

CONSEIL  
SUPÉRIEUR  
DE L'ÉDUCATION

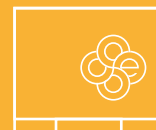
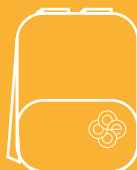
# Un cadre national de qualification pour reconnaître, comparer et soutenir le développement des compétences au Québec

Avis au ministre de l'Éducation  
et à la ministre de l'Enseignement supérieur

Mai 2024



Québec 



**Un cadre national de qualification  
pour reconnaître, comparer et soutenir  
le développement des compétences au Québec**

Avis au ministre de l'Éducation  
et à la ministre de l'Enseignement supérieur

La reproduction de ce document est autorisée à des fins éducatives ou de recherche à condition que l'extrait ou l'intégralité du document soit reproduit sans modification.

La mention de la source est obligatoire.

Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec, qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Vous pouvez obtenir cette autorisation en formulant une demande au Conseil supérieur de l'éducation à l'adresse suivante : [conseil@cse.gouv.qc.ca](mailto:conseil@cse.gouv.qc.ca).

Vous pouvez consulter cet avis à l'adresse [www.cse.gouv.qc.ca](http://www.cse.gouv.qc.ca) ou, pour en obtenir une copie électronique, vous pouvez présenter une demande au Conseil supérieur de l'éducation à : [conseil@cse.gouv.qc.ca](mailto:conseil@cse.gouv.qc.ca)

Le [Conseil supérieur de l'éducation](#) a confié la production de cet avis à la Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue (CEAFC), dont la liste des membres figure à la fin du document. Les consultations proposées ou menées en vue de l'élaboration de cet ouvrage ont respecté les balises de l'article 2.5 de l'Énoncé de politique des trois conseils fédéraux, c'est-à-dire qu'elles ont servi exclusivement à des fins d'évaluation, de gestion ou d'amélioration et ne constituent pas de la recherche.

#### **Coordination, rédaction et recherche**

**Martine Brouillette**

**Judith Davidson**

**Nathalie Langlois**

**Michela Claudie Ralalatlana**

#### **Contribution à la recherche**

**Niambi Mayasi Batiotila**

**Christian Bergeron**

**William Guilbault, stagiaire**

**Claudia Prévost**

**Julie-Madeleine Roy**

#### **Révision linguistique**

Des mots et des lettres

Avis adopté à la 701<sup>e</sup> réunion du Conseil supérieur de l'éducation, le 2 février 2024.

#### **Comment citer cet ouvrage :**

Conseil supérieur de l'éducation (2024). *Un cadre national de qualification pour reconnaître, comparer et soutenir le développement des compétences au Québec*, Québec, Le Conseil, 92 p.

Dépôt légal

**Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024**

ISBN : 978-2-550-97116-0 (version imprimée)

978-2-550-97117-7 (version PDF)

© **Gouvernement du Québec, 2024**

Ce document a été produit dans l'esprit d'une rédaction épicienne, c'est-à-dire d'une représentation équitable des femmes et des hommes.



Ce document est imprimé sur du papier entièrement fait de fibres recyclées postconsommation.



# Le Conseil supérieur de l'éducation

Créé en 1964, le Conseil supérieur de l'éducation du Québec est un organisme gouvernemental autonome, composé de vingt-deux membres issus du monde de l'éducation et d'autres secteurs d'activité de la société québécoise. Institué en tant que lieu privilégié de réflexion en vue du développement d'une vision globale de l'éducation, il a pour mandat de conseiller le ministre de l'Éducation et la ministre de l'Enseignement supérieur sur toute question relative à l'éducation.

Le Conseil compte cinq commissions correspondant à un ordre ou à un secteur d'enseignement : éducation préscolaire et enseignement primaire; enseignement secondaire; enseignement et recherche au collégial; enseignement et recherche universitaires; éducation des adultes et formation continue. À cela s'ajoute un comité dont le mandat est d'élaborer un rapport systémique sur l'état et les besoins de l'éducation, rapport adopté par le Conseil et déposé tous les deux ans à l'Assemblée nationale.

Mis sur pied en 2020, le Comité interordres de la relève étudiante vient enrichir la pensée du Conseil en impliquant davantage la relève étudiante dans ses réflexions, ses activités et la production de publications. Créé en 2022, le Comité sur l'éducation autochtone incarne la nécessité de travailler ensemble pour favoriser l'accès, l'inclusion, la persévérance, la réussite éducative, la sanction des études et le bien-être des Premières Nations et des Inuit au sein des établissements scolaires du Québec.

La réflexion du Conseil supérieur de l'éducation est le fruit de délibérations entre les membres de ses instances, lesquelles sont alimentées par des études documentaires, des résultats de recherche et des consultations menées auprès d'experts et d'acteurs de l'éducation.

Ce sont plus de cent personnes qui, par leur engagement citoyen et à titre bénévole, contribuent aux travaux du Conseil.

# Table des matières

Le Conseil supérieur de l'éducation .....	VII
Liste des sigles et des acronymes .....	XII
Introduction .....	1
<b>1 Le système de formation et de qualification au Québec .....</b>	<b>6</b>
1.1 Penser le système d'éducation et de formation comme une construction sociale .....	7
1.1.1 Comprendre les évolutions du système par le biais de la sociologie de l'action publique .....	8
1.2 Les périodes marquantes du système de formation et de qualification au Québec .....	9
1.2.1 Une vision humaniste qui inspire la structuration du champ de l'éducation des adultes au Québec .....	9
1.2.2 Une logique néolibérale qui réoriente l'action publique en matière de formation et de qualification .....	10
1.2.3 Une conciliation des visées humanistes et économiques de la formation et de la qualification .....	11
1.2.4 L'adoption d'une première politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue .....	12
1.3 Un portrait actuel du système de formation et de qualification .....	14
1.3.1 De nouvelles actrices et de nouveaux acteurs émergents en périphérie du système de formation et de qualification .....	14
1.4 La pensée du Conseil sur les évolutions du système de formation et de qualification .....	18
1.4.1 Sur les logiques d'action publique qui ont façonné le système de formation et de qualification à travers le temps .....	18
1.4.2 Sur les enjeux de gouvernance du système de formation et de qualification au Québec .....	19
1.4.3 Sur l'importance de replacer l'apprenante et l'apprenant au cœur des préoccupations politiques .....	20
1.5 Ce que l'on retient .....	21
<b>2 La conceptualisation d'un cadre national de qualification .....</b>	<b>22</b>
2.1 Une définition d'un cadre national de qualification .....	23
2.2 Les objectifs des cadres nationaux de qualification .....	28
2.3 Les fonctions et les formes des cadres nationaux de qualification .....	29
2.4 La gouvernance et la gestion du cadre national de qualification .....	30
2.5 Des exemples nationaux et internationaux de cadres de qualification .....	30
2.5.1 Le cadre européen des certifications .....	31
2.5.2 Le cadre national de qualification de l'Angleterre .....	33
2.5.3 Le cadre national de qualification de la France .....	35
2.5.4 Le cadre de qualification de l'Ontario .....	38
2.6 Des critiques et des retombées des cadres nationaux de qualification .....	40
2.7 Ce que l'on retient .....	41



<b>3</b>	<b>Les objectifs d'un cadre québécois de qualification</b>	<b>42</b>
3.1	Objectif 1 : Favoriser la fluidité dans les parcours d'apprentissage et la mobilité sur le marché du travail	44
3.2	Objectif 2 : Améliorer la transparence et la compréhension du système québécois de formation et de qualification	51
3.3	Objectif 3 : Améliorer la gouvernance du système québécois de formation et de qualification et favoriser le développement d'une culture de formation continue	54
3.4	Objectif 4 : Fournir un instrument de responsabilité ou d'assurance qualité du système québécois de formation et de qualification	57
3.5	Ce que l'on retient	58
<b>4</b>	<b>Les conditions propices à la mise en œuvre d'un cadre national de qualification en contexte québécois</b>	<b>60</b>
4.1	Les cadres nationaux de qualification dans la littérature scientifique	60
4.2	Les retombées des cadres nationaux de qualification	63
4.3	Les points de vue des actrices et des acteurs de terrain	64
4.4	Ce que l'on retient	68
<b>5</b>	<b>Les orientations et les recommandations</b>	<b>70</b>
5.1	Orientation 1 – Doter le Québec d'un outil structurant pour favoriser la comparaison et la lisibilité des qualifications	71
5.2	Orientation 2 – Mettre en place les conditions assurant l'adhésion, la validité, la pérennité et l'efficacité du cadre national de qualification	72
5.3	Orientation 3 – Intensifier et élargir le déploiement de la reconnaissance des acquis et des compétences à tous les niveaux	74
<b>6</b>	<b>Conclusion</b>	<b>75</b>
	Annexe 1 : Consultations menées dans le cadre de l'élaboration de cet avis	78
	Bibliographie	81
	Remerciements	88
	Membres de la Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue (CEAFC)	89
	Membres du Conseil supérieur de l'éducation	91

# Liste des éléments visuels

<b>Figure 1 :</b>	Illustration des principaux acteurs formels et non formels du système d'éducation des adultes et de formation continue . . . . .	16
<b>Tableau 1 :</b>	Cadre européen des certifications . . . . .	26
<b>Graphique 1 :</b>	Étapes de la conceptualisation et de la mise en œuvre d'un cadre national de qualification . . . . .	43




# Liste des sigles et des acronymes

<b>AEP</b>	Attestation d'études professionnelles
<b>CCQ</b>	Commission de la construction du Québec
<b>CCTCO</b>	Cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario
<b>CEA</b>	Centre d'éducation des adultes
<b>CEAFC</b>	Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue
<b>CEC</b>	Cadre européen des certifications
<b>CERAC</b>	Centre d'expertise en reconnaissance des acquis et des compétences
<b>CFP</b>	Centre de formation professionnelle
<b>CHSLD</b>	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
<b>CNCP</b>	Commission nationale de la certification professionnelle
<b>COUD</b>	Programme de formation de courte durée
<b>CPA</b>	Comptable professionnel agréé
<b>CPMT</b>	Commission des partenaires du marché du travail
<b>CRSNG</b>	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
<b>CSE</b>	Conseil supérieur de l'éducation
<b>CSMO</b>	Comités sectoriels de main-d'œuvre
<b>DEP</b>	Diplôme d'études professionnelles
<b>EFC</b>	Examen final commun
<b>FC</b>	Formation continue
<b>FGA</b>	Formation générale des adultes
<b>FP</b>	Formation professionnelle
<b>FT</b>	Formation technique
<b>GAFAM</b>	Google, Apple, Facebook (Meta), Amazon et Microsoft
<b>ICÉA</b>	Institut de coopération pour l'éducation des adultes
<b>ILO</b>	International Labour Organisation
<b>MEQ</b>	Ministère de l'Éducation
<b>MES</b>	Ministère de l'Enseignement supérieur
<b>MESS</b>	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (depuis octobre 2022)
<b>MIFI</b>	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
<b>MOOC</b>	Massive Open Online Course (formation en ligne ouverte à tous)
<b>MTESS</b>	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (de février 2015 à octobre 2022)
<b>OCA</b>	Organismes communautaires autonomes
<b>OCAF</b>	Organismes communautaires autonomes de formation
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OCE</b>	Observatoire compétences-emploi
<b>OFQUAL</b>	Office of Qualifications and Examinations Regulation
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail

<b>PARAF</b>	Programme d'aide à la relance par l'augmentation de la formation
<b>PEQAB</b>	Postsecondary Education Quality Assessment Board
<b>PFP</b>	Programme de formation professionnelle
<b>RAC</b>	Reconnaissance des acquis et des compétences
<b>RCAAQ</b>	Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec
<b>RCMO</b>	Reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre
<b>RNCP</b>	Répertoire national des certifications professionnelles
<b>SAE</b>	Services aux entreprises
<b>SARCA</b>	Services d'accueil, de référence, de conseil et d'accompagnement
<b>SQDM</b>	Société québécoise de développement de la main-d'œuvre
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>VAE</b>	Validation des acquis de l'expérience



 L'humain au cœur d'un cadre national de qualification

# Introduction

Les enjeux de la reconnaissance, de l'actualisation, du développement et du rehaussement des compétences des individus, particulièrement des travailleuses et des travailleurs, font l'objet d'une attention politique significative depuis de nombreuses années, souvent associés à la volonté d'accroître la compétitivité et la productivité tant à l'international (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], 2018) qu'au Canada ou au Québec.

Toutefois, le vieillissement de la population, la transformation numérique et la pandémie de COVID-19 affectent le maintien de la productivité et la qualité des emplois.

De plus, un nécessaire rehaussement des compétences<sup>1</sup> et les attentes liées à celles-ci par rapport à un marché de travail en mutation (Commission des partenaires du marché du travail [CPMT], 2022) exigent des ajustements tant pour les travailleuses et les travailleurs que pour les entreprises. En effet, selon les projections établies dans le document *État d'équilibre du marché du travail à court et moyen termes* (2023), produit par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (secteur Emploi-Québec), la majorité des emplois qui seront créés au Québec au cours de la prochaine décennie exigeront une main-d'œuvre hautement qualifiée.

En contrepartie, le nombre d'emplois demandant une moins grande qualification continuera de décroître. C'est aussi ce qu'observent Braham et Homsy (2021) dans un rapport sur la formation et la mobilité de la main-d'œuvre déposé à l'Institut du Québec, qui prévoyait alors qu'un diplôme universitaire serait exigé pour près des deux tiers des professions qui comptaient un déficit de main-d'œuvre en 2023.

Ces fluctuations générales du marché du travail ont amené les gouvernements à adopter des stratégies pour maintenir la productivité économique du Québec (requalification<sup>2</sup> des personnes et offre de formations accélérées selon les besoins ponctuels du marché de travail). L'appel de propositions des Fonds de recherche du Québec (2023)<sup>3</sup> souligne que, « [d]ans une société québécoise en évolution, il apparaît essentiel pour les individus, les organisations, les entreprises et l'État, d'être en mesure de s'adapter rapidement pour faire face aux grands changements de société » (p. 3).

L'action gouvernementale pour la relance postpandémique du marché du travail s'est articulée autour de trois priorités : permettre le recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée en quantité suffisante pour assurer la croissance économique, faciliter le développement des compétences des travailleuses et des travailleurs ainsi que favoriser l'accélération de la transformation numérique des entreprises (automatisation, numérisation et robotisation).

- 1 Selon le gouvernement du Québec, le rehaussement des compétences consiste à « [a]méliorer les compétences existantes dans un contexte de réaffectation, de redéploiement ou d'implantation d'une nouvelle technologie » (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2020, p. 10).
- 2 Selon le gouvernement du Québec, la requalification d'un individu consiste à « [d]évelopper de nouvelles compétences pour changer de métier, de profession ou de secteur économique » (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2020, p. 10).
- 3 Appel de projets des Fonds de recherche du Québec (2023) : faire du Québec une société apprenante apte à s'adapter à un marché du travail en évolution dans le cadre du programme Actions concertées.

Le Forum virtuel sur la requalification de la main-d'œuvre et sur l'emploi, tenu en 2020<sup>4</sup>, est une illustration de cette volonté gouvernementale de miser sur l'éducation, la formation et l'innovation pour stimuler la productivité et rehausser le niveau de vie de la société québécoise (Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2020). Cette initiative a abouti à l'annonce d'investissements significatifs dans la formation de la main-d'œuvre et la reconnaissance des compétences, mais aussi dans la mise en place de nouveaux programmes de formation et de dispositifs de collaboration interministériels.

Face aux enjeux mentionnés précédemment (reconnaissance, actualisation, développement et rehaussement des compétences des individus), certains observateurs constatent que les initiatives déployées par le gouvernement au fil des années se sont révélées pour la plupart parcellaires et sectorielles, et qu'elles tiennent compte principalement des diverses conjonctures socioéconomiques. De plus, l'angle économique axé sur l'adéquation formation-emploi, privilégié par le gouvernement dans le développement de son action publique, semble négliger la prise en considération d'autres sphères qui pourraient également bénéficier d'une attention politique soutenue en matière d'éducation et de formation, par exemple en ce qui a trait à la participation sociale des individus.

En conséquence, l'offre éducative et de formation développée en réponse principalement aux besoins du marché du travail, dont la responsabilité relève d'une multitude d'actrices et d'acteurs, est caractérisée par son éclatement et un manque de synergie. Ainsi, au Québec, cette offre a connu une croissance et une diversification importantes depuis la dernière décennie, entre autres par la création de formations courtes ou de parcours d'alternance travail-études (Solar-Pelletier, 2016). Le virage numérique, susceptible de conduire à une spécialisation de certains métiers, accentue le besoin constant de formation des travailleuses et des travailleurs. Qui plus est, les différentes formations offertes, que ce soit en milieu scolaire, dans le secteur privé ou au sein d'entreprises, ne sont pas nécessairement soumises à un mécanisme d'assurance qualité qui permet d'en garantir la qualité, la valeur et la reconnaissance.

Certes, si la diversité de l'offre éducative et de formation peut se présenter comme une richesse, force est de reconnaître qu'elle conduit à des enjeux de lisibilité du système de formation et de qualification. Cet enjeu se manifeste notamment chez les apprenantes et les apprenants, qui ne disposent pas toujours de l'ensemble des ressources et des outils nécessaires pour prendre une décision éclairée au moment de s'engager dans une formation. C'est d'ailleurs ce dont fait état un récent avis du Conseil supérieur de l'éducation (ci-après nommé « le Conseil ») portant sur l'apport du système éducatif à l'inclusion des familles immigrantes et où il a été démontré que l'offre éducative est si vaste qu'elle s'avère difficile à saisir pour les nouvelles arrivantes et les nouveaux arrivants tant elle est complexe et morcelée. Ainsi, les parcours éducatifs et de formation répondent partiellement aux besoins et sont prolongés par la difficile articulation des services et la rareté d'accès à des continuums de services (Conseil supérieur de l'éducation [CSE], 2021).

4 Orchestré par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, en collaboration avec la Commission des partenaires du marché du travail et l'ensemble des ministères concernés (ministères de l'Économie et de l'Innovation, des Finances, de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, de l'Éducation ainsi que de l'Enseignement supérieur).



Dans le cadre de cet avis, la notion de « système de formation et de qualification » se définit, dans une perspective sociétale, par toutes les actrices et tous les acteurs impliqués dans des actions de formation et de qualification qui donnent lieu à une reconnaissance ou à une sanction pour la population adulte. Le système de formation et de qualification devrait être perçu comme un ensemble de parties complémentaires regroupant ces actrices et ces acteurs, et ce, en cohérence avec la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue. Étant donné que l'objectif de cet avis est de tendre vers cette conception du système de formation et de qualification, l'expression sera utilisée au singulier.

Des avis antérieurs du Conseil, appuyés par de nombreuses études, démontrent la présence d'obstacles systémiques qui ont un impact sur l'amorce, la fluidité et la continuité des parcours éducatifs et professionnels. La question de la reconnaissance des acquis et des compétences (RAC), la lente implantation d'une culture de formation continue au sein des entreprises et de la société québécoise, la persistance de certaines pratiques institutionnelles qui entravent l'accès à la formation de même que la difficulté à établir et à maintenir des espaces de collaboration et de concertation figurent au nombre de ces obstacles structurels. La rigidité des programmes et des systèmes, l'absence de langage commun ainsi que la compréhension, la comparabilité, la compatibilité et la transférabilité des qualifications sont aussi déplorées. Elles se présentent comme un frein à la coordination des actions visant la fluidité des parcours éducatifs et d'intégration socioprofessionnelle.

Nombre d'actrices et d'acteurs en appellent à la nécessité de créer des passerelles entre les différents milieux de l'enseignement, de la formation et de l'emploi. Le besoin de mettre en place un système opérationnel de reconnaissance des acquis expérientiels, issus d'apprentissages non formels et informels, est également revendiqué.

L'entrée en vigueur de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue (Québec, 2002b) annonçait de nouvelles orientations dans ce domaine : « [l]e Québec fait alors le choix de placer son action éducative sous le signe de l'apprentissage tout au long de la vie. » (CSE, 2016a, p. 16.) Cette politique affirmait le rôle central de l'État quant à la coordination, à la concertation et au partenariat entre les différentes actrices et les différents acteurs concernés. Vingt ans plus tard, force est de constater les limites de cette politique dont le plan d'action n'a jamais été renouvelé. Quoique diverses actions ministérielles aient vu le jour depuis pour orienter l'action publique en matière d'éducation des adultes et de formation continue, qu'il s'agisse de politiques ou d'orientations, celles-ci peinent à prendre racine compte tenu de leur caractère trop souvent ponctuel et fluctuant au gré des conjonctures. D'ailleurs, selon l'Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA), le morcellement de ces initiatives et l'absence d'une politique actualisée d'éducation des adultes constituent un frein majeur à « la capacité du Québec à surmonter les enjeux relatifs aux apprentissages des adultes évoluant dans une société du savoir » (ICÉA, 2019, p. 11).

## Le cadre national de qualification, une piste de solution à certains enjeux du système de formation et de qualification

Dans la lignée d'un précédent avis du Conseil mettant en lumière les principaux obstacles aux parcours éducatifs et de formation des familles immigrantes (CSE, 2021), une réflexion large a été menée, d'une part, au regard des défis rencontrés par les apprenantes et les apprenants dans l'amorce, la fluidité et la poursuite de leurs parcours éducatifs et de formation ainsi que, d'autre part, sur le plan des défis auxquels doivent faire face les actrices et les acteurs du milieu de l'emploi quant au besoin de rehaussement des compétences et de requalification des travailleuses et des travailleurs. Cette réflexion visait à explorer des pistes de solution pour certains défis qui présentaient un caractère à la fois systémique et récurrent.

À l'extérieur du Québec, la mise en œuvre d'un cadre national de qualification est une des voies privilégiées par plusieurs organisations pour tenter de surmonter ces défis. D'ailleurs, dès 2017, près de 150 pays avaient déjà mis en place un tel cadre ou en étaient à la phase de planification et de développement (Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie, 2022). Au Québec, peu de travaux ont fait état de la pertinence de la mise en œuvre d'un cadre de qualification et de l'intérêt des principales actrices et des principaux acteurs à cet égard<sup>5</sup>. Toutefois, l'Observatoire compétences-emploi (OCE) a pris position en faveur de l'adoption d'un cadre national de qualification (Hart, 2014). Plus récemment, la Commission des partenaires du marché du travail, dans le document *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre : rapport quinquennal 2018-2023* (Québec, 2023), proposait comme action phare de doter le Québec d'un cadre national des compétences.

Un cadre de qualification permet de situer les certifications scolaires et professionnelles les unes par rapport aux autres selon une échelle de niveaux. Il a pour principales fonctions de favoriser la compréhension, la comparabilité, la compatibilité et la transférabilité des qualifications. Ces fonctions peuvent varier dans leur application selon les systèmes d'éducation et l'implication des actrices et des acteurs des milieux de l'éducation et de l'emploi comme de la société civile. Le développement de cadres de qualification est souvent lié au déploiement de réformes majeures en éducation. Il est à noter que ces réformes ont le plus souvent été orchestrées par les partenaires du milieu de l'éducation en collaboration avec ceux de l'emploi. Au-delà des intérêts nationaux, la mise en œuvre de cadres de qualification vise également à favoriser la transparence dans le processus de reconnaissance des acquis et des compétences, à faciliter la mobilité transfrontalière des individus, qu'il s'agisse d'apprenantes et d'apprenants ou de travailleuses et de travailleurs, ainsi qu'à soutenir l'apprentissage tout au long et au large de la vie<sup>6</sup>. Pour ce qui est des retombées, il est attendu que les cadres de qualification contribuent à accentuer la fluidité des parcours éducatifs et professionnels tout en optimisant l'accès, la flexibilité et le passage entre les différents secteurs ou les établissements d'enseignement et de formation, entre les secteurs de l'éducation et de l'emploi de même qu'entre les divers milieux de travail.

5 Dans son avis intitulé *La reconnaissance des acquis et des compétences au collégial : une avenue à optimiser et à promouvoir*, le Conseil (2022) annonçait des travaux sur la pertinence de la mise en œuvre d'un cadre national de qualification, lesquels sont présentés dans cet ouvrage.

6 Voir la définition qui figure dans l'**encadré du chapitre 1** (p. 6).

Compte tenu du caractère impératif des enjeux liés à la reconnaissance, à l'actualisation, au développement et au rehaussement des compétences des travailleuses et des travailleurs, et étant donné les enjeux systémiques auxquels font face les apprenantes et les apprenants qui souhaitent entreprendre ou poursuivre leur parcours éducatif ou professionnel, il apparaît que les principales fonctions reconnues d'un cadre de qualification, les objectifs poursuivis par sa mise en œuvre, les retombées attendues et sa prolifération à l'échelle internationale justifient la pertinence, pour le Québec, de se doter d'un tel outil structurant.

Le présent avis porte sur l'importance de la mise en œuvre d'un cadre national de qualification comme outil structurant du système d'éducation et de formation. Il permettra d'alimenter une réflexion nécessaire sur l'importance de trouver une vision englobante de l'éducation des adultes et de la formation continue au Québec. Il témoigne également du besoin d'une architecture institutionnelle et politique qui viendrait encadrer et soutenir son développement, au bénéfice de l'ensemble de la société québécoise. Cette réflexion se fonde sur les préoccupations soulevées par une diversité d'actrices et d'acteurs dont les interventions, menées sur différents plans et à divers égards, ont un impact sur le système d'éducation et de formation du Québec. Cet avis met en lumière les principaux éléments de ce système qui portent atteinte à l'amorce, à la fluidité et à la continuité des parcours éducatifs et professionnels des apprenantes et des apprenants adultes. Il les situe dans le contexte politique, social et économique qui a façonné ce système au fil des années et qui met en lumière la tension inhérente entre les objectifs de nature économique de la formation de la main-d'œuvre et le point de vue humaniste centré sur le développement de l'individu, qui prône plutôt une approche éducative favorisant l'apprentissage tout au long de la vie.

Ainsi, le présent avis est constitué de cinq chapitres.

[Le chapitre 1](#) présente sommairement le système québécois de formation et de qualification ainsi que la pensée du Conseil sur les évolutions de ce système.

[Le chapitre 2](#) définit et établit les objectifs et les fonctions d'un cadre national de qualification, puis présente quelques exemples de mise en œuvre d'un tel outil dans une variété de contextes à l'international.

[Le chapitre 3](#) expose les quatre principaux objectifs susceptibles d'être poursuivis par un cadre québécois de qualification compte tenu des défis posés par le système de formation et de qualification, lesquels sont ressortis des consultations menées au cours de l'élaboration du présent avis.

[Le chapitre 4](#) pose les conditions propices à la mise en œuvre d'un cadre national de qualification en contexte québécois, en mettant en évidence les controverses entourant sa mise en œuvre et des retombées d'un tel outil à l'international.

Enfin, en prenant appui sur les chapitres précédents, [le chapitre 5](#) présente sept recommandations qui s'inscrivent sous trois grandes orientations à suivre en vue de reconnaître, de comparer et de soutenir le développement des compétences au Québec.

# 1 Le système de formation et de qualification au Québec

L'éducation des adultes et la formation continue constituent un vaste domaine qui comprend plusieurs champs, notamment la formation de base, la francisation, l'insertion socioprofessionnelle, la formation initiale, la formation d'appoint, la formation continue ainsi que la formation en entreprise ou l'éducation à la citoyenneté (CSE, 2021). L'offre de services relevant de ce domaine implique plusieurs catégories d'actrices et d'acteurs. En effet, en dehors des ministères chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, des stratégies, des mesures et des plans gouvernementaux touchant l'offre éducative et de formation dite « formelle » de même que des établissements d'enseignement qui les appliquent sur le terrain, d'autres actrices et acteurs jouent, dans les différents champs d'activité, un rôle non négligeable pour le rehaussement des compétences chez les adultes, à travers l'offre d'une formation dite « non formelle » ou « informelle », dans la perspective de l'éducation tout au long et au large de la vie.

## L'éducation tout au long et au large de la vie

C'est dans un avis paru en 1996 et intitulé *Pour un accès réel des adultes à la formation continue* que le Conseil invitait la société québécoise à « [p]rendre le virage de l'éducation tout au long de la vie » (p. 61). À l'époque, cette perspective apparaît favorable au développement d'une culture de formation continue au Québec. Dès lors, le Conseil recommande « que l'ensemble du système éducatif, tant la formation initiale des jeunes que la formation continue des adultes, soit inspiré par cette perspective de l'éducation tout au long de la vie » (1996, p. 62).

Dix ans plus tard, le Conseil réaffirme l'importance d'adopter une vision large qui s'inscrit dans la perspective de l'éducation tout au long de la vie, prenant appui sur le rapport Delors (CSE, 2006). Publié en 1996, ce rapport a largement influencé les réflexions sur les politiques éducatives à l'échelle internationale, alors qu'il ramenait le développement de l'individu au cœur des préoccupations.

En 2016, dans un avis portant sur l'éducation populaire, le Conseil en appelle désormais à la prise en compte de l'éducation « tout au long et au large de la vie » (CSE, 2016a, p. 4). À l'idée que l'éducation est un processus qui se poursuit à tous les âges, soit « tout au long » de la vie, le Conseil fait valoir que ce processus prend forme et se concrétise dans toutes les dimensions de la vie, soit « tout au large » de celle-ci. En ce sens, l'« éducation tout au long et au large de la vie est axée non seulement sur la multitude des processus par lesquels elle est possible – ce qui permet de tenir compte de voies, de modes et de lieux éducatifs autres que ceux de la formation formelle –, mais également sur la pluralité des besoins, des aspirations et des situations auxquels une réponse éducative peut être apportée » (CSE, 2016a, p. 13). Cette prise de position du Conseil se voulait une réponse au constat que les principes de l'apprentissage et de l'éducation tout au long de la vie étaient circonscrits « à des dimensions plus modestes » au moment de l'élaboration des politiques publiques en éducation (CSE, 2016a, p. 12), ces dernières privilégiant, le plus souvent, des objectifs de formation favorisant l'employabilité.

Depuis les années 1960, au Québec, le système de l'éducation des adultes et de la formation continue a connu de nombreux bouleversements qui ont chacun contribué à le façonner. Peu d'études ont posé un regard englobant sur cet aspect et consisté en une analyse critique des évolutions qui ont marqué ce champ au fil des décennies, au moment où une multitude d'actrices et d'acteurs se sont joints à l'action publique<sup>7</sup> dans ce domaine et ont contribué à en modifier considérablement l'orientation. Dans ce contexte, le Conseil a souhaité mieux cerner les contours de cet écosystème sur lequel un cadre national de qualification viendrait agir. Cet effort permet non seulement de voir la délimitation du champ couvert par un cadre national de qualification, mais amène aussi à envisager les actrices et les acteurs qui seraient inévitablement impliqués dans sa conception et sa mise en œuvre ainsi qu'à réfléchir à sa faisabilité en l'ancrant d'ores et déjà dans son contexte d'application.

## 1.1 Penser le système d'éducation et de formation comme une construction sociale

Le Forum virtuel sur la requalification de la main-d'œuvre et sur l'emploi, qui s'est tenu en octobre 2020, a donné l'occasion au gouvernement québécois d'annoncer ses couleurs en matière de relance postpandémique et de présenter les priorités qui l'animent dans le domaine de l'éducation des adultes et de la formation continue. Compte tenu des programmes et des investissements dévoilés à la suite de cet événement interministériel d'envergure, force est de reconnaître la priorité accordée à la formation de la main-d'œuvre dans la conduite de l'action publique, d'ailleurs portée à l'époque par le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, qui était appuyé dans son rôle par l'ensemble des ministres concernés par cette question (ministres de l'Économie et de l'Innovation, des Finances, de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, de l'Éducation, ainsi que de l'Enseignement supérieur et de la Recherche). La tendance ainsi empruntée par l'actuel gouvernement et ses prédécesseurs a donné naissance à un nombre important de dispositifs de formation qui visent tout autant le rehaussement des compétences des travailleuses et des travailleurs que la qualification ou la requalification des personnes sans emploi.

Par exemple, la mesure annoncée en mai 2023 par le ministère de la Santé et des Services sociaux consiste à offrir aux personnes effectuant une transition de carrière des formations de courte durée (37 heures réparties sur une période de 12 semaines). Ces formations sont assorties d'une bourse de 1 200 \$ qui permet de devenir préposée ou préposé aux bénéficiaires dans un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) ou dans une maison des aînés.

Par ailleurs, dans un objectif de retour au travail rapide, le Programme d'aide à la relance par l'augmentation de la formation (PARAF), lancé en novembre 2020, a permis l'accompagnement de personnes sans emploi, notamment en raison de la pandémie, dans leur processus de requalification et de rehaussement de compétences dans les secteurs prioritaires (santé, construction, services de garde et technologies de l'information). Le Regroupement des cégeps de Montréal a, pour sa part, reçu une aide de 1,9 million de dollars dans le cadre du PARAF pour le développement et l'offre de formations dans

7 L'action publique est définie par Lascoumes et Le Galès dans leur ouvrage sur la sociologie de l'action publique comme « l'action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme posant un problème » (Lascoumes et Le Galès, 2018, p. 7).

divers secteurs d'activité (marketing numérique, transformation des aliments, administration et gestion). Ces formations de courte durée donnant droit à des crédits incluaient une allocation de 500 \$ par semaine versée aux participantes et aux participants admissibles.

Le sentiment d'urgence lié aux besoins de main-d'œuvre dans certains secteurs jugés prioritaires a été mis de l'avant par le gouvernement pour justifier la mise en place de ces mesures qui alimentent un système d'éducation et de formation de plus en plus tourné vers les besoins du marché du travail et gouverné par les actrices et les acteurs de ce secteur. Or, cette orientation est loin d'« aller de soi » et reflète plutôt un point de vue véhiculé de façon prononcée dans l'action publique en matière d'éducation et de formation.

### 1.1.1 Comprendre les évolutions du système par le biais de la sociologie de l'action publique

La sociologie de l'action publique considère que la problématisation d'un enjeu qui se trouve au fondement de l'élaboration d'une politique publique est le fruit d'une lutte concurrentielle entre différentes visions et que son objectif ne saurait se résumer à « “résoudre les problèmes” mais [à] construire des cadres d'interprétation du monde » (Muller, 2000, p. 206). Ce champ de la sociologie clarifie les logiques d'action à l'œuvre dans la production de politiques publiques. Par cette lunette, il est possible de percevoir le système d'éducation et de formation québécois en tant que construction sociale. En ce sens, c'est à travers des rapports d'hégémonie qu'émerge un référentiel dominant, véritable « image de la réalité sociale » qui rassemblera au sein d'un espace de sens différentes actrices et différents acteurs aux positions hétérogènes (Jobert et Muller, 1987, p. 70). Ce référentiel « permet de baliser l'intervention des différents acteurs dans un secteur donné » puisqu'il véhicule une conception singulière d'un problème politique et prescrit des solutions envisageables pour sa résolution, délimitant ainsi les possibilités de l'action publique (Muller, 1995, p. 164).

Dans ce contexte, la mobilisation du concept de référentiel est utile pour expliquer les grandes orientations empruntées au fil du temps pour façonner le système de formation et de qualification au Québec. Selon Muller (2018), le référentiel renvoie à une matrice cognitive et normative qui détermine la façon de percevoir les problèmes sociaux, les solutions permettant d'y remédier et les raisons pour lesquelles des actrices et des acteurs pourraient avoir intérêt à agir sur cette réalité.

Au regard de l'évolution des politiques publiques internationales en matière d'éducation et de formation, Maroy (2000) retrace trois principaux référentiels qui ont orienté l'action publique dans ce domaine depuis les années 1960. Bien que chacun d'eux soit associé à des périodes significatives de l'histoire, ils ont parfois évolué de façon concomitante et laissé des traces qui ont donné lieu à un système qui témoigne de cet héritage. Ainsi, le référentiel social-démocrate, qui a pris naissance dans les années 1960, a porté au cœur de son action la promotion de l'égalité des chances et l'émancipation citoyenne, et témoigné d'une vision exhaustive de l'éducation et de la formation qui ne saurait se résumer aux seules actions mises en œuvre pour répondre aux besoins du marché du travail. Ce dernier a été évincé par le référentiel néolibéral des années 1980, qui a pris naissance dans un contexte de crise économique prolongée et de crise de l'emploi entraînant une forte augmentation du chômage dans la plupart des économies occidentales. Sous l'influence de la pensée néolibérale, les politiques publiques en matière d'éducation et de formation ont cédé une part importante des responsabilités au marché du travail, conduisant à un désengagement progressif de l'État, notamment dans la détermination de l'offre éducative et de formation, qui s'est retrouvée de plus en plus dépendante des impératifs économiques liés à l'emploi.

Un rééquilibrage entre ces deux référentiels aurait émergé depuis avec l'avènement du référentiel libéral-social, qui s'est développé autour du concept d'apprentissage tout au long de la vie et qui redonne à l'État un rôle normatif important pour ce qui est de responsabiliser les individus à l'égard de l'importance de se former et de demeurer compétents tout au long de leur vie professionnelle, dans le contexte d'une économie dite du savoir (Maroy, 2000).

## 1.2 Les périodes marquantes du système de formation et de qualification au Québec

Trois différentes périodes historiques ont donc structuré le champ de la formation et de la qualification au Québec. Selon les travaux de Bélanger Simoneau (2017), elles correspondraient chacune aux visions perpétuées par le référentiel dominant, traduisant ainsi des contextes singuliers et laissant leurs empreintes sur les politiques et les développements qui ont vu le jour depuis.

### 1.2.1 Une vision humaniste qui inspire la structuration du champ de l'éducation des adultes au Québec

La structuration et l'institutionnalisation du champ de l'éducation des adultes au Québec ont débuté dans les années 1960. Animé par une volonté de justice sociale, d'égalité des chances et de développement social, économique et culturel de ses citoyennes et de ses citoyens (Bernier, 2011), l'État québécois a alors structuré l'éducation permanente dans son nouveau ministère de l'Éducation. En adéquation avec les principes du référentiel social-démocrate dominant à l'international, l'action publique dans le domaine de l'éducation des adultes au Québec était alors inspirée des idées associées à la Révolution tranquille et à l'État providence, composant une interprétation du monde fondée sur la démocratisation et la modernisation (Bélanger Simoneau, 2017). Au lendemain de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, tenue en 1961, aussi connue sous le nom de commission Parent, et inspiré des idées issues du Conseil de l'Europe et de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sur l'éducation permanente, l'État québécois souhaite « donner à chacun la possibilité de s'instruire, rendre accessible à chacun les études les mieux adaptées à ses aptitudes et à ses goûts; préparer l'individu à la vie en société » (Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, 1963-1966, p. 95), et ce, en encourageant l'apprentissage tout au long de la vie. C'est dans ce contexte d'une vision humaniste de l'éducation partagée par les décideuses et les décideurs publics, conjuguée avec le développement rapide des sciences et des technologies, qui demandent un perfectionnement des connaissances des individus, que sont introduits, entre autres, la réforme de l'éducation, les services d'éducation des adultes, l'école du soir et l'éducation populaire (Doray et Bélanger Simoneau, 2019).



### 1.2.2 Une logique néolibérale qui réoriente l'action publique en matière de formation et de qualification

Le référentiel de démocratisation et de modernisation aurait orienté les logiques d'action publique en matière de formation et de qualification jusqu'en 1980, où l'intervention de l'État québécois a progressivement cédé une place importante aux actrices et aux acteurs socioéconomiques dans la définition des objectifs de formation, désormais tournés vers l'emploi. Le référentiel qui orientait alors les politiques éducatives puisait dans cette logique néolibérale du marché et de la professionnalisation de l'éducation (Bélanger Simoneau, 2017). Il a vu le jour au moment où l'économie mondiale était confrontée à une crise qui perdurait et qui se répercutait sur l'économie de la province ainsi que sur le taux de chômage, et à la montée de la pensée néolibérale en ce qui concerne la conduite de l'action publique dans les principales économies occidentales. Dans son avis de 2016, le Conseil soulignait :

« Sur le plan des politiques éducatives, les années 1980 marquent plutôt une transition vers des objectifs de nature plus économique et un resserrement de l'offre en éducation des adultes en fonction de la formation formelle, en particulier la formation de la main-d'œuvre, un secteur où le ministère de l'Éducation a partagé ses responsabilités avec d'autres acteurs gouvernementaux. » (CSE, 2016a, p. 15.)

En conséquence, les mesures mises en œuvre visaient à rapprocher les actrices et les acteurs de l'éducation de celles et de ceux issus du marché du travail, et la qualification pour l'emploi est devenue l'objectif premier de l'éducation et de la formation des adultes (Bélanger Simoneau, 2017).

La commission Jean, qui s'est terminée en 1982, de même que l'énoncé de politique de 1984, *Un projet d'éducation permanente*, participent de cette vaste réorganisation du champ de l'éducation des adultes, en transférant notamment une part importante des responsabilités liées à la formation professionnelle au ministère chargé de la main-d'œuvre (Bernier, 2011). De nouveaux partenaires s'ajoutent à ce réseau nouvellement institué qui doit veiller à la formation des travailleuses et des travailleurs, notamment les actrices et les acteurs du milieu du travail dont la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), qui deviendra la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). Fondée en 1992, la SQDM a pour mission de promouvoir et de soutenir le développement de la main-d'œuvre ainsi que de favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail (Québec, 1992). Elle est administrée par un conseil d'administration composé de représentantes et de représentants de la main-d'œuvre québécoise, des milieux d'enseignement et des entreprises.

Cette période, ancrée dans une logique néolibérale et focalisée sur la qualification pour l'emploi, qui s'étend jusqu'en 1995, marque une rupture nette par rapport au référentiel précédent, au détriment de la formation de base des adultes et de l'éducation populaire, qui pâtiront de la forte attention gouvernementale accordée à la seule formation de la main-d'œuvre (Bernier, 2011). C'est aussi dans ce contexte que se sont multipliées les formations sur mesure destinées aux entreprises et offertes dans les établissements d'enseignement, à la suite d'une entente de transfert des responsabilités du gouvernement fédéral vers le palier provincial en matière de formation de la main-d'œuvre. En lien avec cette nouvelle offre de formation, les établissements d'enseignement développent de nouveaux services aux entreprises, en vue d'en faire connaître les possibilités aux employeurs de leur région et, ainsi, de bénéficier des financements significatifs associés.



La floraison d'actrices et d'acteurs gravitant autour du champ de la formation et de la qualification des adultes, relevant désormais de deux principaux ministères (domaines de l'éducation et de l'emploi) de même que d'organismes publics tels que la SQDM et impliquant d'autres actrices et acteurs socioéconomiques dans le cadre notamment d'initiatives sectorielles et régionales, était déjà à cette époque une source d'inquiétude pour le Conseil, qui notait dès 1992 :

« Le gouvernement doit en outre prendre en considération le manque de coordination entre les intervenants et l'ambiguïté engendrée par la multitude des programmes en éducation des adultes. Tout cela est rendu manifeste par l'ingérence du Gouvernement fédéral en éducation et en formation de la main-d'œuvre, par le fouillis administratif, par les querelles permanentes entre intervenants et les dédoublements coûteux entre programmes, ainsi que par l'absence de concertation entre les organismes travaillant en éducation des adultes. » (CSE, 1992, p. 12.)

Au regard de l'ensemble de ces évolutions, le Conseil rappelle, dans un avis au ministre de l'Éducation publié en 2016, que les années 1990 « s'inscrivent, ici comme ailleurs, dans le même courant néolibéral qui suggère une vision plus utilitariste de l'éducation située dans un paradigme axé principalement sur la croissance économique » (Hasan et Hartog, 2010; ICÉA, 2001, cité dans CSE, 2016a, p. 15).

### 1.2.3 Une conciliation des visées humanistes et économiques de la formation et de la qualification

Le plus récent référentiel qui caractérise la logique d'action publique orientant les politiques d'éducation et de formation des adultes depuis 1995 serait, selon Bélanger Simoneau (2017), celui de la réconciliation entre ces deux visions parfois discordantes avec, en son cœur, le projet de promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie. Alors que demeure forte la volonté de qualification pour l'emploi et de formation de la main-d'œuvre dans l'objectif de soutenir la croissance économique, les politiques et les programmes qui ont vu le jour depuis 1995 visent également à ajouter des principes englobants de l'éducation, en élargissant, par exemple, l'accès à la formation et en développant des services d'accompagnement de même que de reconnaissance des acquis et des compétences dans les établissements d'enseignement. Plusieurs mesures adoptées dans ce contexte sont toujours en vigueur aujourd'hui. La répartition des responsabilités de l'éducation et de la formation des adultes entre les ministères responsables de l'éducation et de la main-d'œuvre s'accroît à la suite d'une nouvelle entente avec le gouvernement fédéral qui conduira à la création, en 1997, du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, d'Emploi-Québec et de la Commission des partenaires du marché du travail, qui viendra remplacer la SQDM. Le rôle de cette dernière prend d'ailleurs une importance accrue, alors qu'elle agit comme « l'interface entre l'État québécois et les différents acteurs du marché du travail; elle contribue, entre autres, à définir les grandes orientations d'Emploi-Québec » (Bernier, 2011, p. 133).

Pour développer une culture d'apprentissage tout au long de la vie, l'État québécois aspire à ce que les travailleuses et les travailleurs soient davantage formés dans leur milieu d'emploi. Pour ce faire, il se dote de la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*, communément appelée « loi du 1 % ».

De plus, pour favoriser au mieux l'adéquation des besoins du marché du travail avec la formation, de nouvelles actrices et de nouveaux acteurs s'ajoutent dans le réseau élargi du système de formation et de qualification. Les comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) sont des structures paritaires autonomes regroupant les actrices et les acteurs issus des organisations patronales et syndicales, et dont le rôle

consiste à « identifier les besoins en développement de la main d'œuvre et les solutions à apporter » (CPMT, 2023b, p. 24). Le travail de ces derniers et en particulier leurs diagnostics sectoriels se trouvent « à la base du processus d'élaboration et de mise à jour des programmes d'études » (CSE, 2010, p. 11).

Plusieurs autres interventions verront le jour au cours des années 2000 pour consolider l'action du gouvernement en matière d'adéquation formation-emploi. Un dispositif adopté par la CPMT en 2001 a permis la qualification professionnelle volontaire pour les métiers non réglementés en mettant en place un système de normes professionnelles définies par les expertes et les experts d'une industrie, et dont les modalités d'acquisition, de validation et de reconnaissance de la qualification sont déterminées entièrement par les CSMO et conduisent à une certification d'État (CPMT, 2004). En effet, l'originalité de ce système de normes professionnelles repose sur la mise en place de formations structurées, qualifiantes et transférables qui répondent aux besoins du marché et qui donnent accès à une reconnaissance officielle par l'État (CPMT, 2004). Avec lui, le milieu de l'emploi instaure ses propres programmes d'apprentissage en milieu de travail, basés sur l'acquisition puis la démonstration de la maîtrise de compétences inscrites dans les normes professionnelles sur le lieu d'emploi de l'apprenante ou de l'apprenant.

Les modifications législatives apportées en 2007 à la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* et l'adoption en 2016 de la *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi* viendront accroître le rôle de la CPMT et élargir sa mission dans la conception et la mise en œuvre de programmes visant à soutenir le développement des compétences de la main-d'œuvre (Bernier, 2011).

#### 1.2.4 L'adoption d'une première politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue

Parallèlement aux nombreuses innovations politiques qui ont vu le jour, principalement en réponse aux besoins du marché du travail, le gouvernement s'est doté en 2002 d'une politique longuement attendue pour guider ses actions en matière d'éducation et de formation des adultes, et réintégrer un regard englobant et humaniste sur l'apprentissage tout au long de la vie.

Au moment de la publication de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue, deux grandes visées faisaient l'unanimité au sein du gouvernement : « le besoin de clarifier les orientations de la société québécoise sur cette importante question et la nécessité d'en arriver à ancrer une culture de la formation continue au Québec » (Québec, 2002b, p. V).

En plus des préoccupations liées à l'analphabétisme, à l'insuffisance de la formation de base de même qu'à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, les enjeux liés au maintien et au rehaussement des compétences de la main-d'œuvre dans une société désormais dite « du savoir » se présentaient comme des questions qui exigeaient une réponse gouvernementale partenariale. Déjà, en 2002, le gouvernement reconnaissait que « [l]a diversification des modes et des lieux de formation [avait] permis l'émergence de modèles d'apprentissage formels et non formels, autonomes et indépendants des établissements de formation reconnus » (Québec, 2002b, p. 1). Cette situation a eu pour corollaire une prolifération des actrices et des acteurs présents dans le secteur de l'éducation des adultes et de la formation continue. Le gouvernement en appelait à une « cohérence accrue dans les actions à accomplir » à cet égard (Québec, 2002b, p. 1). Cette première politique d'éducation des adultes et de formation continue « affirmait le rôle central de l'État pour ce qui est d'assurer la coordination, la concertation et le partenariat » entre les différents acteurs concernés (CSE 2016a, p. 16).

L'adoption de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue, en plus de concrétiser la principale recommandation de la commission Jean<sup>8</sup>, marquait un virage important en éducation au Québec, alors qu'elle faisait de l'apprentissage tout au long de la vie un de ses principes conducteurs (Bélanger, 2016). Cette notion remplaçait celle d'éducation permanente<sup>9</sup>, qui avait cours jusqu'alors. Dans la Politique de 2002, la notion d'apprentissage tout au long de la vie et ses objectifs sont présentés comme une philosophie à portée citoyenne qui vise à soutenir l'autonomie et le sens des responsabilités de l'individu ainsi qu'à le préparer aux défis entraînant des changements dans la société (Québec, 2002b).

Au moment de son adoption, cette politique faisait donc de l'apprentissage tout au long de la vie une condition incontournable du développement social, économique et culturel de la société québécoise (CSE, 2016a). À cet égard, comme l'a relevé le Conseil, la Politique soulignait d'ailleurs « l'importance de miser sur les activités de formation parrainées par les employeurs, de réactualiser les systèmes de qualification et d'apprentissage et de s'assurer de l'adéquation entre la formation et l'emploi » (CSE, 2010, p. 12). De façon explicite, le gouvernement misait alors sur la formation sur mesure en entreprise et sur l'implication de nouveaux partenaires du marché du travail pour soutenir l'implantation d'une culture de formation continue (Solar-Pelletier, 2016; Turgeon, Bourque et Thibeault, 2007).

Le Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue (2002-2007) (Québec, 2002a), qui accompagnait la Politique, présentait six mesures visant à favoriser l'accroissement de l'effort collectif pour soutenir la formation liée à l'emploi. Entre autres éléments, ce plan d'action identifiait les « champs de développement de l'action de l'éducation des adultes pour l'avenir », soit 1) la formation de base; 2) la formation continue liée à l'emploi; 3) la reconnaissance des acquis et des compétences et 4) le partage des responsabilités du financement de la formation (Turgeon, Bourque et Thibeault, 2007, p. 110). L'ensemble de ces orientations traduisaient la place prépondérante accordée à l'emploi en matière de formation ainsi que le rôle accru qui était confié au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale à cet égard.

8 Présidée par Michèle Jean, la Commission d'étude sur la formation des adultes, aussi connue sous le nom de commission Jean, avait pour principal mandat « de préparer une politique québécoise globale de l'éducation des adultes » (Bélanger, 2016, p. 139). Elle avait également pour mission d'identifier des pistes de solution pour remédier aux problèmes d'ordre administratif et de dédoublement des responsabilités entre les différents ministères (Turgeon, Bourque et Thibeault, 2007).

9 Au sein de la société québécoise, le terme « éducation permanente » faisait référence alors à « un projet global qui vise aussi bien à restructurer le système éducatif existant qu'à développer toutes les possibilités formatives en dehors du système éducatif » (CSE, 1982, p. 64). Ce terme peut être défini comme suit : « Projet d'éducation qui a pour objet d'assurer, à toutes les époques de la vie, la formation et le développement de la personne, en lui permettant d'acquérir des connaissances, des habiletés ou les comportements, et de développer l'ensemble des aptitudes intellectuelles, manuelles, etc., qui répondront à ses aspirations d'ordre éducatif, social et culturel » (Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, 2009, p. 5).

## 1.3 Un portrait actuel du système de formation et de qualification

Il est aujourd'hui difficile de circonscrire le système de formation et de qualification, qui relève désormais d'une multitude d'actrices et d'acteurs offrant une pléthore de programmes d'apprentissage formels, non formels ou informels, dont la reconnaissance officielle demeure un enjeu. Bélanger et ses collègues (2004) soulignent que les statistiques institutionnelles apportent un éclairage partiel sur ce champ, en raison notamment de la multiplicité des actrices et des acteurs engagés, de la diversité des lieux de formation (entreprises, établissements d'enseignement des réseaux secondaire, collégial ou universitaire et écoles de formation technique ou de formation professionnelle), de la disparité des offres de formations (secteurs public et privé) de même que de l'existence de plusieurs modalités de formation (en présentiel ou en virtuel). Encore aujourd'hui, on constate que « [l']écosystème de formation continue de la main-d'œuvre est complexe et l'offre de formation continue est fragmentée (parties prenantes, lieux, modes, outils), ce qui amène des défis liés à la qualité, à la cohérence et à la promotion de l'offre, ainsi que des défis de reconnaissance des acquis et des compétences » (Québec, 2023, p. 38).

Au noyau d'actrices et d'acteurs de cet écosystème qui est constitué des secteurs de l'éducation et de l'emploi, l'ICÉA ajoute, dans son paysage de l'infrastructure de l'éducation des adultes de 2019, les organismes communautaires, dont ceux d'alphabétisation et d'éducation populaire ou d'employabilité et d'économie sociale, le mouvement associatif regroupant notamment les syndicats, les groupes de femmes et les groupes de défense des droits, le mouvement coopératif, les groupes de personnes issues de l'immigration et racisées, le mouvement environnemental, les Premières Nations et les groupes de promotion de la diversité sexuelle de même que les lieux divers de formation, notamment les bibliothèques, les musées, les entreprises ou Internet (ICÉA, 2019).

Les constats établis dans le document *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre : rapport quinquennal 2018-2023* renforcent l'importance de la promotion de la formation continue tout au long de la vie auprès des entreprises et de la main-d'œuvre de même que des compétences en littératie, en numératie et en littératie numérique, voire de l'élaboration d'une nouvelle politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue (Québec, 2023).

### 1.3.1 De nouvelles actrices et de nouveaux acteurs émergents en périphérie du système de formation et de qualification

En périphérie de l'écosystème se trouvent aussi d'autres actrices et acteurs, notamment celles et ceux du numérique ainsi que des lieux, des voies et des formes de formation émergents qui permettent aux adultes d'acquérir, d'approfondir et de mettre à jour leurs compétences dans les différents champs : l'autoformation en ligne, l'apprentissage par les pairs, l'apprentissage mobile, l'environnement personnalisé d'apprentissage, le microapprentissage et le système automatisé d'apprentissage basé sur l'intelligence artificielle. Ces modes d'apprentissage et de formation ont émergé au cours de la dernière décennie grâce aux efforts et aux initiatives d'intégration du numérique dans le domaine de l'éducation, notamment par l'usage de plateformes numériques dans divers champs d'éducation et de formation. Très prolifiques, ces nouveaux champs périphériques attirent de plus en plus d'actrices et d'acteurs d'origines diverses, dont les entreprises privées. Les multinationales qui dominent le marché numérique, notamment les GAFAM (Google, Apple, Facebook [Meta], Amazon et Microsoft), y exercent une emprise importante (CSE, 2020).

Par ailleurs, les travaux récents du Conseil viennent compléter ce portrait du système de formation et de qualification, alors qu'une grille descriptive de l'offre de services éducatifs pouvant soutenir l'inclusion des familles immigrantes a été élaborée (CSE, 2021). Cette offre de services couvrirait sept principaux champs éducatifs : formation de base, francisation, insertion socioprofessionnelle, formation initiale, formation d'appoint, formation continue et éducation à la citoyenneté. Elle inclut des programmes, des services, des mesures et des dispositifs qui ont, à quelques exceptions près, une portée universelle. Pour chacun de ces champs, les principales actrices et les principaux acteurs, les services éducatifs et les lieux de formation sont identifiés. Par exemple, dans le champ de la formation de base, les organismes communautaires, les centres de services scolaires, les commissions scolaires et les organisations syndicales comptent au nombre des actrices et des acteurs répertoriés. Parmi les services offerts par ces derniers se trouvent l'alphabétisation populaire, la formation de base en entreprise ainsi que les cours de mise à niveau. Ces services éducatifs peuvent être donnés par des centres d'éducation des adultes, par des organismes communautaires ou en milieu de travail.

Dans le champ de la formation d'appoint, qui désigne la formation exigée dans l'exercice des professions et des métiers réglementés en vue de l'actualisation des compétences ou de l'acquisition d'une formation manquante, les centres de formation professionnelle, les ordres professionnels et les universités constituent certaines des actrices et certains des acteurs recensés. La prescription de formations et de stages en milieu de travail et l'établissement de programmes passerelles constituent les principaux services éducatifs offerts, et ce, dans des lieux aussi diversifiés que les centres de formation professionnelle, les collèges et les universités de même que les milieux de travail.

Un dernier exemple qui illustre parfaitement la multiplicité de l'offre de services éducatifs est le champ de la formation continue. Les actrices et les acteurs recensés sont notamment les centres de formation professionnelle, les collèges et les universités, les ordres professionnels, les organismes communautaires autonomes de formation (OCAF) ainsi que les entreprises spécialisées. Les services qui y sont offerts couvrent des programmes menant à l'obtention d'un diplôme d'études professionnelles (DEP) ou d'une attestation d'études professionnelles (AEP), les services de formation continue donnés par les collèges, en passant par les programmes universitaires courts (microprogrammes ou programmes conduisant à un certificat ou à un diplôme d'études supérieures spécialisées), jusqu'aux formations offertes par des OCAF et des firmes privées. Les lieux où il est possible d'avoir accès à de la formation continue sont tout aussi variés : centres de formation professionnelle, cégeps, universités, milieu de travail, etc.

En définitive, le nouveau paysage de l'écosystème de formation et de qualification révèle que plusieurs actrices et acteurs apportent une contribution significative, mais souvent peu reconnue, au rehaussement des compétences chez les adultes dans divers champs éducatifs. Cette grande diversité des champs, des lieux, des modalités ainsi que de partenaires impliqués comporte aussi son lot de défis à relever. De plus, plusieurs actrices et acteurs du milieu de l'emploi en appellent à une harmonisation et à un arrimage des offres de formation.

Figure 1 :

[illegible]

\* Le schéma ne présente que les acteurs issus de la formation formelle et non formelle.  
Par souci de lisibilité et pour représenter le système d'éducation des adultes et de formation continue,  
les possibilités d'apprentissages informels ne figurent pas dans ce schéma.

\*\* Le schéma illustre les services auxquels l'apprenant adulte a directement accès  
et non l'ensemble des services offerts par les différents acteurs.

CCQ :	Commission de la construction du Québec	MESS :	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
CEA :	Centre d'éducation des adultes	MIFI :	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
CERAC :	Centre d'expertise en reconnaissance des acquis et des compétences	MOOC :	Massive Open Online Course (formation en ligne ouverte à tous)
CFP :	Centre de formation professionnelle	OCA :	Organismes communautaires autonomes
COUD :	Programme de formation de courte durée	OCE :	Observatoire compétences-emploi
CPMT :	Commission des partenaires du marché du travail	RAC :	Reconnaissance des acquis et des compétences
CSMO :	Comités sectoriels de main-d'œuvre	RCAAQ :	Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec
FC :	Formation continue	RCMO :	Reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre
FGA :	Formation générale des adultes	SAE :	Services aux entreprises
FP :	Formation professionnelle	SARCA :	Services d'accueil, de référence, de conseil et d'accompagnement
FT :	Formation technique		
GAFAM :	Google, Apple, Facebook (Meta), Amazon et Microsoft		
MEQ :	Ministère de l'Éducation du Québec		
MES :	Ministère de l'Enseignement supérieur		





## 1.4 La pensée du Conseil sur les évolutions du système de formation et de qualification

Au fil des années et au regard des évolutions qu'a connues le système de formation et de qualification au Québec, le Conseil s'est prononcé sur les différentes philosophies qui ont orienté l'action publique en la matière et sur le sens qu'il accorde à un engagement sociétal en faveur d'une éducation qui se poursuit tout au long de la vie.

### 1.4.1 Sur les logiques d'action publique qui ont façonné le système de formation et de qualification à travers le temps

Dans son avis de 1992, le Conseil s'alarme déjà du fait que « l'orientation qui domine vraiment en éducation des adultes est celle de l'adaptation de la main-d'œuvre aux objectifs des entreprises » (CSE, 1992, p. 7). Une telle « approche s'écarte de l'esprit même de l'éducation des adultes dans une perspective d'éducation permanente » (Turgeon, Bourque et Thibeault, 2007, p. 85). Alors que la « Commission Jean [place] l'adulte au centre de ses préoccupations en proposant de lui donner du pouvoir sur son projet de formation, sur sa vie et sur son environnement et en accordant une grande importance à sa participation à toutes les étapes du processus de formation » (CSE, 1992, p. 18), le Conseil constate le transfert de responsabilités qui s'opère, dans le champ de l'éducation et de la formation des adultes à la suite de l'énoncé de politique de 1984, du ministère de l'Éducation vers celui responsable de la main-d'œuvre. Préoccupé par cette tendance au « glissement de l'éducation des adultes vers des objectifs purement économiques », il s'inquiète du risque qu'implique la mise à l'écart des objectifs sociaux et culturels dans la portée de la mission éducative (CSE, 1992, p. 91).

Pour illustrer la logique d'action qui caractérise le référentiel dominant centré sur les objectifs économiques de l'éducation et de la formation des adultes, le Conseil se penche, dans son avis de 1996, sur les services aux entreprises. En rappelant aux lectrices et aux lecteurs les idées maîtresses de la conception initiale de la formation sur mesure, il remarque que :

« [...] ces services tendent à évacuer un des objectifs originels de la formation sur mesure : la participation active des travailleuses et des travailleurs, pour prendre surtout en compte les besoins des responsables des entreprises et autres organisations [...]. Les adultes sont ainsi en dehors du champ des préoccupations des responsables des services aux entreprises. » (CSE, 1996, p. 37.)

Les philosophies dichotomiques portant sur les finalités de l'éducation et de la formation des adultes sont encore une fois mises de l'avant lors des débats entourant l'adoption, en 2016, du projet de loi n° 70, *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi* (Québec, 2016).

Invité à se prononcer sur ces questions, le Conseil en profite pour « faire valoir des principes éducatifs qui sont souvent relégués au second plan dans un débat sur l'adéquation formation-emploi centré sur le recrutement de la main-d'œuvre » (CSE, 2016b, p. 1). Considérant toujours qu'il est important que les formations offrent des débouchés d'emploi et mènent à une collaboration avec les partenaires du marché du travail, le Conseil tient à mettre de l'avant, dans le mémoire qu'il a déposé dans le cadre des débats sur ce projet de loi, les diverses finalités des programmes de formation.



« [...] les programmes de formation comportent des finalités diversifiées qui ne peuvent être assujetties aux seules volontés exprimées par le marché du travail. Si le monde du travail peut constituer, à certaines conditions, un lieu d'apprentissage significatif pour l'étudiant, il importe de distinguer le type de contribution attendue respectivement du monde de l'éducation et du monde de l'emploi. » (CSE, 2016b, p. 1.)

De façon constante, depuis ses premiers avis concernant l'éducation des adultes et la formation continue, le Conseil invite les décideuses et les décideurs publics à penser leurs actions en fonction du bénéfice qu'elles apportent aux individus et qui privilégient « une approche globale centrée sur les besoins de la personne [qui] prend appui sur les forces et motivations de la personne et [qui] a pour point de départ son histoire et ses acquis » (CSE, 1996, p. 67). Dans cet ordre d'idées, il remet en question les formations non qualifiantes conçues par les établissements scolaires en réponse aux besoins des employeurs et qui ne bénéficient pas d'une reconnaissance officielle, et demande que soient privilégiées les formations qualifiantes et transférables, afin de dépasser « les seuls intérêts des employeurs pour contribuer au progrès et au développement des personnes, répondre à des besoins de formation plus larges et avoir des retombées indirectes dans d'autres domaines d'activités » (CSE, 1998, p. 5). Le Conseil rappelle d'ailleurs à plusieurs reprises l'importance de penser ainsi les formations :

« Il va sans dire que former pour plusieurs lieux de travail et pour l'avenir est plus long que de former selon les besoins immédiats d'une entreprise donnée. Néanmoins, pour les personnes qui suivent une formation, il s'agit de la meilleure assurance que leur diplôme sera reconnu dans le moyen et le long terme. Finalement, d'un point de vue sociétal, des programmes polyvalents et transférables permettent de former les personnes au-delà des contingences limitées d'une fonction de travail donnée. Ce type de formation outille les personnes pour qu'elles puissent vivre de façon épanouie les différents rôles qu'elles choisissent alors librement d'assumer. » (CSE, 2016b, p. 8.)

#### 1.4.2 Sur les enjeux de gouvernance du système de formation et de qualification au Québec

Puisqu'il envisage les retombées de la formation comme étant collectives et non seulement individuelles, le Conseil estime que :

« [...] l'État québécois ne nous apparaît pas jouer suffisamment les rôles de catalyseur et de régulateur, qui sont pourtant jugés essentiels pour garantir non seulement la cohérence entre les divers éléments du système et les services offerts, mais également l'équilibre et l'équité dans les activités dont il assure en tout ou en partie et de façon directe ou indirecte le financement. » (CSE, 1996, p. 58.)

Il remet en question à plusieurs reprises la gouvernance du système de formation et de qualification dans un contexte de transfert progressif des responsabilités vers les actrices et les acteurs issus du marché du travail et, en lien avec la philosophie de l'éducation qu'il entretient et met de l'avant, prône un leadership accru de celles et de ceux de l'éducation. Ainsi, devant la « dilution de la responsabilité de l'éducation des adultes dans les ministères » (CSE, 1992, p. 32) et même si les politiques gouvernementales ciblent principalement le développement de la main-d'œuvre, il recommande au ministère de l'Éducation « d'exercer un leadership dans la définition des orientations éducatives [...] entre autres : en faisant connaître les responsabilités que le ministère de l'Éducation entend exercer pour favoriser

la formation continue des personnes en emploi » (CSE, 1998, p. 47-48). De plus, « le Conseil invite les établissements du réseau public d'éducation à tout mettre en œuvre pour exercer dans ces structures le rôle qui leur revient, notamment celui de chef de file en matière de formation » (CSE, 1998, p. 49).

Porteur d'une vision englobante de l'éducation qui correspond à celle du référentiel dominant ayant émergé dans le contexte de la structuration du champ de l'éducation et de la formation des adultes, le Conseil n'a eu cesse de rappeler, notamment dans le contexte de la réflexion entourant le projet de politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue, l'importance pour les décideuses et les décideurs publics de penser une telle politique en tant qu'outil :

« La pierre angulaire de la politique d'éducation des adultes souhaitée réside, en conséquence, dans le développement du potentiel humain de chaque personne [...]. Développer le plus possible toutes les capacités des personnes et des groupes dans une optique d'éducation permanente et de mise en valeur du potentiel humain, c'est, de toute évidence, contribuer au développement global du Québec. » (CSE, 1992, p. 9.)

Témoin de l'imbrication des objectifs à visées humanistes et économiques, mais aussi de la dissolution progressive du champ de l'éducation permanente en un système fragmenté ayant pour finalité l'éducation des adultes d'une part et la formation de la main-d'œuvre d'autre part, le Conseil soulignait lors du dépôt du *Mémoire sur le projet de politique de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue*, le risque de « l'accent presque exclusif mis sur la formation liée à l'emploi » (CSE, 2001, p. 1). À cet égard, il rappelait que :

« [...] comme pour l'éducation des jeunes, les orientations à promouvoir pour l'éducation tout au long de la vie et celle des adultes en particulier, ne peuvent être déterminées uniquement par les institutions à vocation économique et se limiter à une vision d'adaptation aux seuls besoins d'insertion rapide ou de maintien en emploi. En prenant appui sur la mission qui lui a été confiée, il revient au ministre de l'Éducation de veiller à ce que les ressources affectées à la formation continue des adultes aux trois ordres d'enseignement ne soient pas exclusivement consacrées à des objectifs d'employabilité, de maintien ou de progression en emploi. » (CSE, 2001, p. 4.)

### 1.4.3 Sur l'importance de replacer l'apprenante et l'apprenant au cœur des préoccupations politiques

Alors qu'il s'est montré favorable à la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue, entrée en vigueur en 2002, le Conseil déplore, depuis 2006, que celle-ci n'ait pas été actualisée pour notamment améliorer la coordination des actrices et des acteurs du « secteur de l'éducation formelle, les collèges et universités étant inclus, ou [du] secteur de l'éducation non formelle, notamment dans les organismes d'éducation populaire et les entreprises » (CSE, 2006, p. 50). Dans un avis publié en 2016, il adhère au constat dressé par l'ICÉA sur cette politique :

« Si cette politique sert toujours d'assise à plusieurs acteurs de l'éducation en orientant leurs interventions, on constate toutefois que, depuis 2007, année d'échéance du plan d'action, l'influence de la Politique « sur l'ensemble des autres politiques de l'État québécois » décroît, ce qui « contribue au lent déclin de la rhétorique favorable à l'éducation des adultes observée au début des années 2000 » (ICÉA, 2016, cité dans CSE, 2016a, p. 17).

Le Conseil relève notamment que « l'État n'exerce pas le rôle de coordination et de concertation qu'il entendait jouer. Au contraire, on observe actuellement un climat de compétition entre différentes politiques ou orientations gouvernementales qui touchent de près ou de loin l'éducation » (CSE, 2016a, p. 17), ce qui nuit au déploiement d'une approche de l'éducation dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie, ainsi que l'énonce la Politique.

À la lumière de ces constats, il est évident que le Conseil s'est depuis toujours mobilisé en faveur d'une action publique qui place l'apprenante et l'apprenant adulte au cœur de ses motivations. Témoin du morcellement progressif du système de formation et de qualification qui s'est réalisé depuis la structuration de ce champ, le Conseil a soumis, au fil des années, des recommandations à l'intention des décideuses et des décideurs publics pour tenter de rééquilibrer les finalités du système et de les inciter à agir, non pas sous les seules impulsions des conjonctures économiques, mais surtout dans la perspective élargie d'un développement du potentiel de chacune et de chacun ainsi que de la société québécoise dans son ensemble.

## 1.5 Ce que l'on retient

Les développements apportés au système de formation et de qualification par les pouvoirs publics au cours des dernières décennies ont été largement motivés par une réponse aux besoins du marché du travail. Sans nier l'importance des enjeux liés à l'économie et à l'emploi, la réflexion qui s'impose doit être plus englobante pour se détacher d'une vision utilitariste de l'éducation et situer l'apprenante et l'apprenant adulte au cœur des préoccupations. En lien avec la pensée du Conseil, la motivation première de l'action publique en matière d'éducation et de formation devrait d'abord être le développement du potentiel humain, en suivant une approche privilégiant l'apprentissage tout au long et au large de la vie.

La présentation sommaire du système québécois de formation et de qualification est utile à la réflexion sur le contexte d'application d'un éventuel cadre national de qualification. Elle donne à voir la complexité de ce système, caractérisé par une éclosion d'actrices et d'acteurs de même que de programmes qui entretiennent peu de liens synergiques, sur lequel un cadre viendrait agir et dont il renforcerait la gouvernance. Elle laisse également entrevoir les défis auxquels sont confrontés les actrices et les acteurs qui gravitent autour de ce système, non seulement de la perspective des apprenantes et des apprenants, mais aussi de celle des intervenantes et des intervenants des milieux de l'emploi, de l'éducation, des syndicats et des organismes communautaires.

Finalement, cette présentation sensibilise également les lectrices et les lecteurs aux enjeux de gouvernance de ce système et met en question la faisabilité de la mise en œuvre d'une architecture structurante, tel un cadre national de qualification, qui viendrait bousculer l'état actuel des choses.

## 2 La conceptualisation d'un cadre national de qualification

Le système de formation et de qualification du Québec a grandement évolué au cours des dernières décennies. Les apprenantes et les apprenants de même que les actrices et les acteurs du milieu ont identifié de nombreux défis liés à la navigation dans ce schéma complexe de l'offre de formation et de qualification. Le Québec n'est pas le seul à être confronté à ces difficultés, bien au contraire. Les transformations profondes du marché du travail, provoquées par la mondialisation des échanges, l'accroissement de la mobilité internationale des individus, le virage numérique emprunté par les entreprises pour demeurer compétitives dans le marché mondial et le nécessaire rehaussement des compétences des travailleuses et des travailleurs causé par ces bouleversements, ont nécessité des ajustements conséquents dans l'offre éducative et de formation des adultes. Ces réalités dépassent nos seules frontières.

Dans ce contexte, de nombreux pays ont cherché à mettre en place un instrument leur permettant d'accroître la compréhension, la comparabilité, la compatibilité et la transférabilité des qualifications pour favoriser, entre autres, l'ouverture de passerelles au sein du système de formation et de qualification ainsi que la lisibilité des qualifications acquises à l'étranger, faciliter les parcours d'apprentissage et accroître la mobilité professionnelle. De plus, de nombreux gouvernements visent à se donner les moyens de reconnaître l'ensemble des acquis d'apprentissage des individus, qui proviennent notamment de l'expérience obtenue sur le lieu de travail ou hors des établissements d'enseignement, pour notamment combler les besoins de main-d'œuvre dans certains secteurs professionnels sous pression. En réponse à ces nombreux besoins, certains gouvernements ont procédé à des réformes de leur système de formation et de qualification et profité de l'occasion pour introduire un cadre national de qualification.

À l'échelle internationale, on peut observer l'engouement pour cet instrument étant donné que près de 150 pays ont déjà mis en place un cadre de qualification ou sont en voie de le faire. Les pays anglo-saxons ont été les premiers à adopter cet outil, autour duquel se structure désormais leur système d'éducation. La Nouvelle-Zélande, l'Australie, l'Afrique du Sud, l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ont tous emboîté le pas au tournant des années 1990. Ces pays sont considérés comme ceux ayant formé la « première génération » de conceptrices et de concepteurs ainsi que d'utilisatrices et d'utilisateurs d'un cadre national de qualification. Au cours des années 2000, l'intérêt pour cet outil structurant a notamment gagné les pays membres de l'Union européenne (UE). Au Canada, l'Ontario a été la première province à se doter d'un cadre de qualification en 2002. Le Cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario regroupe tous les programmes postsecondaires offerts en Ontario qui mènent à l'obtention d'un diplôme, d'un certificat ou d'un grade universitaire. Il constitue un cadre de référence pour les actrices et les acteurs de l'éducation.

Pour saisir le potentiel que présente le cadre national de qualification dans la résolution d'enjeux propres à la réalité du système de formation et de qualification québécois, il est d'abord nécessaire de comprendre ses contours, son fonctionnement, sa portée et ses impacts. En puisant dans les recherches réalisées pour le compte d'organisations internationales et issues de la littérature scientifique internationale, il sera possible d'établir une définition de ce cadre et d'identifier ses objectifs généraux de même que les principaux principes de sa mise en œuvre.

L'observation de divers cadres nationaux de qualification (Union européenne, Angleterre, France et Ontario), parfois perçus dans ces recherches comme des modèles au sein d'autres contextes nationaux, permet de saisir l'étendue des potentialités offertes par la mise en œuvre de cet outil et le nécessaire arrimage des fonctions du cadre de formation et de qualification aux objectifs propres à la réalité différenciée de chacune et de chacun.

## 2.1 Une définition d'un cadre national de qualification

Au-delà des différences dans les usages que font les pouvoirs publics des cadres de qualification, force est de constater, à la lecture de la littérature internationale sur le sujet, les différences qui persistent autour de la notion même de qualification. Selon son contexte d'utilisation, cette dernière peut être plus ou moins englobante et faire référence à la reconnaissance de l'ensemble des apprentissages réalisés par un individu ou, dans une perspective plus restreinte, se résumer à la certification de résultats d'apprentissage par une autorité responsable. Dans le lexique lié au cadre européen des certifications, la notion de certification est définie comme le « résultat formel d'un processus d'évaluation et de validation obtenu lorsqu'une autorité compétente établit qu'un individu possède au terme d'un apprentissage les acquis correspondant à une norme donnée » (Commission des communautés européennes, 2006, p. 17).


Au Québec, l'Office québécois de la langue française définit la qualification à partir de l'utilisation qu'en fait le ministère de l'Éducation :

- « – Ensemble des connaissances et des compétences permettant à une personne d'exercer une fonction ou un métier sur le marché du travail ou de poursuivre ses études. La qualification est généralement acquise par une formation et attestée par un diplôme ou un titre.
- Processus par lequel la personne acquiert les connaissances et développe les compétences nécessaires à son intégration au monde du travail ou à la poursuite de ses études.» (Office québécois de la langue française, 2024b.)

Pour reprendre les mots employés par le Conseil dans le [Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2010-2012](#) :

« Selon ces deux définitions, la qualification, ou formation qualifiante, conduit soit à l'exercice d'une fonction ou d'un métier sur le marché du travail, soit à la poursuite des études. [...] Au Québec, en milieu scolaire, cette qualification est attestée par un titre : le diplôme d'études professionnelles (DEP), un certificat ou une attestation, alors que, dans le milieu de la main-d'œuvre, elle conduit à un certificat de qualification ou à une attestation de compétences. » (CSE, 2012, p. 4.)

La notion de qualification est donc circonscrite, au Québec, aux formations données, reconnues et certifiées par les ministères responsables du système de formation et de qualification (ministères de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur ainsi que du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale).



Dans le cadre de cet avis, le Conseil définit la qualification comme un ensemble de connaissances et de compétences attestées par un diplôme ou un titre octroyé par une instance reconnue. La portée du cadre national de qualification viendra préciser si seules les qualifications décernées par les ministères responsables de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de l'emploi y seront reconnues ou si une visée plus inclusive est souhaitée pour tenir compte également de celles délivrées par d'autres instances.

La fonction première d'un cadre national de qualification est de situer les qualifications les unes par rapport aux autres, selon une échelle croissante au regard de la complexité des niveaux d'apprentissage. L'International Labour Organisation (ILO) (2007) reprend la définition de l'OCDE pour le cadre de qualification :

« A Qualifications Framework is an instrument for the development, classification and recognition of skills, knowledge and competencies along a continuum of agreed levels. It is a way of structuring existing and new qualifications, which are defined by learning outcomes<sup>10</sup> [...]. » (ILO, 2007, p. V.)

Cette définition met en relief les trois indicateurs qui servent habituellement à distinguer chacun des niveaux d'apprentissage, c'est-à-dire les aptitudes, les connaissances et les compétences, et dont la complexité croissante justifie le passage d'un niveau du cadre à un autre. La plupart des exemples internationaux de cadres de qualification présentent une structure comptant de 8 à 12 niveaux d'apprentissage. Pour chacun de ces niveaux, une définition d'aptitudes, de connaissances et de compétences génériques est détaillée et s'applique autant aux qualifications issues du milieu scolaire qu'à celles acquises dans un milieu de travail. Cela signifie que toute qualification émise par une instance reconnue, qu'il s'agisse d'un diplôme ou encore d'une reconnaissance des acquis ou des compétences réalisée par une autorité responsable ou une certification professionnelle, se voit attribuer un niveau la situant dans le cadre de qualification, ce niveau étant ensuite reconnu par l'ensemble des acteurs du système de formation et de qualification.

10 Traduction libre : « Le cadre de qualification est un instrument servant au développement, à la classification et à la reconnaissance des aptitudes, des connaissances et des compétences le long d'un continuum de niveaux convenus. Il s'agit d'une manière de structurer les qualifications nouvelles et existantes, qui sont définies par des résultats d'apprentissage. »

**Le tableau 1** aux pages 26-27, issu du cadre européen des certifications, illustre la structure qu’emprunte habituellement le cadre national de qualification ainsi que les descripteurs génériques qui servent à situer les qualifications les unes par rapport aux autres. Le cadre européen des certifications se décline donc en huit niveaux, le premier faisant allusion aux compétences de base non certifiées d’une personne et le huitième représentant le plus haut niveau de complexité atteignable par la voie de qualifications scolaires ou professionnelles. Pour chacun de ces niveaux, des descripteurs détaillent des attentes en matière de savoirs, d’aptitudes et de compétences personnelles<sup>11</sup> dont la personne doit démontrer la maîtrise afin d’obtenir la qualification associée au niveau en question. Ce cadre a servi d’inspiration à la réforme de nombreux autres cadres nationaux existants, mais aussi à la création de nouveaux cadres principalement sur le continent européen. Par la multiplication des cadres nationaux et régionaux ayant adopté cette forme se réalise une tendance à la standardisation de ce modèle qui, par la force du nombre, vient accroître les possibilités d’améliorer la lisibilité des qualifications à l’échelle internationale.

11 Dans le lexique associé à son cadre de certification, l’UE décline la notion de compétences personnelles par la responsabilité et l’autonomie démontrées par une personne. Ces deux qualités se trouvent donc aujourd’hui dans le cadre européen des certifications, alors qu’elles s’inscrivaient auparavant sous l’intitulé plus large des compétences personnelles.

**Tableau 1 :**

## Cadre européen des certifications

18	LE CADRE EUROPÉEN DES CERTIFICATIONS :		
	Savoirs		Aptitudes
	Le CEC fait référence à des savoirs théoriques et/ou factuels.		Le CEC fait référence à des aptitudes cognitives (fondées sur l'utilisation de la pensée logique, intuitive et créative) et pratiques (fondées sur la dextérité ainsi que sur l'utilisation de méthodes, de matériels, d'outils et d'instruments).
Niveau 1	savoirs généraux de base		aptitudes de base requises pour effectuer des tâches simples
Niveau 2	savoirs factuels de base dans un domaine de travail ou d'études		aptitudes cognitives et pratiques de base requises pour utiliser des informations utiles afin d'effectuer des tâches et de résoudre des problèmes courants à l'aide de règles et d'outils simples
Niveau 3	savoirs portant sur des faits, principes, processus et concepts généraux, dans un domaine de travail ou d'études		gamme d'aptitudes cognitives et pratiques requises pour effectuer des tâches et résoudre des problèmes en sélectionnant et en employant des méthodes, outils, matériels et informations de base
Niveau 4	savoirs factuels et théoriques dans des contextes généraux dans un domaine de travail ou d'études		gamme d'aptitudes cognitives et pratiques requises pour imaginer des solutions à des problèmes précis dans un domaine de travail ou d'études
Niveau 5	savoirs détaillés, spécialisés, factuels et théoriques dans un domaine de travail ou d'études, et conscience des limites de ces savoirs		gamme étendue d'aptitudes cognitives et pratiques requises pour imaginer des solutions créatives à des problèmes abstraits
Niveau 6	savoirs approfondis dans un domaine de travail ou d'études requérant une compréhension critique de théories et de principes		aptitudes avancées, dénotant de la maîtrise et un sens de l'innovation, requises pour résoudre des problèmes complexes et imprévisibles dans un domaine spécialisé de travail ou d'études
Niveau 7	savoirs hautement spécialisés, dont certains sont à l'avant-garde du savoir dans un domaine de travail ou d'études, sous-tendant une démarche de pensée ou de recherche originale  connaissance critique des savoirs dans un domaine et à l'interface de plusieurs domaines		aptitudes spécialisées requises pour résoudre des problèmes en matière de recherche et d'innovation afin de développer de nouveaux savoirs et de nouvelles procédures et d'intégrer les savoirs de différents domaines
Niveau 8	savoirs à la frontière la plus avancée d'un domaine de travail ou d'études et à l'interface de plusieurs domaines		aptitudes et techniques les plus avancées et les plus spécialisées, y compris en matière de synthèse et d'évaluation, requises pour résoudre des problèmes critiques en matière de recherche et/ou d'innovation et pour élargir et redéfinir les pratiques ou savoirs professionnels existants

Source : Commission européenne, 2019, p. 18-19.





## Responsabilité et autonomie

Le CEC fait référence à la capacité de l'apprenant d'appliquer des savoirs et des aptitudes de manière autonome et responsable.

travailler ou étudier sous supervision directe dans un cadre structuré	Niveau 1
travailler ou étudier sous supervision avec un certain degré d'autonomie	Niveau 2
assumer la responsabilité de la réalisation de tâches dans un contexte de travail ou d'études adapter son comportement aux circonstances pour résoudre des problèmes	Niveau 3
gérer soi-même son travail dans la limite de consignes de travail ou d'études généralement prévisibles mais susceptibles de changer superviser le travail habituel d'autres personnes, en assumant certaines responsabilités en matière d'évaluation et d'amélioration des activités liées au travail ou aux études	Niveau 4
gérer et superviser des activités dans un contexte de travail ou d'études où les changements sont imprévisibles examiner et améliorer ses résultats et ceux des autres	Niveau 5
gérer des activités ou des projets techniques ou professionnels complexes, en assumant des responsabilités au niveau de la prise de décision dans des contextes de travail ou d'études imprévisibles assumer des responsabilités en matière de gestion du développement professionnel de personnes et de groupes	Niveau 6
gérer et transformer des contextes de travail ou d'études complexes, imprévisibles et nécessitant une nouvelle approche stratégique assumer des responsabilités pour contribuer aux pratiques et savoirs professionnels et/ou pour examiner les résultats stratégiques des équipes	Niveau 7
démontrer un niveau élevé d'autorité, d'innovation, d'autonomie et d'intégrité scientifique et professionnelle et un engagement soutenu en faveur de la production de nouvelles idées ou de nouveaux processus à l'avant-garde de contextes de travail ou d'études, y compris en matière de recherche	Niveau 8

Source : Commission européenne, 2019, p. 18-19.

## 2.2 Les objectifs des cadres nationaux de qualification

Dans le cadre d'une étude menée en 2009 à l'intention de l'Organisation internationale du travail (OIT) et dans laquelle étaient analysés les enjeux conceptuels liés aux cadres nationaux de qualification, Raffe a élaboré, à partir de données recensées auprès de ceux en vigueur dans plusieurs pays, une typologie des objectifs qu'ils visent à réaliser. Ces objectifs étaient, par exemple, les suivants :

- « – [...] increase transparency and improve understanding of the education and training system and of its parts;
- promote access, transfer and progression into, within and between programmes of learning;
- provide an instrument of accountability or control of the education and training system; [...]
- promote the mobility of labour or of learners<sup>12</sup>. » (Raffe, 2009, p. 24.)

Mettant en lumière ces objectifs, l'Institut du Québec, dans un rapport sur la formation et la mobilité de la main-d'œuvre publié en 2021, donne l'exemple du cadre national de qualification de l'Australie pour illustrer une pratique inspirante ayant le potentiel nécessaire pour résoudre certains défis propres à la réalité québécoise (Braham et Homsy, 2021). Ce cadre, avec sa structure standardisée dans l'ensemble du système de formation et de qualification, permettrait ainsi aux actrices et aux acteurs du marché du travail de comprendre les qualifications présentées par des candidates et des candidats à l'emploi et d'exprimer le niveau de qualification attendu pour l'exercice d'une fonction. Par exemple, un employeur pourrait facilement comprendre l'étendue des compétences d'une candidate ou d'un candidat en associant ses qualifications à un niveau du cadre. De la même façon, une apprenante ou un apprenant serait certain de ne pas avoir à refaire les mêmes apprentissages et de bénéficier d'une meilleure lisibilité de la progression de son parcours si chacune de ses qualifications était associée à un niveau précis du cadre. Dans le contexte de l'éclatement de l'offre éducative et de formation, le cadre national de qualification pourrait donc représenter le vecteur d'une plus grande transparence, pour que l'apprenante ou l'apprenant adulte puisse faire un choix éclairé sur la suite de son parcours éducatif. C'est aussi en ce sens que ce cadre, reconnu par l'ensemble du système de formation et de qualification, mais aussi de la société, peut favoriser l'émergence d'un langage commun autour des qualifications et faciliter ainsi le recours à des passerelles au sein de ce système.

Comme le rappelle un rapport de recherche demandé par la Banque mondiale, les cadres nationaux de qualification sont inexorablement liés aux mécanismes d'assurance qualité, car ce sont ces derniers qui fixent la norme à partir de laquelle les qualifications sont pensées et accréditées, et sur laquelle reposent les systèmes d'évaluation des qualifications (Bateman, Pty et Coles, 2013). En effet, s'il est souhaité que les parties prenantes adhèrent au cadre national de qualification et à ses objectifs, il est primordial qu'elles développent une confiance à l'égard de cet outil. Pour ce faire, il est nécessaire que des mécanismes

### 12 Traduction libre :

- « Accroître la transparence et améliorer la compréhension du système de formation et de qualification de même que de ses éléments;
- Favoriser l'accès, le transfert et la progression dans et entre les programmes d'apprentissage ainsi qu'au sein de ceux-ci;
- Fournir un instrument de responsabilité ou de contrôle de la qualité du système de formation et de qualification; [...]
- Favoriser la mobilité de la main-d'œuvre ou des apprenantes et des apprenants. »

appropriés soient mis en place pour s'assurer que les qualifications répondent aux objectifs retenus, que les programmes menant aux qualifications sont offerts par des organismes compétents et que les procédures d'évaluation des qualifications sont fiables (ILO, 2007).

Dans cette perspective, le cadre national de qualification présente un potentiel en matière d'harmonisation de la reconnaissance des qualifications, ce qui signifie qu'une qualification accordée par une autorité reconnue par ce cadre le sera dans l'ensemble du système de formation et de qualification. Cette approche permet d'envisager le rayonnement de la reconnaissance des acquis et des compétences par l'ensemble des actrices et des acteurs de ce système et, donc, l'amélioration de la fluidité des parcours ainsi que l'émergence de passerelles entre les secteurs et dans le système. À l'instar de l'exemple français, le processus de validation des acquis de l'expérience peut entraîner une reconnaissance sociale associée à un niveau du cadre de qualification. Qu'elle soit réalisée par l'autorité responsable du côté du milieu du marché du travail ou par celle du milieu scolaire, la reconnaissance des acquis et des compétences, une fois certifiée, se trouve ainsi associée à un niveau du cadre et ne peut être remise en cause par une autre actrice ou un autre acteur du système. La concrétisation de ces objectifs dépend inévitablement d'une importante volonté politique et de mesures de soutien adéquates et pérennes.

## 2.3 Les fonctions et les formes des cadres nationaux de qualification

Selon les objectifs déterminés par les décideuses et les décideurs publics, le cadre national de qualification variera dans sa structure et dans l'établissement de sa fonction principale. Les chercheuses et les chercheurs ont relevé trois grands types de fonctions occupées par ce cadre. En premier lieu, un cadre peut remplir une fonction de communication, c'est-à-dire prendre la forme d'une matrice mise en place avec le principal objectif de fournir de l'information et d'améliorer la transparence du système de formation et de qualification. En second lieu, le cadre peut exercer une fonction réformatrice et agir en soutien à des mesures de réforme du système pour en améliorer le fonctionnement. Finalement, le cadre peut se voir attribuer une vocation transformatrice et contribuer donc à la refonte du système national de formation et de qualification (Allais, 2007). Selon sa fonction première, la structure du cadre s'avérera plus ou moins souple et jouera un rôle régulateur et de contrôle ou, à l'opposé, ne remplira qu'un rôle de vecteur d'information à l'intention des partenaires sociaux (ILO, 2007).

Les exemples de cadres que l'on trouve à l'international montrent bien la pléthore de formes qui peuvent leur être attribuées, même si quelques modèles tentent d'émerger pour standardiser ces instruments. Certains cadres peuvent donc partiellement couvrir le système de formation et de qualification à l'instar du cadre de l'Ontario, qui met l'accent sur les certifications postsecondaires issues de milieux d'apprentissage formels. D'autres vont offrir une couverture complète du système et décliner en sous-cadres les différents secteurs d'éducation et de formation pour composer une architecture globale. Par ailleurs, certains cadres ne prendront en considération que les qualifications délivrées à l'issue d'une formation offerte dans un milieu d'apprentissage formel, alors que d'autres auront une visée plus inclusive et offriront la possibilité de décerner des qualifications par le biais de la reconnaissance des apprentissages expérientiels.

En observant la mise en œuvre des cadres nationaux de qualification à l'international, force est de constater qu'un long laps de temps peut s'écouler entre le moment de l'entrée en vigueur de l'instrument et celui de son appropriation par les parties prenantes, le délai pouvant atteindre plusieurs décennies dans certains cas. Il peut être mis en œuvre dans le contexte d'une réforme gouvernementale et être ainsi imposé aux parties prenantes ou, au contraire, être porté par les partenaires sociaux et représenter une vision consensuelle du système de formation et de qualification.

## 2.4 La gouvernance et la gestion du cadre national de qualification

Encore une fois, chaque cadre national de qualification est unique par sa forme et les besoins auxquels il vient répondre et cette singularité est d'autant plus observable quant à la structure de gouvernance qui pilote, dans chacun des cas, cette structure nationale. Au sein de plusieurs pays, une coalition de partenaires sociaux est chargée de gouverner le cadre national de qualification, même si, dans certains cas comme en Ontario, le pilotage peut être laissé entre les seules mains d'une organisation gouvernementale.

Bien qu'il n'existe pas encore de modèle de gouvernance et de gestion de ce cadre, certains chercheurs (Bateman, Pty et Coles, 2013; ILO, 2007) ont identifié des facteurs qui permettraient d'assurer une plus grande cohésion autour de cet instrument, de faciliter sa mise en œuvre et d'assurer sa pérennité. Il serait donc, selon eux, préférable de confier la gestion du cadre à un organisme coordonnateur indépendant du gouvernement, donc ne relevant pas directement d'un ministère, mais qui lui rende tout de même des comptes. On peut penser à l'exemple de France compétences ou de son prédécesseur, la Commission nationale de la certification professionnelle, qui sont des organismes interministériels et interprofessionnels. Les raisons de la préférence pour ce type de structure de gouvernance sont simples : une telle organisation permet d'agréger facilement les actrices et les acteurs concernés autour d'un projet commun et de créer un sentiment d'attachement à la structure puisqu'elle se détache des intérêts stratégiques gouvernementaux. De plus, elle évolue indépendamment des cycles électoraux et peut fixer des objectifs à long terme que l'ensemble des actrices et des acteurs s'engagent à faire avancer. Ce mode de gouvernance multipartite est une « gouvernance qui associe diverses parties prenantes » (Office québécois de la langue française, 2024a).

## 2.5 Des exemples nationaux et internationaux de cadres de qualification

Après avoir exploré des recherches portant sur le cadre national de qualification, une plongée dans l'analyse de certains contextes nationaux ayant adopté cet instrument permet de constater la diversité des formes qui peuvent lui être attribuées et de s'interroger sur sa réelle capacité à répondre à des objectifs spécifiques.

## 2.5.1 Le cadre européen des certifications

Dans des travaux préparatoires à la mise en œuvre du cadre européen des certifications, entré en vigueur en 2008, la Commission européenne reconnaît l'incompréhension persistante autour de la valeur et du contenu des qualifications d'un État membre de l'Union européenne à un autre, voire au sein même du système de formation et de qualification d'un pays, souvent réticent à reconnaître certains types de qualifications. Cette incompréhension, qui aboutit à un manque de confiance à l'égard de la qualité des qualifications détenues par un individu, nuit à son développement professionnel ainsi qu'à ses possibilités de mobilité au sein de l'UE et bloque l'accès à des occasions d'emploi et de formation (Commission of the European Communities, 2005). Par ailleurs, ces facteurs représentent aussi un frein à la poursuite d'un des objectifs centraux de la Stratégie de Lisbonne, élaborée en 2000<sup>13</sup>, qui est l'apprentissage tout au long de la vie. C'est dans ce contexte et pour répondre à ces besoins qu'est né l'impératif de la mise en place d'un instrument à portée de l'UE qui viendrait, entre autres, renforcer la coopération européenne afin d'améliorer la transparence et la lisibilité des qualifications (Commission européenne, 2019).

« Le CEC vise essentiellement à permettre de comparer des certifications délivrées par des systèmes d'enseignement et de formation différents au moyen d'un outil de transposition et de référence neutre et à renforcer la coopération et la confiance mutuelle entre les parties prenantes concernées. » (Commission des communautés européennes, 2006, p. 3.)

Au fil de l'avancement des travaux menés par la Commission européenne sur le cadre européen des certifications, il a été déterminé que ce dernier emprunterait une forme différente des cadres nationaux puisqu'il agirait en tant que « métacadre ». En effet, il constitue d'abord un dispositif de traduction des qualifications au service des États membres et des parties prenantes, et ne présente donc pas les mêmes spécificités qu'un cadre national. Pour réaliser son objectif de représenter une force de changement à l'échelle de l'UE en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie, le cadre européen des certifications est présenté comme un outil créé pour favoriser la coopération volontaire entre les États membres, reposant sur un socle de principes communs tels que l'assurance qualité et la reconnaissance des apprentissages non formels et informels, à transposer dans les systèmes nationaux afin de développer une confiance mutuelle chez les actrices et les acteurs concernés (Commission of the European Communities, 2005). La reconnaissance des acquis de l'expérience est intimement liée à la logique de ce cadre, suivant la volonté du Conseil de l'UE d'intégrer les modalités de validation de ces acquis aux cadres nationaux et européen des certifications (Belisle et Fernandez, 2018).

### 2.5.1.1 La structure et la forme du cadre européen des certifications

La forme finale donnée au cadre européen des certifications contient huit niveaux de qualification qui couvrent l'ensemble des certifications pouvant être accordées dès la fin de l'enseignement obligatoire jusqu'au plus haut échelon de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle. La définition de ces niveaux de qualification, les descripteurs, s'appuie sur les résultats d'apprentissage, qui se mesurent

<sup>13</sup> Au cœur de la Stratégie de Lisbonne, élaborée par les États européens en mars 2000, se trouve l'objectif stratégique de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Parlement européen, 2000, p. 2). Cette stratégie est structurée autour de trois axes : l'innovation, l'augmentation du taux d'emploi et la durabilité de la croissance. Elle suggère des moyens d'action aux États européens pour qu'ils facilitent la réalisation de ces objectifs, notamment par le biais de politiques éducatives favorisant l'éducation et la formation tout au long de la vie.

par « ce que l'apprenant sait, comprend et est capable de faire au terme d'un processus d'apprentissage » (Commission des communautés européennes, 2006, p. 12). Ainsi, le passage d'un niveau à un autre signifie la maîtrise de résultats d'apprentissage de plus en plus complexes. Une apprenante ou un apprenant se situant au premier niveau du cadre possède des savoirs et des aptitudes de base qui lui permettent de réaliser des tâches simples et peut travailler ou étudier sous supervision dans un environnement structuré. À l'autre spectre du cadre, le huitième niveau concerne des individus montrant la plus grande connaissance du domaine au sein duquel ils évoluent de façon autonome, maîtrisant des techniques spécialisées et capables d'innover (Méhaut et Winch, 2009).

### **2.5.1.2 La gouvernance et la portée du cadre européen des certifications**

Prônant une « gouvernance souple » (*soft control*), le groupe consultatif chargé de la gestion du cadre européen des certifications est composé de représentantes et de représentants des pays membres de l'UE, de pays candidats et de pays de l'espace économique européen de même que de représentantes et de représentants d'institutions européennes et de partenaires sociaux européens du milieu de l'éducation, de la formation, de l'emploi et de la société civile (chambres de commerce et d'industrie, organisations d'employeurs, syndicats, etc.). Son travail est soutenu par le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, la Commission européenne et la Fondation européenne pour la formation.

Même si la Commission européenne a d'abord précisé que le cadre européen des certifications n'avait pas pour objectif premier d'harmoniser les certifications et les normes en cette matière au sein des États membres (Commission européenne, 2019), son influence sur le développement de cadres nationaux de qualification et sur les transformations apportées à ceux déjà en vigueur est indéniable. Par exemple, un fait révélateur est qu'il n'existait que trois cadres nationaux de qualification sur le continent européen avant l'entrée en vigueur du cadre européen des certifications en 2008, alors que la Commission européenne en recensait 43 dix ans plus tard (Commission européenne, 2019). Pour de nombreux pays, le cadre européen a été le vecteur de réformes de leur système de formation et de qualification, qu'ils aspiraient à aligner sur les modèles promus par les institutions européennes (Devaux et autres, 2013). Le cadre européen aurait incité de nombreux États et ensembles régionaux, au-delà de l'espace économique européen, à mettre en place un outil similaire adapté à leurs besoins, comme le relève la Commission européenne, qui mentionne des dialogues en ce sens avec, entre autres, certains pays d'Amérique latine, d'Asie centrale, de la région des Balkans et des Émirats arabes unis (Devaux et autres, 2013).

Dix ans après l'entrée en vigueur du cadre européen des certifications, la Commission européenne a souhaité présenter les réalisations liées à cet instrument. Diverses conférences ont eu lieu et une publication de la Commission est venue rappeler les principaux aspects qui forment le cadre actuel, en mettant notamment à jour les différentes notions employées et les développements qu'il a connus à l'échelle du continent européen (Commission européenne, 2019). Toutefois, une analyse approfondie des impacts de la mise en œuvre de ce cadre, notamment de sa capacité à répondre efficacement aux objectifs initiaux, manque à ce jour, et ce, malgré la prolifération des cadres nationaux de qualification conçus à l'image du modèle européen. En guise de bilan, la Commission européenne a décrit les bénéfices attendus par le biais du cadre, mais ces derniers demeurent dans le champ des possibilités et non des réalisations. Parmi ces bénéfices se trouvent sensiblement les mêmes objectifs que ceux de 2008, c'est-à-dire la volonté de promouvoir le développement d'un langage commun entre les champs de l'éducation et de la formation ainsi que celui du marché du travail, de faciliter la mobilité des ressortissants européens de même que la reconnaissance de leurs qualifications et de rendre possible l'apprentissage tout au long de la vie (Commission européenne, 2019).

## 2.5.2 Le cadre national de qualification de l'Angleterre<sup>14</sup>

L'exemple du cadre national de qualification anglais revêt une importance particulière dans l'étude de ce type d'instruments puisqu'il est un des premiers à avoir vu le jour en 1987 et se prête donc plus facilement que les autres à une analyse des impacts. Il est aussi à l'origine de l'approche par résultats d'apprentissage, établis sur la base de référentiels issus du marché du travail, qui a été depuis reprise par des organisations internationales et l'Union européenne. Comparativement à d'autres exemples de cadres internationaux, il vient aussi illustrer à quel point les différences entre ces outils et entre les systèmes de formation et de qualification laissent entrevoir d'importantes variations sociétales (Méhaut et Winch, 2009). Selon l'organisme responsable du cadre actuel de l'Angleterre, les niveaux de qualification jouissent aujourd'hui d'une reconnaissance étendue dans la société et peuvent, par exemple, figurer dans les offres d'emploi ou dans les prospectus de collèges (QAA, CEA Regulation et OFQUAL, 2019), ce qui laisse penser à la concrétisation d'un des principaux objectifs de ces cadres, c'est-à-dire la création d'un langage commun et l'amélioration de la compréhension des qualifications chez les employeurs.

### 2.5.2.1 Vers le développement d'un cadre national de qualifications professionnelles

Le premier cadre national en la matière en Angleterre ciblait spécifiquement les qualifications professionnelles et venait répondre à des besoins émergeant d'un contexte spécifique. D'une part, les priorités politiques de l'époque étaient d'accroître le contrôle du gouvernement sur les dépenses des collèges et des organismes d'attribution des qualifications, et de transférer aux employeurs la responsabilité de déterminer l'offre d'éducation et de formation (Young, 2010). D'autre part, les pouvoirs publics souhaitaient mettre de l'ordre dans l'offre de qualifications professionnelles, alors considérée comme une « jungle » selon un des architectes du cadre de qualification anglais (Jessup, 1991, p. vii). En même temps, la plupart des jeunes quittaient très tôt le système éducatif, soit dès la fin de la scolarité obligatoire, sans avoir obtenu de qualifications formelles leur permettant d'obtenir un emploi ou de poursuivre des études supérieures (Grugulis, 2003).

### 2.5.2.2 La première esquisse d'un outil qui transforme la vision de l'éducation

Ces quelques éléments contextuels expliquent non seulement l'émergence du cadre national de qualifications professionnelles, perçu par les actrices et les acteurs concernés comme une action nécessaire pour répondre à ces besoins, mais aussi la forme qu'il a prise. Ce qui a rendu ce modèle distinctif est la dissociation qu'il a opérée entre les résultats d'apprentissage et les façons de les obtenir. S'éloignant d'une vision jugée traditionnelle de l'éducation, qui accorde une importance significative aux institutions du système de formation et de qualification, aux programmes d'études, aux objectifs d'apprentissage contenus dans les plans de cours, à la durée des apprentissages et aux évaluations écrites, le modèle anglais suggère d'évaluer des résultats d'apprentissage atteints en contexte de travail sans

14 Même si, dans la littérature sur le sujet, de nombreuses auteures et de nombreux auteurs font référence au cadre national de qualification du Royaume-Uni, le modèle anglais est évoqué ici puisque l'Écosse, qui fait partie du Royaume-Uni, a mis en place, dès 1989, son propre cadre de qualification, qui répond à des objectifs singuliers et emprunte une forme différente de celle du modèle anglais. Par ailleurs, bien que l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord aient d'abord avancé conjointement dans le développement d'un cadre national de qualification, ils ont par la suite évolué dans des directions différentes et il apparaît qu'il ne serait plus juste aujourd'hui de faire référence à un seul cadre pour l'ensemble du Royaume-Uni.



tenir compte du mode d'apprentissage qui a servi à en acquérir la maîtrise (Jessup, 1991; Young, 2010). Les qualifications professionnelles délivrées sur la base de résultats d'apprentissage témoignent ainsi de ce qu'une personne peut faire plutôt que de ce qu'elle sait (Young, 2010). De plus, elles relèvent des exigences du marché de l'emploi et sont développées par des employeurs, différant ainsi considérablement des modèles éducatifs qui avaient cours jusque-là. Les processus d'évaluation se trouvent entièrement transformés dans le contexte de cette transition puisque ce ne sont plus des examens écrits qui viennent confirmer la maîtrise des connaissances acquises dans un parcours d'apprentissage, mais bien une évaluation de la performance relative à une compétence en milieu de travail (Jessup, 1991).

Le développement du cadre national de qualifications professionnelles en Angleterre repose donc sur un partenariat volontaire d'une vaste ampleur avec le milieu de l'industrie et les branches professionnelles, désormais responsables de définir les résultats d'apprentissage et les compétences de chaque niveau de qualification ainsi que d'assurer la formation des individus, puis leur évaluation selon des modalités qu'ils ont collectivement établies. Il était attendu d'ailleurs que ces évolutions conduisent à une véritable révolution des compétences, alimentant le développement d'une culture de la formation continue, notamment au sein des entreprises (Jessup, 1991).

### **2.5.2.3 De nouvelles réformes en réponse aux écueils du cadre anglais**

Malgré la mise en œuvre d'un cadre national de qualifications professionnelles et l'attention accrue portée par les pouvoirs publics au rehaussement des compétences de la population, cette dernière présente toujours, au cours des années 2000, un niveau de qualification plus faible que celui observé dans les autres pays de l'Union européenne. Alors qu'un des objectifs initiaux du cadre anglais était de mettre de l'ordre dans le système de formation et de qualification pour en améliorer la compréhension et la transparence, l'Angleterre se retrouve, au début des années 2010, avec trois cadres de qualification distincts évoluant en parallèle et parfois même en contradiction (Bjornavold, 2019). Un vaste projet de réforme a lieu en 2015 et introduit le *Regulated Qualifications Framework*, laissant la responsabilité de sa gestion à un nouvel organisme, l'Office of Qualifications and Examinations Regulation (OFQUAL). Cet organisme de réglementation gouvernemental indépendant de tout ministère et doté de pouvoirs de contrôle, notamment sur les organismes d'attribution de qualifications, tient le registre de l'ensemble des qualifications réglementées. La conception des qualifications bénéficie toujours d'un apport important des actrices et des acteurs du marché du travail, que ce soit de représentantes et de représentants de l'industrie ou des diverses branches professionnelles. Les qualifications générales et scolaires sont élaborées par le ministère de l'Éducation, alors que celles qui sont professionnelles ou techniques relèvent de la responsabilité des organismes d'attribution, qui les conçoivent en consultant de près les employeurs ainsi que les associations professionnelles et de travailleuses et de travailleurs (QAA, CEA Regulation et OFQUAL, 2019).

La plupart de ces organismes d'attribution sont des entreprises privées dont le financement provient en grande partie des droits qu'elles perçoivent pour la passation d'examens en vue de la délivrance de qualifications. Elles sont non seulement responsables du développement et de l'attribution de celles-ci, mais gèrent aussi les centres qui offrent les programmes de formation et réalisent les évaluations, tels les collèges et les centres d'éducation des adultes. Elles assurent également la qualité de l'offre de formation et de l'évaluation en respectant les normes déterminées par le gouvernement. Ce système a créé un véritable « marché des qualifications » au sein duquel les organismes d'attribution, parfois détenus par des actionnaires, des organisations caritatives ou des associations professionnelles, se font concurrence. Le gouvernement encourage ce marché en précisant qu'il permet aux qualifications d'être mieux adaptées



au marché du travail ainsi qu'aux organismes d'attribution d'innover et de se spécialiser selon les priorités d'une région ou leurs liens avec l'industrie locale. Le régulateur du cadre de qualification anglais, l'OFQUAL, veille à accréditer les organismes d'attribution et doit assurer la comparabilité des qualifications décernées de même que leur qualité. Ainsi, l'OFQUAL exige de ces organismes qu'ils confèrent à chacune de leurs qualifications un niveau pour les situer dans le cadre et qu'ils démontrent leur correspondance avec les résultats d'apprentissage propres à leur niveau (QAA, CEA Regulation et OFQUAL, 2019).

Le cadre de qualification anglais a servi de modèle et suscité de nombreuses émulations à l'échelle internationale. L'organisation chargée de sa gestion a d'ailleurs mis en place une réelle stratégie d'internationalisation de son action, agissant comme consultant externe auprès des gouvernements intéressés par l'introduction d'un tel cadre pour réformer et structurer leur système de formation et de qualification. Pourtant, des critiques du modèle anglais se sont fait entendre, en grande partie concernant son approche par résultats d'apprentissage, dont la principale visée est l'employabilité (Allais, Raffé et Young, 2009; Young, 2010). Les nombreuses réformes qui ont suivi sa mise en œuvre initiale témoignent des difficultés des actrices et des acteurs concernés à se saisir de cet instrument afin de répondre à ses objectifs initiaux (Young, 2010).

### 2.5.3 Le cadre national de qualification de la France

L'exemple du cadre français apporte un tout autre éclairage sur les objectifs et la forme que peut emprunter cet instrument (Méhaut et Winch, 2009). Même si le modèle anglais est fréquemment perçu comme l'ancêtre des cadres de qualification actuels, le système de nomenclature mis en place par la France dès les années 1960 représentait un précurseur des développements à venir.

#### 2.5.3.1 Le premier cadre national de qualification français : la nomenclature de 1969

Après la Seconde Guerre mondiale, dans le contexte de développement économique des Trente Glorieuses<sup>15</sup>, des formations professionnelles ont été développées dans le milieu des entreprises pour répondre à leurs besoins de qualifications. Ces formations n'étaient toutefois pas reconnues puisque le ministère de l'Éducation nationale possédait à cette époque le monopole de l'attribution des certifications (Verdier et Vultur, 2016). Afin d'assurer une correspondance avec les diplômes d'État et les niveaux d'emploi, et ainsi créer des ponts entre les milieux distincts que sont le système d'éducation et le marché du travail (Verdier et Vultur, 2016), le gouvernement français a créé, en 1969, une nomenclature permettant d'homologuer les formations professionnelles, de les classer selon une échelle de niveaux et de les mettre en forme (Affichard, 1983).

La « classification interministérielle des certifications professionnelles » (Hart, 2014), une nomenclature à cinq niveaux, fixée par le Groupe permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale, qui relève de la Commission statistique nationale de la formation professionnelle et de la promotion sociale, avait donc pour but de classer les certifications selon leur niveau d'autonomie et de responsabilité. Créée en 1971, la Commission technique d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement

15 « Période historique comprise entre 1946 et 1975, pendant laquelle la France et la plupart des économies occidentales connurent une croissance exceptionnelle et régulière, et à l'issue de laquelle elles sont entrées dans l'ère de la société de consommation » (Larousse, s. d.).

technologique a aidé à la reconnaissance des qualifications issues de la formation en entreprise, en venant « donner la garantie de l'État à des titres de formation dont la valeur est moins assurée que celle des diplômes nationaux » (Affichard, 1983, p. 48).

Bien qu'on n'y fasse pas encore référence avec le terme « cadre de qualification », l'outil ainsi mis en place remplit ce rôle et le système de classification développé inclut l'ensemble des certifications (formation professionnelle, technique, universitaire ou en milieu de travail), sauf celles issues de la formation générale. Ses fondations ont fortement imprégné la structure actuelle du cadre français de certifications professionnelles. La concertation des actrices et des acteurs de l'éducation et du marché du travail, le rôle de l'État dans la garantie accordée aux certifications, l'individu placé au cœur de la démarche et la valorisation de la formation professionnelle sont tous des éléments distinctifs du cadre français qui ont pris naissance à cette époque et ont traversé l'épreuve du temps.

### **2.5.3.2 Un cadre qui évolue dans un contexte de réforme de la formation professionnelle continue**

La France ne fait pas exception dans la mise en œuvre de son cadre de qualification, c'est-à-dire que ce dernier, loin d'être un instrument isolé, s'inscrit dans un vaste projet de réforme soutenu par une vision à long terme et accompagné d'une série de mesures de soutien. Parallèlement à la mise en place de la nomenclature de 1969 et à la création de la Commission technique d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique, le gouvernement a adopté, en 1971, la *Loi sur la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente*, reconnaissant ainsi la formation professionnelle permanente à titre d'obligation nationale. Ainsi, « [l']État, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises, concourent à l'assurer » (République française, 1971, article 1). Des commissions professionnelles consultatives regroupant des représentantes et des représentants de l'État de même que des partenaires sociaux sont formées pour élaborer les référentiels de certifications professionnelles, servant notamment de points d'appui aux processus de reconnaissance mis en œuvre par la commission responsable de l'homologation des titres.

Dans la lignée des avancées réalisées en ce qui a trait au développement d'une culture de formation continue, à la valorisation de la formation professionnelle et à la reconnaissance des certifications issues notamment du milieu du travail, la France s'est dotée, en 2002, de la *Loi de modernisation sociale*, qui annonçait, entre autres, la mise sur pied de la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), du Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et du droit à la validation des acquis de l'expérience (VAE). Ces trois principaux éléments constitutifs de la loi de 2002 sont interdépendants. Ainsi, la VAE doit permettre à un individu de faire reconnaître son expérience afin d'obtenir une certification professionnelle. Chaque certification de ce type inscrite au Répertoire doit pouvoir s'obtenir par la voie de la VAE. La CNCP permet l'évaluation par une pluralité d'actrices et d'acteurs de chacune des certifications professionnelles inscrites au Répertoire et veille à assurer leur qualité et leur mise à jour. Composée de 16 représentantes et représentants ministériels, de 10 partenaires sociaux, de 3 représentantes et représentants élus des chambres consulaires<sup>16</sup>, de 3 représentantes et représentants élus des régions

16 « Les chambres consulaires sont des établissements publics pilotés par des chefs d'entreprises élus chargés d'accompagner le développement économique des entreprises et des territoires. Celles-ci rassemblent les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI), les Chambres des Métiers et de l'Artisanat (CMA) et les Chambres d'Agriculture » (CEREMA et CAPAMOB, 2024).

et de 12 personnes qualifiées, cette commission veille également à rattacher chacune des certifications accordées à un niveau de nomenclature (CNCP, 2010). Elle ne met en référence à la nomenclature que les certifications professionnelles que l'État français peut garantir, c'est-à-dire celles qui sont égales ou supérieures au certificat d'aptitudes professionnelles. En effet, les compétences de base ne sont pas consignées dans cette nomenclature, car il est considéré que l'État ne peut se porter garant de leur maîtrise par un individu.

### **2.5.3.3 Le cadre national de certifications professionnelles**

La *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, introduite en 2018 (République française, 2018), a donné lieu à une réforme de la formation professionnelle, inscrivant toujours au cœur de son action les besoins de la personne, « quel que soit son statut, actrice de son évolution professionnelle » (France compétences, 2020, p. 6). Le cadre national de certifications professionnelles a pris naissance dans ce contexte, remplaçant définitivement la nomenclature de 1969 et comportant désormais huit niveaux de qualification, comme le modèle du cadre européen. Le nouveau cadre demeure pleinement corrélé avec le Répertoire national des certifications professionnelles et maintient son rôle premier, qui est de fournir de l'information et d'assurer une transparence dans le processus de certification. Les objectifs de la mise en œuvre de ce cadre font écho à ceux du cadre européen et, de façon plus générale, aux ambitions généralement associées aux cadres de qualification. Ils permettent avant tout :

- « – d'améliorer la visibilité des certifications professionnelles en vue d'un plus large accès auprès des publics;
- la transparence des certifications professionnelles et leur comparabilité;
- la reconnaissance dans les conventions collectives;
- la mobilité des personnes dans leurs parcours professionnels;
- de faciliter le travail des acteurs de l'accompagnement auprès des personnes inscrites dans un projet professionnel » (France compétences, 2019, p. 2).

Dans le même esprit que la précédente nomenclature, le premier niveau du cadre français actuel, qui fait référence aux compétences de base d'un individu, ne contient pas de descripteurs, ces derniers ne se trouvant qu'au second niveau, où l'individu peut faire la démonstration de sa maîtrise de compétences liées à l'emploi (France compétences, 2021).

« Les certifications professionnelles enregistrées au RNCP sont notamment définies par 3 référentiels :

- Un référentiel d'activités qui décrit les situations de travail et les activités exercées;
- Un référentiel de compétences qui identifie les compétences y compris transversales, qui en découlent;
- Un référentiel d'évaluation qui définit les critères et les modalités d'évaluation d'acquisition des compétences. » (Bouquet, 2020, p. 4.)

Cette loi introduit aussi le découpage des compétences en blocs, une nouveauté pensée pour faciliter la progression entre les niveaux de certification, la reconnaissance des acquis de l'expérience et le cheminement professionnel tout au long de la vie. Ces blocs de compétences sont définis en tant qu'« ensembles homogènes et cohérents de compétences contribuant à l'exercice autonome d'une activité professionnelle et pouvant être évaluées et validées » (France compétences, 2021, p. 8).

Tout comme pour le cadre européen des certifications, la gradation du cadre français en niveaux traduit une complexité croissante des connaissances et des compétences, mesurée selon trois descripteurs : le savoir, le savoir-faire ainsi que la responsabilité et l'autonomie. Les certifications attribuées par le ministère de l'Éducation nationale et les établissements d'enseignement supérieur sont reconnues de droit dans le cadre national de certifications professionnelles et ne nécessitent donc aucune évaluation de la part de France compétences.

Depuis 2018, l'organisme France compétences, qui relève du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, remplace la Commission nationale de la certification professionnelle en tant qu'autorité responsable de la gouvernance du cadre et du Répertoire, et assume l'ensemble de la gouvernance du système de formation professionnelle et de l'apprentissage, ce qui implique l'attribution du financement, la régulation, le contrôle et l'évaluation de ce système. Sa gouvernance est établie sous la forme d'une structure quadripartite qui regroupe des représentantes et des représentants de l'État, des régions, des organisations syndicales et patronales de même que des personnes qualifiées. Les ajustements apportés à la gouvernance de la formation professionnelle s'inscrivent, selon le chercheur Caillaud, dans « la continuité des précédentes réformes, qui visent à accroître le poids des partenaires sociaux dans les instances décisionnelles des certifications » (Caillaud, 2020, p. 40).

## 2.5.4 Le cadre de qualification de l'Ontario

Le cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario (CCTCO) est le premier cadre de qualification exhaustif au Canada<sup>17</sup>. Il été instauré en 2002, dans la foulée de l'adoption de la *Loi de 2000 favorisant le choix et l'excellence au niveau postsecondaire*. Il est le fruit des travaux de la Commission d'évaluation de la qualité de l'éducation postsecondaire, un organisme placé sous la responsabilité du ministère des Collèges et Universités, qui en assure toujours aujourd'hui la gouvernance. La définition du CCTCO est la suivante :

« Le cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario comprend tous les programmes d'études postsecondaires non religieuses menant à un certificat, à un diplôme ou à un grade universitaire qui sont offerts sous les auspices de la Province de l'Ontario, y compris les certificats d'apprentissage, les titres de compétences décernés par des collèges privés d'enseignement professionnel, les titres de compétence décernés par des collèges publics et les grades

17 Le Canada ne s'est encore pas doté d'un cadre national de qualification qui permettrait, entre autres, de faciliter la mobilité interprovinciale des apprenantes et des apprenants, mais aussi des travailleuses et des travailleurs. Il semble d'ailleurs difficile de penser un tel instrument dans un contexte fédéral, alors que l'éducation au Canada demeure largement une responsabilité provinciale. Néanmoins, un outil comme le cadre européen des certifications pourrait inspirer un cadre canadien puisque sa fonction serait similaire : offrir des points d'ancrage aux cadres mis en place par les provinces en établissant des descripteurs génériques pour chaque niveau et servir ainsi une finalité de traduction et de mise en relation des qualifications attribuées dans l'ensemble du pays. Les ministres de l'Éducation des provinces et des territoires canadiens ont tout de même adopté, en 2007, des mesures visant à orienter « les décisions relatives aux nouveaux programmes menant à des grades et aux nouveaux établissements conférant des grades » (Conseil des ministres de l'Éducation [Canada], 2007, p. 2), dont un cadre de reconnaissance des qualifications correspondant à un grade. Inspiré du processus européen de Bologne, ce cadre, dont les principaux objectifs sont d'aider à l'élaboration de politiques sur le transfert des crédits, la reconnaissance des diplômes et le respect des normes d'enseignement, ne concerne que les diplômes de l'enseignement supérieur. Selon la Commission européenne, le processus de Bologne, qui a vu le jour en 1999, consiste en « un mécanisme qui vise à renforcer la cohérence des systèmes d'enseignement supérieur en Europe » (Commission européenne, s. d.).

décernés par des universités et des établissements d'enseignement publics sur autorisation par consentement du ministère de la Formation, des Collèges et des Universités de l'Ontario. » (Postsecondary Education Quality Assessment Board [PEQAB], s. d., p. 1.)

Le cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario est constitué de 13 niveaux déterminés chacun selon les programmes d'études postsecondaires, du certificat I (programme court de 40 heures) au doctorat. Il est divisé en deux parties : la première comporte la *description des titres de compétence ainsi que les résultats d'apprentissage attendus et les modalités reliées à l'obtention de ces titres*; la deuxième regroupe les *normes de qualification* et les compétences à développer selon la complexité de chaque niveau. Le CCTCO fixe ainsi la norme à atteindre pour chaque titre de compétence, cette norme étant d'ailleurs utilisée dans la conception et l'évaluation des programmes d'apprentissage (Lennon et autres, 2016).

Le cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario a vu le jour dans un contexte de prolifération des certifications et des programmes d'études offerts par des établissements d'enseignement plus ou moins reconnus, ce que les actrices et les acteurs du système ont qualifié de « moulin à diplômes » (*degree mill*), sur lesquels le ministre des Collèges et Universités de l'Ontario devait statuer afin de valider les diplômes. L'assurance de la qualité des diplômes d'études postsecondaires représente donc l'objectif premier que la Commission d'évaluation de la qualité de l'éducation postsecondaire a cherché à atteindre par la mise en œuvre d'un cadre de qualification. Pour ces raisons, le Conseil des universités de l'Ontario a collaboré aux efforts de la Commission, le cadre ayant une fonction d'information et présentant une brève description de chacun des diplômes et des titres de compétence de l'enseignement postsecondaire. Il est surtout employé par la Commission d'évaluation de la qualité de l'éducation postsecondaire, le Ministère de même que les concepteurs et les réviseurs des programmes au sein des établissements d'enseignement (PEQAB, s. d.).

L'objectif à l'origine de ce cadre est d'abord d'ordre administratif. Le ministère des Collèges et Universités est chargé d'autoriser par consentement les titres de compétence et les diplômes délivrés par les établissements sous sa gouverne, selon les recommandations de la Commission d'évaluation de la qualité de l'éducation postsecondaire. Cette dernière a cru bon de mettre sur pied un instrument qui viendrait faciliter cette tâche. En effet, le cadre permet d'outiller à la fois la Commission, en lui donnant les moyens de jouer son rôle de régulateur et en rendant possible la comparaison des certifications à évaluer sur la base des résultats d'apprentissage, et les établissements d'enseignement, qui connaissent désormais clairement les normes d'évaluation propres à chaque niveau de certification, agissant ainsi sur la conception des programmes et l'assurance qualité (PEQAB, s. d.). Le cadre ne contient pas seulement des descripteurs s'appuyant sur des résultats d'apprentissage pour chacun des niveaux, mais il précise également pour ceux-ci les objectifs des programmes, la durée habituelle et les exigences relatives à l'admission. Selon la Commission d'évaluation de la qualité de l'éducation postsecondaire, le cadre est un élément clé de la stratégie de l'Ontario « visant à assurer la qualité, l'accessibilité et la responsabilisation du système d'éducation postsecondaire » (Ontario, 2022).

Compte tenu de ses objectifs de départ, de la forme qu'il a prise et de sa gouvernance, le cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario est avant tout sectoriel avec une fonction de communication. En 2015, Solar-Pelletier soulignait que, bien que peu connu du public, le CCTCO répondait aux enjeux en matière de classification des titres de compétence ainsi que d'amélioration de l'assurance qualité des diplômes et de la lisibilité du système de formation de l'enseignement postsecondaire.

Toutefois, ce cadre ne présente pas l'ensemble de l'offre de diplômes et de titres de compétence existant au sein des établissements postsecondaires puisque la formation continue n'y est pas incluse, tout comme la reconnaissance des acquis expérimentiels issus d'apprentissages non formels et informels. Quelques modifications ont été apportées depuis 2002 au cadre de l'Ontario, la plus importante étant sans doute l'ajout des établissements autochtones en 2017.

## 2.6 Des critiques et des retombées des cadres nationaux de qualification

Malgré l'engouement pour les cadres nationaux de qualification, peu d'études ont témoigné de la réelle efficacité de ces derniers pour ce qui est de satisfaire leurs objectifs initiaux (Raffe, 2013). La plupart des évaluations des cadres nationaux de qualification se sont concentrées sur leur mise en œuvre plutôt que sur leurs impacts. Cet état de situation permet de prendre conscience qu'une grande partie de la littérature sur le sujet a semblé plutôt prendre la forme d'un plaidoyer en leur faveur que de recherches sur les résultats (Elken, 2016). Le cadre de qualification anglais, sur lequel il est possible de poser aujourd'hui un regard réflexif en raison de sa durée, est sans doute celui qui a reçu les critiques les plus significatives de la part de la communauté scientifique, mettant notamment de l'avant une approche utilitariste de l'éducation qui serait au service des exigences du marché du travail (Allais, Raffe et Young, 2009).

Même si plus d'une centaine de pays ont mis en œuvre un cadre national de qualification, peu de gouvernements l'ont doté de mécanismes de suivi et de surveillance, comme le montre le cadre européen des certifications, dont l'évaluation conduite en 2013 ne portait que sur la mise en œuvre (Devaux et autres, 2013). Dans une étude comparative effectuée pour le compte de l'OIT dans 16 pays ayant mis en place un tel cadre, Allais a mis en lumière l'absence de données montrant la corrélation entre cet instrument et une meilleure adéquation entre l'offre de formation et les exigences du marché du travail. Elle a aussi mis en doute la capacité de ce cadre à rehausser le niveau de qualification de la main-d'œuvre (Allais, 2010). Par ailleurs, elle a souligné les difficultés qui ont émergé au regard de la part importante cédée aux employeurs dans la définition des objectifs de formation et dans l'attribution de qualifications à la suite des réformes éducatives qui ont eu cours dans ces pays, notamment en ce qui a trait à la méconnaissance de leurs besoins futurs et de ceux de l'ensemble de leur secteur d'activité ou des processus d'apprentissage permettant l'acquisition et la maîtrise de connaissances et de compétences (Allais, 2010).

Néanmoins, une revue de littérature réalisée par Raffe en 2013 sur les impacts des cadres nationaux de qualification a mis au jour certaines de leurs contributions positives ayant permis à des instances d'atteindre leurs objectifs initiaux. Ainsi, même s'il demeure difficile de circonscrire ces retombées positives à la seule mise en œuvre du cadre national de qualification et qu'il est plus juste de les penser en relation avec les réformes politiques et les mesures de soutien qui les ont accompagnées, les chercheuses et les chercheurs reconnaissent leurs apports, dans certains cas, au développement d'un langage commun, notamment en Australie, en France et en Écosse, dans l'engagement et la coordination des parties prenantes, la régulation du système national de qualification, l'assurance qualité des qualifications et la réalisation d'un changement en faveur du développement d'une culture de formation continue (Raffe, 2013).

## 2.7 Ce que l'on retient

L'expérience internationale des cadres de qualification montre une similitude dans les défis auxquels sont confrontés les systèmes de formation et de qualification à travers le monde, mais aussi dans les outils déployés par les pouvoirs publics pour tenter de les surmonter. En ce sens, elle témoigne des principaux objectifs auxquels doivent répondre ces cadres et qui rejoignent en grande partie les besoins et les défis du système québécois de formation et de qualification. La nécessité d'améliorer la transparence et la compréhension de ce système, de faciliter la mobilité ascendante de la main-d'œuvre ainsi que des apprenantes et des apprenants adultes, de favoriser l'accès, les transferts et la progression dans les parcours d'apprentissage et de réguler l'assurance qualité des qualifications en sont des exemples.

Cet outil structurant permet de situer les qualifications les unes par rapport aux autres, selon une échelle croissante au regard de la complexité des niveaux d'apprentissage, ces qualifications pouvant être plus ou moins inclusives selon la volonté des pouvoirs publics. À l'instar du cadre français de certifications professionnelles, il est possible d'intégrer la reconnaissance des acquis et des compétences dans cette structure ou, comme le prône le cadre européen des certifications, de tenter de lever les obstacles institutionnels aux parcours d'apprentissage pour favoriser l'apprentissage tout au long de la vie. Parmi les facteurs qui semblent agir sur l'efficacité des cadres nationaux de qualification et leur appropriation par l'ensemble de la société, leur structure de gouvernance se distingue. Pour inspirer la confiance des actrices et des acteurs à l'égard de l'outil, assurer leur adhésion tout au long du processus de mise en œuvre du cadre et garantir sa pérennité, il semble incontournable d'adopter une gouvernance multipartite détachée du politique et indépendante de l'influence d'un seul organisme ou ministère.

Finalement, l'expérience internationale des cadres nationaux de qualification met également au jour certaines critiques à prendre en considération dans la réflexion du Conseil sur la pertinence pour le Québec de se doter d'un tel outil. Le cadre national de qualification présente donc plusieurs potentialités qu'il vaut la peine d'explorer en les mettant en relation avec les défis mentionnés par les actrices et les acteurs de terrain.



### 3 Les objectifs d'un cadre québécois de qualification

À la lumière des éléments distinctifs qui caractérisent le système de formation et de qualification québécois, survolés dans le [chapitre 1](#), et des notions conceptuelles qui permettent de mieux saisir les potentialités que présente un cadre national de qualification, explorées dans le [chapitre 2](#), la présente partie vise à approfondir la réflexion sur la pertinence pour le Québec de se doter de cet outil pour structurer son système de formation et de qualification. Inspiré de l'approche par étapes proposée par Ron Tuck pour l'ILO dans son guide à l'intention des décideuses et des décideurs publics, qui visait à mettre en œuvre un cadre national de qualification (ILO, 2007), le Conseil s'est principalement penché sur la toute première phase de cette réflexion qui consiste à définir les objectifs auxquels un tel cadre pourrait éventuellement répondre, et ce, de façon spécifique à la réalité québécoise.

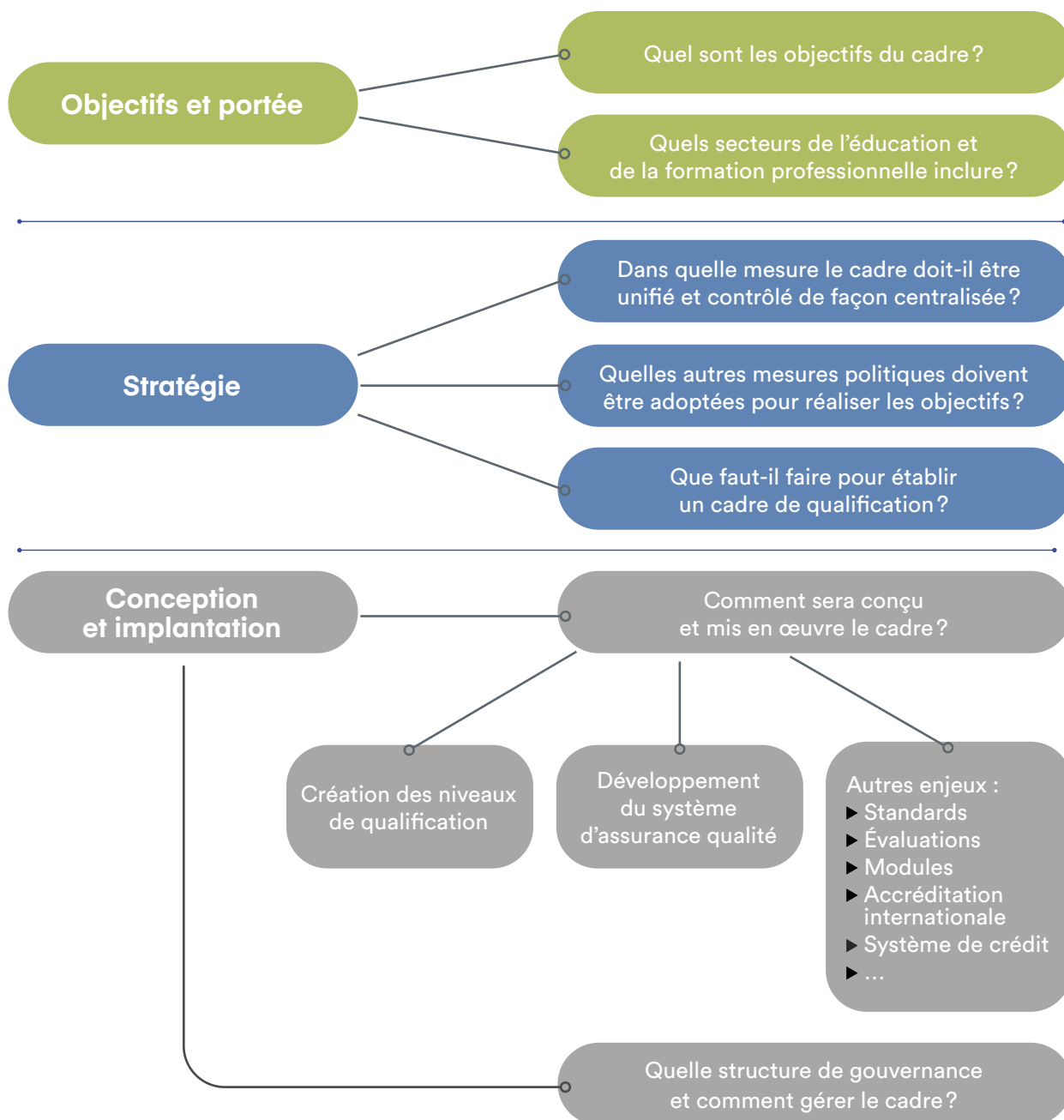


L'humain au cœur d'un cadre national de qualification



## Graphique 1 :

### Étapes de la conceptualisation et de la mise en œuvre d'un cadre national de qualification



Source : schéma adapté par le Conseil supérieur de l'éducation à partir de l'ILO (2007, p. 8).

Une vingtaine de consultations ont été conduites auprès d'expertes et d'experts de même que de représentantes et de représentants du milieu de l'éducation, des organismes communautaires, des Premières Nations et des Inuit, des employeurs, des syndicats ainsi que d'organisations défendant les intérêts des apprenantes et des apprenants adultes comme des travailleuses et des travailleurs, afin d'identifier les défis et les besoins auxquels ils sont confrontés<sup>18</sup>. Malgré la diversité des enjeux qu'ils ont nommés, les analyses se sont concentrées sur les aspects principalement liés aux objectifs potentiels d'un cadre national de qualification. Ainsi, c'est à partir de la typologie des objectifs du cadre national de qualification de Raffe (2009), présentée dans le **chapitre 2**, qu'ont pu être déterminés les défis à relever, mais aussi la portée relative que leur accordent les personnes consultées. Les objectifs qui ont par la suite été dégagés sont donc le fruit de la conjugaison des enjeux mentionnés par les intervenantes et les intervenants avec des potentialités d'un cadre national de qualification explorées précédemment.

Comme il a été mentionné précédemment, le Conseil définit le concept d'apprentissage tout au long et au large de la vie comme un cheminement qui se poursuit à tous les âges, reflète des processus d'apprentissage multiples et répond à une pluralité de besoins et d'aspirations (CSE, 2016a). Bien que sporadiquement mis de l'avant dans des politiques et des orientations gouvernementales au cours des dernières années, ce concept peine à être considéré comme le socle d'une action gouvernementale concertée en matière de formation et de qualification.

C'est donc en ce sens qu'il apparaît primordial de faire de l'apprentissage tout au long et au large de la vie la lunette par laquelle devrait être pensée l'action publique en matière d'éducation et de formation. En adoptant cette posture, il est possible de concevoir les parcours d'apprentissage pour ce qu'ils sont désormais, c'est-à-dire des cheminements non linéaires ponctués de moments de formation, qu'elle soit formelle, non formelle ou informelle. Ces différents types de formation gagneraient d'ailleurs à être reconnus et à pouvoir être agencés entre eux. Toujours selon cette vision, les objectifs de soutien à la requalification, au rehaussement des compétences, à leur actualisation ou à leur reconnaissance apparaissent donc comme des fragments d'une perspective englobante qui permettrait de mieux orienter l'action publique. Il est possible d'envisager la promotion de l'apprentissage tout au long et au large de la vie comme l'une des finalités que pourrait viser un cadre national de qualification, à travers la réalisation d'objectifs ciblés, déterminés à partir des besoins et des défis recensés sur le terrain.

### 3.1 Objectif 1 : Favoriser la fluidité dans les parcours d'apprentissage et la mobilité sur le marché du travail

Le plus récent avis du Conseil supérieur de l'éducation qui portait sur l'éducation des adultes et la formation continue, intitulé *L'inclusion des familles immigrantes : pour une synergie accrue en éducation des adultes*, a mis en lumière certaines des difficultés éprouvées par les personnes immigrantes dans la poursuite de leur apprentissage ainsi que la reconnaissance de leurs acquis et de leurs compétences. Il invitait à une réflexion, qui se poursuit aujourd'hui dans le cadre de cet avis, visant à répertorier des solutions qui peuvent favoriser le parcours éducatif et professionnel des personnes immigrantes et de la population en général (CSE, 2021).

18 La liste des organisations consultées dans le cadre de la préparation de cet avis se trouve à l'**Annexe 1**.

Résolument ancré dans une perspective d'apprentissage tout au long et au large de la vie, et pour faciliter les allers-retours en formation, l'objectif de favoriser l'accès, le transfert et la progression dans et entre les programmes d'apprentissage a émergé. Le Conseil notait, dans son avis de 1996 sur l'accès à la formation continue, que :

« [...] trop d'intervenants travaillent avec leur logique propre, qui ne se situe pas dans une perspective globale. On se centre plutôt sur des programmes qui sont développés la plupart du temps en parallèle, en fonction d'une conjoncture particulière et qui poursuivent des objectifs spécifiques. Ces programmes donnent naissance à des services non coordonnés qui se chevauchent et se doublent, les rendant plus difficiles d'accès aux usagers, souvent peu effectifs et, surtout, encore plus difficiles à situer dans une perspective de continuité de la formation. » (CSE, 1996, p. 55.)

À ces difficultés s'ajoutent les enjeux des barrières à la transférabilité et de la reconnaissance des qualifications par les différentes actrices et les différents acteurs du système, qui entraînent trop souvent une incapacité à bénéficier de passerelles pour progresser dans un parcours d'apprentissage. Suivant cette logique, le Conseil déplorait dans le même avis que :

« [...] les mesures de certification ou d'attestation des études ne facilitent pas toujours la transférabilité et l'utilisation des formations offertes par les divers intervenants dans le réseau formel de l'éducation, ce qui n'est pas favorable aux cheminements continus et progressifs des adultes. » (CSE, 1996, p. 56.)

Pour remédier à ces discontinuités qui ont des effets négatifs sur la fluidité des parcours d'apprentissage des apprenantes et des apprenants adultes, le Conseil invitait à la collaboration :

« [La formation continue] engage les multiples partenaires à concilier leur propre logique éducative avec celle des autres et à se coordonner pour faciliter les parcours éducatifs des adultes et pour rendre possibles les aller et retour d'un secteur éducatif à un autre. Pour y parvenir, les compétences générales et les qualifications professionnelles devraient être attestées et reconnues d'un secteur de formation à un autre. Il faudrait donc qu'elles puissent, au besoin, être transférables et reconnues en cas de poursuite de formation, d'embauche, de promotion ou de changement d'emploi. » (CSE, 1996, p. 66.)

Les actrices et les acteurs rencontrés dans le cadre des consultations du Conseil ont fait état des nombreux freins aux passerelles entre les systèmes de qualification formels. Ils ont ainsi rappelé l'existence du système de reconnaissance des compétences et de qualification de la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*, qui évolue parallèlement au système d'éducation. Cet état de fait a pour conséquence d'empêcher l'apprenante ou l'apprenant de prévoir avec clarté son parcours d'apprentissage et, dans plusieurs cas, de voir ses compétences, pourtant certifiées par un des systèmes de qualification officiels de la province, non reconnues par un établissement scolaire. Rappelons que le Conseil estimait déjà, dans son avis de 2000 sur la reconnaissance des acquis, qu'il n'était pas souhaitable que deux types de systèmes de reconnaissance évoluent en parallèle. Pour le Conseil, il était nécessaire d'assurer des passerelles entre ces voies pour permettre la reconnaissance mutuelle des compétences communes aux référentiels de l'éducation et de l'emploi (CSE, 2000). De toute évidence, au regard des propos recueillis dans le cadre des consultations menées au cours de l'élaboration de cet avis et de récentes enquêtes à ce sujet (CSE, 2021), la situation demeure problématique et peu propice au soutien d'une logique d'apprentissage tout au long et au large de la vie.

Le manque de passerelles entre les établissements d'enseignement et les programmes de formation, parfois au sein d'un même établissement, se présente comme un frein majeur à la poursuite des parcours éducatifs et à la mobilité des travailleuses et des travailleurs. À cet égard, le programme de formation court permettant d'exercer à titre de préposée ou de préposé aux bénéficiaires dans les CHSLD uniquement et qui a été mis sur pied avec empressement au printemps 2020 pour pallier la pénurie de main-d'œuvre dans ce secteur est un exemple éloquent. L'histoire fictive suivante, élaborée à partir des témoignages d'actrices et d'acteurs de terrain rencontrés dans le cadre des consultations du Conseil, illustre les limites inhérentes du système québécois de formation et de qualification.

Madeline, 47 ans, a immigré au Québec il y a une quinzaine d'années. Citoyenne canadienne, elle compte au nombre des 6 885 personnes qui ont terminé la formation courte de préposée ou de préposé aux bénéficiaires.

Infirmière de formation, Madeline n'a jamais entrepris de démarche de reconnaissance des acquis et des compétences pour devenir membre de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec. Compte tenu de ses obligations familiales et financières, elle s'est rapidement dirigée vers un poste de caissière. Elle croyait avoir fait une croix sur le domaine des soins infirmiers, où elle avait exercé pendant de nombreuses années. Au moment du lancement de la formation courte, offerte en accéléré, permettant de devenir préposées ou préposés aux bénéficiaires et menant à une AEP, Madeline a soumis sa candidature. Elle y voyait une occasion inattendue de renouer avec un secteur d'activités professionnelles qu'elle aimait, tout en bénéficiant d'une bourse d'une valeur de 9 210 \$ au cours des 9 semaines, soit 375 heures, que durerait la formation. L'année de service obligatoire en CHSLD, sans quoi elle serait appelée à rembourser la bourse reçue au prorata du temps travaillé, lui semblait une contrainte acceptable.

Il est à noter qu'à la base, le programme de formation qui permet de devenir préposée ou préposé aux bénéficiaires ou encore auxiliaire en santé et en services sociaux mène à l'obtention d'un DEP. Il s'agit d'un programme de 870 heures dont la durée varie entre 8 et 9 mois, selon les établissements. À l'obtention de son DEP, la préposée ou le préposé aux bénéficiaires peut travailler dans une diversité de milieux, entre autres des centres hospitaliers, des résidences pour personnes âgées, des centres de réadaptation ou des CHSLD. La formation courte mène à l'obtention d'une AEP et permet d'exercer seulement en CHSLD.

Après plus de 18 mois à travailler comme préposée aux bénéficiaires, Madeline s'avoue fatiguée du rythme de travail éreintant qui lui est imposé en CHSLD. Elle aimerait travailler dans un centre de réadaptation, là où les besoins de ce type de main-d'œuvre sont également importants et où il lui serait peut-être possible de s'investir davantage dans la relation avec les bénéficiaires.

Avec son AEP, Madeline ne peut travailler qu'en CHSLD. En obtenant un DEP dans ce domaine, elle pourrait exercer dans le milieu de soins qui lui convient. Elle s'est informée auprès du centre de formation professionnelle où elle a suivi la formation courte des possibilités de passerelles ou de reconnaissance des acquis qui s'offraient à elle. Une double déception l'attendait : l'inexistence d'une passerelle pouvant faciliter l'obtention du DEP permettant d'agir à titre de préposée ou de


préposé aux bénéficiaires à partir de l'AEP du même nom; l'absence de services de reconnaissance des acquis et des compétences dans ce domaine de formation. Pourtant, elle a lu récemment un article de journal où il était question d'une femme qui avait aussi suivi la formation en accéléré à l'été 2020 et qui travaillait désormais dans un centre hospitalier de la région de Laval.

Aux difficultés liées au manque de possibilités d'allers-retours entre les constituantes du système de formation et de qualification, il faut ajouter la faible probabilité de se voir reconnaître une formation non-créditée, même si elle est offerte par un établissement d'enseignement, et ce, malgré la prolifération de l'offre de ce type de services. À cet égard, le Conseil proposait, dès 1992, d'envisager la reconnaissance du cumul de crédits ou d'unités de formation afin de rendre justice aux compétences acquises par un individu au cours d'un cheminement possiblement discontinu et par l'entremise de formations courtes.

« Il serait pénalisant pour un adulte d'avoir suivi de multiples formations – parfois décidées par son employeur, pour des fins de production – et de ne pas pouvoir les faire valoir à un nouvel employeur ou pour l'obtention d'un nouvel emploi. La mobilité et la capacité de s'adapter étant de plus en plus requises sur le marché du travail, chaque personne est en droit de recevoir une reconnaissance sociale de ses acquis, même lorsqu'il s'agit de formations courtes. » (CSE, 1992, p. 85.)

De plus, de nombreux individus se voient contraints de reprendre des apprentissages pourtant déjà validés et certifiés dans un autre établissement collégial ou par un autre système officiel de qualification, dans le contexte d'un retour en formation, ce qui soulève la question de l'arbitraire et de la rigidité des dispositifs, qui portent encore ombrage à une reconnaissance effective des acquis et des compétences. L'opacité des procédures, le manque de ressources qui y sont affectées et la méconnaissance des dispositifs chez les apprenantes et les apprenants adultes ainsi que les intervenantes et les intervenants des établissements (CSE, 2022), sont tous des éléments qui caractérisent l'état actuel du système québécois de reconnaissance des acquis et des compétences. Le fractionnement de la RAC en est un autre exemple : au sein des établissements d'études secondaires, collégiales ou universitaires, chacun disposant de ses propres balises; du côté du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, où il s'agit de la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre; pour les ordres professionnels et dans le cadre de métiers réglementés, par exemple la Commission de la construction du Québec, où des évaluations spécifiques sont réalisées.

Dans son avis de 2021 sur l'inclusion des familles immigrantes, le Conseil a témoigné de la confusion qui entoure l'information disponible au sujet de la reconnaissance des acquis et des compétences, entre autres causée par la multiplication des actrices et des acteurs investis dans ce champ dont les différents dispositifs conduisent à des finalités diverses. Les consultations réalisées dans le cadre de cet avis sont venues mettre en lumière certains enjeux, notamment financiers, qui favorisent le maintien du fonctionnement actuel en vase clos, au détriment des bénéfices que pourrait en retirer l'apprenante ou l'apprenant adulte, qui verrait son bagage expérientiel adéquatement reconnu, peu importe la voie d'entrée empruntée. Le parcours fictif suivant illustre bien les obstacles liés à l'accès et à la progression des parcours de formation. Ce cheminement est celui d'une personne immigrante et retrace des défis d'ordre systémique qui peuvent affecter l'ensemble des apprenantes et des apprenants.



Amira, 39 ans, est une travailleuse qualifiée qui détient un diplôme de 2<sup>e</sup> cycle universitaire en comptabilité. Elle a immigré au Québec avec son conjoint et ses deux enfants d'âge scolaire il y a un peu plus de trois ans. Elle compte plusieurs années d'expérience dans son domaine de formation et en gestion.

Après son arrivée, Amira a pu amorcer une participation au programme de francisation offert par le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI). Au terme de ce programme, elle a constaté que sa connaissance du français ne lui permettait pas d'occuper un emploi dans son domaine de formation. Elle s'est donc inscrite à temps partiel à un microprogramme universitaire de français, langue seconde. En parallèle, elle occupe depuis peu un poste de technicienne comptable dans une petite entreprise. À long terme, elle souhaite obtenir le titre de comptable professionnelle agréée (CPA) du Québec.

Pour parvenir à exercer en tant CPA, Amira a dû se tourner vers l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec. Cet organisme, dont le rôle est de contrôler l'acquisition de compétences par les aspirantes et les aspirants à la profession, a notamment pour mandat d'accompagner les professionnelles et les professionnels formés à l'étranger dans leur processus de reconnaissance des acquis et des compétences. Il existe des ententes de réciprocité entre certains organismes comptables à l'international et l'Ordre. Ces ententes facilitent le processus de reconnaissance de la formation et de l'expérience pratique acquises à l'étranger. Puisque son pays d'origine ne bénéficie pas d'une telle entente de réciprocité avec l'Ordre, les diplômes de 1<sup>er</sup> et de 2<sup>e</sup> cycle universitaire en comptabilité d'Amira ne sont pas reconnus. Elle devra donc se soumettre au processus d'équivalence de diplômes ou de formations de l'Ordre pour faire reconnaître ses acquis et ses compétences. Puisqu'elle possède plusieurs années d'expérience, elle pourra déposer une demande d'admissibilité au programme d'appoint de l'Ordre. D'emblée, il lui a été conseillé par ce dernier de constituer son dossier et de lui en soumettre une copie ainsi qu'une autre à l'université où elle prévoit suivre les cours préalables nécessaires à la poursuite de son cheminement. Elle devra, auprès de ces deux instances, acquitter des frais d'ouverture de dossier et d'analyse, et prévoir des frais supplémentaires si le besoin de mettre son dossier à jour ou d'effectuer des analyses additionnelles se présente. En fonction de l'évaluation de sa candidature, elle devra réussir un certain nombre de cours préalables de 1<sup>er</sup> cycle dans une université reconnue par l'Ordre. Son admission au Programme de formation professionnelle (PFP), qui mène à l'obtention du titre de CPA, est conditionnelle à la réussite de ces cours préalables. Une fois admise au PFP, deux programmes de formation s'offriront à elle. Le premier est le programme national de l'Ordre, offert en ligne et à temps partiel. Le second, soit le programme universitaire de 2<sup>e</sup> cycle, est donné à temps plein ou à temps partiel par les universités accréditées par l'Ordre. Amira devra prévoir de 9 à 24 mois pour terminer le programme, selon qu'il sera suivi à temps plein ou à temps partiel. Après ce programme, elle devra effectuer un stage rémunéré d'une durée minimale de 24 mois. Par la suite, elle devra réussir l'Examen final commun (EFC), qui est obligatoire pour toutes les candidates et tous les candidats qui souhaitent soumettre une demande de permis en vue d'exercer à titre de CPA.

Il est à préciser qu'à chacune de ces étapes, Amira devra acquitter des frais à l'Ordre. Par exemple, le total des coûts liés à l'inscription au programme offert par ce dernier s'élève à plus de 10 000 \$. Quant au coût d'inscription à l'EFC, il est de plus de 2 000 \$. Dans sa prise de décision, Amira ne

peut faire abstraction des impacts financiers, du moins à court terme, de son choix de s'engager dans ce processus de reconnaissance des acquis et des compétences. La durée du parcours de formation l'inquiète également. Elle voit difficilement comment elle pourrait terminer le cheminement en moins de trois ou quatre ans. À ce moment de sa réflexion, elle ne dispose pas de toute l'information qui lui permettrait d'estimer combien de temps et d'argent elle devra investir dans ce processus de reconnaissance des acquis et des compétences qui l'amènerait pourtant à mieux utiliser son potentiel.

Un cadre national de qualification ne saurait à lui seul permettre de mener à bien l'ensemble des défis précédemment mentionnés. Toutefois, il invite, par sa structure, à une harmonisation des pratiques. Les parcours d'apprentissage deviennent plus lisibles pour les apprenantes et les apprenants, qui peuvent ainsi plus facilement réaliser des allers-retours en formation au cours de leur cheminement scolaire ou professionnel. Il s'agirait d'une piste à explorer pour réaliser une recommandation de longue date du Conseil supérieur de l'éducation, qui est celle de voir l'établissement d'un système intégré de reconnaissance des acquis qui mette en relation le système de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre et celui de l'éducation (CSE, 2000). Cette recommandation, toujours d'actualité, a d'ailleurs été mise de l'avant récemment dans un rapport de l'Institut du Québec, qui proposait de « miser sur des mécanismes audacieux de qualification et de reconnaissance des acquis » (Braham et Homsy, 2021, p. 55), en élaborant notamment un cadre harmonisé et volontaire de reconnaissance des compétences qui permettrait de cumuler les certifications et de briser les silos entre les différents systèmes de formation, pour faciliter la reconnaissance des compétences et des diplômes étrangers, de revoir les mécanismes mis en place par les ordres professionnels et de favoriser la transparence des démarches (Braham et Homsy, 2021).

De plus, à l'instar du modèle français, la RAC peut s'intégrer à la structure d'un cadre national de qualification. En effet, comme il a été mentionné dans le précédent chapitre, chaque qualification qui s'inscrit dans le cadre français de certifications doit pouvoir s'obtenir par la voie de la validation des acquis et de l'expérience. C'est donc dire que ce processus, qu'il soit mené par les actrices et les acteurs issus du milieu de l'emploi ou ceux de l'éducation, conduit à un seul et même résultat, soit l'attribution d'un niveau de qualification correspondant aux cadres français et européen, qui permet ensuite une progression scolaire ou professionnelle vers le prochain niveau et qui est reconnu par ces deux systèmes de qualification.

Comme le rappellent Bélisle et Fernandez (2018) dans un rapport de recherche sur la reconnaissance des acquis et des compétences, le Conseil de l'Union européenne propose comme principe que « les modalités de validation sont liées aux cadres nationaux des certifications et sont conformes au cadre européen des certifications » (p. 59).

Pour favoriser la possibilité de passerelles entre les systèmes et respecter une logique de progression des parcours, le Conseil de l'Union européenne énonce, entre autres, le principe suivant :

« [...] les qualifications ou, le cas échéant, une partie des qualifications obtenues au moyen de la validation d'acquis d'apprentissage non formels et informels, respectent des normes qui sont soit identiques, soit équivalentes aux normes pour les qualifications obtenues au terme de programmes d'enseignement ou de formation formels [...]. » (Conseil de l'Union européenne, cité dans Bélisle et Fernandez, 2018, p. 60.)



Pour repenser la fluidité des parcours de formation et les possibilités de mobilité des apprenantes et des apprenants ainsi que des travailleuses et des travailleurs, en lien avec l'idée du nécessaire décloisonnement des systèmes, plusieurs intervenantes et intervenants rencontrés lors des consultations du Conseil lui ont fait part de la cartographie de l'écosystème de la formation continue au Québec mené par la Commission des partenaires du marché du travail. Cette cartographie a pour but de permettre aux différentes organisations de même qu'aux actrices et aux acteurs de la formation continue au Québec d'élaborer et de développer ensemble une offre de formation continue destinée aux individus et aux entreprises. La cartographie met en lumière l'écosystème québécois de la formation continue (CPMT, 2023a). Cet effort vise à éclairer des zones de complémentarité ou de dédoublement des formations, pour favoriser l'émergence de passerelles, et à aiguiller l'action publique en matière de formation continue. À une échelle locale, certaines actrices et certains acteurs issus du milieu de l'éducation ont, par exemple, mentionné des initiatives sectorielles interordres visant à promouvoir la mise en commun de la reconnaissance et de la certification des formations, en les articulant autour des niveaux de compétence enseignés. Ces quelques exemples reflètent l'essence des objectifs attendus d'un cadre national de qualification, qui, par sa portée, pourrait éventuellement étendre sa logique à l'ensemble du système québécois de formation et de qualification.

Ainsi, pour favoriser la progression des apprenantes et des apprenants investis dans des programmes de formation et de qualification ainsi que la mobilité de la main-d'œuvre, l'apprentissage tout au long et au large de la vie devrait se trouver au cœur des décisions qui orientent le système québécois de formation et de qualification. Des liens forts existent entre cette approche englobante et les objectifs gouvernementaux compartimentés ciblant la requalification, le développement, la reconnaissance et le rehaussement des compétences, qui pourraient être opérationnalisés par la mise en œuvre d'un outil structurant de ce système, tel un cadre national de qualification. Dans cet ordre d'idées, ce dernier aurait le potentiel nécessaire pour améliorer la transparence et la compréhension du système de formation et de qualification, mais aussi l'accès, le transfert et la progression dans et entre les programmes d'apprentissage, tout en favorisant la mobilité de la main-d'œuvre, des éléments phares d'un système qui vise à fluidifier les parcours d'apprentissage, à permettre les allers-retours en formation, à reconnaître les divers lieux et modalités d'acquisition de connaissances et de compétences, et donc à s'adapter au contexte actuel des besoins de formation. Comme le rappelle l'Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie dans un guide publié en 2022, la possibilité d'emprunter des parcours d'apprentissage souples, dans lesquels s'articulent et sont offertes des passerelles entre tous les apprentissages (formels, non formels et informels), favorise la mise en œuvre d'une politique d'apprentissage tout au long de la vie. En lien avec les objectifs énoncés précédemment et auxquels un cadre national de qualification pourrait répondre, l'UNESCO précise que cette « [articulation] peut être visualisée dans les cadres nationaux de qualification, ainsi que dans les mécanismes de reconnaissance, de validation et d'accréditation des acquis de l'apprentissage non formel et informel » (Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie, 2022, p. 115).



## 3.2 Objectif 2 : Améliorer la transparence et la compréhension du système québécois de formation et de qualification

Le portrait actuel de l'offre éducative et de formation destinée aux apprenantes et aux apprenants adultes ou aux travailleuses et aux travailleurs, exposé dans la **figure 1** au **chapitre 1**, illustre bien à quel point celle-ci est éclatée et peut être une source de confusion pour les différentes parties prenantes. Dans le contexte socioéconomique actuel, caractérisé par de pressants besoins de travailleuses et de travailleurs qualifiés et non qualifiés, les formations courtes visant à accélérer l'entrée en poste d'une nouvelle main-d'œuvre prolifèrent. Or, les programmes de financement et leur mode de fonctionnement incitent peu à la collaboration et entretiennent la concurrence ainsi que le dédoublement des mesures mises en œuvre.

La question de la lisibilité du système de formation et de qualification préoccupe le Conseil depuis longtemps, bien avant que ne soient d'actualité les enjeux contextuels de rareté de main-d'œuvre. Dès le début des années 1990, le Conseil invitait les décideuses et les décideurs publics à réfléchir à ce défi :

« Comment alors trouver l'information pertinente ou encore se démêler dans la masse de l'information disponible, à quel endroit s'adresser, que faire pour s'y reconnaître dans la multitude de programmes et de cours offerts, comment savoir ce qui convient le mieux à sa situation, comment régler l'ensemble des problèmes soulevés par une nouvelle fréquentation scolaire et, somme toute, comment accéder à la formation ? » (CSE, 1992, p. 1.)

Les intervenantes et les intervenants rencontrés dans le cadre des consultations, tant en provenance du terrain que du gouvernement, abondent dans ce sens, soutenant qu'il est aujourd'hui laborieux de recenser l'ensemble de l'offre éducative et de formation actuelle tant elle évolue rapidement. En ce qui concerne l'accompagnement des personnes issues des Premières Nations et des Inuit dans leurs parcours de formation, il a été mentionné que :

« les programmes changent souvent, ils ne sont pas récurrents, ils sont parfois trop spécifiques. On tombe toujours “entre les craques” des programmes. [...] Il y a tellement de programmes, tout le monde en perd son latin. Nos agents de liaison dans les communautés ne peuvent pas connaître tous les programmes ».

Qui plus est, la confusion qui entoure l'offre éducative et de formation semble difficile à vivre pour les immigrantes et les immigrants, qui, selon les personnes rencontrées, peinent « à s'y retrouver, à comprendre les acronymes, les différences entre les certifications ».

L'éclatement de l'offre de formation est aussi fortement corrélé avec la multiplication des actrices et des acteurs impliqués dans le développement de celle-ci, qui ne souscrivent toujours pas à un langage commun dont la compréhension serait partagée par toutes et tous. Dans ce contexte, un cadre de qualification pourrait permettre d'harmoniser le langage employé par les actrices et les acteurs des champs de l'éducation et du milieu de l'emploi, ouvrant ainsi la voie à une plus grande transparence pour les apprenantes et les apprenants qui cherchent à naviguer dans ce système, et ainsi à une meilleure compréhension des exigences. Dans l'état actuel des choses, l'offre de services éducatifs ou de formation accessible varie selon la porte d'entrée choisie par l'apprenante ou l'apprenant. Comme le soulignent des représentantes et des représentants du milieu universitaire :

« Dans la perspective de l'apprenant, vous avez quelqu'un à qui l'on dit qu'il doit obtenir son évaluation comparative des études parce que ça va l'aider pour trouver un travail. Si cette même personne veut s'inscrire à l'université, l'évaluation comparative ne sera alors pas considérée, puisque l'établissement réalisera sa propre évaluation, dont le résultat variera d'une université à l'autre. Au final, la personne a un sentiment d'arbitraire : elle est en face d'une machine institutionnelle qui semble se moquer de toute l'expérience et des compétences accumulées au fil des années et c'est une voie directe vers l'échec. Donc, c'est une nécessité d'avoir un outil pour interpréter les choses de façon harmonisée, d'y voir clair et de comprendre ce dont on parle. »

Parallèlement à ces constats, l'ensemble des personnes consultées ressentent le besoin d'avoir accès à plus d'information pour mieux comprendre le système de formation et de qualification de même que pour renforcer leur capacité à accompagner, lorsque cela est nécessaire, les apprenantes et les apprenants adultes ou les travailleuses et les travailleurs dans leur parcours d'apprentissage. Il ressort de nos consultations que ces adultes éprouvent le besoin de connaître la finalité de leur projet avant de s'engager dans une démarche de formation. Il importe donc d'avoir un portrait global et clair de ce qui s'offre à elles et à eux.

Afin de saisir la complexité que sous-tend l'étendue de l'offre d'éducation, de formation et de soutien à l'employabilité qui se présente à l'apprenante ou à l'apprenant qui souhaite faire reconnaître ses acquis et ses compétences, se requalifier ou rehausser ses compétences, il est apparu pertinent de présenter un parcours type élaboré à partir des propos recueillis lors des consultations menées par le Conseil. Ce parcours, bien que fictif, illustre les difficultés bien réelles auxquelles se butent les personnes qui souhaitent entreprendre ou poursuivre un parcours d'éducation ou de formation.

Plus de 125 000 travailleuses et travailleurs des secteurs les plus fortement touchés par la pandémie de COVID-19, qu'il s'agisse de l'hôtellerie, de la culture ou de l'aéronautique, se sont retrouvés sans emploi du jour au lendemain. À cela s'ajoutait le constat que les perspectives de réembauche dans ces domaines, où ils avaient acquis une formation spécifique ou une expertise professionnelle, étaient largement incertaines à court terme. Cette situation a contraint nombre de travailleuses et de travailleurs à s'interroger sur les possibilités de rehaussement de leurs compétences et de requalification qui s'offraient à eux. Simon<sup>19</sup>, 36 ans, technicien en sonorisation dans le domaine des arts et de la scène, est l'un d'eux.

Simon a obtenu un diplôme d'études collégiales en technologies sonores en 2002. À la suite de sa formation, il a rapidement intégré le marché de l'emploi. Véritable touche-à-tout, il a occupé divers postes liés à la sonorisation (installateur de systèmes de diffusion de son, concepteur et mixeur de son ou preneur de son en studio) dans différents milieux de travail (salle de spectacles, maison de production ou studio d'enregistrement et de postproduction). À l'instar de beaucoup de travailleuses et de travailleurs de ce secteur d'activités économiques, Simon travaillait à titre de contractuel. Autodidacte, il a le plus souvent appris « sur le tas », ce qui lui a permis de développer de nombreuses compétences spécifiques dans le domaine de la sonorisation.

19 Nom fictif.

Après avoir encaissé le choc de l'interruption de son contrat, Simon prend conscience de l'incertitude qui plane quant à la reprise des activités dans le monde des arts et de la culture. Père de deux garçons d'âge scolaire, attendre la reprise des activités dans ce secteur économique pour retourner sur le marché de l'emploi n'est pas une option envisageable. Cela dit, il ne sait pas par où commencer pour voir clair dans ses nombreux questionnements. Très qualifié pour tout ce qui touche la sonorisation, il se demande sérieusement s'il a les connaissances et les compétences nécessaires pour travailler dans un autre domaine. Vers quel secteur d'activité se tourner ? Est-ce qu'il gagnerait à s'engager dans un processus de reconnaissance des acquis et des compétences ? Est-ce qu'il serait suffisant de réaliser un bilan de compétences ? En fait, quelle est la différence entre les deux ?

D'un autre côté, il se dit qu'il est peut-être temps pour lui de suivre une formation liée à un métier ou à une profession dont le statut d'emploi est moins précaire et de sécuriser son revenu. Dans les médias, il a vu passer rapidement les annonces gouvernementales quant à différents programmes de formation visant à soutenir la relance économique. Il a compris que des allocations hebdomadaires sont offertes aux personnes qui choisissent de suivre une formation qui leur permettra de travailler dans des secteurs connaissant une pénurie de main-d'œuvre. Simon envisage de travailler dans le champ des technologies de l'information. Est-ce qu'une formation dans ce domaine lui permettrait d'avoir accès aux allocations de l'un des programmes offerts ? Il a effectué quelques recherches sur Internet afin d'en savoir plus au sujet de ces programmes de soutien à la formation et des différentes possibilités, mais l'abondance d'information a plutôt contribué à accentuer sa confusion. D'une part, TECHNOCompétences (Comité sectoriel de main-d'œuvre en technologies de l'information) offre, en collaboration avec un établissement d'enseignement, une formation de courte durée selon une formule d'alternance travail-études, ce qui l'interpelle tout particulièrement. D'autre part, plusieurs cégeps donnent des programmes menant à une attestation d'études collégiales en technologies de l'information. Il aimerait pouvoir parler à quelqu'un qui détient l'ensemble des informations dont il a besoin et qui pourrait l'accompagner dans cette importante période de transition dans sa vie.

En offrant une structure déclinée par niveaux de complexité, dans laquelle chaque qualification décernée par un des systèmes officiels de formation et de qualification doit s'inscrire, le cadre national de qualification peut, quand l'ensemble des actrices et des acteurs concernés y souscrivent, indiquer clairement le niveau attendu de chaque formation et permettre d'envisager avec aisance les parcours d'apprentissage possibles pour progresser dans un domaine. Ainsi, même si les portes d'entrée des divers services et programmes demeurent multiples, les différents systèmes de formation et de qualification sont en relation et permettent de connaître la valeur des qualifications détenues par une personne. Pour l'individu qui se trouve au cœur de ce système, cet outil structurant permet de connaître la valeur reconnue par toutes les actrices et tous les acteurs pour chaque formation qu'il a suivie ou qu'il envisage de suivre.

Des services et des programmes, dont les services d'accueil, de référence, de conseil et d'accompagnement (SARCA) offerts dans le réseau scolaire, ont été mis en place lors de la parution de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue pour répondre en partie aux enjeux de lisibilité du système de formation et de qualification. De nouvelles initiatives, qu'elles soient institutionnalisées ou le fruit de dynamiques régionales, sectorielles ou locales, voient le jour et s'avèrent toujours nécessaires pour pallier ces difficultés systémiques, la plupart ayant pour principal objectif d'accompagner les apprenantes et les apprenants adultes ou les travailleuses et les travailleurs.

Les motivations à l'origine de ces initiatives ont donné lieu à des pistes de solution à diverses échelles (gouvernementale, sectorielle, régionale et locale), entre autres pour améliorer la lisibilité du système de formation et de qualification et fluidifier les parcours de ces individus.

Dans cet ordre d'idées, il est possible de se référer à l'organisme Qualifications Québec, qui se veut un guichet unique à l'intention des personnes immigrantes qui souhaitent faire reconnaître leurs compétences, mais qui s'adresse également aux intervenantes et aux intervenants qui s'intéressent à ces questions. Par l'entremise de son portail en ligne, cet organisme offre de l'information sur plus de 500 professions prévues au Code national des professions et permet à une personne de comprendre la manière de faire reconnaître ses compétences dans les 17 régions du Québec. Par la suite, celle-ci peut être accompagnée vers la bonne interlocutrice ou le bon interlocuteur, en adéquation avec ses besoins, que ce soit vers des programmes de formation professionnelle ou technique, une université, un ordre professionnel, la Commission de la construction du Québec ou Emploi-Québec pour l'obtention d'une qualification professionnelle. Étant donné la multitude de programmes, d'actrices et d'acteurs et donc d'informations devant lesquels se trouvent les personnes immigrantes pour une réponse à leurs besoins spécifiques, notamment en matière de reconnaissance des acquis et des compétences, cet organisme offre donc la possibilité d'un accompagnement personnalisé pour leur permettre de tracer leur voie dans ce système complexe. Un cadre national de qualification pourrait faciliter cet accompagnement en situant clairement les qualifications les unes par rapport aux autres, en indiquant en toute transparence les dispositifs et les processus qui permettent de reconnaître des qualifications et en accroissant ainsi la lisibilité du système de formation et de qualification.

Par ailleurs, l'évolution des technologies de l'information et de la communication ainsi que les avancées en matière d'intelligence artificielle permettent d'envisager de nouvelles possibilités afin de rendre accessibles et compréhensibles toute l'information nécessaire et les liens existant entre les différentes constituantes du système de formation et de qualification. De façon concrète, ce type de gestion de données à grande échelle pourrait servir à catégoriser et à indexer les habiletés et les apprentissages associés à chacune des formations et des qualifications existantes, pour ensuite établir des liens entre les éléments ainsi référencés, et ce, de façon itérative et dynamique. Les actrices et les acteurs du système éducatif comme les apprenantes et les apprenants eux-mêmes pourraient ainsi facilement effectuer des recherches pour comprendre la correspondance et la relation entre des éléments distincts provenant de programmes différents et même, ultimement, de systèmes d'éducation différents. Ce faisant, leur compréhension des cheminements possibles entre ces programmes et ces systèmes pourrait être favorisée. Dans la suite de la réflexion, il serait intéressant de se pencher sur le potentiel de ce type d'innovation pour enrichir le volet informatif d'un éventuel cadre national de qualification.

### 3.3 Objectif 3 : Améliorer la gouvernance du système québécois de formation et de qualification et favoriser le développement d'une culture de formation continue

Les évolutions qui ont marqué le système québécois de formation et de qualification, explorées dans le [chapitre 1](#), ont permis de saisir l'écart qui s'est creusé entre le milieu de l'éducation et celui de l'emploi dans la structuration de ce champ. Aujourd'hui loin d'être pensé comme un ensemble cohérent, ce système est investi par de multiples actrices et acteurs dont les interventions sont influencées par des logiques, des mécanismes et des sources de financement distincts. Les personnes rencontrées lors des consultations du

Conseil ont rappelé, d'une part, l'absence de langage commun qui persiste, dont témoigne la confusion qui entoure le système de formation et de qualification, et, d'autre part, l'existence de silos qui soulève, entre autres, des enjeux significatifs au regard de la complémentarité et de la cohérence des actions.

Dans ce contexte marqué par une collaboration insuffisante entre les parties prenantes et la concurrence pour l'obtention de financement, l'action publique doit avoir pour objectif de replacer l'apprenante ou l'apprenant adulte au cœur des préoccupations du système. Les enjeux de la gouvernance du système de formation et de qualification au Québec persistent et semblent même se décupler depuis l'éclatement de l'offre éducative et de formation que l'on connaît depuis maintenant plusieurs années. Comme le mentionnait, dans le cadre de nos consultations, un expert du domaine de la formation professionnelle, « les investissements publics actuels en formation continue sont significatifs mais vont dans toutes les directions ». La gouvernance lacunaire de ce système fait en sorte que, selon certaines expertes et certains experts interrogés, notamment du milieu communautaire en employabilité, « beaucoup de services se recoupent. Parfois, c'est le bailleur de fonds qui met les organismes en compétition [...]. Ça peut être difficile de faire des partenariats. Il faut beaucoup de doigté, de médiation et de concertation parce que ça peut tomber dans la compétition ». Il est d'ailleurs difficile de clairement établir à qui revient la responsabilité de la formation continue, celle-ci reposant trop souvent sur les seules épaules des apprenantes et des apprenants ou des travailleuses et des travailleurs. Pour reprendre les propos de Bernier à ce sujet, on peut affirmer que « [l]es compétences des salariés, hommes et femmes, sont aujourd'hui au cœur d'un nouveau modèle de la relation d'emploi où les salariés sont appelés à se responsabiliser par rapport à leur formation ainsi qu'à leur emploi » (Bernier, 2011, p. 37). En lien avec cette idée, un expert issu du milieu des affaires s'est, pour sa part, interrogé sur le point de vue des employeurs :

« [Il y a] beaucoup de représentations des employeurs pour que la main-d'œuvre s'ajuste en continu. Mais la formule magique n'a pas été trouvée. Est-ce que la formation est une responsabilité de l'employeur? Est-ce une responsabilité de l'individu? Une responsabilité conjointe? Ou une responsabilité tripartite avec l'inclusion de l'État qui accorde des incitatifs? »

Dans certains exemples internationaux, le cadre national de qualification a montré son potentiel pour ce qui est de favoriser la coordination des actions mises en œuvre et de contribuer positivement au développement d'une culture de formation continue. En mobilisant l'ensemble des actrices et des acteurs concernés, il concourt au développement d'un langage commun en exigeant notamment qu'un niveau soit attribué à chaque qualification délivrée. En effet, dans plusieurs exemples de cadres nationaux de qualification étrangers, la structure de gouvernance rassemble autour d'une même table l'ensemble des parties prenantes, un facteur de réussite de la mise en œuvre de cet outil qui, selon Ron Tuck, s'obtient par l'établissement de *communities of trust* (communautés de confiance) (traduction libre, ILO, 2007, p. 25).

En France, une communauté de confiance s'est progressivement constituée par l'entremise de la Commission des certifications professionnelles, composée de représentantes et de représentants ministériels, de branches professionnelles, d'organisations syndicales et de conseils régionaux, et qui veille à la certification des qualifications inscrites au cadre. Plus largement, l'organisme France compétences, une structure également quadripartite regroupant des représentantes et des représentants de l'État, des régions et des organisations syndicales de même que des personnes qualifiées, est « l'unique instance de gouvernance nationale de la formation professionnelle et de l'apprentissage » (France compétences, 2022, p. 22) et gouverne donc le cadre national de certifications professionnelles. À l'échelle de l'Union européenne, une organisation paritaire semblable à l'exemple français, le groupe consultatif du cadre européen des certifications, est responsable de la gestion de ce dernier. Également composée de personnes de divers horizons, elle apporte à la table une réelle représentation de l'ensemble des parties

prenantes et facilite ainsi l'adhésion de ces dernières à ce projet commun. Comme l'expliquent certaines chercheuses et certains chercheurs français du Centre d'études et de recherches sur les qualifications au sujet de leur cadre national, la composition paritaire de la Commission, accordant des voix égales aux responsables de ministères, aux organisations syndicales, aux représentations professionnelles et aux personnes qualifiées choisies en fonction de leurs compétences, a joué un rôle indéniable dans l'infléchissement de la notion de certification, conduisant progressivement à une dissociation entre le parcours de formation et la validation de la compétence (Borras, 2006). Il s'agit donc d'une structure qui a le pouvoir d'homologuer des formations, principalement celles issues de la formation professionnelle et donc hors de la portée du ministère de l'Éducation nationale, pour leur accorder la reconnaissance de l'État. Un examen de chaque certification par la pluralité d'actrices et d'acteurs siégeant à la Commission permettrait de s'assurer que cette dernière veille adéquatement « à la cohérence, à la complémentarité et au renouvellement des diplômes et des titres ainsi qu'à leur adaptation à l'évolution des qualifications et de l'organisation du travail » (CNCP, 2010, p. 22). Cette cohérence d'ensemble des qualifications et l'assurance qualité du processus reposeraient ainsi sur la « composition plurielle et interprofessionnelle » (CNCP, 2010, p. 22) de cette structure.

Malgré de nombreux efforts en ce sens, le Québec ne dispose pas d'une organisation établie regroupant l'ensemble des actrices et des acteurs nationaux concernés par les évolutions du système de formation et de qualification, et qui lui permettrait de proposer une vision cohérente et globale des orientations à emprunter à long terme. Parmi les initiatives récemment mises de l'avant pour contrer le manque d'arrimage dans la gouvernance de certains éléments issus de ce système, il est possible de faire référence au Plan d'action interministériel concerté en reconnaissance des compétences des personnes immigrantes (Québec, 2021). Ce plan d'action institué par le gouvernement a pour objectif de réduire les obstacles et de faciliter l'intégration sur le marché du travail des personnes immigrantes. De nombreux autres exemples de structures de gouvernance sectorielle ou régionale existent et visent à résoudre conjointement des défis communs, mais ces dernières arrivent rarement à se pérenniser, à produire des résultats durables et à poser un regard englobant sur le système. Pour être réussie, la mise en œuvre d'un cadre national de qualification doit impérativement, selon Ron Tuck, s'ancrer dans des communautés de confiance, ce qui implique de tenir compte des valeurs et des traditions des institutions participantes. Toutefois, les objectifs derrière la mise en œuvre d'un cadre national de qualification exigent la remise en question de l'hégémonie de certaines communautés, une réforme des pratiques actuelles et la fin des chasses gardées au bénéfice d'un transfert de compétences liées à certains éléments en faveur d'une instance paritaire (ILO, 2007). La création d'une communauté de confiance, son bon fonctionnement et sa reconnaissance dans la société sont sans doute les défis les plus considérables qu'entraîne la mise en œuvre d'un cadre national de qualification ce qui explique les délais qui peuvent se prolonger avant l'observation de résultats.

Il est également possible d'envisager que, par le développement d'une vision commune des actrices et des acteurs de l'éducation et de la formation des adultes, dans la foulée de la structuration de la gouvernance de ce champ, la culture de la formation continue soit renforcée. La constitution de parcours d'apprentissage reconnus par l'entremise d'un cadre national de qualification et auxquels l'ensemble des parties prenantes adhéreraient pourrait servir au développement d'une vision qui privilégierait, entre autres, la transférabilité des compétences acquises dans les divers contextes d'apprentissage et l'équilibre entre les besoins des entreprises et ceux des individus.



### 3.4 Objectif 4 : Fournir un instrument de responsabilité ou d'assurance qualité du système québécois de formation et de qualification

Dans le contexte de la prolifération de l'offre de formation à la fois des personnes traditionnellement chargées de l'éducation et de la formation des adultes ainsi que de nouvelles actrices et de nouveaux acteurs devenus incontournables dans ce champ, une attention particulière doit être accordée non seulement à la qualité des formations offertes, mais également à leurs processus de certification. Pour permettre à l'apprenante ou à l'apprenant adulte de faire un choix éclairé quant à son parcours d'apprentissage, de démystifier la valeur des formations et d'obtenir une information transparente et à jour sur l'offre qui lui est faite par la multitude de partenaires évoqués dans le chapitre 1, le cadre de qualification peut jouer un rôle significatif dans la mise en place de balises nationales, dépassant ainsi les cloisons institutionnelles et par ordre d'enseignement qui encadrent aujourd'hui de façon limitée l'offre de formation. Comme le précise un expert gouvernemental rencontré dans le cadre des consultations :

« L'hyperspécialisation des métiers et, en réponse à cela, l'offre de formation de plus en plus éclatée font en sorte que, dans certains domaines, des formations apparaissent partout, sous toutes sortes de formes, avec des nouveaux modes d'apprentissage, pas nécessairement tous balisés. C'est là que résiderait la pertinence d'un cadre pour baliser tout ça avec un langage commun pour valider, entre autres, les formations, les formateurs, le processus d'évaluation des compétences, l'émission de certifications, l'évaluation de leur valeur, etc. »

Ce besoin de clarifier la valeur et la reconnaissance des qualifications s'avère encore plus important lorsqu'il s'agit pour l'apprenante ou l'apprenant de différencier les formations reconnues, qu'elles donnent droit ou non à des crédits, offertes par différents établissements. C'est ce que précisent certaines expertes et certains experts rencontrés, issus notamment des milieux de la formation professionnelle et de la formation continue en milieu universitaire :

« Ce que je remarque, ce sont des personnes qui, une fois adultes, décident de retourner sur les bancs d'école. Elles ont souvent de la difficulté à faire la différence entre une formation non créditée et créditée. Elles réalisent que, sur le marché du travail, ce n'est pas reconnu, elles ont investi beaucoup d'argent dans ces formations non créditées qui ne sont pas reconnues [...]. Il y a aussi la question des faux programmes [...]. Si le cadre peut faire le ménage là-dedans, dans les formations dont la qualité est douteuse, dont la reconnaissance est douteuse mais qui jouent toujours sur la ligne de la légalité parce que les gens qui se font prendre là-dedans, ce sont les nouveaux arrivants et nos gens faiblement scolarisés [...]. »

Comme le rappelle Ron Tuck, les normes à respecter pour obtenir une qualification peuvent différer d'un établissement à l'autre, ce qui entraîne un manque de confiance dans le fait que la ou le titulaire d'une qualification particulière possédera certaines connaissances et compétences. L'introduction d'un cadre national de qualification exige généralement que les normes soient plus clairement définies et conduit à l'adoption d'une forme de système national d'assurance qualité (ILO, 2007). En effet, puisque sa structure par niveaux, fondée sur les attentes en matière de connaissances et de compétences génériques attribuées à chacun, émerge d'un consensus de l'ensemble des parties prenantes, il fixe la norme ou la mesure de standard à partir de laquelle il est possible d'évaluer et d'accréditer tout programme d'apprentissage formel (Bateman, Pty et Coles, 2013; Young, 2003). Cette logique peut également s'appliquer dans les

dispositifs de reconnaissance des acquis et des compétences, qui doivent, peu importe le système de formation ou de qualification qui procède à la réalisation de la démarche, correspondre aux normes échelonnées par niveaux du cadre de qualification qui sert ainsi de balise nationale.

La volonté de créer un dispositif national d'assurance qualité est apparue comme un des principaux objectifs des différents gouvernements qui ont mis en place un cadre national de qualification. Il s'agit d'ailleurs de la fonction centrale du cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario. Comme l'indique un rapport gouvernemental publié en 2020 :

« Un cadre de qualification qui décrit en détail les résultats d'apprentissage pour chaque titre [de compétence] constitue une base solide pour l'assurance de la qualité. De plus, les spécifications du cadre donnent l'assurance qu'un titre décerné en Ontario, comme un grade, répond aux mêmes normes élevées, qu'il soit offert par une université, un collège, un établissement autochtone ou un autre établissement postsecondaire. » (Gooch, 2020, p. 8.)

En plus d'assurer la conformité des programmes d'enseignement avec les normes fixées par le cadre de qualification, ce dernier permet de « protéger les intérêts des étudiants et des employeurs qui exigent une garantie raisonnable au chapitre de la cohérence et de la qualité des programmes d'enseignement de l'Ontario » (Gooch, 2020, p. 17) et facilite également, selon certains chercheurs, la reconnaissance internationale des titres de compétence, le transfert de crédits et la mobilité des personnes diplômées (Lennon et autres, 2016).

### 3.5 Ce que l'on retient

Le Conseil retient quatre principaux objectifs qui correspondent aux préoccupations des représentantes et des représentants d'organismes rencontrés ainsi qu'aux défis du système québécois de formation et de qualification qu'un cadre national de qualification, par ses fonctions, pourrait en principe aider à surmonter. Ces objectifs coïncident avec les différentes priorités gouvernementales du moment, mais exigent une prise de hauteur de l'action publique qui permette d'aborder ces enjeux à partir d'un regard systémique et selon une vision à long terme.

En favorisant la fluidité dans les programmes d'apprentissage et la mobilité sur le marché du travail, en améliorant la transparence, la compréhension et la gouvernance du système de formation et de qualification tout en favorisant le développement d'une culture de formation continue et, enfin, en fournissant un instrument d'assurance qualité de ce système, l'une des principales ambitions d'un cadre québécois de qualification serait de promouvoir l'apprentissage tout au long et au large de la vie.

Le cadre national de qualification peut, quand l'ensemble des actrices et des acteurs concernés y souscrivent, indiquer clairement le niveau attendu de chaque formation et contribue à ce que soient envisagés avec une plus grande facilité les parcours d'apprentissage et les possibilités de progression. Il accorde ainsi la possibilité à l'apprenante ou à l'apprenant de connaître la valeur reconnue des formations proposées et met en relation les différents systèmes de qualification, permettant ainsi des allers-retours simplifiés en formation ainsi qu'une meilleure reconnaissance des apprentissages déjà réalisés.

En concomitance avec l'objectif qui consiste à promouvoir l'apprentissage tout au long et au large de la vie, une vision d'ensemble du système de formation et de qualification québécois s'impose.



De surcroît, le cadre national de qualification pourrait contribuer au développement d'un langage commun et à l'harmonisation des pratiques, en exigeant notamment qu'un niveau soit attribué à chaque qualification. La constitution de parcours d'apprentissage reconnus par l'entremise d'un tel cadre national de qualification, auxquels l'ensemble des parties prenantes adhèreraient, pourrait faciliter la transférabilité des compétences acquises dans les divers contextes d'apprentissage et renforcer l'équilibre entre les besoins des entreprises et ceux des individus.

Finalement, l'adoption de ce cadre national offrirait l'occasion de développer un instrument d'assurance qualité des qualifications. Dans le contexte de la prolifération de l'offre, mais aussi de la multiplication des fournisseurs de services de ce type, le cadre de qualification pourrait jouer un rôle significatif dans la mise en place de balises nationales en exigeant des normes clairement définies. Cette logique pourrait également s'appliquer dans les dispositifs de reconnaissance des acquis et des compétences, qui devraient correspondre aux normes du cadre de qualification.

## 4 Les conditions propices à la mise en œuvre d'un cadre national de qualification en contexte québécois

Pour compléter l'examen de la pertinence de la mise en œuvre d'un cadre national de qualification adapté à la réalité québécoise, le Conseil s'est penché sur les défis à surmonter lors de la mise en œuvre d'un tel cadre. En effet, bien que celui-ci présente le potentiel nécessaire pour répondre à des objectifs spécifiques déterminés à partir des besoins et des défis émergents des parties concernées, principalement des apprenantes et des apprenants adultes, certaines interrogations persistent, notamment quant à la faisabilité de sa mise en œuvre et à sa réelle capacité à combler les attentes. Ce chapitre présente donc une brève discussion sur certains éléments à inclure dans la réflexion qui devrait se poursuivre sur la mise en place d'un tel outil structurant du système de formation et de qualification.

### 4.1 Les cadres nationaux de qualification dans la littérature scientifique

Dans la littérature scientifique, les cadres nationaux de qualification se sont retrouvés au centre de nombreux débats. Des controverses ont principalement émergé de l'analyse de la première génération de cadres, issus des pays anglo-saxons, dont l'Angleterre, et présentés au [chapitre 2](#). Bien que le contexte anglais qui a justifié le développement du cadre national de qualification soit éloigné de celui qui caractérise le système de formation et de qualification québécois ainsi que ses enjeux, certaines leçons sont tout de même à tirer des écueils qu'ont connus ces outils à l'international.

De plus, la conceptualisation même des cadres nationaux de qualification est parfois remise en question par les chercheuses et les chercheurs, dont les argumentaires peuvent nourrir la réflexion sur la volonté de transposer cet outil en contexte québécois.

Une des principales controverses soulevées par les chercheuses et les chercheurs sur les cadres nationaux de qualification concerne la nouvelle conception de l'éducation que ces derniers véhiculent. Souvent associés à une orientation politique résolument centrée sur l'économie et sur les besoins du marché du travail, ces cadres ont, dans plusieurs cas, conduit à des réformes en faveur de l'adoption d'une approche par résultats d'apprentissage. Pour parvenir à développer, à classer et à reconnaître des aptitudes, des connaissances et des compétences selon un continuum de niveaux, le cadre national de qualification exige que les qualifications soient désormais définies sous l'angle de résultats d'apprentissage (ILO, 2007). L'approche par résultats ou par acquis d'apprentissage semble inévitablement aller de pair avec le cadre national de qualification. L'objectif de cette approche est de définir, de manière transparente et aisément lisible, les connaissances et les compétences qu'un individu acquiert au cours du processus éducatif et le niveau de complexité de celles-ci, afin d'assurer une qualité uniforme de ces

résultats et leur comparabilité (Mikulec et Ermenc, 2016). Reprise par des organisations internationales ainsi que des chercheuses et des chercheurs, la Commission européenne définit l'acquis de l'apprentissage (ou résultat d'apprentissage) de la façon suivante :

« [...] énoncé de ce que l'apprenant sait, comprend et est capable de réaliser au terme d'un processus d'apprentissage. Les acquis d'apprentissage sont définis sous la forme de savoirs, d'aptitudes et de compétences » (Commission des communautés européennes, 2006, p. 17.)

Cette approche marquerait, selon ses détractrices et ses détracteurs, un point de rupture avec une vision plus traditionnelle des processus éducatifs qui s'attache aux « intrants » de l'apprentissage. En effet, selon cette perspective, un des aspects distinctifs de cette approche est qu'elle dissocie le résultat d'apprentissage du processus qui a mené à son aboutissement, ouvrant ainsi la voie à une reconnaissance élargie de la valeur de toutes les formes d'apprentissage et non seulement de celles issues de la formation formelle, puisqu'elle ne tient compte que du résultat démontré par l'apprenante ou l'apprenant et non du processus éducatif.

Selon certaines recherches, les décideuses et les décideurs publics pourraient ainsi tendre vers l'adoption d'une telle approche, non seulement pour améliorer les possibilités de transfert et de comparabilité qu'elle comporte pour les apprenantes et les apprenants, mais aussi pour rompre avec le monopole des établissements d'enseignement concernant l'attribution de qualifications (Young, 2010) et accroître la responsabilité de ces derniers en exigeant de leur part, entre autres, une mise à jour de leurs programmes de formation au regard des résultats d'apprentissage attendus (Allais, Raffe et Young, 2009). Cet argument serait central dans la logique d'organisations internationales telles que l'OCDE, qui souhaiteraient, par le biais de cadres nationaux et transnationaux, un « pilotage par l'aval » des systèmes de formation » (Vinokur, 1995, cité dans Méhaut et Winch, 2009, p. 99), « tendant à renverser leurs processus de construction, mais aussi le poids des acteurs au sein de ces processus » (Bjornavold et Coles, 2008, cités dans Méhaut et Winch, 2009, p. 99).

Comme il a déjà été mentionné, l'approche par résultats d'apprentissage définit en des termes simples, pour chaque niveau de qualification, les résultats attendus. La transition vers une telle approche permet donc, aux yeux de ses promotrices et de ses promoteurs, de répondre aux principaux besoins justifiant la mise en œuvre d'un cadre national de qualification, c'est-à-dire de mettre de l'ordre dans le système national de formation et de qualification et d'améliorer la transparence, la comparabilité et la transférabilité des qualifications acquises par l'ensemble des formes possibles d'apprentissage. Or, l'approche par résultats d'apprentissage, telle qu'elle est utilisée dans le cadre de qualification anglais, contribuerait à la marchandisation de l'éducation et amènerait celles et ceux qui y ont recours à évincer le « savoir » des qualifications. Certaines chercheuses et certains chercheurs remettent en question la compatibilité entre les cadres de qualification, dans lesquels sont évalués à la pièce des compétences et des résultats d'apprentissage, désincarnés du processus de formation, et une vision plus traditionnelle et scolaire de l'apprentissage qui valorisent les corpus de connaissances dans sa globalité (Bohlinger, 2008). Pour d'autres, cette approche centrée sur les résultats d'apprentissage et dictée par les besoins du marché pourrait également créer une crise de confiance à l'égard de la légitimité des qualifications. En effet, selon Young et Allais (2009), la diminution de la confiance envers les institutions pourrait entraîner une perte de confiance dans les qualifications elles-mêmes puisque ce sont les institutions qui sont à la base de cette confiance.

L'introduction des cadres de qualification fondés sur les résultats d'apprentissage traduirait donc, selon certaines chercheuses et certains chercheurs, l'imposition d'une tradition anglo-saxonne de l'éducation dans des pays qui ont des traditions différentes et qui investissent dans les politiques éducatives inclusives, comme c'est le cas du Québec. En effet, ces derniers estiment qu'il n'est pas surprenant que l'origine des premiers cadres se trouve dans les pays anglo-saxons, dont les systèmes d'éducation et de formation seraient caractérisés, entre autres, par de fortes inégalités sociales et de faibles taux de poursuite des études ou de formation après l'enseignement obligatoire (Young, 2003). Selon cette logique, il y a donc lieu de s'interroger sur la pertinence des cadres nationaux de qualification, mais surtout sur l'approche par résultats d'apprentissage.

En effet, à l'image du modèle anglais, le cadre national de qualification tendrait à s'inscrire dans l'idéologie néolibérale qui participe de la dérégulation, de la commercialisation et de la marchandisation de l'éducation (Mikulec et Ermenc, 2016). Selon une idée émise par le chercheur émérite Young à ce propos, il s'agirait de « l'expression d'une approche de plus en plus instrumentale de l'éducation de la part des gouvernements. [...] l'apprentissage est moins une fin en soi qu'un moyen d'atteindre une autre finalité : l'employabilité » (traduction libre, Young, 2010, p. 1). Dans cet ordre d'idées, Allais, qui a étudié le cadre national de qualification de l'Afrique du Sud dans sa thèse de doctorat, rappelle que l'éducation est de plus en plus considérée comme la solution aux problèmes économiques. Le fait de négliger et, dans certains cas, d'abandonner les corpus de connaissances et les matières revient à considérer l'éducation comme une simple marchandise à fournir sur le marché par le prestataire le plus compétitif (Allais, 2014). Par ailleurs, elle souligne que, bien que de plus en plus de personnes obtiennent des qualifications basées sur les résultats d'apprentissage, la valeur sociale et économique de ces dernières tend à diminuer. Selon Young (2010), les employeurs auraient ainsi continué à favoriser les candidates et les candidats issus de milieux de formation traditionnels, n'accordant que peu leur confiance à ce nouveau mode de qualification (Young, 2010).

Il semble toutefois que ces critiques formulées à l'endroit du cadre national de qualification dénoncent davantage l'existence d'un mouvement plus large qui place l'éducation au service de l'économie et que les controverses concernant certains éléments conceptuels et mises de l'avant par des chercheuses et des chercheurs, bien que porteuses de pistes de réflexion incontournables, ne sauraient s'appliquer à l'ensemble des contextes. À cet égard, on peut citer l'exemple du cadre français de qualification, qui, accompagné de mesures de soutien adéquates, contribue à faciliter les allers-retours en formation tout au long de la vie sans pour autant porter atteinte aux corpus de connaissances et de compétences enseignés. Le cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario illustre également la flexibilité qui peut être de mise dans le développement d'un tel outil, l'approche par résultats d'apprentissage pourtant adoptée dans ce cadre n'ayant pas conduit à des réformes significatives des programmes d'éducation et de formation, si ce n'est qu'elle a amené les établissements d'enseignement à préciser les attentes ciblées pour chacune de leurs formations. Par ailleurs, pour éviter les écueils soulevés dans la littérature scientifique critique des cadres nationaux de qualification, certains pays ont instauré une gouvernance multipartite de ceux-ci et, plus largement, de la formation professionnelle, permettant ainsi l'atteinte de consensus entre les actrices et les acteurs issus du milieu de l'éducation, celles et ceux représentant le marché du travail, les organisations veillant aux intérêts des travailleuses et des travailleurs, d'autres qui portent la voix des apprenantes et des apprenants ainsi que les organismes communautaires, notamment sur la valeur et le contenu des qualifications.

## 4.2 Les retombées des cadres nationaux de qualification

Même si les cadres nationaux de qualification abondent depuis les dernières années, peu d'études ont porté en détail sur leurs impacts et notamment sur leur capacité à répondre aux objectifs initiaux justifiant leur conception. En effet, qu'il s'agisse de gouvernements ou de chercheuses et de chercheurs, peu se sont penchés sur l'apport réel de ces cadres pour ce qui est de favoriser l'accès à l'éducation et à la formation, la reconnaissance des qualifications obtenues par des dispositifs de reconnaissance des apprentissages non formels ou informels, l'adéquation des qualifications avec les besoins du marché du travail de même que ceux des apprenantes et des apprenants ou encore l'ouverture de passerelles, non seulement hors des frontières étatiques, mais aussi entre les niveaux de qualification et entre les établissements d'enseignement (Allais, 2010). Pourtant, de nombreuses organisations internationales telles que l'OCDE, l'OIT et l'UNESCO encouragent les décideuses et les décideurs publics à aller de l'avant avec leurs projets de réforme du système de formation et de qualification et à mettre en place un cadre national de qualification. Elles proposent pour ce faire des guides et l'appui de facteurs facilitants qu'elles sont parvenues à identifier à partir de l'expérience internationale. Dans le [chapitre 2](#), le Conseil a indiqué les plus grandes avancées réalisées par les cadres nationaux de qualification, étudiées dans les analyses de ces organisations sur la base de cas d'étude. Parmi les retombées positives de ces cadres, Raffe soulignait, dans l'étude qu'il a menée pour l'OIT, la coordination et l'engagement des parties prenantes, le développement d'un langage commun, la régulation du système de qualification, l'assurance qualité des formations ainsi que, dans certains cas, une amélioration générale de la culture de l'apprentissage tout au long de la vie (Raffe, 2013).

Allais, de son côté, apporte une nuance dans une autre étude mandatée par l'OIT et portant sur l'analyse de 16 cadres nationaux de qualification. Dans les pays étudiés, elle constate que la plupart des décideuses et des décideurs politiques sont en faveur des cadres nationaux de qualification, les considérant comme un moyen d'améliorer l'inadéquation entre l'éducation et le marché du travail, le manque de transparence des qualifications, le manque de reconnaissance des apprentissages réalisés en dehors des systèmes d'éducation formelle et le faible statut de l'enseignement professionnel (Allais, 2010). Elle regrette toutefois que, pour mesurer les retombées des cadres sur ces objectifs, les gouvernements n'aient pas mis en place un système de suivi adéquat. En raison de cette absence de mécanisme, il existe peu de preuves que les cadres nationaux de qualification auraient contribué à résoudre ces problèmes. Au moment de l'étude, peu de données spécifiques montraient, dans les pays analysés, que les cadres de qualification ont amélioré, par exemple, l'adéquation entre l'offre des établissements d'enseignement et la demande du marché du travail ou que ces cadres ont élevé le niveau de qualification de la main-d'œuvre. Il s'agit, selon cette chercheuse, d'une lacune importante pour une politique si largement acceptée au palier international et qui se développe à un rythme aussi rapide (Allais, 2010).

En ce qui concerne la participation accrue des employeurs au développement des qualifications et à l'identification des connaissances et des compétences nécessaires à l'exercice d'un métier ainsi que, plus largement, en lien avec leur contribution au système de formation et de qualification, Young et Allais posent un regard tout aussi critique sur cette implication, étayé principalement à partir de l'analyse du cadre de qualification anglais. Ils soulignent que, bien que ce cadre ait été en grande partie pensé pour les employeurs et élaboré en fonction de leurs besoins spécifiques, rien n'indique qu'ils ont aujourd'hui recours aux nouvelles qualifications du cadre national, voire qu'ils leur accordent leur confiance (Young et Allais, 2009). Certains des enjeux soulevés dans cette analyse demeurent pertinents pour cette réflexion. Par référence aux défis liés à une implication accrue des employeurs, elle mentionne, entre autres, la difficulté à obtenir des consensus de la part de ces derniers, même lorsqu'ils viennent

d'un même secteur et qu'il n'existe donc pas un seul point de vue représentatif de l'ensemble de ces actrices et de ces acteurs. Ces derniers, souvent absorbés par les défis du moment, ne connaissent que rarement leurs besoins à long terme, un élément d'ailleurs fréquemment rappelé lors des consultations menées par le Conseil. De plus, l'ensemble de leurs besoins ne peuvent être comblés par les offres de services des établissements d'enseignement et ils comprennent parfois mal les processus d'apprentissage permettant la maîtrise de connaissances et de compétences. Finalement, de nombreux employeurs ne souhaitent pas contribuer à ce type d'initiatives et préfèrent, par exemple, se tourner vers une main-d'œuvre non qualifiée qu'ils formeront à leur guise (Allais, Raffe et Young, 2009). Encore une fois, il semble pertinent de prendre en considération ces mises en garde lorsqu'est envisagée notamment la structure de gouvernance d'un cadre national de qualification.

Au-delà des limites soulevées dans la littérature scientifique, certains travaux ont fait ressortir quelques leçons à retenir pour faciliter l'implantation d'un cadre national de qualification. Parmi celles-ci, l'élaboration du cadre en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes (services d'éducation et de formation, employeurs, travailleuses et travailleurs, agences gouvernementales, organismes professionnels, etc.) apparaît comme incontournable pour favoriser l'adhésion à cet instrument et la confiance à son égard (ILO, 2007). L'expérience internationale témoigne d'une meilleure adhésion lorsque sa gouvernance est placée entre les mains d'une organisation multipartite représentative de l'ensemble des intérêts des parties concernées. À cette condition, les chercheurs Bateman, Pty et Coles (2013) ajoutent la création d'une infrastructure efficace pour garantir les normes et la qualité de même que la nécessité de maintenir une cohérence entre les politiques énoncées par les différents ministères, assurer leur adhésion au cadre national de qualification et fournir un financement significatif et soutenu pour la mise en place du cadre et ses mesures de soutien (Bateman, Pty et Coles 2013). Au regard des controverses entourant la mise en œuvre des cadres nationaux de qualification à l'international, il semble pertinent d'ajouter comme condition propice à une mise en œuvre efficiente de cet outil, le développement de mécanismes de suivi qui permettraient les réajustements nécessaires. De plus, les exemples internationaux et la littérature scientifique ont mis en lumière la nécessité de maintenir une perspective résolument éducative et non seulement axée sur les besoins du marché du travail dans ce type de réforme du système de formation et de qualification. L'équilibre entre ces deux ordres d'intérêts devrait tendre à être maintenu.

### 4.3 Les points de vue des actrices et des acteurs de terrain

Plutôt que de recueillir des avis sur la mise en œuvre d'un cadre de qualification comme telle, les consultations menées par le Conseil auprès des actrices et des acteurs de terrain<sup>20</sup> ont visé principalement à recueillir leurs points de vue sur les besoins non comblés des apprenantes et des apprenants adultes de même que les principales entraves à la fluidité de leurs parcours d'apprentissage. À partir des résultats de ces discussions, la réflexion a été orientée vers les possibilités qu'évoque la mise en œuvre d'un outil structurant de ce système, mais aussi vers les limites qu'ils peuvent déjà percevoir en puisant dans leur expérience.

20 Milieu de l'éducation, organismes communautaires, Premières Nations et Inuit, employeurs, syndicats et organisations représentant les apprenantes et les apprenants adultes ou les travailleuses et les travailleurs (voir la liste qui se trouve à l'Annexe 1).

D'entrée de jeu, nombreux sont celles et ceux qui ont reconnu la nécessité de penser une nouvelle architecture qui encadrerait le système d'éducation et de formation des adultes au Québec, actuellement trop complexe, et qui s'adresserait principalement aux apprenantes et aux apprenants. Un travail colossal attendrait ainsi les décideuses et les décideurs publics pour la mise en place de ce type de structure qui devrait tenir la route au cours des prochaines décennies. Toutefois, plusieurs se sont interrogés, d'une part, sur les instruments déjà en place mais insuffisamment ou incorrectement appliqués, qui peuvent permettre de relever certains des défis persistants du système de formation et de qualification, et, d'autre part, sur des initiatives de moins grande envergure qu'un cadre national de qualification qui pourraient également combler certains besoins actuels. Dans cet ordre d'idées, des propositions de lexiques et de cartographies ont été avancées pour démystifier l'offre d'éducation et de formation à la fois pour les apprenantes et les apprenants ainsi que pour les intervenantes et les intervenants des différents milieux, comme le mettent en lumière les extraits suivants des consultations :

« Avant d'aller vers un cadre, je commencerais par un lexique, un lexique multi-ordres d'enseignement. On a de la misère à se connaître dans notre secteur, donc imaginez les autres ordres d'enseignement. Puis il y a les programmes du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, ceux du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration. Il faudrait d'abord faire un lexique pour prendre connaissance de l'ensemble de l'offre et, ensuite, penser à un outil pour articuler tout ça. » (Milieu de la formation professionnelle.)

« Essayons de travailler sur une cartographie qui offrirait une meilleure connaissance de l'offre et du système pour l'ensemble de la société. On pourrait y voir comment les chemins ne sont pas nécessairement rectilignes, toute la diversité des dispositifs de reconnaissance. Tantôt on parlait d'un passeport, des badges. Dotons les individus [d'un outil] qui vienne reconnaître pleinement l'ensemble et la diversité de leurs acquis tant expérientiels et scolaires. On est rendu là. C'est un système en train d'éclater, donc adaptons-nous. » (Milieu de la formation continue universitaire.)

Par ailleurs, même s'ils soulignent à grands traits les défaillances et les lacunes du système d'éducation et de formation des adultes, les intervenantes et les intervenants rencontrés sont finalement peu nombreux à souhaiter voir une transformation en profondeur des pratiques, un constat qui soulève des interrogations sur la capacité à éventuellement mettre en œuvre un cadre national de qualification qui viendrait inévitablement bousculer l'ordre établi et ses fonctionnements actuels. Ainsi, plusieurs se rallient à l'idée que le cadre ne devrait pas être « quelque chose qu'on devrait mettre comme une règle ou qui entraînerait une perte d'autonomie ». « Il faudrait que ce soit un outil que la CPMT pourrait utiliser, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), même les entreprises. Je pense que ça peut être quelque chose de très positif si on est capable de parler le même langage et de manière volontaire » (milieu gouvernemental). La crainte d'ajouter de la complexité à un système déjà caractérisé par cet attribut a souvent été exprimée, comme l'expliquent des intervenants du milieu communautaire : « Je questionne la forme et la plus-value. Est-ce qu'on ajoute un niveau de complexité? Est-ce qu'un cadre ne fera qu'ajouter un autre outil complexe au processus ou permettra une orientation plus facile au sein des systèmes? » Dans la même veine, une intervenante a ajouté : « Notre système est déjà lourd. Je ne suis pas sûre qu'il faille en ajouter une couche, mais il faut qu'on puisse se démêler. On est un réseau qui évolue, il faut se donner un outil pour que les gens comprennent l'évolution de notre offre, mais sans ajouter lourdeur et rigidité. »

Une autre source d'inquiétude fréquemment exprimée concerne la possibilité qu'un cadre national de qualification ne représente finalement qu'un outil supplémentaire, sans volonté politique, qui s'ajoute à la multitude d'instruments déjà existants. Ceci démontre l'importance d'accorder une attention particulière



à la mise en œuvre envisagée en amont du déploiement de nouvelles actions, comme le résumait une intervenante du milieu de l'éducation : « Qu'est-ce que ça va donner au final ? S'il n'y a pas de résonance par la suite, quelle sera la valeur ajoutée ? » L'extrait suivant, formulé par un participant du milieu de la formation continue à l'université, synthétise bien la pensée des personnes rencontrées :

« Nous avons une démultiplication de normes qui finissent à la fin par embrouiller aussi bien les enseignants, les étudiants que les milieux du travail. Donc ajouter un cadre supplémentaire, comment s'articulerait-il avec les autres ? [...] Ce n'est pas inintéressant, mais c'est la faisabilité de la chose. Aussi, si on veut que ce soit un outil qui puisse être utilisé, que chacun puisse se l'approprier et l'exploiter, on risque de tomber sur quelque chose de très large qui pourrait avoir une pertinence et une utilisation moindres sur le terrain. Qui trop embrasse mal étreint. Quel est le niveau ciblé de ce cadre ? »

Les évolutions qu'a connues le système de formation et de qualification au Québec ainsi que les habitudes développées dans ce contexte par ses actrices et ses acteurs peuvent se poser en opposition à la volonté de repenser la gouvernance de ce système et laissent entrevoir les défis qui pourraient entraver la mise en œuvre d'un cadre national de qualification. Comme le rappelait un représentant du milieu communautaire, « le plus grand défi dans la mise en œuvre d'un cadre est sans doute l'harmonisation [...], car la force d'un cadre dépend de la reconnaissance que les organisations vont lui donner ». À la lumière du fonctionnement actuel de la gouvernance du système, il y a effectivement lieu de poser la question de l'implication équitable de l'ensemble des parties prenantes, une condition nécessaire à une mise en œuvre effective de cet instrument, comme le montre l'expérience internationale. Certains experts rencontrés craignent une surreprésentation des intérêts économiques dans la gouvernance d'un cadre, se demandant si ce dernier servirait davantage les individus ou les employeurs :

« À ce stade-ci, le seul drapeau rouge que je lèverais, c'est en lien avec l'abondance d'informations au sujet du marché de l'emploi qui existent déjà et le nombre d'acteurs qui interviennent, autant au provincial qu'au fédéral. Ce que je vois dans les autres pays, c'est que c'est souvent orienté de façon à répondre aux demandes des employeurs. »

En lien avec ces affirmations, certaines intervenantes et certains intervenants issus du milieu de l'éducation ont soulevé des inquiétudes quant à la faisabilité d'une participation juste de l'ensemble des actrices et des acteurs issus de divers horizons, soulevant parfois des doutes comme dans l'exemple suivant :

« Disons que les partenaires de l'éducation embarquent là-dedans et que tout va bien, on se réfère à ce cadre et on essaie d'avoir une approche harmonisée de tous les ordres d'enseignement, parce que tous les ordres doivent en faire partie, est-ce que le marché du travail va embarquer ? Est-ce qu'il va y accorder de l'importance ? »

Pour remédier à ces éventuelles difficultés qui peuvent compromettre la mise en œuvre effective d'un cadre national de qualification, il est proposé que les décideuses et les décideurs publics fassent preuve d'une grande volonté politique pour réunir les actrices et les acteurs du système autour d'objectifs communs et aient pour principale préoccupation d'agir au bénéfice de l'apprenante ou de l'apprenant adulte. Ainsi, comme il a été souligné lors de consultations menées auprès d'expertes et d'experts, la possible présence de jeux de pouvoir ou de corporatisme lors de l'élaboration de normes, de cadres ou de référentiels peut influencer les décisions prises dans l'intérêt des apprenantes et des apprenants :



« Les risques de tous ces cadres sont de rester au niveau des concepts et des systèmes, qu'ils soient captés par des experts, qu'il y ait un détournement de l'application au profit d'un milieu spécifique au lieu d'être employés pour le bien de tous. Qu'ils soient appliqués de façon imprécise ou restreinte sur le terrain et qu'il soit difficile à saisir pour les responsables ou les bénéficiaires [...]. Il faut donc que ce soit un chantier national [...], que ce soit clair qu'il ne s'agit pas du cadre de l'éducation, pas celui d'Emploi-Québec, du monde des affaires ou des ordres (professionnels), qu'il s'agit bien d'un cadre utile pour tous. »

Cet extrait qui porte sur les jeux de pouvoir qui caractérisent l'état actuel du système d'éducation et de formation des adultes peut être analysé à la lumière du cadre conceptuel de la sociologie politique de l'action publique, dont les contours ont été effleurés dans le [chapitre 1](#) et qui traite des mécanismes à l'œuvre en amont de l'élaboration des politiques publiques, mais aussi dans leur développement et leur implantation. L'inquiétude soulevée par cet intervenant concerne la difficulté qu'ont les actrices et les acteurs de ce système à faire fi de leurs représentations, de leurs intérêts, de leurs croyances et des systèmes d'interprétations causales qu'ils véhiculent dans leur façon de percevoir et de traiter un problème politique, qui induit dans la plupart des cas des rapports de force et une éventuelle captation de l'action publique par une actrice ou un acteur dominant. Les chercheuses et les chercheurs de ce champ disciplinaire s'interrogent sur ce qu'est, dans sa plus simple expression, l'action publique, soit une injonction qui vise à solutionner un problème pour le bien commun, soit une arène de confrontation et d'enjeux de pouvoir entre un ensemble d'instances publiques ou privées (Lascoumes et Le Galès, 2018). Dans ce contexte, la notion d'intérêt général que plusieurs souhaiteraient voir au cœur de l'action politique se concrétise comme le fruit de rapports de force entre des intérêts divergents plutôt que dans l'atteinte d'un bien commun désincarné de tout intérêt particulier (Lascoumes et Le Galès, 2018).

Cette réflexion doit amener les décideuses et les décideurs politiques à mettre en œuvre des mécanismes qui favorisent une représentation équitable de l'ensemble des actrices et des acteurs concernés dans le but d'arriver à une structure de gouvernance multipartite d'un cadre national de qualification. Une organisation communautaire impliquée auprès des personnes faisant partie des Premières Nations et des Inuit le rappelle : « Pour nous, il sera important d'avoir un pied dans la porte, pour que les organisations autochtones jouent un rôle à l'intérieur du cadre. Il ne s'agit pas seulement d'avoir un rôle consultatif, mais aussi participatif. » En lien avec l'idée d'une gouvernance inclusive du cadre national de qualification, plusieurs intervenantes et intervenants rencontrés ont formulé le souhait de voir cet outil se déployer sur un horizon large du système de formation et de qualification. À cette fin, il a fréquemment été rappelé l'intérêt de rassembler l'ensemble des actrices et des acteurs concernés par l'apprentissage tout au long et au large de la vie autour de ce projet de société, pour faire tomber les barrières qui persistent entre les organisations, mais aussi les préjugés qui se maintiennent et empêchent la pleine reconnaissance des expériences des individus.

Finalement, l'une des mises en garde exprimées à l'égard de la mise en œuvre d'un éventuel cadre national de qualification par les actrices et les acteurs issus du milieu de l'éducation et de la formation des adultes est l'importance de bien dessiner les contours d'un tel cadre pour éviter que ce dernier ne devienne le réceptacle de l'ensemble des problèmes auxquels est confronté le système actuel. Il s'agit donc ici de bien définir les objectifs auxquels un cadre national de qualification vise à répondre pour permettre de spécifier avec une plus grande précision ce qu'il peut faire dans le contexte de la poursuite de la réflexion à ce sujet. Ce faisant, il sera aisé d'identifier les chantiers qu'il reste à envisager, notamment ceux qui pourraient être pensés sous la forme de mesures de soutien à la mise en œuvre d'un cadre national de qualification.

Par exemple, la question du financement des organisations et des formations a été soulevée à maintes reprises. Un cadre national de qualification n'a pas la vocation de résoudre ce type d'enjeu, bien qu'il soit envisageable que sa mise en œuvre s'accompagne de financements substantiels et d'une refonte des règles budgétaires encadrant l'éducation et la formation des adultes, à l'instar de la France, qui a inscrit son cadre national de qualification dans une large réforme de la formation professionnelle. Il en va de même pour les dispositifs actuels de reconnaissance des acquis et des compétences. Bien qu'ils puissent être harmonisés et fluidifiés dans le contexte de la mise en œuvre d'un cadre national de qualification, ils dépendent encore substantiellement pour ce faire de la volonté des actrices et des acteurs politiques de même que des organisations responsables. Ainsi, la seule élaboration d'une grille de classification des qualifications issues des établissements postsecondaires, à l'exemple du modèle ontarien, ne saurait être suffisante pour transformer les pratiques en matière de reconnaissance des acquis et des compétences.

Une prochaine étape de la réflexion sur la pertinence d'un cadre national de qualification consisterait à s'avancer sur l'opérationnalisation d'un tel outil en contexte québécois. Au regard des objectifs auxquels il pourrait éventuellement répondre, quelles stratégies pourraient être envisagées pour permettre une mise en œuvre effective? Devrait-il s'inscrire dans le contexte d'un vaste projet de réforme, d'un renouvellement de la politique québécoise d'éducation des adultes et de formation continue? Quelles seraient sa portée et l'étendue de son action dans le système d'éducation et de formation des adultes? Serait-il préférable d'envisager un déploiement progressif de ce cadre national de qualification afin de permettre aux actrices et aux acteurs nouvellement actifs dans sa gouvernance d'établir et de pérenniser un dialogue favorisant l'harmonisation du langage et le développement d'une vision commune? Surtout, à l'instar des initiatives sectorielles et régionales dont ont fait part les actrices et les acteurs de terrain, conçues pour permettre de relever certains défis systémiques auxquels ils sont confrontés dans leurs pratiques quotidiennes, une collaboration inclusive, efficace et pérenne à l'échelle nationale de l'ensemble des parties prenantes, en vue de la réalisation d'objectifs communs pour le bénéfice des apprenantes et des apprenants adultes, est-elle envisageable au regard du fonctionnement actuel du système d'éducation et de formation des adultes?

Finalement, pour reprendre la pensée exprimée par Ron Tuck à ce sujet dans son guide à l'intention des décideuses et des décideurs publics, il ne faudrait pas oublier que « le cadre national de qualification n'est qu'un cadre. Il peut jouer un rôle essentiel pour soutenir les réformes, mais s'il ne s'inscrit pas dans une stratégie globale, il risque d'être peu efficace » (traduction libre, ILO, 2007, p. VI). De plus, il est important de rappeler que le cadre national de qualification ne remplacera pas ni ne supplantera l'accompagnement des adultes.

## 4.4 Ce que l'on retient

Différentes controverses ont vu le jour dans la littérature scientifique, qui a, par moments, posé un regard critique sur les cadres nationaux de qualification. Parmi elles, l'idée que ces derniers véhiculeraient une conception instrumentale de l'éducation a été consignée principalement à partir du modèle anglais et remet en question la primauté de l'approche par résultats d'apprentissage. Pensée pour favoriser la compréhension, la comparabilité et la transférabilité des qualifications, cette approche contribuerait, selon certaines chercheuses et certains chercheurs, à évincer le savoir de celles-ci et à les dissocier du processus de formation, au service d'une priorité gouvernementale, soit l'employabilité.

Malgré la richesse de ces réflexions et la nécessité de les garder en tête lorsque cet outil est envisagé comme un instrument d'action publique, certains exemples de cadres nationaux de qualification viennent nuancer ces critiques. À cet égard, il est possible de faire référence au modèle français, qui, inscrit dans une vaste réforme de la formation professionnelle, encourage les allers-retours en formation, ou au cadre ontarien, qui semble répondre de façon satisfaisante aux objectifs administratifs fixés par les décideuses et les décideurs publics.

Peu de recherches ont porté sur les retombées des cadres nationaux de qualification, et ce, malgré leur multiplication à travers le monde, en grande partie à cause du manque de données recueillies par les instances gouvernementales à la suite de la mise en œuvre de leur propre cadre. Il est donc aujourd'hui prématuré d'affirmer que ces derniers répondent ou non de façon adéquate aux objectifs justifiant leur mise en œuvre. Toutefois, à la lumière de l'expérience internationale, quelques chercheuses et chercheurs ont pu identifier des éléments qui semblent avoir facilité cette mise en œuvre. Parmi ceux-ci se trouvent la gestion du cadre, qui est confiée à un organisme coordonnateur indépendant du gouvernement, une gouvernance multipartite qui contribue au développement d'une compréhension et d'un langage communs au regard de la valeur et du contenu des qualifications, une solide infrastructure pouvant garantir la qualité de ces dernières, l'adhésion de l'ensemble des organismes gouvernementaux au cadre national de qualification, qui doit traduire une cohérence conséquente dans leurs politiques, ainsi qu'un financement soutenu et significatif à la mise en œuvre de ce cadre.

Les propos recueillis auprès des actrices et des acteurs de terrain du système d'éducation et de formation des adultes ont soulevé certaines pistes de réflexion pertinentes sur les limites et la faisabilité de la mise en œuvre d'un cadre national de qualification au Québec. Plusieurs des intervenantes et des intervenants rencontrés ont souligné qu'il était urgent de mieux structurer le système, tout en mettant en lumière les outils déjà existants mais trop souvent peu ou mal appliqués, qui permettraient de surmonter en partie certains défis et de répondre partiellement à des besoins actuels. Toutefois, peu d'entre eux se sont montrés enclins à envisager une transformation de leurs pratiques dans l'éventualité de l'adoption d'un outil tel un cadre national de qualification. Cette hésitation a fréquemment été justifiée par la crainte de voir une nouvelle couche de complexité s'ajouter à un système déjà caractérisé par cet attribut, mais aussi de voir leur liberté d'action contrainte dans le contexte de l'implantation d'un outil normatif.

De plus, de nombreuses intervenantes et de nombreux intervenants ont soulevé des interrogations quant à la capacité du système d'éducation et de formation des adultes actuel à mettre au jour une gouvernance multipartite qui prévoirait une représentation équitable de l'ensemble des actrices et des acteurs concernés, désincarnée de rapports de force, et qui placerait l'apprenante ou l'apprenant adulte au cœur de ses préoccupations. Dans l'optique d'une prolongation de la réflexion sur la pertinence du cadre national de qualification, ils ont mentionné le besoin de voir les contours de ce cadre bien tracés, de sorte à pouvoir saisir ses limites et ainsi mieux appréhender son fonctionnement et délimiter ses objectifs. Cette réflexion pourrait également permettre de penser d'éventuelles mesures de soutien à la mise en œuvre d'un cadre national de qualification, qui pourraient accompagner celui-ci avec pour but de satisfaire les objectifs fixés en amont de sa conception.

## 5 Les orientations et les recommandations

En vue d'analyser la pertinence pour le Québec de se doter d'un cadre national de qualification, le Conseil a consulté une diversité d'actrices et d'acteurs des milieux de l'éducation et du travail<sup>21</sup> ainsi que des études et des recherches qui ont été menées sur le sujet ici et à l'international. Dans la foulée de son précédent avis sur l'inclusion des familles immigrantes (CSE, 2021), ses consultations ont fait ressortir un important besoin d'accroître la lisibilité et la transparence d'un système de formation et de qualification très complexe à appréhender pour les apprenantes et les apprenants adultes de même que pour les personnes qui les accompagnent. Elles ont aussi mis en lumière la nécessité de ramener l'apprenante ou l'apprenant adulte au cœur des préoccupations de l'ensemble des actrices et des acteurs concernés, qui ont trop souvent tendance à aborder l'offre de services d'un point de vue organisationnel ou sectoriel.

L'analyse de la documentation internationale a par ailleurs montré que les problèmes de complexité et de lisibilité affectant le système de formation et de qualification ne sont pas propres au Québec et que de très nombreux États ont choisi de s'y attaquer en développant des cadres nationaux de qualification.

Sur un plan pratique, un cadre national de qualification permet de situer les certifications scolaires et professionnelles les unes par rapport aux autres selon une échelle de niveaux. Il est important de rappeler ici que ce type de cadre présente une classification hiérarchique des qualifications, définies comme un ensemble de connaissances et de compétences attesté par un diplôme ou un titre qui est décerné par une instance reconnue. Il porte donc sur l'ensemble des certifications (qualifications) accordées par des instances reconnues, que ce soit à la suite d'une formation ou d'un processus de reconnaissance des acquis et des compétences. À la différence des cadres de compétences, il ne porte pas directement sur les compétences elles-mêmes et il se distingue aussi de la reconnaissance des acquis et des compétences, qui est un processus de certification des apprentissages individuels réalisés en dehors d'un processus formel menant à une qualification.

À l'issue de ses travaux, le Conseil présente sept recommandations qui s'inscrivent sous trois grandes orientations à poursuivre en vue de reconnaître, de comparer et de soutenir le développement des compétences au Québec.

21 Voir la liste des organisations consultées à l'**Annexe 1**.



## 5.1 Orientation 1 – Doter le Québec d'un outil structurant pour favoriser la comparaison et la lisibilité des qualifications

### Considérant :

- l'importance pour le Québec d'encourager et de soutenir le développement de compétences et l'apprentissage chez l'ensemble des citoyennes et des citoyens tout au long et au large de la vie;
- la complexité du système québécois de formation et de qualification, la multiplicité des actrices et des acteurs qui le composent ainsi que le manque de liens entre eux;
- l'absence d'un langage commun entre les actrices et les acteurs des milieux de l'éducation et de l'emploi lorsque vient le temps d'échanger sur les compétences et les qualifications des adultes;
- la multiplication des déclinaisons, dans les établissements, de qualifications aux titres similaires ou de domaines étroitement apparentés et de niveaux parfois différents;
- que les adultes et les personnes qui les accompagnent dans leur parcours de formation rencontrent des défis importants à l'égard de la lisibilité des qualifications, de leur comparabilité et de leur transférabilité;
- que les employeurs rencontrent aussi des défis significatifs en matière de lisibilité et de comparabilité des qualifications;
- qu'un cadre national de qualification pourrait servir de guide aux actrices et aux acteurs concernés pour la mise en place de nouveaux programmes de formation et qu'il peut contribuer à assurer la qualité des programmes déjà offerts;
- que près de 150 pays ont déployé ou développent actuellement des cadres nationaux de qualification en réponse à des défis similaires liés à la compréhension, à la comparabilité, à la compatibilité et à la transférabilité des qualifications;
- que les cadres nationaux de qualification ont le potentiel nécessaire pour améliorer la lisibilité du système et la fluidité des parcours d'apprentissage ainsi que pour favoriser l'augmentation des compétences des adultes, même si peu de recherches ont permis à ce jour d'en évaluer les effets;
- qu'un accompagnement individualisé sera toujours nécessaire à plusieurs apprenantes et apprenants adultes pour les aider à surmonter l'ensemble des défis auxquels ils doivent faire face et qu'un cadre national de qualification ne peut pas permettre de tout résoudre;
- que les exemples internationaux suggèrent que le déploiement d'un cadre national de qualification accompagne souvent une réforme ou une mise à jour substantielle de l'éducation des adultes et de la formation continue;
- que la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue et le plan d'action qui l'accompagne datent de 2002, et que de nombreuses transformations se sont produites dans ce domaine et l'ensemble de la société depuis,



**le Conseil recommande :**

- Recommandation 1.** au gouvernement du Québec de créer un organisme (ci-après nommé « organisme régulateur ») qui aura pour mandat de développer et de mettre en œuvre un cadre national de qualification en concertation avec les actrices et les acteurs concernés<sup>22</sup>, et de doter cet organisme des pouvoirs et des ressources nécessaires à son bon fonctionnement;
- Recommandation 2.** au ministre de l'Éducation, à la ministre de l'Enseignement supérieur, à la ministre de l'Emploi, à la ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire, à la ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration de même qu'aux autres ministres concernés par l'accompagnement des apprenantes et des apprenants adultes de maintenir et d'élargir les services d'accompagnement offerts à l'ensemble de ces derniers;
- Recommandation 3.** au gouvernement de réviser dans les plus brefs délais la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue pour l'ajuster aux nouvelles réalités sociales et économiques ainsi que de soutenir le déploiement d'un cadre national de qualification.

## 5.2 Orientation 2 – Mettre en place les conditions assurant l'adhésion, la validité, la pérennité et l'efficience du cadre national de qualification

**Considérant :**

- que la recherche suggère qu'une infrastructure solide et un financement suffisant et pérenne sont essentiels à la mise en œuvre efficace d'un cadre national de qualification;
- que les exemples de mises en œuvre de cadres de qualification à l'international indiquent qu'une structure de gouvernance multipartite, détachée du politique et indépendante de l'influence d'un seul organisme ou ministère est la mieux à même de susciter un maximum d'adhésion de l'ensemble des actrices et des acteurs concernés;
- que l'adhésion et l'implication de l'ensemble des organismes gouvernementaux, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé, de l'immigration et de l'économie, représentent une condition gagnante pour l'implantation d'un cadre national de qualification;
- que, si un cadre est réfléchi, élaboré et entretenu dès le départ par une diversité de parties prenantes et qu'il est considéré comme neutre et non en faveur d'un type d'actrices et d'acteurs ou de secteurs d'activité, une communauté de confiance peut s'instaurer et favoriser une meilleure adhésion à ce cadre de même qu'une utilisation optimale de celui-ci;

<sup>22</sup> Ces actrices et ces acteurs sont précisés à la **Recommandation 4**.



- que, même si le Conseil privilégie l'apprentissage tout au long et au large de la vie ainsi que le développement du potentiel des individus de façon globale et non uniquement à titre de travailleuses et de travailleurs potentiels, le fait d'occuper une activité rémunérée pour prendre part à la vie en société est une motivation centrale dans l'engagement d'une majorité d'adultes dans une formation;
- qu'un cadre national de qualification, pour être utile, doit continuellement être ajusté et adapté aux nouvelles qualifications et réalités sociales et économiques;
- que l'implantation de cadres nationaux de qualification à l'international est encore relativement récente, et que les modèles et les pratiques à cet égard évoluent;
- que les technologies émergentes, comme le Web sémantique ou l'intelligence artificielle, sont susceptibles de contribuer au développement et à la mise à jour d'un cadre de qualification, mais que leur utilité réelle et leurs limites ont été encore peu explorées,

**le Conseil recommande :**

- Recommandation 4.** que le gouvernement s'assure que l'*organisme régulateur* présente une structure de gouvernance multipartite et indépendante. Cette structure devra inclure des représentantes et des représentants des principaux ministères concernés<sup>23</sup>, des divers ordres d'enseignement, des milieux des affaires et des syndicats, des ordres professionnels et d'organismes communautaires des domaines de l'éducation et de la main-d'œuvre;
- Recommandation 5.** que l'*organisme régulateur* s'assure de consulter, dès le début et tout au long du processus de création de l'outil, une variété de gestionnaires ainsi que d'intervenantes et d'intervenants de première ligne associés à la délivrance et à la reconnaissance de qualifications à tous les niveaux;
- Recommandation 6.** que l'*organisme régulateur* assure une veille prospective, basée notamment sur des études, des recherches et des évaluations portant sur des cadres nationaux de qualification au Québec et à l'international. Cette veille devra inclure un suivi attentif du potentiel et des enjeux entourant le recours aux technologies de pointe, comme le Web sémantique ou l'intelligence artificielle, pour soutenir le développement, le déploiement et la mise à jour du cadre de qualification.

<sup>23</sup> Ministères de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration ainsi que de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie.

### 5.3 Orientation 3 – Intensifier et élargir le déploiement de la reconnaissance des acquis et des compétences à tous les niveaux

**Considérant :**

- que les individus apprennent tout au long et dans l'ensemble des sphères de leur vie, et qu'une partie seulement de leurs compétences sont développées dans un cadre formel débouchant sur la délivrance d'une qualification;
- que l'accès de tous les adultes à une pleine reconnaissance des acquis et des compétences développés dans l'ensemble de leurs activités est un élément-clé de la fluidité des parcours d'apprentissage individuels et d'une stratégie efficace de gestion des qualifications et des compétences à l'échelle nationale;
- que, malgré des avancées importantes dans ce domaine au cours des dernières années, la reconnaissance des acquis et des compétences n'est pas développée et accessible dans tous les secteurs ni à tous les niveaux du système de formation et de qualification au Québec,

**le Conseil recommande :**

**Recommandation 7.** au ministre de l'Éducation et à la ministre de l'Enseignement supérieur d'intensifier les efforts visant à soutenir une offre de services de reconnaissance des acquis et des compétences pour l'ensemble des apprenantes et des apprenants adultes, et ce, dans tous les domaines d'activité et à tous les niveaux de qualification, notamment à l'enseignement postsecondaire.



## 6 Conclusion

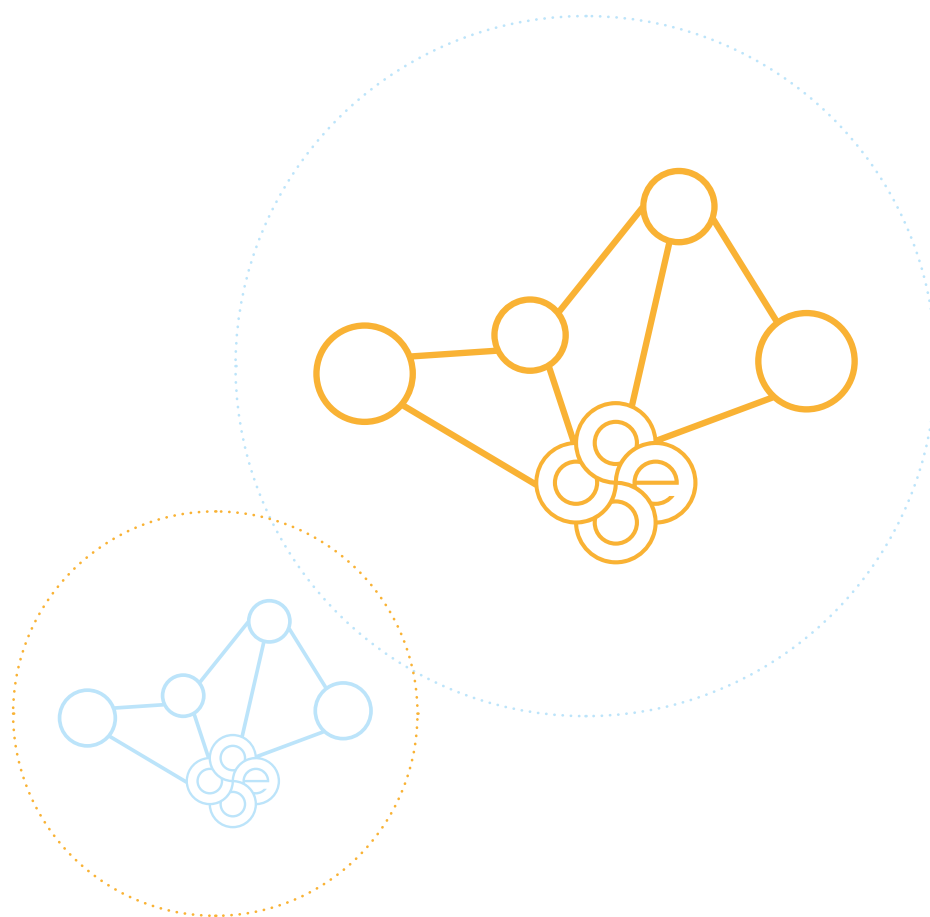
À la suite d'un précédent avis du Conseil, dans lequel il a exposé les principaux obstacles liés aux parcours éducatifs et de formation des familles immigrantes (CSE, 2021), une réflexion plus large a été menée sur les défis rencontrés par l'ensemble des adultes québécois dans leurs parcours d'apprentissage ainsi que par les actrices et les acteurs du milieu de l'emploi au regard des besoins de rehaussement des compétences et de requalification des travailleuses et des travailleurs. Cette réflexion a rapidement été centrée sur la pertinence de doter le Québec d'un cadre national de qualification, un outil structurant déjà mis en place ou en voie de l'être dans près de 150 pays.

Les pages qui précèdent ont d'abord situé cette réflexion dans le contexte général de l'évolution du système québécois de formation et de qualification des adultes, de son tiraillement entre les conceptions humaniste et économique, de sa complexité et du récent foisonnement de nouvelles actrices et de nouveaux acteurs s'imposant à sa périphérie. Une revue de différents cadres de qualification à l'international qui a mis en lumière à la fois leur potentiel et leurs limites, croisée avec les témoignages d'une diversité d'organisations qui sont parties prenantes du système de formation et de qualification québécois, dont des représentantes et des représentants ont été rencontrés lors des consultations, a permis de dégager quatre objectifs auxquels pourrait contribuer la mise en œuvre d'un cadre national de qualification au Québec : favoriser la fluidité dans les parcours d'apprentissage et la mobilité sur le marché du travail; améliorer la transparence et la compréhension du système québécois de formation et de qualification; améliorer la gouvernance du système québécois de formation et de qualification et favoriser le développement d'une culture de formation continue; fournir un instrument de responsabilité ou d'assurance qualité du système québécois de formation et de qualification.

À l'issue de cette démarche, il apparaît au Conseil que les avantages potentiels associés à la mise en œuvre au Québec d'un cadre national de qualification, tant pour les apprenantes et les apprenants et les organisations que pour la société dans son ensemble, compensent largement l'investissement requis et les bouleversements de pratiques qu'il est susceptible d'entraîner. Il tient toutefois à rappeler que cette mise en œuvre ne représenterait pas une panacée pour tous les défis rencontrés par les apprenantes et les apprenants adultes, et que l'effet bénéfique d'un tel cadre sur l'ensemble du système sera plus important s'il s'inscrit dans une mise à jour substantielle de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue visant à l'adapter aux transformations récentes de l'éducation, du travail et de la société.

L'élaboration d'un tel cadre s'inscrirait en complément des efforts de reconnaissance des acquis et des compétences de l'ensemble de la population. Le Conseil est d'avis qu'il pourrait servir d'assise au développement ultérieur d'un carnet (ou portfolio) de compétences individualisé pour chaque adulte, ainsi qu'il est souhaité dans le document *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre : rapport quinquennal 2018-2023*, publié par la CPMT (Québec, 2023).

Pour assurer la pertinence et la crédibilité d'un cadre national de qualification, il apparaît important qu'il soit chapeauté par un organisme régulateur indépendant rassemblant une diversité d'actrices et d'acteurs gouvernementaux des secteurs privés et communautaires et représentant tant le milieu de l'éducation que celui du travail. Cette gouvernance multipartite du développement, du déploiement et de la mise à jour d'un tel cadre favorisera non seulement son adoption et sa validité, mais elle offrira aussi une excellente occasion d'approfondir les arrimages et le dialogue entre des actrices et des acteurs dont les efforts se déploient encore trop souvent en parallèle, sans réelle synergie. En contribuant à replacer l'apprenante et l'apprenant au cœur des préoccupations de ces actrices et de ces acteurs, cette nouvelle instance de concertation visant à reconnaître, à comparer et à soutenir le développement des compétences contribuera à faire du Québec une véritable société apprenante et innovante.



## Annexe 1 : Consultations menées dans le cadre de l'élaboration de cet avis

Des consultations ont été menées auprès d'expertes et d'experts de même que de représentantes et de représentants du milieu de l'éducation, des divers ordres d'enseignement, des Premières Nations et des Inuit, du milieu des affaires et des syndicats, des ordres professionnels, des organismes communautaires ainsi que des organisations représentant les intérêts des adultes, afin d'analyser les enjeux et les défis soulevés par le projet d'un cadre de qualification au Québec et, ce faisant, d'évaluer la pertinence de la mise en place d'un tel cadre.

En prenant comme point de départ les besoins et les intérêts des apprenantes et des apprenants adultes, des entrevues semi-dirigées ont été réalisées en vue de déterminer les défis que ces personnes rencontrent lorsqu'elles entreprennent un parcours éducatif et qu'elles cherchent à développer leurs qualifications, à actualiser leurs compétences, à faire reconnaître leurs acquis scolaires ou non scolaires et leurs compétences ou encore à obtenir un diplôme ou une certification.

La liste ci-dessous présente les organisations dont des représentantes et des représentants ont été rencontrés par les membres de la CEAFC et l'équipe professionnelle du Conseil lors de ses consultations.

- Alliance des centres-conseils en emploi (AXTRA)
- Alliance des milieux adaptés de scolarisation du Québec (AMASQ)
- Association canadienne d'éducation des adultes des universités de langue française (ACDEAULF)
- Association québécoise des intervenantes et des intervenants en formation générale des adultes (AQIFGA)
- Bureau de coopération interuniversitaire (BCI)
- Centrale des syndicats démocratiques (CSD)
- Centrale des syndicats du Québec (CSQ)
- Centre de formation communautaire de la Mauricie (CFCM)
- Centres collégiaux de transfert de technologie et de pratiques sociales
- Centres d'expertise en reconnaissance des acquis et des compétences (CERAC)
- Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO)
- Collectif des entreprises d'insertion du Québec (CEIQ)
- Comité consultatif des Premières Nations et des Inuit relatif au marché du travail (CCPNIMT)
- Comité consultatif Femmes en développement de la main-d'œuvre (CCF)
- Comité consultatif Personnes immigrantes (CCPI)

- Comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) :
  - Commerce de détail (Détail Québec)
  - Économie sociale et action communautaire (CSMO-ESAC)
  - Environnement (EnviroCompétences)
  - Production agricole (AGRIcarrières)
  - Transformation alimentaire (CSMOTA)
- Commissaire à l'admission aux professions, Office des professions du Québec
- Commission des affaires de la formation continue (CAFC), Fédération des cégeps
- Commission d'évaluation de la qualité de l'éducation postsecondaire (Postsecondary Education Quality Assessment Board), Ontario
- Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)
- Conseil du patronat du Québec (CPQ)
- Conseillères et conseillers d'orientation et conseillères et conseillers en information scolaire et professionnelle, formation générale des adultes (FGA) et formation professionnelle (FP)
- Conseillères et conseillers en reconnaissance des acquis et des compétences, FGA, FP, collégial et université
- Conseil scolaire des Premières Nations en éducation des adultes (CSPNEA)
- Créneau d'excellence Aliments Santé
- Département d'orientation professionnelle, Faculté d'éducation, Université de Sherbrooke
- Direction de l'adéquation formation-emploi, ministère de l'Enseignement supérieur (MES)
- Direction de la formation professionnelle, vice-présidence Service à la clientèle et aux partenaires, Commission de la construction du Québec
- Direction de la gestion de l'offre et de la formation continue, MES
- Direction de l'enseignement et de la recherche universitaires, MES
- Direction des affaires éducatives, Fédération des cégeps
- Direction des politiques, de la planification et de la veille, MES
- Direction des politiques d'emploi et des stratégies, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)
- Direction des programmes de formation collégiale, MES
- Direction générale de la main-d'œuvre, MESS
- Direction générale de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle, MEQ
- Direction générale des compétences et de l'emploi, Emploi et Développement social Canada (EDSC)
- Direction générale des politiques d'emploi, de la planification et du marché du travail, MESS

- Direction générale des politiques et des programmes d'immigration et de la reconnaissance des compétences, MIFI
- Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
- Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA)
- Observatoire compétences-emploi (OCE), Université du Québec à Montréal
- Observatoire de la formation professionnelle du Québec (OFPQ)
- Ordre des conseillers en ressources humaines agréés (CRHA)
- Ordre des conseillers et conseillères d'orientation du Québec (OCCOQ)
- Personnel de direction et de centres de formation continue universitaires
- Personnel des bureaux du registraire universitaires
- Professionnelles et professionnels des services d'accueil, de référence, de conseil et d'accompagnement (SARCA) FGA et FP
- Professionnelles et professionnels et intervenantes et intervenants (orientation professionnelle, vie étudiante, information scolaire et professionnelle)
- Qualifications Québec (Q2)
- Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ)
- Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre (RSSMO)
- Réseau national des organismes spécialisés dans l'intégration en emploi des nouveaux immigrants (ROSINI)
- Secrétariat de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT)
- Service de la formation continue de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT)
- Service de l'analyse et des diplômes internationaux, MIFI
- Services aux entreprises, FGA, FP et collégial
- Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)
- Table des responsables de l'éducation des adultes du Québec (TREAQ)
- Union des producteurs agricoles (UPA)

# Bibliographie

Affichard, Joëlle (1983). « **Nomenclatures de formation et pratiques de classement** », Formation Emploi, n° 4, p. 47-61, réf. du 30 janvier 2024.

Allais, Stephanie (2014). National Qualifications Frameworks and Apprenticeships: Promises, Premises, Pitfalls, dans Markus Maurer et Philipp Gonon (eds). *The Challenges of Policy Transfer in Vocational Skills Development: National Qualifications Frameworks and the Dual Model of Vocational Training in International Cooperation*, New York, Peter Lang AG, p. 67-84.

Allais, Stephanie (2010). **The Implementation and Impact of National Qualifications Frameworks: Report of a Study in 16 Countries**, Geneva (Switzerland), International Labour Organization, Skills and Employability Department, 123 p., réf. du 30 janvier 2024.

Allais, Stephanie (2007). « Why the South African NQF Failed: Lessons for Countries Wanting to Introduce National Qualifications Frameworks », *European Journal of Education*, vol. 42, n° 4, p. 523-547.

Allais, Stephanie, David Raffe et Michael Young (2009). **Researching NQFs: Some Conceptual Issues**, Geneva (Switzerland), International Labour Organization, Skills and Employability Department, 50 p., réf. du 30 janvier 2024.

Bateman, Andrea, Giles Pty et Mike Coles (2013). *Qualifications Frameworks and Quality Assurance of Education and Training: Prepared for the World Bank*, Washington (D.C.), World Bank, 35 p.

Bélanger, Paul (2016). « Le rapport Parent et le projet de l'éducation tout au long de la vie : la situation 50 ans plus tard », dans Pierre Doray et Claude Lessard (dir.), *50 ans d'éducation au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 137-142.

Bélanger, Paul, Pierre Doray, Anik Labonté et Mireille Levesque (2004). **La spécificité de la formation des adultes au Québec : note synthèse**, Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Famille; Montréal, Université du Québec à Montréal, 49 p., réf. du 30 janvier 2024.

Bélanger Simoneau, Félix (2017). **De l'éducation permanente à l'éducation et la formation tout au long de la vie : analyse du développement de l'éducation et de la formation des adultes au Québec, Mémoire de maîtrise en sociologie**, Montréal, Université du Québec à Montréal, 233 p., réf. du 30 janvier 2024.

Bélisle, Rachel et Nicolas Fernandez (2018). **Rôle des pratiques en reconnaissance des acquis et des compétences dans la persévérance et la réussite scolaires d'adultes sans diplôme qualifiant**, Québec, Fonds de recherche - Société et culture, 147 p., réf. du 30 janvier 2024.

Bernier, Colette (2011). *Formation et employabilité : regard critique sur l'évolution des politiques de formation de la main-d'oeuvre au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 195 p.

Bjornavold, Jens (2019). *The Role of Learning Outcomes in Governing and Reforming Education and Training: Reflections of Strengths and Limitations*, dans European Centre for the Development of Vocational Training et al., *Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks 2019: Volume I : Thematic Chapters*, Thessaloniki (Greece), The Centre, p. 34-44.

Bohlinger Sandra (2008). « **Competences as the Core Element of the European Qualifications Framework** », European Journal of Vocational Training, n° 42/43, p. 96-112, réf. du 30 janvier 2024.

Borras, Isabelle (2006). « La certification dans les théories économiques : quelle place ? : quelle pertinence pour la formation continue », dans Josiane Teissier et José Rose, *La certification nouvel instrument de la relation formation-emploi : un enjeu français et européen*, Marseille (France), Centre d'études et de recherches sur les qualifications, p. 33-47

Bouquet, Brigitte (2020). « **Le cadre national des certifications français : nouveaux niveaux, transparence et communication accrues** » dans *Discussed Cases : National Qualifications Frameworks of Mauritius, France and Portugal*, 3<sup>e</sup> ACQF Peer Learning Webinar (10 septembre 2020), 13 p.

Braham, Emna et Mia Homsy (2021). **Formation et mobilité de la main-d'œuvre : le Québec prêt pour l'avenir ? : état des lieux, défis et pratiques inspirantes**, Montréal, Institut du Québec, 68 p., réf. du 30 janvier 2024.

Caillaud, Pascal (2020). « Les partenaires sociaux dans le paysage des certifications professionnelles », dans Arnaud Dupray, Céline Gasquet et Florence Lefresne, *L'entreprise rend-elle compétent.e ?*, Marseille (France), Céreq, p. 47-56.

CEREMA et CAPAMOB (2024). **Chambres consulaires**, Bron (France), CEREMA, réf. du 13 février 2024.

Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (2009). *Vers l'accessibilité financière à l'apprentissage tout au long de la vie : état de la situation et document de consultation*, Québec, Le Comité, 92 p.

Commission des communautés européennes (2006). *Mettre en œuvre le Programme communautaire de Lisbonne : proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie*, Bruxelles (Belgique), La Commission, 23 p.

Commission des partenaires du marché du travail. (2024). **Comités sectoriels de main-d'œuvre**, réf. du 31 janvier 2024.

Commission des partenaires du marché du travail (2023a). **Écosystème de la formation continue au Québec**, réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Commission des partenaires du marché du travail (2023b). *Une main d'œuvre qualifiée pour un Québec prospère et inclusif : politique d'intervention sectorielle*, Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 27 p.

Commission des partenaires du marché du travail (2022). **Se préparer à un marché du travail en transformation : référentiel québécois des compétences du futur**, Québec, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 16 p., réf. du 31 janvier 2024.

Commission des partenaires du marché du travail (2004). **Le Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences**, Montréal, La Commission, 8 p., réf. du 5 février 2024.

Commission européenne (s. d.). **Le Processus de Bologne et l'Espace européen de l'enseignement supérieur**, réf. du 31 janvier 2024.

Commission européenne (2019). **Le cadre européen des certifications : favoriser l'apprentissage, l'emploi et la mobilité transfrontalière**, Bruxelles (Belgique), La Commission, 31 p., réf. du 31 janvier 2024.



Commission nationale de la certification professionnelle (2010). *Référencement du cadre national de certification français vers le cadre européen de certification pour la formation tout au long de la vie*, Paris, La Commission, réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Commission of the European Communities (2005). *Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning*, Brussels (Belgium), The Commission, 48 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1963-1966). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, Québec, La Commission, 5 vol., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (2007). *Déclaration ministérielle sur l'assurance de la qualité des programmes d'enseignement menant à des grades au Canada*, Toronto (Ontario), Le Conseil, 13 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (2022). *La reconnaissance des acquis et des compétences au collégial : une avenue à optimiser et à promouvoir*, Québec, Le Conseil, 102 p., réf. du 14 février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (2021). *L'inclusion des familles immigrantes : pour une synergie accrue en éducation des adultes*, Québec, Le Conseil, 232 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (2020). *Éduquer au numérique : rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2018-2020*, Québec, Le Conseil, 96 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (2016a). *L'éducation populaire : mise en lumière d'une approche éducative tout au long et au large de la vie*, Québec, Le Conseil, 227 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (2016b). *Le Conseil supérieur de l'Éducation s'interroge sur la portée des nouvelles responsabilités confiées à la Commission des partenaires du marché du travail. Mémoire produit dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 70 portant sur l'adéquation formation-emploi*, Québec, Le Conseil, 24 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (2012). *Pour une formation qualifiante chez les jeunes de moins de 20 ans, lever les obstacles à la formation professionnelle au secondaire : rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2010-2012*, Québec, Le Conseil, 108 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (2010). *Les services offerts aux entreprises par le réseau de l'éducation : pour un meilleur accès aux ressources collectives*, Québec, Le Conseil, 121 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (2006). *En éducation des adultes, agir sur l'expression de la demande de formation : une question d'équité*, Québec, le Conseil, 74 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (2001). *Mémoire sur le projet de politique de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue*, Sainte-Foy, Le Conseil, 21 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (2000). *La reconnaissance des acquis, une responsabilité politique et sociale*, Sainte-Foy, Le Conseil, 123 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (1998). *La formation continue du personnel des entreprises : un défi pour le réseau public d'éducation*, Sainte-Foy, Le Conseil, 76 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (1996). *Pour un accès réel des adultes à la formation continue*, Sainte-Foy, Le Conseil, 119 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (1992). *Accroître l'accessibilité et garantir l'adaptation : l'éducation des adultes dix ans après la Commission Jean*, Sainte-Foy, Le Conseil, 113 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Conseil supérieur de l'éducation (1982). *L'activité pédagogique : pratiques actuelles et avenues de renouveau : rapport annuel 1981-1982 : tome II*, Sainte-Foy, Le Conseil, 174 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Devaux, Axelle, Sarah Fleury, Colin Howat et Loraine Schaepkens (2013). *Evaluation of the Implementation of the European Qualifications Framework Recommendation: Final Report*, Brussels (Belgium), ICF GHK, 77 p., réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Doray, Pierre et Bélanger Simoneau, Félix (2019). « Les jalons pour une sociologie historique de l'éducation des adultes », dans Manon Doucet et Marie Thériault (dir.), *L'adulte en formation... pour devenir soi : espaces, passages, débats et défis.*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 7-30.

Elken, Mari (2016). *Standardizing Education?: the Development of the European Qualifications Framework and National Qualifications Frameworks (Dissertation)*, Oslo (Norway), University of Oslo, Faculty of Educational Sciences, 210 p., réf. du 5 février 2024.

Fonds de recherche du Québec (2023). « *Lancement : faire du Québec une société apprenante apte à s'adapter à un marché du travail en évolution* », Fonds de recherche du Québec, 29 novembre 2023, réf. du 5 février 2024.

France compétences (2022). *Rapport d'activité 2021*, Paris, France compétences, 61 p., réf. du 13 février 2024.

France compétences (2021). *Rapport relatif au référencement du cadre national français des certifications professionnelles au cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et à l'auto-référencement du cadre français de certification de l'enseignement supérieur au cadre général des certifications pour l'espace européen de l'enseignement supérieur*, Paris, France compétences, 99 p., réf. du 5 février 2024.

France compétences (2020). *Rapport d'activité 2019*, Paris, France compétences, 63 p., réf. du 5 février 2024.

France compétences (2019). *Note relative au cadre national des certifications professionnelles*, Paris, France compétences, 4 p., réf. du 13 février 2024.

Gooch, Peter (2020). *Microcertification : contexte politique et réglementaire en Ontario*, Toronto (Ontario), eCampusOntario, 28 p., réf. du 5 février 2024.

Grugulis, Irena (2003). « The Contribution of National Vocational Qualifications to the Growth of Skills in the United Kingdom », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41, n° 3, p. 457-475.

Hart, Sylvie Ann (2014). « *Un cadre national de qualification au Québec pour une meilleure adéquation formation-emploi* », Bulletin de l'Observatoire compétences-emplois, vol. 5, n° 3, réf. du 7 février 2024.

Institut de coopération pour l'éducation des adultes (2019). *Pour une politique globale d'éducation des adultes : document d'orientation de l'ICÉA en faveur de l'adoption par le gouvernement du Québec d'une nouvelle politique d'éducation des adultes*, Montréal, L'Institut, 48 p., réf. du 7 février 2024.

Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie (2022). *Faire de l'apprentissage tout au long de la vie une réalité : un manuel pratique*, Hambourg (Allemagne), L'Institut, 223 p., réf. du 7 février 2024.

Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie (2019). *Répertoire mondial des cadres régionaux et nationaux de qualifications 2019, volume II*, réf. du 8 février 2024.

International Labour Organisation (2007). *An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues for Policy Makers*, Geneva (Switzerland), The Organization, 72 p.

Jessup, Gilbert (1991). *Outcomes: NVQs and the Emerging Model of Education and Training*, New York, Falmer Press, 198 p.

Jobert, Bruno et Pierre Muller (1987). *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 238 p.

Larousse (s. d.). « *Trente glorieuses* », dans Encyclopédie Larousse, Vanves (France), Larousse, réf. du 15 février.

Lascombes, Pierre, Patrick Le Galès et François de Singly (2018). *Sociologie de l'action publique*, Malakoff (France), Armand Colin, 126 p.

Le Bianic, Thomas et Éric Verdier (2000). *Le dispositif français de formation professionnelle à l'épreuve des modèles allemands et britanniques : rapport de recherche*, Aix-en-Provence (France), Laboratoire d'Économie et de Sociologie du Travail, 42 p., réf. du 7 février 2024.

Lennon, Mary Catharine, Amanda Brijmohan, Eric Lavigne et al. (2016). *Ontario Student Mobility: Carving Paths of Desire*, Toronto (Ontario), Centre for the Study of Canadian and International Higher Education, OISE-University of Toronto, 60 p., réf. du 7 février 2024.

Maroy, Christian (2000). « *Une typologie des référentiels d'action publique en matière de formation en Europe* », Recherches sociologiques, vol. 31, n° 2, p. 45-60, réf. du 8 février 2024.

Méhaut, Philippe et Christopher Winch (2009). « *Le cadre européen des certifications : quelles stratégies nationales d'adaptation ?* », Formation Emploi, n° 108, p. 97-111, réf. du 8 février 2024.

Mikulec, Borut et Klara Skubic Ermenc (2016). « *Qualifications Frameworks Between Global and European Pressures and Local Responses* », SAGE Open, vol. 6, n° 2, réf. du 8 février 2024.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Secteur Emploi-Québec (2023). *État d'équilibre du marché du travail à court et moyen termes, édition 2022 : diagnostics pour 500 professions*, Québec, Le Ministère, 73 p., réf. du 8 février 2024.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2020). « *Forum virtuel sur la requalification de la main-d'œuvre et sur l'emploi : guide de participation* », Québec, Le Ministère, 16 p., réf. du 12 mars 2024.

Muller, Pierre (2018). *Les politiques publiques*, 12<sup>e</sup> éd, Paris, Presses universitaires de France-Humensis, 125 p.

Muller, Pierre (2000). « *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique* », Revue française de science politique, vol. 50, n° 2, p. 189-208, réf. du 8 février 2024.

Muller, Pierre (1995). « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p. 153-179.

Office québécois de la langue française (2024a). « **Gouvernance multipartite** », dans Grand dictionnaire terminologique, Québec, L'Office, réf. du 13 février 2024.

Office québécois de la langue française (2024b). « **Qualification** », dans Grand dictionnaire terminologique, Québec, L'Office, réf. du 13 février 2024.

Ontario (2022). *Cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario*, réf. du 5 février 2024.

Organisation de coopération et de développement économiques (2018). *Des emplois de qualités pour tous dans un monde du travail en mutation : la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : avant-propos et synthèse*, Paris, OCDE, 111 p.

Parlement européen (2000). *Conseil européen Lisbonne 23 et 24 mars 2000 : conclusions de la présidence*, réf. du 1<sup>er</sup> février 2024.

Postsecondary Education Quality Assessment Board (s. d.). *Cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario*, Toronto (Ontario), 4 p., réf. du 13 février 2024.

QAA, CEA Regulation et OFQUAL (2019). *Referencing the Qualifications frameworks of England and Northern Ireland to the European qualifications framework*, London (United Kingdom), OGL, 191 p.

Québec (2023). *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre : rapport quinquennal 2018-2023*, Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 48 p., réf. du 5 février 2024.

Québec (2021). *Plan d'action interministériel concerté en reconnaissances des compétences des personnes immigrantes*, réf. du 5 février 2024.

Québec (2016). *Projet de loi n° 70 (2016, chapitre 25) : Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, Québec, Éditeur officiel du Québec, sanctionné le 10 novembre 2016, 18 p.

Québec (2002a). *Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue*, Québec, ministère de l'Éducation, 40 p.

Québec (2002b). *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, Québec, ministère de l'Éducation, 43 p.

Québec (1992). *Loi sur la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre : RLRQ, chapitre 44*, Québec, Éditeur officiel du Québec, sanctionnée le 23 juin 1992.

Raffe, David (2013). « What is the Evidence for the Impact of National Qualifications Frameworks? », *Comparative Education*, vol. 49, n° 2, p. 143-162.



Raffe, David (2009). « Towards a Dynamic Model of National Qualifications Frameworks », dans Stephanie Allais, David Raffe et Michael Young, *Researching NQFs: Some Conceptual Issues*, Geneva (Switzerland), International Labour Organization, Skills and Employability Department, p. 23-43, réf. du 13 mars 2024.

République française (2018). *Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, à jour le 31 décembre 2023, réf du 8 février 2024.

République française (1971). *Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente*, à jour le 17 juillet 1971, réf. du 8 février 2024.

Solar-Pelletier, Laurence (2016). « *Formation professionnelle et technique au Québec : un besoin de réforme* », Revue internationale d'éducation de Sèvres, n° 71, p. 53-62.

Solar-Pelletier, Laurence (2015). « *Un cadre de certifications pour clarifier la formation postsecondaire en Ontario* », Bulletin de l'Observatoire compétences-emplois, vol. 6, n° 1, réf. du 13 février 2024.

Turgeon, Jocelyn, Louise Bourque et Danielle Thibeault (2007). *Une histoire de l'éducation des adultes : apprendre tout au long de la vie*, Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 123 p., réf. du 5 février 2024.

Verdier, Éric et Mircea Vultur (2016). « *L'insertion professionnelle des jeunes : un concept historique, ambigu et sociétal* », Revue Jeunes et Société, vol. 1, n° 2, p. 4-28, réf. du 8 février 2024.

Young, Michael (2010). *National Vocational Qualifications in the United Kingdom: their Origins and Legacy*, Geneva (Switzerland), International Labour Organization, Skills and Employability Department, 23 p., réf. du 8 février 2024.

Young, Michael (2003). « National Qualifications Frameworks as a Global Phenomenon : a Comparative Perspective, *Journal of Education and Work*, vol. 16, n° 3, p. 223-237.

Young, Michael et Stephanie Allais (2009). « Conceptualizing the Role of Qualifications in Education Reform », dans Stephanie Allais, David Raffe et Michael Young, *Researching NQFs: Some Conceptual Issues*, Geneva (Switzerland), International Labour Organization, Skills and Employability Department, p. 5-22, réf. du 13 mars 2024.

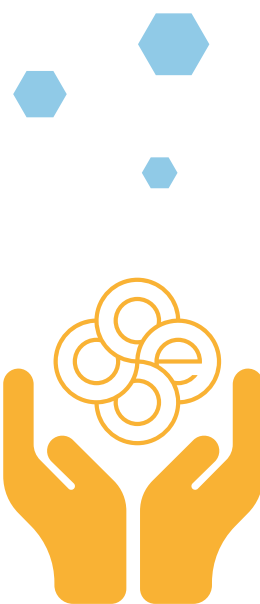
## Remerciements

Le Conseil supérieur de l'éducation tient à exprimer sa sincère reconnaissance à toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, aux travaux entourant l'élaboration de cet avis.

D'abord, il remercie chaleureusement les membres de la Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue pour leur contribution et pour leur engagement constant. Leurs connaissances et leurs expériences du milieu de l'éducation des adultes et de la formation continue ont permis de structurer, de bonifier et de nuancer le contenu de cet avis.

Les remerciements du Conseil s'adressent également aux personnes qui ont accepté de partager leurs expériences et leur expertise lors des consultations, qui ont permis d'analyser les enjeux et les défis soulevés par le projet d'un cadre de qualification au Québec.

Enfin, le Conseil tient à remercier les personnes<sup>24</sup> qui sont venues rencontrer les membres de la Commission pour présenter leur organisation et leurs travaux, pour échanger et pour partager leur expertise, et qui ont grandement contribué à la réflexion dans le cadre de la production du présent avis.



24 La liste complète des organisations consultées se trouve à l'**Annexe 1**.

# Membres de la Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue (CEAFC)\*

Nom	Fonction
<b>Président</b>	
Sylvain Bourdon	Professeur associé, Faculté d'éducation, Université de Sherbrooke
<b>Membres</b>	
Éric April	Directeur, direction de la formation continue et aux entreprises, Cégep du Vieux Montréal
Sébastien Arcand	Professeur titulaire, Département de management, HEC Montréal
Amélie Bernier	Professeure en gestion des ressources humaines et en relations industrielles, Université TÉLUQ
Isabelle Coutant	Agente de recherche et de développement en éducation des adultes, Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA)
Marie-Christine De Courcy	Coordonnatrice des services éducatifs en formation professionnelle et formation générale des adultes, Centre de services scolaire de Montréal
Stéphane Dupuis	Conseiller pédagogique en formation professionnelle, Centre de services scolaire des Sommets
Stéphanie Fontaine-Dumais	Conseillère en employabilité et développement des compétences, Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec
Denis Hamel	Vice-président, politiques de développement de la main-d'œuvre, Conseil du patronat du Québec
Isabelle-Line Hurtubise	Conseillère à l'éducation des adultes et à la formation continue, Centrale des syndicats du Québec
Benoît Malric	Conseiller stratégique
François Melançon	Ancien directeur général par intérim, Corporation de développement communautaire de l'Érable
Ambroise Ntsogo	Directeur adjoint, Centre d'éducation des adultes de LaSalle, Centre de services scolaire Marguerite-Bourgeoys
Nancy Roy	Directrice adjointe à la formation continue, Cégep de Saint-Hyacinthe
Hélène Turmel	Enseignante, Centre Saint-Michel, Centre de services scolaire de la Région-de-Sherbrooke
<b>Coordonnatrice</b>	
Nathalie Langlois	

\*Au moment de l'adoption de l'avis

Les personnes suivantes ont aussi participé aux travaux de préparation du présent avis lorsqu'elles étaient membres de la Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue, sans toutefois les avoir menés à terme :

Membres \*

- [Lida Aghasi](#)  
Directrice générale, Centre social d'aide aux immigrants
- [Nabil Ajji](#)  
Conseiller d'orientation, École secondaire Hormisdas-Gamelin,  
Centre de services scolaire au Cœur-des-Vallées
- [Rachel Bégin](#)  
Directrice adjointe des études, Cégep Limoilou Campus de Québec
- [Christian Blanchette](#)  
Recteur, Université du Québec à Trois-Rivières
- [Katia Guité](#)  
Coordonnatrice aux services éducatifs – jeunes et adultes, formation générale des adultes  
et formation professionnelle, Centre de services scolaire René-Lévesque (CSRL)
- [Richard Lavallée](#)  
Directeur, Service de la formation continue, service aux entreprises et activités internationales,  
Cégep André-Laurendeau
- [Julie Marquis](#)  
Conseillère syndicale, Service de recherche et de condition féminine,  
Confédération des syndicats nationaux
- [Gabrielle Richard](#)  
Directrice, Service en employabilité, Regroupement économique et social du Sud-Ouest

\* Fonction occupée au moment de leur dernière participation comme membres de la Commission.

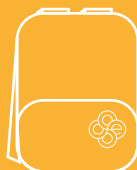


# Membres du Conseil supérieur de l'éducation\*

Nom	Fonction
<b>Présidente</b>	
Monique Brodeur	
<b>Membres</b>	
Danielle Boucher	Présidente et consultante en gestion de l'éducation et en organisation apprenante, Éducatif conseils
Valérie Boudreau	Directrice d'établissement d'enseignement
Sylvain Bourdon	Professeur associé, Faculté d'éducation, Université de Sherbrooke
Scheila Brice	Conseillère pédagogique, Centre de services scolaire de Laval
Claude Corbo	Ancien recteur, Université du Québec à Montréal
Julie Drapeau	Directrice adjointe, École secondaire des Bâtisseurs Centre de services scolaire de la Jonquière
Malika Habel	Ancienne directrice générale, Cégep de Maisonneuve
Michaël Hétu	Enseignant de français, Cégep André-Laurendeau
Amélie Lainé	Directrice des programmes et partenariats, Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec
Elsa Mondésir Villefort	Conseillère en participation citoyenne
David Montpetit	Directeur des services éducatifs, Collège Charles-Lemoyne
Benoît Petit	Conseiller pédagogique, Service national du RÉCIT pour les gestionnaires scolaires, Centre de services scolaire de Saint-Hyacinthe
Sébastien Piché	Directeur des études, Collège de Bois-de-Boulogne
Marie-Hélène Talon	Coordonnatrice du service aux parents, Fédération des comités de parents du Québec
Yves-Michel Volcy	Directeur général, Centre de services scolaire de Laval
<b>Membres adjoints d'office</b>	
Sylvain Périgny	Sous-ministre adjoint, affaires universitaires, recherche et transformation numérique, Ministère de l'Enseignement supérieur
Marc Sirois	Sous-ministre associé aux infrastructures et gouvernance ministérielle, Sous-ministre adjoint à l'excellence scolaire et à la réussite éducative, par intérim
<b>Secrétaire générale</b>	
Marie-Josée Larocque	

\*Au moment de l'adoption de l'avis





50-0565

**Conseil supérieur  
de l'éducation**

**Québec**



   @csequebec  
[cse.gouv.qc.ca](http://cse.gouv.qc.ca)