est une réussite. La SQAF contribue au rayonnement de l'éducation et de la formation de adultes. Elle est aussi, pour les apprenants, un moment de célébrer leurs efforts, ce qui a une incidence positive sur leur persévérance. Enfin, soulignons que la SQAF est une illustration de la vision partenariale entre l'État et la société civile que préconise la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*. Le dynamisme des cinq premières éditions et le nombre toujours croissant de participants témoignent du succès de cette Semaine. L'étape de l'implantation de la SQAF est franchie, on peut passer maintenant à l'étape de son déploiement.

Le plan d'action 2002-2007 a mis la table pour un effort qui devra être plus substantiel. Car l'État québécois a d'importantes obligations en matière de formation de base. En effet, selon la *Loi sur l'Instruction publique* (art. n° 2), toute personne adulte a droit aux services de formation de base. Ce droit est renforcé par l'article n° 40 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. La participation à la formation de base est donc un droit. En dernière analyse, c'est à la lumière du respect de ce droit que l'on doit mesurer l'avancement des actions en formation de base. À cet effet, le niveau de participation, mesuré par rapport aux besoins, est un indicateur majeur de nos réussites.

DEUXIÈME ORIENTATION : MAINTENIR ET REHAUSSER SANS CESSER LES NIVEAUX DE COMPÉTENCES DES ADULTES

Les mesures du plan d'action 2002-2008 en formation de la main-d'œuvre sont en continuité avec ce qui s'est fait dans ce domaine depuis les années 1990. En fait, les propositions du plan d'action 2002-2008 sont une reconnaissance du leadership de la Commission des partenaires du marché du travail dans le domaine de la formation de la main-d'œuvre. En guise de bilan général, nous trouvons incomplet le jugement ministériel selon lequel, « [*Le gouvernement reconnaît que le défi d'ancrer une culture de la formation continue chez les adultes et chez la main-d'œuvre québécoise impose l'adoption de nouvelles stratégies.* » (p.7).

Effectivement, les travailleurs et les travailleuses font face à des conditions de conciliation famille-travail-études qui sont peu propices à la formation. Mais la lenteur des progrès dans le développement d'une culture de la formation continue n'est pas l'unique responsabilité de la main-d'œuvre. Une culture de la formation continue devra se développer dans les directions d'entreprises, chez les décideurs à tous les niveaux et, surtout, dans les pouvoirs publics. Il aurait été plus juste de soulever les difficultés éprouvées face au développement d'une telle culture de la formation continue chez tous les acteurs concernés.

Ceci dit, nous sommes d'avis qu'il faille « adopter de nouvelles stratégies » pour prendre le virage de la formation continue.

Le plan d'action 2002-2007 a consolidé des actions en cours ou en gestation depuis une bonne dizaine d'années au sein de la Commission des partenaires du marché du travail. L'adoption de la nouvelle *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* a mené à terme une démarche de bilan de l'ancienne *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*. De même, le développement de programmes de courte durée (ASP, AEP et AEC) ou l'instauration du PAMT concrétisait des consensus en formation depuis quelques années chez les partenaires du marché du travail.

Des défis de taille n'ont toutefois pu être relevés, comme le reconnaît le bilan ministériel. Par exemple, depuis les premiers bilans de l'application de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*, le problème de l'iniquité d'accès dans la formation a été mis en évidence. Le plan d'action 2002-2007 ne s'est pas attaqué à cette question. Il y a aussi un grand absent dans le plan d'action 2002-2012, soit les personnes sans emploi en démarche de formation. Il est bien entendu important de cibler les personnes en emploi. Mais il est difficile d'expliquer pourquoi le plan d'action ne propose pas un ensemble de mesures de formation à l'intention des personnes sans emploi.

Définitivement, il faudra aller plus loin, vers de « nouvelles stratégies ». Tout comme en matière de formation de base, le plan d'action 2002-2007 a mis la table pour des changements encore plus importants. Il reviendra au prochain plan d'action de poursuivre le travail.

TROISIÈME ORIENTATION : VALORISER LES ACQUIS ET LES COMPÉTENCES DES ADULTES PAR UNE RECONNAISSANCE OFFICIELLE.

Comment ne pas être en accord avec le constat ministériel sur les actions menées jusqu'à maintenant en reconnaissance des acquis et des compétences : « [l]e gouvernement constate l'échec relatif des politiques et des programmes mis en place au Québec » (p.10). Ce constat est sévère, mais, à l'ordre du jour depuis si longtemps, la question de la reconnaissance des acquis et des compétences progresse lentement. Peut-être que le point le plus positif en cette matière dans le plan d'action 2002-2008 consiste à reproduire l'intention de mettre en place des systèmes de reconnaissance des acquis et des compétences.

Entre 2002 et 2008, les actions menées ont surtout été d'ordre technique. La poursuite du développement d'outils de reconnaissance des acquis (le bilan des acquis) et l'élaboration des référentiels de compétences sont de cet ordre. Le renforcement de la concertation entre ministères, ou encore entre les différents ordres d'enseignement, était un pas nécessaire. Par exemple, la publication *d'un Cadre général et technique pour la reconnaissance des acquis et des compétences en formation professionnelle et technique* crée la possibilité de passerelles futures. Enfin, l'inclusion de la reconnaissance des compétences dans la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* est une avancée majeure.

Ainsi, des développements en parallèle des systèmes de reconnaissances des acquis et de reconnaissance des compétences ont eu lieu. Des échanges ont été entrepris pour construire des passerelles entre ces systèmes. L'harmonisation entre les systèmes a ainsi été le mot d'ordre du plan d'action 2002-2008. Cette orientation devra être réaffirmée avec force dans le prochain plan d'action.

QUATRIÈME ORIENTATION : LEVER LES OBSTACLES À L'ACCESSIBILITÉ ET À LA PERSÉVÉRANCE

Cette quatrième orientation de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* n'a pas fait l'objet de mesures spécifiques dans le plan d'action. Essentiellement, le plan d'action soulevait la question du financement de l'éducation et de la formation des adultes. Sans proposer de mesures, le plan d'action énonce le recours à un comité d'experts pour lui soumettre des pistes d'action. Nous souscrivons donc entièrement au constat lapidaire du bilan synthèse. Constatant que les attentes à l'égard du comité d'expert sur le financement n'ont pas été satisfaites, le gouvernement considère que « [l]a question du financement de la formation continue demeure toujours, en définitive, un enjeu majeur » (p. 12).

Pourtant, parallèlement au rapport du comité d'experts, rien n'empêchait le gouvernement de prendre des décisions en matière de financement de l'éducation et de la formation des adultes. L'éducation et la formation des adultes ont besoin d'un leadership gouvernemental fort. Pour cette raison, nous ne pourrions comprendre que le prochain plan d'action esquivé la question du financement.

2. PRIORITÉS DE L'ICÉA EN LIEN AVEC CHACUNE DES QUATRE ORIENTATIONS

PREMIÈRE ORIENTATION : ASSURER UNE FORMATION DE BASE AUX ADULTES

PRIORITÉS RETENUES

1. Garantir le droit à la formation de base pour toutes et tous, c'est-à-dire, une formation qui soit gratuite, accessible et sous la responsabilité de l'État quant à l'offre de services d'éducation ou pour ce qui touche au soutien d'organismes offrant des services d'éducation.

2. Accorder une priorité spécifique à l'alphabétisation et faire de l'accès à un diplôme d'études secondaires (DES), de formation professionnelle (DEP), de l'acquisition d'une première qualification ou d'apprentissages équivalents officiellement reconnus une base éducative universelle pour la population adulte québécoise.

POURQUOI?

Les besoins en littératie demeurent importants au Québec. Au moins une personne sur deux âgée de 16 à 65 ans connaît des difficultés de lecture et de compréhension du sens d'un texte. En 2001, au Québec, 1,5 million de personnes de 25 ans et plus n'avaient pas un premier diplôme d'études secondaires. Ces données sont connues. Nous n'en sommes plus aux constats, mais à l'action. Or, ce qui surprend, c'est que ces personnes ayant de faibles compétences de lecture ou dépourvues d'un premier diplôme participent très peu à l'éducation des adultes. Par exemple, en 2003, seulement 20 % des personnes de 25 ans et plus sans DES ont participé à l'éducation des adultes. Il y a donc ici un paradoxe fondamental : malgré les besoins, les taux de participation restent faibles. Nous devons trouver des solutions durables à cet égard.

L'État québécois et ses partenaires sociaux doivent donc intensifier leurs efforts. Le *Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue 2002-2007* a posé des bases. Une attention toute particulière a été portée à des activités de promotion (lignes téléphoniques Info-Apprendre et Info-alpha, la campagne *Tout pour réussir* et la publication de cahiers spéciaux dans les journaux). De nouveaux services et programmes ont été mis sur pied (nouveau curriculum, les SARCA, le PAMT et le PACTE). Enfin, les cinq éditions de la *Semaine québécoise des adultes en formation* ont suscité une forte mobilisation des acteurs de l'alphabétisation et de la formation de base et elles ont été des occasions de sensibiliser la population.

Le prochain plan d'action 2008-2012 devra consolider ces actions et faire un pas de plus. Car, selon l'article n° 2 de la *Loi sur l'Instruction publique*, toute personne a « droit aux services » d'éducation prévus dans le régime pédagogique de l'éducation des adultes. Ces services recouvrent l'ensemble de la formation de base, incluant l'alphabétisation. Pour cette raison, l'objectif de l'État en alphabétisation et en formation de base consiste à garantir et à mettre en place les conditions pour assurer ce droit, officialisé dans la *Loi sur l'Instruction publique*.

C'est pourquoi l'ICÉA juge que le plan d'action 2008-2012 de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* doit poursuivre le travail amorcé en développant les conditions pour que ce droit à l'alphabétisation et à la formation de base soit une réalité dans la vie des gens. Globalement, il faut faire une priorité nationale de l'alphabétisation et de la formation de base. Cette priorité devra mobiliser tous les acteurs proposant une offre de service en alphabétisation et en formation de base ainsi que les décideurs, aux plans local, régional et national. Deux objectifs devront être poursuivis pour rendre effective cette priorité nationale : 1) accroître de manière significative le taux de participation à l'alphabétisation et 2) augmenter le nombre de personnes adultes possédant un premier diplôme d'études secondaires, une première qualification ou ayant faits des apprentissages équivalents qui soient officiellement reconnus.

Pour atteindre ces objectifs, le plan d'action 2008-2012 devra contenir une véritable stratégie nationale d'accessibilité à l'éducation et à la formation des adultes. En matière d'alphabétisation et de formation de base, cette stratégie identifiera les principaux obstacles à la participation. Elle présentera les moyens d'assurer la mobilisation des acteurs pour lever ces obstacles. Elle fera une priorité de l'augmentation du taux de participation à l'alphabétisation et du nombre de personnes adultes détenant un diplôme d'études secondaires.

DEUXIÈME ORIENTATION : MAINTENIR ET REHAUSSER SANS CESSER LES NIVEAUX DE COMPÉTENCES DES ADULTES

PRIORITÉS RETENUES

- 1. Assurer la participation du personnel des petites et des moyennes entreprises à des activités de formation à leur intention et répondre aux besoins des travailleurs et des travailleuses sans emplois, en mettant en place les mesures nécessaires.**
- 2. S'assurer de la contribution des petites et des moyennes entreprises à la formation de leur personnel.**

POURQUOI?

La formation de la main-d'œuvre progresse au Québec. Cette percée s'explique en partie par la forte concertation des partenaires au sein de la Commission des partenaires du marché du travail, des conseils régionaux des partenaires et des comités sectoriels de la main-d'œuvre. Une telle mobilisation maintient la formation de la main-d'œuvre au rang de priorité gouvernementale. Par ailleurs, les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs d'emploi renforcent la reconnaissance de la formation de la main-d'œuvre. De son côté, le vieillissement de la main-d'œuvre s'ajoute aux défis en formation de la main-d'œuvre.

En formation de la main-d'œuvre, le *Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue 2002-2007* a mené des actions sur divers plans. Des initiatives de promotion de la formation de la main-d'œuvre ont permis de sensibiliser les entreprises. L'inclusion du *Cadre générale de développement et de reconnaissance des compétences* dans la nouvelle *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* marque un pas important. De plus, l'instauration du programme d'apprentissage en milieu du travail (PAMT) et le développement des attestations de spécialisation professionnelle (ASP) et des attestations d'études professionnelles (AEP) ont diversifié les voies de formation.

Malgré ces actions, la formation continue de la main-d'œuvre tarde à se généraliser au Québec. Entre autres, des défis d'équité en matière d'accès à la formation freinent son développement. Les travailleurs des petites et des moyennes entreprises participent très peu à la formation. L'accès à la formation pour ces travailleurs risque d'être encore plus limité depuis que les entreprises dont la masse salariale se situe entre 250 000 \$ et 1 millions de dollars ne sont plus soumises à l'obligation de financer la formation de la main-d'œuvre prévue dans la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*. Certaines catégories de travailleurs (travailleurs manuels, cols bleus et personnel de bureau) bénéficient très peu des formations financées par leur employeur en lien avec la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*.

L'accès du plus grand nombre à la formation de la main-d'œuvre doit être le mot d'ordre spécifique du plan d'action 2008-2012. Les mesures mises en place entre 2002-2007 ne suffiront pas. Il faut ajouter de nouveaux moyens pour élargir l'accès à la formation de la main-d'œuvre. Et pour l'ensemble de la main-d'œuvre, une attention particulière devra être consacrée à l'alphabétisation et à la formation de base des personnes en emploi. Il y a urgence sur ce sujet, puisque que la moitié des personnes en emploi se classe aux deux niveaux les plus bas de l'échelle de la littératie. Une véritable mobilisation doit être déployée en faveur de l'alphabétisation et de la formation de base de la main-d'œuvre.

Plus particulièrement, nous devons hausser les taux de participation des travailleurs et des travailleuses des petites et des moyennes entreprises. Le plan d'action 2008-2012 devra inclure des mesures spécifiques pour les personnes sans emploi en démarche de formation. Étrangement, cette population est pratiquement exclue des mesures du Plan d'action 2002-2008 ciblant davantage les personnes en emploi. Enfin, il faudra s'assurer que les petites et les moyennes entreprises assument leur responsabilité en contribuant réellement à la formation de leur personnel, ces entreprises n'étant plus soumises à l'obligation de financer cette formation selon la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*. Le prochain plan d'action devra spécifier les moyens de formation mis à la disposition de cette catégorie de travailleurs et de travailleuses.

TROISIÈME ORIENTATION : VALORISER LES ACQUIS ET LES COMPÉTENCES DES ADULTES PAR UNE RECONNAISSANCE OFFICIELLE

PRIORITÉS

1. Favoriser la concertation des services de reconnaissance des acquis et des compétences, en assurer le financement et développer des passerelles entre ces services. À terme, mettre sur pied un système intégré de reconnaissance des acquis et des compétences, liant les services dans le milieu scolaire, à tous les ordres d'enseignement, et dans le milieu du travail.

2. Adopter et mettre en œuvre des mesures d'adaptation des services publics de reconnaissance des acquis et des compétences aux besoins des individus.

POURQUOI?

La reconnaissance des acquis et des compétences est la clé de voûte de l'éducation tout au long de la vie. D'un côté, elle manifeste une reconnaissance de la diversité des apprentissages d'un individu. D'un autre côté, elle est l'expression d'une reconnaissance institutionnelle de la diversité des lieux d'éducation et de formation. Dans un tel contexte de diversité (des apprentissages et des lieux d'éducation et de formation), la reconnaissance des acquis et des compétences est associée à un système d'équivalence nécessaire au bon fonctionnement de l'éducation tout au long de la vie.

Le Plan d'action 2002-2007 a remis la reconnaissance des acquis et des compétences à l'ordre du jour. Un nouvel outil (le bilan des acquis) est mis à l'essai dans les commissions scolaires. Les services d'accueil, de référence, de conseil et d'accompagnement (SARCA) faciliteront l'orientation des personnes vers les services de reconnaissance des acquis. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a intensifié le développement des référentiels de compétences. Enfin, l'aménagement de passerelles entre ces deux services de reconnaissance est sur la table à dessin.

Dans le cadre du prochain plan d'action 2008-2012, il faudra intensifier les efforts en ce sens. Au terme de ce plan d'action, soit en 2012, des passerelles devront exister entre les services de reconnaissances des acquis, sous la responsabilité du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, et les services de reconnaissances des compétences, sous la responsabilité du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. La création d'un système intégré de reconnaissance des acquis et des compétences doit guider les actions. La mise en place de passerelles est la prochaine étape à franchir pour assurer la reconnaissance des acquis et des compétences au Québec. Et pour progresser plus rapidement en ce sens, il faudra investir davantage dans le développement de passerelles.

De plus, le développement d'un système intégré ne peut se limiter aux seuls outils de reconnaissances proposés par les ministères. Dans le milieu du travail et dans les organismes communautaires, il existe un bon nombre d'instruments à cette fin. Des mises en commun devront être envisagées entre ces instruments et les outils officiels des ministères. Il convient de diversifier les outils utilisés pour nous assurer qu'ils soient adaptés aux besoins des individus.

Parachever le développement de l'offre de services et construire des passerelles entre les différents systèmes de reconnaissance des acquis et des compétences constituent pour l'ICÉA le défi central du prochain plan d'action.

QUATRIÈME ORIENTATION : LEVER DES OBSTACLES À L'ACCESSIBILITÉ ET À LA PERSÉVÉRANCE

PRIORITÉS

- 1. Créer des conditions matérielles favorisant l'accessibilité à l'éducation et à la formation des adultes. Plus particulièrement, adopter des mesures garantissant l'exercice du droit à l'alphabétisation pour toutes et tous.**
- 2. Favoriser l'implantation définitive de la *Semaine québécoise des adultes en formation*.**
- 3. Instaurer un congé de formation rémunéré.**

POURQUOI?

Pour l'ICÉA, le faible taux de participation à l'éducation des adultes est l'un des principaux défis à relever. Ce taux de participation, pour les personnes de 16 ans et plus, se situe autour de 30 %. Le Québec se classe dans les dernières provinces canadiennes en la matière. Des enquêtes et des recherches publiées ces dernières années ont mis en évidence les nombreux obstacles qui expliquent en partie la stagnation des taux de participation à l'éducation et à la formation des adultes. Ces constats ont été confirmés par plus de 300 intervenants lors du *Rassemblement sur les perspectives de l'éducation et de la formation continue des adultes*, que nous avons organisé à l'automne 2005. Nous sommes d'avis que le plan d'action 2008-2012 doit poursuivre un grand objectif permettant d'accroître de manière continue le taux global de participation à l'éducation et à la formation des adultes en plus de lever le maximum d'obstacles freinant la participation.

La question des obstacles à la participation a été évacuée du plan d'action 2002-2008. Cette quatrième orientation de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* est pratiquement disparue du plan d'action. Elle a été réduite aux questions relatives au financement et à la création d'un comité d'experts sur ce sujet. Quelques mesures en lien avec les orientations sur la formation de base, la formation de la main-d'œuvre et la reconnaissance des acquis contribuaient à lever certains obstacles. L'accent mis sur des activités de promotion de l'éducation des adultes allait dans ce sens. La mise en place des SARCA sera un moyen additionnel de lever les obstacles liés au manque d'information et d'accompagnement. Le PAMT et les formations courtes (AES et AEP) ajustent l'offre de formation aux besoins et aux disponibilités des adultes. Enfin, la *Semaine québécoise des adultes en formation* renforce la persévérance et favorise la création d'une culture de la formation au Québec.

Nous sommes d'avis que le plan d'action 2008-2012 doit être placé sous le signe de l'accroissement du taux de participation en alphabétisation, en formation de base, en formation de la main-d'œuvre et dans tous les secteurs de l'éducation et de la formation continue des adultes. À cet effet, le gouvernement pourra compléter le travail laissé en plan en 2002 et doter la quatrième orientation de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* d'un véritable plan d'action. En d'autres termes, des actions à la pièce ne suffiront pas. Pour reprendre la proposition finale du *Rassemblement sur les perspectives de l'éducation et de la formation continue des adultes* de 2005, nous devons adopter une véritable stratégie nationale d'accessibilité dans le but de lever les obstacles à la participation.

Dans un premier temps, la stratégie nationale d'accessibilité devra poursuivre les actions de promotion, de sensibilisation et de mobilisation des milieux déjà en place. Au premier plan, le prochain plan d'action devra contenir un engagement à long terme pour la *Semaine québécoise des adultes en formation* (SQAF). Dès ses premières éditions, cet événement a connu un succès important. De plus en plus, la SQAF devient un moment fort de mobilisation pour l'éducation des adultes. Le plan d'action 2002-2008 a été marqué par l'implantation de la SQAF. Le plan d'action 2008-2012 devra viser son plein déploiement.

Dans un deuxième temps, la stratégie nationale d'accessibilité à l'éducation des adultes devra apporter des solutions aux problèmes posés par la conciliation famille-travail-études. Les obstacles liés au manque de temps et aux obligations d'une personne adulte empêchent souvent la participation à l'éducation et à la formation des adultes. Pour lever les obstacles à la participation, le plan d'action 2008-2012 devra proposer des mesures créant des conditions matérielles favorisant l'accès à l'éducation et à la formation des adultes. Une priorité devra être accordée aux mesures facilitant la participation des personnes en démarche d'alphabétisation et de formation de base. Plus concrètement, des mesures de libération de temps, tels que le congé de formation, devront être étudiées.

Lever les obstacles à la participation, c'est créer les conditions faisant du droit à l'éducation une réalité. Nous insistons sur le fait qu'il est urgent de renforcer l'offre de formation en alphabétisation, en formation de base et en formation de la main-d'œuvre. Mais, en 2007, le principal défi en éducation et en formation des adultes sera d'accroître la participation.

