

VERS UNE POLITIQUE DE FORMATION CONTINUE

Document d'appoint pour les audiences

préparé par Paul Inchauspé

Nature et limites de ce document

Ce document présente quelques uns des points névralgiques de la politique de formation continue sur lesquels se sont exprimés un grand nombre des mémoires reçus.

Il ne recense pas tous les points abordés dans les mémoires et plus particulièrement les demandes de certains groupes concernant leur place dans la politique de formation continue.

Le but de ce document est de permettre aux groupes qui seront entendus en audience de connaître, au préalable, les éléments névralgiques sur lesquels nous essaierons de dégager plus nettement les positions et les voies de solution.

Sans vouloir, au cours des audiences, limiter leurs interventions à ces questions, nous désirerions qu'ils puissent se centrer davantage sur elles.

Section 1 : Éléments requis pour qu'il y ait politique

Le document soumis à la consultation présente des éléments pouvant servir à l'élaboration d'une politique de formation continue. Ce n'est pas, en tant que tel, le texte même de la politique.

Presque tous les mémoires abordent des questions concernant la facture même d'un texte de politique. Mais sous ces questions de forme se posent des questions de fond.

1- Une politique gouvernementale de formation continue ?

Le document soumis à la consultation a pour but de recueillir avis, commentaires, positions, pouvant servir à établir une politique **gouvernementale** de formation continue.

Beaucoup de mémoires disent que le texte présenté manque d'envergure. On peut interpréter ces remarques comme étant une acceptation implicite de la nécessité d'une politique gouvernementale.

Cependant nous désirons recueillir sur ce point des positions plus affirmées. En effet les États généraux recommandaient l'élaboration d'une politique pour l'Éducation. Les travaux du comité ministériel et du comité-conseil chargés de préparer un projet de politique en formation continue ont été menés dans ce cadre. Le projet soumis à la consultation veut, lui, donner à cette politique une extension plus grande, celle d'une politique gouvernementale.

Aussi, nous désirerions savoir :

- Si vous êtes ou non en faveur d'une politique **gouvernementale** de formation continue. Et pourquoi ?

- Si les éléments proposés dans le document : points d'ancrage, voies d'action, conditions de réalisation, présentent des objets suffisants pour soutenir une politique **gouvernementale** en formation continue. Quels autres éléments devraient contenir une telle politique?

2-La double lecture des principes qui fondent les éléments de la politique proposée.

Beaucoup d'intervenants déplorent, certes, que le document soumis à la consultation n'ait pas l'ampleur de perspective que suppose une politique et que les principes qui la fondent ne soient pas suffisamment explicités. Mais en même temps, ils disent, aussi, que les principes qui fondent la politique proposée se lisent en filigrane dans le document.

Or pour certains, c'est la visée économique qui serait prédominante dans ce document; pour d'autres c'est la visée scolaire qui le serait. La possibilité d'une telle double lecture n'est évidemment pas souhaitable.

Aussi, nous désirerions savoir :

- sur quels éléments du document de consultation vous basez-vous pour dire que l'approche économique, ou l'approche scolaire, y est prédominante ?

- peut-on, selon vous, dans une politique, énoncer explicitement des principes sans aussi prévoir, nécessairement, des engagements suffisants pour assurer leur réalisation ? ou peut-on, dans une certaine mesure, dissocier ces deux aspects ?

3-Les principes devant fonder la politique de formation continue

Beaucoup d'intervenants indiquent les principes qui devraient servir d'assise à une politique gouvernementale de formation continue.

La plupart de ces principes sont ceux exprimés dans le premier projet de politique de formation continue(document du 7 juillet 1997, page 8). cf annexe.

Aussi nous désirerions savoir :

- Les dix principes directeurs du projet de politique du 7 juillet 1997 peuvent-ils, selon vous, servir de base à une politique gouvernementale en formation continue ?

- Qu'ajouteriez-vous ou retrancheriez-vous à ces principes ?

3-Le champ d'application de la politique de formation continue.

Selon qu'on donne une définition plus ou moins large de la formation continue, le champ d'application de la politique s'étend ou se rétrécit.

A la lecture des mémoires, on se rend compte des ambiguïtés et de la plasticité de la notion de *formation continue* selon le sens ou la connotation qu'on lui donne:

- pour certains, cette notion renvoie à "l'école de la deuxième chance", aux services donnés aux adultes, même en formation de base ; pour d'autres, elle ne peut se réduire à

cela, elle renvoie essentiellement à la situation de formation permanente qu'implique dorénavant la société du savoir ;

- pour certains elle désigne une formation *qualifiante, créditée*, assurée par l'Éducation ; pour d'autres, elle doit aussi concerner des formations données en dehors du système formel d'éducation, notamment dans le secteur de l'emploi. Et cette formation peut, elle aussi, être qualifiante. Ce n'est pas là le seul apanage de l'éducation. Et on ne peut opposer, comme semble le faire le document, la formation *qualifiante* de l'Éducation à celle des *mesures actives* de l'Emploi ;

- pour certains, la formation continue ne devrait concerner que la formation en relation avec l'emploi ; pour d'autres elle doit aussi concerner des formations visant le développement individuel, personnel ;

- pour certains, la formation continue ne devrait concerner que des formations assurées dans des cadres formels reconnus (Éducation, Emploi) ; pour d'autres, une politique sur ce sujet doit aussi concerner des activités qui, sans être insérées dans un cadre formel de formation, visent le développement des collectivités et des personnes : bibliothèques, politique du livre, équipements culturels, loisir scientifique...

En fait, ces débats de définition révèlent trois choses sur lesquelles nous désirerions que vous vous exprimiez plus nettement :

- l'éclatement du sens du terme de *formation continue* révèle l'expansion réelle que prend l'utopie de la formation permanente dans une société du savoir : permanence de la formation, diversification des modes et des lieux de formation. Pour traduire cela, plusieurs intervenants proposent que la définition de la formation continue retenue dans la politique soit, même si elle n'est pas très opérationnelle, celle de la déclaration de Hambourg. (cf. en annexe cette définition). Partagez-vous cet avis ?

- derrière ces batailles de définition, il y a aussi, et peut-être surtout, le désir de faire reconnaître telle ou telle activité dans le champ d'application de la politique, ou le désir d'en faire exclure d'autres, ou le désir de faire corriger l'importance relative donnée aux voies d'action indiquées au chapitre 3 du document. Aussi nous désirons savoir, si pour vous, les voies d'action proposées sont pertinentes. En ajouteriez-vous d'autres? et pourquoi? En retrancheriez-vous et pourquoi ? Les points d'ancrage de la politique présentés au chapitre 2 sont-ils suffisants ? En ajouteriez-vous? en retrancheriez-vous ?

- l'extension que l'on peut donner à la notion de *formation continue* révèle aussi l'amplitude que l'on peut donner à une politique gouvernementale sur cette question. Or le texte soumis à la consultation se concentre surtout autour des activités qui sont du ressort de l'Éducation (y compris l'éducation populaire) et de l'Emploi. Cela est-il suffisant ? Quels autres éléments pourraient inclure une telle politique ? Comment cela peut-il se traduire dans des voies d'action ? Êtes-vous en mesure de faire des propositions concrètes sur ces points ?

Par ailleurs, certains groupes s'interrogent sur l'opportunité d'inclure ou non dans la politique de formation continue des éléments concernant les universités ou les nouvelles technologies de l'information et des communications.

Aussi nous désirerions savoir :

- si le rôle de formation continue des universités doit-être traité dans cette politique, quels sont les éléments qu'il faudrait retenir ?

- la formation à distance a été de tout temps un des moyens mis en oeuvre pour favoriser l'accès des adultes à la formation. Or le développement des nouvelles technologies d'information et de communication étend leur possibilité d'utilisation en dehors de ce seul champ. Et il serait sans doute opportun que, pour l'éducation, une politique spécifique soit élaborée sur ce sujet. Mais est-ce une raison suffisante pour ne pas en traiter dans cette politique ? Et quels sont les éléments qu'il faudrait ici retenir ?

5-Le tableau de la formation continue au Québec

Une politique se définit en tenant compte d'un certain état de situation. La première partie du document soumis à la consultation, *La formation continue au Québec : évolution et conséquences*, présente un tel tableau.

Beaucoup d'intervenants critiquent ce tableau.

Il serait trop **sommaire**. Il ne donne que quelques chiffres sur les populations concernées et les sommes consenties.

Il serait **incomplet**. Si on a une idée du type d'activités des formations de l'Éducation, ce sont des cours crédités, on ignore, à la lecture du document, la nature des activités de formation continue auxquelles sont consacrées les sommes en éducation populaire, en agriculture, en environnement et faune. Et surtout, on ignore à quoi sont consacrées les sommes affectées aux activités admissibles en vertu de la loi sur le développement de la formation de la main d'oeuvre.

Il serait **partial**. Au delà des chiffres, le document présente l'évolution de la formation continue depuis une quinzaine d'années. Or si la progression des formations relatives à l'emploi est mise en relief, on ne dit rien des reculs concomitants sur d'autres domaines.

Aussi nous désirerions connaître votre position sur les points suivants :

- dans un document de politique, la présentation d'un état de situation ne peut prendre des proportions démesurées. En tenant compte de cette contrainte, quels sont, les types d'indicateurs quantitatifs et descriptifs susceptibles de donner une idée suffisante de l'importance et de la nature des différentes activités de formation continue ?

- quels sont les deux, trois, ou quatre, éléments essentiels que vous mettriez en relief si vous aviez à caractériser l'évolution, au Québec, du champ de la formation continue depuis 15 ans ?

- quels sont, selon vous, les éléments du passé qu'il faut continuer à assumer, ceux qu'il faut corriger ? Quels sont les éléments, gros d'avenir, qu'il faut développer ?

Section 2 : Les relations entre les partenaires

A partir du moment où on veut élaborer une politique gouvernementale de formation continue, dans laquelle la diversité des lieux et des formes de formation est reconnue, la question des relations entre les partenaires se pose.

1-Éducation et emploi

L'Énoncé d'orientation et de plan d'action en éducation des adultes du ministère de l'éducation de 1984 reconnaissait formellement l'existence d'un nouveau partenaire en formation continue, la Main d'oeuvre. Cet énoncé précisait même le type de relation devant exister entre les deux partenaires dans le champ d'intervention de la main d'oeuvre : l'éducation dans ce domaine est en position de service.

Depuis lors, les activités consacrées à la formation de la main d'oeuvre n'ont cessé d'augmenter et les rapports entre éducation et main d'oeuvre d'évoluer. Cette question doit donc être abordée dans une politique de formation continue.

Or, de nombreux mémoires font ressortir que les relations entre les deux partenaires sont très sensibles, mais que le document soumis à la consultation semble s'en accommoder, en taisant les difficultés et en ne proposant aucune correction de trajectoire.

Les mémoires des **milieux de l'éducation** déplorent :

- l'abandon, par le ministère de l'éducation, de son rôle de leader en matière de formation continue, quand il se met en position de service par rapport au champ d'intervention de la main d'oeuvre. Cette situation de service ne doit pas impliquer, de sa part, l'abandon de l'exercice de la responsabilité gouvernementale plus générale que lui reconnaît sa loi constitutive en matière d'éducation et donc de formation continue ;

- les effets de cet abandon sur le développement de la formation continue. S'il y a eu, ces dernières années, un développement de la formation en relation avec les réseaux d'emploi et plus particulièrement le recyclage et l'insertion à des emplois, il y a eu aussi parallèlement, à cause de cet abandon, une régression du secteur de formation **pour** l'emploi ;

- les limites effectives de l'exercice du rôle de service que devait assurer l'Éducation par rapport aux besoins de la Main d'oeuvre. Pour répondre à ses besoins de formation, la Main d'oeuvre pratique les règles du marché, règles dans lesquelles l'éducation n'est qu'un intervenant parmi d'autres. Or, les prix offerts ne permettent pas à l'Éducation, prise dans des contraintes structurelles de coût, de jouer pleinement ce jeu du marché.

Quelques mémoires des **milieux de l'emploi**, notamment celui de la Commission des partenaires du marché de l'emploi :

- constatent que l'école n'est plus le seul agent de la formation. Les partenaires du marché du travail exercent dorénavant un rôle-clef dans la mise en oeuvre d'un dispositif de formation continue : investissements, identification des besoins, prestation des activités. La mission éducative ne peut donc plus être reconnue au seul secteur de l'éducation ;

- trouvent que le document présenté à la consultation est trop étroitement lié aux problématiques de la formation continue du secteur de l'éducation : formation continue présentée surtout en terme de rattrapage du déficit de scolarisation, les questions liées au marché du travail (acteurs, besoins) sont à peine esquissées et traitées superficiellement ;

- prônent la mise en place d'un système plus intégré de formation continue tenant mieux compte des nouvelles réalités. Ainsi, ils préconisent : l'extension d'un Régime de qualification professionnelle décrivant compétences et connaissances requises pour l'exercice d'une profession ou d'un métier, la reconnaissance officielle de telles qualifications professionnelles, à l'instar des compétences reconnues par l'éducation avec ses diplômes et la gestion intégrée de ces deux formes de reconnaissance. Dans cette même logique, la mise en place d'un système de reconnaissance des compétences, parallèle au système de reconnaissance des acquis, est demandé.

A la lecture de ce compte-rendu des positions, on voit qu'Éducation et Emploi tendent à diverger, sinon à s'éloigner. Aussi nous voudrions connaître vos positions sur les cinq points suivants :

Étant donné que dans un horizon prévisible, la formation est appelée à jouer un rôle central dans les politiques d'emploi :

- comment articuler les rôles respectifs de l'Éducation et de l'Emploi en matière de formation relative à l'emploi : prépondérance respective de l'éducation et de l'emploi dans des domaines propres et dans quels domaines ? partage de la mission de formation ? et quel

type de partage ? complémentarité des missions, mais chacun agissant dans son champ propre ?

- comment articuler les rôles respectifs de l'Éducation et de l'Emploi en matière de détermination des besoins de formation de la main d'oeuvre ?

- comment articuler les rôles respectifs de l'Éducation et de l'Emploi en matière de reconnaissance des qualifications ?

- comment articuler les rôles respectifs de l'Éducation et de l'Emploi en matière de prestation de service de formation ?

- la mise en place de dispositifs plus cohérents qui tiennent compte de la diversité est en soi une action de partenariat. Quel est le terrain qui vous paraît le plus propice, pour que s'établisse un tel partenariat entre Emploi et Éducation ?

2-Autres partenariats

Le document soumis à la consultation fait place nommément à deux autres partenaires : les groupes d'éducation populaire et le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Les groupes d'éducation populaire se réjouissent de la proposition concernant la reconnaissance légale de leur rôle, mais ils ne veulent pas que cette reconnaissance leur impose des contraintes limitant leur type d'intervention spécifique. Cependant certains groupes ne voient pas la nécessité d'une telle reconnaissance explicite de l'éducation populaire.

Quant aux relations entre les Ministères de l'Immigration et de l'Éducation, le document de consultation les définit en terme de nécessité **d'arrimage** sur trois points qui concernent leurs mandats respectifs : intégration des nouvelles et nouveaux arrivants à la société québécoise, francisation des personnes immigrantes, reconnaissance des acquis extrascolaires. Ces propositions ne suscitent aucune opposition.

Par ailleurs, deux groupes craignent qu'ils soient oubliés dans les faits si la politique n'évoque pas leur situation particulière. Ce sont les anglophones et les handicapés.

Aussi nous voudrions savoir :

- quelle est votre position relativement à la reconnaissance légale du rôle des groupes de formation populaire en formation continue ? sur quoi se fonde-t-elle ?

- le document de politique doit-il expressément faire référence aux besoins particuliers de groupes vivant des situations particulières ?

3-La coordination gouvernementale en matière de formation continue

Les intervenants en formation continue sont nombreux et divers. Aussi dans ce contexte, les mécanismes de concertation et de coordination sont importants ainsi que les arrimages entre des actions et les politiques de plusieurs ministères. Le document soumis à la consultation en prévoit et leur pertinence est reconnue par la plupart des intervenants101010.

Cependant, étant donné l'ampleur et l'importance d'une politique gouvernementale en formation continue, plusieurs intervenants pensent qu'un mécanisme plus formel de coordination que ceux prévus (page 43 du document) doit être mis en place.

Aussi, nous voudrions savoir :

- quelle est votre position sur la question ?
- quel pourrait être cet organisme politique de coordination ? à quel niveau se situerait-il ? quel serait son mandat ? sa composition ?