

Mémoire de la FAEUQEP
sur le projet de politique
gouvernementale
de la formation continue

3 mai 1999

Table des matières

Introduction.....	1
Une perspective d'ensemble décevante.....	2
Ladite vision étroite	2
Le MEQ n'est pas le seul joueur	3
Des défis de taille, des mesures utiles... mais pas d'argent.....	3
La réforme de l'aide sociale.....	5
La loi du 1 %.....	6
L'exemple du régime d'apprentissage	6
Le redéploiement de l'État.....	7
Le problème crucial de la coordination.....	8
La formation continue à l'université	9
La question clé du financement.....	9
Des mesures pour assurer la qualité des programmes.....	13
La recherche en formation continue.....	14
D'autres mesures utiles.....	14
Conclusion	16
En ce qui a trait à l'université :	16
En ce qui a trait aux autres ordres d'enseignement :	16

Introduction

La FAEUQEP est engagée dans deux projets simultanés de politiques gouvernementales : celui qui nous amène ici aujourd'hui, la formation continue, et l'autre, qui porte sur l'avenir de l'université. Quand nous avons lu le document de consultation *L'université devant l'avenir*, force nous a été de constater que la question des adultes à l'université y avait la part congrue. Pas grave, nous sommes-nous consolés, puisque le Ministère devait lancer peu après son document de consultation *Vers une politique de la formation continue*. Déception! Aucun véritable état de la situation des adultes à l'université et encore moins de projet significatif ou structurant, tout au plus quelques évocations éparses, d'ailleurs peu rassurantes dans quelques cas, comme nous aurons l'occasion de le voir plus loin.

Initialement, nous avons donc éprouvé la désagréable impression d'être assis entre deux chaises. Puis nous avons dû faire une admission : en éducation des adultes, les problèmes les plus criants ne sont pas à l'université. Notre participation aux travaux d'analyse de l'Institut canadien d'éducation des adultes (ICEA) nous a d'ailleurs renforcés dans cette conviction. Comme citoyens, comme groupe organisé — on compte si peu d'associations étudiantes d'adultes au Québec —, il est certainement de notre responsabilité de s'intéresser aussi à tout ce qui touche l'éducation des adultes hors des universités. Parce que ce qui se dessine ici, selon la philosophie de l'UNESCO à laquelle nous adhérons, c'est un projet de société... ou son absence. C'est de cela que traitera la première partie de notre mémoire.

Que l'université se situe relativement loin dans l'ordre de priorités du projet de politique ne signifie pas qu'il n'y ait rien à en dire. Les thèmes suivants sont en effet incontournables : le financement des universités en général et des programmes de certificat en particulier, la création d'un système crédible d'équivalences de cours, l'admissibilité des étudiants à temps partiel au régime de l'aide financière et la reconnaissance des acquis expérimentiels, pour nommer les principaux. C'est de cela que traitera la deuxième partie de notre présentation.

Une perspective d'ensemble décevante

Depuis de nombreuses années, le monde de l'éducation des adultes appelle de tous ses vœux une politique pour relancer un secteur considéré par plusieurs comme le parent pauvre de l'éducation. En dévoilant en juin dernier le document *Vers une politique de la formation continue*, la ministre de l'Éducation, M^{me} Pauline Marois, aurait donc dû soulever une vague d'enthousiasme dans le monde de l'éducation des adultes. Ce ne fut pas le cas. Pour cause d'étroitesse de la vision, notamment, qui substitue au grand projet d'«éducation permanente» celui, plus étroit, de «formation continue». Pour cause aussi que même les bonnes intentions du projet, par exemple en reconnaissance des acquis ou en accueil, orientation et encadrement des étudiant-e-s, ne s'accompagnent d'aucun engagement financier. Pour cause enfin que, malgré la multiplicité des ministères qui interviennent dans ce secteur, la pléthore de programmes de formation et des dépenses évaluées à 2,2 milliards par année, nombre d'adultes n'ont toujours pas accès à la formation de base qui leur permettrait d'échapper à la trappe de la pauvreté. Ce dernier problème pose notamment les questions de l'absence d'un porteur de dossier clairement identifié en formation continue et, ultimement, de l'inexistence d'une reconnaissance formelle du droit des adultes à l'éducation.

Ladite vision étroite

Qu'entendons-nous par vision étroite? Pour comprendre ce dont il s'agit, il faut rappeler que les penseurs de l'éducation permanente s'inspirent depuis près de trois décennies des réflexions de l'Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), qui défend une vision humaniste de l'éducation fondée sur le développement intégral et continu de la personne, mais également sur la lutte aux inégalités sociales ainsi que la promotion de la paix et du plein exercice de la citoyenneté. Il y a un peu plus d'un an, l'UNESCO a réactualisé cette philosophie dans *L'éducation : un trésor est caché dedans*, un document aussi connu sous le nom de *Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle*. M. Jacques Delors, l'ancien président de la Communauté économique européenne, en était le président. On y lit notamment ceci : «Le concept d'éducation tout au long de la vie nous paraît devoir s'imposer, avec ses atouts de flexibilité, de diversité et d'accessibilité dans le temps et dans l'espace. C'est l'idée d'éducation permanente qui doit être à la fois repensée et élargie. Car, au-delà des nécessaires adaptations liées aux mutations de la vie professionnelle, elle doit être une construction continue de la personne humaine, de son savoir et de ses aptitudes, mais aussi de sa faculté de jugement et d'action. Elle doit lui permettre de prendre conscience d'elle-même et de son environnement et l'inviter à jouer un rôle social dans le travail et dans la cité.» Tel est l'étalon à partir duquel nous avons analysé le projet qui se trouve sur la table.

Officiellement, le Québec adhère à la philosophie à l'UNESCO; en pratique, toutefois, il n'en tire pas toutes les conséquences. Surtout depuis une quinzaine d'années, on a assisté à une érosion du concept global d'éducation au profit d'une notion beaucoup plus étroite de formation de la main-d'œuvre. Une conseillère en formation au cégep André-Laurendeau illustre ce glissement de vocation en rappelant les changements successifs du nom du service dont elle relève. Du «Service d'éducation des adultes», son collège est ainsi passé à un «Service de formation continue» puis, plus récemment, à un «Service aux

entreprises»! Cela n'est pas que rhétorique, car cette dévolution s'est caractérisée par une diminution progressive des programmes subventionnés par le ministère de l'Éducation (MEQ) au profit des programmes autofinancés ou financés par d'autres ministères. Cette dernière tendance constitue à notre sens le paradigme du monde québécois de l'éducation des adultes depuis le début des années 80.

Le MEQ n'est pas le seul joueur

Les statistiques contenues dans le document de consultation de la Ministre confirment d'ailleurs ce phénomène. Sur des dépenses estimées de 2,2 milliards de dollars qu'effectue annuellement le Québec en formation continue, le ministère de l'Éducation compte pour moins du tiers, soit 700 millions. Avec un budget évalué à 640 millions, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES) constitue un acteur tout aussi important. Il en va de même des entreprises qui, en vertu de la *Loi sur le développement de la formation de la main-d'œuvre*, doivent consacrer 1 % de la masse salariale à la formation de leurs employé-e-s. Cette contribution est de l'ordre de 700 millions. Qui paie a forcément du poids dans la définition de la politique.

Le ministère de l'Éducation se targue par ailleurs que 350 000 adultes québécois sont inscrits dans des activités de formation continue qu'il finance. Il omet cependant de préciser que ce nombre a décliné de façon substantielle au cours des dernières années. Le mémoire de l'Institut canadien d'éducation des adultes le rappelle avec éloquence : «En alphabétisation, les commissions scolaires rejoignaient près de 20 000 adultes en 1995-1996 alors qu'en 1991-92, ils en accueilleraient 32 000. L'écart en formation générale et professionnelle est similaire. En 1996-97, 103 268 adultes étaient inscrits en formation générale. Il y en avait 108 024 en 1991-92. Fait surprenant, c'est en formation professionnelle que la diminution a été la plus forte. On comptait 57 929 adultes inscrits en formation professionnelle en 1996-97 pour 98 140 en 1991-92.» Certes, l'école n'est pas et ne doit pas être le lieu exclusif de l'éducation des adultes; il est donc possible que les statistiques exposées ci-haut reflètent tout simplement un déplacement de la clientèle vers d'autres filières de formation. N'empêche qu'il y a une contradiction apparente entre la diminution de la participation des adultes dans le réseau scolaire et les besoins éducatifs de la population dans une société dite du savoir.

Des défis de taille, des mesures utiles... mais pas d'argent

Le problème de l'analphabétisme illustre l'ampleur des défis à relever. Au Québec, plus de un million de personnes n'ont pas dépassé huit années d'études et beaucoup d'entre elles n'ont que de faibles capacités de lecture et de calcul, ce qui réduit singulièrement leur capacité de participer pleinement à la vie sociale. Or, on estime que tout au plus 2 % de ces personnes sont présentement engagées dans des activités d'alphabétisation; l'objectif défini dans le projet de politique est de doubler ce nombre pour le porter à 4 %. En chiffres absolus, cela peut sembler très modeste, mais, de l'aveu même des groupes populaires engagés en alphabétisation, il s'agit d'un défi colossal. Il est probable qu'il en est également ainsi dans les commissions scolaires, qui offrent elles aussi des activités d'alphabétisation. Ce secteur étant prioritaire aux yeux de la Ministre — une priorité tout à fait justifiée au regard de l'équité sociale —, le

monde de l'alpha peut au moins espérer de l'argent neuf, ce qui n'est pas nécessairement le cas des autres secteurs.

Corset budgétaire oblige, cette politique ne bénéficiera en effet d'aucun apport financier nouveau. La solution envisagée? «[...] reformuler les modalités du financement ministériel et du financement gouvernemental en fonction des priorités établies», lit-on dans le sibyllin document. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question dans la deuxième partie du document; notons pour le moment que, si cette intention devait consister à déchausser Pierre pour chausser Jacques, elle ne ferait que déplacer le problème et ne réglerait rien.

Quoi qu'il en soit, ladite «reformulation des modalités de financement» devra être substantielle, car les mesures envisagées — par ailleurs tout à fait pertinentes — requerront des ressources considérables. Ainsi en est-il de l'intention d'améliorer les services d'accueil, d'aide et d'orientation destinés aux adultes qui sont susceptibles d'avoir de la difficulté à s'y retrouver dans la panoplie des programmes et des lieux de formation. Pour que l'amélioration souhaitée ait quelque substance, encore faudra-t-il y affecter le personnel requis, ce qui coûtera évidemment cher. Le même écueil menace la volonté, sans cesse réitérée depuis les États généraux sur l'éducation, d'instaurer un système de reconnaissance des acquis expérimentiels. L'urgence en est ressentie dans de nombreux secteurs — réseaux de la formation de la main-d'œuvre, secondaire général et professionnel, cégeps —, où l'on ne reconnaît toujours qu'au compte-gouttes les connaissances acquises au fil des expériences. Les universités, elles, sont «invitées» à se doter d'une politique en la matière; l'incitation est ici si peu pressante que, pour l'avenir prochain, il semble plus réaliste de prévoir le statu quo. Dans ce dossier comme dans bien d'autres, un hic : le financement. Rappelons simplement que les gouvernements provincial et fédéral ont consacré environ dix millions de dollars, entre 1985 et 1990, pour implanter un système de reconnaissance des acquis dans les cégeps. Quand ce fut à peu près réalisé et que le système eut prouvé son utilité, on le laissa à l'abandon, faute d'argent. Il n'en subsiste aujourd'hui que des lambeaux.

Il y a quelques années, à l'occasion d'un colloque organisé par le défunt Institut québécois de recherche sur la culture, M. Guy Bourgeault, un expert réputé en éducation des adultes, affirmait : «Avec l'éducation permanente, nous définissons l'humanité de demain et nous faisons en sorte que tous et toutes soient de ce projet collectif.» Au regard de cet enjeu, le projet de Politique de la formation continue qui se trouve sur la table paraît pauvre. Singulièrement limité par l'objectif du déficit budgétaire zéro, trop centré sur la vision utilitariste de la formation de la main-d'œuvre, il ne contient pas suffisamment d'éléments pour lutter contre la société duale dans laquelle nous sommes déjà enfermés. L'examen de diverses réformes gouvernementales récentes et en cours, qui comportent ou devraient comporter un volet substantiel de formation continue, nous en convainc.

Ventre affamé n'a pas d'oreilles, dit le dicton. Et faute d'écoute, il n'y a pas d'éducation. La trappe de la pauvreté constitue donc un obstacle difficilement surmontable au regard de l'éducation. Or, entre autres mesures gouvernementales, la réforme de l'aide sociale menée au cours de la dernière année ne s'attaque aucunement à ce problème; même qu'elle risque plutôt de l'aggraver, car elle marque un net recul des droits des plus démunis de la société. D'autres mesures gouvernementales, sans doute

inspirées de bonnes intentions — notamment la loi du 1 %, *la Loi sur la qualification professionnelle et le Régime d'apprentissage* ainsi que la *Politique de développement local et régional* —, contribuent mal ou trop peu à la mise en œuvre d'une véritable politique de la formation continue.

La réforme de l'aide sociale

On l'a vu dans un texte précédent, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, avec un budget annuel de formation évalué à 670 millions de dollars, dépense presque autant que le ministère de l'Éducation en éducation des adultes. Cette somme est répartie entre divers programmes, mais il est connu qu'il manque de places en formation générale ainsi qu'en formation professionnelle et technique, des filières susceptibles d'assurer la réinsertion dans le marché du travail. Ces formations comportent l'inconvénient de requérir beaucoup de temps alors que l'État a visiblement pour objectif de réduire le plus rapidement possible le nombre d'assistés sociaux, qui varie bon an mal an entre 700 000 et 800 000. Les programmes EXTRA et PAIE, qui permettent aux bénéficiaires de l'aide sociale d'effectuer des stages dans les organismes communautaires et les entreprises, répondent en principe à cet objectif de réinsertion sociale. Dans la réalité, toutefois, ces expériences de travail mènent souvent dans un cul-de-sac et elles sont trop souvent l'occasion de recourir à de la main-d'œuvre à bon marché. Une étude réalisée par le Ministère aurait d'ailleurs démontré que 51 % des entreprises auraient engagé du personnel permanent si elles n'avaient pu profiter du programme PAIE.

Au regard du plein exercice de la citoyenneté et de l'égalité des chances — des valeurs fondamentales dans la philosophie de l'éducation des adultes —, la réforme de l'aide sociale adoptée le printemps dernier marque une dangereuse dérive en ce qu'elle introduit des pénalités financières qui forceront peu à peu les assistés sociaux à s'inscrire dans des parcours d'emploi. Fort heureusement, on a annoncé ultérieurement que le MES a décidé de reporter l'application de cette mesure pour les 18-24 ans, qui devaient initialement y être assujettis à compter de l'an prochain. Pour notre part, nous souhaitons ardemment que cet aspect de la réforme soit remis aux calendes grecques.

Ce n'est évidemment pas que nous nous objections à ce que l'État favorise la réinsertion sociale par le travail ou les études; là où il y a problème, c'est lorsque ceux-ci deviennent obligatoires sans offrir de garantie raisonnable de succès. En éducation, où la motivation personnelle constitue la clé du succès, une telle obligation n'a guère de sens. Du point de vue des droits, cette réforme constitue un net recul par rapport à la loi de l'aide sociale adoptée en 1969, qui reposait sur le principe que toute personne, indépendamment du motif, avait droit à l'aide sociale pour assumer ses besoins fondamentaux de logement, de nourriture, de vêtement, de soins dentaires et de diètes spéciales. L'État reconnaissait ainsi sa responsabilité à l'égard des personnes sans revenu.

Dans la nouvelle loi, l'aide devient conditionnelle et, dans ce sens, elle s'apparente davantage à la *Loi sur les mères nécessiteuses*, adoptée en 1937, qu'à la loi de 1969. La loi de 1937 était en effet très restrictive en ce qu'elle était destinée aux mères comptant au moins deux enfants de moins de 16 ans, dont le mari était absent depuis cinq ans ou hospitalisé depuis un an. Toute bénéficiaire devait être reconnue de «bonne réputation» et, pour s'assurer qu'il en soit ainsi, un notable devait le certifier!

Avec quelques années de retard, le régime de l'aide sociale du Québec semble tenter d'emprunter la philosophie de la frange la plus conservatrice qui domine ces années-ci la vie politique des États-Unis, une philosophie qui considère que les carences individuelles sont responsables de la pauvreté et que seules les lois du marché sont susceptibles de solutionner le problème. Dès lors, les personnes qui produisent et consomment peu deviennent des citoyens de seconde classe, corvéables à merci.

La loi du 1 %

Parmi les mesures gouvernementales adoptées ces dernières années qui touchent directement la formation continue, on compte évidemment la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*, qui oblige tous les employeurs à consacrer 1 % de la masse salariale à la formation du personnel. Des sommes importantes sont en cause, de l'ordre de 800 millions de dollars par année pour l'instant et jusqu'à un milliard lorsque la Loi sera complètement déployée. Il ne s'agit toutefois pas entièrement d'argent neuf, car bon nombre d'entreprises, notamment les plus grandes, offraient déjà des programmes de formation.

La Loi est trop récente pour qu'il soit possible d'en dresser le bilan. Sa pertinence semble évidente quand on sait que 40 % des travailleurs du Québec n'ont aucun diplôme et que seule la création d'une culture de la formation continue permettra de relever les défis de la société du savoir. Cela dit, les observateurs décèlent un certain nombre de failles, notamment le fait que les travailleurs et les travailleuses les plus qualifiés bénéficient des formations les plus qualifiantes. On observe également que moins de 15 % des formations offertes en entreprise mènent à une reconnaissance officielle — ce qui pose la question de la transférabilité — et que les règles sur les dépenses admissibles au titre de la formation sont si peu contraignantes que les entreprises peuvent y inclure à peu près n'importe quoi. Compte tenu du grand nombre de travailleurs sans diplôme, on estime que la pratique de la reconnaissance des acquis s'impose pour augmenter l'efficacité de la Loi.

L'exemple du régime d'apprentissage

Le régime d'apprentissage constitue une autre création très récente dans le réseau de l'éducation. Le principe, lui, est très ancien, car la connaissance des métiers se transmet depuis longtemps du maître à l'apprenti. La réforme de l'éducation des années 60 n'en avait rien retenu, mais le succès du modèle allemand de formation professionnelle a ravivé l'intérêt pour ce système depuis une dizaine d'années.

Les modalités du régime québécois sont en principe fort intéressantes. Entre autres, parce qu'il repose sur le partenariat tant souhaité entre les mondes du travail et de l'éducation, que l'étudiant-e partage son temps entre la formation en entreprise et la formation générale en classe, qu'il contribue à revaloriser la formation professionnelle et qu'il ouvre une voie différente de la formation professionnelle traditionnelle de niveau secondaire. La longueur du programme — trois ans en général — est par ailleurs de nature à assurer une formation qualifiante; elle est évidemment sanctionnée par un diplôme. Notons aussi que

l'apprenti reçoit une rémunération équivalente à 40 % du salaire normal au cours de la première année, 60 % et 80 % respectivement au cours des deux années subséquentes.

A-t-on vu trop grand trop vite? Au moment du lancement du programme, on a fixé l'objectif à 50 000 apprentis dans 150 métiers d'ici l'an 2002. On devait déjà en dénombrer 1 000 en janvier 1998; à ce jour, on en dénombre tout au plus quelques dizaines dans deux ou trois métiers. C'est que les employeurs ne se sont pas bousculés à la porte, entre autres parce que l'apprenti est rémunéré et que son compagnon doit aussi lui consacrer beaucoup de temps. On aurait également noté que d'éventuels compagnons, qui connaissent bien leur métier mais ne détiennent aucun diplôme, éprouveraient des réticences à former des gens dont la compétence sera sanctionnée et qui pourraient ainsi devenir plus compétitifs qu'eux-mêmes dans le marché du travail.

Jusqu'à maintenant, il semble aussi que le régime d'apprentissage s'adresse essentiellement aux jeunes, notamment les décrocheurs qu'on souhaite ainsi ramener dans le giron de la formation professionnelle. Pourtant, il est évident que le régime pourrait aussi être très intéressant pour nombre d'adultes. Quoi qu'il en soit, il faudra attendre quelques années pour en évaluer plus précisément les forces et les faiblesses.

Que ce soit sous la forme actuelle ou autrement, il est indéniable qu'il existe un besoin pour une filière combinant la formation en entreprise et en classe. Pour les trop nombreuses personnes qui ont vécu l'expérience scolaire comme un échec, c'est certainement l'une des meilleures voies possibles, peut-être même l'une des seules. Pour peu qu'ils jouissent d'un encadrement adéquat dans un milieu qui pratique une culture de l'apprentissage, c'est en se frottant à une pratique professionnelle que les participants à un tel régime pourront le mieux constater les limites d'une scolarité insuffisante. Là encore, la volonté d'apprendre et la confiance en sa capacité de le faire constituent des conditions indispensables du succès.

Il faudra aussi faire preuve de patience et de ténacité, car la culture de la formation a peu de racines dans le monde québécois de l'entreprise. Un membre de la Table du suivi de la réforme de l'éducation observait ainsi que, en Montérégie, la grande majorité des entreprises qui se sont engagées dans le régime d'apprentissage ont pour propriétaires une personne d'origine européenne. Ne sous-estimons pas l'importance de la dimension culturelle et le temps qu'il faut pour la transformer, l'enrichir.

Le redéploiement de l'État

Enfin, on ne saurait parler de formation continue sans dire quelques mots de la Politique de développement local et régional et du redéploiement des services de l'État à la faveur de la fusion de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), d'Emploi Québec et de la partie «mesures actives du marché du travail» rapatriée du gouvernement fédéral.

«La portée de la politique de développement local et régional vise la réorganisation globale des modes d'intervention de l'État. Par contre, son champ prioritaire d'intervention est l'économie et l'emploi. Résultat

: l'harmonisation des programmes, la concertation, l'élaboration des stratégies de développement sont déterminées en fonction des seuls paramètres économiques par des acteurs intervenant avant tout dans ce champ», lit-on dans le document-synthèse d'un des séminaires de l'ICEA. Ultérieurement, on a ajouté l'axe du développement social, mais il faudra voir ce qu'il en résultera dans la réalité.

Cette «décentralisation» ou «déconcentration», selon que ce soit l'État qui parle ou ses critiques, doit s'opérer dans une structure complexe dont bien peu de citoyens pourraient démêler l'écheveau, ce qui est en soi inquiétant au regard des enjeux démocratiques. Qui sait, même approximativement, ce qu'est un Centre local de développement (CLD), un Centre local d'emploi (CLE), une Société d'aide au développement des collectivités (SADC), un Carrefour jeunesse emploi, tous des acteurs locaux de cette politique? On observe la même prolifération de structures aux paliers régional et national, tous ces acteurs étant bien sûr supposés travailler en étroite concertation même si les populations n'ont à peu près rien eu à dire quant à leur pertinence.

Là comme en bien d'autres domaines, l'enfermement dans une vision économiste étroite laisse évidemment bien peu de place à la création d'une véritable culture de la formation continue, encore moins à la grande œuvre sociale de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente. C'est pourtant à cette aune qu'il faudra juger de la pertinence et de l'équité du redéploiement de l'État, en portant une attention particulière à la qualité des parcours de formation qui seront offerts, au respect des goûts, des potentialités et de la liberté des personnes.

Le problème crucial de la coordination

Nous l'avons noté précédemment : trois acteurs majeurs, soit le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ainsi que l'entreprise — dans ce dernier cas, en vertu de la loi 90 — interviennent massivement dans la formation continue, l'éducation des adultes et l'éducation permanente. Il y a lieu d'en ajouter quelques autres dont nous n'avons pu parler ici, mais qui jouent également un rôle significatif. Tel est le cas du ministère de la Culture, qui a notamment la responsabilité de la politique de la lecture et du développement de l'autoroute de l'information, du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, un pivot dans l'intégration des immigrants, et de l'ensemble des médias.

Or, à partir du moment où l'on convient qu'une politique gouvernementale s'impose et non une politique du seul ministère de l'Éducation — cette question semble faire l'objet d'un large consensus —, se pose le problème crucial de la coordination de ces différents acteurs. L'affaire est d'autant plus délicate que, si nous croyons à la diversité des lieux de formation, des programmes, des formats et des méthodes pédagogiques, nous sommes en même temps de ceux qui préconisent une réaffirmation du leadership du MEQ en formation continue. Cette exigence nous semble en effet incontournable pour faire contrepoids à la tendance lourde d'un système de formation complètement dominé par les enjeux économiques et la formation de la main-d'œuvre. Céder davantage à cette tendance entraînerait à terme un appauvrissement des finalités de l'ensemble du système d'éducation, car il est évidemment faux qu'on s'éduque aux fins exclusives d'obtenir un emploi et de gagner sa vie.

Cela dit, en dépit de notre préjugé favorable à un rôle accru du MEQ, le réalisme politique nous dicte qu'il serait illusoire d'espérer que ce Ministère puisse, de sa seule volonté, infléchir l'orientation du système de formation continue tel que nous le concevons. Quand plusieurs acteurs ont un poids économique à peu près équivalent dans un domaine donné, le bon sens nous dit que chacun aura d'abord le réflexe de préserver son influence, voire de l'accroître. Le fait que la ministre de l'Éducation ait procédé au lancement du document de consultation *Vers une politique de la formation continue* en l'absence de ses collègues nous confirme d'ailleurs dans cette pensée. Il n'est pas assuré du tout que les différents acteurs offriront spontanément leur collaboration au MEQ et encore moins qu'ils accepteront qu'on lui confère quelque forme que ce soit de leadership.

Dans les circonstances, nous croyons donc qu'il faut à tout prix prévoir un mécanisme de coordination qui assurerait un arbitrage équitable et efficace des intérêts et des politiques des différents acteurs. Notamment parce que, parmi ces derniers, l'on compte deux ministères «poids lourd» — le MEQ et le MES —, ce mécanisme devrait forcément relever d'un palier élevé de la hiérarchie gouvernementale. Un secrétariat d'État à la formation continue relevant soit du premier ministre, soit du vice-premier ministre, nous semble une voie prometteuse.

La formation continue à l'université

Nous l'avons dit en introduction : nous sommes conscients que les problèmes les plus aigus en formation continue ne se situent pas dans l'ordre universitaire. Il nous semble également utile de rappeler que, comparativement aux autres ordres d'enseignement, l'université jouit d'une très grande autonomie à l'égard du gouvernement. Nous croyons d'ailleurs en l'importance qu'il en soit ainsi. Une fois qu'auront été solutionnés les quelques problèmes exposés ci-dessous, nous estimons d'ailleurs que le Ministère devrait laisser aux établissements universitaires le soin de décider des mesures qui leur semblent les plus appropriées en formation continue, en éducation des adultes et en éducation permanente.

La question clé du financement

Si le MEQ ne devait adopter qu'une seule mesure en formation continue à l'université, la plus utile serait certainement de mettre fin une fois pour toutes au débat oiseux sur le financement des programmes de certificat. Depuis le milieu des années 80, cette question revient régulièrement sur le tapis dans des termes à peu près similaires et toujours avec le même résultat : le statu quo. Et pour cause. Le définancement des programmes de certificat — la voie privilégiée des adultes à l'université — se traduirait par une réduction de l'accessibilité aux études universitaires et il compliquerait singulièrement la vie de certaines universités, notamment celles des régions, qui ont besoin de la clientèle des certificats pour assurer la survie de bon nombre de programmes de baccalauréat. De surcroît, au moment où le MEQ insiste pour que les universités agissent de façon plus rationnelle en accordant des équivalences pour les cours et les programmes suivis dans d'autres établissements universitaires, on ne voit pas comment il pourrait réduire le financement des certificats. Agir ainsi se traduirait forcément par une diminution de la qualité de ces programmes, ce qui poserait un nouvel obstacle — insurmontable, à notre

sens — à l'octroi d'équivalences de cours. Ajoutons enfin que ce débat est stérile en ce qu'il contribue à entretenir le doute et les préjugés à l'égard de la qualité des programmes offerts aux adultes.

Comme nous l'avons vu précédemment, le document de consultation indique, à propos du financement, qu'il n'y aura pas d'argent neuf pour l'ensemble de la formation continue; si réforme il y a, elle consistera à «reformuler les modalités de financement ministériel et de financement gouvernemental en fonction des priorités établies». Quand nous faisons le lien avec le document *L'université devant l'avenir*, nous ne pouvons qu'éprouver de l'inquiétude tant le MEQ semble flirter à nouveau avec l'hypothèse de réduire l'enveloppe de 130 millions de la formation continue universitaire. La formulation des deux questions suivantes nous permet difficilement de croire le contraire :

«Les programmes courts devraient-ils continuer à recevoir un financement public comparable aux activités incluses dans les programmes de baccalauréat?»

«Dans la perspective où certaines formations courtes sont liées à une compétence en emploi, à qui appartient-il de financer cette "employabilité"?»

Le document *Outil en vue de la consultation sur la politique gouvernementale à l'égard des universités québécoises*, qui a été rendu public au début d'octobre et qui complète *L'université devant l'avenir*, pose pour sa part le problème dans les termes suivants :

«Les "programmes courts" constituent-ils toujours de bons instruments d'intervention dans ces domaines? Ces programmes visent différentes catégories d'étudiants et de besoins. Y a-t-il lieu d'établir un ordre de priorités entre tous ces besoins et toutes ces catégories d'étudiants? Si l'on devait envisager ces problèmes sous l'angle d'un système de formation continue, quelle place l'université devrait-elle y occuper à côté des collèges et des universités?»

Dans notre mémoire sur l'avenir de l'université, nous expliquons plus en détail tout le mal que nous pensons de ces questions stériles; nous nous limiterons donc ici à quelques rappels :

1. À propos de la première des deux questions initiales, notons d'abord qu'elle ignore complètement qu'une partie des certificats est utilisée en tout ou en partie dans bon nombre de baccalauréats? Combien précisément? La façon dont sont compilées les statistiques ne permet pas de le savoir, nous a-t-on assuré lorsque nous avons posé la question. Par ailleurs, toute ponction dans les 130 millions que consacraient les universités à la formation continue s'ajouterait aux coupes budgétaires draconiennes qui ont frappé les universités depuis quatre ans, elles qui ont déjà perdu 500 millions de financement public, plus du quart de leur budget. Nous n'osons croire que le MEQ puisse s'inspirer, pour l'université, de ce qui s'est passé ces dernières années au collégial et au secondaire, où les enveloppes budgétaires fermées ont dramatiquement réduit l'offre des études à temps partiel, le régime d'étude de loin le plus fréquent chez les adultes. Le principe que nous défendons est fort simple : tous ceux et celles qui veulent et peuvent étudier doivent avoir la possibilité de le faire. Cela est vrai des universités

tout autant que des autres ordres d'enseignement, et cette priorité sociale doit reposer sur un financement adéquat.

2. À propos de la deuxième question, celle qui met en scène le concept d'«employabilité», simplement ceci : compte tenu que toutes les statistiques font état d'une relation directe entre le taux de chômage et la scolarité — les diplômés de l'université chômant moins que tous les autres —, considérant par ailleurs que, depuis longtemps et à tous les cycles, les universités sont massivement engagées dans la formation professionnelle, selon quelle méthodologie serait-il possible de distinguer les programmes universitaires en fonction de leur contribution à l'employabilité? Jusqu'à la production d'une argumentation plus convaincante, nous récusons cette question qui n'est d'aucune façon pertinente dans la définition d'une politique de financement.

3. Quant aux questions ajoutées *in extremis*, elles sont pour nous de la même mouture : la recherche d'un prétexte pour réduire le financement des programmes de certificat. Quand les auteurs se demandent si les programmes courts sont toujours de bons instruments, ils reprennent à leur compte le sempiternel doute — non fondé selon nous — qui hante un certain nombre d'esprits depuis si longtemps.

À ce propos, nous ne pouvons que reprendre ce que nous disons depuis les États généraux sur l'éducation. Le postulat du discours sur les certificats est le suivant : hors du baccalauréat traditionnel, point de salut! En se demandant si les programmes de certificat doivent recevoir un financement public comparable aux programmes de baccalauréat, le MEQ indique implicitement que, dans le monde universitaire, tout se mesure encore selon l'étalon du baccalauréat et que tout ce qui s'en écarte est suspect. Que nous en soyons toujours au même point dans la discussion est proprement sidérant et nous rappelle que les concepteurs des politiques de formation continue au Québec sont eux-mêmes des universitaires traditionnels qui n'ont ni affinités ni connaissances précises de ce secteur d'activité. Nous n'arrivons pas à nous expliquer autrement l'inertie qui nous fait tourner en rond depuis si longtemps, qui nous ramène périodiquement à la question du financement et qui, de ce fait, nous empêche de parler des vrais problèmes : l'innovation pédagogique, les formats et le contenu des programmes les plus aptes à aider les adultes à atteindre leurs objectifs de formation.

Dans une partie du mémoire qu'elle a présenté au Groupe de travail sur le financement des universités, la Fédération s'est inspirée d'un texte inédit de M. Robert-Georges Paradis, vice-doyen au développement de la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal, intitulé *Fragments pour une histoire récente de l'éducation des adultes universitaires au Québec : question de structure et de programme*, qui traite précisément de cette question : «Dans la frange la plus extrême du conservatisme universitaire, certains argueront que l'ensemble des disciplines et programmes offerts par les universités couvrent adéquatement le champ de la connaissance humaine et qu'il est donc inutile et coûteux de créer une pléthore de nouveaux programmes. Bon nombre de nos voisins américains — il existe des milliers de programmes de certificat aux États-Unis — ne partagent pas ce point de vue. M. Paradis cite notamment les travaux de la chercheuse américaine Mary W. Walshok, pour qui la création de nouveaux programmes et contenus de programmes est l'une des façons pour l'Université "de prendre au sérieux

les cycles de changement qui s'accélèrent affectant la société toute entière, elle qui résiste à reconnaître le développement exponentiel de la connaissance et de l'expertise qui se pratiquent hors ses murs". Ce qui est en voie de devenir dramatique, poursuit-elle, c'est que "de nombreux universitaires, surtout dans les universités de recherche, tendent à considérer que l'expérience est séparée de la connaissance, la réflexion de l'action, et la théorie de la pratique. Dans une économie et une société basées sur le savoir, on doit prévoir des contextes et des environnements à l'intérieur desquels ce type de hiatus doit être surmonté et où les différentes sources du savoir, intellectualisé et d'expérience, peuvent être intégrées". Au regard du document de consultation, ce propos nous semble particulièrement pertinent, car le système universitaire québécois n'arrivera à rien aussi longtemps qu'il ne considérera pas la multiplicité des clientèles et des besoins ainsi que la grande variété des voies qui mènent au savoir.

Pour l'heure, en ce qui concerne les programmes courts en général et les certificats en particulier, il est loisible à tout un chacun d'affirmer n'importe quoi et son contraire et il continuera d'en être ainsi aussi longtemps que n'auront pas été réalisées les études que réclamait déjà la FAEUQEP dans son mémoire au Groupe de travail sur le financement des universités, dont celles-ci qui nous semblent toujours pertinentes :

«1. Une étude sur le cheminement éducatif à long terme — par exemple une période de 12 à 15 ans — des personnes qui ont entrepris des études universitaires dans des programmes de certificat. L'étude de 1992 du Conseil des universités — *Rapport sur les perspectives et les défis du premier cycle universitaire québécois, Volet 1, Cheminements et spécialisation* — comprenait l'examen de l'évolution, après sept ans, de la cohorte de 1984 des étudiants au baccalauréat, et de la cohorte 1986, après cinq ans, des étudiants au certificat. N'obtiendrait-on pas l'information souhaitée si les données de cette même cohorte étaient actualisées pour les années suivantes?

2. Un bilan global de la contribution des programmes de certificat à la scolarisation des Québécois. Ce bilan devrait comporter le nombre de personnes qui ont obtenu un, deux ou trois certificats — un baccalauréat par cumul de certificats dans ce dernier cas —, ainsi que le nombre de personnes qui ont obtenu tout autre type de baccalauréat en utilisant en partie les programmes de certificat. Nous faisons en particulier référence à une actualisation et une précision plus grande des données contenues dans le document de Jacques La Haye, *Diplômes et accès aux diplômes*, publié en 1990.

3. Sachant l'importance de ces catégories de clientèles, dans quelle mesure une formule de financement des universités qui défavoriserait les programmes de certificat et les études à temps partiel réduirait-elle l'accès à l'université des plus de 25 ans, des femmes, des francophones, des gens en situation d'emploi, des populations des régions excentriques, des gens d'origine sociale modeste ainsi que des personnes engagées dans des études en sciences humaines, arts et lettres?»

Dans le texte précité, M. Robert-Georges Paradis pose pour sa part le problème de la façon suivante : «[...] Au moment où les contraintes sociétales et budgétaires forcent les universités à réexaminer leurs façons de faire et leurs "produits éducatifs", on ne peut certes faire l'économie de l'examen serein des programmes de certificat. À cette occasion, aux questions que posait la Commission des États généraux

sur l'éducation, devraient s'ajouter d'autres ordres de préoccupations qui nous amèneraient à aller davantage au fond des choses. Ainsi, la qualité des programmes et des cours, la pertinence des méthodes d'enseignement, la reconnaissance et la transférabilité de ces parcours particuliers dans les filières régulières, la perception des formations reçues et de leur transférabilité chez les diplômés et leurs employeurs, la contribution de ces programmes à la transformation de l'Université et leur rôle d'incubateur-laboratoire de nouveaux domaines d'études et de pratiques de formation-apprentissage, pour ne nommer que ces dimensions, devraient faire l'objet d'une analyse sérieuse et objective. Il faudra par ailleurs éviter qu'un tel exercice, que les uns réclament à cor et à cri, et que les autres redoutent comme la peste, ne prenne l'allure d'une croisade en faveur d'un intégrisme ou d'un autre. Le bilan global des certificats, qui est positif à de nombreux égards, devrait inciter toutes les parties à la sérénité et à l'objectivité de l'analyse et de l'évaluation. Les pratiques les plus intéressantes s'y rattachant devraient, à terme, être intégrées dans le capital intellectuel universitaire.»

L'absence de tout bilan des programmes de certificat, l'une des idées majeures évoquées ici par M. Paradis, devrait inciter chacun à considérer avec beaucoup de circonspection cette idée, sous-jacente à toutes les discussions sur le financement depuis une quinzaine d'années, que les programmes de certificat ne correspondent pas aux normes de qualité normalement attendues des programmes universitaires. En l'absence de toute démonstration, ne s'agirait-il que l'un de ces innombrables préjugés que véhicule souvent le sens commun? Pour notre part, faute de données plus précises, nous sommes enclins à penser que, si des dizaines de milliers d'étudiant-e-s continuent à s'inscrire dans des certificats depuis 30 ans, c'est qu'ils y trouvent une formation de haut calibre qui contribue à leur cheminement intellectuel, professionnel, social et personnel. Comme le rappelait le mémoire de la Faculté de l'éducation permanente de l'U. de M. au Groupe de travail sur le financement des universités, un certain nombre de ces certificats constituent *de facto* une première année d'un programme régulier de baccalauréat et rien n'indique que les étudiant-e-s issus de cette filière réussissent moins bien que les autres. Quels motifs nous feraient penser que les autres types de certificat ne seraient pas de calibre universitaire simplement parce qu'ils n'ont pas été conçus pour s'inscrire dans un programme de baccalauréat autre que le baccalauréat par cumul? Si des études sérieuses venaient à démontrer le contraire, tout le système universitaire se trouverait d'ailleurs aux prises avec un très important problème moral, voire légal, celui de s'être livré à de la fausse représentation auprès des adultes pendant trois décennies ou, à tout le moins, d'avoir fait preuve d'une scandaleuse négligence à leur égard. Car, est-il besoin de rappeler que les étudiants des programmes de certificat acquittent les mêmes droits de scolarité que tous les autres étudiants et qu'ils sont donc en droit d'attendre une formation de calibre universitaire, reconnue telle.

Des mesures pour assurer la qualité des programmes

Dans nos interventions précédentes, nous avons également indiqué quelques pistes pour améliorer les programmes de certificat et les programmes de baccalauréat décernés aux adultes. Cela nous paraît un moyen d'accroître la «rentabilité» de l'investissement public en formation continue universitaire, pour peu que cela soit mesurable, car, n'en déplaise aux comptables, les colonnes de chiffres les plus ingénieuses sont impuissantes à dire précisément quels sont les bénéfices globaux d'une société dont

les citoyens œuvrent à approfondir leur savoir. Car nous avons la conviction profonde que ceux qui le font conquièrent leur liberté et que celle-ci n'a aucune valeur comptabilisable tout en constituant le bien le plus précieux de l'Homme.

Cela dit, les mécanismes suivants, qui existent déjà en tout ou en partie dans le système universitaire, nous semblent de nature à améliorer et à garantir la qualité des programmes :

1. L'étude étoffée de besoins et de clientèles préalablement à la création de tout programme.
2. La participation étroite à la conception du programme de professeurs spécialisés dans la ou les disciplines couvertes par le certificat.
3. L'évaluation périodique des programmes, par exemple tous les cinq ans. Il faut certes encourager le maintien du système en vigueur dans un certain nombre d'établissements qui utilisent la triple évaluation : la première par l'unité académique elle-même, la deuxième par l'Université et la troisième par un groupe de professionnels du domaine d'étude extérieurs à l'université. En cas de trop grande divergence entre les trois évaluations, l'opération est reprise à zéro.
4. L'existence de mécanismes de rétroaction qui permettent des ajustements rapides aux cours et au programme. L'évaluation des cours à laquelle se livrent les étudiantes et les étudiants chaque trimestre pourrait, sur ce plan, constituer un outil très utile.

La recherche en formation continue

Compte tenu des observations que nous avons faites dans les pages précédentes sur l'absence de tout bilan et de toute vision globale des programmes de certificat, personne ne s'étonnera que la FAEUQEP accueille favorablement l'intention du Ministère de soutenir la recherche en formation continue à tous les ordres d'enseignement. La liste non exhaustive des thèmes éventuels de ces recherches — les styles d'apprentissage des adultes, le transfert des apprentissages, les environnements de formation, l'encadrement de la formation à distance, l'évaluation des pratiques andragogiques et la reconnaissance des acquis — nous paraît tout à fait pertinente. Là comme ailleurs, il faudra voir si et comment s'effectuera le passage de l'intention à l'acte.

D'autres mesures utiles

Depuis plusieurs années, la Fédération défend également quelques autres dossiers qui constituent à notre sens autant de pièces d'un régime cohérent de formation continue. Les questions suivantes seront davantage développées dans le mémoire que nous présenterons à l'occasion de la prochaine consultation sur l'avenir des universités. Nous nous limiterons donc ici à un bref rappel.

1. Les équivalences de cours : Depuis les États généraux sur l'éducation, nous constatons avec satisfaction qu'un large consensus s'est créé dans le monde universitaire sur la nécessité d'éviter les

dépenses inutiles et de favoriser la circulation des étudiants d'un établissement à l'autre en manifestant plus de souplesse dans l'octroi d'équivalences de cours. Il reste évidemment à voir comment ce principe s'appliquera *de facto*. Pour notre part — jusqu'à maintenant, personne ne nous a convaincus de changer notre fusil d'épaule —, nous préconisons une approche systématique selon laquelle, pour un cours donné, on définirait préalablement quels sont les cours similaires ou largement similaires qui pourraient faire l'objet d'une équivalence dans tous les autres établissements.

2. L'aide financière aux étudiants à temps partiel : Parce que plus de 25 % des adultes inscrits à temps partiel dans les programmes de certificat gagnent moins de 20 000 \$ par année, notre Fédération réclame depuis plusieurs années leur admissibilité au régime de l'aide financière. Cette aide consisterait en des prêts — non des bourses — couvrant les droits de scolarité, les frais afférents ainsi que le coût des volumes et de la documentation; pour y avoir droit, un étudiant devrait être inscrit à un minimum de six crédits de cours. L'inadmissibilité des étudiants à temps partiel comporte deux anomalies majeures :

— Une loi n'a de sens que si elle est appliquée. Or, la partie de la loi sur l'aide financière touchant les étudiants à temps partiel a été votée en 1990, mais son application est suspendue depuis ce moment. Cette situation ne saurait s'éterniser.

— Les étudiants à temps partiel, à raison de 25 \$ par cours, contribuent environ six millions par année au régime de l'aide financière, mais ils n'ont aucune possibilité d'en bénéficier. On a évalué le coût de leur admissibilité à quatre millions par année.

3. La reconnaissance des acquis expérimentiels : Au nombre des points très positifs du document *Vers une politique de la formation continue*, on compte la volonté de développer systématiquement la reconnaissance des acquis expérimentiels dans tous les ordres d'enseignement. Nous ne pouvons que souhaiter qu'il en soit ainsi, car, hormis aux fins d'admission dans un programme, la reconnaissance des acquis est pour ainsi dire inexistante. Dans le cas des universités, que le document «invite» à pratiquer la reconnaissance des acquis, l'appel est pour le moins très timide.

Conclusion

Plutôt qu'une conclusion classique, nous avons préféré énumérer ci-dessous les quelques recommandations qui nous semblent les plus pertinentes.

En ce qui a trait à l'université :

1. Que le ministère de l'Éducation mette fin une fois pour toutes au débat sur le financement des programmes de certificat, un débat stérile qui dure depuis 13 ans, qui sème sans raison le doute sur la valeur de ces programmes et qui empêche de poser les véritables questions : comment mieux aider les adultes à réaliser leurs projets de formation?
2. Que le MEQ donne suite à l'intention formulée dans son document de consultation de favoriser la recherche sur différents aspects de l'éducation permanente, de l'éducation des adultes et de la formation continue, notamment les styles d'apprentissage des adultes, le transfert des apprentissages, les environnements de formation, l'encadrement de la formation à distance, l'évaluation des pratiques andragogiques et la reconnaissance des acquis expérientiels.
3. Que le MEQ poursuive ses efforts pour inciter les universités à se doter d'un système transparent et efficace d'équivalences de cours.
4. Que le MEQ élargisse l'admissibilité au régime de l'aide financière aux étudiants à temps partiel des universités inscrits à un minimum de six crédits de cours, l'aide devant être consentie sous forme de prêts et couvrir les droits de scolarité, les frais afférents ainsi que le coût des livres et de la documentation.
5. Que le MEQ mette tout en œuvre pour développer un système de reconnaissance des acquis expérientiels dans le monde du travail et de l'éducation.

En ce qui a trait aux autres ordres d'enseignement :

1. Que, dans la définition de sa politique de la formation continue, le Québec réitère son attachement à la philosophie de l'UNESCO, telle qu'esquissée dans le document *L'éducation : un trésor est caché dedans*, et en particulier au concept d'éducation tout au long de la vie, à savoir : «Le concept d'éducation tout au long de la vie nous paraît devoir s'imposer, avec ses atouts de flexibilité, de diversité et d'accessibilité dans le temps et dans l'espace. C'est l'idée d'éducation permanente qui doit être à la fois repensée et élargie. Car, au-delà des nécessaires adaptations liées aux mutations de la vie professionnelle, elle doit être une construction continue de la personne humaine, de son savoir et de ses aptitudes, mais aussi de sa faculté de jugement et d'action. Elle doit lui permettre de prendre conscience d'elle-même et de son environnement et l'inviter à jouer un rôle social dans le travail et dans la cité.»

2. Que les efforts de la politique de la formation continue portent prioritairement sur l’alphabétisation et l’obtention d’un premier diplôme.
3. Que, tout en encourageant les bénéficiaires de l’aide sociale à parfaire leur formation pour favoriser leur réinsertion dans le monde du travail, l’État québécois évite de lier l’aide de dernier recours à l’obligation de s’engager dans une démarche de formation.
4. Que l’État québécois suive de près l’évolution de l’application de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d’œuvre* et en particulier les aspects suivants : l’équité dans l’accès aux formations les plus qualifiantes, la sanction et la transférabilité des formations ainsi que la nature des dépenses admissibles au titre de la formation.
5. Que le ministère de l’Éducation poursuive ses efforts pour implanter le régime d’apprentissage.
6. Qu’en raison du grand nombre de ministères engagés en formation continue et en éducation des adultes, la coordination de la politique de la formation continue soit confiée à un Secrétariat d’état relevant soit du premier ministre soit du vice-premier ministre.