



Québec

a-t-il respecté les engagements pris à Hambourg ?

Lors de la dernière Conférence internationale sur l'éducation des adultes, le Québec prenait un certain nombre de résolutions. A-t-il véritablement tenu ses promesses à l'égard des laissés-pour-compte de notre société, en particulier les personnes peu alphabétisées ?

Caroline Meunier,
responsable des dossiers politiques, Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec

Neuf ans après la cinquième Conférence internationale sur l'éducation des adultes (CONFINTEAV), quel bilan peut-on faire des actions entreprises par le gouvernement québécois pour respecter les engagements pris sur la scène internationale auprès de ses homologues ? Que lui reste-t-il à accomplir d'ici 2009, année choisie pour la sixième conférence internationale ?

Hambourg 1997 : l'établissement d'un consensus à l'échelle internationale

En juillet 1997 se tient à Hambourg (Allemagne) la cinquième Conférence internationale sur l'éducation des adultes. Sous la responsabilité de l'UNESCO, des États membres et des organisations de la société civile¹ débattent afin d'en arriver à une vision globale et intégrée de

¹ Une délégation québécoise, avec à sa tête madame Pauline Marois, alors ministre de l'Éducation, participe à cette conférence et contribue grandement aux conclusions de celle-ci. Le Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec (RGPAQ) y est représenté par Nicole Lachapelle, coordonnatrice du RGPAQ, et Solange Tougas, du groupe populaire Déclit et membre du comité Stratégies.

l'éducation des adultes dans une perspective d'éducation tout au long de la vie.

Cette conférence donne lieu à l'adoption de la *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes* et de l'*Agenda pour l'avenir* comprenant un ensemble de recommandations dans 10 domaines, dont celui de l'alphabétisation et de l'éducation de base. La *Déclaration* présente l'esprit dans lequel les participantes, les participants envisagent l'éducation des adultes et les grands principes qui doivent guider les États dans la mise en œuvre des engagements pris lors de la Conférence, tandis que l'*Agenda* définit de manière détaillée ces nouveaux engagements en faveur du développement de l'éducation des adultes préconisés par la *Déclaration*.

La conférence souligne l'importance de l'éducation des adultes dans le développement de toute société. Les participantes et les participants y adoptent une vision de l'éducation des adultes grandement inspirée du rapport Delors² paru l'année précédente, en 1996. Selon celui-ci, le concept d'éducation tout au long de la vie doit être considéré comme un passeport pour accéder au XXI^e siècle. Cette vision des choses est d'ailleurs clairement reprise dans la *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes*: «l'éducation des adultes devient donc plus qu'un droit, elle est une clé pour le XXI^e siècle. Elle est à la fois la conséquence d'une citoyenneté active et la

condition d'une pleine et entière participation à la vie de la société³».

C'est donc en s'inspirant du rapport Delors, de sa réflexion, de ses constats et de ses recommandations que les participantes et les participants à la conférence réaffirment que «seuls un développement axé sur l'être humain et une société à caractère participatif fondée sur le plein respect des droits de l'homme permettront un développement durable et équitable⁴». Ils rappellent aussi que «la contribution potentielle de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente à l'émergence de citoyens informés et tolérants, au développement économique et social, aux progrès de l'alphabétisation, à l'atténuation de la pauvreté et à la préservation de l'environnement est énorme⁵ et convient donc les États à en tirer partie.

Le concept d'éducation tout au long de la vie doit être considéré comme un passeport pour accéder au XXI^e siècle.

Les 10 domaines mis à l'étude sont en fait différents angles sous lesquels on peut aborder l'éducation des adultes: par exemple, les liens entre l'éducation des adultes et la transformation du monde du travail ou les médias et les nouvelles technologies de l'information. À cela s'ajoutent, bien sûr, les aspects économiques de l'éducation des adultes. Rappelons enfin qu'un des 10 domaines concerne le droit à l'alphabétisation et à l'éducation de base, thème sur lequel nous nous attardons un peu plus dans la section qui suit.

Garantir le droit universel à l'alphabétisation et à l'éducation de base

La *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes* réserve une place importante à l'alphabétisation des adultes et à l'éducation de base pour toutes et tous. L'alphabétisation y est vue «comme l'acquisition des connaissances et compétences de base dont chacun a besoin dans un monde en rapide évolution» et est qualifiée de «droit fondamental de la personne humaine». Les participantes et les participants à la conférence s'engagent en priorité à ce que tout le monde, «y compris les laissés-pour-compte et les exclus», ait la possibilité d'acquérir une éducation de base et d'entretenir cet acquis⁶.

En adoptant l'*Agenda pour l'avenir*, les États présents, et par le fait même le Québec, s'engagent à mettre en œuvre les recommandations formu-

2 Rapport issu de la Commission internationale sur l'éducation pour le XXI^e siècle présidée par Jacques Delors. Cette commission avait reçu de l'UNESCO le mandat de réfléchir sur l'éducation au XXI^e siècle.

3 UNESCO. *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes*, 1997, section 2.

4 *Ibid.*, section 1.

5 *Ibid.*, section 4.

6 *Ibid.*, section 11, pour les trois citations.

lées. Ainsi, en ce qui concerne l'alphabétisation, ils proposent de «faire en sorte que l'alphabétisation réponde au désir de promotion sociale, culturelle et économique des apprenants [...] en substituant à la vision étroite de l'alphabétisation celle d'une éducation qui réponde aux besoins sociaux, économiques et politiques et permette l'expression d'une nouvelle forme de citoyenneté⁷».

Les États s'engagent également à améliorer la qualité des programmes d'alphabétisation. Pour ce faire, ils expriment notamment leur volonté de mobiliser des ressources financières et humaines suffisantes grâce à un vigoureux engagement financier en faveur de l'avancement de l'alphabétisation, et ce, en provenance, entre autres, des autorités publiques nationales. Ils décident également de prêter plus attention aux obstacles à l'alphabétisation⁸.

Une première évaluation à l'échelle internationale

En septembre 2003, une réunion a lieu à Bangkok en Thaïlande. L'objectif consiste à faire un bilan de mi-parcours et à redynamiser les engagements pris à Hambourg en vue de la prochaine conférence internationale de 2009.

Ce bilan fait état, entre autres choses, des réalisations accomplies par les pays signataires et soulève les difficultés rencontrées au cours des six dernières années. On y dresse des constats intéressants comme celui de la différence entre le travail accompli dans les pays dits industrialisés et celui effectué dans les pays en déve-

loppement. Les premiers, dont le Québec fait partie, sont plus préoccupés par les impératifs d'une société du savoir et l'éducation tout au long de la vie devient une façon d'en atteindre les objectifs. Leurs priorités se situent sur le plan de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ainsi que de la formation de la main-d'œuvre. Dans les pays en développement, l'accent est plutôt mis sur l'éducation de base pour toutes et pour tous, particulièrement l'alphabétisation⁹. On constate enfin que très peu de pays réussissent à élaborer des politiques qui reflètent réellement l'esprit de la *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes*.

Pendant ce temps sur la scène québécoise

Au printemps 2002, le gouvernement du Québec rend enfin publics sa *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* et

son *Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue*. Du même coup, il consacre à la mise en œuvre du plan d'action un investissement de 20 millions de dollars annuellement pendant 5 ans. C'est dans ces documents que l'on trouve l'essentiel des intentions du gouvernement au regard de l'éducation des adultes au Québec et, par le fait même, de la façon dont il entend respecter les engagements pris à Hambourg.

Il faut se rappeler que le Québec a commencé en 1995 un grand questionnement en mettant en place les États généraux sur l'éducation qui donnèrent lieu à la réforme de notre système d'éducation, avec laquelle nous devons composer aujourd'hui, et aux orientations d'une politique en éducation des adultes. Cette dernière se réclame clairement de Hambourg et affirme que ses «fondements [...] s'inscrivent dans la lignée de la Déclaration de la 5^e Conférence

Les pays dits industrialisés, dont le Québec fait partie, sont plus préoccupés par les impératifs d'une société du savoir, et l'éducation tout au long de la vie devient une façon d'en atteindre les objectifs. Dans les pays en développement, l'accent est plutôt mis sur l'éducation de base pour toutes et pour tous, particulièrement l'alphabétisation.

7 UNESCO. *Agenda pour l'avenir*, 1997, section 25.

8 *Ibid.*, section 26.

9 UNESCO. *Recommitting to Adult Education and Learning : Synthesis Report of The CONFITEA V Midterm Review Meeting*, Bangkok, UNESCO, 2003, p. 9.

internationale sur l'éducation des adultes de l'UNESCO à laquelle le Québec a adhéré¹⁰».

Quoique gouvernementale, la politique interpelle plus particulièrement les deux ministères signataires, le ministère de l'Éducation et celui de l'Emploi. La présence marquée du ministère de l'Emploi laisse par ailleurs présager le pire! On peut craindre en effet la promotion d'une vision un peu trop utilitariste de l'éducation des adultes et de la formation continue, centrée sur l'employabilité et le rehaussement des compétences professionnelles des adultes, par exemple, plutôt que sur une éducation riche et plurielle telle que prônée par le rapport Delors et la *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes*.

On constate cela encore plus à la lecture du *Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue* qui présente une série de cibles et de mesures. Des deux documents, le plan d'action est en fait celui qui traduit concrètement les intentions de Québec par rapport à l'éducation des adultes. Il est construit autour de quatre volets: la formation de base, la formation continue liée à l'emploi, la reconnaissance des acquis et des compétences et le partage des responsabilités du financement de la formation¹¹.

Quatre années de mise en œuvre... Et alors?

La mise en œuvre du *Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue* a été prévue sur cinq ans, de 2002 à 2007. Quatre ans plus tard, quel bilan peut-on faire des réalisations québécoises en la matière? Les intentions de départ se sont-elles concrétisées? La réponse: de façon inégale.

C'est dans le premier volet du plan d'action, la formation de base, que nous trouvons les engagements pris envers l'alphabétisation. On y indique qu'il faudra mener en priorité des actions très vigoureuses en alphabétisation: «L'ampleur du retard à rattraper et les conséquences importantes de cette problématique sur le développement du Québec justifient un engagement clair de l'État à élaborer et à mettre en place des stratégies et des moyens adaptés à la réalité des personnes concernées et à la nature de leurs besoins¹².» Malheureusement, le ministère de l'Éducation n'a pas manifesté la vigueur promise. Il est notamment demeuré presque muet, et par conséquent inactif, devant le portrait statistique peu réjouissant brossé en 2003 par l'*Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes* (EIACA)¹³. En effet, selon ces données,

1,3 million d'adultes québécois éprouvent de sérieuses difficultés avec la lecture et l'écriture. Une annonce qui aurait dû donner lieu à des déclarations et à des engagements précis.

C'est aussi dans le premier volet que l'on reconnaît l'ensemble des groupes d'alphabétisation populaire comme l'un des deux réseaux¹⁴ offrant des services d'alphabétisation et que l'on s'engage à appuyer leur travail au moyen de mesures concrètes. Toutefois, la promesse de reconnaître légalement les organismes d'action communautaire autonome d'éducation n'a toujours pas été remplie. Par ailleurs, il y a trois ans, un nouveau programme de financement¹⁵ a été créé, mais aucun investissement majeur n'a été consenti depuis dans la lutte contre l'analphabétisme et, plus spécifiquement, au sein du réseau de l'alphabétisation populaire. Doit-on rappeler que le manque d'argent est criant pour le réseau des groupes d'alphabétisation populaire et que, pis encore, il voit ses ressources matérielles et financières se dégrader d'année en année?

L'un des premiers engagements pris par les États à Hambourg avait pourtant été de «favoriser une reconnaissance, une participation et une responsabilité accrues des

10 MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, gouvernement du Québec, 2002, p. 2.

11 MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. *Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue*, gouvernement du Québec, 2002, p. 1.

12 *Ibid.*, p. 4.

13 Paru à l'automne 2005, le rapport final de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes menée par Statistique Canada révèle que les résultats moyens des Canadiennes et des Canadiens en lecture et en écriture ne se sont pas vraiment améliorés depuis 1994, année de la précédente enquête.

14 L'autre étant celui des commissions scolaires.

15 Le Programme d'action communautaire sur le terrain de l'éducation (PACTE) est venu remplacer les programmes PSAPA et PSEPA. Entré en vigueur en 2003-2004, il soutient financièrement la mission globale des organismes d'action communautaire autonome rattachés au ministère de l'Éducation, dont les groupes d'alphabétisation populaire.

organisations non gouvernementales et des groupes communautaires locaux en reconnaissant (notamment) le rôle de plus en plus important de ces derniers qui offrent des possibilités d'éducation aux adultes dans tous les secteurs, atteignent les plus démunis et dynamisent la société civile, et en apportant à ces organisations et groupes le soutien financier voulu¹⁶». Avec le peu de moyens investis par le gouvernement libéral, nous pouvons être pessimistes quant à l'atteinte des objectifs de l'éducation pour toutes et pour tous, et à la diminution de l'analphabétisme.

En outre, on l'a vu plus haut, une des conclusions de Bangkok est que les pays dits «développés» ont mis l'accent sur la consolidation d'une société du savoir. C'est aussi le cas au Québec où l'on constate une concentration des efforts sur la formation continue liée à l'emploi (2^e volet du plan d'action) et un engagement plutôt vigoureux du ministère de l'Emploi dans la mise en œuvre du plan d'action.

Avec le peu de moyens investis par le gouvernement libéral, nous pouvons être pessimistes quant à l'atteinte des objectifs de l'éducation pour toutes et pour tous, et à la diminution de l'analphabétisme.

Enfin, la politique québécoise accorde une grande importance à la reconnaissance des acquis et des compétences (3^e volet du plan d'action). Toutefois, les avancées en cette matière bénéficient à une trop petite portion de la population. Ce sont en effet plutôt les acquis et les compétences des adultes «qualifiés» et scolarisés que l'on tente de reconnaître, par exemple de professionnels ayant acquis leur diplôme dans un autre pays, et qui ne serait actuellement pas reconnu au Québec. Bien que cette situation – déplorable puisqu'elle ne permet pas de pratiquer une profession ici – mérite très certainement qu'on s'y attarde, il ne faut pas passer sous silence le fait que, encore une fois, les grands oubliés sont les personnes peu alphabétisées et peu scolarisées. En effet, très peu d'efforts sont consacrés à la reconnaissance de leurs acquis et de leurs compétences, par exemple à titre de parents ou de citoyens engagés. Dans un monde où le diplôme constitue une carte d'accès à l'emploi et à une certaine reconnaissance sociale, les personnes qui n'en possèdent pas sont très souvent exclues, alors qu'elles ont une expérience qui pourrait profiter à la société.

En signant la *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes* et l'*Agenda pour l'avenir*, le Québec s'engageait du même coup à promouvoir les principes de ces documents et à investir les ressources nécessaires à leur réalisation. Comme le dit la *Déclaration*, «l'État demeure le rouage essentiel s'agissant de garantir le droit à l'éducation pour tous, notamment pour les groupes sociaux les plus

vulnérables [...] et de définir les grandes lignes de la politique éducative» et «il est essentiel que la reconnaissance du droit à l'éducation tout au long de la vie se traduise par la mise en place des conditions d'exercice de ce droit¹⁷».

Le Québec a fait des choix, d'une part en axant sa politique sur quatre volets et, d'autre part, dans la répartition des ressources dont il dispose pour mettre en œuvre son plan d'action. Les montants accordés sont nettement insuffisants. De plus, on peut critiquer non seulement les priorités de Québec dans l'ensemble des mesures annoncées mais, aussi, le fait qu'il a consacré beaucoup d'énergie à la formation continue liée à l'emploi et à la reconnaissance des acquis et des compétences de certaines personnes... Aurait-on mis davantage sur ce qui est le plus payant à court terme?

Dans un monde où le diplôme constitue une carte d'accès à l'emploi et à une certaine reconnaissance sociale, les personnes qui n'en possèdent pas sont très souvent exclues, alors qu'elles ont une expérience qui pourrait profiter à la société.

À Hambourg, on a beaucoup insisté sur l'accès à l'éducation pour les populations les plus vulnérables. Or, les gestes posés par le gouvernement du Québec ne vont pas toujours en ce sens. Pensons aux nombreux

16 UNESCO. *Agenda pour l'avenir*, 1997, section 14.

17 UNESCO. *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes*, 1997, sections 8 et 9, pour les deux citations.

obstacles¹⁸ qui perdurent et auxquels font face les personnes peu alphabétisées dans leur volonté d'entreprendre ou de poursuivre une démarche d'alphabétisation, notamment dans un groupe populaire. Le gouvernement pourrait mieux soutenir ces adultes dans leur démarche en leur offrant une aide financière, entre autres choses. Par ailleurs, plusieurs adultes sont très souvent découragés par leur agent d'aide sociale dans leur volonté de se former; par exemple, on les pousse à quitter leur groupe d'alphabétisation populaire pour se trouver un emploi ou se former à un emploi.

En octobre 2005, des apprenantes et des apprenants ainsi que des intervenantes et des intervenants québécois engagés dans différents domaines de l'éducation et de la formation des adultes ont été conviés à un grand rassemblement par l'Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICEA). L'objectif était de faire le point sur l'éducation des adultes au Québec, et ce, à la lumière des engagements pris à Hambourg. La rencontre a permis de poser un regard sur l'avenir plutôt que d'évaluer les actions accomplies par Québec jusqu'à présent. Les participantes et les participants ont alors tenté de trouver des solutions pour lever les obstacles qui empêchent encore et toujours les adultes de s'investir dans une formation, quelle qu'elle soit.

En faisant des obstacles à la participation des adultes aux diverses

activités de formation le principal thème de ce suivi de Hambourg, on soulignait ainsi que l'objectif de la *Politique* d'instaurer une culture de formation continue au Québec n'est pas encore atteint. Pour installer une véritable culture de l'éducation tout au long de la vie, il importe de s'attaquer aux barrières empêchant les adultes d'aller dans cette direction.

L'*Agenda pour l'avenir* insiste enfin sur le fait que l'éducation des adultes doit être vue de façon «holistique, de manière à couvrir tous les aspects de la vie, et transsectorielle, de manière à englober tous les domaines de l'activité culturelle, sociale et économique¹⁹». Toutefois, peu d'indices démontrent l'engagement de l'ensemble des ministères québécois. On peut alors se poser la question suivante: comment bâtir une réelle culture de la formation continue au Québec, volonté manifestée dans la *Politique*, si l'État lui-même ne s'engage dans les faits que partiellement?

Que nous réserve l'avenir?

Avec sa *Politique d'éducation des adultes et de formation continue*, le gouvernement du Québec entend s'orienter vers le développement d'une culture de formation continue. Il marque ainsi sa volonté «de faire en sorte que les Québécoises et les Québécois continuent d'*apprendre tout au long de leur vie*²⁰». Cependant, cette volonté demeurera à l'état de principe pour une partie importante de la population si le gouvernement ne

prend pas les mesures vigoureuses auxquelles nous sommes en droit de nous attendre.

La *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes* et l'*Agenda pour l'avenir* constituent des instruments normatifs ayant force juridique contraignante étant donné qu'ils ont été adoptés et ratifiés par les États membres. En d'autres mots, le Québec en tant que signataire desdits documents *doit* poser des gestes concrets permettant l'application des principes avancés à Hambourg et garantissant l'éducation pour toutes et tous tout au long de la vie. Il s'est engagé sur la scène internationale à respecter ses engagements et il devra répondre de ses actes en 2009.

La vision de l'éducation des adultes prônée à l'issue de CONFINTEAV se rapproche à bien des égards de celle appliquée par le mouvement de l'alphabétisation populaire. Cette vision est en partie reflétée dans cet extrait tiré de la *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes*: «l'éducation des jeunes et des adultes, considérée comme un processus qui dure toute la vie, a pour objectif [...] de permettre aux individus et aux communautés de prendre leur sort et celui de la société en main pour pouvoir relever les défis de l'avenir²¹». Si l'on veut que Québec se tourne vers cette direction, il n'appartient qu'à nous de le relancer sur ses engagements. Et nous gagnerions à appuyer notre action sur ces textes internationaux d'une grande valeur.

18 Obstacles liés à leurs conditions matérielles précaires, à l'éloignement géographique des lieux de formation, aux impératifs familiaux, pour ne nommer que ceux-ci. Pour en savoir plus sur cette question, voir: N. LAVOIE, J.-Y. LÉVESQUE, S. AUBINHORTH, L. ROY et S. ROY. *Obstacles à la participation des adultes peu scolarisés à des activités de formation dans un cadre d'éducation formel et non formel*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, 2004, 316 p.

19 UNESCO. *Agenda pour l'avenir*, 1997, section 50.

20 MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, gouvernement du Québec, 2002, p. VI.

21 UNESCO. *Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes*, 1997, section 5.