CONFINTEA + VI

Bilan de mi-parcours de la mise en œuvre de la déclaration de Belém par le gouvernement du Québec

Rapport de l'ICÉA avec addenda
Octobre 2017

www.icea.qc.ca

COORDINATION
Daniel Baril, directeur général de l'ICÉA

ANALYSE ET RÉDACTION
Daniel Baril, directeur général de l'ICÉA
Louise Brossard, chercheuse en éducation des adultes

COLLECTE ET TRAITEMENT DE DONNÉES
Alexandre Alaoui, agent de recherche et de développement
Louise Brossard, chercheuse en éducation des adultes
Hervé Dignard, agent de recherche et de développement

© La reproduction de ce document, en tout ou en partie, est encouragée à condition d'en mentionner la source.

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2017
ISBN 978-2-89108-059-0 (version imprimée)
ISBN 978-2-89108-060-0 (version numérique)

Institut de coopération pour l'éducation des adultes
4321, avenue Papineau, Montréal (Québec) H2H 1T3
www.icea.qc.ca | 514 948-2044

Table des matières

Introduction 5
1. L'alphabétisation 6
1.1 Les engagements inscrits dans la déclaration 6
1.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA 6
1.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA 6
2. Les politiques 9
2.1 Les engagements inscrits dans la déclaration 9
2.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA 10
2.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA 10
3. La gouvernance 13
3.1 Les engagements inscrits dans la déclaration 13
3.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA 13
3.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA 13
4. Le financement 15
4.1 Les engagements inscrits dans la déclaration 15
4.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA 15
4.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA 15
5. La participation, l'inclusion et l'équité 19
5.1 Les engagements inscrits dans la déclaration 19
5.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA 19
5.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA 19
6. La qualité 24
6.1 Les engagements inscrits dans la déclaration 24
6.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA 24
6.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA 24
7. En résumé 25
Conclusion 27
Bibliographie 28

ADDENDA

Veuillez noter que l'actuel rapport a quelques différences par rapport à la version du 14 octobre 2017.

En page 21 du rapport du 14 octobre 2016, le 2e paragraphe référait à la section 4.3 a). Il aurait fallu lire 4.3 b).

Le présent rapport a corrigé cette erreur ainsi que certaines coquilles.

La pagination du présent rapport reste la même que celle du rapport du 14 octobre 2017.

Introduction

En 2009 se tenait la sixième Conférence internationale de l'UNESCO sur l'éducation des adultes, communément appelée CONFINTEA VI. Ces conférences ont lieu tous les douze ans, et, à mi-parcours, entre deux conférences, l'UNESCO organise une conférence pour faire le bilan de la mise en œuvre de la déclaration adoptée. Ce bilan de mi-parcours sert également à définir des perspectives d'ici la prochaine conférence.

La conférence de mi-parcours de CONFINTEA VI a lieu du 25 au 27 octobre 2017 à Séoul. Elle sera précédée d'une journée de réflexion du Conseil international de l'éducation des adultes (ICAE). Le Canada et, ce faisant, le Québec, se sont engagés à appliquer la déclaration adoptée en 2009, qu'on appelle le *Cadre d'action de Belém* (Brésil).

Le *Cadre d'action de Belém* comprend six thèmes en plus du préambule et des modalités de mise en œuvre et de suivi. En tout, dix-huit articles traitent de l'ensemble des thèmes. Le présent rapport fera le bilan des actions du Québec en regard des six thèmes qui touchent :

- L'alphabétisation
- Les politiques
- La gouvernance
- Le financement
- La participation
- La qualité.

Par ailleurs, L'ICÉA participera au rendez-vous de bilan de mi-parcours du Canada qui se tiendra à Séoul.

1. L'alphabétisation

1.1 Les engagements inscrits dans la déclaration

La déclaration de CONFINTEA VI reconnaît que le droit à l'alphabétisation est inhérent au droit à l'éducation. Étant donné le statut particulier du droit à l'alphabétisation, les engagements pris par les pays mettent l'accent sur les conditions à créer pour mettre en œuvre ce droit.

Afin d'évaluer les progrès en matière d'alphabétisation (article 11.a), les pays se sont engagés à collecter des données et à réaliser des études. Ils se sont également engagés à faire le suivi des actions de manière systématique, notamment en rendant compte des ressources investies (art. 11.g). Sur le plan des possibilités d'alphabétisation, des ressources humaines et matérielles doivent être mobilisées (art. 11.c). Des programmes de qualité et adaptés aux besoins des adultes doivent également être offerts (art. 11.d).

Enfin, des campagnes d'alphabétisation doivent être menées en ciblant notamment des populations à risque comme les femmes, les autochtones et les personnes incarcérées (art. 11.e). En outre, d'ici la prochaine CONFINTEA, les pays ont adopté une cible de réduction du taux d'analphabétisme de 50 % (art.11.b).

1.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA

Pour rendre compte du respect des engagements du gouvernement du Québec, nous avons compilé des données et de l'information quant aux éléments suivants :

a) L'enquête sur la littératie au Québec repose-t-elle sur le concept de continuum de compétence?
b) Y a-t-il une feuille de route exposant des objectifs et un échéancier?
c) Y a-t-il une mobilisation d'un vaste éventail de ressources par le gouvernement?
d) Y a-t-il une offre de programmes variés, de qualité et adaptés aux besoins des adultes? Ces programmes visent-ils le maintien des acquis, allant au-delà l'apprentissage de la lecture?
e) Existe-t-il une campagne d'alphabétisation ciblant, entre autres, certains groupes à risque de la population?

Dans la section suivante, l'ICÉA propose une évaluation de l'avancement des engagements du Québec en matière d'alphabétisation à partir d'une analyse des points a à f.

1.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA

a) L'enquête sur la littératie au Québec repose-t-elle sur le concept de continuum de compétence?

   L'enquête sur la littératie, qui permet de mesurer les niveaux d'alphabétisme au Québec, repose effectivement sur un concept de continuum de compétences. Comme le propose la CONFINTEA VI, l'enquête québécoise est fondée sur l'idée que la maîtrise de la lecture, de l'écriture et des nouvelles technologies s'acquière progressivement, tout au long de la vie. Le chapitre de l'enquête québécoise abordant la méthodologie mentionne que « les compétences sont considérées comme un continuum d'aptitudes impliquant la maitrise de tâches de difficulté croissante » (ISQ, 2015 : 25).

Avant 2009

Le droit à l'alphabétisation, inhérent au droit à l'éducation, est reconnu dans la Loi sur l'instruction publique depuis 1989. Cette loi stipule que les résidentes et résidents du Québec y ont droit, et ce gratuitement :

« Article 3 : Tout résidant du Québec visé à l'article 2 a droit à la gratuité des services d'alphabétisation et à la gratuité des autres services de formation prévus par le régime pédagogique applicable aux services éducatifs pour les adultes, aux conditions déterminées dans ce régime. »

b) Y a-t-il une feuille de route exposant des objectifs et un échéancier?

Le gouvernement du Québec a effectivement un objectif et un échéancier. Dans la *Politique de la réussite éducative*, il vise à ce que 52 % des adultes de 16 à 65 ans atteignent les niveaux 3, 4 ou 5 en littératie pour 2022. En 2011-2012, ce taux était de 47 %, selon l'enquête PEICA. L'objectif est donc un rehaussement de 5 points de pourcentage de la proportion d'adultes possédant les plus hauts niveaux de littératie (MEES, 2017a : 35).

Bien que cet objectif soit louable, il ne répond pas à la cible de CONFINTEA VI qui vise à réduire de 50 % le taux d'analphabétisme. En considérant comme analphabètes les adultes de 16 à 65 ans de niveau 1 ou moins en littératie, le Québec en comptait 19 % en 2012. Afin de réduire de 50 % le taux d'analphabétisme, il faudrait donc passer d'un taux de 19 % à 9,75 % d'adultes analphabètes en 2022.

Tout d'abord, le gouvernement québécois ne répond pas à l'objectif de diminuer le taux d'analphabétisme. Il se concentre plutôt sur le rehaussement des personnes de niveaux 3, 4 et 5. Or, les études montrent qu'il est beaucoup plus difficile de lutter contre l'analphabétisme que de rehausser les niveaux de littératie des personnes ayant déjà des niveaux de 3 ou plus.

En effet, les adultes peu scolarisés ou analphabètes participent moins à une formation, et ce, tant au Québec qu'au Canada. En 2008 au Canada, 67 % des adultes de 18 à 64 ans sans diplôme n'ont pas participé à une formation comparativement à 30 % de ceux et celles qui ont fait des études postsecondaires (Statistique Canada, 2009 : 24).

D'autre part, si l'on veut traduire la cible du gouvernement québécois en termes de lutte à l'analphabétisme, il faudrait qu'en 10 ans 9,75 % d'adultes de niveau 1 passent au niveau 3, un scénario très optimiste.

Il reste à voir si les investissements de 9 millions de dollars récurrents annoncés permettront de diminuer de 10 points le pourcentage de personnes de niveau 1 ou inférieur en littératie. Cette enveloppe est destinée à « consolider le financement des organismes d'action communautaire autonome œuvrant en matière d'alphabétisation, de lutte contre le décrochage scolaire, de raccrochage scolaire et de formation continue » (Gouvernement du Québec, 2016a).

c) Y a-t-il une mobilisation d'un vaste éventail de ressources par le gouvernement?

Quant à la mobilisation d'un vaste éventail de ressources en alphabétisation, il est difficile de faire une évaluation chiffrée. En effet, depuis de nombreuses années, les budgets de l'alphabétisation ont été rognés à différents endroits. De plus, nous n'avons pas de données

précises sur les réductions du financement public en alphabétisation. Par contre, on note que le nombre d'inscriptions à des cours d'alphabétisation dans les commissions scolaires a diminué de 28 % entre 2009 et 2014, passant de 12 128 à 8 736 (MEES, 2015 : 57).

En outre, le financement public des organismes d'alphabétisation populaire n'a pas été indexé pendant de nombreuses années. Aussi, les programmes non récurrents qui permettaient à ces groupes de financer des projets particuliers ont été abandonnés les uns après les autres (ICÉA, 2016a; ICÉA, 2017 : publication à venir). Bien que de nouveaux investissements ont été annoncés (voir section 1.3 b), le gouvernement ne fournit aucune donnée nous permettant de savoir si ces réinvestissements compensent les pertes des années précédentes.

Toutefois, il faut ajouter que l'État québécois a attribué un montant de 545 000 $ à la Fondation pour l'alphabétisation en 2014 (Communiqué gouvernement du Québec, octobre 2014).

En ce sens, l'État québécois ne remplit pas son engagement à « examiner systématiquement les progrès et à en rendre compte […] notamment s'agissant des investissements et des ressources, suffisantes ou non, consacrés à l'alphabétisation » (article 11. g).

d) Y a-t-il une offre de programmes variés, de qualité et adaptés aux besoins des adultes? Ces programmes visent-ils le maintien des acquis, allant au-delà l'apprentissage de la lecture?

Il ne fait aucun doute que les organismes d'alphabétisation populaire, les principaux dispensateurs de services en alphabétisation, offrent des programmes variés, de qualité et adaptés aux besoins des adultes.

En effet, selon un avis du Conseil supérieur de l'éducation (CSE), l'éducation populaire, dont fait partie l'alphabétisation populaire, constitue une réponse pertinente aux personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas poursuivre une formation dans le réseau formel (écoles publiques) (CSE, 2016 : 23).

L'alphabétisation populaire a développé des méthodes adaptées aux besoins spécifiques de différentes populations. Selon le CSE, elle permet de maintenir et de développer les compétences en littératie des adultes. À cause de son accès facile (aucun critère d'admission, proximité dans les quartiers, etc.), elle améliore concrètement le droit des adultes à l'éducation. Enfin, elle renforce l'éducation à la citoyenneté et à la défense des droits (CSE, 2016 : 23-24).

Cela dit, comme nous le disions précédemment, son financement a été mis à mal depuis plusieurs années. Les moyens financiers réduits des organismes ne leur permettent pas de répondre à tous les besoins.

Lors d'une entrevue effectuée par l'ICÉA, une intervenante en alphabétisation faisait état d'un besoin auquel son organisme ne peut répondre, malgré ses tentatives. Il s'agit de personnes immigrantes, dans ce cas-ci des femmes, qui sont analphabètes dans leur propre langue et qui ne parlent pas français. Ce faisant, elles sont incapables de s'intégrer à un cours de francisation et ne sont pas plus capables de s'inscrire à un atelier d'alphabétisation.

Pour ces femmes, et bien d'autres personnes dans leur situation, il faudrait développer un programme particulier. Il faudrait aussi imaginer des moyens d'aller sur le terrain pour solliciter leur participation à une formation. Le recrutement de personnes analphabètes est un défi important, et ce, d'autant plus quand on cherche à susciter la participation de personnes allophones **et** analphabètes.

Cela dit, dans la nouvelle *Politique de la réussite éducative* déposée en juin 2017, le ministre de l'Éducation, M. Sébastien Proulx, annonce le développement d'une stratégie portant sur l'alphabétisation et la francisation.

En somme, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'offre de services en alphabétisation, pour démultiplier les lieux où elle se pratique et pour bonifier son financement. Il faut porter une attention soutenue aux besoins de populations tout particulièrement désavantagées comme les allophones analphabètes.

Bien que les engagements pris à la sixième CONFINTEA constituent un guide pour les États, ces derniers les ont trop limités à l'alphabétisation. Certes, l'alphabétisation est un pilier important de l'éducation des adultes. Elle touche généralement des populations vivant des conditions difficiles qui augmentent le risque d'exclusion sociale. Cela dit, la société du savoir peut également mettre à risque des adultes qui n'ont pas l'occasion de mettre à jour leurs compétences. C'est vrai, par exemple, des adultes qui connaissent peu les technologies de l'information. À ce titre, les États doivent rendre accessibles à toutes les citoyennes et tous les citoyens des activités d'éducation tout au long et dans toutes les sphères de leur vie. Le mieux-être des individus, de l'ensemble de la société et de la démocratie n'en sera que meilleur.

e) Existe-t-il une campagne d'alphabétisation ciblant, entre autres, certains groupes à risque de la population?

Les intervenantes et intervenants en alphabétisation sont constamment confrontés à la difficulté de recruter des personnes analphabètes à leurs activités. Ces professionnels font preuve d'une grande ingéniosité pour faire connaître leurs services et susciter la participation des populations visées. L'une d'elles a raconté à l'ICÉA que les nouvelles personnes sont recrutées une par une au prix de grands efforts.

En ce sens, il faut développer une panoplie de moyens pour informer, sensibiliser et inciter des personnes à faible niveau de littératie à entreprendre une formation. Dans la CONFINTEA VI, les États se sont engagés à mener des campagnes de sensibilisation. Or, depuis 2009, rien n'a été entrepris en ce sens par le gouvernement québécois. Ainsi, aucun groupe à risque n'a été l'objet d'une campagne promouvant l'alphabétisation.

Ce sont principalement les organismes locaux, régionaux ou nationaux de la société civile, tels que le Réseau de lutte à l'analphabétisme, qui entreprennent des actions de sensibilisation diverses. La Fondation pour l'alphabétisation, notamment financé par le gouvernement, a lancé une campagne publicitaire en 2016 qui a augmenté de 66 % les appels reçus à la ligne *Info Alpha* qu'elle gère (Fondation pour l'alphabétisation, 2017 : 7).

2. Les politiques

2.1 Les engagements inscrits dans la déclaration

Les pays ont exprimé leur volonté d'honorer leurs engagements en éducation des adultes en adoptant des politiques et des lois. Ces politiques devront respecter les lignes directrices énoncées dans la déclaration.

Dans l'ensemble, les politiques feront valoir des approches sectorielles et intersectorielles. Pour les concrétiser, elles s'accompagneront de plans d'action spécifiques d'éducation des adultes,

incluant l'alphabétisation (art. 12.a). De manière plus particulière, elles prendront en compte la diversité des lieux d'apprentissage, et, à cet effet, elles mobiliseront les diverses parties prenantes à l'aide de mécanisme de coordination (art. 12.d). Aussi, elles s'appuieront sur des mécanismes de reconnaissance, de validation et d'accréditation de toutes les formes d'apprentissage et, en ce sens, établiront des systèmes d'équivalence (art. 12.e).

2.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA

Notre évaluation de l'état de la réalisation des engagements de la déclaration de CONFINTEA VI relatifs aux politiques s'est appuyée sur les éléments suivantes :

a) Existe-t-il des politiques accompagnées de plans de financement et de plans d'action, incluant, plus particulièrement, l'alphabétisation?

b) Existe-t-il des instances de coordination multipartites de la mise en œuvre des politiques?

c) Existe-t-il un système d'équivalence reconnaissant l'ensemble des domaines d'apprentissage (formel, non formel et informel)?

2.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA

a) Existe-t-il des politiques accompagnées de plans de financement et de plans d'action, incluant, plus particulièrement, l'alphabétisation?

Depuis la conférence de 2009, l'État québécois n'a pas renouvelé le plan d'action qui faisait suite à sa politique en éducation des adultes. Cette politique a été adoptée en 2002 et le plan d'action qui en découlait s'est terminé en 2007. Depuis les dix dernières années, aucun autre plan d'action en éducation des adultes n'a été présenté, discuté ou adopté.

En juin 2017, le ministre de l'Éducation a lancé la Politique de la réussite éducative (PRÉ). Celle-ci inclut des éléments d'éducation et d'alphabétisation des adultes et de formation tout au long de la vie. À ce jour, aucun plan d'action de cette politique n'a été annoncé. Or, sans plan global, nous ne connaissons pas la vision à long terme du gouvernement en matière d'éducation; une éducation tout au long et dans toutes les sphères de la vie rendue nécessaire par la société du savoir et l'exercice de la démocratie.

La PRÉ envisage plutôt d'adopter des plans d'action et des stratégies sectorielles qui, par ailleurs, ne se préoccupent pas toujours des adultes. Tout d'abord, elle prévoit le développement de quatre plans d'action sectoriels, dont un concerne les jeunes et les adultes. Il s'agit du :

- Plan d'action sur la formation professionnelle.

Un autre plan d'action portera sur « l'adaptation des services à la diversité des personnes et des besoins », mais on y parle surtout des besoins des jeunes. Un seul élément touche aussi les adultes, soit :

- La création d'une table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones, incluant les adultes, « dans le but de trouver de trouver des pistes de solution pour répondre à leur besoin » (MEES, 2017a : 50)

La PRÉ prévoit également trois stratégies, dont deux concernent, entre autres, les adultes et portent sur :

- « L'alphabétisation et la francisation »

- « Le renforcement des langues en formation générale des jeunes, en formation générale des adultes et en formation professionnelle » (MEES, 2017b : 3).

Soulignons, par ailleurs, que la PRÉ ne fait jamais référence aux engagements du Canada, et donc du Québec, lors de CONFINTEA VI. Ce qui pourrait être interprété comme un désintérêt par rapport à l'ensemble des aspects que revêt l'éducation tout au long de la vie. Bien que des éléments d'éducation des adultes soient parsemés ici et là dans la PRÉ, on ne lit pas de vision globale.

En ce qui concerne le financement, le ministre de l'Éducation a annoncé un investissement de près de 20 millions de dollars. Il a fait cette annonce au moment de la clôture de la consultation qui concernait la future politique de la réussite éducative. De ce montant, une somme de 9 millions s'ajoute aux 18,3 millions déjà consacrés au Programme d'action communautaire sur le terrain de l'éducation (PACTE) (Gouvernement du Québec, décembre 2016). Ce 9 M$ sera, promet-on, récurrent.

C'est la première fois que le PACTE est bonifié depuis sa création en 2003-2004[i]. Ce programme vise, entre autres, l'alphabétisation des adultes. Or, les groupes d'alphabétisation populaire demandaient depuis très longtemps que leur enveloppe soit à tout le moins indexée. La non-indexation et l'absence de fonds supplémentaires se sont traduites, dans les faits, par une baisse des fonds disponibles destinés à lutter contre l'analphabétisme.

Bien que ces promesses de nouvelles ressources soient bienvenues, elles demeurent largement insuffisantes selon les intervenantes et intervenants du milieu. De plus, il faudra évaluer la teneur réelle des investissements et le maintien ou la bonification de ces investissements à plus long terme.

b) Existe-t-il des instances de coordination multipartites de la mise en œuvre des politiques?

Dans la PRÉ, rien n'a été annoncé de façon précise concernant une instance de coordination multipartite de l'ensemble des actrices et acteurs qui assureraient une vision d'ensemble d'un plan d'action global (voir aussi section sur la gouvernance, 3.3 c). En fait, comme rien n'annonce la venue d'un plan d'action global, on ne s'étonne pas que les structures soient sectorielles.

Les structures annoncées favorisent plutôt les actions en silo : financement par programmes, absence d'un plan d'action global au profit de stratégies, plans d'action et tables de concertation sectoriels.

En ce sens, on voit mal comment l'action gouvernementale pourra être globale, cohérente et porteuse d'une vision de l'éducation tout au long de la vie. Comment assurer une cohésion entre tous les secteurs si aucune structure de coordination impliquant les actrices et acteurs des différents secteurs ne soit en mesure d'offrir une direction globale aux actions sectorielles?

Non seulement la vision globale est déficiente, mais ces structures favorisent une méconnaissance des secteurs les uns par rapport aux autres (éducation des adultes, alphabétisation, éducation aux jeunes, etc.).

c) Existe-t-il un système d'équivalence reconnaissant l'ensemble des domaines d'apprentissage (formel, non formel et informel)?

Il existe un système de reconnaissance des acquis (RAC) à tous les paliers d'éducation.

Cela dit, la PRÉ reconnaît que, malgré les avancées récentes, la RAC demeure un enjeu majeur pour ce qui est des « modalités de reconnaissance d'acquisition de compétences » (MEES, 2017 : 48). La politique ne précise pas quelles avancées récentes ont été faites.

Ceci est particulièrement le cas, nous dit-on, pour les personnes dont :

> « L'entrée ou le retour […] dans le système scolaire résulte de trajectoires personnelles, professionnelles et sociales diverses, qu'il faut considérer à leur juste valeur pour bien évaluer les besoins, les aptitudes et le potentiel de développement » (MEES, 2017 : 48).

En ce qui concerne la RAC aux niveaux supérieurs d'éducation (collèges et universités), plusieurs difficultés sont reconnues par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES). En effet, les documents accompagnant la consultation menée en 2016 par la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, madame Hélène David, identifient des difficultés de reconnaissances des acquis d'une université à l'autre et du cégep à l'université (MEES, 2016b).

Toutefois, le document de consultation du MEES souligne que :

> « les formes de collaboration entre les deux ordres d'enseignement [collèges et université] se sont multipliées [concernant] l'élaboration de passerelles permettant le passage du DEC technique au baccalauréat » (MEES, 2016b : 13).

En outre, le dernier budget du gouvernement du Québec annonce des investissements pour mettre en place un guichet unique en matière de reconnaissance des acquis. On annonce une somme de 22,5 millions de dollars sur cinq ans, dont 4,5 M$ en 2017-2018. Ce guichet vise notamment à mieux aiguiller les personnes immigrantes vers l'établissement le mieux adapté pour répondre à leurs besoins (ICÉA, 2017 : 10).

En somme, il existe déjà un système de RAC et plusieurs collaborations entre différents paliers et ordres d'enseignement ont été initiées par les milieux eux-mêmes. Cela dit, le MEES reconnaît que des améliorations sont nécessaires et compte injecter des fonds pour améliorer la situation. Encore une fois, il faudra évaluer les gestes à venir.

Avant 2009

La reconnaissance des acquis est inscrite dans la loi sur l'instruction publique depuis 1988 en ce qui concerne la formation générale de base (palier secondaire).

En effet, l'article 250 prévoit des mécanismes de reconnaissance des acquis extrascolaires qui permet aux adultes de faire reconnaître des expériences significatives de vie et de travail qui leur ont permis de faire des apprentissages en dehors du cadre scolaire.

3. La gouvernance

3.1 Les engagements inscrits dans la déclaration

La gouvernance en éducation des adultes est un défi majeur, en particulier, en raison de la grande diversité des parties prenantes actives dans une vaste gamme de lieux et de domaines d'apprentissage. À Belém, les pays ont souscrit à certaines lignes de conduite en matière de gouvernance.

En éducation des adultes, il importe d'adopter une approche intégrée de la gouvernance, prenant appui sur l'identification de l'ensemble des parties concernées (art. 13.a) et en préconisant une composition intersectorielle et interministérielle de lieux de gouvernance (art. 13.c).

Par ailleurs, les conditions d'une gouvernance effective impliquent de développer les capacités des participantes et participants à jouer un rôle éclairé. Pour ce faire, il faut mettre à leur disposition des activités de formation à la participation aux instances et mécanismes de la gouvernance (art. 13.b). Ces activités doivent notamment favoriser le partage des savoir-faire et des pratiques novatrices (art. 13.d).

3.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA

Pour prendre la mesure du respect de ces engagements en matière de gouvernance, nous avons porté attention à l'existence de certains mécanismes :

a) Les politiques affirment-elles une perspective de démocratisation de la gouvernance en éducation?

b) Existe-t-il des programmes ou des initiatives de formation à la participation aux instances et aux mécanismes de gouvernance?

c) La composition des lieux de la gouvernance en éducation des adultes est-elle intersectorielle et interministérielle?

3.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA

a) Les politiques affirment-elles une perspective de démocratisation de la gouvernance en éducation?

La récente PRÉ souscrit à une vision démocratique de la gestion de l'éducation. Elle identifie trois principes qui guideront la gouvernance, soit :

- L'égalité entre les femmes et les hommes;
- Le développement durable;
- La subsidiarité.

Les deux premiers principes sont, dit-on, en accord avec les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 adopté, en 2015, par les pays membres des Nations Unies (MEES, 2017 : 72-73).

La PRÉ soutient également que la « démocratie scolaire » est acquise par l'élection de commissaires dans les commissions scolaires (MEES, 2017 : 73).

Les principes et les structures prévues dans la PRÉ sont très larges et, pour le moment, nous ne savons pas comment ils seront appliqués. En outre, la PRÉ ne précise pas comment ils s'appliqueront précisément à l'éducation des adultes.

b) Existe-t-il des programmes ou des initiatives de formation à la participation aux instances et aux mécanismes de gouvernance?

Dans la PRÉ, aucune mention n'est faite à des programmes de formation permettant aux personnes impliquées d'apprendre le fonctionnement des mécanismes de gouvernance.

c) La composition des lieux de la gouvernance en éducation des adultes est-elle intersectorielle et interministérielle?

La PRÉ précise quels ministères seront responsables de sa mise en œuvre, mais reste vague quant à l'implication des autres ministères concernés. On y mentionne que le :

> « Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, en collaboration avec le ministère de la Famille, exercera le leadership indispensable à la mise en œuvre de la politique. Ces deux ministères en assureront le suivi et mettront en place les conditions qui favoriseront l'atteinte des cibles établies. Ils travailleront en collaboration avec plusieurs ministères et organismes pour que leurs propres politiques, stratégies et plans d'action, lorsque cela est pertinent, contribuent à l'atteinte des objectifs de la politique. » (MEES, 2017 : 71)

Dans son orientation 8.2, la PRÉ précise les liens qui devront être « raffermis » entre les « milieux éducatifs » et la communauté :

> « Les liens entre le milieu éducatif, la famille et la communauté doivent être resserrés dans une perspective d'engagement, de responsabilisation et de complémentarité de tous les milieux. Cela concerne les liens entre le milieu scolaire et les organismes communautaires et d'éducation populaire; les relations école-entreprises et celles avec la communauté d'affaires dans la réussite éducative, la formation professionnelle, les stages et l'adéquation formation-emploi; la collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux; la concertation avec les milieux municipal et culturel, dans le respect de la nature et de la mission de chacun d'eux […] » (MEES, 2017 : 68).

Par conséquent, et comme nous le disions précédemment, on ne parle pas de gouvernance particulière à l'éducation des adultes (ÉA).

Avant 2009

La participation des milieux formels et informels de l'ÉA était un peu plus précise dans le plan d'action lié à la politique d'éducation des adultes de 2002. Par exemple, la table interministérielle de reconnaissance des acquis et des compétences invitait des acteurs de la société civile comme la Commission des partenaires du marché du travail, le Conseil interprofessionnel du Québec, l'Office des personnes handicapées du Québec, le CAMO-personnes immigrantes, etc. (Gouvernement du Québec, 2002 : 26).

4. Le financement

4.1 Les engagements inscrits dans la déclaration

Le financement est une condition du développement de l'éducation des adultes. Dans la déclaration de Belém, les engagements des pays en la matière sont clairs et chiffrés.

Concernant la cible des investissements, les pays doivent consacrer 6 % du produit national brut (PNB) à l'éducation. Concernant plus spécifiquement le financement de l'éducation des adultes, ils se sont engagés à accroître sur une base régulière les budgets alloués à ce secteur (art. 14.a), et ce, dans le but de créer une stratégie intégrée de l'apprentissage et de l'éducation des adultes (art. 14.b).

Au-delà des fonds publics, les pays chercheront à solliciter des fonds provenant de différentes sources. Pour ce faire, ils créeront, en autres, des incitatifs contribuant à la mobilisation de nouvelles sources de financement (art. 14.d).

Dans l'ensemble, en éducation des adultes, une priorité budgétaire devra être accordée aux populations à risque (art. 14.e), et cela, dans toutes les politiques et les approches en éducation des adultes (art. 15.f).

4.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA

Tenant compte du fait que les données sur le financement de l'éducation des adultes sont éparses, fragmentaires et difficiles d'accès, nous rendons compte des progrès du Québec en compilant les éléments suivants :

a) Quel est le niveau d'investissement du gouvernement en éducation par rapport au PNB?

b) Y a-t-il une croissance régulière des fonds publics consacrés à l'éducation des adultes, incluant ceux accordés par les ministères possédant des obligations en éducation des adultes?

c) Y a-t-il des incitatifs invitant des actrices et acteurs non gouvernementaux à investir en éducation des adultes?

d) Priorise-t-on les populations à risque dans les plans, les politiques et les programmes allouant des fonds à l'éducation des adultes?

4.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA

a) Quel est le niveau d'investissement du gouvernement en éducation par rapport au PNB?

Le gouvernement québécois n'atteint pas la cible d'investissement en éducation en ce qui concerne les niveaux primaire et secondaire (formation de base). Les données les plus récentes indiquent qu'entre 2006 et 2010, la part des dépenses publiques en formation de base représentait 3,9 % du PIB du Québec. La dépense par élève, en dollars constants, a augmenté de 13 % entre 2006 et 2011. Cela dit, il semble que ce taux soit semblable à la moyenne canadienne (Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2015 : 14).

Concernant l'enseignement supérieur, on estime que le total des dépenses publiques et privées représente 24,1 milliards de dollars, soit 6,5 % du PIB du Québec (Gouvernement du Québec. 2016c : 3).

En somme, le gouvernement du Québec atteint en partie la cible de CONFINTEA VI.

b) Y a-t-il une croissance régulière des fonds publics consacrés à l'éducation des adultes, incluant ceux accordés par les ministères possédant des obligations en éducation des adultes?

Selon l'enquête de l'ICÉA sur le financement public de l'éducation des adultes, des restrictions budgétaires ont été appliquées entre 2010 et 2015. En effet, parmi les 109 organisations répondantes à l'enquête, 71 ont absorbé des réductions financières, soit 65 % d'entre elles (ICÉA, 2016a : 8).

Un grand nombre de secteurs de l'éducation des adultes ont dû réduire ou abolir des services, des heures ou des postes de travail :

- « Des 42 organisations ayant spécifié les mesures mises en œuvre […] 15 ont aboli des services et 23 ont réduit leurs services. » (ICÉA, 2016a : 64)
- « Parmi les organisations les plus affectées par les réductions, on retrouve des organisations non gouvernementales et des organisations du regroupement sectoriel "éducation populaire-action communautaire autonome." » (ICÉA, 2016a : 64)
- « Les organisations du regroupement "formation générale des adultes-alphabétisation-francisation" viennent au deuxième rang des organisations qui ont le plus souvent aboli des services, des programmes ou des activités. » (ICÉA, 2016a : 65)
- « Nos données indiquent que 45 organisations ont aboli 90 postes de travail et réduit presque 16 000 heures de travail entre 2010 et 2015 » (ICÉA, 2016a : 67).
- Enfin, « la réduction des dépenses de formation, de développement et de représentation touche directement la capacité de mettre à jour l'expertise [des organisations] » (ICÉA, 2016a : 67).

Cependant, le ministre de l'Éducation, M. Sébastien Proulx, a annoncé en 2016 des investissements en alphabétisation. De plus, au moment du dépôt des prévisions budgétaires du gouvernement du Québec, des investissements en éducation des adultes ont été annoncés. Le tableau suivant en résume certains aspects.

Tableau 1*

Des mesures s'adressant aux personnes :

Soutien financier	- 93,5 M$ sur cinq ans dont 13,5 M$ en 2017-2018 pour favoriser la participation des personnes immigrantes à des cours de français à temps : bonification et uniformisation de l'allocation hebdomadaire - 36,5 M$ sur cinq ans dont 5,5 M$ en 2017-2018 pour la réduction des droits de scolarité associés aux études à temps partiel formation professionnelle et technique
Services offerts	- Ajout, à partir de 2018-2019, de ressources complémentaires en formation professionnelle (FP) et formation générale des adultes (FGA) pour répondre aux besoins particuliers des élèves - 22,5 M$ sur cinq ans pour favoriser l'accès à la reconnaissance des acquis et des expériences, notamment pour les personnes immigrantes
Offre de formation	- 30 M$ par année sur cinq ans pour soutenir les initiatives qui favorisent l'alphabétisation et la francisation, notamment celles des organismes communautaires en alphabétisation et décrochage

- 10 M$ sur cinq ans, dont 2 M$ en 2017-2018 pour intensifier les interventions d'Emploi-Québec en matière de francisation en milieu de travail.

*(ICÉA, 2017 : 6 et 10)

Des mesures s'adressant aux institutions et au développement de leur offre de formation et de services pour les adultes :

- 35,5 M$ sur cinq ans dont 5,5 M$ en 2017-2018 pour la mise en place de ressources supplémentaires permettant aux cégeps et aux commissions scolaires d'augmenter leur offre de formation continue dans les régions du Québec et mieux répondre aux besoins des entreprises (ICÉA, 2017 : 10);
- 73 M$ sur cinq ans dont 13 M$ en 2017-2018 pour mettre en œuvre d'une stratégie d'attraction et de rétention des étudiants étrangers, appuyer la formation et le développement des compétences des travailleurs et favoriser l'accès à la reconnaissance des acquis et des compétences. Les universités recevraient 59 M$ sur cinq ans, dont 11 M$ en 2017-2018, et les collèges recevraient 14 M$ sur cinq ans, dont 2 M$ en 2017-2018. [Québec 2017b, Tableau 8, p. 21] (ICÉA, 2017 : 6).

  « Dans l'ensemble, ce budget donne un coup de barre nécessaire pour classer l'éducation au rang de priorité […]

  L'ICÉA identifie à ce titre l'accent mis sur le financement de l'alphabétisation, l'augmentation des services complémentaires à la formation générale des adultes et la mise en œuvre d'initiatives en francisation et en reconnaissance des acquis et de l'expérience.

  Cependant, il ne faut pas oublier que les compressions budgétaires des dernières années ont fragilisé plusieurs secteurs de l'éducation des adultes, comme le montre l'enquête de l'ICÉA. […] Malheureusement, le budget 2017 ne comble pas les manques à gagner cumulés au cours des dernières années : il reporte plutôt dans les années à venir – un éventuel futur mandat du gouvernement actuel – plusieurs investissements qui auraient pu redonner un véritable élan à l'éducation des adultes.

  En conclusion, la vision à long terme présentée par le gouvernement est peut-être encourageante, mais elle s'inscrit dans une visée électorale qui force à l'attente : des investissements plus généreux à court terme auraient été souhaitables. » (Dignard, 2017).

De fait, 75 % des investissements annoncés sont prévus à compter de 2019 (ICÉA, 2017 : 4). Il reste à voir si et comment les investissements seront réalisés concrètement.

c) Y a-t-il des incitatifs invitant des actrices et acteurs non gouvernementaux à investir en éducation des adultes?

Lors de l'annonce par le ministre Sébastien Proulx d'un investissement de 20 M$ en alphabétisation et en éducation des adultes, il a été précisé que « 1,3 M$ servira à inciter les entreprises à accroître la formation générale des travailleurs et des travailleuses » (Gouvernement du Québec, 2 décembre 2016).

Avant 2009

La loi 90 – souvent appelé la loi du 1 % – oblige les entreprises dont la masse salariale est de 2 M$ et plus à investir au moins 1 % de leur masse salariale en formation de la main-d'œuvre au cours d'une même année civile.

Le Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre appuie les entreprises qui prennent des initiatives en matière de formation de la main-d'œuvre. Ce fonds est associé à l'application de la loi 90.

d) Priorise-t-on les populations à risque dans les plans, les politiques et les programmes allouant des fonds à l'éducation des adultes?

En matière de populations à risque, la PRÉ fait mention des enfants et des élèves, mais il reste à préciser si elle inclut les élèves adultes. De façon générale, elle porte la vision de la réussite éducative qui considère les « multiples réalités qui touchent, notamment » : les enfants et les élèves qui :

- « éprouvent des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage, temporaires ou permanentes, ainsi que les élèves handicapés »;
- « les élèves doués, qui peuvent éprouver des difficultés à maintenir leur intérêt et leur motivation à apprendre et à réussir à la hauteur de leur potentiel »;
- « les enfants et les élèves qui n'éprouvent pas de difficultés particulières et qui, grâce à un soutien et à un encouragement adéquats, pourront développer tout leur potentiel »;
- « les enfants et les élèves issus de milieux défavorisés sur le plan économique, social ou culturel »;
- « les parcours des enfants et des élèves issus de l'immigration et en situation de retard scolaire »;

On parle également des réalités multiples, dont :

- « les caractéristiques linguistiques, culturelles ou religieuses du milieu d'origine de la personne »;
- « les caractéristiques personnelles ou identitaires telles que le sexe, le genre et l'orientation sexuelle. » (MEES, 2017 : 19)

La PRÉ porte une attention particulière aux difficultés rencontrées par les peuples autochtones (MEES, 2017 : 27-28) et les populations des régions éloignées (MEES, 2017 : 28). La PRÉ propose une « intervention distincte » de l'État en ce qui concerne les peuples autochtones. Ce qui est une preuve de prise en compte de leurs réalités et de leurs cultures distinctes. On parle autant de la réussite éducative des jeunes que des adultes (MEES, 2017 : 50).

Concernant les populations de régions éloignées des grands centres urbains, la PRÉ tient compte des obstacles particuliers auxquelles elles font face, et ce, tant pour les jeunes que pour les adultes (MEES, 2017 : 28).

Hormis ces deux groupes de population, le ministère de l'Éducation s'engage à prendre en compte tous les besoins de tous les élèves et enfants, sans toutefois prioriser les populations plus à risque. En ce sens, il ne répond pas à l'engagement pris à la CONFINTEA VI.

Cependant, le budget gouvernement prévoit 95 M $ sur cinq ans pour favoriser la participation des personnes immigrantes à des cours de français à temps plein (voir tableau 1).

5. La participation, l'inclusion et l'équité

5.1 Les engagements inscrits dans la déclaration

L'accroissement de la participation à des activités d'éducation des adultes ainsi que l'accroissement de l'inclusion et de l'équité sont des volets de grande importance dans la déclaration de CONFINTEA VI. L'enjeu consiste à mettre l'éducation des adultes au service de toutes et tous et, ainsi, à éviter qu'elle contribue aux inégalités.

Globalement, en termes d'approche, la lutte aux inégalités en éducation des adultes sollicite une variété d'actrices et d'acteurs qu'il importe d'identifier et de mobiliser (art. 15.h).

Le défi de la participation, de l'inclusion et de l'équité est grand, puisque concrètement, l'accroissement de la participation de toutes et tous invite à lever les différents obstacles qui peuvent limiter ou bloquer la participation (art. 15.a).

Pour ce faire, une panoplie d'actions de différente nature devront être mises en œuvre afin de créer les conditions d'une participation inclusive et équitable. Afin de favoriser ces conditions, les pays ont privilégié des activités et des campagnes de promotion (art. 15.b), l'identification des groupes à risque et la proposition de mesures préventives (art. 15.c). La déclaration propose aussi d'offrir des programmes en langues autochtones (art. 15.e), en milieu carcéral (art. 15.g) et à l'intention des personnes migrantes et des réfugiées (art. 15.i).

5.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA

L'appréciation des avancées en matière de participation inclusive et équitable oblige à tenir compte d'actions dans plusieurs domaines. Pour faire état des progrès relatifs au respect des engagements pris lors de CONFINTEA VI, nous avons centré notre attention sur les éléments suivants :

a) Utilise-t-on différents moyens promotionnels pour stimuler la participation à l'éducation des adultes, notamment des populations à risque? Développe-t-on des mesures pour lever les obstacles qui freinent l'accès à la participation?

b) Développe-t-on des recherches et des moyens de mieux connaître les populations à risque, en matière de participation à l'éducation des adultes? Adopte-t-on des moyens pour prévenir ou éliminer les facteurs de risque?

c) Existe-t-il des programmes d'éducation des adultes dans les langues autochtones, en milieu carcéral et à l'intention des populations migrantes et réfugiées?

5.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA

a) Utilise-t-on différents moyens promotionnels pour stimuler la participation à l'éducation des adultes, notamment des populations à risque? Développe-t-on des mesures pour lever les obstacles qui freinent l'accès à la participation?

La participation des adultes de la province à l'éducation reste encore à stimuler. En effet, au Québec en 2008 :

> « quatre personnes sur dix participent à des activités d'éducation formelle ou à des activités de formation non formelle. Davantage de personnes se forment de manière non formelle (27 %) que de manière formelle (17 %).
>
> Le Québec présente le plus bas taux de participation à l'éducation des adultes parmi les provinces canadiennes. Il se classe aussi bon dernier en ce qui touche la participation à des activités de formation non formelle et se situe en milieu de peloton pour ce qui concerne la participation à l'éducation formelle. » (ICÉA, 2016b : indicateur 8)

Selon une étude plus récente de l'Institut de la statistique du Québec réalisée à partir du *Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes* (PEICA), en 2012 :

> « Un peu moins de la moitié (46 %) de la population québécoise adulte a déclaré avoir participé à au moins une activité de formation non formelle, un résultat qui place le Québec parmi les trois provinces présentant les plus faibles taux de participation au Canada, soit à un niveau similaire à celui de Terre-Neuve-Labrador (45 %) et à celui du Nouveau-Brunswick (46 %). Seul le Nunavut présente un taux de participation inférieur (38 %). » (ISQ, 2015 : 131).

En outre, 24,4 % des adultes affirment avoir tenté de participer à une activité de formation formelle ou non formelle sans pouvoir le faire. On constate que plus le niveau de scolarité est élevé, plus l'expression de la demande de formation insatisfaite est élevée (ISQ, 2015 : 143).

À partir de ces quelques données, on peut supposer que plusieurs obstacles à l'emploi ne sont toujours pas levés. Voici ce que l'étude de l'ISQ révèle à ce sujet :

> « Le fait d'avoir trop de travail constitue la principale explication pour ne pas avoir suivi la formation souhaitée; près du quart (24 %) de la population adulte concernée a mentionné cette raison (figure 5.8). La seconde raison la plus souvent invoquée est celle du manque de temps à cause des responsabilités parentales ou familiales (20 %). Par ailleurs, environ 14 % des adultes ayant une demande de formation insatisfaite ont souligné que les coûts de la formation ont représenté le principal frein à leur participation. Une proportion similaire d'adultes ont affirmé que le cours ou le programme était offert à un moment inopportun. Seulement 5 % des Québécois n'ayant pas participé à la formation souhaitée ont souligné le manque de soutien de l'employeur. Sur cette question, on ne note pas d'écarts significatifs entre les employés du secteur public et ceux du secteur privé (données non présentées).
>
> Lorsque l'on considère les raisons mentionnées pour justifier le fait de ne pas avoir participé aux activités d'apprentissage souhaitées, on constate que près du quart des femmes (23 %) ont invoqué le manque de temps pour des raisons d'ordre familial, comparativement à 16 % des hommes (données non présentées). Les femmes sont aussi un peu plus nombreuses que les hommes, toutes proportions gardées, à avoir répondu que la formation coûtait trop cher (16 % c. 12 %). En revanche, les hommes invoquent plus souvent le fait d'avoir trop de travail comme principale raison les ayant empêchés de participer à une activité de formation formelle ou non formelle (31 % c. 19 %). » (ISQ, 2015 : 144).

Les mesures de conciliation travail-famille-étude pourraient très certainement améliorer les obstacles à la formation rencontrés par les parents, notamment les femmes. La PRÉ y fait référence, mais de façon très vague : « Le centre de formation doit proposer une organisation

souple et adaptée aux réalités de la conciliation travail-famille-études des adultes qui le fréquentent. » (MEES, 2017 : 18). Il faudra voir si des efforts particuliers pour soutenir cette conciliation seront concrétisés.

Par contre, nous avons vu à la section 4.3 b) que des mesures sont annoncées pour favoriser la formation en emploi; ce qui pourrait aider à résoudre le manque de temps lié au travail. En effet, le temps consacré à la vie familiale et aux études risque moins d'être chamboulé si la formation est offerte et prise durant les heures de travail.

Avant 2009

Toute les commissions scolaires du Québec sont tenues d'offrir des services d'accueil, de référence, de conseil et d'accompagnement (SARCA) dans les centres de formation générale aux adultes et dans les centres de formation professionnelle (MEES, 2016a : 2). Il s'agit d'une obligation légale découlant de la Loi sur l'instruction publique, article 250.

Emploi-Québec et le ministère de l'Immigration, de la diversité et de l'inclusion (MIDI) offrent aussi des services d'accueil et de références dans une approche harmonisée avec les services des commissions scolaires.

En ce qui concerne la promotion de l'éducation des adultes, nous n'avons pas vu d'autres actions ou engagements outre ceux existants déjà (voir l'encadré).

À ce titre, il faut souligner la disparition de la *Semaine québécoise des adultes en formation*. Cette activité de promotion d'envergure, coordonnée par l'ICÉA, se tenait annuellement à travers le Québec de 2003 à 2014. Le financement de ces activités promotionnelles a été aboli en 2014. De sorte qu'il n'y a plus de campagne systématique dans tout le Québec. Certaines localités ou régions maintiennent ces activités, sans qu'il n'y ait de campagne provinciale coordonnée.

En somme nous n'avons pas vu de nouvelles actions ou d'engagements liés à la promotion de la participation des adultes à la formation. Par ailleurs, peu de mesures sont prises ou annoncées en ce qui a trait à la levée de ces obstacles.

b) Développe-t-on des recherches et des moyens de mieux connaître les populations à risque, en matière de participation à l'éducation des adultes? Adopte-t-on des moyens pour prévenir ou éliminer les facteurs de risque?

La PRÉ identifie quatre familles de facteurs qui influencent la réussite éducative. On parle des facteurs : personnels, familiaux, éducatifs et scolaires et, enfin, sociaux (MEES, 2017 : 17). Le court chapitre sur la réussite éducative des adultes nomme également différents facteurs, notamment la charge de la famille et la non reconnaissance des acquis. Ici et là, dans le document, on cite quelques obstacles et des solutions. Par exemple, sous l'orientation 2.1 qui vise à développer les compétences en littératie et en numératie, on peut lire :

> « Rejoindre et maintenir certains adultes éloignés du parcours scolaire dans une démarche d'apprentissage en milieu formel ou communautaire et les aider avec des

outils adéquats à préciser leurs besoins et à définir un projet de formation est inhérent au concept d'apprentissage tout au long de la vie. » (MEES, 2017 : 42).

Ensuite, l'enjeu 3 de la PRÉ cherche à pallier les obstacles liés à l'éducation en proposant d'établir « un seuil minimal de services spécialisés et intégrés dans les écoles et les centres pour assurer une réponse équitable aux élèves » (MEES, 2017 : 50).

Un peu partout, la PRÉ réfère à la recherche. Cela dit, elle n'identifie pas la recherche comme moyen pour mieux connaître les populations à risque et pour élaborer des pistes de solutions par rapport aux facteurs de risque.

Ainsi, outre les peuples autochtones et les populations des régions éloignées des grands centres urbains, aucune attention particulière n'est portée aux populations à risque d'exclusion sociale. Elles ne font l'objet ni de mesures particulières ni de plan de recherche.

En ce sens, la PRÉ ne répond pas aux engagements de CONFINTEA VI.

c) Existe-t-il des programmes d'éducation des adultes dans les langues autochtones, en milieu carcéral et à l'intention des populations migrantes et réfugiées?

Programme pour adultes en langues autochtones

En ce qui concerne les programmes en langues autochtones, les Premières Nations et les Inuits sont autonomes en matière d'éducation dans les communautés (communément appelées les réserves).

Le gouvernement du Québec peut intervenir en ce qui a trait aux peuples autochtones qui fréquentent ses propres institutions. À notre connaissance, aucune institution d'enseignement aux adultes sous la responsabilité du gouvernement québécois ne donne de cours en langue autochtone.

Par ailleurs, La PRÉ précise que "[l]a mise en valeur des cultures et des langues autochtones est une priorité qui s'inscrit dans la vision de la réussite éducative." Cela dit, aucune proposition concrète ne se rattache à cet énoncé.

Les mesures qui visent à répondre aux besoins spécifiques des élèves autochtones seront intégrées au "Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits" (p.27-28). En outre, ce plan vise à « mettre en place des services adaptés aux réalités des élèves et étudiants autochtones au sein du réseau québécois de l'éducation » (Secrétariat aux affaires autochtones, 2017 : 28).

Enfin, selon les observations du Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec, beaucoup d'adultes autochtones fréquentent les centres de formation aux adultes du réseau québécois. Or, nous n'avons pas de portrait précis concernant leurs besoins. Par exemple, étant donné que le français est langue seconde d'une majorité d'Autochtones vivant dans les communautés, les adultes auraient-ils besoin de cours de francisation? Les services offerts aux adultes sont-ils adaptés aux réalités des Autochtones?

Programme pour adultes en milieu carcéral

Le gouvernement canadien est responsable des pénitenciers qui accueillent les personnes ayant des peines de deux ans et plus. Les provinces sont responsables des prisons provinciales qui reçoivent les personnes ayant des peines de moins de deux ans ou qui sont en attente de jugement. Comme nous nous intéressons uniquement aux responsabilités du

gouvernement québécois, nous évaluons uniquement les services éducatifs offerts dans les prisons provinciales.

Selon les rapports produits par le Comité consultatif de la ministre de la Sécurité publique (CCMSP), les fonds alloués par le ministère de l'Éducation à la formation des personnes détenues au Québec ont augmenté depuis 2009, passant de 4,2 M$ en 2009 à 5,5 M$ (CCMSP, 2010 : 15; CCMSP, 2015 : 15). Le nombre d'heures de formation par personne ainsi que le nombre de personnes en formation ont aussi augmenté (CCMSP, 2015 : 15). Enfin, le ministère de la Sécurité publique prévoit un projet pilote en 2018 visant à offrir une formation menant à une attestation collégiale.

Avant 2009

Depuis de nombreuses années, au moins depuis les années 1990, des ententes interministérielles permettent d'offrir des formations aux personnes incarcérées au Québec. Les ententes sont conclues entre le ministère la Sécurité publique, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) (CCMSP, 2015 : 5).

Tous les services de formation générale des adultes sont offerts dans les établissements carcéraux du Québec. Les commissions scolaires qui ont un établissement de détention sur leur territoire sont responsables d'offrir tous les services d'éducation aux adultes. Ainsi, un centre de formation aux adultes est implanté dans chacun des établissements de détention. Le MELS assume l'entièreté des dépenses liées à la formation générale des adultes (CCMSP, 2015 : 12, 15).

D'autres formations à caractère non formel sont aussi offertes.

Programme pour adultes à l'intention des populations migrantes et réfugiées

Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur offre un programme d'intégration linguistique, scolaire et sociale à l'intention des personnes migrantes et des réfugiées. Ce programme vise le développement des compétences langagières. Il est destiné aux élèves du primaire et du secondaire, ainsi qu'à l'éducation des adultes[ii].

Selon le site du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), des services de francisation sont disponibles pour les populations migrantes ou réfugiées qui ne maîtrisent pas la langue française, à l'oral ou à l'écrit. Le MIDI, en partenariat avec les établissements publics d'enseignement ou le milieu communautaire, offre entre autres des cours de durée et de niveaux divers.

> « La plupart des universités, des collèges d'enseignement général et professionnel (Cégeps) et des commissions scolaires incluent cette formation dans leurs programmes d'éducation des adultes destinés à l'ensemble des citoyens. On trouve aussi de la formation en français, langue seconde, dans certaines écoles de langues privées. »[iii].

Il existe des programmes d'apprentissage intensif à temps plein de jour, de onze semaines pour lesquelles les personnes issues de l'immigration peuvent être admissibles à une aide financière de la part du gouvernement du Québec.

6. La qualité

6.1 Les engagements inscrits dans la déclaration

La qualité de l'éducation des adultes assure que le droit à l'éducation se concrétise dans des activités d'apprentissage pertinentes et conduise au développement effectif des acquis. Au chapitre de la qualité, la déclaration de CONFINTEA VI traduit l'exigence de qualité dans des engagements spécifiques.

Au préalable, il importe que les pays définissent et adoptent des critères de qualité qui tiennent compte des résultats des apprentissages (art. 16.a), incluant l'élaboration de critères d'évaluation des apprentissages (art. 16.d) et de la diversité des populations adultes (art. 16.b). Ces critères devront se traduire dans des indicateurs de qualité (art. 16.e).

Par ailleurs, la formation des éducateurs et des éducatrices d'adultes est une condition essentielle de la qualité des activités d'apprentissage (art. 16.c). Plus fondamentalement, afin d'améliorer les connaissances sur les conditions de qualité en éducation des adultes, les pays se sont engagés à soutenir la recherche et à renforcer les systèmes de gestion des connaissances (art. 16.f).

6.2 Indicateurs adoptés par l'ICÉA

Pour estimer l'avancement de la réalisation des engagements des pays en matière de qualité de l'éducation des adultes, nous avons fait reposer notre analyse sur les éléments suivants :

a) Existe-t-il des critères explicites de qualité en éducation des adultes qui s'étendent à l'évaluation des apprentissages? Si oui, ces critères se traduisent-ils en indicateurs qui tiennent compte de la diversité des profils d'apprenants adultes?

b) Existe-t-il des programmes de soutien à la recherche en éducation des adultes?

6.3 Bilan de la mise en œuvre selon l'ICÉA

a) Existe-t-il des critères explicites de qualité en éducation des adultes qui s'étendent à l'évaluation des apprentissages? Si oui, ces critères se traduisent-ils en indicateurs qui tiennent compte de la diversité des profils d'apprenants adultes?

À notre connaissance, après 2009, il n'y a pas eu de critères adoptés pour évaluer la qualité de l'enseignement aux adultes.

b) Existe-t-il des programmes de soutien à la recherche en éducation des adultes?

À notre connaissance, il n'existe pas de programmes de soutien à la recherche en éducation des adultes au sein de l'appareil gouvernemental.

Toutefois, il existe deux projets pour soutenir les enseignantes et enseignants, ainsi que les conseillers pédagogiques du niveau secondaire en éducation des adultes offerts par

l'Université de Sherbrooke. Ces deux projets sont soutenus pour le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

7. En résumé

Depuis 2009, le gouvernement québécois a fait preuve de peu d'initiative en ce qui concerne l'éducation des adultes. En effet, il n'a pas renouvelé le plan d'action en matière d'éducation des adultes qui s'est terminé en 2007. Au nom de la rigueur budgétaire, il a réduit les fonds publics destinés à l'éducation des adultes, ce qui a eu impact majeur sur les populations et les organismes d'éducation les plus désavantagés.

Ce n'est qu'en 2017, avec le dépôt de la *Politique de la réussite éducative*, que le gouvernement s'est prononcé en matière d'éducation des adultes. Cela dit, cette politique ne prévoit pas de stratégie globale d'éducation tout au long de la vie. Les principales actions concrètes prévues en matière d'ÉA concernent essentiellement l'alphabétisation.

En ce sens, elle reflète, en partie, les orientations prises par les États lors de la CONFINTEA VI, qui tendent à réduire l'éducation des adultes à l'alphabétisation.

Heureusement, des investissements ont été annoncés en alphabétisation et en éducation des adultes. Bien qu'ils offrent une bouffée d'air frais, après des coupes du financement public qui ont fait très mal, ces investissements ne sont toujours pas à la hauteur des besoins. Aussi, la plupart des engagements financiers seront plus importants après 2018, année électorale au Québec. Il reste à voir si ces promesses financières seront tenues et bénéfiques pour les adultes qui cherchent à augmenter leurs compétences. L'ICÉA compte bien faire des bilans réguliers du financement de l'éducation des adultes.

Si l'on s'en tient aux vingt indicateurs développés par l'ICÉA pour évaluer la mise en œuvre des engagements du Québec à la CONFINTEA VI, le Québec obtiendrait les scores suivants :

- 3/20 où le Québec répond aux engagements de CONFINTEA VI;
- 8/20 où il y répond en partie;
- 7/20 où il y ne répond pas du tout;
- 2/20 où il nous est impossible de faire une évaluation, faute d'information.

Dans les bons coups, on peut compter (3/20) :

1. Le concept de continuum de compétence intégré dans l'enquête sur la littératie.
2. Les incitatifs pour stimuler les actrices et acteurs non gouvernementaux à investir en éducation des adultes.
3. Les programmes de francisation pour les populations migrantes et réfugiées. Cela dit, dans les deux cas, il faut voir si la hauteur du financement répond aux besoins de scolarisation et d'amélioration des compétences.

Dans les demi-réussites, on voit (8/20) :

1. Des objectifs et un échéancier en matière d'alphabétisation qui sont présents, mais qui sont inférieurs à ceux de CONFINTEA VI.

   Des lieux et une offre de services en alphabétisation qui restent à diversifier et à multiplier, ainsi que son financement.

2. Une politique en éducation tout au long de la vie a été déposée, mais elle ne contient aucun plan d'action global. Il reste à voir comment sera assurée sa mise en œuvre. Sera-t-elle globale ou sectorielle? Par ailleurs, le plan de financement est sectoriel et non global.
3. Le système de reconnaissance des acquis reste à améliorer, notamment entre les différents niveaux de scolarité formels, d'une part et, d'autre part, entre les milieux formels, informels et non formels d'éducation.
4. Un investissement en éducation postsecondaire qui équivaut à 6,5 % du PNB, mais qui atteint la moitié de la cible de 6 % en matière d'enseignement primaire et secondaire. Dans ce dernier cas, elle est de 4 %.
5. En période d'austérité, il y a eu une baisse du financement de l'éducation des adultes. Cela dit il y a eu un réinvestissement qui, selon l'hypothèse de plusieurs, est inférieur à ce qui a été coupé. En outre, des annonces d'investissements ont été faites en avril 2017, mais la plupart d'entre eux seront effectifs à compter de 2018. Il reste à évaluer si et comment ces promesses seront tenues.
6. La PRÉ tient compte des besoins des peuples autochtones et des populations de régions éloignées des grands centres urbains. Cela dit, elle ne s'engage pas à prioriser leurs besoins ni d'ailleurs, ceux des autres groupes sociaux à risque d'exclusion.
7. Il n'y a pas d'incitatifs particuliers pour stimuler la participation des populations à risque d'exclusion sociale, même si certains services en place peuvent faire certaines publicités concernant l'éducation des adultes.
8. Il existe des programmes pour les adultes en milieu carcéral et pour les personnes migrantes et réfugiées. Cela dit, il n'y a pas de cours en langues autochtones.

On constate un échec, en ce qui concerne (7/20) :

1. Un compte rendu public des progrès et des ressources investies en alphabétisation.
2. L'exécution d'une campagne promotionnelle de l'alphabétisation.
3. L'adoption et la mise en place d'une structure multipartite veillant à la concrétisation d'une politique globale d'éducation.
4. L'existence de programmes de formation à la participation aux instances de gouvernance à donner aux personnes impliquées dans les structures.
5. Le développement de recherches à propos des besoins des populations à risque, ainsi que pour prévenir et éliminer les facteurs de risque.
6. L'adoption de critères évaluant la qualité de l'enseignement aux adultes.
7. Le soutien à la recherche en éducation des adultes.

Enfin, il nous est impossible d'évaluer l'atteinte des engagements du Québec en matière de (2/20) :

1. Vision et gestion démocratique de l'éducation qui va dans le sens d'impliquer tous les acteurs et toutes les actrices des milieux gouvernementaux, syndicaux, communautaires et privés.
2. Mécanisme de gouvernance en matière d'éducation des adultes.

Ce bref bulletin de réalisation des engagements de CONFINTEA VI montre, en partie, le chemin qu'il reste à parcourir. Comment le gouvernement arrivera à faire du Québec une société apprenante et soucieuse de l'amélioration des compétences de tous et de toutes?

En outre, la PRÉ ne fait jamais référence aux engagements du Canada, et donc du Québec, à la sixième Conférence internationale de l'UNESCO sur l'éducation des adultes. Ce qui pourrait être interprété comme un désintérêt par rapport à l'ensemble des aspects que revêt l'éducation tout au long et au large de la vie. Bien que des éléments d'éducation des adultes soient parsemés ici et là dans la PRÉ, on ne décèle pas de vision globale.

Conclusion

Ce rapport dresse un bilan mitigé des réalisations du Québec en ce qui a trait aux recommandations des membres de l'UNESCO lors de la sixième conférence en l'éducation des adultes.

Cela dit, on peut aussi questionner les engagements pris par les États lors de la CONFINTEA VI. Cette dernière conférence en date rétrécit la vision de l'éducation des adultes en mettant l'accent sur l'alphabétisation. Bien que cette dernière constitue un des trois piliers importants de l'éducation des adultes, elle n'est pas la seule. Il faut aussi donner la chance à tous les adultes de se former tout au long de leur vie afin d'améliorer leur autonomie, leur pouvoir, leur capacité à s'impliquer dans la société, à participer à la vie démocratique et à défendre leurs droits.

Bibliographie

Bégin, Maxime Steve et Jean Rousseau. 2016. *L'éducation populaire : mise en lumière d'une approche éducative incontournable tout au long et au large de la vie. Avis au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et à la ministre de l'Enseignement supérieur*. Québec : Conseil supérieur de l'éducation, 227 p.

Comité consultatif de la ministre de la Sécurité publique (CCMSP). 2015. *Rapport d'activités 2015. Fonds central de soutien à la réinsertion sociale. Fonds de soutien à la réinsertion sociale des établissements de détention*. Québec : ministère de la Sécurité publique, 46 p.

Comité consultatif du ministre de la Sécurité publique (CCMSP). 2010. *Rapport d'activités du comité consultatif du ministre. Année 2009. Synthèse des rapports d'activités des Fonds de soutien à la réinsertion sociale des établissements de détention du Québec*. Québec : ministère de la Sécurité publique, 150 p.

Corbo, Claude. 2017. *Un nouveau Conseil des universités pour le Québec*. *Rapport de consultation et propositions soumises à la ministre responsable de l'Enseignement supérieur*. Québec : ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 170 p.

Dignard, Hervé. 2017. « Budget 2017 : peut-on parler de réinvestissement en éducation et en formation des adultes? » Montréal : Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA). Consulté le 20-09-2017 : http://www.icea.qc.ca/site/fr/actualites/budget-2017-peut-parler-de-r%C3%A9investissement-en-%C3%A9ducation-et-en-formation-des-adultes

Fondation pour l'alphabétisation. 2017. Rapport annuel 2016-2017. Lire pour la vie. Montréal : Fondation pour l'alphabétisation, 14 p.

Gouvernement du Québec. 2002. Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue. Québec : ministère de l'Éducation, 40 p. Consulté le 16-09-2017 : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/publications/Plan.pdf

Gouvernement du Québec. 2 décembre 2016a. *« Soyons tous mobilisés autour de la réussite » - Sébastien Proulx. Communiqué de presse*. Consulté le 19-09-2017 : http://www.education.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communiques-de-presse/detail/article/soyons-tous-mobilises-autour-de-la-reussite-sebastien-proulx/

Gouvernement du Québec. 2016 b. *Formation générale des adultes. Services et programmes d'études. Document administratif*. Québec : ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Consulté le 16-09-2017 : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/educ_adulte_action_comm/Document_information_FGA2016-2017_MontageEdition.pdf

Gouvernement du Québec. 2016c. *Plan pour la réussite en éducation et en enseignement supérieur. Budget 2016-2017*, 47 p. Consulté le 18-09-2017 : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2016-2017/fr/documents/Education.pdf

Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA). 2017. *Budget du Québec 2017. Recension et analyse des mesures liées à l'éducation des adultes. Document de travail produit par l'ICÉA à la suite de la présentation du plan économique du Québec*. Consulté 18-09-2017 : http://www.icea.qc.ca/site/sites/default/files/budget-quebec_2017_analyse_12avril2017.pdf

Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA). 2016a. *L'éducation des adultes à la croisée des chemins. Enquête de l'ICÉA sur les effets des décisions et des politiques des gouvernements du Québec et du Canada sur l'éducation des adultes (période 2010-2015). Rapport final*. Montréal : ICÉA, 80 p.

Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA). 2016b. « Indicateur de l'éducation et de la formation des adultes », In *Apprendre + Agir*. Consulté 20-09-2017 : http://apprendre-agir.icea.qc.ca/index.php/Accueil

Institut de la statistique du Québec (ISQ). 2015. *Les compétences en littératie, en numératie et en résolution de problèmes dans des environnements technologiques : des clefs pour relever les défis du XXIe siècle. Rapport québécois du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA)*. Québec : Gouvernement du Québec, 249 p. Consulté 19-09-2017 : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/alphabetisation-litteratie/peica.pdf.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES). 2017a. *Politique de la réussite éducative. Le plaisir d'apprendre. La chance de réussir*. Gouvernement du Québec, 79 p.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES). 2017b. *Politique de la réussite éducative. Le plaisir d'apprendre. La chance de réussir. Sommaire*. Gouvernement du Québec, 3 p.

Ministère de l'éducation et l'enseignement supérieur du Québec (MEES). 2016a. *Politique de la réussite éducative. Le plaisir d'apprendre, la chance de réussir*. Québec : Gouvernement du Québec, 79 p.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES). 2016b. *Projet de création du Conseil des universités du Québec et de la commission mixte de l'enseignement supérieur. Document de consultation*. Québec : MEES, 14 p.

Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur (MEES). 2016a. *Statistiques de l'éducation. Éducation préscolaire, enseignement primaire et secondaire. Édition 2015*. Québec : Gouvernement du Québec, 82 p. Consulté 19-09-2017 : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/15-00503_statistiques_2015_edition_v25oct.pdf

Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. 2015. *Indicateurs de l'éducation. Éducation préscolaire, enseignement primaire et secondaire. Édition 2014*. Québec : Gouvernement du Québec, 82 p. Consulté 18-09-2017 : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/indicateurs_2014_fr.pdf.

Secrétariat aux affaires autochtones. 2017. *Faire plus, faire mieux. Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits*. Québec : Gouvernement du Québec, 79 p. Consulté le 19-09-2017 : http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/PAS/plan-action-social.pdf.

Statistique Canada. 2009. *L'apprentissage à vie chez les Canadiens de 18 à 64 ans : premiers résultats de l'Enquête sur l'accès et le soutien à l'éducation et à la formation de 2008*. Catalogue no. 81-595-M no. 079. Par Tamara Knighton, Filsan Hujaleh, Joe Iacampo et Gugsa Werkneh, 77 p.

[i] Site du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur : http://www.education.gouv.qc.ca/organismes-communautaires/organismes-communautaires/programme-daction-communautaire-pacte/, consulté le 15-09-2017.

[ii] Ibid.

[iii] Ibid.