

V E R S I O N A B R É G É E

L'ÉDUCATION DES ADULTES :
PARTENAIRE DU DÉVELOPPEMENT
LOCAL ET RÉGIONAL

AVIS AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION

Septembre 2003

C O N S E I L S U P É R I E U R D E L ' É D U C A T I O N

V E R S I O N A B R É G É E

**L'ÉDUCATION DES ADULTES :
PARTENAIRE DU DÉVELOPPEMENT
LOCAL ET RÉGIONAL**

AVIS AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION

Septembre 2003

Le Conseil a confié la préparation de cet avis à sa Commission de l'éducation des adultes composée de :

Denis Ménard, Maurice Amram, Louise Bertrand, France Bilodeau, Louis Dallaire, Pierre Doray, Mireille Ménard, René Morin, Gilles Petitclerc, Silvane Robert, Martin Robitaille, Nicole Rouillier, Marie Roy, Bernard Vallée.

Les personnes suivantes ont aussi participé à la préparation du présent avis alors qu'elles étaient membres de la Commission au début des travaux :

Jean-Pierre Rathé, Rosaire Bergeron, Daniel Campeau, Mario Carrier, Martine Cloutier, Jocelyne Dutrisac, Louise Miller, Gisèle Painchaud, Jeannine Routhier, Nicole Tremblay.

Rédaction :

Isabelle Gobeil, coordonnatrice de la Commission de l'éducation des adultes.

Recherche

Isabelle Gobeil, avec la collaboration de Mélanie Julien et de Bruno Bérubé. Collaboration ponctuelle de Daniel Campeau.

Analyse documentaire

Isabelle Gobeil et Suzanne Mainville, avec la collaboration de Marie-Claude Roy et Marie-Alexandra Fortin, étudiantes stagiaires.

Soutien technique

au secrétariat : Marie-Andrée Ayotte
à la documentation et à la préparation
de la liste des sites Internet : Francine Vallée
à l'édition : Michelle Caron, Marie Mercier
à la révision linguistique : Sylvain Larose

Conception graphique

bleu outremer

Mise en page

Idéation

Avis adopté à la 518^e réunion
du Conseil supérieur de l'éducation,
le 15 mai 2003.

ISBN : 2-550-41210-9

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, 2003

Reproduction autorisée à condition de mentionner la source.

LIER L'ÉDUCATION DES ADULTES ET LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS

Telle est l'intention du Conseil supérieur de l'éducation dans son avis intitulé *L'éducation des adultes : partenaire du développement local et régional*

La demande sociale en faveur de la décentralisation gouvernementale tout comme les récents encadrements gouvernementaux liés au développement local et régional ont incité le Conseil à apporter un éclairage sur le rôle actif que peuvent exercer les établissements d'enseignement en matière d'éducation des adultes, pour le bénéfice du milieu local et régional.

Au cours des années 80 et 90, divers projets et politiques visant la décentralisation gouvernementale ont été avancés par les gouvernements québécois successifs. Tous s'inscrivent dans la montée de la popularité des discours en faveur du développement local et de l'accroissement du pouvoir des collectivités locales. Si ce discours est invoqué par l'État, il émane aussi des collectivités et des acteurs locaux (Tremblay, S. 1999).

La vision du développement régional qui a progressivement émergé à la fin des années 70 et au cours des années 80 accorde une importance croissante aux initiatives des milieux, appelant de la sorte à la concertation. La formule des sommets régionaux des années 80 et, après 1986, celle des ententes-cadres de développement entre le gouvernement et les conseils régionaux de développement mettent l'accent sur la présentation de projets précis de développement.

La réforme de la politique de développement régional de 1991 permet aux régions de conclure des ententes-cadres de développement basées sur une *vision régionale collective* convenue en partenariat entre le gouvernement et les régions. Cette politique s'avère cependant insuffisante pour répondre aux volontés réitérées de services moins bureaucratisés et mieux adaptés aux besoins des collectivités locales et régionales. Dans cette perspective, dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, la *Politique de soutien au développement local et régional* adoptée en 1997 vise notamment à assurer une plus grande responsabilisation des communautés locales et régionales.

De même, la récente *Politique nationale de la ruralité*, conçue comme un complément à la politique de développement local et régional, constitue un cadre d'action qui appelle aussi à la mobilisation des divers acteurs du milieu. Dans le cadre d'un pacte rural conclu avec les élus de chaque territoire rural,

le gouvernement entend offrir aux collectivités visées les moyens « de se mobiliser dans une véritable corvée afin d'initier des projets visant à améliorer leurs conditions de vie ». Les établissements d'enseignement font partie « des forces vives » des milieux ruraux et sont appelés à apporter leur contribution pour le développement durable des territoires.

Les éléments du contexte social et politique relatifs au développement des collectivités de même que les principaux encadrements gouvernementaux en la matière montrent que le moment est propice à un avis du Conseil. Le développement local et régional se présente en effet dans une conjoncture différente de celle de la fin des années 80. La mondialisation des échanges et la place qu'occupent l'économie nationale et celle des régions se posent avec plus d'acuité et soulèvent des défis d'ordres économique, politique, social et culturel. On assiste aussi à l'affirmation plus grande de l'identité régionale et les acteurs locaux et régionaux réclament le pouvoir d'être associés étroitement au devenir de leur collectivité. De nouvelles structures institutionnelles et politiques sont mises en place pour favoriser la prise en charge du développement des milieux par les milieux. Pour les établissements des trois ordres d'enseignement, l'enjeu de leur participation se pose en ces termes : ils peuvent limiter leur participation à un rôle de prestataires de services d'éducation et de formation ou ils peuvent aller au-delà, en étant proactifs et partie prenante des orientations et des actions en matière de développement local et régional.

Particulièrement du fait des modifications récentes aux encadrements réglementaires de l'éducation, du moins à l'enseignement secondaire et collégial, les établissements d'enseignement, commissions scolaires, centres de formation et collèges ont vu leur mission s'élargir au développement social et communautaire. Dans son analyse, *centrée sur le secteur de l'éducation des adultes dans le système formel*, le Conseil a voulu se pencher sur les moyens mis en œuvre par les établissements d'enseignement pour favoriser le développement local et régional. La plus grande liberté d'action dont ils disposent est-elle utilisée à cette fin? Si oui, comment?

Deux années de recherche et de consultation ont soutenu la réflexion visant à répondre à cette question. Le texte qui suit ne résume pas chacun des chapitres de l'avis. Il porte à l'attention du lecteur des principes et des pistes d'action susceptibles de soutenir tous les partenaires engagés dans le développement local et régional, dont le secteur de l'éducation des adultes dans les commissions scolaires, les collèges et les universités.

QUELQUES NOTIONS ET PRINCIPES POUR SOUTENIR LA RÉFLEXION ET GUIDER L'ACTION

- adopter une définition ambitieuse du développement;
- tenir compte de l'importance accrue d'un pouvoir local dans un nouveau modèle de développement en émergence;
- s'appuyer sur les formes que revêt le partenariat;
- prendre acte du choix gouvernemental d'opter pour la responsabilisation des structures locales et régionales.

ADOPTER UNE DÉFINITION AMBITIEUSE DU DÉVELOPPEMENT

Croissance et développement ne sont pas synonymes. La croissance, dans le sens où nous l'entendons, fait référence à l'accroissement des activités de production de biens et de services tandis que le développement implique l'engagement d'une société toute entière et touche à tous les aspects de la vie d'une communauté, avec des effets durables dans ses dimensions économique, sociale, culturelle environnementale et politique (Prévoist, 1994). Le développement ne consiste ni plus ni moins qu'en *la recherche du mieux-être pour tous* (Sabourin, 1996).

Mais une acception aussi large du développement fait-elle en sorte que la perspective soit trop ambitieuse, confinant de la sorte à l'utopie? Au Québec comme ailleurs, il y a déjà longtemps que la dimension économique du développement est prépondérante et que ses impératifs guident les politiques. Les objectifs de création d'emplois et de compétitivité des entreprises prédominent en effet dans les discours gouvernementaux et dans celui des organisations. Dans les documents consultés tout comme dans les enquêtes menées pour la préparation de l'avis, le Conseil a pu constater que malgré « le tout à l'économie » prévalant (Massicotte, 2001), *la vision pluridimensionnelle du développement* est aussi celle que retiennent nombre de structures chargées d'orienter les actions de développement local et régional. À titre d'exemple, pour reprendre les termes utilisés dans le plan stratégique d'un conseil régional de développement, le développement ne se réduit pas à un modèle d'exploitation des ressources naturelles. « C'est aussi une éthique de la solidarité entre les individus et les communautés, qui prend ses assises non seulement sur des attitudes et des comportements à changer, mais aussi sur une éducation à valoriser. »

TENIR COMPTE DE L'IMPORTANCE ACCRUE D'UN POUVOIR LOCAL DANS UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT EN ÉMERGENCE

Il faut constater l'importance accrue accordée à *la dynamique endogène* du développement local et régional, bien que des déterminants imposés de l'extérieur des territoires continuent de l'orienter. Il s'agit essentiellement d'une volonté des milieux locaux et régionaux d'assumer la responsabilité de leur développement à partir de l'exploitation optimale de leurs ressources, sans négliger pour autant l'appui du pouvoir central.

Le modèle québécois des années 1945-1975 est celui du haut vers le bas (Lévesque, 1998). S'il y a régionalisation, avec la création des régions administratives en 1966-1967, celle-ci est le fruit d'une certaine déconcentration sectorielle de l'État, qui reproduit celle des divers ministères. Le but est alors de contrer les disparités régionales, de moderniser les infrastructures en région et de mettre en place des pôles régionaux. Si elle n'est pas valorisée, la revendication d'un pouvoir local demeure. Dans les années 1960-1975, elle s'exprime de deux façons, d'abord sous une forme que l'on peut qualifier de *traditionnelle*, ensuite sous une forme contestataire, à partir du début des années 1970 (Lévesque, 1998).

La forme contestataire remet en question le modèle de développement traditionnel et s'oppose au déplacement de la population des territoires ruraux vers les pôles de développement. Elle fait valoir aussi un développement intégré des ressources et vise à ce que les populations se dotent de véritables moyens de développement, pour assurer *un développement* par le bas : on remet en question les programmes « mur à mur » et la faible démocratisation du développement (Lévesque, 1998).

Au cours des années 80 et surtout des années 90, une nouvelle expression du pouvoir local apparaît au Québec. Elle reprend les caractéristiques de la forme contestataire de son expression, mais est considérée moins contestataire du fait de sa reconnaissance : elle représente une réponse aux besoins des communautés en difficulté et, à partir des années 90, est considérée comme une constituante essentielle d'un nouveau modèle de développement (Lévesque, 1998).

Le nouveau modèle d'initiatives locales de développement épouse une bonne partie des caractéristiques du modèle contestataire, mais il s'en démarque néanmoins parce qu'il propose *un développement fondé sur des relations de concertation des acteurs du milieu, dont des représentants d'élus*. De plus, cette nouvelle expression d'un pouvoir local est reconnue par l'État et tend donc à s'institutionnaliser, comme le révèle particulière-

ment la création des centres locaux de développement et des centres locaux d'emploi (Lévesque, 1998). Les défis sont ceux d'un développement local durable, par le soutien à l'entrepreneuriat, y compris en économie sociale, dans un contexte de mondialisation.

Afin de mieux circonscrire la contribution de l'éducation des adultes au développement local et régional, le Conseil a voulu mettre en évidence la place et le rôle qu'exercent les établissements d'enseignement dans la nouvelle dynamique locale de concertation. À l'échelle locale, divers mécanismes d'action collective se mettent en place. En éducation des adultes de façon particulière, quel rôle y jouent les établissements d'enseignement? Qu'en est-il des relations de partenariat?

S'APPUYER SUR LES FORMES QUE REVÊT LE PARTENARIAT

Le partenariat a été au cœur des préoccupations du Conseil. Au cours des enquêtes réalisées pour documenter les pratiques, il a pu constater le caractère polysémique de la notion (Landry, 1994) : le même mot est utilisé pour caractériser les formes de collaboration les plus diverses. Étant donné la multiplicité des « champs d'application » du partenariat et des pratiques qui en découlent, il est difficile de proposer une définition unique de cette forme ou mode de collaboration des organisations (Landry, 1994). Mais ce mode de collaboration que constitue le partenariat « se situe dans un continuum qui va de l'information mutuelle d'une part, à la fusion d'autre part. À la base, l'information mutuelle des partenaires demande aux organisations en présence un faible degré de relation et d'intensité et, à l'autre extrémité, la fusion exige un degré de collaboration totale qui conduit, comme dans le mode de cogestion, à un dépassement du partenariat puisque, à ce niveau, les organisations ont perdu leur identité première pour se fondre dans une seule et même organisation ». (Landry, 1994)

Le Conseil a retenu trois types de partenariat. Dans un partenariat de service, les relations établies entre les organisations sont plutôt informelles : on se contente d'échanger des informations sans objectif commun. À l'opposé, dans un *partenariat de réciprocité*, une coopération étroite s'établit entre des organisations qui collaborent à la réalisation d'un projet. Les relations y sont formelles et la dynamique interorganisationnelle est forte. Enfin, entre ces deux extrêmes, différents types de relations s'instaurent, plus conjoncturelles et épisodiques, ce qui peut être qualifié de *partenariat associatif* (Landry, 1994).

Dans *sa forme la plus accomplie*, le partenariat résulte d'une entente entre des parties qui entretiennent des rapports égaux dans le traitement d'un même objet, tout en respectant les prérogatives et la mission de chacun, et qui mettent en commun des ressources complémentaires (financières, matérielles ou humaines), en vue de la réalisation d'une action commune en éducation des adultes, pour le bénéfice d'individus, de groupes, de communautés ou d'organisations (CSE, 1995).

PRENDRE ACTE DU CHOIX GOUVERNEMENTAL D'OPTER POUR LA RESPONSABILISATION DES STRUCTURES LOCALES ET RÉGIONALES

Les actions visant le développement local et régional s'inscrivent dans un contexte marqué par la mouvance. Une tendance forte s'affirme, celle d'une décentralisation des pouvoirs et, en corollaire, une place accrue aux initiatives du milieu, dans les pouvoirs publics, la société civile et les organisations, comme en témoignent notamment la *Politique de soutien au développement local et régional* et la *Politique nationale de la ruralité*. De nouvelles organisations sont en place, aux côtés de plus anciennes. Autant de lieux où s'instaurent des dynamiques, des tensions, voire des relations conflictuelles, mais sans doute aussi beaucoup de créativité. Dans son analyse, le Conseil a considéré une première dynamique, la *dynamique des problèmes* : « chaque problème développe sa propre dynamique » et la gestion du problème dans chaque organisation est le résultat d'un double processus : d'un côté, le problème est posé en fonction des cadres formels d'une organisation; d'un autre côté, « ces cadres formels sont modifiés pour tenir compte du problème » (Borraz, 1999).

Étant donné la multiplicité des acteurs, un problème structuré par une organisation peut susciter des contestations de la part d'autres organisations qui définissent le problème autrement. Il peut alors en résulter la mise en œuvre d'initiatives concurrentes. Or, plusieurs milieux et organisations s'affichent comme « propriétaires de problèmes publics » (Duran et Thoening, 1996, cités dans Borraz, 1999). Chaque organisation « structure le problème » à sa façon et chacune se réclame de la légitimité « de gérer le problème » (Borraz, 1999).

Le Conseil a aussi tenu compte d'une deuxième dynamique, la *dynamique des organisations*. Les organisations ont une histoire qui rappelle le contexte de leur mise en place, la définition de leur mission et l'évolution qu'elles ont connue. Elles fonctionnent aussi selon une dynamique et un cadre qui leur sont propres. Les décisions des organisations sont prises en fonction de « routines » fondées sur des « procédures et programmes standardisés », ce qui détermine les décisions à prendre. Ces manières d'agir des organisations ne sont cependant pas immuables (Borraz, 1999).

RECONNAÎTRE L'ENGAGEMENT DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT POUR INSCRIRE L'ÉDUCATION DES ADULTES DANS LES DYNAMIQUES LOCALES ET RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT

Dans un avis de 1989 sur le développement régional, le Conseil notait que de plus en plus d'établissements s'ouvraient à la perspective du développement socioéconomique régional. Dans leurs activités régulières tout comme dans la conduite de projets particuliers axés directement sur le développement régional, le Conseil observait dans les établissements ce qu'il qualifiait alors de « montée de la conscience régionale » (CSE, 1989). Elle s'affirme encore et est perçue, dans nombre d'établissements, comme un mandat. À partir des résultats des enquêtes réalisées récemment, le Conseil fait les constats qui suivent.

- **UN PREMIER CONSTAT : LA GRANDE MAJORITÉ DES ÉTABLISSEMENTS SE DONNENT LE MANDAT DE CONTRIBUER AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL**

À tous les ordres d'enseignement, on peut affirmer qu'en grande majorité les établissements se donnent le mandat de contribuer au développement local et régional et jugent important de rendre ce mandat explicite.

Selon le Conseil, il y a tout avantage à ce que, dans le cadre de leur mission éducative, les établissements d'enseignement explicitent le rôle qu'ils entendent exercer pour contribuer au développement local et régional à l'enseignement régulier comme en formation continue. Ce rôle peut avoir diverses facettes, qui peuvent varier selon les milieux. Il peut s'exercer par l'offre de formation adaptée aux besoins locaux et régionaux, par la participation aux lieux de concertation des organisations et par la mise en œuvre de projets particuliers, conduits en partenariat. Un certain nombre d'établissements ont d'ores et déjà intégré la préoccupation du développement local et régional dans des documents officiels qui font part de la conception de leur mission et de la façon dont ils veulent s'en acquitter. Ce faisant, ils informent les personnes et organisations de leur communauté de leur engagement en tant qu'agent de développement du territoire et de leur volonté d'y consentir des efforts.

- **UN DEUXIÈME CONSTAT : LES ACTIONS DES ÉTABLISSEMENTS À DES FINS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL EMPRUNTENT DIVERSES VOIES**

Les actions des établissements en éducation des adultes liée au développement local et régional se situent d'abord au cœur de leurs activités d'enseignement et de formation proprement dites. Elles se développent

également en amont de la formation, prenant naissance à la suite d'une lecture d'une problématique de leur milieu. Le plus souvent, des activités de formation suivent mais, dans ce cas, elles sont mises en œuvre dans le cadre d'un projet particulier. Enfin, des actions sont aussi entreprises, à la limite ou même au-delà de la mission éducative des établissements; on les juge néanmoins appropriées, parce qu'elles peuvent être un levier de développement du territoire.

Dans l'avis, le Conseil établit *une typologie de ces actions* :

- **une contribution par l'offre régulière de formation;**
- **une contribution par l'offre régulière de formation qui s'insère dans un projet particulier;**
- **des recherches appliquées et le transfert des savoirs dans la pratique;**
- **la participation à divers organismes du milieu engagés dans le développement local et régional;**
- **une contribution qui déborde parfois de la stricte mission éducative des établissements.**

Le Conseil relève aussi *les champs d'intervention* en éducation des adultes à des fins de développement local et régional. Il observe que ces champs d'intervention ont, la plupart du temps, un caractère socioéconomique. En éducation des adultes, les interventions ciblées apportent une réponse aux attentes des organisations du milieu dont les établissements se considèrent les partenaires. Ces organisations visent d'abord le développement socioéconomique du territoire et, parmi celles-ci, Emploi-Québec et les centres locaux d'emploi sont considérés comme des partenaires majeurs par les établissements. On saisit mieux l'importance que revêt l'offre de services de formation favorisant l'insertion en emploi, la réponse à une pénurie de main-d'œuvre ou aux besoins des entreprises.

Parce que les établissements sont nécessairement influencés par les politiques et mesures de développement socioéconomique des dernières années, ce volet de leur intervention prédomine nettement. La formation liée à l'emploi et à la croissance des entreprises occupe en effet le premier rang et de loin. Pour le Conseil, ce constat n'est pas nouveau. Il rappelle donc que dans ses finalités l'éducation doit demeurer sensible à la conjoncture économique et aux besoins de la main-d'œuvre. **Mais quand il est question du développement durable des villes et des régions, la promotion des valeurs éducatives et de l'éducation à la citoyenneté, l'accès du plus grand nombre au savoir, à la culture et à l'information, le développe-**

ment continu des connaissances générales et professionnelles, bref la prise en considération des besoins éducatifs des personnes dans toutes ses dimensions ne semblent pas occuper une place suffisante dans les préoccupations des organisations.

RECONNAÎTRE AUSSI LA PARTICIPATION DES ÉTABLISSEMENTS DANS LA DYNAMIQUE DES ORGANISATIONS VOUÉES AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL

Les orientations pour le développement socioéconomique des régions se déterminent évidemment hors des murs des établissements d'enseignement. Aussi, en matière d'éducation des adultes, les efforts pour connaître et faire connaître ces orientations, voire influencer les choix des acteurs locaux et régionaux revêtent-ils un poids considérable. Le Conseil a examiné les pratiques à ce sujet. Un point mérite l'attention : la présence de représentants du secteur de l'éducation des adultes dans les structures consacrées au développement n'est pas assurée dans tous les cas, loin de là. On ne peut cependant en déduire que les responsables de ce secteur sont pour autant tenus à l'écart des débats. Les personnes ayant participé aux entrevues dans les établissements se disent informées des orientations déterminées dans ces lieux. **Selon le Conseil, il faut moins insister sur la présence à tout prix de représentants du secteur de l'éducation des adultes dans les structures de concertation que sur le fait que les préoccupations en cette matière doivent y être soulevées.**

Les études sur le développement local et régional sont abondantes, notamment celles issues du milieu universitaire québécois. Cependant, le sujet abordé sous l'angle de la place qu'y occupent l'éducation de façon générale et l'éducation des adultes de façon particulière est peu, voire pas du tout étayé. Lorsqu'il est question de la relation entre l'éducation et le développement régional, on se limite à faire mention de l'importance accrue que revêtent l'éducation et la formation dans l'économie du savoir ou dans la mise en œuvre des stratégies de diversification économique. La collecte de matériel original pour documenter le sujet s'est donc avérée indispensable. Les travaux de recherche réalisés pour la préparation de l'avis ont comporté trois volets : une enquête par questionnaire dans les conseils régionaux de développement (CRD) et les centres locaux de développement (CLD); une étude qualitative menée par entrevues dans des commissions scolaires, des collèges et des universités; une enquête par questionnaire dans certains conseils régionaux des partenaires du marché du travail. Dans l'avis, le Conseil fait état des résultats de ces enquêtes et invite le lecteur intéressé à consulter particulièrement le chapitre 3.

En résumé, le Conseil constate que les établissements d'enseignement ont à cœur d'inscrire leur contribution dans la dynamique des organisations qui se consacrent au développement local et régional. Cette dimension de la mission que se donnent les établissements les oblige à s'investir dans des relations avec plusieurs organisations et à se joindre à des structures de concertation. À plusieurs reprises, le Conseil insiste sur le mandat de représentation que doivent recevoir et se donner les personnes du milieu de l'éducation qui siègent dans ces instances, de même que sur l'importance de la diffusion de l'information. Examiner le type de collaboration que les établissements nouent avec des organisations externes conduit en effet à s'interroger sur les relations qui s'installent au sein même du milieu régional de l'éducation, entre tous les établissements.

D'un autre côté, dans les commissions scolaires en particulier, la concertation en vue du développement régional couvre un éventail large de préoccupations. Il s'agit tantôt de considérer une problématique de sous-scolarisation des adultes ou d'analphabétisme, tantôt d'intégration durable à l'emploi, à un autre moment d'insertion sociale et professionnelle ou d'animation communautaire. Mais de façon générale, et le Conseil en fait à nouveau le constat, tant dans les commissions scolaires que dans les collèges et les universités, c'est la concertation visant le développement économique et celui de la main-d'œuvre qui ressort nettement. La concertation vise alors le développement des entreprises ou l'essor d'un secteur d'activité économique dans une région donnée, ce qui suppose un éventail approprié de services de formation initiale et continue afin d'assurer le développement des compétences d'une main-d'œuvre qualifiée.

Tout compte fait, on comprend mieux la raison pour laquelle les CRD, les CLD, les conseils régionaux des partenaires du marché du travail, Emploi-Québec et le réseau des centres locaux d'emploi, sauf les universités dans ce dernier cas, apparaissent comme des interlocuteurs privilégiés des établissements.

CONSIDÉRER LA GOUVERNANCE DANS L'ÉTABLISSEMENT DE LA DEMANDE ET DE L'OFFRE DE FORMATION EN ÉDUCATION DES ADULTES À DES FINS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL

Il faut prendre en considération le fait que les établissements d'enseignement ne sont pas les seules organisations qui exercent une influence dans ce domaine, loin de là. En effet, comme on l'a vu, en matière de formation initiale et continue des adultes, les acteurs sont nombreux lorsqu'on lie les activités éducatives et le développement local et régional. Il importe donc de considérer les dynamiques qui s'installent entre les organisations et le rôle qu'y jouent les établissements d'enseignement. Aussi le Conseil estime-t-il nécessaire d'examiner la demande et l'offre de formation sous l'angle des organisations qui interviennent et des rapports de gouvernance qui s'instaurent. La gouvernance renvoie à la promotion d'un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile; elle fait notamment « intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous au gouvernement » (Stocker, 1998).

Miser davantage sur une approche partenariale dans l'établissement de la demande de formation

La *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* accorde une place centrale à la demande de formation. Susciter son expression constitue en effet une visée générale des orientations gouvernementales : « Bien gérer la demande de formation comporte deux dimensions : créer les conditions pour que les besoins de formation s'expriment dans toute leur diversité et [...] veiller à ce que l'offre de formation traduise les aspirations individuelles et collectives. Dans un contexte d'apprentissage tout au long de la vie, il ne suffit plus de simplement répondre à la demande explicite. Il faut aller au-delà et chercher par des mécanismes pertinents à éveiller cette demande. » (Québec, 2002)

La politique gouvernementale mise résolument sur une « approche partenariale » de tous les acteurs de ce domaine. Il reste à savoir si, dans une approche partenariale liant l'éducation des adultes et le développement des collectivités locales et régionales, les organisations intéressées sont toutes sensibles à « l'expression de la demande dans toute sa diversité ». **Or, selon le Conseil, en cette matière aussi le défi réside dans la réconciliation des missions des diverses organisations en vue d'assurer la cohérence des actions visant à susciter l'expression de la demande.**

Les planifications stratégiques des CRD sont le fruit d'une vaste opération de mobilisation des acteurs du milieu, dont les établissements d'enseignement. Elles ont en commun d'établir le profil de la région, de dégager les principaux défis qui se posent dans les municipalités régionales de comté (MRC) ou les unités territoriales correspondantes et de déterminer les grands axes, orientations et stratégies de développement sectoriel et territorial. Ces planifications stratégiques sont larges et ambitieuses et contiennent toutes une gamme de priorités relatives à l'éducation et à la formation.

À partir des constats dégagés des enquêtes, le Conseil peut affirmer que par leur présence au conseil d'administration des CRD, par leur collaboration aux tables de travail de ces structures sur les problématiques relatives à l'éducation et par leur participation à l'élaboration des plans stratégiques les établissements d'enseignement sont en mesure de faire part de leur expertise. À ce titre, loin d'être cantonnés dans un *partenariat de service*, ils peuvent influencer les orientations et les actions pour « susciter l'expression de la demande de formation dans toute sa diversité » et agir dans un *partenariat associatif*. Il est permis de penser que l'information mutuelle entre les organisations participantes dans les CRD est assurée et que la consultation est partie intégrante des façons de faire. La coopération dans la promotion de l'éducation et de la formation dans une perspective de développement de la personne et de la collectivité est possible. Il semble donc qu'à cet égard, en matière de formation, les établissements d'enseignement peuvent être partie prenante de la dynamique de concertation à l'échelle régionale.

Il faut toutefois tenir compte de la place prépondérante qu'occupent la formation initiale et la formation continue de la main-d'œuvre dans les planifications stratégiques du développement des régions. Et en matière de formation de la main-d'œuvre, Emploi-Québec exerce une influence déterminante, qui se reflète dans les mesures et programmes gérés par les centres locaux d'emploi (CLE).

Le rôle de chef de file d'Emploi-Québec et du réseau des CLE peut réduire la latitude des acteurs intéressés non seulement à favoriser l'expression d'une demande de formation dans toute sa diversité, mais aussi à la considérer dans l'offre de services des établissements. À partir de données illustrées dans l'avis, le Conseil observe en effet l'importance qu'occupent la formation professionnelle et la formation technique, comparativement à la formation générale au secondaire, la formation générale préuniversitaire de même que la formation universitaire. Comme l'ont signalé les répondants dans les établissements, les personnes admises dans la Mesure de formation le sont dans des programmes conduisant le plus rapidement possible à l'emploi, dans des métiers et professions prometteurs pour l'insertion sur le marché du travail.

L'enjeu réside dans la détermination des orientations en éducation des adultes, à des fins de développement local et régional. Revient-il d'abord à Emploi-Québec et au réseau des CLE de les établir? Quels rôles les établissements d'enseignement et les organisations communautaires ont-ils à jouer? Les rapports dans la gouvernance mettent-ils en présence des réseaux d'acteurs autonomes? De quelle marge disposent les établissements d'enseignement à cet égard?

Selon les témoignages recueillis dans les établissements, la réponse est presque unanime. Mis à part la latitude dont disposent les établissements d'enseignement dans l'organisation d'activités de formation sur mesure et de celles qui s'adressent aux adultes « non-clients » d'Emploi-Québec, les orientations d'Emploi-Québec dans ses achats de cours surdéterminent non seulement l'expression de la demande en éducation des adultes, tant en formation générale qu'en formation professionnelle et en formation technique, mais aussi l'offre de formation.

Quand on examine la situation sous l'angle de la dynamique des organisations, on ne peut conclure en la coconstruction de la demande de formation. Et l'expression d'une demande de formation permettant aux adultes de s'inscrire comme acteur du développement, conçu comme *l'accroissement du mieux-être pour tous*, est pour le moins réduite. Une organisation, en l'occurrence Emploi-Québec, occupe bel et bien le rôle de chef d'orchestre et dirige, au moins pour la population qu'elle sert, l'expression de la demande de formation à la lumière de sa mission. À l'enseignement universitaire de façon particulière, c'est par la négative que cette influence s'exerce : l'expression de la demande de formation à cet ordre d'enseignement est peu prise en considération par Emploi-Québec et son réseau de CLE, ce que déplorent les représentants des établissements universitaires consultés dans le cadre des travaux du Conseil.

Selon le Conseil, la réconciliation des visions quant aux orientations de l'éducation des adultes à des fins de développement régional est indispensable. Mais elle est aussi possible si elle trouve un ancrage auquel se rallient les organisations conviées à les déterminer. En matière d'éducation et de formation des adultes, les orientations ralliant les organisations doivent être centrées sur les besoins éducatifs des adultes eux-mêmes et tenir compte de leur projet personnel de formation et de leur choix professionnel. La demande doit donc pouvoir s'élargir à toutes les dimensions de développement personnel et professionnel.

Du moins dans l'esprit, sinon dans les faits, la planification stratégique des CRD se veut le fruit de la concertation et d'un véritable partenariat des acteurs locaux et régionaux. À ce titre, le plan stratégique de cette structure pourrait constituer ce point d'ancrage des orientations en éducation des adultes et en formation de la main-d'œuvre et de leurs retombées sur le développement des régions. Ce plan stratégique, à la condition qu'il soit élaboré en *partenariat associatif*, pourrait se traduire, dans la propre planification stratégique des organisations intéressées, par un souci de cohérence de leurs actions respectives.

En ce qui a trait plus spécifiquement au développement de l'emploi et de la main-d'œuvre lié au développement local et régional, il faut aussi compter sur une pièce majeure, qui pourrait aussi constituer un ancrage dans la planification des actions de formation des adultes dans ce domaine : les plans d'action régionaux d'Emploi-Québec, adoptés par les conseils régionaux des partenaires du marché du travail. Ces conseils régionaux se veulent aussi des lieux où se concertent des partenaires engagés dans le développement de la main-d'œuvre. Là encore, le *partenariat associatif* doit être de mise.

En d'autres termes, dans la préparation et la mise en œuvre de leur planification stratégique respective, les organisations doivent s'influencer réciproquement et conjuguer leurs efforts dans la réalisation d'actions communément établies. C'est dans de telles conditions que l'exercice de planification des organisations, fait en *partenariat associatif*, revêtira un caractère mobilisateur.

MISER TOUT AUTANT SUR LA GOUVERNANCE DANS L'ÉTABLISSEMENT DE L'OFFRE DE FORMATION

Le Conseil souligne que c'est dans un contexte marqué par un jeu complexe de collaboration et de concurrence que se détermine l'offre de formation en éducation des adultes. À un pôle, des relations de collaboration s'instaurent et on convient d'une offre complémentaire de services. À l'autre extrême, sur le *marché de la formation*, l'offre se détermine dans une dynamique de concurrence, entre les ordres d'enseignement comme entre les établissements d'un même ordre. Cette concurrence revêt deux formes : les rapports de marché dans l'offre de formation sanctionnée et les rapports tout aussi concurrentiels entre les établissements dans l'offre de formation sur mesure. Au cours de l'enquête dans les établissements des trois ordres d'enseignement, on a fait part de l'une et de l'autre situation.

• ***DES RAPPORTS DE COLLABORATION FRUCTUEUSE***

Les actions menées en éducation des adultes, et que les répondants des établissements lient au développement local et régional, supposent parfois et même souvent la collaboration entre les établissements. Environ trois personnes rencontrées sur quatre ont apporté des exemples de cette mise en commun des efforts. Les actions ou projets auxquels prennent part les établissements sont de nature variée. Il peut s'agir de prêt de locaux ou d'équipement, de la mise en place d'un guichet unique des services aux entreprises, du transfert d'information, de l'harmonisation des programmes offerts dans une région, autant entre les ordres d'enseignement qu'entre les établissements d'un même ordre ou de la création de passerelles entre les ordres d'enseignement.

• ***DES RAPPORTS DE CONCURRENCE
DANS UN MARCHÉ DE LA FORMATION***

S'il y a de nombreux exemples de collaboration, le phénomène de la concurrence est tout aussi réel. Les répondants à l'enquête dans les CRD, les CLD et les conseils régionaux des partenaires du marché du travail, tant du côté de la direction générale ou de la présidence que du côté des représentants de l'éducation, en ont fait un obstacle à la contribution des établissements d'enseignement. De même, dans plus de la moitié des établissements d'enseignement visités, les répondants en ont fait mention. Mais, fait intéressant à signaler, un nombre non négligeable de ces derniers accordent même à la concurrence un caractère plutôt sain! De ce point de vue, les rapports où les établissements tentent de se particulariser et les rapports marchands seraient non seulement inévitables, mais ils imposeraient même aux établissements la recherche de l'excellence.

Le Conseil est pour le moins sceptique sur l'effet de la concurrence qualifiée de *saine*. Il faut bien sûr considérer le fait que la constitution de monopoles dans l'offre de formation n'est pas plus rassurant. S'il n'y a rien de répréhensible aux efforts consentis en vue du développement de l'expertise de chaque établissement, il n'en est pas de même lorsqu'il y a doublement dans l'offre de services. Le message du Conseil vise donc à ce que les établissements corrigent les situations qui les amènent à la dispersion des ressources éducatives dans un marché de la formation en décroissance. Et à cet effet, la concertation étroite est requise, entre les établissements d'enseignement d'abord. Sur cette base, la concertation d'un *réseau d'éducation* avec les organisations visant le développement local et régional ne pourra qu'en être renforcée.

Dans un autre ordre d'idées, l'information sur les orientations de développement d'un territoire est un élément central à considérer dans la régulation de l'offre de formation en éducation des adultes. La circulation de l'information constitue même une mise. À ce sujet encore, les situations extrêmes peuvent se présenter. Cette information qui va des structures et organisations vouées au développement local et régional vers les établissements, ou qui circule entre ces derniers, constitue un indice de collaboration. Au contraire, l'information dont dispose un établissement est à diffusion restreinte. L'information représente alors un *outil stratégique dans des rapports de marché de la formation*.

Pour qu'en éducation des adultes les établissements soient pleinement reconnus dans leur milieu d'appartenance comme des agents de développement local et régional, ils doivent mettre à profit l'expertise d'un réseau et s'obliger à des actions de complémentarité dans l'offre de services. À ce titre, la circulation de l'information doit constituer un souci constant, autant dans les structures et organisations dont le mandat est de favoriser le développement régional que dans les établissements d'enseignement. **Les orientations visant le développement régional doivent être connues de tous les acteurs et les représentants de l'éducation qui siègent dans les structures *partenariales* (CRD, CLD, conseils régionaux des partenaires du marché du travail, etc.) doivent justement se donner un mandat de représentation du milieu de l'éducation. Aussi ont-ils à partager l'information avec l'ensemble des établissements d'enseignement du territoire et utiliser à cette fin un mécanisme approprié.**

MOBILISER LES ACTEURS DANS DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL CENTRÉES SUR L'INNOVATION ET L'APPRENTISSAGE

Plusieurs travaux de recherche touchant le développement local et régional ont tenté d'apporter un éclairage au moins théorique sur la notion de *ville et région apprenantes*, dans le contexte de la mondialisation croissante de l'économie.

Empruntée aux théories sur l'innovation et les systèmes d'innovation, la notion de *ville et région apprenantes* est de plus en plus présente dans les stratégies de développement régional. Elle est définie en ces termes : « Les villes et les régions apprenantes ont en commun la volonté clairement affichée de placer l'innovation et l'apprentissage au cœur de leur stratégie de développement. Elles cherchent à stimuler l'activité économique en combinant selon des modalités diverses l'apprentissage à vie, l'innovation et

l'utilisation créative des technologies de l'information et de la communication. » (Larsen, 1999) Cet apprentissage désigne les activités de formation auxquelles les personnes participent tout au long de la vie, en formation initiale tout comme en formation continue.

L'apprentissage doit aussi être le fait des établissements et des organisations. Les villes et les régions apprenantes doivent donc, pour demeurer compétitives au sein de l'économie mondiale, utiliser des stratégies novatrices. Il faut inscrire l'apprentissage individuel dans un contexte plus large où les organisations sont conscientes de l'importance de l'innovation et de la place qu'y occupe l'apprentissage tout au long de la vie.

Le partenariat est une condition essentielle au développement économique régional fondé sur le savoir. Or, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 1999), un des problèmes importants réside justement dans la mobilisation des acteurs régionaux, notamment celle des établissements d'enseignement, pour assurer la mise en place de ces réseaux d'apprentissage capables de soutenir un rôle d'animation dans le milieu.

Le Conseil pense à propos d'examiner des engagements pris au Rendez-vous national des régions de novembre 2002 à la lumière de cette notion. L'objectif est de vérifier si les voies envisagées lèvent les obstacles à une plus grande contribution de l'éducation et de la formation des adultes au développement de villes et de régions apprenantes.

EXAMINER DES VOIES D'ACTION GOUVERNEMENTALES ENVISAGÉES, AU REGARD D'ORIENTATIONS PROPOSÉES PAR LE CONSEIL

- ***LA DÉCENTRALISATION DU POUVOIR POUR LE PARTAGE
DES PROGRAMMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DE FORMATION TECHNIQUE ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS
D'ENSEIGNEMENT ET LA GESTION DES BUDGETS
DES FORMATIONS COURTES***

La décentralisation des pouvoirs en matière de formation professionnelle et de formation technique a été à l'ordre du jour du Rendez-vous national des régions. Un engagement pris au cours de cet événement peut constituer un virage majeur si suite y est donnée : « Envisager le transfert en région du pouvoir de décider du partage des programmes en formation professionnelle et technique entre les établissements d'enseignement et des budgets pour la gestion des formations courtes dans la mesure où une instance régionale puisse accueillir ces responsabilités ».

Le Conseil prend acte de l'orientation alors prise et appuie l'intention du ministère de l'Éducation d'envisager progressivement la décentralisation des pouvoirs. Les voies d'action répondent sans nul doute aux demandes réitérées des régions. Selon le Conseil, elles sont prometteuses pour favoriser le développement de villes et de régions apprenantes parce qu'elles assurent une offre de formation adaptée aux réalités régionales.

Mais, de l'avis du Conseil, une première condition est requise pour la mise en œuvre de ces actions de décentralisation : rompre avec les seuls intérêts de chaque établissement d'enseignement. Il s'agit en effet de prendre des décisions non pas en fonction des gains dont pourrait bénéficier chacun des établissements, mais bien de ceux de l'éducation sur un territoire, pour le bénéfice de la collectivité. Au sujet de la concurrence qui s'établit entre les établissements, en éducation des adultes de façon particulière, le message du Conseil est le suivant : si les établissements n'ont aucune prise sur leurs rapports de concurrence avec les collèges privés et les firmes de formation, il n'en est pas de même des relations dont ils pourraient convenir entre eux, dans le réseau public.

À cette fin, l'orientation suivante devrait guider l'action : la mobilisation des établissements de la région pour établir, en consensus, un état de leur offre de services à des fins de développement régional au regard des besoins, ce qui suppose une approche faite en réseau et donc un exercice mené en étroite concertation.

• ***UN TRANSFERT DE POUVOIR
VERS UNE INSTANCE RÉGIONALE***

L'engagement gouvernemental relatif au transfert en région du pouvoir de décider du partage des programmes de formation professionnelle et de formation technique entre les établissements d'enseignement et des budgets pour la gestion des formations courtes est conditionnel à la désignation d'une instance régionale en mesure d'assumer cette responsabilité.

Le transfert des pouvoirs à une instance en mesure d'en assumer les responsabilités n'est pas envisagé dans un contexte qui sera marqué par l'expansion des services d'éducation et de formation. Ce contexte est en effet celui du déclin démographique qui fera de plus en plus sentir son poids sur les ressources éducatives disponibles dans plusieurs régions, si les règles de financement demeurent les mêmes. Mais le contexte est aussi marqué par une logique marchande qui très souvent guide l'offre de services d'éducation des adultes et de formation continue. Les établissements d'enseignement en

particulier doivent « faire face à des pressions accrues, liées entre autres au recrutement et au financement, et à une concurrence plus vive entre eux » (Fédération des cégeps, 2003, p. 21). **La décentralisation ne peut être considérée sans qu'on prenne acte de cette situation.**

Selon le Conseil, aucune instance régionale ne sera en mesure d'assurer un arbitrage harmonieux pour le partage des programmes entre les établissements et celui des budgets affectés aux formations dites *de courte durée* si les établissements n'ont pas convenu d'abord entre eux des modalités de ce partage et des principes sur lesquels il doit être fondé. Pour que soit confiée à une instance régionale la responsabilité du partage, *une deuxième condition est nécessaire* : les établissements d'enseignement d'une région doivent auparavant déterminer leurs responsabilités respectives dans l'offre de formation initiale et continue des adultes, dans une perspective de complémentarité des services sur le territoire.

Une fois cette condition assurée, **l'orientation suivante devrait guider l'action : travailler à consolider le partenariat avec les organisations du milieu, en allant au-delà de l'information mutuelle, afin de déterminer les défis à relever pour le développement de villes et de régions apprenantes. Cette direction des efforts conjoints dans la gouvernance locale en matière d'offre de formation des adultes liée au développement local et régional facilitera d'autant plus la détermination de l'instance régionale en mesure d'assumer la responsabilité du partage des programmes et des budgets affectés à la formation des adultes. Cette instance, à terme des plus inclusives, se déterminera *de facto*.**

SOUTENIR L'ENGAGEMENT DE L'ÉDUCATION DES ADULTES À TITRE DE PARTENAIRE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL

La volonté des établissements d'enseignement de prendre une part active aux actions visant le développement de leur milieu est manifeste, à l'enseignement régulier tout comme à l'éducation des adultes. Les établissements ont aussi à cœur d'inscrire leur contribution dans la dynamique des organisations qui se consacrent au développement local et régional. C'est ce qu'a illustré le Conseil, à partir des résultats des enquêtes réalisées dans le cadre de ses travaux. Il a particulièrement attiré l'attention sur les rapports entre les établissements et les autres organisations intéressées au développement local et régional. Mais il s'est aussi attardé aux relations qui se créent entre les établissements dans des rapports marchands de la formation.

Les défis demeurent considérables, mais le Conseil estime qu'ils peuvent être relevés. Désireux de soutenir la réflexion et l'action en vue de maximiser l'apport du secteur de l'éducation des adultes du système d'éducation formel, le Conseil soumet les recommandations qui suivent.

RECOMMANDATION 1

Considérant que toute indispensable qu'elle soit, l'offre de services éducatifs visant le développement économique des régions ne couvre pas toutes les composantes du développement;

considérant que, dans le présent avis, le Conseil a fait valoir une vision pluridimensionnelle du développement qui, dans une perspective de développement durable, couvre aussi les domaines social, culturel, environnemental et politique;

considérant que la participation active et éclairée des adultes au mieux-être de leur collectivité oblige notamment à accorder de l'importance à l'éducation à la citoyenneté;

considérant que de façon plus large encore la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* appelle à considérer l'ensemble des besoins éducatifs des adultes, dans toute leur diversité,

le Conseil réaffirme l'importance d'une offre élargie de services éducatifs qui tient compte de toutes les dimensions du développement des personnes et du développement local et régional et recommande au ministre de l'Éducation, au ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et aux établissements d'enseignement de favoriser l'expression de la demande de formation en ce sens et d'assurer l'ajustement de l'offre de services éducatifs en conséquence.

RECOMMANDATION 2

Considérant que l'engagement dans le développement socioéconomique régional fait partie de la mission éducative des établissements et du ministère de l'Éducation;

considérant qu'il importe de reconnaître explicitement le secteur de l'éducation comme agent de développement des collectivités locales et régionales,

le Conseil recommande au ministre de l'Éducation d'inscrire dorénavant dans la planification stratégique du Ministère une orientation visant à mettre en place les conditions qui favorisent l'engagement des commissions scolaires, des collèges et des établissements universitaires à titre d'agents de développement socioéconomique et socio-culturel des régions, à l'enseignement régulier comme à l'éducation des adultes et à la formation continue. À cet effet, le ministre de l'Éducation devrait préciser dans son plan stratégique les actions qu'il entend mettre en œuvre pour donner suite aux engagements pris au Rendez-vous national des régions.

RECOMMANDATION 3

Considérant la pertinence de donner suite aux engagements pris au Rendez-vous national des régions;

considérant la nécessité de mettre en place des modes de planification des services éducatifs, y compris en éducation des adultes et en formation continue, qui permettent une réponse appropriée et répondant, dans le temps requis, à un besoin éducatif lié au développement local et régional;

considérant le bien-fondé de l'orientation visant la décentralisation du pouvoir pour le partage des programmes de formation professionnelle et de formation technique entre les établissements de même que la gestion des budgets pour l'offre de formation de courte durée;

considérant que des expérimentations de décentralisation sont en cours dans quelques régions,

le Conseil recommande au ministre de l'Éducation de réaliser progressivement la décentralisation des décisions relatives à l'offre de services éducatifs régionaux en formation professionnelle et en formation technique, selon des modèles diversifiés, et avec équité pour les régions. En contrepartie, les établissements d'enseignement devront convenir d'un partage clair des responsabilités pour l'offre de services de formation initiale et continue, dans une perspective de complémentarité et de qualité des services éducatifs.

RECOMMANDATION 4

Considérant la volonté manifeste des établissements d'enseignement de participer activement au développement local et régional;

considérant la capacité des établissements d'organiser des activités de formation visant le développement de la main-d'œuvre dans une perspective d'*adéquation formation-emploi* lorsqu'ils disposent des ressources suffisantes;

considérant le danger de cantonner le développement socioéconomique local et régional dans ce seul créneau, limitant de la sorte les possibilités de diversification économique d'une région donnée;

considérant que le partenariat pourrait permettre de « prendre des risques » et de miser sur l'avenir si les établissements pouvaient avoir recours à un « capital de risque » et s'engager plus facilement dans un *partenariat associatif* avec les organisations visées, en vue de faire émerger des projets novateurs pour le développement des régions, mais dont les retombées dans les établissements ne seraient pas assurées, encore moins à court terme,

le Conseil recommande au ministre de l'Éducation de constituer un fonds d'initiatives régionales en éducation des adultes, à des fins de développement local et régional. Les ressources de ce fonds devraient spécifiquement être affectées au prédémarrage et au démarrage de projets de développement local et régional dans lesquels l'expertise en éducation des adultes constitue un apport.

Il s'agit en quelque sorte de remettre en vigueur un programme ministériel aboli au moment des compressions budgétaires des années 90 : le *Programme d'aide au démarrage de projets où l'éducation des adultes est liée au développement régional*. Le ministre de l'Éducation diffuserait un message additionnel sur l'importance de reconnaître la participation de l'éducation au développement local et régional, dans les établissements d'enseignement et dans les organisations intéressées.

Selon le Conseil, certaines conditions pourraient accroître le potentiel de cet engagement. Il propose notamment :

- de régionaliser la gestion de ce fonds d'initiatives et de la confier à une instance selon des ententes conclues avec chacune des régions;

- d'attribuer les subventions aux projets conduits en partenariat par les établissements des trois ordres d'enseignement de la région auxquels se joignent d'autres partenaires engagés dans le développement local et régional;
- d'associer d'autres ministères et organismes en vue d'assurer le cofinancement du prédémarrage et du démarrage de projets;
- d'assurer la diffusion de l'information sur les projets réalisés et les pratiques inspirantes.

RECOMMANDATION 5

Considérant que les travaux de préparation et la tenue du Rendez-vous national des régions ont constitué un moment fort de mobilisation du gouvernement et des délégations des régions;

considérant que les questions relatives à l'éducation, de façon générale, et à la formation initiale et continue de la main-d'œuvre y ont occupé une place importante;

considérant que la contribution de l'éducation des adultes au développement local et régional envisagée plus largement que sous les seuls angles de la formation de la main-d'œuvre et de la formation de base y a occupé la partie congrue;

considérant que la contribution des organismes d'éducation non formelle a été peu mise en évidence,

le Conseil estime important qu'un geste additionnel de mobilisation soit posé en vue d'amener les acteurs des réseaux formel et non formel de l'éducation des adultes à mettre en commun leur expertise sur la contribution de ce secteur au développement local et régional.

À cet effet, le Conseil recommande que s'organise un événement particulier pour alimenter la réflexion sur l'apport de l'éducation des adultes au développement local et régional. Il pourrait s'agir, à titre d'exemple, d'un forum national ou de forums régionaux. L'objectif est d'amener les acteurs du développement, dont le secteur de l'éducation des adultes, à se mobiliser en vue d'établir en partenariat des priorités d'action en éducation des adultes liée au développement socioéconomique et socioculturel des régions.

RECOMMANDATION 6

Considérant qu'il importe que tous les établissements des trois ordres d'enseignement rendent explicite et fassent connaître dans leur milieu le mandat qu'ils se donnent en éducation des adultes liée au développement local et régional;

considérant qu'il est nécessaire que les établissements d'enseignement se dotent d'un mécanisme pour diffuser largement l'information sur les actions qu'ils veulent réaliser pour contribuer au développement de leur milieu,

le Conseil recommande aux établissements d'enseignement qui ne l'ont pas encore fait d'inscrire dans leur planification stratégique le mandat qu'ils se donnent à des fins de développement local et régional, à l'enseignement régulier comme à l'éducation des adultes et à la formation continue. Ce faisant, ils s'engagent à informer les personnes et les organisations de leur communauté de leur volonté d'agir à titre d'agent de développement du territoire et d'y consentir les efforts nécessaires.

RECOMMANDATION 7

Considérant que les établissements d'enseignement apporteront une contribution plus substantielle au développement local et régional s'ils s'affirment comme une force du réseau éducatif sur leur territoire,

le Conseil recommande aux établissements des régions où cette coopération n'est pas établie de façon systématique de mettre en place une table interordre en vue de déterminer ensemble l'offre de services régionale de l'éducation liée au développement local et régional et d'y inscrire nommément l'offre régionale de services en éducation des adultes.

RECOMMANDATION 8

Considérant que les efforts combinés des acteurs constituent un atout majeur pour accroître leur contribution respective au développement local et régional;

considérant qu'il y a tout avantage à valoriser les structures de concertation qui existent déjà à l'échelle locale et régionale, même si la participation active dans ces instances exige du temps par ailleurs fort occupé à la gestion du quotidien,

le Conseil recommande aux établissements d'enseignement de consentir les efforts nécessaires pour accroître leur contribution, en liant leur planification stratégique à celle des organisations vouées au développement local et régional. En contrepartie, les représentants des organisations qui siègent aux structures qui se consacrent au développement local et régional sont invités à valoriser la participation des établissements d'enseignement et à accorder à la formation continue des adultes la place qui lui revient.

RECOMMANDATION 9

Considérant l'importance que revêt l'instauration d'un partenariat associatif entre **tous** les établissements d'enseignement d'un territoire donné et les organisations vouées au développement local et régional;

considérant également le rôle stratégique de la circulation de l'information relative à l'éducation et à la formation entre ces organisations et **l'ensemble** des établissements d'enseignement d'un territoire, ce qui pose à la fois des enjeux d'ordre éthique et technique,

le Conseil recommande aux représentants des établissements d'enseignement qui siègent dans les diverses structures de concertation visant le développement local et régional de recevoir et de se donner de façon explicite *un mandat de représentation de l'ensemble des établissements du territoire* et de convenir avec ces structures et les établissements des modalités permettant d'assurer le relais de l'information relative à l'éducation et à la formation liées au développement local et régional.

RECOMMANDATION 10

Considérant qu'il importe que les universités stimulent le corps professoral pour son engagement dans le développement du milieu d'appartenance;

considérant que les universités doivent valoriser cet engagement dans l'appréciation de leur personnel,

le Conseil recommande aux universités de soutenir l'engagement des professeures et professeurs dans les services à la communauté et dans des activités de formation continue liée au développement local et régional. De même, le Conseil recommande aux universités d'encourager davantage, dans la pratique, la recherche appliquée, la recherche-action et le transfert des savoirs relatifs au développement local et régional, en particulier dans le domaine social.

RECOMMANDATION 11

Dans son avis, le Conseil a rendu compte des types de contribution de l'éducation des adultes du système d'éducation formel au développement local et régional et des dynamiques de concertation qui facilitent cette participation ou qui, au contraire, la freinent.

Considérant le grand intérêt d'une meilleure connaissance de l'éducation des adultes liée au développement local et régional et des pratiques inspirantes des établissements d'enseignement et des organismes d'éducation des adultes non formelle,

le Conseil invite les chercheuses et chercheurs intéressés à documenter les pratiques en ce domaine, notamment celles conduites selon diverses formes de collaboration, et à diffuser largement le fruit de leurs travaux. À titre d'exemple, des monographies décrivant l'émergence, la mise en œuvre et l'évaluation de projets revêtent le plus grand intérêt pour les établissements d'enseignement et les organisations engagées à un titre ou à un autre au développement des régions. **Le Conseil invite les chercheurs à intégrer à ce champ de recherche la contribution des organismes du réseau d'éducation des adultes non formel.**

TABLE DES MATIÈRES DE L'AVIS

L'ÉDUCATION DES ADULTES : PARTENAIRE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL

Introduction

Chapitre 1

L'éducation des adultes, partenaire pour le développement local et régional : un sujet à mieux cerner

- 1.1 Des changements en éducation des adultes au sein du système d'éducation formel
- 1.2 La notion de développement
- 1.3 L'importance accrue d'un pouvoir local dans un nouveau modèle de développement en émergence
- 1.4 La notion de partenariat
- 1.5 Le choix gouvernemental d'opter pour la responsabilisation des structures locales et régionales dans la détermination des orientations et actions visant le développement
 - 1.5.1 *Les centres locaux de développement et les conseils régionaux de développement*
 - 1.5.2 *Les partenaires du marché du travail et Emploi-Québec*
- 1.6 Des dynamiques d'action publique locale à considérer
 - 1.6.1 *La dynamique des problèmes*
 - 1.6.2 *La dynamique des organisations*
- 1.7 L'analyse de la contribution de l'éducation des adultes du système d'éducation formel
 - 1.7.1 *Premier volet : une enquête par questionnaire dans les conseils régionaux de développement (CRD) et les centres locaux de développement (CLD)*
 - 1.7.2 *Deuxième volet : une étude qualitative menée par entrevue dans des commissions scolaires, des collèges et des établissements universitaires*
 - 1.7.3 *Troisième volet : une enquête par questionnaire dans certains conseils régionaux des partenaires du marché du travail*

Chapitre 2

L'éducation à l'heure des dynamiques locales et régionales de développement

- 2.1 L'engagement dans le développement régional : un mandat que se donnent, en éducation des adultes, la grande majorité des établissements
 - 2.1.1 *L'état de la question dans les commissions scolaires et les collèges*
 - 2.1.2 *L'état de la question dans les établissements universitaires*
- 2.2 Une typologie des actions des établissements à des fins de développement local et régional
 - 2.2.1 *Une contribution par l'offre régulière de formation*
 - 2.2.2 *Une contribution par l'offre de formation qui s'insère dans un projet particulier*
 - 2.2.3 *Des recherches appliquées et le transfert des savoirs dans la pratique*
 - 2.2.4 *La participation active des établissements à diverses organisations du milieu engagées dans le développement local et régional*
 - 2.2.5 *Une contribution qui déborde parfois de la stricte mission de formation de l'établissement*
- 2.3 Les champs d'intervention en éducation des adultes ayant des retombées sur le développement local et régional

Chapitre 3

Les établissements d'enseignement dans la dynamique des organisations vouées au développement socioéconomique

- 3.1 Des établissements informés des orientations déterminées par des structures ayant une influence sur le développement local et régional
- 3.2 Des représentants de l'éducation présents dans les CRD et les CLD
- 3.3 Des représentants de l'éducation présents dans les conseils régionaux des partenaires du marché du travail
- 3.4 Des représentants de l'éducation des adultes dans d'autres lieux de concertation

Chapitre 4

La gouvernance dans l'établissement de la demande et de l'offre de formation en éducation des adultes à des fins de développement local et régional

- 4.1 La gouvernance dans l'établissement de la demande de formation
- 4.2 La gouvernance dans l'établissement de l'offre de formation

Chapitre 5

Des orientations pour lever les obstacles et guider l'action visant le développement de régions apprenantes

- 5.1 Ville et région apprenantes : une notion inspirante
- 5.2 Des voies d'action gouvernementale envisagées, examinées au regard d'orientations proposées par le Conseil

Conclusion et recommandations

Bibliographie

Sites Web sur le développement local et régional

Annexe 1

Annexe 2

Annexe 3

Annexe 4

Annexe 5

Annexe 6

Annexe 7

Annexe 8

Annexe 8 (suite)

Annexe 9

BIBLIOGRAPHIE

Borraz, Olivier (1999). « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale ». Dans Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabilleau. *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 77-110.

Landry, Carol et Fernand Serre (1994). *École et entreprise : vers quel partenariat?* Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 250 p.

Larsen, Kurt (1999). « Villes apprenantes, la nouvelle recette du développement régional ». *L'Observateur OCDE*, n° 217-218, p. 81-84.

Lévesque, Benoît (1998). *Le développement et l'économie sociale : deux éléments incontournables du nouvel environnement social*. Texte préparé et présenté dans le cadre de la Conférence des chefs de file du monde coopératif, Conseil de la coopération du Québec, Québec, 13 novembre, 14 p.

Massicotte, Guy (2001). « Le défi du territoire ». Dans Danielle Lafontaine (dir.). *Choix publics et prospective territoriale. Horizon 2025. La Gaspésie : futurs anticipés*. Rimouski : Université du Québec à Rimouski, Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec, p. 109-115.

Organisation de coopération et de développement économiques (1999). *Les établissements d'enseignement supérieur face aux besoins régionaux*. Paris : OCDE, 171 p.

Prévost, Paul (1994). « Développement économique local et stratégie entrepreneuriale ». Dans Marc-Urbain Proulx (dir.). *Développement économique : clé de l'économie locale*. Montréal : Éditions Transcontinental; Québec : Fondation de l'entrepreneurship, p. 139-168.

Québec (2002). *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue : apprendre tout au long de la vie*. Québec : Ministère de l'éducation, 43 p.

Québec. Conseil supérieur de l'éducation (1989). *Le développement socio-économique régional : un choix à raffermir en éducation*. Sainte-Foy : Le Conseil, 58 p.

Québec. Conseil supérieur de l'éducation (1995). *Le partenariat : une façon de réaliser la mission de formation en éducation des adultes*, rédaction : Gilles Sénéchal, avec la collab. de Jean Proulx. Sainte-Foy : Le Conseil, 74 p.

Sabourin, Vincent (1996). « Les organismes de concertation régionale : instrument de développement ou arène politique du Québec des régions ». Dans Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx (dir.). *Le Québec des régions : vers quel développement?* Rimouski : Université du Québec à Rimouski, Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec, p. 185-201.

Stocker, Gerry (1998). « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, mars, p. 19-30.

Tremblay, Suzanne (1999). *Du concept de développement au concept de l'après-développement : trajectoire et repères théoriques*. Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, 49 p.

Vous pouvez consulter cet avis ainsi que ses abrégés (français et anglais) en version électronique, en accédant au site du Conseil : (www.cse.gouv.qc.ca)

ou

en version papier, en faisant la demande au Conseil :

- par téléphone : (418) 643-3851 (boîte vocale)
- par télécopieur : (418) 644-2530
- par courriel : panorama@cse.gouv.qc.ca
- par la poste : 1175, avenue Lavigerie, bureau 180
Sainte-Foy (Québec) G1V 5B2

Édité par le Conseil supérieur de l'éducation
1175, avenue Lavigerie, bureau 180
Sainte-Foy (Québec) G1V 5B2
Tél. : (418) 643-3850
<http://www.cse.gouv.qc.ca>

