



Soutenir l'éducation des adultes pour réussir la sortie de la crise sanitaire et la relance

**Recommandations soumises par l'ICÉA au ministre des
Finances du Québec dans le cadre des consultations
prébudgétaires.**

Décembre 2020

www.icea.qc.ca

RECHERCHE, ANALYSE ET RÉDACTION

Hervé Dignard, agent de recherche et de développement

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

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020

ISBN : 978-2-89108-103-0 (version numérique)

 Institut de coopération
pour l'éducation des adultes
5000 d'Iberville, bureau 304, Montréal (Québec) H2H 2S6
www.icea.qc.ca | 514 948-2044

Table des matières

Mise en contexte	4
1. Répondre aux enjeux liés à la crise sanitaire actuelle	5
2. Poser les bases d'une relance	10
Conclusion	12

Mise en contexte

Nous profitons de l'exercice annuel de consultations prébudgétaires pour soumettre quelques perspectives d'action concernant le financement de l'éducation des adultes.

L'année qui se termine a été marquée par une crise sanitaire sans précédent. Cette crise, qui menace de se poursuivre en 2021, a déjà eu de nombreuses conséquences sur la santé financière ainsi que sur les capacités d'intervention d'une multitude d'organisations actives en éducation des adultes. Dans un avis récemment publié (ICÉA, 2020e), nous avons fait ressortir des enjeux posés par la crise sanitaire dans le domaine de l'éducation des adultes.

Parmi ses conséquences, cette crise a affecté la participation à la formation ainsi que les conditions d'apprentissage et de réussite de tous les adultes. Qu'elles participent à des activités scolaires formelles ou à des activités d'apprentissage offertes par différentes organisations – notamment des groupes populaires et communautaires – toutes les personnes apprenantes du Québec ont subi les contrecoups du resserrement de l'accès aux lieux de formation. Cet accès plus limité a été compensé, dans certains cas, par la formation à distance. Cependant, toutes les personnes apprenantes n'ont pas eu cette chance.

À ce titre, des observations réalisées durant le confinement du printemps dernier nous ont menés à formuler les constats suivants : d'une part, les « *services publics d'éducation des adultes sont demeurés absents de la première vague de décisions prises par le gouvernement [et] certaines conditions favorisant la poursuite des apprentissages chez les enfants et les jeunes n'ont pas été offertes aux adultes* »; d'autre part « *le soutien accordé aux adultes en apprentissage hors du secteur formel – soit dans les milieux communautaire, populaire et autres – [était] insuffisant et parfois même inexistant.* » (ICÉA, 2020b).

Bref, les adultes en formation ainsi que les organisations actives en éducation des adultes ont été confrontés à des obstacles qu'il était difficile de prévoir, mais qu'il est maintenant possible de lever en mettant en œuvre des solutions proactives.

En lien avec cette situation très particulière et sur la base des nombreuses suggestions faites par nos membres et partenaires, nous soumettons des recommandations en prévision du budget 2021-2022 du gouvernement du Québec.

1. Répondre aux enjeux liés à la crise sanitaire actuelle

Les répercussions de la crise sanitaire affectent plusieurs dimensions de l'éducation des adultes. Nous mettons l'accent sur certaines de ces dimensions : la situation financière des organisations en éducation des adultes, les coûts de la transition vers le numérique et le financement de la reconversion des travailleuses et des travailleurs.

Ajuster le financement pour tenir compte des impacts financiers de la crise

La crise sanitaire impose des dépenses exceptionnelles aux organisations. Ces dépenses peuvent précariser la situation budgétaire de celles-ci et mettre en péril leur capacité de satisfaire des besoins urgents d'apprentissage chez des personnes dont certaines sont en situation de marginalisation ou de précarité. Il convient donc de tenir compte de cette situation et d'adopter des mesures de financement des charges non récurrentes résultant de la Covid-19.

Une consultation que nous avons menée en ligne entre le 25 septembre et le 20 octobre 2020 (ICÉA, 2020e, Section 2) confirme que la plupart des organisations doivent faire face à des dépenses supplémentaires liées aux mesures sanitaires (équipements de protection, désinfectant, etc.), à l'achat d'équipements informatiques et de logiciels ou au temps de travail nécessaire à de nouvelles opérations de travail rendues nécessaires par la COVID 19.

Ces organisations, notamment celles du milieu communautaire, peuvent difficilement réaliser des activités de financement, offrir certains services qui leur assurent des revenus autonomes ou joindre les populations ciblées par leurs actions. Elles doivent également composer avec la nécessité d'organiser le travail et l'apprentissage à distance. La perte de revenus n'est pas sans conséquence, puisqu'elle précarise à court terme la situation financière des organisations du milieu communautaire et, à moyen terme, elle pose un risque financier pour les prochains exercices budgétaires. Le personnel de ces organisations et les populations adultes vulnérables qui comptent sur leur service seraient directement affectés par cette situation financière.

Dans l'ensemble, ces obstacles ont un coût et les organisations les assument actuellement à même leur budget d'exploitation.

Par ailleurs, la situation des organisations du secteur formel de l'éducation n'est guère plus réjouissante. Plusieurs ont attiré notre attention sur le fait que le financement est lié à l'inscription des personnes apprenantes à des activités d'apprentissage, à la présence de ces personnes sur le lieu de formation ou encore à la sanction des apprentissages. Ces mécanismes pourraient induire des effets négatifs sur le financement, si l'on ne tient pas compte des variations à la baisse de la participation qui peuvent survenir en raison des contraintes auxquelles doivent faire face les adultes dans le contexte de la crise sanitaire.

Tenant compte de cette situation exceptionnelle et des effets conjoncturels qu'elle peut susciter, nous proposons que le ministre des Finances donne suite aux recommandations suivantes dans le budget 2021-2022 du gouvernement du Québec.

RECOMMANDATION 1

Financer les dépenses non récurrentes occasionnées par le respect des consignes de la santé publique et la prudence sanitaire

Dans ce cadre :

1.1 - Créer un fonds d'urgence pour soutenir les organismes communautaires et populaires qui soutiennent et outillent la population et les milieux scolaires de l'éducation des adultes à faire aux défis liés à la pandémie, et tout particulièrement les populations en situation de vulnérabilité.

1.2 – Financer rétroactivement les dépenses non récurrentes déjà engagées depuis le début de la crise sanitaire en réponse aux contraintes exigées par la santé publique.

RECOMMANDATION 2

Adapter les critères des ententes et des formules de financement pour tenir compte de l'impact de la situation exceptionnelle de la crise sanitaire

Dans ce cadre :

2.1 - Assouplir les modalités des ententes de financement conclues avec les organisations qui œuvrent hors du secteur scolaire formel afin de tenir compte des incidences négatives de la Covid-19, comme la fluctuation de la fréquentation et des inscriptions.

2.2 - Adapter les formules de financement des établissements du secteur scolaire formel qui desservent la population adulte de manière que les incidences de la COVID-19 (fréquentation, inscriptions, dépenses additionnelles, etc.) n'affectent pas à la baisse le financement de leurs activités à court, moyen et long terme.

2.3 – Accroître et élargir l'offre de services spécialisés destinée aux élèves en difficulté de la formation générale des adultes et de la formation professionnelle.

Faciliter la transition numérique

La poursuite des apprentissages à distance est devenue une réalité pour tous les secteurs de l'éducation des adultes. Mais il faut pour ce faire disposer des solutions permettant d'assurer la continuité des apprentissages à distance.

Pour les organisations, cela représente des dépenses liées à l'achat d'équipements et de logiciels, au développement de l'expertise numérique nécessaire ou encore à la création d'outils numériques d'apprentissage et à la diffusion de ces outils auprès de populations cibles. Pour les personnes apprenantes, cela représente la nécessité de disposer d'équipements et de logiciels à jour, d'avoir accès à Internet haute vitesse et d'être en mesure de développer les habiletés nécessaires à l'apprentissage à distance (ICÉA, 2020d).

Bref, l'obligation d'offrir les activités à distance a mis en évidence l'inégalité des capacités des institutions scolaires, des organisations communautaires, du personnel et des personnes apprenantes, notamment de celles qui sont en situation de précarité (ICÉA, 2020a). En conséquence, le passage vers le numérique des organisations, le recours nécessaire à la technologie numérique par les personnes apprenantes ainsi que le développement des compétences numériques de toutes et tous sont des

conditions essentielles pour atténuer l'impact de la crise sanitaire et permettre la continuité des services.

Pour que l'accès à la technologie numérique et la capacité de l'utiliser ne créent pas ou n'aggravent pas des situations d'inégalités en éducation des adultes, nous proposons que le ministre des Finances donne suite aux recommandations suivantes dans le budget 2021-2022 du gouvernement du Québec.

RECOMMANDATION 3

Mettre en place un plan d'urgence relatif à la transition vers le numérique des organisations et des personnes apprenantes ainsi que le développement des compétences numériques.

Dans ce cadre :

3.1 - Financer la fourniture d'un accès gratuit à des services Internet haute vitesse dans toutes les régions du Québec et, dans le contexte de la crise sanitaire, accorder à ce service le statut de « service public essentiel ».

3.2 - Financer l'achat des équipements informatiques et des ressources numériques nécessaires à la poursuite de l'enseignement et de l'apprentissage à distance, dans toutes les organisations (scolaires formelles, communautaires, populaires et autres).

3.3 – Faire en sorte que les règles concernant l'achat de l'équipement informatique et des ressources numériques favorisent l'accès à une grande diversité de fournisseurs.

3.4 - Mettre sur pied un système de prêt d'équipement informatique pour tous les adultes, notamment les personnes en situation économique précaire qui sont en formation.

3.5 - Soutenir et financer le développement de l'expertise numérique du personnel responsable de la poursuite de l'enseignement et l'apprentissage à distance dans les organisations de tous les secteurs (scolaires formelles, communautaires, populaires et autres), notamment par la formation défrayée par l'employeur.

3.6 - Financer le développement et la diffusion d'outils et de ressources d'apprentissage à distance par des organisations spécialisées du Québec, notamment à l'intention des populations susceptibles de vivre des situations d'exclusion (Autochtones, personnes en situation de handicap, personnes immigrantes, personnes sans diplôme, familles monoparentales, etc.).

3.7 - Financer le développement des compétences numériques de tous les adultes.

Favoriser la reconversion des travailleuses et des travailleurs et assurer l'accès à la formation aux populations en situation de précarité

Un autre effet négatif de la crise sanitaire a été la mise à pied forcée de nombreuses personnes en raison des mesures de confinement. Ces personnes ont bien reçu une aide temporaire afin de subvenir à leurs besoins, mais celle-ci arrive à échéance et elles devront tôt ou tard retourner sur le marché du travail.

Le récent Forum sur la requalification de la main-d'œuvre et sur l'emploi organisé par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a permis d'identifier des consensus forts concernant les mesures à mettre en œuvre pour faciliter le retour en emploi de ces personnes. À ce titre, « *la requalification de la main-d'œuvre et le rehaussement des compétences sont apparus comme des leviers incontournables pour accélérer le retour en emploi du plus grand nombre, particulièrement les femmes,*

les personnes immigrantes et les jeunes, développer l'employabilité des personnes et accroître la productivité des entreprises » (Québec, 2020).

Pour parvenir à ce résultat, l'action combinée de nombreuses organisations est essentielle. Nous pensons notamment aux organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre, à des partenaires du marché du travail comme les comités sectoriels, les syndicats et les organisations patronales ainsi qu'aux services aux entreprises offerts par les commissions scolaires, les cégeps et les universités.

Comme le soulignait récemment la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO), la crise actuelle commande une réponse forte à court terme sans pour autant exclure des mesures structurantes à moyen et long terme.

Par ailleurs, les populations déjà précarisées avant la pandémie ont vu leur situation s'aggraver dans bien des cas : diminution des soutiens de toutes sortes, notamment communautaires, difficulté à comprendre les consignes sanitaires, nonaccès aux outils numériques permettant de briser l'isolement et d'avoir accès à l'information, etc.

Dans l'immédiat, il apparaît essentiel de cibler les travailleuses et les travailleurs faiblement qualifiés qui ont été frappés par la pandémie. Il faut offrir à ces personnes des formations diversifiées qui soient qualifiantes et transférables et rendues disponibles selon des formats adaptés (courtes, à temps partiel, en milieu de travail, etc.) ainsi qu'un soutien financier facile à comprendre, direct et adapté à leur situation. Dans une vision à plus long terme, il faudrait fournir un effort collectif visant à renforcer les compétences en littératie et en numératie des adultes et à permettre la réorientation professionnelle afin d'améliorer dès maintenant et à long terme l'employabilité de ces personnes.

Répondre à des besoins de requalification sera un défi central de la relance. Pour surmonter ce défi, il convient dès maintenant de lever des obstacles à la formation et de tenir compte de la situation des populations plus vulnérables. Dans cet esprit, nous proposons que le ministre des Finances donne suite aux recommandations suivantes dans le budget 2021-2022 du gouvernement du Québec.

RECOMMANDATION 4

Financer une formule de congé-formation adaptée à la condition des personnes participantes, qu'elles soient ou non en emploi, en accordant une attention particulière aux mesures destinées aux personnes marginalisées ou précarisées.

Dans ce cadre :

4.1 - Inscrire le droit de toute personne (en emploi ou non) à bénéficier de cette formule de congé-formation dans les Normes du travail du Québec.

RECOMMANDATION 5

Stimuler, par le moyen d'incitatifs financiers, la mise en œuvre à court et moyen terme de mesures permettant d'articuler les études, la famille et le travail, notamment en assouplissant les horaires de formation et d'emploi et en développant les services de garde sur place ou à proximité, tout particulièrement pour les femmes cheffes de famille monoparentale.

RECOMMANDATION 6

Bonifier le financement de la reconnaissance des acquis pour que celui-ci favorise l'accès et la continuité des parcours ainsi que l'émission d'attestations officielles.

Dans ce cadre, il importe de :

- 6.1 - Faciliter la reconnaissance de l'expérience professionnelle (acquis expérientiels, apprentissages organisés hors du milieu scolaire, etc.);
- 6.2 - Favoriser des passerelles entre les attestations des différents ordres d'enseignement et celles émises par des lieux non scolaires d'éducation des adultes;
- 6.3 - Améliorer les mécanismes de reconnaissance pour les personnes ayant acquis des diplômes et des compétences professionnelles hors du Canada;
- 6.4 - Soutenir les personnes faiblement scolarisées dans leur démarche de reconnaissance des acquis et des compétences.

2. Poser les bases d'une relance

La gestion de la crise sanitaire demeure un défi et le restera lors de l'exercice budgétaire 2021-2022 du gouvernement. Toutefois, déjà le gouvernement jette les bases de la relance. Afin que l'éducation des adultes puisse contribuer à cette relance, des actions doivent être posées concernant le financement des organisations et l'accès à l'information budgétaire sur l'état du financement de l'éducation des adultes.

Bonifier le financement à la mission

Majoritairement, des groupes et des organisations des secteurs de l'action communautaire autonome, de l'éducation populaire et de l'alphabétisation communautaire réclament une bonification de leur financement à la mission en surplus de la création d'un fonds d'urgence.

L'absence d'une indexation annuelle du financement à la mission représente un manque à gagner pour ces organisations, puisque cette part de leurs revenus stagne alors que les autres dépenses augmentent. Cette situation est d'autant plus préoccupante dans le contexte actuel de crise. En effet, de nombreuses organisations ne sont plus en mesure de compter sur l'apport des revenus autonomes générés par des activités rendues impossibles par les nouvelles règles de santé publique.

RECOMMANDATION 7

Financer une indexation annuelle du financement à la mission de tous les organismes communautaires et populaires, notamment ceux qui relèvent du Programme d'action communautaire sur le terrain de l'éducation (PACTE), du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome et du soutien financier aux organismes communautaires famille, du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) et des groupes de défense de droits.

RECOMMANDATION 8

S'attaquer au sous-financement de ces organismes en leur accordant un financement rétroactif correspondant aux pertes occasionnées par l'absence d'indexation annuelle de leur financement à la mission au cours des dernières années.

Rendre l'information sur le financement de l'éducation des adultes plus accessible

Comme nous l'avons déjà souligné dans un précédent mémoire soumis au ministère des Finances en février 2020 (ICÉA, 2020c), le financement de l'éducation des adultes est complexe et un portrait d'ensemble, fondé sur une approche des données ouvertes¹, est nécessaire :

« D'une part, l'information sur le financement de l'éducation des adultes est opaque et difficilement accessible aux organisations externes à l'État. Ces dernières années, nous avons voulu chiffrer le niveau des dépenses, la variation de celui-ci au cours des dernières années et la hauteur des besoins financiers.

¹ Sur ce sujet, consulter le chapitre 1 du document suivant : ICÉA (2019). *Le droit à l'éducation a un prix. Avis sur le financement de l'éducation des adultes*, Présenté à M. Jean-François Roberge, ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Montréal : Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA). https://icea.qc.ca/sites/icea.qc.ca/files/IC%C3%89A_Avis_financement_EA_Final_18_11_2019_0.pdf.

Or, la documentation et l'information budgétaires publiquement accessibles ne fournissent pas toutes les données permettant de prendre la mesure du financement.

D'autre part, aucun portrait financier global n'a été effectué depuis les travaux d'un comité d'experts sur le financement de la formation continue, en 2004². Autrement dit, nous ne pouvons compter sur une vue d'ensemble de ce financement. Nous estimons qu'il y a là une importante lacune informationnelle à corriger. » (ICÉA, 2020c)

RECOMMANDATION 9

Mettre sur pied un nouveau comité d'experts sur le financement de l'éducation des adultes dont le mandat sera de mettre à jour le rapport de 2004.

RECOMMANDATION 10

Adopter une approche des « données ouvertes » à l'égard de l'information budgétaire concernant l'éducation des adultes et rendre public l'ensemble des données financières de ce secteur.

² Ministère de l'Éducation (2004). *Cap sur l'apprentissage tout au long de la vie*. Rapport du comité d'experts sur le financement de la formation continue. Québec : ministère de l'Éducation. [En ligne] http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/educ_adulte_action_comm/CapApprenToutLongVie_f_rapport.pdf (Consulté le 28 octobre 2020).

Conclusion

Nous l'avons souligné en introduction, cette année a été marquée par de nombreux changements dans nos habitudes vie (santé, emploi, relations sociales, consommation, actions citoyennes, défense de droits, etc.). Ces changements nous engagent sur la voie de l'apprentissage et de l'adaptation. À ce titre, l'éducation des adultes constitue l'un des moyens les plus efficaces pour relever les défis individuels et collectifs qui se dressent devant nous.

En présence de ce contexte de transformation, l'éducation des adultes n'est rien de moins qu'un secteur d'intervention stratégique où le gouvernement du Québec se doit d'investir de façon prioritaire. Voilà pourquoi nous avons soumis dans ce mémoire des avenues qui, selon nous, permettront de renforcer l'éducation des adultes et, ce faisant, de développer notre capacité d'agir collectivement, d'intervenir dans nos vies et de nous adapter aux changements actuels et à venir.

Plus largement, nous croyons que le gouvernement doit se doter d'orientations en éducation des adultes, afin de guider ses investissements dans ce domaine d'intervention. En ce sens, il serait opportun d'adopter une nouvelle politique d'éducation des adultes. Celle-ci permettra de clarifier les défis, de faire le bilan des moyens disponibles et de poser des perspectives qui pourront informer les décisions budgétaires du gouvernement.

Références bibliographiques

ICÉA. (2020a). *Les populations en situation de précarité au temps de la COVID*. [En ligne] <https://icea.qc.ca/fr/actualites/les-populations-en-situation-de-pr%C3%A9carit%C3%A9-au-temps-de-la-covid> (Consulté le 9 décembre 2020).

ICÉA. (2020b). *Enjeux et constats en lien avec la crise de la COVID-19*. [En ligne] <https://icea.qc.ca/fr/actualites/enjeux-et-constats-en-lien-avec-la-crise-de-la-covid-19> (Consulté le 27 octobre 2020).

ICÉA. (2020c). *Recommandations soumises par l'ICÉA au ministre des Finances dans le cadre des consultations prébudgétaires*, Mémoire de l'ICÉA présenté au ministre des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires. Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA). http://consultations.finances.gouv.qc.ca/Consultprebudg/2020-2021/memoires/Consultations2021_ICEA.pdf .

ICÉA. (2020d). *FGA et FP : apprentissage et évaluation en période de pandémie*. [En ligne] <https://icea.qc.ca/fr/actualites/fga-et-fp-apprentissage-et-évaluation-en-période-de-pandémie> (Consulté le 27 octobre 2020).

ICÉA. (2020e). *L'éducation des adultes pour une société résiliente. Recommandations de l'ICÉA en lien avec la crise de la COVID-19*. Montréal : ICÉA. https://icea.qc.ca/sites/icea.qc.ca/files/Covid-19_Recommandations-ICEA_Decembre2020_Officielle_0.pdf

Québec (octobre 2020). « Forum virtuel sur la requalification de la main-d'œuvre et sur l'emploi - Le gouvernement et les partenaires du marché du travail, tous dans la même direction », communiqué, 16 octobre 2020, Cabinet du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. [En ligne] <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/forum-virtuel-sur-la-requalification-de-la-main-d-oeuvre-et-sur-l-emploi-le-gouvernement-et-les-partenaires-du-marche-du-travail-tous-dans-la-meme-direction-866390137.html> (Consulté le 28 octobre 2020).