



# **Le financement de l'éducation des adultes**

**Journée d'étude tenue le 22  
février 2018 par l'ICÉA**

**Résumé des présentations**

**Juin 2018**

**[www.icea.qc.ca](http://www.icea.qc.ca)**

## REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier chaleureusement les **panélistes** qui ont effectué des recherches pour répondre aux deux questions qui leur étaient soumises et pour avoir révisé le présent résumé.

## SUPERVISION DES TRAVAUX

Louise Brossard, chercheuse en éducation des adultes, ICÉA

© 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, 2018

ISBN : **978-2-89108-070-5** (version imprimée)

ISBN : **978-2-89108-071-2** (version numérique)



4321, avenue Papineau, Montréal (Québec) H2H 1T3

[www.icea.qc.ca](http://www.icea.qc.ca) | 514 948-2044

## Table des matières

Liste des tableaux.....	4
Liste des acronymes.....	5
Introduction.....	7
Discours d'ouverture.....	9
1 La formation générale des adultes et la francisation dans les commissions scolaires ...	11
2 Le financement du secteur communautaire du développement de la main-d'œuvre.....	17
3 La francisation en milieu communautaire.....	23
4 L'alphabétisation populaire .....	27
5 L'éducation populaire et l'action communautaire autonome .....	31
6 La formation collégiale .....	35
7 La formation universitaire.....	39
8 La formation professionnelle dans les commissions scolaires .....	43
9 La formation à distance et en ligne .....	45
Conclusion de l'ICÉA.....	53

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Types de mesures et règles budgétaires .....	13
Tableau 2 : Financement alloué en formation générale des adultes et francisation, 2017-2018 .....	15
Tableau 3 : Sommes allouées au Québec, ententes intergouvernementales, 2016-2017.....	18
Tableau 4 : Financement annuel de l'ensemble des organismes d'employabilité, 2009-2010 à 2014-2015 ...	19
Tableau 5 : Évolution de l'indexation des ententes de services par rapport à l'IPC .....	20
Tableau 6 : Nombres de personnes inscrites à des cours de français, à temps plein ou à temps partiel, selon trois périodes .....	24
Tableau 7 : Revenus nets transférés au Québec, budget du MIDI, portion allouée à la francisation, portion allouée aux organismes communautaires .....	25
Tableau 8 : Coûts réels des dépenses de six organismes à Montréal et de six organismes en région .....	26
Tableau 9 : l'évolution du nombre d'organismes d'alphabétisation reconnus au PACTE et de leur financement à la mission globale .....	30
Tableau 10 : Âge moyen, nombre de personnes étudiantes et moyenne de personnes diplômées par diplôme .....	36
Tableau 11 : Niveau des enveloppes et leur évolution pour la période de 2012 à 2018.....	38
Tableau 12 : Calcul définitif de la subvention de fonctionnement pour l'année universitaire 2011-2012 .....	40
Tableau 13 : Nombre d'inscriptions à des cours à distance, 1995-1996 à 2015-2016 .....	48
Tableau 14 : Évolution du nombre d'élèves inscrits à des cours à distance 1995-1996 à 2015-2016.....	49
Tableau 15 : Évolution des inscriptions, formation générale des adultes à distance, niveaux de scolarité, 1995-1996 à 2015-2016.....	49
Tableau 16 : Synthèse des trois formes de réductions du financement par secteur, 2013-2017.....	55
Tableau 17 : Synthèse des besoins en éducation des adultes et des recommandations .....	58

## Liste des acronymes

ACA	Action communautaire autonome
AEC	Attestation d'études collégiales
CÉA	Centre d'éducation des adultes
COCDMO	Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre
CS	Commission scolaire
DEC	Diplôme d'études collégiales
DES	Diplôme d'études secondaires
ÉA	éducation des adultes
EDMT	Entente de développement du marché du travail
EETP	Effectif étudiant en équivalence au temps plein
FABES	fonds de fonctionnement des collèges
FAD	Formation à distance
FAE	Fédération autonome de l'enseignement
FDMT	Fonds de développement du marché du travail
FNEEQ	Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (CSN)
FGJ	Formation générale des jeunes
FGA	Formation générale des adultes
FP	Formation professionnelle
FSE	Fédération des syndicats de l'enseignement (CSQ)
ICÉA	Institut de coopération pour l'éducation des adultes
MÉES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
MIDI	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
OACA	Organismes d'action communautaire autonome
PACTE	Programme d'action communautaire sur le terrain de l'éducation
RAC	Reconnaissance des acquis et des compétences
RGPAQ	Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec
ROFQ	Regroupement des organismes en francisation du Québec
RQ-ACA	Réseau québécois de l'action communautaire autonome
SACAIS	Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales



## Introduction

Le financement de l'éducation des adultes joue un rôle crucial pour lutter efficacement contre l'exclusion sociale. Pour cette raison, l'Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA) a mené un projet de recherche en 2016 pour tenter d'évaluer les effets des coupes de fonds publics en éducation des adultes entre 2010 et 2015 <sup>1</sup>. Peu après cette enquête, l'ICÉA a voulu savoir comment ces coupes se traduisaient dans la vie de tous les jours. Elle a donc dressé le portrait de trois organisations provenant de secteurs plus fragilisés, ce qui lui a permis, notamment, de mettre des visages sur des chiffres <sup>2</sup>.

En cette période préélectorale, l'ICÉA a estimé utile d'organiser une troisième activité sur le sujet, soit une journée d'étude sur le financement de l'éducation des adultes et d'y convier neuf spécialistes afin de :

1. mesurer l'évolution du financement de l'éducation des adultes depuis les quatre dernières années (2013-2017) ;
2. vérifier si les investissements actuels répondent aux besoins en matière d'éducation des adultes ;

Les panellistes ayant pris part à cette journée d'étude sont :

- Pour le secteur de la **formation générale des adultes et de la francisation dans les commissions scolaires**, Nadia Dallaire, conseillère à la vie professionnelle à la Fédération autonome de l'enseignement;
- Pour le secteur **communautaire du développement de la main-d'œuvre**, Frédéric Lalande, directeur général de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre;
- Pour le secteur de la **francisation en milieu communautaire**, Georgina Kokoun, coordonnatrice au Regroupement des organismes en francisation du Québec ;
- Pour le secteur de l'**alphabétisation populaire**, Caroline Meunier, responsable au développement des analyses et des stratégies au Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec;
- Pour le secteur de l'**éducation populaire et de l'action communautaire autonome**, Céline Métivier, agente de recherche au Réseau québécois de l'action communautaire autonome;

---

<sup>1</sup> INSTITUT DE COOPÉRATION POUR L'ÉDUCATION DES ADULTES. *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)*, réalisée par Daniel Baril, Louise Brossard et Hervé Dignard. [En ligne], ICÉA, 2016. [[http://icea.qc.ca/site/sites/default/files/rapport\\_enquete\\_version\\_num\\_7\\_dec\\_16\\_addenda\\_0.pdf](http://icea.qc.ca/site/sites/default/files/rapport_enquete_version_num_7_dec_16_addenda_0.pdf)]

<sup>2</sup> INSTITUT DE COOPÉRATION POUR L'ÉDUCATION DES ADULTES. *Les impacts humains de l'austérité. Le portrait de trois organisations fragilisées par les réductions du financement public en éducation des adultes*, réalisé par Louise Brossard. [En ligne], ICÉA, 2017. [[http://icea.qc.ca/site/sites/default/files/trois\\_portraits\\_finaux.pdf](http://icea.qc.ca/site/sites/default/files/trois_portraits_finaux.pdf)]

- Pour le secteur de la **formation collégiale**, Geneviève Rey-Lescure, conseillère en recherche et développement à la Fédération des cégeps et Nicole Lefebvre, vice-présidence à la Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec;
- Pour le secteur de la **formation universitaire**, Nicole Lefebvre, vice-présidence à la Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec;
- Pour le secteur de la **formation professionnelle dans les commissions scolaires**, Isabelle-Line Hurtubise, conseillère à la vie professionnelle et pédagogique à la Fédération des syndicats de l'enseignement;
- Pour le secteur de la **formation à distance et en ligne**, Marcelle Parr, consultante et directrice à Action Compétences.

Deux questions étaient soumises aux panélistes :

- Dans votre secteur, quel est le montant du financement octroyé par le gouvernement pour chacune des trois périodes suivantes : 2013-2014, 2015-2016 et 2017-2018?
- Selon les évaluations de votre secteur, quel serait le montant d'investissements financiers gouvernementaux nécessaire pour répondre adéquatement aux besoins des adultes en apprentissage ? À quel moment votre secteur a-t-il besoin de ces investissements (échancier sur plusieurs années ou dès maintenant) ?

## Discours d'ouverture

Par Pierre Doray, président de l'ICÉA

Comprendre le développement de l'éducation des adultes exige une analyse des politiques, de leurs objectifs et de leur mise en œuvre. Il faut également analyser les activités des acteurs et de leur implication. L'absence de certains peut être aussi révélatrice de la portée de l'éducation des adultes que leur présence. Le niveau des ressources déployées comme leurs modes d'allocation sont très révélateurs de l'orientation réelle des politiques. Les modes de financement des politiques et des activités en disent souvent plus sur les orientations des politiques. En ce sens, s'intéresser à cette question est un travail incontournable.

Plus spécifiquement, cinq objectifs motivent particulièrement l'ICÉA à s'intéresser à la question du financement de l'éducation des adultes. En premier lieu, il importe de comprendre les modes de financement souvent complexes de l'éducation des adultes et d'être en mesure de départager, par exemple, la portion qui provient du secteur public de celle du secteur privé. Depuis 2004<sup>3</sup>, nous savons que l'éducation des adultes bénéficie de sommes importantes de financement. Or, sa répartition reste très complexe, notamment entre les secteurs privés et publics.

En deuxième lieu, il faut comprendre les modes de financement en regard des différentes politiques. Pourquoi, par exemple, tant d'argent est-il investi dans les commissions scolaires? Quels sont les facteurs qui déterminent les enveloppes budgétaires que recevront les secteurs de l'éducation populaire et de la formation en entreprise? Là encore, les modes de financement s'avèrent complexes et l'on gagnerait à comprendre ce qui guide les mécanismes d'attribution.

En troisième lieu, il est nécessaire de valider, ou d'invalider, les problèmes de répartition du financement entre les différents segments de l'éducation des adultes, entre les différents organismes et entre les différents besoins de la population.

En quatrième lieu, en cette période préélectorale, l'ICÉA compte interpeller les décideurs politiques pour leur demander quels sont leurs projets et leurs engagements en matière d'éducation des adultes. Depuis 15 ans, l'éducation des adultes a subi une importante diminution de son financement<sup>4</sup>. Ces coupes ont eu des répercussions directes sur le fonctionnement de base des organismes et sur leur capacité à fournir des services et à

---

<sup>3</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Rapport du comité d'experts sur le financement de la formation continue* [en ligne], 2004, p. 61-78.

[[http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site\\_web/documents/dpse/educ\\_adulte\\_action\\_comm/CapApprenToutLongVie\\_f\\_rapport.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/educ_adulte_action_comm/CapApprenToutLongVie_f_rapport.pdf)] (consulté le 2 mars 2018.)

<sup>4</sup> INSTITUT DE COOPÉRATION POUR L'ÉDUCATION DES ADULTES. *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)*, réalisée par Daniel Baril, Louise Brossard et Hervé Dignard. [En ligne], ICÉA, 2016. [[http://www.icea.qc.ca/site/sites/default/files/rapport\\_enquete\\_version\\_num\\_7\\_dec\\_16\\_addenda\\_0.pdf](http://www.icea.qc.ca/site/sites/default/files/rapport_enquete_version_num_7_dec_16_addenda_0.pdf)]

penser le futur. On a aussi assisté à des coupes indirectes, par exemple en déplaçant le poids du financement sur les individus comme cela a été le cas avec l'augmentation des frais de scolarité.

Enfin, en cinquième lieu, la présente journée d'étude devrait permettre de parachever les travaux des deux enquêtes réalisées précédemment par l'ICÉA afin d'améliorer la compréhension des conditions d'existence des organismes voués à l'éducation des adultes. Car, en bout de piste, il s'agit d'œuvrer à l'amélioration des conditions d'existence des apprenants et apprenantes, quels que soient les lieux d'apprentissage et de formation.

# 1

## La formation générale des adultes et la francisation dans les commissions scolaires

Par Nadia Dallaire, conseillère à la vie professionnelle  
Fédération autonome de l'enseignement

La Fédération autonome de l'enseignement (FAE) regroupe huit syndicats qui représentent plus de 34 000 enseignantes et enseignants du préscolaire, du primaire, du secondaire, de l'enseignement en milieu carcéral, de la formation professionnelle et de l'éducation des adultes, ainsi que le personnel scolaire des écoles Peter Hall et du Centre académique Fournier, en plus des 700 membres de l'Association de personnes retraitées de la FAE (APRFAE).

### **Le financement de la francisation**

D'entrée de jeu, précisons que la francisation représente un service d'enseignement au même titre que tous les autres services offerts par les centres d'éducation des adultes. La formation générale des adultes dans les commissions scolaires, incluant la francisation, reçoit principalement son financement du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES). Des sommes provenant de différentes sources complètent cet apport, soit des fonds du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) et des taxes scolaires.

Par exemple, le MIDI a octroyé au MÉES des fonds pour la francisation et l'intégration des personnes immigrantes en commission scolaire, et ce, pour la formation générale des jeunes, des adultes et la formation professionnelle. Le montant des transferts s'élevait à **75,8 millions \$**, alloués pour chacune des périodes suivantes : 2013 à 2014, 2015 à 2016 et 2016 à 2017. Cette enveloppe ne comprenait aucun budget dédié à l'éducation des adultes.

### **Les méandres du financement de la formation des adultes et de la francisation**

Documenter ce financement relève du parcours du combattant. D'abord parce qu'en tant qu'organisation syndicale, il est difficile d'accéder directement à l'information. Ensuite parce que les investissements en éducation des adultes restent diffus, que ce soit dans le budget du gouvernement ou dans les budgets des commissions scolaires. Par exemple, il est pratiquement impossible de retrouver les sommes spécifiques injectées en éducation des adultes dans le budget du gouvernement puisque ce dernier n'est pas structuré par secteur d'enseignement. Les montants d'argent alloués à l'éducation des adultes sont en effet répartis dans différents programmes, mais principalement dans les programmes 1 et 4 ci-dessous.

1. **Administration** (qui inclut le financement du fonctionnement interne du MÉES, par exemple les salaires, mais aussi l'élaboration de programmes d'études par les commissions scolaires)
2. Soutien aux organismes
3. Aide financière aux études
4. **Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire**
  - a. **Commissions scolaires**
  - b. Commissions scolaires à statut particulier <sup>5</sup>
  - c. Service de la dette des commissions scolaires
  - d. Enseignement privé
  - e. Aide au transport scolaire
  - f. Provision pour pouvoir, avec l'approbation du Conseil du trésor, tout crédit requis pour l'harmonisation de la méthode de comptabilisation des immobilisations
5. Enseignement supérieur
6. Développement du loisir et du sport
7. Régimes de retraite

Environ la moitié du budget du MÉES se trouve dans le programme 4, ci-dessus. Le financement du MIDI y est aussi injecté. Les programmes 1 et 4 font donc office de grands paniers dans lesquels se trouvent des sommes tant pour la formation générale des jeunes (FGJ qui comprend le préscolaire, le primaire et le secondaire), la formation générale des adultes (FGA) que la formation professionnelle (FP). Comme dit plus haut, il reste difficile d'y extraire les sommes relatives à l'éducation des adultes de même qu'il est impossible de le faire dans les investissements additionnels prévus dans le *Plan économique du Québec*.

Cette problématique se reflète aussi, en partie, dans les règles budgétaires des commissions scolaires qui traduisent les investissements annoncés du gouvernement. Les règles budgétaires sont des documents dans lesquels les commissions scolaires formulent quelles seront les diverses mesures budgétaires. Y sont également contenues les modalités d'application de ces mesures et la façon dont les allocations aux commissions scolaires doivent être calculées. Ces documents s'avèrent complexes et remplis de formalités techniques. Le tableau ci-dessous fournit un aperçu des différents types de mesures et règles budgétaires.

---

<sup>5</sup> Les commissions scolaires à statut particulier sont la CS du Littoral, la CS crie et la CS Kativik.

**Tableau 1 : Types de mesures et règles budgétaires**

Mesures de l'allocation de base pour les activités éducatives en formation générale des adultes	
<b>Enveloppe fermée</b>	
No des mesures	Mesures
12010	Cours offerts en présentiel
12020 et 12030	Ajustement carcéral
12040	Aide additionnelle aux élèves ayant des besoins particuliers
12050	SARCA (Services d'accueil, de référence, de conseil et d'accompagnement)
12060	RÉCIT (Réseau éducation collaboration innovation technologie) FGA
12070	Formation continue du personnel scolaire
<b>Enveloppe ouverte</b>	
12080	Formation à distance
12090	Reconnaissance des acquis et des compétences
<b>Autres types de mesures</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustements aux allocations de base pour les activités éducatives</li> <li>• Organisation des services</li> <li>• Allocations supplémentaires</li> <li>• Optimisation</li> <li>• Investissements</li> </ul>

Toutes les commissions scolaires reçoivent une allocation de base pour chacun de leurs secteurs (FGJ, FGA, FP). L'ensemble des allocations de base représente 79 % des sommes octroyées aux commissions scolaires. Quant aux autres types de mesures (énoncées dans la dernière section du tableau ci-dessus), elles ne sont pas nécessairement allouées à toutes les commissions scolaires ni même spécifiques à l'éducation des adultes.

Bien que les règles budgétaires des commissions scolaires soient plus explicites que le budget gouvernemental, elles ne permettent pas d'identifier le financement exact attribué à l'éducation des adultes au Québec, notamment à cause de leur mécanique complexe. Des exemples illustrent bien cette problématique. Une partie de l'allocation de base de la FGA couvrant la reconnaissance des acquis et la formation à distance est financée par une enveloppe dite « ouverte ». Cela signifie que ce financement est accordé en fonction du nombre réel d'élèves inscrits au cours de l'année à temps plein. Le montant alloué reste donc indéterminé jusqu'à la fin de l'année.

Aussi, certaines mesures financent plusieurs secteurs (FGJ, FGA, FP) et la part attribuée à chacun reste invisible. Par exemple, la mesure d'aide additionnelle aux élèves ayant des

besoins particuliers doit être partagée avec la formation professionnelle. Ce n'est qu'une fois rendu dans les commissions scolaires que les sommes sont imparties aux différents secteurs.

Plus encore, toutes les mesures ne réfèrent pas à un montant global. Le plus souvent, elles réfèrent à un montant des années précédentes indexé ou encore à un montant attribué en fonction des ressources disponibles, sans en préciser la hauteur.

En outre, la majorité des sommes attribuées peut être transférée, en partie ou en totalité, d'une mesure à l'autre. Ainsi, il n'est pas rare d'assister à des transferts de budgets vers le secteur de la formation générale des jeunes ou encore de voir des commissions scolaires éponger leur déficit avec ces sommes, et ce, d'autant plus dans un contexte d'équilibre budgétaire. Il faut savoir que les sommes non dépensées dans les centres d'éducation des adultes sont retournées à la commission scolaire et que si cette dernière ne les utilise pas, elles sont ensuite renvoyées au Conseil du trésor.

Le système d'enveloppe fermée contribue à ce processus puisque son principe consiste à allouer les sommes selon le nombre d'élèves inscrits, à temps plein, ayant fréquenté l'école au cours des deux dernières années. Par exemple, pour cette année, les calculs se basent sur les années scolaires 2014-2015 pour 20 % du nombre d'élèves inscrits et pour 80 % du nombre d'élèves inscrits en 2015-2016. Conséquemment, si une commission scolaire a plus d'élèves en 2018, elle devra ponctionner des montants d'argent dans les autres mesures. Si, au contraire, elle compte moins d'élèves qu'il y a deux ans, elle disposera de plus d'argent. Néanmoins, rien ne garantira un réinvestissement de cet argent dans l'éducation des adultes.

Il est donc difficile, voire impossible, de connaître la somme globale accordée au secteur de l'éducation des adultes de même qu'à chacune des mesures.

Ceci étant dit, on se doute bien que les commissions scolaires connaissent les montants alloués et dépensés en formation générale des adultes. Et, elles peuvent finir de consentir à divulguer ces informations lorsque, par exemple, des syndicats locaux les questionnent. Cependant, leurs réponses manquent de précision la plupart du temps et, surtout, elles ne permettent pas de dresser un portrait national des investissements en éducation des adultes.

### **Le financement de la formation générale des adultes et de la francisation**

Nous avons vu plus haut quelques-unes des raisons qui illustrent la difficulté de chiffrer le financement à l'éducation des adultes. Tout de même, il a été possible de tirer de *l'Étude des crédits* et du *Guide général sur le financement relatif aux règles budgétaires* pour l'année 2017-2018 quelques données quant au financement en formation générale des adultes et en francisation. Cependant, à cause de la complexité énoncée plus haut dans la mécanique des règles budgétaires, on présume que le tableau ci-dessous présente les sommes allouées, mais pas nécessairement dépensées.

**Tableau 2 : Financement alloué en formation générale des adultes et francisation, 2017-2018**

Financement en formation générale des adultes (FGA) et en francisation	2013-2014	2015-2016	2017-2018
1. Financement accordé aux centres d'éducation des adultes (CÉA)		341 454 524 \$ (données provisoires)	
2. Sommes totales allouées aux commissions scolaires (CS) (totalité des coûts : gestion et entretien, enveloppe fermée, enveloppe ouverte)	333 M\$	350,6 M\$	
3. Sommes réellement allouées aux CS pour la FGA dans l'enveloppe fermée	318 201 629 \$		
4. Sommes réellement allouées aux CS pour la FGA dans l'enveloppe ouverte (formation à distance/RAC)	FAD : 13,5 M\$ RAC : 1,1 M\$	FAD : 14,7 M\$ RAC : 0,8 M\$	
5. Allocation de base FGA (il est impossible de dire si cette somme inclut l'enveloppe ouverte)			379,1 M\$

Devant la complexité des modes et des processus de financement de l'éducation des adultes, nous sommes en droit de nous interroger. De quel financement parle-t-on au juste ? Pour obtenir un portrait précis, devrait-on inclure les mesures relatives au fonctionnement des commissions scolaires ? Aux infrastructures ? Au programme « Administration » ? Aux commissions scolaires à statut particulier ? Aux allocations de participation, de transport et de frais de garde allouées à certaines personnes immigrantes ? Aux investissements d'Emploi-Québec ?

Les réponses à ces questions semblent inexistantes pour l'instant. Néanmoins, on gagnerait certainement à comparer les sommes attribuées par le MÉES à la formation générale des adultes à celles réellement dépensées dans ce secteur.

### **Le financement répond-il aux besoins?**

Nous connaissons l'ampleur des coupes budgétaires subies par l'éducation au cours des cinq dernières années, soit de 1,5 milliard de dollars<sup>6</sup>. Il y a fort à parier que l'éducation des adultes a écopé, peut-être davantage que les autres secteurs. Contrairement à la formation générale des jeunes, la scolarisation des adultes n'est pas obligatoire. Nul doute que cela peut influencer la répartition des budgets dans certaines commissions scolaires. Manifestement, les dépenses et investissements effectués en éducation des

<sup>6</sup> Fédération autonome de l'enseignement. 2018. *Budget Leitão 2018-2019. En éducation, le gouvernement Couillard continue d'avancer vers l'arrière!* Communiqué. (27 mars). [En ligne] [https://www.lafae.qc.ca/wp-content/uploads/2018/03/Comm\\_FAE\\_20180327\\_budget-provincial-2018-19.pdf](https://www.lafae.qc.ca/wp-content/uploads/2018/03/Comm_FAE_20180327_budget-provincial-2018-19.pdf)

adultes ne correspondent pas aux besoins puisqu'on souligne leur présence toujours aussi criante sur le terrain.

Pour répondre aux besoins d'éducation des adultes, il faudrait procéder à des investissements importants dès maintenant. Ces apports devraient s'accompagner d'une enveloppe ouverte pour l'ensemble de l'allocation de base afin qu'elle réponde véritablement aux besoins des adultes. En outre, cette allocation devrait comprendre des mesures protégées et dédiées à l'éducation des adultes (par conséquent non transférables d'un secteur à l'autre), et ce, afin que l'on puisse constater et documenter les réels investissements consentis dans ce secteur de l'éducation.

## Le financement du secteur communautaire du développement de la main-d'œuvre

Par Frédéric Lalande, directeur général  
Coalition des organismes communautaires  
pour le développement de la main-d'œuvre

La Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO) a comme principale mission de combattre l'exclusion sociale et professionnelle des citoyennes et des citoyens laissés en marge du développement économique et social, en visant la pleine reconnaissance de l'accès à la formation et du droit au travail. Ces objectifs consistent à :

- assurer l'accès libre et volontaire aux programmes de réinsertion sociale et professionnelle ;
- assurer la place équitable aux populations marginalisées ou exclues du marché du travail ;
- assurer le développement des collectivités et l'accompagnement du cheminement des personnes ;
- assurer la reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires à part entière et autonomes dans le développement de la main-d'œuvre.

La COCDMO existe depuis 16 ans et regroupe près de 1 000 organismes de développement de la main-d'œuvre, dont 400 organismes en employabilité, qui contribuent à environ 50 % du volume des services et mesures d'Emploi-Québec. Le lien fort entre les diverses composantes du développement de la main-d'œuvre (services de formation menant à l'emploi, francisation, développement des compétences de base, insertion en emploi, etc.) explique que même si le secteur de l'employabilité n'a subi aucune coupure, il a été affecté par les effets des coupes dans les autres secteurs.

### **Le financement de ce secteur**

Le financement du secteur du développement de la main-d'œuvre et de l'employabilité provient de deux sources principales : le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. En 1997, ces derniers signaient une « Entente de développement du marché du travail » (EDMT). Dans celle-ci, le gouvernement du Canada délégait au gouvernement du Québec les mesures d'emploi, d'employabilité et de formation pour une catégorie bien précise de gens, soit les prestataires ou anciens et anciennes prestataires de l'assurance-emploi. Pourquoi cette clientèle uniquement ? Parce que les fonds transférés provenaient de la caisse de l'assurance-emploi.

En 2005, les deux gouvernements concluaient l'« Entente sur le marché du travail » (EMT). Cette fois-ci, les sommes proviennent de la caisse de l'assurance-emploi et du

Conseil du Trésor. Conséquemment, l'entente étend l'admissibilité des programmes à d'autres clientèles, comme aux prestataires d'aide sociale, aux personnes immigrantes et aux personnes ayant des limitations fonctionnelles. Selon la provenance des sommes, le gouvernement fédéral impose ses propres normes sur l'usage de l'argent transféré au gouvernement du Québec. Ces normes conditionnent nécessairement l'accès aux mesures et aux services offerts par le gouvernement du Québec.

Il existe également des initiatives du gouvernement fédéral qui, à l'occasion, amènent une intervention directe dans le financement des mesures et services, par exemple l'Initiative canadienne pour les travailleurs âgés (ICTA) ou la Stratégie d'emploi jeunesse (SEJ). Le gouvernement fédéral investit dans cette dernière un milliard \$ par année à l'échelle canadienne. Ces initiatives totalisent beaucoup d'argent, varient énormément d'une année à l'autre, et dédoublent souvent les services offerts sur le terrain.

Le tableau ci-dessous présente les montants alloués au Québec en **2016-2017** en vertu des ententes intergouvernementales relatives au marché du travail. Ces montants sont ensuite versés dans le Fonds de développement du marché du travail (FDMT).

**Tableau 3 : Sommes allouées au Québec, ententes intergouvernementales, 2016-2017**

Ententes	Montants alloués	Frais d'administration
Entente de développement du marché du travail (EDMT) [1997-échéance indéterminée]	612,5 millions \$	58,9 millions \$
Fonds canadien pour l'emploi (EFCE - ancien EMT) [2014-2020]	126,5 millions \$	(inclus)
Entente sur le marché du travail visant les personnes handicapées (EMTPH) [2014-2018]	45,9 millions \$	(inclus)
Initiative ciblée pour les travailleurs âgés (ICTA) [2014-2017]	6,5 millions \$	(inclus)

Pour illustrer l'importance des investissements fédéraux, il faut savoir qu'en **2017-2018**, le FDMT totalisait 906 millions \$. De ce montant, 72,5 % provenaient du gouvernement fédéral et seulement 27,5 % du gouvernement provincial.

En **2016-2017**, le FDMT s'élevait à 799 millions \$<sup>7</sup>. Ses contributeurs étaient :

- le gouvernement fédéral ;
- le gouvernement du Québec ;

<sup>7</sup> Cette somme diffère du total des sommes indiquées dans le tableau précédent parce que d'autres ministères injectent aussi des sommes dans le FDMT.

- d'autres ministères qui injectent des fonds pour les besoins de leurs clientèles, par exemple les personnes immigrantes ou judiciairisées, les femmes, les jeunes, les personnes ayant un faible revenu.

Les sommes investies dans le FDMT servent ensuite au financement :

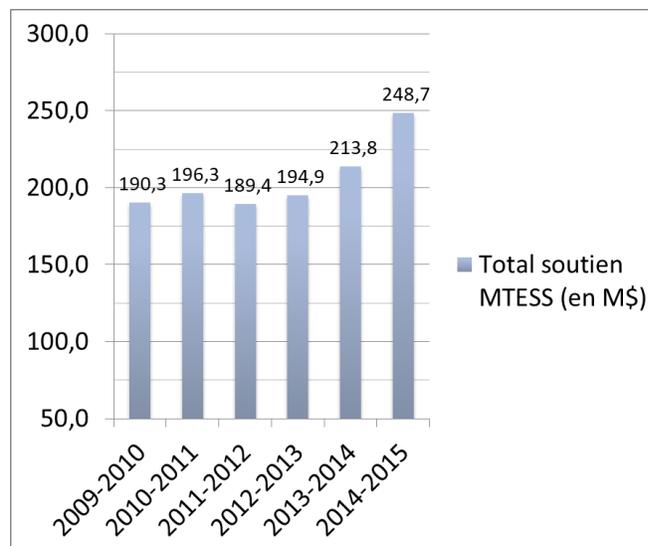
- des individus, par exemple pour des prestations de participation à des programmes d'employabilité ;
- de programmes de certains ministères, par exemple le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour l'achat de cours au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES) ou pour l'achat de mesures au MIDI ;
- des organismes communautaires d'employabilité.

La hauteur du FDMT est généralement déterminée selon des prévisions. Ces dernières se basent sur l'état du marché, le taux de chômage et une estimation du nombre de personnes qui auront besoin de services ou de mesures (prestataires d'assurance-emploi ou d'assurance sociale, personnes ayant des limitations fonctionnelles, etc.). Même s'il est possible d'identifier les sources de financement, il demeure difficile de retracer les fonds réellement versés aux individus, aux programmes et aux organismes.

### Le financement des organismes

Combien reçoivent les quelque 400 organismes œuvrant en employabilité au Québec ? Le tableau ci-dessous illustre les montants reçus par ces organismes pour la période de 2009-2010 à 2014-2015<sup>8</sup>, selon des compilations du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS). Le soutien financier provient du ministère du Travail de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), via le FDMT.

**Tableau 4 : Financement annuel de l'ensemble des organismes d'employabilité, 2009-2010 à 2014-2015**



<sup>8</sup> Ce tableau a été réalisé par Frédéric Lalande à partir des données tirées des éditions de 2010 à 2016 de l'*État de situation du soutien financier gouvernemental en action communautaire 2009-2010* jusqu'à 2014-2015 du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS).

Ces données permettent au gouvernement du Québec d'affirmer qu'il subventionne correctement les organismes communautaires de ce secteur puisque son apport augmente de 5,86 % en moyenne par année.

Néanmoins les organismes se disent sous-financés. Ils estiment que la situation empire d'une année à l'autre. Pour illustrer ce sous-financement, ils se réfèrent à **l'évolution de l'indexation des ententes** de services par rapport à l'IPC. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de cette indexation en comparaison avec l'indice du prix à la consommation (IPC). On remarque une absence d'indexation, voire une sous indexation selon les années.

**Tableau 5 : Évolution de l'indexation des ententes de services par rapport à l'IPC**

TABLEAU I : Évolution de l'indexation des ententes de services par rapport à l'IPC

Année	% IPC	% indexation	Année des ententes
2005	2,2	0	2005-2006
2006	2,0	2,5	2006-2007
2007	2,2	0	2007-2008
2008	2,3	2,5	2008-2009
2009	0,3	1,8	2009-2010
2010	1,8	1,8	2010-2011
2011	2,9	0	2011-2012
2012	1,5	2	2012-2013
2013	0,9	0	2013-2014
2014	2,0	0	2014-2015
2015	1,1	0	2015-2016
2016	1,4	3,5	2016-2017
<b>TOTAL</b>	<b>20,6</b>	<b>14,1</b>	
<b>Écart</b>		<b>6,5</b>	

En somme, l'écart constaté entre la source d'où provient le financement, soit le FDMT, et le point d'arrivée de ces sommes dans les organismes reste difficilement explicable si l'on se fie au peu de données existantes.

Cela étant dit, on peut émettre l'hypothèse que l'écart résulte du coût des services par « tête » qui s'avère plus élevé qu'auparavant. En effet, contrairement aux autres secteurs en éducation des adultes, le financement des organismes affiliés à la COCDMO est établi sur une base individuelle (par personne desservie et en fonction du service rendu). Au fil des ans, en raison de l'amélioration de l'état du marché du travail, il y a de fortes chances que l'éloignement du marché du travail de ces personnes s'aggrave, puisque les personnes « plus proches » du marché du travail ont tendance à y retourner avec plus de facilité ou après des interventions légères. Au contraire, par exemple, la clientèle des prestataires d'aide sociale ayant de faibles compétences en littératie demandera des interventions plus longues et soutenues que des travailleurs et travailleuses alphabétisés et temporairement sur l'assurance-emploi.

Ceci peut expliquer le coût plus élevé des services par individu, mais cela ne veut pas dire que l'organisme obtient plus d'argent. En bout de piste, il en coûte peut-être plus cher au

gouvernement, mais moins de personnes reçoivent de l'aide parce que leurs besoins sont plus grands.

### **La baisse de la qualité du financement**

Si la hauteur du financement des organismes est difficile à déterminer, on peut tout de même estimer la baisse certaine de la « qualité » du financement. À titre d'exemple, en 2014, les carrefours jeunesse-emploi du Québec ont vu leur financement de base, versé en mode subvention, se transformer en ententes de services, ce qui les oblige dorénavant à une reddition de comptes beaucoup plus sévère et à restreindre, potentiellement, l'accès aux services à la seule clientèle admissible selon les barèmes d'Emploi-Québec. Aussi, depuis l'adoption en 2006 de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, Emploi-Québec a haussé ses règles relatives à la reddition de comptes. Les exigences des programmes sont donc toujours plus nombreuses sous couvert d'une bonne gestion publique.

### **Le financement répond-il aux besoins?**

La réponse est probablement oui sur le plan de la hauteur et non du point de vue de la dégradation de la qualité. Le vrai problème réside dans le fait que les mesures et les services ont été conçus à la fin des années 80, à une époque où le chômage atteignait environ 12 %. L'état du marché du travail était alors complètement différent de celui d'aujourd'hui.

Le Québec se situe à l'heure actuelle parmi le top des 10 pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) pour son taux d'emploi (au Québec 73,3 % et au Canada 72,6 %) <sup>9</sup>. Si la tendance se maintient, le taux d'emploi devrait atteindre 76,1 % en 2024, soit dans six ans. Ceci dit, les emplois moins qualifiés représentent encore près de 4 emplois sur 10 au Québec. En effet, la possession d'un diplôme reste un des facteurs qui facilite l'accès à l'emploi. À titre d'illustration, voici le taux d'emploi selon le niveau de scolarité :

- sans diplôme = 54,5 % ;
- diplôme d'étude secondaire (DÉS) et certificat = 71,7 %
- école professionnelle = 78,7 %
- certificat ou diplôme collégial = 81,7 %
- universitaires = 84 %.

### **Conclusion**

Les analyses permettant de mesurer l'impact de cette évolution du marché du travail sur les mesures et les services en matière de main-d'œuvre et d'employabilité sont pour l'instant lacunaires. La persistance de l'emploi faiblement qualifié, les enjeux du numérique et du maintien des compétences des personnes en emploi amèneront

---

<sup>9</sup> Le taux d'emploi fait référence à la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler.

plusieurs personnes avec divers besoins à recourir aux services des organismes de la COCDMO. Or, en raison de la baisse de la qualité du financement et des contraintes structurelles qui proviennent des deux paliers de gouvernement, la capacité d'adaptation des services des organismes communautaires se trouve grandement limitée.

## 3

### La francisation en milieu communautaire

Par Georgina Kokoun, coordonnatrice  
Regroupement des organismes en francisation du Québec

Le Regroupement des organismes en francisation du Québec (ROFQ) a été créé en 1995. Il compte soixante (60) membres, tous des organismes communautaires. Vingt-deux (22) membres se trouvent en région. Le ROFQ a pour mission de soutenir et de promouvoir la francisation des personnes immigrantes et de défendre les intérêts de ses membres œuvrant en intégration sociolinguistique des personnes immigrantes. Le ROFQ poursuit ces objectifs :

- Se constituer en un espace de concertation, d'échanges, d'analyses et de partage d'expériences pour les organismes membres ;
- Favoriser la mobilisation et la prise de positions communes en ce qui concerne les enjeux et les problématiques de la francisation en milieu communautaire ;
- Défendre les intérêts des organismes membres auprès des instances gouvernementales concernées par l'intégration sociolinguistique des immigrants ;
- Défendre l'accès à la francisation dans les organismes communautaires et sa reconnaissance par le MIDI et les autres institutions.

Le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) finance 54 des 60 membres du ROFQ. L'analyse dont il sera question ici se rapporte au financement de ces 54 organismes dans le cadre du Programme d'intégration linguistique pour les immigrants (PILI) du MIDI. Ce programme finance des cours à temps partiel et à temps complet, des cours de francisation en milieu de travail, en ligne, et des cours spécialisés pour divers domaines professionnels comme la santé et les soins infirmiers, l'administration, le droit et les affaires.

#### Quelques données

En 2013, le Québec admettait 51 959 nouveaux immigrants et nouvelles immigrantes et 49 024 en 2015. Parmi ces personnes, en 2013, 28,5 % ne parlaient ni le français ni l'anglais. Ce pourcentage diminuait à 24,2 % en 2015. Quant à la proportion de personnes qui s'exprimaient en anglais seulement, en 2013, le chiffre était de 14,2 % comparativement à 20,3 % en 2015. Pour 2017, on prévoyait l'arrivée de 49 000 à 53 000 personnes immigrantes. Pour le troisième trimestre de 2017, 39,1 % de ces personnes ne connaissaient pas le français.

Le tableau ci-dessous présente le nombre de participants et participantes inscrits au cours de francisation pour trois périodes, ainsi que le nombre de ces personnes ayant suivi les cours offerts par les organismes communautaires.

**Tableau 6 : Nombres de personnes inscrites à des cours de français, à temps plein ou à temps partiel, selon trois périodes**

	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Temps complet	11 512	10 789	10 936
Temps partiel	15 331	15 352	16 150
Total unique <sup>10</sup>	26 843	26 109	26 520
Organismes communautaires	10 755 (40 %)	12 583 (48 %)	13 525 (51 %)

Les organismes communautaires ont francisé 46 % des personnes inscrites à des cours de français comme l'illustre le tableau ci-dessus. Ces organismes proposent pour la plupart des cours à temps partiel tandis que les commissions scolaires, les cégeps et les universités dispensent des cours à temps complet en majorité.

### **Les dépenses consacrées à la francisation des personnes immigrantes**

En 1991, le gouvernement fédéral concluait une entente avec le gouvernement provincial. Il s'agit de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains <sup>11</sup>. En vertu de cet accord, le fédéral transfère des fonds au provincial pour la francisation et l'intégration des personnes immigrantes. Ce transfert était de l'ordre de 319 967 000 \$ en 2013-2014. Le MIDI réserve un budget pour l'intégration et la francisation des personnes immigrantes à même ce fond. En 2013-2014, ce montant totalisait 327 300 000 \$ tandis que la somme dédiée exclusivement à la francisation s'élevait à 68 100 000 \$. De cette somme, seulement 3 343 926 \$ étaient octroyés aux organismes communautaires. Le tableau ci-dessous présente ces budgets pour trois périodes. On remarque la baisse du budget consacré au MIDI et à la francisation en 2015-2016.

<sup>10</sup> Certains élèves ayant suivi plus d'un cours, le nombre total d'élèves ne correspond pas à la somme des élèves de chacun des types de cours. Source : Direction de la francisation du MIDI.

<sup>11</sup> « Aubain » est un terme ancien utilisé à l'époque féodale, et dans cet Accord Canada-Québec, pour désigner un étranger qui vivait dans son pays de résidence sans être naturalisé.

**Tableau 7 : Revenus nets transférés au Québec, budget du MIDI, portion allouée à la francisation, portion allouée aux organismes communautaires**

Année financière (1 <sup>er</sup> avril au 31 mars)	2013-2014	2015-2016	2017-2018
Revenus nets du transfert fédéral en vertu de l'Accord Canada-Québec	319 967 000 \$	345 059 000 \$	378 213 000 \$
Budget du MIDI	327 300 000 \$	283 900 000 \$	305 500 000 \$
Budget alloué à la francisation	68 100 000 \$	65 100 000 \$	86 200 000
Budget alloué aux organismes communautaires <sup>12</sup>	3 343 926 \$ (4,9 %)	3 720 818 \$ (5,7 %)	4 399 978 \$ (5%)

Comment se répartit le budget du MIDI ? Pour le Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants (PAFILI), le budget couvre les salaires du personnel enseignant, les contrats aux fournisseurs (dont les organismes communautaires), les loyers, les salaires, les autres contrats et le matériel didactique.

Le PAFILI est un programme qui offre aux personnes inscrites à des cours à temps complet une allocation de participation (140\$/sem.), une allocation de frais de transport et de trajet et une allocation de frais de garde (jusqu'à 25\$/jour par enfant à charge). Les personnes inscrites à des cours à temps partiel reçoivent uniquement une allocation de frais de garde de 7\$/jour par enfant, par jour de formation. Il en est de même pour celles qui suivent des cours spécialisés.

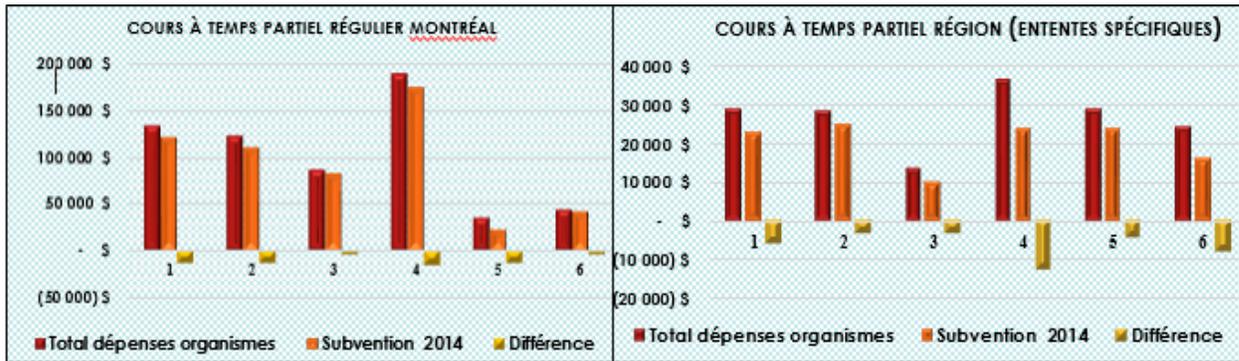
### Coûts réels des cours de francisation

Estimer le besoin de financement requiert de prendre en considération les coûts réels dépensés par les organismes communautaires, soit les coûts liés à la formation, à la gestion du programme et aux infrastructures. Pour mener à bien cet exercice, le ROFQ a analysé le cas de six organismes communautaires en région (ententes spécifiques avec le MIDI) et six autres provenant de la grande région de Montréal qui dispensent des cours à temps partiel. L'analyse du ROFQ visait à évaluer les montants déboursés par ces organismes en 2014 par rapport au financement du MIDI.

Il ressort de cette analyse que les organismes sont déficitaires et encore plus ceux des régions. À titre d'exemple, les frais de transport des élèves pour rejoindre les centres de formation entrent dans leur propre budget ce qui n'est pas le cas des organismes communautaires dans les grands centres. Le graphique ci-dessous illustre les résultats de cette étude menée auprès des neuf organismes.

<sup>12</sup> Excluant les dépenses liées à la rémunération du personnel enseignant en milieu communautaire.

**Tableau 8 : Coûts réels des dépenses de six organismes à Montréal et de six organismes en région**



### Situation financière des organismes communautaires et besoins financiers

Les enjeux de la francisation sont importants, car la connaissance du français reste un facteur primordial d'intégration et d'inclusion sociale. Toutefois, les montants octroyés aux organismes communautaires, qui francisent en moyenne 46 % des apprenantes et apprenants, s'avèrent nettement insuffisants pour relever les défis de la francisation. Le ROFQ ne peut déterminer le montant exact d'investissement nécessaire pour l'apprentissage en francisation. La meilleure façon de l'évaluer consisterait à analyser le prix de revient des activités de francisation des cours à temps partiel et à temps complet. Or, ce calcul ne peut s'effectuer sans estimer les besoins. En 2013, 73 % des personnes admises qui déclaraient ne pas connaître le français n'étaient pas francisées<sup>13</sup>. C'est dire à quel point les besoins en francisation sont énormes par rapport à l'engagement financier du Québec.

Le Québec prône une politique d'ouverture, c'est-à-dire de favoriser la francisation des personnes immigrantes et de recruter de la main-d'œuvre. Dans les faits, le financement ne suit pas. Dans certains cas, ce sont les actions qui sont mal ciblées. À titre d'exemple, cette campagne publicitaire qui s'adressait aux personnes immigrantes en français alors qu'elles ne maîtrisent pas cette langue. Ou encore, cette évaluation du niveau de français en ligne (pas d'évaluation de la production orale) plutôt qu'en vis-à-vis.

<sup>13</sup> VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*, Chapitre 4 : Audit de performance. Francisation des personnes immigrantes [en ligne], 2017, p. 13. [[http://www.vgg.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2017-2018-Automne/fr\\_Rapport2017-2018-AUTOMNE\\_chap04.pdf](http://www.vgg.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2017-2018-Automne/fr_Rapport2017-2018-AUTOMNE_chap04.pdf)] (Consulté le 24 janvier 2018).

## L'alphabétisation populaire

Par Caroline Meunier, responsable au développement des analyses et des stratégies  
Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec

Au Québec, 133 organismes d'action communautaire autonome (OACA) en alphabétisation sont actuellement reconnus et financés par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES). De ce nombre, 74 organismes sont membres du Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec (RGPAQ) et 12 autres sont regroupés au sein de Literacy Quebec, le regroupement des organismes anglophones.

### Reconnaissance historique

Même si les OACA en alphabétisation ont vu le jour il y a plusieurs décennies et qu'ils reçoivent du financement depuis aussi longtemps, mai 2002 marque un moment important pour ce secteur au chapitre de la reconnaissance et du financement. Le gouvernement adopte alors la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*<sup>14</sup> et le plan d'action qui s'y rattache. Cette politique reconnaît dorénavant l'existence de deux réseaux offrant des services en alphabétisation au Québec :

- le réseau formel, constitué des centres d'éducation des adultes des commissions scolaires ;
- et le réseau non formel, composé des OACA en alphabétisation.

La politique et son plan d'action rappellent également la nécessité de s'assurer de la diversité des modes et des lieux de formation. Ceci afin de répondre aux besoins et à la réalité des adultes peu alphabétisés.

Le plan d'action prévoit que les commissions scolaires conservent la responsabilité finale de la reconnaissance des acquis scolaires et extrascolaires, de l'évaluation sommative et de la sanction. Quant aux OACA en alphabétisation, ils s'adresseront prioritairement :

- aux adultes qui choisissent de ne pas retourner à l'école ;
- aux adultes qui désirent poursuivre leur formation sans viser une reconnaissance officielle de la part du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES) (diplôme, attestation, certificat, etc.) ;
- aux adultes qui ne veulent pas intégrer ou réintégrer le système scolaire pour des raisons d'ordre personnel ou psychosocial.

---

<sup>14</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, [En ligne] 2002.

[[http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site\\_web/documents/dpse/educ\\_adulte\\_action\\_comm/Politique.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/educ_adulte_action_comm/Politique.pdf)]  
(Consulté le 7 mars 2018).

Si l'on se réfère aux derniers chiffres du *Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes* (PEICA), plus d'un million de personnes au Québec possèdent de faibles compétences en littératie <sup>15</sup>. Or, les OACA en alphabétisation de même que les commissions scolaires rejoindraient seulement 2 à 5 % de ces personnes. On constate donc que les besoins en matière d'alphabétisation sont loin d'être comblés.

## **Le financement**

Le *Programme d'action communautaire sur le terrain de l'éducation* (PACTE) est entré en vigueur en 2003-2004. Il remplace alors le *Programme de soutien à l'alphabétisation populaire autonome* (PSAPA) et le *Programme de soutien à l'éducation populaire autonome* (PSEPA). Le ministère de l'Éducation reconnaissait et finançait jusqu'à ce jour environ 1 000 organismes à même ces deux programmes. L'adoption du PACTE a causé le déménagement de plusieurs organismes dans différents ministères.

Le gouvernement du Québec a créé le PACTE dans la foulée de sa politique *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, de 2001, et de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* et de son plan d'action, en 2002.

Conformément à la Politique de 2001, le PACTE prévoit trois modes de soutien financier :

- le soutien financier à la mission globale ;
- le financement par projet (ponctuel) ;
- le financement par entente de services (peu utilisé).

L'objectif du financement à la mission globale du PACTE consiste à reconnaître et à promouvoir les activités des OACA dont la mission principale s'apparente à la mission éducative du MÉES. Ce mode de financement s'adresse aux OACA qui offrent des services alternatifs à ceux dispensés par le réseau formel et qui visent à répondre à des besoins spécifiques.

Plus précisément, le PACTE reconnaît et soutient les organismes d'action communautaire autonome dont la mission se situe dans l'un ou l'autre des champs d'activités suivants :

- alphabétisation populaire ;
- rattachement scolaire (écoles de la rue);
- formation continue, recherche et développement ;
- lutte contre le décrochage scolaire ;
- regroupements nationaux reconnus à titre d'organismes de représentation par le MÉES.

Quels sont les critères d'admissibilité pour le soutien financier à la mission globale ? En plus de démontrer qu'il poursuit une mission principale se situant dans un des secteurs

---

<sup>15</sup> La littératie signifie la capacité à comprendre et à utiliser des textes de la vie courante afin d'assurer son autonomie.

d'intervention reconnus par le MÉES, l'organisme doit avant tout attester qu'il répond à l'ensemble des huit critères définissant l'action communautaire autonome <sup>16</sup>, soit :

- détenir un statut d'organisme à but non lucratif ;
- être enraciné dans la communauté ;
- avoir une vie associative et démocratique ;
- être autonome, c'est-à-dire être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations;
- avoir été créé à l'initiative de la communauté ou avoir été pris en charge par la communauté si sa fondation a été initiée par une autre instance ;
- avoir une mission sociale et viser la transformation sociale ;
- adopter des pratiques citoyennes et des approches larges axées sur la globalité des problématiques ;
- être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public.

Le soutien financier à la mission globale du PACTE prend la forme d'une subvention forfaitaire versée chaque année à l'organisme sur la base d'une entente triennale. Ce soutien couvre l'ensemble des coûts reliés à la réalisation de la mission : salaires, frais généraux, infrastructures, locaux, activités éducatives, celles liées à la vie associative et démocratique ou de défense de droits, etc. Il ne s'agit donc pas d'une subvention attribuée selon le nombre d'individus rejoints ou en fonction de la seule prestation de services.

Qu'arrive-t-il lorsque les organismes subissent une forte demande de services ? Certains doivent malheureusement recourir à une liste d'attente, faute de ressources suffisantes. D'autres, grâce à des sources de financement ponctuel, peuvent répondre temporairement à la demande.

### **Historique des investissements au PACTE au cours des 10 dernières années**

Le PACTE a connu un investissement supplémentaire récurrent de 3 542 000 \$ en 2007-2008. De ce montant, 1 524 046 \$ ont été octroyés aux organismes du secteur de l'alphabétisation populaire pour le financement de leur mission globale. Jusqu'en 2010-2011, l'enveloppe du PACTE était indexée annuellement, mais les subventions annuelles versées aux organismes n'étaient pas indexées. On note donc une stagnation et une perte de financement à ce chapitre. En 2015-2016, on évaluait que le manque à gagner des OACA en alphabétisation – causé notamment par la non-indexation de leur subvention annuelle – se situait à plus de 9,2 millions \$.

En 2016-2017, après les consultations publiques sur la réussite éducative, le PACTE a connu un second investissement récurrent de 9 millions \$. De cette somme, 8,56 millions \$ ont été versés au soutien à la mission globale, 200 000 \$ au soutien par projet

---

<sup>16</sup> PACTE (document administratif, p. 2)

[http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site\\_web/documents/dpse/educ\\_adulte\\_action\\_comm/PACTE2009-2012.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/educ_adulte_action_comm/PACTE2009-2012.pdf)

et 240 000 \$ au soutien pour les ententes de services. Puis, sur les 8,56 millions \$, la somme de 5 593 111 \$ a été octroyée de façon non récurrente aux organismes du secteur de l’alphabétisation pour l’année 2016-2017.

Un an plus tard, soit en 2017-2018, le gouvernement répartissait cet investissement de 9 millions \$ de la manière suivante : 8,8 millions \$ pour la mission globale et 200 000 \$ pour le soutien par projet. L’augmentation en soutien à la mission globale a été consentie de façon récurrente, et ce, de façon exceptionnelle pour les cinq prochaines années.

**Tableau 9 : l’évolution du nombre d’organismes d’alphabétisation reconnus au PACTE et de leur financement à la mission globale**

	2013-2014	2015-2016	2016-2017	2017-2018
<b>Nombre d’organismes d’alphabétisation financés par le PACTE</b> (mission globale - incluant les deux regroupements)	129 organismes (70,5 %)	128 organismes (70 %)	129 organismes (66,8 %)	133 organismes (67,5 %)
<b>Portion de l’enveloppe budgétaire du PACTE</b> (mission globale) <b>attribuée aux organismes du secteur de l’alphabétisation</b> (incluant les deux regroupements)	12 848 495 \$ (73,8 % de l’enveloppe)	12 817 185 \$ (73 % de l’enveloppe)	18 410 296 \$ (70,5 % de l’enveloppe)	18 359 588\$ (69,7% de l’enveloppe)
<b>Moyenne du financement à la mission globale des organismes du secteur de l’alphabétisation</b> (excluant les regroupements et arrondi au dollar près)	98 320 \$ (Médiane <sup>17</sup> : 93 228 \$)	98 852 \$ (Médiane : 93 228 \$)	141 634 \$ (Médiane : 140 347 \$)	136 059\$ (Médiane 125 153\$)

<sup>17</sup> Le montant du financement médian signifie que la moitié des organismes reçoit plus que ce montant alors que l’autre moitié reçoit moins que ce montant.

## L'éducation populaire et l'action communautaire autonome

Par Céline Métivier, agente de recherche  
Réseau québécois de l'action communautaire autonome

Le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA) représente 57 regroupements et organismes nationaux de l'action communautaire autonome (ACA) et rejoint au-delà de 4 000 organismes de l'ACA qui luttent partout au Québec pour une plus grande justice sociale. Le RQ-ACA est l'interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec dans l'application de la *Politique gouvernementale sur l'action communautaire* en ce qui concerne l'action communautaire autonome.

D'entrée de jeu, précisons que cette présentation ne répondra pas aux questions soulevées lors de cette journée d'étude compte tenu de l'impossibilité de déterminer les proportions allouées à l'éducation populaire. La *Politique de reconnaissance de l'action communautaire* de 2001 spécifie que l'éducation populaire doit être transversale à tous les organismes de l'ACA, mais il ne s'agit pas d'un critère imposé pour obtenir du financement, sauf pour les organismes en défense collective des droits. Les actions d'éducation populaire, bien que faisant partie de l'ADN des organismes d'ACA, sont très variables d'un organisme à l'autre et ne sont pas toujours clairement identifiées. C'est pourquoi il est impossible d'extrapoler des données précises.

Il est également impossible d'extraire des données précises pour les quelque 321 organismes en défense collective des droits, même si, pour eux, l'éducation populaire autonome est un des douze critères obligatoires pour recevoir du financement du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS). Les subventions attribuées par le SACAIS le sont pour l'ensemble de la mission de l'organisme et non pour un critère en particulier.

Conséquemment, on ne peut comparer les données du financement des organismes de l'ACA avec les données qui proviennent des autres secteurs de l'éducation des adultes.

### Sources et financement des organismes de l'ACA

Au total, 26 ministères et services gouvernementaux subventionnent les organismes communautaires. Or, environ 98 % des organismes en ACA reçoivent leur financement à la mission des 5 ministères suivants :

- du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ;
- du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS) sous l'égide du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) ;
- du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES) ;
- du ministère de la Famille (MF) ;
- du ministère de la Culture et des Communications (MCC).

Les dernières données disponibles se réfèrent à l'année 2014-2015 et sont fournies par le SACAIS qui les publie sur son site Internet <sup>18</sup>. Voici quelques données :

- Le total du financement gouvernemental s'élève à 925 millions \$ répartis entre 5 000 organismes (4 000 relèvent de l'ACA et 1 000 sont des organismes communautaires au sens large, par exemple en employabilité).
- 58 % de ce 925 millions \$ est dédié à la mission globale des organismes, 37 % aux ententes de service et 5 % aux projets ponctuels.
- 4 181 organismes de l'ACA reçoivent du financement pour leur mission. La médiane s'élève à 84 000 \$.
- Le MSSS finance 70 % des 4 181 organismes de l'ACA, avec une médiane de 100 000 \$
- Les 321 organismes en défense collective des droits, dont le principal moyen d'action est l'éducation populaire autonome, se partagent 17 millions \$, soit une moyenne de 53 000 \$ par organisme et une médiane de 50 000 \$.
- Comme une grande partie du financement gouvernemental ne couvre pas les frais de base (salaire, loyer, etc.), les organismes d'ACA doivent recourir à d'autres sources de financement. Selon l'étude Repères du Comité sectoriel de main-d'œuvre économie sociale et action communautaire <sup>19</sup>, 63 % du financement des organismes communautaires provient du gouvernement du Québec et le reste d'autres sources.

Bien que les données montrent une progression constante du financement gouvernemental total, cette progression est surtout tributaire de l'indexation accordée aux quelque 3 000 organismes d'ACA financés par le MSSS (les  $\frac{3}{4}$  des organismes d'ACA), ce qui n'est pas le cas des autres ministères, à l'exception récente du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

### **Est-ce que le financement est suffisant ?**

La campagne « Engagez-vous pour le communautaire », qui regroupe l'ensemble du mouvement d'action communautaire autonome et qui est coordonnée par le RQ-ACA, a évalué que les besoins en matière de rehaussement du financement gouvernemental québécois s'élèvent à 475 millions \$, dont 40 millions \$ en défense collective des droits. Par conséquent, les actions se sont multipliées depuis 2016 pour revendiquer cette somme et pour que soit appliquée l'indexation annuelle dans tous les ministères<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Soutien financier gouvernemental en action communautaire. État de situation*, [En ligne] 2016, p. 29-31. [[https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/sacais\\_soutien\\_financier\\_2014-2015.pdf](https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/sacais_soutien_financier_2014-2015.pdf)] (Consulté le 8 mars 2018).

<sup>19</sup> Comité sectoriel de main-d'œuvre, économie sociale, action communautaire. 2009. *Les Repères en économie sociale et en action communautaire. Panorama du secteur et de sa main-d'œuvre*. Montréal, p. 24. En ligne (21 mai 2018) : <http://www.csmoesac.qc.ca/publications/etudes-enquetes/reperes-economie-sociale-action-communautaire>.

<sup>20</sup> Source : <http://engagezvousaca.org/>

Ces actions ont porté fruit dans une certaine mesure, car certains ministères, notamment le MÉES, le MSSS et le MTESS, ont promis des augmentations qui s'élèvent à 54 millions \$. Comme ces promesses ne comblent que 11 % des besoins identifiés, le RQ-ACA entend bien poursuivre son implication dans la campagne *Engagez-vous pour le communautaire*.



## 6

### La formation collégiale

Par Geneviève Rey-Lescure, conseillère en recherche et développement  
Fédération des cégeps et Nicole Lefebvre, vice-présidente  
Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ-CSN)

Créée en 1969 dans le but de promouvoir le développement de la formation collégiale et des cégeps, la Fédération des cégeps est le regroupement volontaire des 48 collèges publics du Québec. Porte-parole officiel et lieu de concertation des cégeps, la Fédération a pour mission de favoriser leur développement, d'assurer leur rayonnement, de promouvoir leurs intérêts et de les défendre. En plus de diffuser de l'information auprès de ses membres, de ses partenaires et des médias, la Fédération offre aux établissements du réseau collégial public un ensemble de services et de conseils. Quant à la FNEEQ-CSN, sa description suit à la section 7 du présent document.

#### **Distinction des parcours de formation de niveau collégial et des populations étudiantes**

Le collégial délivre des formations créditées à des clientèles diverses : le diplôme d'études collégiales (DEC) et les attestations d'études collégiales (AEC). Les AEC sont de plus courtes durées que les DEC. Les DEC et les AEC peuvent s'acquérir à la formation continue. Par contre, les AEC peuvent s'obtenir seulement à la formation continue. Il est nécessaire d'avoir interrompu ses études au moins deux sessions pour accéder à l'AEC.

Dans les collèges, le secteur régulier comprend autant des jeunes qui transitent directement du diplôme d'études secondaires (DES) au DEC que des adultes. Par ailleurs, les personnes qui étudient à la formation continue sont considérées par le MÉES comme des adultes. Dans les faits, la grande majorité des adultes qui fréquentent les cégeps se retrouvent à la formation continue.

Ce faisant, lorsque l'on s'intéresse à l'éducation des adultes au niveau collégial, on fait souvent référence à la formation continue. D'ailleurs, le tableau ci-dessous montre que la moyenne d'âge des étudiantes et étudiants en formation continue est beaucoup plus élevée (32 ans) que celle au DEC technique (22 ans) et au DEC préuniversitaire (18 ans). Ce tableau montre également que la majorité des adultes à la formation continue sont inscrits à une AEC.

**Tableau 10 : Âge moyen, nombre de personnes étudiantes et moyenne de personnes diplômées par diplôme**

Secteur ou type de diplôme	Âge moyen	Nombre d'étudiants et d'étudiantes par année	Nombre moyen de personnes diplômées par année
<b>DEC préuniversitaire</b>	18,4 ans	80 800	23 400
<b>DEC technique</b>	21,6 ans	80 200	16 600
<b>Formation continue (AEC et DEC)</b>	31,6 ans	26 100	9 900 Dont 8 400 à l'AEC et 1 500 au DEC

Source : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2018

Le financement d'un adulte inscrit à la formation continue n'est pas le même que l'élève inscrit à la formation régulière et ces deux personnes ne sont généralement pas dans la même classe. Les besoins des étudiants qui effectuent un retour aux études sont importants et peu de mesures s'adressent spécifiquement à eux. Or, ce sont majoritairement des adultes qui font un retour aux études.

### **Les services et formations offerts aux adultes**

1. La reconnaissance des acquis et des compétences (RAC) est essentiellement une démarche d'évaluation des compétences qu'un adulte a développées en classe et à travers un parcours expérientiel. Ces compétences doivent cependant correspondre à celles d'un programme d'études. Le but consiste à obtenir un diplôme de niveau collégial. De 2011 à 2016, 17 000 personnes se sont inscrites à la RAC.
2. Les formations courtes et différents services visent à répondre aux besoins de main-d'œuvre et des entreprises. Ces formations s'adressent exclusivement à des adultes, notamment à des travailleuses et travailleurs. Ces formations peuvent être :
  - des cours à la carte crédités hors programme ;
  - le perfectionnement pour les personnes en emploi (Emploi-Québec) ;
  - des formations sur mesure (généralement offertes pour répondre à des demandes d'organismes ou d'employeurs) ;
  - l'accompagnement et le diagnostic des besoins des entreprises ;
  - la francisation.
3. En partenariat avec le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), les cégeps offrent de la francisation pour les personnes d'immigration récente (5 ans et moins) ayant atteint un niveau de scolarité de plus de 13 ans. Encore ici, ces formations s'adressent à une population adulte. Dix-neuf cégeps offrent des cours de francisation, dont 7 à Montréal et 12 dans les autres régions. On comptait 12 000

étudiantes et étudiants en francisation au collégial en 2016 comparativement à 2 083 en 2000<sup>21</sup>.

### **Le régime budgétaire et financier**

Deux fonds distincts composent le régime budgétaire et financier des cégeps, soit le fonds de fonctionnement (FABES) et le fonds d'investissement.

Le fonds d'investissement comprend trois catégories : le maintien des actifs, le développement informatique et le développement immobilier. Une demande de financement est nécessaire pour accéder à ce fonds.

Le FABES est réservé au fonctionnement des collèges et est financé à même les crédits budgétaires annuels votés par l'Assemblée nationale. Plus précisément le FABES se décline ainsi :

- F = Allocations fixes
- A = Allocations liées aux activités pédagogiques
- B = Allocations de fonctionnement liées aux bâtiments
- E = Allocations liées au personnel enseignant
- S = Allocations spécifiques

Les allocations fixes sont des allocations de base minimales, peu importe la taille du cégep. Il y a aussi des allocations particulières pour certains cégeps ou des allocations supplémentaires qui permettent, au choix des établissements, par exemple de soutenir la recherche ou la réussite, d'améliorer les services aux étudiants et étudiantes, d'augmenter les ressources consenties à la formation continue, de renforcer la capacité de développement des cégeps, etc.

Les allocations liées aux activités pédagogiques sont directement liées à l'enseignement et au volume des activités réellement offertes.

Une fois les besoins liés aux bâtiments établis, le MÉES applique un facteur servant à contenir les allocations à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire. Le MÉES évalue à 430 millions \$ le déficit du parc immobilier des cégeps.

Les allocations liées au personnel enseignant servent à financer les coûts reliés à la masse salariale du personnel enseignant, soit les traitements, les avantages sociaux et les coûts de convention.

Les allocations spécifiques sont généralement associées au soutien et au développement de l'enseignement collégial, par exemple au développement de programmes d'études menant à une attestation d'études collégiales ou au soutien à la population étudiante en

---

<sup>21</sup> REGROUPEMENT DES COLLÈGES DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN et FÉDÉRATION DES CÉGEPS. (2011). *Les services de francisation destinés aux personnes immigrantes offerts par les cégeps partenaires du ministère de l'Immigration et des communautés culturelles : bilan de 2000 à 2010*, Montréal, Regroupement des collèges du Montréal Métropolitain et Fédération des cégeps.

situation de handicap. Une allocation particulière peut aussi être accordée à un cégep à la suite de l'analyse d'une demande de financement d'un besoin particulier non financé.

### **Le mode de financement de la formation continue**

L'enveloppe globale du financement des cégeps s'élève à 1,9 milliard \$. De ce montant 75,5 millions \$ sont dédiés à la formation continue. Le réseau a connu des coupes directes de l'ordre de 155 millions \$ entre 2011-2012 et 2015-2016. Ces coupes s'élèvent, dans les faits, à 175 millions \$, car certaines enveloppes ont été réduites et d'autres n'ont pas été indexées.

La formation continue est financée par une enveloppe réservée dont les fonds ne peuvent être utilisés à autre chose. Cette enveloppe comprend deux volets qui sont déterminés annuellement à partir des crédits ministériels : un volet régional (sommés du MÉES et d'Emploi-Québec) et un volet qui découle des priorités. Il existe aussi une enveloppe ouverte destinée à la reconnaissance des acquis et des compétences (RAC).

**Tableau 11 : Niveau des enveloppes et leur évolution pour la période de 2012 à 2018**

Réseau des cégeps – en M \$	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Fonds de fonctionnement du MÉES (FABES)	1733,73	1734,06	1765,14	1743,97	1811,43	1893,82
Enveloppe régionale (MÉES et EQ)	43,23	44,01	44,54	56,15	57,29	63,04
Enveloppe budgétaire – priorités ministérielles	7,98	9,79	10,10	8,52	12,26	12,46

Source : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2018

Les cégeps offrent d'autres services autofinancés qui sont :

- la formation non créditée ou sur mesure ;
- les activités internationales (locales ou délocalisées) ;
- les achats de groupes ou de places par Emploi-Québec.

Par ailleurs, le modèle des enveloppes régionales a été révisé et mis en œuvre à partir de 2017. Cette révision visait à rendre le modèle plus équitable et dynamique en y intégrant trois volets : fixe ; variable par activité ; et variable socio-économique (selon les taux de chômage et d'emploi).

## La formation universitaire

Par Nicole Lefebvre, vice-présidente

Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ-CSN)

La Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ) a été fondée en 1969. Elle compte actuellement 101 syndicats et représente près de 34 000 membres dans 46 syndicats de cégeps (collèges d'enseignement général et professionnel), dans 43 syndicats d'établissements d'enseignement privés et dans 13 syndicats d'établissements universitaires. Par sa composition, la FNEEQ couvre tous les niveaux d'enseignement partagés entre le secteur public et le secteur privé de l'éducation. Elle est, par ailleurs, l'organisation syndicale la plus représentative de l'enseignement supérieur.

### Qui fréquente les universités ?

L'enseignement universitaire s'adresse aux adultes et la fréquentation de ce milieu n'est soumise à aucune règle particulière. Au contraire des collèges, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES) ne distingue pas les « adultes » des « réguliers ». Deux types d'adultes fréquentent cependant ce secteur, soit ceux inscrits à temps partiel et ceux inscrits à temps complet. Les étudiantes et étudiants plus âgés, qui retournent aux études après un certain temps d'arrêt, ont souvent tendance à le faire à temps partiel. Généralement, ils et elles s'inscrivent à un programme pour obtenir un certificat du premier cycle.

### Les sources de financement des universités

Le financement des universités a beaucoup varié au cours des dernières décennies. On a d'abord connu des financements dits « historiques », que l'on pourrait aussi qualifier de « politiques ». Ce financement, accordé à certaines universités, a créé des inégalités entre les établissements. D'un certain point de vue, ces inégalités se sont maintenues jusqu'à aujourd'hui.

À partir de 2000-2001, on a adopté une approche plus « normée » qui contenait un certain nombre de balises. Cette année reste donc importante pour le financement des universités au Québec, principalement pour trois raisons :

- l'adoption en 2000 d'une *Politique québécoise de financement des universités* <sup>22</sup>;
- l'adoption d'un plan de réinvestissement de fonds publics dans les établissements universitaires ;

<sup>22</sup> Source :

[http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents\\_soutien/Ens\\_Sup/Universite/Politiques\\_universites/Politique\\_quebecoise\\_financement\\_universites\\_VF.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents_soutien/Ens_Sup/Universite/Politiques_universites/Politique_quebecoise_financement_universites_VF.pdf)

- l'adoption d'une politique de financement des universités basée sur la fréquentation scolaire de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein (EETP), laquelle sert à établir la majeure partie du financement de l'université. Cette politique change la donne, car elle oblige dorénavant les universités à se livrer une compétition pour augmenter leur population étudiante et conséquemment leur financement.

Le financement du secteur universitaire repose sur trois fonds :

- le fonds de fonctionnement (subvention générale et subvention spécifique) ;
- le fonds de fonctionnement avec restriction ;
- le fonds des immobilisations.

Ces fonds proviennent de quatre sources de revenus :

- les subventions provinciales ;
- les subventions fédérales ;
- les frais institutionnels, incluant les droits de scolarité aux étudiantes et étudiants ;
- les autres sources de financement comme la vente, la location, les revenus de placements, ou encore des sommes provenant de l'entreprise privée. Ces dernières sont généralement ciblées.

**Tableau 12 : Calcul définitif de la subvention de fonctionnement pour l'année universitaire 2011-2012<sup>23</sup>**

		<u>Montant (M\$)</u>	<u>Proportion</u>	
<b>SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT</b>	<b>Subvention générale</b>	<b>Subventions normées</b>		
		— Enseignement	1 669,0	
		— Soutien à l'enseignement	387,3	
		— Terrains et bâtiments	227,9	
		— Sous-total	2 284,2	82,8%
		<b>Missions et régions</b>	92,5	3,4%
		<b>Revenus sujets à récupération</b>	-220,1	-8,0%
		<b>Recomptages</b>	221,3	8,0%
	<b>Subventions spécifiques</b>	<b>Ajustements particuliers</b>	324,0	11,7%
		<b>Établissements fiduciaires</b>	16,3	0,6%
<b>Autres</b>		41,9	1,5%	
	<b>Total</b>	<b>2 760,1</b>	<b>100,0%</b>	

### Les compressions récurrentes

Le milieu universitaire a subi des coupes récurrentes qui s'additionnaient d'une année à l'autre. Ajoutées à d'autres coupes directes ou non, comme la non-indexation de certaines enveloppes, la réduction budgétaire s'élevait à 276,3 millions \$ en 2015-2016. Les coupes ont évolué comme suit :

- 127,6 millions \$ en 2012-2013 ;
- (127,6 + 1,7 = 129,3) millions \$ en 2013-2014 ;

<sup>23</sup> Source : Guide de présentation accompagnant l'invitation à soumettre un avis au Chantier sur le financement des universités, p. 11.

- $(129,3 + 74,2 = 203,5)$  millions \$ en 2014-2015 ;
- $(203,5 + 72,8 = 276,3)$  millions \$ en 2015-2016.

### **La subvention pour l'enseignement**

La subvention pour l'enseignement vise à couvrir les coûts directs liés à l'enseignement. Elle est distribuée en fonction du volume et de la nature de l'effectif étudiant, et ce, pour toutes les universités. Un étudiant ou une étudiante à temps plein représente 30 crédits. Trois étudiantes ou trois étudiants à temps partiel suivant 10 crédits chacun correspondent au même paramètre qu'un étudiant à temps plein, soit à 30 crédits. Or, desservir trois étudiants plutôt qu'un ne représente pas la même charge en termes de services ou de besoins.

Par ailleurs, selon le programme choisi par l'étudiante ou l'étudiant, on ajoute une pondération à la subvention. L'objectif de la grille de pondération consiste à refléter la différence de coûts entre les disciplines (23 familles) et les cycles d'études. Pour calculer la valeur unitaire d'un EETP, on calcule l'enveloppe prévue pour la fonction enseignement et on lui applique un effectif pondéré total en fonction du code Clarder. La table de classification des activités, nommée Clarder, est un instrument qui permet de classer les 500 000 cours ou activités en fonction de leurs affinités. On compte plus de 530 codes Clarder différents.

### **La subvention pour le soutien à l'enseignement et à la recherche**

Cette subvention sert à financer le fonctionnement des bibliothèques, l'administration générale et les coûts liés à l'informatique et à l'audiovisuel. Chaque établissement reçoit un montant fixe de base. En plus de ce montant, on répartit entre les établissements une enveloppe budgétaire selon le prorata du nombre d'étudiants en EETP.

### **La subvention pour les missions en région et les missions particulières**

La subvention pour les missions en région s'adresse aux cinq universités établies en région. Ces établissements se trouvent souvent éloignés des grands centres et doivent rejoindre des populations de faible densité, dispersées sur un vaste territoire. Néanmoins, chacune doit offrir une formation complète dans un grand nombre de disciplines et plusieurs doivent couvrir les trois cycles d'enseignement. Conséquemment, la taille des groupes pour chaque cours reste inférieure à celle des établissements des grands centres. Aussi, ces établissements ont une faible capacité d'attirer des étudiantes et étudiants étrangers, sauf lorsque l'établissement offre un programme exclusif. La subvention pour les missions particulières est accordée par le MÉES à neuf établissements.



## La formation professionnelle dans les commissions scolaires

Par Isabelle-Line Hurtubise, conseillère à la vie professionnelle et pédagogique  
Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ)

La Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE) est le plus important regroupement d'enseignantes et d'enseignants de commissions scolaires francophones. Connue sous son nom actuel depuis 1998, la FSE compte plus de 75 ans d'action syndicale, dont 25 ans en fédération.

### La population étudiante de la formation professionnelle dans les commissions scolaires

Ce secteur offre de la formation à plus de 100 000 adultes, dont la moyenne d'âge est de 28,5 ans. Ces adultes composent plus de 80 % des personnes inscrites en formation professionnelle. Il s'agit bien souvent d'un deuxième choix pour ces adultes. En effet, 53 % des élèves inscrits détiennent déjà un diplôme d'études secondaires et 33 % sont passés par le collégial. Pourquoi? Probablement parce qu'il est difficile de choisir une carrière ou un métier lorsqu'on est jeune et parce que les préjugés envers la formation professionnelle persistent au Québec.

Aussi, la formation professionnelle est le seul secteur en éducation au Québec où il n'est pas possible d'étudier à temps partiel. La formation professionnelle offre environ 150 programmes.

### Les sources de financement

Le financement public de ce secteur est complexe et tourne autour de 800 millions \$. Par année. Il s'agit d'une enveloppe ouverte déterminée chaque année lors de l'analyse des crédits budgétaires du gouvernement. Les commissions scolaires reçoivent leur financement non pas selon le nombre d'élèves, mais à la « sanction ». Cela signifie que le financement est attribué selon le nombre d'examens passés par les élèves, et ce, peu importe le résultat de la sanction, soit succès ou échec. Cette situation peut entraîner des pressions sur le personnel enseignant afin d'accélérer le passage des examens, notamment.

Le financement comprend aussi des budgets d'implantation et d'immobilisation. Comme leur nom l'indique, ces derniers servent à l'implantation d nouveaux programmes ou lors de l'actualisation de programmes. Cela peut nécessiter l'achat de nouveaux équipements, l'agrandissement de certains espaces ou la construction d'un nouveau centre de formation professionnelle.

Deux programmes sont officiellement contingentés en formation professionnelle, soit le diplôme d'études professionnelles (DEP) en coiffure et le DEP en esthétique. Pourtant, rappelons que la formation professionnelle est une formation de base au même titre que le diplôme d'études secondaires. Or, comment peut-on accepter, socialement, de limiter l'accès à une formation de base?

Par ailleurs, d'autres formes de contingentement, moins officielles, existent en formation professionnelle. Par exemple, lorsqu'une classe ne peut accueillir plus d'un certain

nombre d'élèves à cause de ses équipements ou encore lorsque la Commission de la construction du Québec contingente certains programmes.

Parmi le financement, se trouvent aussi les frais d'inscription des élèves. Il n'est pas rare qu'un étudiant ou une étudiante doive payer autour de 600 \$ pour son équipement.

### **Les compressions majeures**

La formation professionnelle a subi des compressions majeures depuis le début des années 2010. Par exemple, la compression touchant l'aide liée à l'abandon scolaire, compression récurrente, représente près de 35 millions \$ annuellement. Le gouvernement a donc choisi de couper l'aide pour éviter l'abandon scolaire des jeunes en formation professionnelle, notamment.

### **Les services complémentaires ou d'aide à l'élève en formation professionnelle**

Il n'y a pas de financement de base pour les services complémentaires et le soutien aux élèves en formation professionnelle. Le gouvernement a octroyé, à la formation générale des adultes (FGA), un montant de 9 millions \$, il y a de cela 7 ou 8 ans. Mais, en 2015, la FGA a dû partager ce montant avec la formation professionnelle. De 9 millions \$ pour 200 000 élèves, le budget est passé à 9 millions \$ pour 330 000 élèves. Ces montants étaient pourtant déjà nettement insuffisants.

Quelques exemples, non exhaustifs, des effets des compressions sur les services aux élèves :

- les budgets pour l'achat d'équipement et de matériel n'ont pas été indexés depuis plusieurs années;
- le financement à la sanction a généré des pressions sur le corps enseignant pour que les élèves passent des examens;
- la durée de certains programmes a été raccourcie afin de faire des économies.

### **Le plan économique et le budget 2017**

Deux budgets ont été annoncés pour 2017 :

- 36,5 millions \$ pour favoriser l'accès aux études à temps partiel en formation professionnelle et technique (la formation technique est offerte au collégial).

Malheureusement, le budget pour la formation professionnelle prendra la forme de projets pilotes. On est donc loin de l'accessibilité à la FP que nous revendiquons depuis très longtemps.

- 35,5 millions \$ pour accroître l'accessibilité à la formation continue et « à la formation d'appoint ». De ce montant, seulement 6,7 millions \$ sont dédiés à la formation professionnelle <sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR. 2018. *Bâtir ensemble, la formation professionnelle du 21<sup>e</sup> siècle. Journées de réflexion, 5 et 6 février 2018. Cahier de participation* [En ligne], 2018, 46 p. [[http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site\\_web/documents/dpse/formation\\_professionnelle/Cahier-participant\\_journeesFP.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/formation_professionnelle/Cahier-participant_journeesFP.pdf)]

## La formation à distance et en ligne

Par Marcelle Parr, consultante et directrice  
Action Compétences

Action Compétences est une entreprise de consultantes et de consultants qui offre les services suivants : conseil en éducation, formation, animation, accompagnement pédagogique, stratégique et organisationnel, au Québec et à l'international <sup>25</sup>.

### Caractéristiques de la formation à distance

Au Québec, la formation à distance (FAD) est offerte de façon variable aux différents ordres d'enseignement. Ici, nous nous intéresserons à la FAD appliquée à la formation générale des adultes et à la formation professionnelle.

La formation à distance fait appel à une plus grande autonomie de l'apprenante ou de l'apprenant. Ses principales caractéristiques sont :

- la distance entre le personnel formateur ou et la personne apprenante ;
- les contenus médiatisés et présentés sous différents supports (imprimé, numérique, en ligne) ;
- la communication bidirectionnelle ;
- la séparation entre l'apprenant ou l'apprenante et le groupe (activités individualisées et collaboratives et activités tutorales) ;
- l'encadrement par l'établissement (accueil et orientation, organisation, pédagogie, technologie).

La formation à distance n'est pas l'autodidaxie, soit l'apprentissage par soi-même d'un ensemble de connaissances sans l'aide de personnel enseignant ou d'un établissement scolaire. La formation à distance offre, au contraire, un accompagnement et des ressources éducatives, humaines et matérielles. Comme les autres secteurs en éducation, la formation à distance <sup>26</sup> et en ligne <sup>27</sup> requiert un encadrement.

L'offre de formation à distance au Québec se fonde sur une structure hybride. La Société de formation à distance des commissions scolaires du Québec (SOFAD), créée en 1995, a pour mission de répondre aux besoins des commissions scolaires en matériel d'apprentissage imprimé ou en ligne. Elle doit aussi rendre son expertise accessible à d'autres réseaux et organismes. Ceci étant dit, il revient à chacun des établissements d'offrir des services à l'élève en dispensant la formation et en offrant un encadrement

<sup>25</sup> <https://www.linkedin.com/in/marcelle-parr-17377565/>

<sup>26</sup> COMITÉ DE LIAISON INTERORDRES EN FORMATION À DISTANCE. « Définition de la formation à distance », [En ligne], 2010. [<http://clifad.qc.ca/definition-de-la-formation-a-distance.html>] (Consulté le 17 janvier 2018).

<sup>27</sup> SAUCIER, Robert. *Glossaire de la formation à distance et de la formation en ligne* [en ligne], Société de formation à distance des commissions scolaires du Québec (SOFAD), [[https://www.sofad.qc.ca/media/GLOSSAIRE\\_une\\_DEFINIION.pdf](https://www.sofad.qc.ca/media/GLOSSAIRE_une_DEFINIION.pdf)] (Consulté le 17 janvier 2018).

adéquat. Ce sont les établissements qui accueillent les élèves et qui reçoivent un financement en conséquence.

La formation à distance a connu plusieurs grandes périodes de questionnement. Dès 1963, la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (le rapport Parent) stipulait que l'éducation permanente avait dorénavant comme tâche d'organiser des cours du soir. À cette fin, elle devait songer à utiliser, notamment, la radio ou la télévision pour permettre au plus grand nombre de personnes de bénéficier de cet enseignement.

En 1982, la Commission d'études sur la formation des adultes (commission Jean) donne de grandes orientations comme le déploiement de campagnes d'alphabétisation, la mise en place de services d'accueil et de références, de reconnaissance des acquis et la formation à distance. En 1995, le Rapport de la Commission des États généraux sur l'éducation favorisa le renforcement de ces orientations.

En 2002, la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* et le plan d'action qui l'accompagne prévoit une consolidation des services d'accueil, de références et de reconnaissance des acquis ainsi qu'une stratégie de développement de la formation à distance et en ligne pour la formation de base, la formation continue liée à l'emploi, l'offre de formation à temps partiel et l'accès à la formation manquante.

En 2009, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES) adopte son *Plan stratégique 2009-2013* à travers lequel il s'engage à soutenir la formation à distance et une offre de services éducatifs adaptée aux besoins des régions et des communautés. Enfin, en 2011, des pistes d'action sont adoptées lors du Forum adéquation formation-emploi en vue d'une meilleure utilisation des technologies de l'information pour favoriser la formation à distance et mieux servir la clientèle en région.

Pourtant, malgré ces orientations gouvernementales, force est de constater que celle-ci reste encore une approche supplétive ou marginale de la formation. Or, l'accroissement des besoins de formation et l'usage plus répandu du numérique en éducation tendent à donner un nouveau souffle à la formation à distance et en ligne.

### **Quelle est la différence entre la formation à distance et la formation en ligne ?**

En formation à distance, l'adulte peut réaliser des apprentissages à son domicile, au travail, en déplacement, c'est-à-dire dans tout autre lieu que celui où se trouve le personnel enseignant. La formation en ligne tient son nom du support qui porte les contenus d'apprentissage; une formation en ligne peut donc se réaliser dans les endroits énumérés plus haut tout aussi bien qu'en salle de classe.

La formation à distance est offerte selon trois modalités : synchrone, asynchrone ou hybride. Une formation synchrone suppose que les activités d'apprentissage et les interactions entre les personnes apprenantes et celles qui dispensent la formation se

déroulent en temps réel. Une formation asynchrone permet de réaliser les apprentissages au moment de son choix, en temps différé, dans un mode plutôt individuel. La formation asynchrone demande le développement de matériel d'apprentissage autoportant et un appui de tutorat à distance. Quant à la formation hybride, elle regroupe des adultes en apprentissage en temps réel, mais dans des lieux différents. Enfin, un cours peut contenir des portions synchrones et d'autres asynchrones, il est alors dit bimodal.

La formation à distance s'organise suivant de nombreux dispositifs : de l'enseignement bimodal jusqu'au cours asynchrone, en passant par la classe virtuelle, la classe hybride ou le téléenseignement. Il y a une panoplie de modèles qui sont déployés en fonction des capacités logistiques, organisationnelles, technologiques et financières ainsi que des besoins pédagogiques à combler.

Mettre en place un service de formation à distance exige des investissements importants (ressources humaines, organisationnelles, pédagogiques et financières) qui ne trouvent pas écho dans le financement actuel des programmes d'études. C'est une des raisons pour lesquelles la formation à distance tarde à se déployer.

Comme les personnes apprenantes et formatrices sont éloignées l'une de l'autre, le matériel d'apprentissage doit offrir les consignes nécessaires pour progresser. Le matériel prend différentes formes. Il peut être simple, par exemple des fichiers, des notes de cours, des exercices, des capsules vidéo, etc. Il peut être davantage scénarisé et comporter des situations d'apprentissage et d'évaluation. Ce peut aussi être un cours complet scénarisé, autoportant, utile en mode asynchrone. Bien entendu, les coûts de développement et de production du matériel d'apprentissage varient en fonction du type de ressources à produire et au regard des besoins pédagogiques à combler.

La formation à distance peut bénéficier d'un environnement numérique d'apprentissage qui facilite la transmission des contenus de cours, les échanges et les suivis. Il est question ici de :

- portail promotionnel, Intranet ;
- ressources multimédias, comme des documents de référence, des objets d'apprentissage, des cours complets, des outils d'évaluation, des références, des hyperliens, des outils de suivi, notes, etc.
- dépôt de productions par les apprenants et apprenantes ;
- lieux virtuels d'échanges comme des forums de discussion, des lieux de clavardage, des blogues, des visioconférences, des applications de partage et d'échanges ;
- outils de travail collaboratif comme le partage de documents, le développement collaboratif, la production ;
- plateforme de suivi pédagogique et administratif ;
- etc.

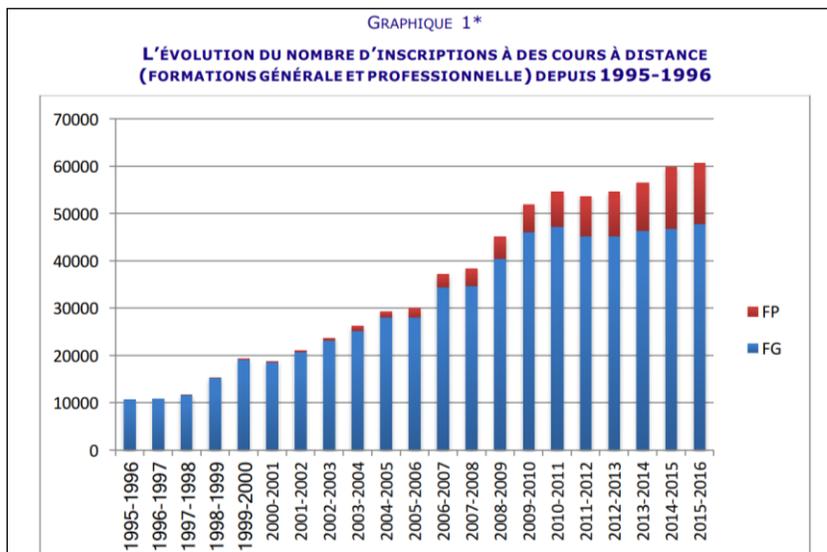
Ces environnements numériques d'apprentissage requièrent des expertises technologiques de haut niveau et ont un coût à ne pas négliger. Le financement des programmes d'études prévoit peu de ressources à cet effet.

Par ailleurs, l'approche éducative en formation à distance nécessite une mise à jour des compétences des enseignantes et enseignants pour s'approprier leur nouveau rôle. L'enseignement cède le pas à l'accompagnement d'individus qui cheminent à des degrés d'autonomie variés, en fonction du dispositif. Ce passage ne se fait pas sans effort, d'autant plus qu'aucun paramètre ministériel ne vient baliser ou soutenir pédagogiquement et financièrement l'appropriation de ces nouvelles pratiques.

### Statistiques de fréquentation

Le graphique ci-dessous présente l'évolution du nombre d'inscriptions à des cours à distance en formations générale et professionnelle depuis 1995-1996<sup>28</sup>. Il est à noter qu'en formation à distance, les données de fréquentation représentent les inscriptions à chaque cours.

**Tableau 13 : Nombre d'inscriptions à des cours à distance, 1995-1996 à 2015-2016**



Ce graphique démontre la nette augmentation des inscriptions à la formation à distance au fil des ans. On remarque que le secteur de la formation générale tend à plafonner ces dernières années. Or, celui de la formation professionnelle progresse nettement.

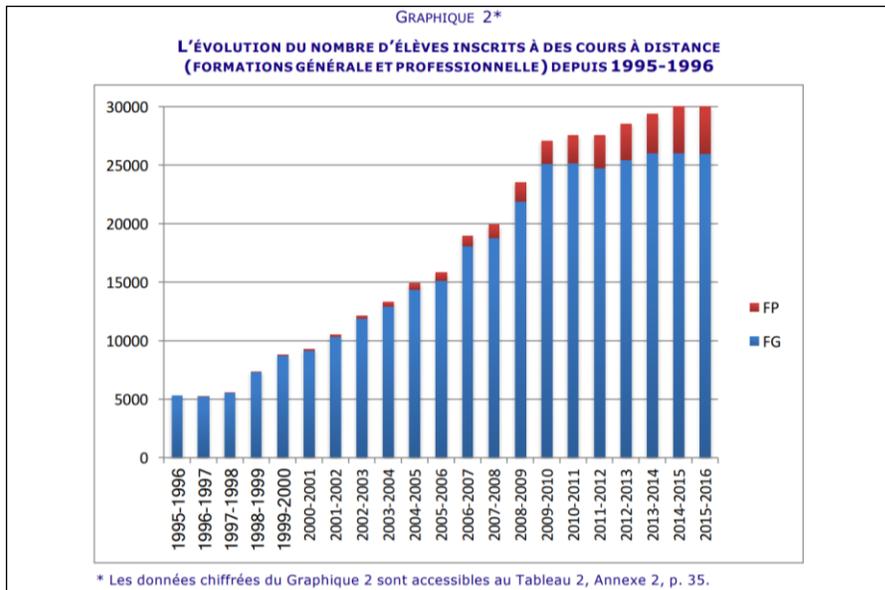
Alors que ce graphique présentait le nombre d'inscriptions, le suivant brosse le portrait du nombre d'élèves<sup>29</sup>. Cette distinction importe puisqu'un même élève peut s'inscrire à

<sup>28</sup> Société de formation à distance des commissions scolaires du Québec. *La formation à distance au secondaire. Portrait 2015-2016*. Rédaction : Marcelle Parr, p. 3, 2017. En ligne : [https://www.sofad.qc.ca/media/inscriptions\\_fd\\_15-16.pdf](https://www.sofad.qc.ca/media/inscriptions_fd_15-16.pdf)

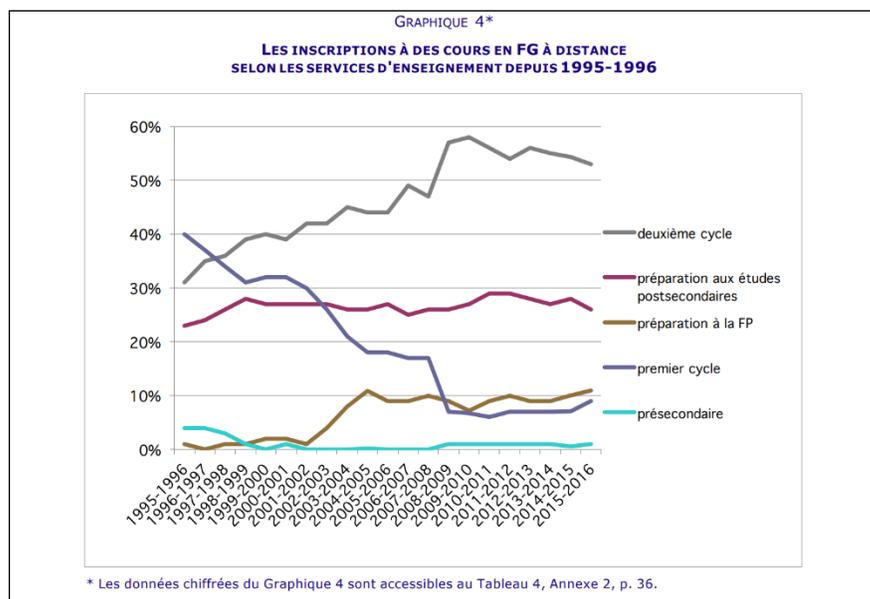
<sup>29</sup> [https://www.sofad.qc.ca/media/inscriptions\\_fd\\_15-16.pdf](https://www.sofad.qc.ca/media/inscriptions_fd_15-16.pdf)

plus d'un cours en FAD. Ceci ne facilite pas l'analyse des données liées au financement. Par exemple, alors qu'il y a près de 50 000 inscriptions en formation générale dans le premier graphique, le deuxième graphique démontre qu'environ 30 000 élèves ont suivi des cours. Par exemple, une personne peut s'inscrire à des cours à distance en formation générale des adultes pour obtenir les préalables en vue d'une entrée au collégial, ou s'inscrire à des cours pour compléter une formation professionnelle en vue de la diplomation.

**Tableau 14 : Évolution du nombre d'élèves inscrits à des cours à distance 1995-1996 à 2015-2016**



**Tableau 15 : Évolution des inscriptions, formation générale des adultes à distance, niveaux de scolarité, 1995-1996 à 2015-2016**



Le tableau précédent démontre que la majorité de la clientèle s'inscrit à la formation générale des adultes à distance pour compléter son deuxième cycle, soit le secondaire 3, 4 et 5.

### **Le financement de la formation à distance**

Le financement de base pour la formation à distance en formation générale des adultes correspond au budget de l'enseignement régulier aux adultes pondéré à 80 %. Au niveau provincial, et au regard des déclarations de fréquentation de la FAD, ce budget pondéré représente une somme se situant entre 13 et 15 millions \$.

Quant à la formation professionnelle, la FAD y est financée à hauteur de 50\$ par unité de formation (ou crédit). Cela constitue des budgets faméliques en comparaison au financement de base de la formation professionnelle en établissement et explique le faible essor de la FAD dans ce secteur de formation. Selon les déclarations de fréquentation de la FAD, ce budget représente une somme estimée aux environs de 1,5 à 3 millions \$.

Même si certains gestes professionnels concrets doivent s'acquérir dans l'action, la formation à distance peut s'avérer un choix avisé pour certains cours ou éléments d'un cours. Il faut aussi mentionner qu'en formation professionnelle, la FAD peut se combiner avantageusement à des pratiques d'alternance travail-études et bien servir une démarche de reconnaissance des acquis et de formation manquante, ce qui favorise un meilleur accès à la formation.

Enfin, la formation à distance pourrait être davantage utilisée pour certaines clientèles, notamment en soutien à l'alphabétisation et à la francisation. Ce mode d'enseignement offre plusieurs possibilités en ces domaines tout en favorisant la numératie et la littératie numérique.

### **Les principaux constats**

- . En formation générale des adultes, la formation à distance est parfois utilisée par défaut, pour orienter des élèves en attente lorsque les places en centre de formation ne sont pas disponibles.
- La mise en place d'un service de formation à distance demeure complexe d'un point de vue structurel tout autant que financier.
- Les services sont parfois insuffisants pour assurer l'encadrement, la persévérance et la réussite scolaire.
- Le personnel enseignant, et celui qui gravite autour de la formation à distance, manque de formation.
- À ce jour, le ministère ne propose aucun encadrement pour l'organisation de la formation à distance. Par exemple, les ratios apprenants à distance-enseignants ou

encore le nombre d'heures d'encadrement sont laissés à la discrétion de l'établissement.

- Le financement de la formation à distance distinct de celui de l'enseignement régulier, rend impossible l'organisation de formules multimodales (à distance et en établissement pour un même cours).

### **Conclusion**

La formation à distance est un mode d'organisation de la formation en usage depuis de nombreuses années, mais a le plus souvent été considérée comme une approche marginale pour convenir à des besoins d'exception (incapacité temporaire, séjour à l'étranger, etc.). Cela dit, la FAD tend à se développer avec les nouvelles technologies en éducation et des défis majeurs de financement sont à résoudre : une coordination nationale et des plateformes collaboratives unifiées pour le réseau, la production nationale de matériel d'apprentissage numérique interopérable entre les commissions scolaires, le financement du développement d'environnements numériques d'apprentissage pour la FAD, le rehaussement numérique des régions, la formation des acteurs de la FAD et bien d'autres.

Des réflexions doivent se poursuivre concernant une stratégie nationale de production de ressources éducatives libres, c'est-à-dire gratuites, adaptables et réutilisables, dont tous les établissements scolaires du Québec pourraient profiter. La réflexion doit également porter sur un financement des activités de formation à distance dans les établissements. Le financement devrait permettre la mise en place de services adaptés aux besoins de la FAD, la formation des actrices et acteurs et son encadrement.



## Conclusion de l'ICÉA

L'ICÉA souhaitait répondre à deux questions. Quelle est l'évolution du financement de l'éducation des adultes entre 2013 et 2017? Est-ce que ce financement comble les besoins des adultes en apprentissage? Cette section synthétise les réponses formulées par les panélistes.

### Constats généraux

Avant même d'aborder ces deux questions, des éléments de contexte ont été soulevés par les panélistes. Plusieurs ont souligné la difficulté à documenter le financement de l'éducation des adultes (ÉA).

Tout d'abord, l'inscription des investissements ne se trouve pas toujours dans un seul document (budget gouvernemental, règles budgétaires, etc.). Aussi, le financement d'un secteur peut se trouver dans plusieurs programmes. Par exemple, le MIDI transfère des fonds aux commissions scolaires pour la francisation qui couvre tant la formation générale des jeunes que celle des adultes. Il est donc souvent très difficile d'isoler la part qui revient à l'ÉA.

En deuxième lieu, les méthodes de calcul du financement varient d'un secteur à l'autre et sont souvent d'une grande complexité. On s'y perd entre le « financement de base », les enveloppes fermées et ouvertes, les FABES, les codes Clarder, etc. Cette complexité semble être tout particulièrement importante dans les secteurs de l'enseignement public (FGA/francisation; collège et université).

Enfin, le financement de certains secteurs n'est pas affecté exclusivement à l'éducation des adultes. Par exemple, les commissions scolaires peuvent transférer des sommes initialement destinés à la formation générale des adultes vers la formation générale des jeunes ou encore pour éponger un déficit. Ainsi, il n'est pas toujours possible de savoir si les sommes inscrites dans un budget ont été investies dans leur totalité en éducation des adultes.

La difficulté à trouver les montants précis alloués à chacun des secteurs explique en bonne partie que nous ayons peu de données permettant de mesurer l'évolution du financement entre 2013 et 2017. Cela dit, les données trouvées et les observations issues du terrain montrent une dégradation du financement de l'éducation des adultes.

Par ailleurs, le mode de financement par enveloppes « fermées » ou « fixes » semble être problématique pour certains secteurs. Rappelons qu'une enveloppe fermée signifie que les sommes allouées sont fixées à partir d'un calcul qui ne tient pas compte du nombre réel de services offerts et de personnes jointes durant l'année en cours. C'est le cas, entre autres, de la formation générale des adultes dans les commissions scolaires.

Bien que les organismes communautaires n'utilisent pas le terme d'enveloppe fermée, la plupart vivent une situation semblable. Hormis le secteur de l'employabilité

communautaire, les groupes communautaires reçoivent une subvention fixe qui n'est pas modulée en fonction des services offerts ou du nombre de personnes accueillies. Tant pour la formation générale des adultes que pour le secteur communautaire, les conséquences peuvent se traduire par un accès limité aux services, un déficit budgétaire ou des conditions de travail de moins bonne qualité.

Malgré la difficulté à obtenir des informations précises sur le financement, des éléments de réponses ont été fournis, principalement pour la première question. Les sections qui suivent en présentent un résumé.

### **1<sup>re</sup> question : évolution du financement en ÉA**

Selon les panélistes, le financement de plusieurs secteurs de l'éducation des adultes a souffert d'une baisse entre 2013 et 2017. Cette baisse réelle s'observe sous trois formes différentes :

- des coupes directes;
- une non-indexation de la subvention qui se traduit par une baisse du pouvoir d'achat et donc, des dépenses;
- des fonds insuffisants qui ne couvrent pas les coûts réels des services.

Le financement d'un même secteur peut être affecté par ces trois formes de baisse. Le tableau qui suit résume l'évolution du financement décrit par les panélistes pour chacun des secteurs.

**Tableau 16 : Synthèse des trois formes de réductions du financement par secteur, 2013-2017**

Secteurs	Coupes directes	Non-indexation	Fonds insuffisants/autres
<b>Formation générale des adultes/francisation</b>	1,5 milliard \$ pour l'ensemble du réseau public d'éducation, dont fait partie la FGA/francisation.		<p>En 2015, la FGA a dû partager son enveloppe de 9 millions \$ avec la FP pour les services complémentaires à la population étudiante. Le nombre de personnes à desservir est passé de 200 000 à 330 000.</p> <p>Enveloppe fermée qui limite l'offre de services.</p> <p>La majorité des sommes attribuées peuvent être transférées à une autre mesure.</p>
<b>Développement de la main-d'œuvre, milieu communautaire</b>		Indexation du financement inférieure au coût de la vie de 6,5 % sur une période de 11 ans, soit entre 2005 et 2016.	<p>Transformation du mode de financement des CJE depuis 2014. Passage d'une subvention à une entente de services plus contraignante.</p> <p>Population éloignée du marché du travail qui demande des interventions plus longues, mais sans financement supplémentaire.</p>
<b>Francisation en milieu communautaire</b>			Écart entre les coûts réels des services et le financement octroyé. Résultat : déficit budgétaire pour les organismes

Secteurs	Coupes directes	Non-indexation	Fonds insuffisants/autres
			communautaires, surtout ceux en région.
<b>Alphabétisation populaire</b>		Perte estimée à 9,2 millions \$, entre 2011-2012 et 2015-2016.  Un rattrapage de 11 millions \$ a suivi les deux années suivantes. Soit, 5,6 M\$ en 2016-2017 et 5,5 M\$ en 2017-2018.	
<b>Éducation populaire – Action communautaire autonome</b>		1 000 organismes non indexés.	Manque à gagner estimé à 475 millions \$ pour l'ensemble du milieu ACA, dont 40 millions \$ en défense collective des droits.  54 millions \$ de plus promis par le MÉES, MSSS et MTESS, soit 11 % des besoins estimés.
<b>Collèges</b>			Peu de mesures s'adressent aux personnes qui font un retour aux études, majoritairement des adultes alors que les besoins sont grands.
<b>Universités</b>	276,3 millions \$ entre 2012-2013 et 2015-2016 inclusivement		Même calcul de financement pour trois personnes étudiant à temps partiel que pour une personne à

Secteurs	Coupes directes	Non-indexation	Fonds insuffisants/autres
			temps plein. Or, soutenir trois personnes représente une plus grande charge.
<b>Formation professionnelle (commissions scolaires)</b>	35 millions \$ annuellement depuis 2010, pour l'aide liée à l'abandon scolaire.	Budgets pour l'achat d'équipement et de matériel non indexés depuis plusieurs années.	Durée de certains programmes raccourcie pour faire des économies. En 2017, promesse de 6,7 millions \$ pour la FP.
<b>Formation à distance et en ligne</b>			« Budget famélique »

## 2<sup>e</sup> question : le financement répond-il aux besoins?

La plupart des panélistes ont avancé que les sommes allouées à chacun des secteurs n'étaient pas suffisantes pour répondre aux besoins de la population adulte. Cette conclusion est tirée de leurs observations issues du terrain et de l'examen des budgets. Cela dit, la plupart n'ont pas été en mesure de chiffrer le manque à gagner. On comprend aisément la difficulté de faire ce calcul qui demande un accès à toute l'information, une expertise et du temps qui n'étaient pas à la portée de toutes et de tous.

Cela dit, les panélistes ont tantôt fait état des besoins tantôt formulé des recommandations sans nécessairement préciser le montant qui devrait être investi. Le tableau suivant synthétise ces éléments.

**Tableau 17 : Synthèse des besoins en éducation des adultes et des recommandations**

Secteurs	Besoins et recommandations
<b>Formation générale des adultes/francisation</b>	Procéder à des investissements importants dès maintenant. Utiliser le mode de financement par enveloppe ouverte pour l'ensemble de l'allocation de base. S'assurer que le financement de certaines mesures soit protégé et dédié à l'éducation des adultes; donc, non transférable.
<b>Développement de la main-d'œuvre, milieu communautaire</b>	Les mesures et les services en employabilité ont été conçus dans les années 1980. Or, l'évolution de l'emploi et ses nouvelles exigences risque d'amener plusieurs personnes ayant divers besoins à recourir aux services des organismes de la COCDMO. La baisse de la qualité du financement et ses contraintes structurelles limitent la capacité des organismes à adapter leurs services à la diversité grandissante des besoins.
<b>Francisation en milieu communautaire</b>	En 2013, 73 % des personnes admises qui déclaraient ne pas connaître le français n'étaient pas francisées. Les organismes communautaires ont francisé 46 % des personnes inscrites à des cours de français. La plupart de ces organismes offrent un enseignement à temps partiel (entre 2013 et 2016).

Secteurs	Besoins et recommandations
	Les organismes communautaires ont reçu 5,3 % du budget alloué à la francisation.
<b>Alphabétisation populaire</b>	<p>Les OACA en alphabétisation de même que les commissions scolaires rejoindraient seulement 2 à 5 % des personnes analphabètes au Québec.</p> <p>En réponse à une forte demande de services, certains organismes créent une liste d'attente faute de fonds suffisants. D'autres peuvent répondre temporairement à la demande grâce à des sources de financement ponctuel.</p>
<b>Éducation populaire – Action communautaire autonome</b>	<p>Le milieu communautaire évalue les besoins de financement supplémentaire à 475 millions \$, dont 40 millions \$ en défense collective des droits.</p> <p>Le MÉES, le MSSS et le MTESS ont promis une augmentation de 54 millions \$, soit 11 % des besoins identifiés.</p> <p>Le MTESS a promis, en décembre 2017, une augmentation de 2,2 millions \$ pour soutenir la mission des groupes de défense de droits. En date du 31 mai 2018, les groupes ne savaient toujours pas comment ces sommes seraient distribuées<sup>30</sup>.</p>
<b>Collèges</b>	Les besoins des étudiantes et étudiants qui effectuent un retour aux études sont importants et peu de mesures s'adressent spécifiquement à eux. Or, ce sont majoritairement des adultes qui font un retour aux études.
<b>Universités</b>	Les financements dits « historiques », qu'on pourrait qualifier de « politiques », ont créé des inégalités entre les établissements. D'un certain point de vue, ces inégalités se sont maintenues jusqu'à aujourd'hui.

<sup>30</sup> Regroupement des organismes de défense collective des droits. 2018. *Défense collective de droits – une attente insoutenable*. Communiqué, 31 mai. [En ligne] <http://cdeacf.ca/actualite/2018/06/01/defense-collective-droits-attente-insoutenable>.

Secteurs	Besoins et recommandations
	<p>La nouvelle politique de financement de 2000-2001 basée sur la fréquentation scolaire change la donne, entre autres, parce qu'elle oblige les universités à se livrer une compétition pour augmenter leur population étudiante et, conséquemment, leur financement.</p>
<p><b>Formation professionnelle (commissions scolaires)</b></p>	<p>Le financement à la sanction peut créer une pression sur le personnel enseignant afin d'accélérer le passage des examens, notamment.</p> <p>Deux diplômes sont officiellement contingentés : le DEP en coiffure et le DEP en esthétique. Comment peut-on accepter de limiter ces programmes alors qu'ils constituent une formation de base au même titre que le diplôme d'études secondaires?</p> <p>L'accès est également limité lorsqu'une classe de ne peut accueillir plus d'un certain nombre d'élèves à cause de ses équipements ou encore lorsque la Commission de la construction du Québec contingente certains programmes.</p> <p>Les frais d'inscription peuvent être élevés, parfois même aller jusqu'à 600 \$ pour l'équipement.</p> <p>Le financement pour éviter l'abandon scolaire et celui pour offrir des services complémentaires et de soutien aux élèves sont nettement insuffisants.</p> <p>La formation professionnelle profite peu des deux budgets annoncés pour 2017. D'une part, les 36,5 millions \$ visant à favoriser l'accès aux études à temps partiel en formation professionnelle et technique font l'objet de projets pilotes seulement en FP. Ce qui reporte encore l'amélioration de l'accessibilité à la FP pourtant demandée depuis longtemps.</p> <p>Sur les 35,5 millions \$ promis pour accroître l'accessibilité à la formation continue et à la « formation d'appoint », seulement 6,7 millions \$ seront attribués à la FP.</p>
<p><b>Formation à distance et en ligne</b></p>	<p>Depuis 1995-1996, les inscriptions à la FGA à distance pour compléter le deuxième cycle (secondaire 3, 4 et 5) sont passées de 30 % à 50 % approximativement (le tableau 15 trace une courbe et non un pourcentage précis). En 2015-2016, la majorité des personnes inscrites à ce cycle utilisent la formation à distance (FAD).</p>

Secteurs	Besoins et recommandations
	<p>La FAD reste encore une approche supplétive ou marginale malgré l'accroissement des besoins de formation et l'usage plus répandu du numérique en éducation.</p> <p>La FAD exige des investissements importants qui ne trouvent pas écho dans le financement actuel des programmes d'études. C'est une des raisons pour lesquelles la formation à distance tarde à se déployer.</p> <p>Le financement de la FAD en formation professionnelle est famélique; il est estimé entre 1,5 et 3 M\$.</p> <p>Les services sont parfois insuffisants pour assurer l'encadrement, la persévérance et la réussite scolaire.</p> <p>Le personnel enseignant et celui qui gravite autour de la FAD manque de formation.</p> <p>Aucun paramètre ministériel ne vient baliser ou soutenir l'organisation de la FAD, par exemple les ratios personnes apprenantes/personnel enseignant.</p>

## **Les travaux de l'ICÉA**

Cette journée d'étude vient confirmer les résultats de l'enquête menée par l'ICÉA en 2016 : depuis plusieurs années, on observe sur le terrain et dans les livres une diminution du financement public dédié à l'éducation des adultes.

Au moment où nous écrivons ces lignes, des réinvestissements sont annoncés, mais il est difficile d'évaluer si les sommes promises assureront un rattrapage des pertes cumulées ou si elles augmenteront réellement les budgets alloués à ce jour.

L'ICÉA a colligé des données sur le financement provenant d'autres sources que celles de son enquête de 2016, de ses portraits et de cette journée d'étude. Dans les mois à venir, elle produira un document qui fera la synthèse des données cumulées pour chacun des secteurs. C'est donc un dossier à suivre.