

Quel cap maintenir ?
Commentaires sur le rapport
Cap sur l'apprentissage tout au long de la vie

par

Pierre Doray

Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie
Département de sociologie
Université du Québec à Montréal

Communication présentée à la table ronde de l'ACDAULF,
UQAM, Montréal
Octobre 2004

Introduction

En février 2004, le comité d'expert sur le financement de la formation continue remettait au ministre de l'Éducation son rapport. Son mandat consistait à « examiner les différentes dimensions du financement de la formation continue et de formuler des recommandations relatives aux actions à entreprendre pour accroître de manière substantielle le nombre d'adultes qui s'investissent dans le développement de leurs compétences » (Comité, 2004, 1).

La réalisation du mandat et la formulation de propositions ne peuvent être qu'une simple opération technique. L'allocation des budgets alloués à la formation et à l'éducation des adultes est éminemment une opération politique qui demande de reconstruire le casse-tête de l'éducation des adultes du point de vue de son organisation et de ses modes de régulation et des formes de financement. Des priorités sont proposées, des choix sont envisagés. Le présent texte vise à dégager les priorités et les choix proposés par le comité d'expert sur le financement et chercher à cerner leur sens par rapport au développement de l'éducation des adultes ou de la formation continue.

1. Référents historiques

Le développement de l'éducation des adultes s'est largement réalisé dans le cadre de l'État providence, dont les actions sont fortement orientées par un registre d'action civique tout en assurant une régulation active des rapports sociaux. Des investissements importants ont alors été réalisés dans le domaine économique, des relations de travail, de la santé et de l'éducation. Dans ce dernier cas, cet État a produit deux révolutions tranquilles : la transformation du système éducatif largement connue et la montée de l'éducation des adultes au sein du système scolaire, mais aussi en dehors. Aujourd'hui, plus d'adultes que de « jeunes » sont mobilisés dans des activités de formation.

Différents segments sont alors développés au sein même du champ de l'éducation des adultes :

- Le premier est ce que nous pouvons appeler **l'école du soir**, c'est-à-dire la participation à des activités de formation se déroulant en dehors des heures normales

de travail et conduisant à des diplômes. Cette école existait et existe toujours avec toutefois des évolutions différentes selon l'ordre d'enseignement (secondaire, collégial et universitaire). Dans l'ensemble, on sait que la participation aux cours et aux programmes conduisant à des diplômes est largement stimulée par des objectifs professionnels (promotion et mobilité sociale).

- Le deuxième segment est celui de la formation des sans-travail. L'assurance-chômage et l'assistance sociale ont développé dès les années 60 des programmes de formation (générale et professionnelle) pour les chômeurs et les assistés sociaux avec l'objectif de leur réinsertion professionnelle.
- Le troisième segment est celui de la formation populaire qui visait trois objectifs : alphabétisation, accès à la culture au sens large et l'amélioration des conditions de vie des classes populaires. Cette formation a mobilisé nombre de groupes populaires et communautaires qui oeuvraient souvent avec des institutions scolaires qui avaient développé des services à la collectivité, des activités de formation populaire ou de belles soirées.
- Le quatrième segment est la formation en entreprise. Celle-ci s'est progressivement développée sans qu'elle soit reconnue par de nombreux acteurs comme une forme d'éducation des adultes. En fait, elle était bien souvent considérée comme une « non-formation » parce que trop uniquement orientée vers l'adaptation au travail.
- Le cinquième segment est la formation syndicale dont les objectifs sont la formation politique des travailleurs et des élus syndicaux ainsi que la formation pratique aux relations de travail.
- Un marché privé s'est aussi développé dont les principales composantes sont la formation aux langues et, par la suite, la formation professionnelle dont la formation en informatique¹.

La dernière expression publique de l'éducation des adultes du régime providentialiste est le rapport de la commission sur l'éducation et la formation des adultes publié (dite Commission Jean) en 1982 et qui n'a, pour ainsi dire, pas connu de suites.

La crise économique et la crise de l'emploi qui ont débuté à la fin des années soixante-dix et début quatre-vingt ont rapidement modifié la carte de l'éducation des adultes dans le sens d'une professionnalisation du champ pour faire face au problème social majeur de l'heure : l'emploi.

- Nous avons assisté à une activité importante de soutien à l'insertion et à la réinsertion professionnelle. Les ressources de l'éducation des adultes ont été mobilisées en ce sens, ce qui a conduit à développer des pratiques aux jeunes décrocheurs (spécialement

¹ Le marché privé comme la formation en entreprise n'était pas reconnu comme un segment spécifique de la formation des adultes sauf certaines institutions comme Teccart (institution privée de formation en électronique). Cette absence de reconnaissance n'a pas empêché les institutions d'enseignement de créer leur marché, ce que la longévité de certaines d'entre elles atteste.

les jeunes en difficulté) et aux jeunes adultes. Les groupes communautaires ont été largement mobilisés afin d'aider les jeunes en difficulté (pas ou peu scolarisés). Une réorientation des activités dispensées par le segment de la formation populaire a été réalisée. Les établissements scolaires ont développé des pratiques de rattachement souvent réalisées dans le cadre de l'éducation des adultes. Le segment de la formation des sans-travail a aussi été mobilisé par l'augmentation de l'achat de cours dans les institutions publiques par les instances de gestion des sans-travail. En plus, des changements à la loi à l'assurance-chômage et à l'assistance sociale ont introduit des éléments de coercition pour que les bénéficiaires s'inscrivent à des cours. Emploi-Québec, par le biais de l'achat de cours dans les institutions publiques de formation, possède un poids stratégique dans la construction de l'offre de formation. Ainsi, avec l'harmonisation des clientèles jeunes et adultes en formation professionnelle, cette dernière est largement devenue une formation d'adultes, la moyenne d'âge des étudiants oscillant entre 26 et 27 ans.

- L'école du soir a connu une diminution de son poids au secondaire et au collégial. À l'université, on a connu une diminution des effectifs dans les années quatre-vingt-dix, mais sans commune mesure avec ce qui s'est passé au collégial.
- Le segment de la formation en entreprise a aussi connu des changements importants par l'augmentation des activités, mais surtout par le développement de programmes de financement public de la formation en entreprise et la mise en œuvre de ce qu'on a appelé la formation sur mesure mobilisant les ressources éducatives des institutions scolaires pour planifier des activités à la demande des entreprises. Cette pratique, largement justifiée pour assurer l'adaptation des entreprises au nouveau contexte économique (changements technologiques, changements organisationnels, mondialisation, etc.), a introduit une logique de collaboration directe école-entreprise tout en accentuant les rapports marchands au sein du système scolaire. Au Québec, la formation en entreprise a aussi connu un changement important avec l'adoption de la loi sur le développement de la main-d'œuvre en 1995 et le développement de la politique d'intervention sectorielle. La politique de développement régional va, par la suite, attribuer des responsabilités aux acteurs régionaux en matière de planification de l'offre de formation.
- Le marché privé a probablement connu une croissance avec la multiplication des fournisseurs, de nombreux consultants en technologie et en gestion proposent aussi des formations à leurs clients. Par ailleurs, l'homologation des fournisseurs privés à Emploi-Québec a quelque peu formalisé l'entrée dans le domaine.

Ce changement d'orientation peut être interprété de différentes manières. En un sens, nous pourrions penser que cette dernière pourrait constituer une adaptation de l'État providentialiste au contexte économique difficile en développant des actions autour de l'enjeu de l'emploi. Une autre interprétation consiste à dire que le transfert de responsabilité vers les acteurs sectoriels, les responsables régionaux et les acteurs des institutions éducatives s'inscrit dans une logique de transformation du rôle de l'État qui se définit dès lors comme un partenaire des institutions intermédiaires qui sont mises en réseau pour assurer le soutien au développement économique et

qui voient leur zone d'autonomie s'accroître, ce qui renforce aussi la responsabilité des acteurs de la société civile. D'autres interprétations voient dans ce mouvement une inflexion néo-libérale dans la mesure où il y a désengagement de l'État et accentuation des relations de marché au sein du système éducatif. Quoiqu'il en soit, l'inflexion néo-libérale a certainement eu un effet direct sur l'organisation du champ par le biais de la lutte au déficit qui a conduit à des restrictions budgétaires qui se sont manifestées en éducation des adultes par l'arrêt des mesures incitatives de développement de la formation en entreprise, le gel ou la réduction des budgets accordés à la formation populaire et aux institutions publiques de formation.

2. Le mandat du comité

Le mandat du comité était « d'examiner les différentes dimensions du financement de la formation continue et de formuler des recommandations relatives aux actions à entreprendre pour accroître de manière substantielle le nombre d'adultes qui s'investissent dans le développement de leurs compétences » (Comité, 2004, 1). Il a inscrit son mandat en continuité avec la politique gouvernementale de l'éducation des adultes et de la formation continue. Du point de vue méthodologique, il a repris la démarche en sept étapes adoptée, nous dit-on, par l'OCDE : (1) l'examen des taux de participation aux activités de formation continue, (2) l'identification des déficits et, s'il y a lieu, de leur ampleur, (3) analyse des pratiques en vue d'en améliorer le niveau d'efficacité et d'équité, (4) l'examen des sources de financement, (5) l'évaluation de l'effort des gouvernements, (6) l'élaboration d'un nouveau partage de responsabilités entre les divers acteurs, (7) la définition de mesures incitatives en vue d'accroître la participation.

Le sens du travail est précis : il s'agit de trouver les moyens financiers qui permettront d'augmenter le nombre d'adultes en formation. En fait, la démarche adoptée par le comité est double : il s'agit d'examiner les facteurs qui peuvent influencer la participation individuelle, de faire un bilan de la situation actuelle en matière d'organisation de l'offre et de financement et d'anticiper des pistes d'action afin de proposer des aménagements financiers ou budgétaires pour favoriser la croissance de la participation. En ce sens, un rapport d'expert sur le financement est porteur d'options politiques.

Le comité rappelle l'importance de la tâche que constitue l'augmentation de la participation. Pour que le Québec, rejoigne en 2007 la participation moyenne au Canada, il faudrait « *hausser la participation de 100 000 à 350 000 travailleurs ou de 550 000 à 800 000 adultes* (Comité, 2004, 96). Le comité estime qu'une « *augmentation de la participation de 50 000 personnes impliquerait des débours de l'ordre de 170 millions, dont 70 % serait à la charge du public et 30 % à la charge du privé* » (comité, 2004, 96). En fait, l'ampleur de la tâche conduit le comité à « *fixer des priorités adaptées au contexte et mettre en place des conditions propices et moins onéreuses* » (comité, 2004, 96). Les experts se disent conscients de la nécessité de ressources additionnelles pour mettre en œuvre une réelle politique de formation tout au long de la vie. Mais, dans un cadre économique serré, il faut, nous dit-on, faire des choix et rationaliser l'offre publique pour dégager des ressources qui seront affectées aux priorités.

Globalement, les 18 propositions du comité s'articulent autour des orientations suivantes :

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

- Offrir de nouveaux services pour mieux répondre aux besoins des adultes.
- Engager une rationalisation de la formation professionnelle et technique.
- Accroître les efforts relatifs au développement des compétences.
- Soutenir la participation autonome des individus à des activités de formation continue.
- Accroître la responsabilisation des communautés locales et régionales.
- Connaître davantage la situation du Québec en formation continue et en éducation des adultes.
- Soutenir le développement d'une culture de formation continue en entreprise.
- Augmenter la participation des entreprises à l'offre de formation professionnelle et technique.
- Accroître la contribution des individus au financement des activités de formation professionnelle et technique et de formation continue au collégial.
- Augmenter le niveau de formation de base de la population québécoise.

Le comité propose des principes devant guider les modes de financement. Ainsi, on convient que les trois sources de financement de la formation des adultes sont l'État, les employeurs et les individus, découpage réalisé en fonction des avantages obtenus par chaque entité par la formation continue². On veut aussi augmenter la part de financement provenant des individus dans la formation professionnelle et technique ainsi qu'en formation continue. Les auteurs reprennent l'idée que comme les individus bénéficient de la formation continue, ils peuvent contribuer au financement des activités. Les orientations reprennent aussi celle de la politique de l'éducation des adultes à savoir : augmenter le niveau de formation de base de la population québécoise et offrir de nouveaux services dont les services de reconnaissance des acquis. Mais surtout, les orientations poursuivent largement dans le mouvement de professionnalisation de la formation des adultes amorcées dans les années quatre-vingt, cinq des onze orientations ont trait à la formation professionnelle et technique, à la formation en entreprise ou au développement des compétences.

3. Les logiques fondatrices du rapport

Le document amorce son argumentation en soulignant le caractère incontournable du développement de la formation tout au long de la vie, car il s'agit d'une réponse éducative aux changements sociaux et économiques qui produisent de nouveaux besoins éducatifs. Par la suite, le comité décrit l'offre actuelle de formation et en dégager les forces et les faiblesses. Le texte poursuit en examinant la participation et la demande de formation et en posant la question des bénéficiaires de la

² « - L'État devrait assurer le financement de la formation générale de base et de la formation des chômeurs et des clientèles particulières, car ces formations comportent de nombreux avantages qui se répercutent sur toute la société. De plus, l'État devrait appuyer le financement de la formation postsecondaire et développer des mesures incitatives en vue d'augmenter la participation des individus et des employeurs à des activités de formation continue.

- Les individus devraient être les premiers à contribuer au financement de la formation continue qu'ils entreprennent de leur chef, que sa finalité soit professionnelle ou autre. Cette formation comporte de nombreux avantages privés.

- Les employeurs devraient être les premiers à contribuer au financement de la formation continue en entreprise, puisqu'elle comporte de nombreux avantages en ce qui a trait à la productivité de leur main-d'œuvre. Par ailleurs, lorsque la formation continue à caractère professionnel est organisée dans les établissements d'enseignement pour répondre à leurs besoins particuliers, les employeurs devraient contribuer significativement à son financement. » (comité, 2004, 59)

formation. Le chapitre sept décrit les modes actuels de financement de la formation ainsi que différentes formules alternatives ou complémentaires. En même temps, y sont soulignées des pistes ou des orientations d’allocations budgétaires ou financières. Le chapitre huit revient sur la question de la reconnaissance des acquis afin de souligner les coûts de la non-reconnaissance. Le dernier chapitre présente les dix-huit propositions.

Il ressort du rapport deux logiques structurantes : il faut investir en matière de formation de base, ce qui est du ressort de l’État et il faut poursuivre le mouvement de professionnalisation de l’éducation des adultes, amorcée il y a une vingtaine d’années. La priorité, qui se traduit par la proposition de mise en œuvre d’une vaste mobilisation sociale, se comprend en fonction de l’objectif d’augmenter la participation des Québécois à l’éducation des adultes. La manière la plus durable de réaliser cette croissance est d’accroître le niveau de scolarisation de la population, car la relation entre éducation antérieure et éducation des adultes est forte. La seconde priorité est la poursuite du mouvement de professionnalisation. L’attention accordée à la formation professionnelle et technique, l’énonciation des propositions relatives à l’ouverture de négociation avec le gouvernement fédéral pour élargir la portée de l’entente sur le marché du travail³, à un usage plus intensif de l’apprentissage en milieu de travail comme mode d’organisation de la formation professionnelle et technique, à la création d’un système de certification des entreprises en matière de développement des compétences, à l’établissement d’ententes individuelles ou collectives de formation en employeur et employés, en sont des indices. De ce fait, des segments entiers de la formation des adultes ne font l’objet d’aucune analyse et ne se retrouvent pas dans les propositions. Il en est ainsi de la formation populaire, des activités de développement personnel ou d’enrichissement culturel.

4. La réorganisation du champ

Différentes recommandations du comité portent sur la structure du champ ou l’organisation de l’offre de formation et elles énoncent des ajustements budgétaires ou financiers. En fait, il s’agit plus que des ajustements, certaines propositions conduisent à des réorganisations de pans entiers de la formation continue avec la régionalisation de la répartition des ressources, la transformation des cégeps et l’introduction de principes différents de financements.

Hors texte 1

Synthèse des recommandations ayant des incidences organisationnelles dans le champ de l’éducation des adultes

Structure du champ	Modes ou des formes de financement
<ul style="list-style-type: none"> Organisation générale des services de reconnaissance des acquis par la mise en place d’une structure 	<ul style="list-style-type: none"> Principe de répartition ou de partage du financement entre l’État, les entreprises et les individus

³ Les nouveaux fonds dégagés à la suite de cette négociation « devraient permettre : d’accroître le développement de l’employabilité des chômeurs et des clientèles particulières; d’augmenter les interventions ciblées auprès des personnes en emploi, notamment en haussant les efforts de développement du Programme d’apprentissage en milieu de travail et en soutenant davantage l’approche sectorielle; de favoriser l’acquisition d’une formation de base, tant auprès des personnes en emploi que des chômeurs et des clientèles particulières. Enfin, ils serviraient à l’amélioration des systèmes d’information sur le marché du travail » (Comité, 2004, 104).

<p>régionale. L'organisation serait financée par l'État et les services seraient payants, mais déductibles d'impôts</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intégration administrative et pédagogique de la formation professionnelle et technique • Davantage recourir à l'apprentissage en milieu de travail comme organisation de la formation professionnelle • Accroître le rôle des municipalités et des groupes communautaires • Davantage recourir à l'approche individuelle en formation en entreprise 	<ul style="list-style-type: none"> • Création de fonds régionaux regroupant les ressources financières à tous les ordres d'enseignement : formation de base, formation professionnelle, formation technique, formation universitaire. • Nouvelles approches budgétaires sur l'attribution des ressources financières des fonds régionaux • Introduire des frais de scolarité au collégial (introduction d'un financement des activités de FPT et FC au collégial. • Soutenir la création du congé-éducation • Bonifier le régime d'encouragement à l'éducation permanente par une participation financière de l'État • Implication plus grande des entreprises au financement de comptes épargne-temps, de comptes épargne-compétences ou d'autres mesures similaires
--	---

Le projet éducatif de la formation tout au long de la vie reprend du projet antérieur de l'éducation permanente l'idée que cette éducation tout au long de la vie commence avec la formation initiale. Or, aucune proposition n'est émise sur la manière dont cette dernière peut effectivement contribuer au développement de la formation tout au long de la vie. Il aurait été intéressant que de telles propositions soient formulées et que le comité ne concentre pas son attention uniquement sur la formation après la formation initiale, c'est-à-dire celle qui fait suite à des interruptions d'études ou celle qui se déroule dans le milieu du travail.

Il faut constater l'absence d'analyse de la situation des universités et du développement de l'éducation des adultes dans le rapport. En fait, les universités sont présentes dans le document quand le comité décrit l'offre de formation et les formes de financement. Aucune recommandation ne fait mention de la contribution de l'université sinon quand le comité propose la création des fonds régionaux de formation continue, car la formation universitaire est partie prenante des formations intégrées dans la sphère d'influence de ces fonds. Une première question à poser au comité à cet égard serait les conséquences de cette intégration pour le financement universitaire. Doit-on, par exemple, penser que le financement par étudiant disparaîtra au profit d'une enveloppe à partager entre les institutions des différents ordres d'enseignement ? Cette absence de préoccupations pour les universités est d'autant plus insolite que nous progressons vers une société et une économie du savoir et que les besoins de formation continue des travailleurs hautement qualifiés se font (et se feront) importants.

Dans un tel contexte, il aurait été intéressant de savoir. Doit-on considérer que l'offre actuelle des institutions universitaires en formation aux adultes soit tellement bien ajustée à la société du savoir naissante que le statut quo permettra les adaptations nécessaires sans heurts ? Poser la question, c'est y répondre. En ce sens, la formulation de pistes de travail sur les modes d'action de l'université en formation continue aurait été nécessaire.

Cette absence de recommandations sur l'université peut s'expliquer en partie si nous considérons que le modèle universitaire de financement a servi de modèle à suivre pour l'enseignement collégial. Les principales propositions de réorganisation visent, en effet, cet ordre d'enseignement. Le premier changement consisterait à accroître la contribution des individus au financement des activités de formation professionnelle et technique ainsi que de formation continue par l'imposition graduelle de frais de scolarité. Il est aussi proposé, au nom d'une rationalisation de l'offre, d'intégrer la formation professionnelle (actuellement dans l'ordre secondaire) à l'enseignement technique à l'image de la situation dans plusieurs provinces canadiennes où les collèges communautaires dispensent des programmes de formation conduisant à des métiers de niveaux différents. Le comité propose d'adopter le modèle des collèges communautaires du Canada anglais, mais il ne fournit aucune information sur l'efficacité de leurs pratiques et donc sur la persévérance et la réussite.

Finalement, le comité demande « d'assurer une offre de formation à temps partiel en formation professionnelle et d'élargir celle proposée en formation technique et préuniversitaire » (comité, 2004, 100). Cette dernière proposition vise à combler un important obstacle à la participation : la faiblesse de l'offre de formation à temps partiel dans les collèges. Ces propositions modifient de manière substantielle la situation de l'enseignement collégial dans l'ensemble du système. Le comité prend partie pour une réforme majeure des collèges et, de facto, intervient dans le débat sur l'avenir de l'enseignement collégial. En plus, les propositions du comité peuvent ni plus ni moins conduire à la fin de la gratuité scolaire de l'enseignement collégial et de la formation professionnelle, cette dernière étant intégrée au collège. On retrouve le modèle universitaire où tous les étudiants doivent s'acquitter de frais de scolarité. L'autre alternative serait la création de deux classes d'étudiants. D'un côté, les étudiants réguliers, les jeunes, les étudiants en continuité scolaire pour qui la scolarité collégiale serait gratuite ; de l'autre, les adultes, les étudiants en formation continue, les étudiants à temps partiel, les étudiants en retour aux études qui devraient assumer les frais de scolarité.

Étant donné l'importance de l'enjeu, peut-on introduire une réforme de ce type uniquement sur la base d'objectifs de rationalisation des ressources ? Il me semble que l'importance de ce changement devrait se faire sur la base d'un débat public plus large au cours duquel les objectifs institutionnels dévolus à l'enseignement collégial seraient discutés et des simulations des coûts d'un tel changement seraient réalisées afin de savoir si nous allons vraiment économiser des ressources publiques par cette opération ? Par ailleurs, ne doit-on pas introduire d'autres dimensions dans l'évaluation du changement. À cet égard, la question de la persévérance et de la réussite des étudiants –en particulier, celle des étudiants adultes qui est plus fragile sur le plan de la persévérance- mériterait une attention toute spéciale.

Le second changement majeur tient à la régionalisation des ressources qui est un moyen de stimulation de l'offre et de la demande de formation (Comité, 2004, 73). Cette régionalisation permettrait de dépasser plusieurs problèmes actuels : le manque d'harmonisation des principes d'affectation des ressources, la multiplicité des sources de décision et l'absence de liens entre les différents fournisseurs d'informations (comités sectoriels, Emploi-Québec, employeurs, instances centrales de planification).

- Les services de reconnaissance des acquis seront organisés sur une base régionale.

L'État assurera le financement de l'infrastructure et les services que les entreprises et les individus utiliseront seront payants, mais remboursables par leur fiscalisation.

- On suggère aussi la création de fonds régionaux regroupant les ressources financières à tous les ordres d'enseignement : formation de base, formation professionnelle, formation technique et formation universitaire. Ces fonds seront gérés en fonction de nouvelles approches budgétaires. À cet égard, on peut se demander comment s'articulera le financement des établissements dont la partie essentielle se fait en fonction du nombre d'étudiants et les nouvelles règles d'attribution des fonds ?
- On veut aussi accroître le rôle des municipalités et des groupes communautaires qui jouent un rôle important dans les activités de formation de développement personnel et d'enrichissement culturel⁴.

Plusieurs propositions ciblent l'entreprise en poursuivant trois pistes qui s'inscrivent largement dans le mouvement de professionnalisation de l'éducation des adultes.

- Il faut soutenir le développement d'une culture de la formation en entreprise. Une première proposition consiste à institutionnaliser les pratiques éducatives par le biais de la certification des entreprises en matière de développement des compétences. L'intérêt de la proposition est de dépasser le discours sur la culture pour proposer un outil institutionnel de développement. La question est de savoir si ce système de certification volontaire aura un quelconque retentissement dans le champ économique. Des certifications sectorielles ou internationales se diffusent par leur poids non seulement symbolique, mais surtout économique pour les établissements et les entreprises. Quel serait alors le poids d'un tel système ?
- Le comité suggère aussi d'accroître l'implication des entreprises dans la formation de la main-d'œuvre de relève par un usage accru de l'apprentissage comme mode d'organisation de la formation professionnelle et technique.
- Le comité propose aussi la promotion des ententes individuelles et collectives de formation entre les employés et les employeurs. Or, cette proposition, si elle était suivie, introduirait un changement dans la loi sur le développement de la formation de la main-d'œuvre qui ne prévoit de telles modalités. L'objectif est d'impliquer davantage les employés, ce qui favorisera l'éclosion de la demande.

Le comité voit dans le développement de la formation en entreprise une importante piste à suivre. En même temps, on connaît les difficultés de développement de la formation dans les entreprises canadiennes et québécoises, et spécialement dans les petites entreprises. Une analyse comparative quant aux modes d'action des entreprises aurait permis de mettre en évidence des stratégies ou des configurations socio-économiques qui ouvrent sur une plus grande implication des entreprises dans la formation de leurs employés.

⁴ C'est à cette seule occasion que la question des formations de développement personnel et d'enrichissement culturel est mentionnée dans le chapitre sur les recommandations.

4. Au sujet du financement

Le cadre de travail du comité consistait à proposer des actions visant une augmentation de la participation des adultes sans que l'État ne débourse davantage. Il fallait donc dégager des ressources par une réorganisation des pratiques actuelles ou trouver d'autres sources de financement. Le comité a dégagé des ressources par la rationalisation de l'enseignement professionnel et technique et la régionalisation qui devrait permettre une meilleure adéquation entre les besoins et les pratiques. Il a trouvé de nouvelles ressources par l'ouverture de l'entente fédérale-provinciale sur le marché du travail et en impliquant davantage les entreprises et les individus qui trouvent dans l'éducation des avantages. Encore fallait-il préciser le mode de partage du financement, ce qui fait l'objet de la première recommandation.

Ce mode de partage repose sur une représentation spécifique de la formation : elle est un investissement qui présente des coûts et des bénéfices⁵. Le partage des coûts peut alors suivre la courbe des avantages, qu'ils soient individuels, organisationnels (entreprise) ou sociaux (État). Ainsi, il revient à l'État d'assumer le financement de la formation de base, de la formation des personnes sans emploi et de groupes sociaux particuliers. Il peut appuyer la formation post-secondaire et le développement de mesures incitatives visant à accroître la participation. Il revient aux individus d'assumer les frais de la participation autonome à des activités⁶ avec le soutien de l'aide financière aux étudiants, le soutien du revenu aux chômeurs et de mesures fiscales qui ouvrent sur un remboursement des frais. Les employeurs sont les premiers à contribuer au financement de la formation en entreprise et ils sont soutenus par l'État par une fiscalisation des dépenses.

Plusieurs recommandations, dont l'introduction des frais de scolarité dans l'enseignement collégial, découlent de ce principe. Une autre recommandation est l'implication accrue des employeurs dans le financement de formules de dégagement de ressources pour la participation comme le congé-éducation, les comptes épargne-temps ou de comptes épargne-compétences.

L'analyse du financement actuel proposée par les experts me semble fort intéressante. Elle fournit un portrait le plus exhaustif possible des sources de financement de l'éducation des adultes, ce qui permet d'en saisir son importance, malgré le manque d'informations concernant plusieurs volets de la participation. Par contre, des lacunes sur la présentation des mécanismes sont présentes.

- Nous ne retrouvons pas une estimation des ressources financières dégagées par les différentes recommandations, estimations qui me sembleraient importantes d'avoir pour saisir l'importance de sommes proposées ;
- Le comité ne fait pas une analyse exhaustive de l'impact des pratiques d'achats de cours ou de place de formation dans les institutions d'enseignement par Emploi-

⁵ A cet égard, cette représentation se distingue de celle qui ferait de la formation continue un bien commun ou un bien public dont il convient d'assurer la planification et l'organisation par le biais d'une régulation publique. On peut penser l'éducation des adultes un droit social dont l'accès doit être assuré par les pouvoirs publics, au même titre que la formation initiale l'est, du moins jusqu'à l'enseignement collégial.

⁶ "Les individus sont les premiers à contribuer au financement de la formation continue qu'ils entreprennent..." (Comité, 2004, 98)

Québec. Le mode actuel de planification des formations, très largement associé aux prévisions de main-d'œuvre et donc sur l'état actuel du marché du travail, ne laisse pas beaucoup d'espace pour la planification de formations qui ouvriraient ou élargiraient les marchés du travail régionaux. L'éducation n'est pas uniquement une variable d'ajustement du marché du travail existant, elle peut aussi en être un facteur d'évolution par la diversification sectorielle que peut réaliser la formation d'une main-d'œuvre vers de nouvelles spécialités. Encore faut-il accepter qu'une partie de l'investissement formation se fasse sous la forme d'un capital de risque.

- Une évaluation des mesures alternatives mises en œuvre dans d'autres pays de l'OCDE favorisant la participation comme le congé-éducation, les comptes d'épargne-temps, les comptes d'épargne-compétences, les chèques formation ou les comptes individuels de formation (CIF) n'est pas réalisée. Or, comme ces formules sont porteuses d'espoir de croissance de la demande, il aurait été intéressant d'avoir une telle évaluation et de savoir si les espoirs sont réellement fondés. Il existe déjà au Canada et au Québec des mécanismes qui s'apparentent à ces formules comme le REEP et le congé différé. Il aurait été intéressant qu'une évaluation de l'usage de ces formules soit présente.

5. L'impact sur l'accès et la participation

La question de l'accès est centrale de par l'objectif d'accroître la participation des Québécois à l'éducation des adultes, jugée faible par rapport à la situation d'ensemble au Canada. Les facteurs qui influencent la participation sont nombreux. Mais globalement les deux principales dimensions sont la formation antérieure et les situations de travail. Ainsi, plus on est scolarité, plus la participation augmente. L'accès à des ressources éducatives est plus facile quand on travaille. Elle fluctue aussi selon les milieux de travail ou quand on occupe certaines positions professionnelles. Il faut aussi savoir que la participation au Québec est plus faible en étendue (pourcentage de participants) et non pas en intensité (durée moyenne), de par la nature de l'offre de formation (plus concentrée au Québec dans les services publics) et aussi parce qu'à caractéristiques sociales égales, les Québécois participent moins. Par exemple, le travail dans une grande firme au Québec n'ouvre pas sur une participation équivalente que dans d'autres provinces.

Le comité cherche à accroître la participation par différentes voies :

- La principale, qui constitue la priorité du comité, est la campagne nationale à la formation de base, ce qui augmenterait la participation immédiate, mais il fait aussi le pari qu'elle augmentera la participation future.
- La seconde tient dans la mise en œuvre réelle de la reconnaissance des acquis, -un chapitre entier est consacré à cette question par le biais de la présentation des coûts de l'absence de reconnaissance-, qui est encore loin d'être institutionnalisée de manière systématique. Cette reconnaissance peut devenir un fort catalyseur de la participation individuelle en transformant le rapport des individus aux savoirs détenus et en facilitant l'élaboration des parcours éducatifs, encore que la question de l'accès à la

formation manquante reste très souvent problématique.

- Il y a volonté d'ouvrir la formation professionnelle et la formation technique aux étudiants à temps partiel. Par contre, on peut se demander si l'introduction de frais de scolarité au collégial n'enverra pas un message qui aura l'effet contraire à celui de l'ouverture.
- La création des Fonds régionaux et une plus forte implication des acteurs locaux dont les municipalités et les groupes communautaires ont aussi pour objectif d'accroître la participation par une implication plus grande de ses acteurs locaux qui pourront envisager une offre de formation plus adaptée. Mais le comité est peu loquace sur la manière dont les fonds seront distribués entre les institutions et sur la détermination pour chaque région des sommes nécessaires au développement de la formation continue.
- Une autre voie est l'appel à une croissance de la formation en entreprise par des investissements plus importants, une participation accrue des travailleurs (sur une base individuelle et collective) et une diversification des pratiques (mesures ouvrant sur une prise en compte plus importante des projets individuels de formation).

Conclusion

Nous voudrions conclure par quelques remarques qui soulignent des limites au rapport.

a) Il est impossible de penser le financement d'activités éducatives sans référence à des orientations ou à des politiques éducatives. Ainsi, la réflexion du comité s'inscrit en continuité avec des référents normatifs qui ont inspiré les politiques éducatives récentes.

- Le rapport s'inscrit dans la ligne directe de la politique de l'éducation des adultes de 2002 avec l'accent mis sur la formation de base, la formation professionnelle (au sens large) et la reconnaissance des acquis.
- Comme un ensemble de politiques éducatives au cours des 25 dernières années, le document est un compromis entre deux registres de justification ou deux référents normatifs : la justice sociale présente avec la campagne pour la formation de base qui peut être considérée comme un outil de lutte à l'exclusion et l'efficacité quand il s'agit de rationaliser l'offre de formation.
- Le document reprend la conception de l'État comme État partenaire qui cherche à mettre en réseau les acteurs. Cela se manifeste par l'importance accordée à la planification régionale associée à la gestion des Fonds régionaux.

b) Le rapport n'envisage pas ou trop peu une croissance de la participation par une ouverture vers de nouvelles formules et vers de nouveaux sujets. L'éducation des adultes n'est pas que formation de base et formation au travail. Le développement personnel, l'enrichissement culturel, la formation associée aux décisions environnementales, la formation à la santé sont autant de

manières de développer l'éducation des adultes et d'augmenter la participation. Les voies alternatives sont trop peu explorées.

c) Même si globalement, le comité s'inscrit dans le cadre des politiques actuelles, le rapport propose des réformes majeures avec l'introduction des frais de scolarité dans l'enseignement collégial et la création des Fonds régionaux qui alloueraient les ressources entre les différentes institutions de formation. Or, il nous semble que de tels changements doivent faire l'objet d'un débat plus large dans lequel d'autres éléments ou critères d'évaluation doivent être introduits comme la question des choix politiques globaux ou la question de la réussite éducative des individus. Doit-on remettre en question le choix politique que le Québec avait fait de rendre une partie de la formation postsecondaire gratuite ? Pourquoi adopter l'organisation scolaire des provinces voisines si celles-ci sont moins performantes ?

d) Des questions restent ouvertes. Des réformes sont proposées, mais on n'a pas toutes les données pour en juger de la pertinence. Par exemple, toutes les formules alternatives d'allocation de ressources ou de temps utilisées dans d'autres pays ne font pas l'objet d'une analyse un tant soit peu exhaustive.

e) L'absence des pratiques d'éducation des adultes des universités est problématique pour une société qui évolue vers la société du savoir et alors même qu'une partie du déficit québécois de la formation et de l'éducation des adultes tient à une participation moindre des personnes plus fortement scolarisées.