

CONSEIL
SUPÉRIEUR
DE L'ÉDUCATION

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

Sommaire

Mai 2024



Québec 



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

Dans l'avis *Un cadre national de qualification pour reconnaître, comparer et soutenir le développement des compétences au Québec*, le Conseil supérieur de l'éducation examine la pertinence de la mise en œuvre d'un cadre national de qualification comme outil structurant du système d'éducation et de formation au Québec. Cet avis vise à alimenter une réflexion sur l'importance d'une vision englobante de l'éducation des adultes et de la formation continue, et témoigne du besoin d'établir une architecture institutionnelle et politique pour encadrer et soutenir son développement. Cette réflexion se fonde sur les préoccupations soulevées par une diversité d'actrices et d'acteurs¹ sur les éléments qui freinent l'amorce, la fluidité et la continuité des parcours éducatifs et professionnels des adultes ainsi que sur les défis rencontrés par le marché de l'emploi quant au besoin de rehaussement des compétences et de requalification des travailleuses et des travailleurs. Au terme des consultations et des analyses qu'il a réalisées, le Conseil formule sept recommandations qui s'inscrivent sous trois grandes orientations permettant de reconnaître, de comparer et de soutenir le développement des compétences au Québec.

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

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. 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 encore de travailleuses et de travailleurs, ainsi qu'à soutenir l'apprentissage tout au long et au large de la vie. 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 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.

1 Les expertes et les experts ainsi que les représentantes et les représentants du milieu de l'éducation, des organismes communautaires, des Premières Nations et des Inuit, des employeurs, des syndicats et des organisations défendant les intérêts des apprenantes et des apprenants adultes ou des travailleuses et des travailleurs.



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

Chapitre 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. 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.

Le système d'éducation et de formation comme construction sociale

Depuis les années 1960, trois différentes périodes historiques ont structuré le champ de la formation et de la qualification au Québec, chacune déterminée par la vision d'un référentiel dominant qui a marqué les politiques et les développements qui ont vu le jour depuis.

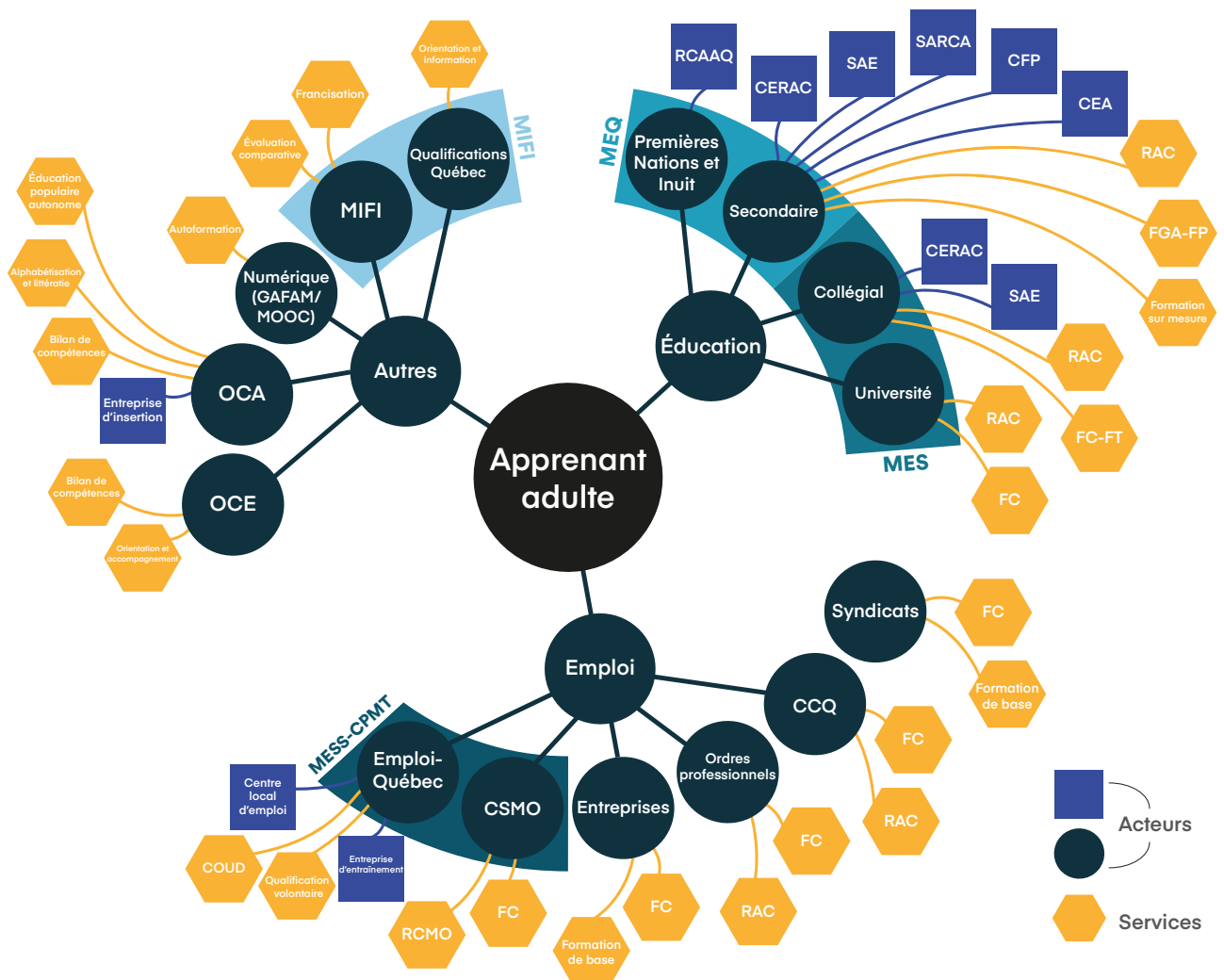
- **Référentiel social-démocrate** : Une vision humaniste qui inspire la structuration du champ de l'éducation des adultes.
- **Référentiel néolibéral** : Une logique néolibérale qui réoriente l'action publique en matière de formation et de qualification.
- **Référentiel libéral-social** : Une conciliation des visées humanistes et économiques de la formation et de la 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.

La figure de la page suivante illustre le système complexe devant lequel sont placés l'apprenante et l'apprenant souhaitant s'engager dans un parcours de formation. Il importe de préciser que ce schéma consiste en une illustration et non en une cartographie exhaustive des possibilités d'accès à la formation offertes à l'apprenante ou à l'apprenant.

Figure 1 :

Illustration des principaux acteurs formels et non formels du système d'éducation des adultes et de formation continue



* 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		

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.



Chapitre 2 — La conceptualisation d'un cadre national de qualification

À l'échelle internationale, près de 150 pays ont déjà mis en place un cadre de qualification ou sont en voie de le faire. 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 de même que dans les outils déployés par les pouvoirs publics pour tenter de les surmonter. Les principaux objectifs auxquels doivent répondre ces cadres rejoignent en grande partie les besoins et les défis du système québécois de formation et de qualification : améliorer la transparence et la compréhension de ce système; faciliter la mobilité ascendante de la main-d'œuvre ainsi que des apprenantes et des apprenants adultes; favoriser l'accès, les transferts et la progression dans les parcours d'apprentissage; réguler l'assurance qualité des qualifications.

L'analyse des contextes du cadre européen des certifications, des cadres nationaux de qualification de l'Angleterre et de la France de même que du cadre de classification des titres de compétence de l'Ontario permet de constater la diversité des formes qui peuvent être attribuées à cet outil et de s'interroger sur sa réelle capacité à répondre aux objectifs établis.

Une définition d'un cadre national de qualification

Un cadre national de qualification est avant tout un outil structurant qui 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. Pour inspirer la confiance des actrices et des acteurs de même que de l'ensemble de la société à l'égard de l'outil, assurer leur adhésion tout au long du processus de mise en œuvre 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.

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.

Chapitre 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 et des notions conceptuelles qui permettent de mieux saisir les potentialités que présente un cadre national de qualification, le Conseil s'est penché sur la pertinence pour le Québec de se doter de cet outil pour structurer son système de formation et de qualification. Afin de répondre aux préoccupations des représentantes et des représentants d'organismes rencontrés et aux défis de ce système, un cadre national de qualification pourrait poursuivre quatre principaux objectifs pour le Québec :

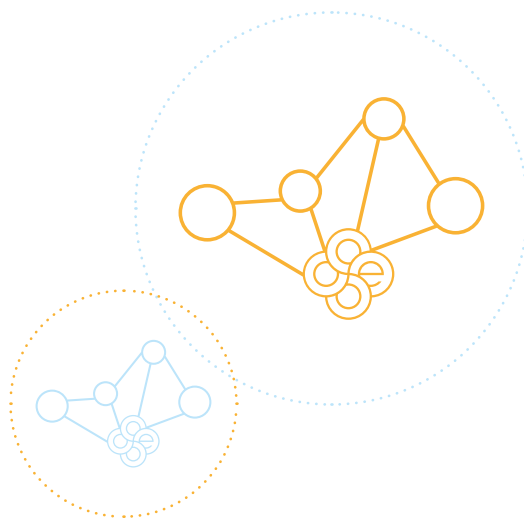
Objectif 1 : Favoriser la fluidité dans les parcours d'apprentissage et la mobilité sur le marché du travail

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

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

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

En favorisant la fluidité dans les parcours 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.



Chapitre 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 cette mise en œuvre. En effet, bien que ce cadre présente le potentiel nécessaire pour répondre à des objectifs spécifiques déterminés à partir des besoins et des défis émergents des parties concernées, certaines interrogations persistent, notamment quant à la faisabilité de sa mise en œuvre et à sa réelle capacité à combler les attentes.

Différentes controverses ont été repérées 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. 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, d'autres exemples de cadres nationaux de qualification viennent nuancer ces critiques. Le cadre français, par exemple, s'inscrit dans une vaste réforme de la formation professionnelle et encourage les allers-retours en formation. Le cadre ontarien, pour sa part, semble répondre de façon satisfaisante aux objectifs administratifs fixés par les décideuses et les décideurs publics.

À la lumière de l'expérience internationale, quelques chercheuses et chercheurs ont pu identifier des éléments qui semblent avoir facilité la mise en œuvre d'un cadre national de qualification. Parmi ceux-ci se trouvent le fait de confier la gestion du cadre 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 également soulevé certaines pistes de réflexion pertinentes dans l'analyse, mettant en question 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.





Chapitre 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 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, 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.

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

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 concernés², 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.

² Ces actrices et ces acteurs sont précisés à la **recommandation 4**.



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

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 concernés³, 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.

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

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.

³ 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.

Conclusion

Par la publication de cet avis, le Conseil souhaite susciter une réflexion large et prospective 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.

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.

Pour assurer la pertinence et la crédibilité d'un tel cadre, 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, 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.

50-0565-SO

**Conseil supérieur
de l'éducation**

Québec



   @csequebec
cse.gouv.qc.ca