

# LES IFPCA :

## DE LA THEORIE A LA PRATIQUE

Nicole Lachapelle, coordonnatrice du RGPAQ

Dans la foulée de l'article précédent, nous présentons ici les commentaires du RGPAQ sur le bilan des IFPCA : ces remarques et interrogations aboutiront-elles à une révision des IFPCA dans le sens que souhaitent les groupes populaires en alphabétisation ?

La DFGA<sup>1</sup> a décidé de dresser un bilan des projets IFPCA menés entre 1993 et 1997. Le mandat en a été confié à la Direction de la recherche du MEQ, et le travail a été réalisé à partir de l'hiver 1998 jusqu'à l'hiver 1999. Au total, 370 projets ont été examinés. Le rapport synthèse compte près de 150 pages et adresse plus d'une trentaine de recommandations à la DFGA.

### **Le déploiement des IFPCA : la théorie**

Rappelons brièvement le contexte du programme IFPCA : en 1988 est mis sur pied le Programme national en alpha (PNA). Le Québec souhaite demeurer le maître d'œuvre de l'alphabétisation sur son territoire, d'où l'entente IFPCA, et les trois grandes enveloppes<sup>2</sup> : une pour les projets des commissions scolaires qui ont, jusqu'à nouvel ordre, l'obligation de se concerter régionalement pour présenter leurs projets. Les fonds disponibles pour la région étant connus d'avance, l'étude des projets se limite plus ou moins à en vérifier la conformité avec les paramètres de l'entente.

Une deuxième enveloppe est réservée aux projets émanant des groupes accrédités au PSAPA<sup>3</sup>. Seul le montant total de l'enveloppe est connu au départ (et il a subi des variations au fil des ans), ce qui fait que le groupe qui présente un projet ignore de quel montant il dispose tant que son projet n'est pas étudié. L'étude se fait au mérite, et le groupe peut même voir son projet refusé. Cependant, dans la plupart des cas, il est accepté et le montant maximum accordé est de 25 000 \$.

Une mécanique de calcul a été développée pour « encourager » la concertation entre les groupes et les commissions scolaires. La concertation devait permettre de se rallier autour de projets communs. Le bilan montrera les faiblesses de la concertation en rapport avec l'objectif visé.

Une troisième enveloppe, appelée « la Réserve centrale », est destinée à des projets dont les retombées sont provinciales : elle a, elle aussi, fluctué au fil des ans. De cette réserve, des sommes sont allouées à l'avance à des priorités ou à des thèmes choisis par la DFGA.

### **Le vécu sur le terrain : la pratique**

Les organismes doivent présenter leur projet en remplissant un formulaire et en suivant des modalités dont ils prennent connaissance toujours très tard. Ils ont en général quatre semaines pour rédiger leur projet. Il existe deux comités d'examen des projets, un pour chaque réseau : les groupes populaires et les commissions scolaires. Le premier comité, qui évalue les projets des groupes au mérite, dresse une fiche expliquant les résultats de l'étude, fiche qui sera expédiée aux groupes plus tard. Pour ce qui est des commissions scolaires, c'est le second comité qui vérifie la conformité des projets concertés avec les paramètres de l'entente. Quant aux projets de la Réserve centrale, ils doivent eux aussi faire l'objet d'une analyse mais comme ils ont été, en principe, sollicités par la DFGA, l'examen se fait assez rapidement.

Le ministre de l'Éducation doit approuver les résultats de l'étude des projets et par la suite, ceux-ci sont transmis au ministre fédéral responsable, qui appose sa signature sur les documents. Les groupes reçoivent leur chèque du gouvernement fédéral et une lettre du ministère de l'Éducation expliquant les motifs ayant présidé à la décision prise sur leur projet. Pour les commissions scolaires, qui doivent obligatoirement se concerter entre elles, c'est la commission scolaire fiduciaire qui recevra le chèque et la lettre du ministère de l'Éducation.

Le délai entre le dépôt du projet et la réception de la réponse est de trois à cinq... mois. Ce n'est qu'à partir de ce moment que l'organisme peut amorcer la mise en œuvre de son projet. En

général, à cette date, on est proche de la fin de l'année financière du bailleur de fonds, à quelques mois de la fin de l'année d'activités du groupe, et à environ sept mois de la présentation du prochain projet. Souvent, et même dans la majorité des cas, ce dernier est déposé alors que le précédent n'est même pas terminé. Pour ce qui est des groupes, le montant reçu ne représente la plupart du temps qu'une fraction, plus ou moins importante, du montant demandé. Donc, le groupe devra réaménager, parfois de façon radicale, son projet.

Dans ces conditions, on comprend aisément que plusieurs groupes attendent des améliorations après l'opération bilan !

### **Un « blitz » de chiffres à propos des projets**

Le bilan nous apprend que pour les quatre années, soit de 1993-94 à 1996-97, la somme de 4 250 000 \$ a été allouée aux projets des groupes, et que près de 7 000 000 \$ ont été octroyés aux projets des commissions scolaires. Au Québec, une bonne partie des sommes investies dans le « développement de l'alphabétisation » proviennent donc des IFPCA.

Le bilan fait état de 306 projets-terrain pendant les quatre années étudiées : 85 projets de commissions scolaires, 31 de groupes et commissions scolaires concertés, 18 de groupes concertés entre eux, et 172 de groupes seuls. Il précise les sommes totales investies dans les différentes régions pour chacune des années étudiées, la ventilation par poste budgétaire et les sommes moyennes accordées.

En joignant ensemble les catégories « sensibilisation » et « accès aux services », on obtient pour les commissions scolaires et groupes concertés 189 projets sur 306, soit 61 %. Pour les groupes seuls et les groupes concertés entre eux, 160 projets sur 306, soit 52 % des projets présentés,

entrent dans cette catégorie. Dans la catégorie « matériel didactique », on retrouve 18 % (56 projets) des projets des commissions scolaires et 30 % (94 projets) des projets des groupes.

Quant à la Réserve centrale, 47 % des projets relèvent du volet « coordination et partage d'information », 39 % du volet « recherche », 22 % du volet « création de matériel didactique », 34 % de la catégorie « sensibilisation et accès aux services » et 6 % du volet « perfectionnement ».

Les productions suivent les mêmes tendances : 31 % des 550 productions analysées touchent la sensibilisation, 32 % le matériel didactique, 21 % l'accès aux services, 7 % la recherche, 6 % la coordination et le partage d'information, et 3 % le perfectionnement.

### **Commentaires sur le bilan**

Il est important de noter qu'un des mérites du bilan réside dans la démarche elle-même : le CDEACF a fait beaucoup de recherche au niveau des formulaires de présentation des projets, ce qui lui a rapporté un bon nombre de documents qu'il ne possédait pas. Le CDEACF a en effet reçu de la DFGA le mandat de recueillir, conserver et rendre accessible la collection IFPCA. Il s'est ainsi enrichi de 624 productions IFPCA sur une possibilité de 978 qui étaient annoncées dans les projets et qui ne faisaient pas partie de sa collection.

Le bilan reprend chacune des six catégories d'activités et en présente les grandes lignes : définition de la catégorie, constats généraux, objectifs visés dans les projets ou les thèmes développés, populations visées, activités réalisées et productions associées.

Le bilan identifie certaines faiblesses dans les projets. La question de l'évaluation, entre autres, serait une préoccupation peu présente dans les projets. Le bilan met également en lumière le fait

que la DFGA n'y ait pas accordé beaucoup d'attention. D'ailleurs, le mécanisme même de présentation et d'étude des projets ne favorise pas le réinvestissement des résultats d'un projet dans le suivant, puisque les calendriers se chevauchent.

Le bilan souligne également le peu de partenariats développés autour des projets. Il faut bien mentionner que là encore, aucune indication claire de la DFGA ne va dans ce sens, excepté la « prime à la concertation » entre les groupes et les commissions scolaires. À ce sujet, le bilan montre clairement que dans ces projets « concertés », rares sont les véritables partenariats, qui impliquent une réelle participation de tous les partenaires aux différentes étapes. Le bilan préconise plutôt un élargissement des collaborations et le développement de véritables partenariats avec des organismes en dehors des deux réseaux de formation.

Le bilan insiste en outre sur la qualité des productions réalisées avec les IFPCA, même si l'analyse ne portait pas spécifiquement sur l'évaluation « pédagogique » du matériel. Il vante la rigueur et les qualités de la présentation matérielle des productions (en préconisant la diffusion plus large d'une cinquantaine d'entre elles).

Une des questions importantes que posent les résultats du bilan réside dans les objectifs mêmes de ce dernier. En effet, en plus de dresser le bilan de tous les projets IFPCA réalisés entre 1993-94 et 1996-97, la DFGA s'est donné un autre objectif, à savoir analyser les projets à la lumière des orientations en alphabétisation contenues dans le document de consultation sur la politique de formation continue. Celle-ci n'est encore qu'un projet qui n'est pas encore adopté et qui doit faire l'objet de consultations afin d'être éventuellement bonifié ou modifié. Il serait intéressant que les intervenants-terrain en alpha puissent se pencher sur ce projet pour en faire l'analyse et pour donner leur avis sur les orientations et sur les diverses mesures à mettre en place.

Les projets IFPCA réalisés avant 1997, et donc avant que le projet de politique soit défini (1997-98), ont été évalués en 1998-99

selon des axes mis de l'avant dans la politique ! On peut critiquer la pertinence d'une telle analyse des actions passées, et il faudra se montrer vigilant à l'avenir puisque le projet de politique, bien qu'attendu avec espoir, reste à bonifier, et qu'il faudra surtout s'assurer de la mise en place de mécanismes efficaces de suivi de ces orientations.

Par contre, on pourrait utiliser les résultats du bilan des projets IFPCA, étant donné l'expertise des intervenants-terrain, pour bonifier le projet de politique avant l'adoption de celui-ci. En effet, certains commentaires formulés dans le bilan laissent à penser que les orientations données en alphabétisation dans le projet de politique n'apporteront peut-être pas grand changement. Le projet de politique cible, par exemple, les moins de 30 ans qui représentent 5% de la population analphabète. Dans les projets IFPCA, cette population n'est pas particulièrement ciblée puisqu'elle représente le tiers des personnes inscrites dans les services d'alphabétisation des commissions scolaires.

Dans le même ordre d'idées, l'augmentation des effectifs dont il est question dans le projet de politique préoccupe les intervenants-terrain depuis longtemps : la catégorie de projets la plus « populaire » est celle de la sensibilisation et de l'accès aux services. Par contre, les résultats ne sont pas toujours évidents. Il faut peut-être en déduire que ce n'est pas par cette seule voie qu'on y parviendra. En ce sens, il faudrait que le MEQ y investisse plus d'énergie et de ressources s'il veut réellement que s'accroissent les effectifs dans les deux réseaux.

### La Réserve centrale IFPCA

On peut lire dans le bilan que « les priorités de la Réserve centrale ont été définies à partir du plan d'action des services en alphabétisation du MEQ », plan d'action qui n'a pas été divulgué aux principaux intéressés, à savoir les intervenants en alpha. En fait, on peut aussi y lire que « les priorités étaient déterminées par les responsables des services en alphabétisation de la DFQA en accord avec les gens du milieu, mais sans qu'il y ait de mécanisme officiel pour les entériner ». Le RGPAQ fait d'ailleurs des représentations en ce sens afin d'être consulté sur lesdites priorités et de pouvoir mettre son expertise à profit. On peut supposer que s'il y a eu entente avec les gens du milieu, seule une partie du milieu en question a été consultée...

En outre, on peut lire dans le bilan que pour les deux dernières années de l'étude, les priorités de la Réserve centrale auraient été définies en fonction de « tendances émergentes ». Pendant ces mêmes années, 30 nouveaux groupes ont été accrédités, et si l'on excepte le projet du RGPAQ de fournir des outils de communication aux groupes et du soutien dans leur mise en place, cette étape importante de l'accroissement des services en alphabétisation n'a pas été définie comme une « tendance émergente » et n'a donc pas été fixée comme une priorité de la Réserve centrale. Il faudrait peut-être là aussi que le MEQ, en collaboration avec ses réseaux, définisse clairement ce que sont les « tendances émergentes ».

De plus, une baisse notable de la « clientèle » fréquentant les commissions scolaires ayant été enregistrée, la Réserve centrale aurait pu servir, par exemple, à mettre en place une campagne nationale de sensibilisation qui aurait bénéficié à tous les intervenants et aurait épaulé les initiatives locales et régionales de sensibilisation. L'importance de la problématique nécessite des actions soutenues à tous les niveaux et ce, sur une longue période.

Le bilan rapporte plusieurs commentaires d'intervenants et intervenantes à propos du manque d'information sur les priorités de la Réserve centrale et les projets qu'elle finance.

Il est intéressant de noter que durant les quatre années étudiées, 64 projets ont été financés par la Réserve centrale : 40 % de ces projets ont été menés par des commissions scolaires ou des groupes d'alphabétisation, alors que 60 % l'ont été par d'autres organismes ou par des consultants et consultantes. Le rapport souligne que plusieurs dossiers restent incomplets et que quatre de ces projets n'ont pu être analysés parce que l'information n'était pas suffisante, bien qu'ils aient été financés...

#### **Des recommandations qui en découleront...**

On peut penser que les recommandations adressées à la DFGA à la suite de l'opération bilan devraient donner lieu à des changements. À notre avis, il faudrait que ces recommandations soient connues des différents intervenants afin qu'ils puissent en discuter. Pour ma part, je n'en aborderai que quelques-unes en soulevant des questions qui préoccupent le RGPAQ depuis longtemps.

*« [Q]ue la DFGA précise les orientations et énonce clairement ce qu'elle entend privilégier pour assurer le développement de l'alphabétisation dans les prochaines années. »*

Avant de préciser ses orientations, la DFGA devrait consulter les intervenants du milieu de manière à tenir compte des préoccupations des principaux intéressés. Cependant, nous ne souhaitons pas qu'il y ait des priorités dans le programme IFPCA, car, en général, elles reflètent peu les préoccupations des autres acteurs en alphabétisation. Il est important de se fier à l'expertise développée par les gens qui interviennent directement dans leur milieu et de les laisser élaborer les réponses appropriées à ce milieu. La vision future du développement de l'alphabétisation doit prendre forme avec tous les acteurs concernés.

*« [Q]ue la DFGA intensifie le soutien aux organismes pour élaborer leurs projets et mieux cibler leurs interventions. Des sommes particulières devraient être affectées dans la Réserve centrale au soutien à l'élaboration des projets des deux réseaux. »*

Quelle bonne idée ! Depuis plusieurs années, les comités d'étude des projets se plaignent de la piètre qualité des projets, tant ceux des groupes que ceux des commissions scolaires. Exceptée la formation donnée par le RGPAQ en collaboration avec la DFGA en mai 1999 et financée à même l'enveloppe IFPCA pour les projets des groupes, il n'y avait, à toutes fins pratiques, aucun support accordé par la DFGA pour ce volet. Du côté du soutien offert spécifiquement aux groupes populaires d'alphabétisation, il y aurait fort à faire afin que nos préoccupations soient prises en compte.

*« [Q]ue la DFGA reconnaisse l'urgence d'agir pour contrer les baisses de clientèle et que le MEQ assure le leadership en matière de sensibilisation et de recrutement. »*

Non seulement faut-il en reconnaître l'urgence, mais aussi mettre en place les moyens pour y parvenir. Là encore, il faudrait que la DFGA s'assure de la collaboration des représentants et représentantes des intervenants du milieu. Il faudra avoir une vision assez large et sensibiliser d'autres ministères et d'autres partenaires sociaux. Il faut se rappeler que certaines politiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, par exemple, ont grandement contribué à la baisse de la fréquentation en alphabétisation.

*« [Q]ue la DFGA mette sur pied les mécanismes récurrents nécessaires au suivi et à l'évaluation des projets en constituant notamment une banque de données sur les projets acceptés annuellement dans les IFPCA. »*

Le souci d'assurer un suivi aux projets des organismes tombe fort à propos et rejoint des demandes maintes fois formulées par les groupes. Est-ce que le moyen prôné, soit une base de données, sera le plus efficace ? Il est permis d'en douter.

« [Q]ue dans tous les projets concertés (projets régionaux et projets d'organismes concertés), on invite les promoteurs à se prononcer sur les responsabilités de chacun des partenaires, sur la redistribution des sommes affectées au projet ainsi que les activités et les coûts associés à la concertation. »

En effet, il est important de déterminer clairement les rôles et mandats de chacun des partenaires. Le fait que les projets concertés des commissions scolaires ne soient pas soumis à l'étude au mérite a suscité certaines insatisfactions. Il faut absolument que tous les projets soient évalués en fonction des mêmes critères et que les responsabilités de chacun des partenaires soient bien claires !

« [Q]ue les gestionnaires du programmes assurent de l'établissement d'un calendrier d'opérations plus conforme aux besoins des organismes, c'est-à-dire qui permette que débutent les activités en septembre. Ce nouveau calendrier devrait être implanté graduellement d'ici l'année scolaire 2000-2001. »

Est-il nécessaire d'ajouter qu'il serait effectivement grand temps ? Par contre, il faut bien voir qu'il y a plusieurs difficultés à surmonter. Le fait que deux ministres de deux gouvernements différents doivent se prononcer, chaque année, sur tous les projets (dans les faits apposer leur signature), laisse place à beaucoup de flou dans un calendrier... D'autre part, pour respecter le calendrier d'activités des organismes, il faudrait que les réponses aux projets parviennent à ces derniers en août ou en septembre, et qu'on leur laisse jusqu'en juin pour les mener à terme. La principale difficulté à l'heure actuelle est de viser l'atteinte de cet objectif en corrigeant progressivement le calendrier.

À notre avis, il manque une recommandation bien importante, une sorte de préalable, qui viserait à favoriser le partenariat entre la DFGA et les organismes de représentation des réseaux d'alphabétisation. Même s'il existe déjà des collaborations entre le RGPAQ et le MEQ sur certains sujets, il faudrait que le MEQ prenne davantage en considération l'expertise du milieu. La DFGA atteindrait ainsi plusieurs objectifs :

d'abord, elle démontrerait que le partenariat est une voie à explorer quant on parle des IFPCA ; ensuite, elle connaîtrait mieux les préoccupations du terrain, ce qui ne pourrait que contribuer au développement de l'alphabétisation au Québec ; finalement on réussirait ainsi à améliorer la gestion du programme.

### Un bilan qui mérite qu'on en discute

Est-ce que ce bilan suscitera une discussion large avec les intervenants autour des IFPCA ? Est-ce que la DFGA comprendra enfin qu'elle doit mettre ses partenaires à contribution pour viser une plus grande efficacité ? Ce bilan sera-t-il l'occasion d'améliorer la situation ? Est-ce que les organismes y verront une source d'inspiration et une occasion de réfléchir à différentes possibilités pour leurs prochains projets ?

Chose certaine, il faut que ce bilan donne lieu à des discussions avec les gens du milieu. Plusieurs de ses recommandations semblent fort pertinentes, mais gagneraient à être abordées avec ceux et celles qui se débrouillent au jour le jour avec les services à donner, la paperasse à gérer, les calendriers et les échéances à respecter, etc.

Il ne faudrait pas non plus viser la mise en application rapide de plusieurs recommandations du bilan. Bien que certaines de ces recommandations semblent aller de soi, elles peuvent venir fragiliser un équilibre bien précaire dans la vie quotidienne de l'alphabétisation. Il faudrait donc procéder graduellement de manière que tant les organismes que les responsables de la DFGA puissent s'y retrouver et que les changements permettent réellement d'atteindre les objectifs fixés.

1. Direction de la formation générale des adultes.
2. Une quatrième enveloppe, le *Volet autre*, existe au Québec, mais elle ne relève pas tout à fait de la même mécanique. Ce volet fait également l'objet d'un bilan, mais de façon séparée. Voir l'article-entrevue avec Jean-Marie Martin sur le *Volet autre*.
3. Programme de soutien à l'alphabétisation populaire autonome.