

The Recognition of Foreign Academic Credentials

A Key to Immigrant Integration in Quebec

At a Glance

- The unemployment rate in Quebec is generally higher among immigrants than it is among people born in Quebec. This is partly attributable to the difficulties immigrants experience securing recognition of their skills and gaining access to protected occupations, particularly the liberal professions.
- Recognition of academic credentials in Quebec is hampered by the skills analysis process, which is a common practice among professional associations.
- Europe provides examples of best practices in this area. We recommend action to improve these processes in Quebec.

A full French version of this publication follows this English executive summary.

The complexity of the process sometimes becomes an obstacle to integration.

Executive Summary

Quebec is about to experience a demographic shock. Unemployment is at historical lows, partly because of the large number of retirements. As a result, some sectors of the provincial economy are facing labour shortages. One solution is an immigration policy designed to retain and integrate newcomers.

In Quebec, unfortunately, unemployment among immigrants remains stubbornly higher than among people born here. While the discrepancy tends to shrink over time, the inescapable conclusion is that there are obstacles in Quebec to integrating immigrants into the labour market.

In a report entitled *Plus diplômés, mais sans emploi (Many Diplomas, but No Job)*, the Institut du Québec (IdQ) found that unemployment among those who obtained academic credentials elsewhere was higher than among graduates of Quebec universities, and that improvement was therefore required in the recognition of foreign qualifications.

The problem is particularly acute with respect to trades and occupations regulated by professional associations, according to a study produced by Quebec's commissioner for complaints concerning credential recognition.

Overseen by the Office des professions du Québec, the province's numerous professional associations have a duty to protect the public, which means overseeing the quality of accredited professionals. Without commenting on their intent, and given the complexity of the process, we can say that these organizations sometimes become an obstacle to integration. The government itself recognizes this fact in its Bill 98, *An Act to Amend Various Legislation Mainly With Respect to Admission to Professions and the Governance of the Professional System*, which suggests that professional associations should take action to promote the admission of members of ethnocultural communities.

The IdQ decided to study international best practices that could provide guidance for professional associations and the Government of Quebec. In Europe, rules to recognize occupations have been developed that apply to member countries of the European Union. Credential recognition is defined and supported by clear equivalences. Where major differences

Institut du Québec

arise between an applicant's training and skills, the person concerned can elect further training or retesting. In Denmark, applications for recognition are centralized. In Australia, the recognition process starts before the applicant even reaches Australia's shores.

Given these examples, the IdQ proposes drawing inspiration from some European measures that should be implemented within Quebec's professional associations. The IdQ recommends seven such measures:

- Harmonize minimal training requirements and expand the scope of the Entente France-Québec.
- Impose offsetting measures to bridge the gap between the qualifications required by two jurisdictions involved in a negotiation only if the gap is considered substantial.
- Clarify the roles of the various entities involved to avoid duplication or—worse—institutional inertia.
- Pursuant to the Canadian Free Trade Agreement signed in July 2017, and to the extent that interprovincial labour mobility is implemented, Quebec's professional associations should take the lead in benefiting from the efforts of their counterparts in the other provinces to harmonize the recognition of qualifications.
- Establish centralized government coordination of applications for professional recognition.
- Publish data on the number of applications for recognition received, the nature of offsetting measures imposed, the number of applicants completing the recognition process within the time limits, the number of applicants accredited, and so on.
- Adopt something similar to the Australian scheme, whereby the assessment of qualifications—including the part played by the professional associations—takes place before the final step of the immigration process.

Rate this publication for a chance to win a prize!

www.conferenceboard.ca/e-Library/abstract.aspx?did=9541

La reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger

L'une des clés de l'intégration des immigrants au Québec



Un partenariat entre

Président
Raymond Bachand

Directrice
Mia Homsy

Directeur de la recherche
Robert Gagné

Directeur associé
Jean-Guy Côté

La reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger : l'une des clés de l'intégration des immigrants au Québec

Jean-Guy Côté

À propos de l'Institut du Québec

Issu d'un partenariat entre le Conference Board du Canada et HEC Montréal, l'Institut du Québec axe ses recherches et ses études sur les enjeux socioéconomiques auxquels le Québec fait face. Il vise à fournir aux autorités publiques et au secteur privé les outils nécessaires pour prendre des décisions éclairées, et ainsi contribuer à bâtir une société plus dynamique, compétitive et prospère.



Institut du Québec
3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal (Québec) H3T 2A7

institutduquebec.ca

[@InstitutduQC](https://www.instagram.com/InstitutduQC)

Un partenariat entre



HEC MONTRÉAL

Pour citer ce rapport : Jean-Guy Côté. *La reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger : l'une des clés de l'intégration des immigrants au Québec*, Montréal, Institut du Québec, 2018.

© Institut du Québec, un partenariat entre Le Conference Board du Canada et HEC Montréal, 2018
Publié au Canada | Tous droits réservés | Entente n° 40063028 | *Constituée en société sous le nom d'AERIC Inc.

Ce document est disponible sur demande dans un format accessible aux personnes ayant une déficience visuelle. Agent d'accessibilité, Le Conference Board du Canada. Tél. : 613 526 3280 ou 1 866 711 2262. Courriel : accessibility@conferenceboard.ca

^{MD} Le Conference Board du Canada et le logo de la torche sont des marques déposées du Conference Board, Inc. Nos prévisions et travaux de recherche reposent souvent sur de nombreuses hypothèses et différentes sources de données. Ils présentent donc des risques et des incertitudes inhérents à ce genre de travail et ne doivent pas être perçus comme des sources de conseils spécifiques en matière de placement, de comptabilité, de droit ou de fiscalité.

Vu la complexité du processus, les ordres professionnels deviennent parfois des obstacles à l'intégration.

Résumé

Le Québec fait face à un choc démographique. Le taux de chômage est à son plus bas niveau, en raison notamment de nombreux départs à la retraite. Par ricochet, certains secteurs de l'économie québécoise vivent des situations de pénurie. L'une des solutions est une politique d'immigration adaptée qui a pour but de retenir et d'intégrer les nouveaux arrivants.

Malheureusement, au Québec, le taux de chômage des immigrants est systématiquement plus élevé que celui des personnes nées ici. Si cet écart tend à diminuer avec le temps, force est de constater qu'il existe au Québec des barrières à l'intégration des immigrants sur le marché du travail.

Dans le rapport *Plus diplômés, mais sans emploi*, l'Institut du Québec (IdQ) concluait que le taux de chômage des détenteurs de diplômes non canadiens était plus élevé que celui des finissants qui avaient obtenu un diplôme d'une université canadienne et qu'il fallait donc améliorer la reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger.

Ce problème est particulièrement aigu en ce qui concerne les métiers et professions régis par un ordre professionnel comme semble laisser entendre une étude produite par le Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles du Québec.

Supervisés par l'Office des professions du Québec, les nombreux ordres professionnels du Québec ont pour mandat de protéger le public et donc, de voir à la qualité des professionnels accrédités. Mais vu la complexité du processus de reconnaissance des diplômes, ces organismes, sans leur prêter des intentions, deviennent parfois des obstacles à l'intégration. C'est d'ailleurs une constatation que fait lui-même le gouvernement dans le cadre de la Loi 98, laquelle propose aux ordres professionnels des mesures favorisant l'admission de personnes issues des communautés ethnoculturelles.

L'IdQ a choisi d'étudier certaines bonnes pratiques internationales qui pourraient inspirer les ordres professionnels et le gouvernement du Québec. Les pratiques des autres provinces canadiennes ne sont pas présentées ici. En Europe, plusieurs règles de reconnaissance des métiers ont été mises en place et visent les pays membres de l'Union européenne. La reconnaissance des diplômes est encadrée et définie par des équivalences claires. En cas de différence majeure entre la formation du demandeur et la compétence requise, ce dernier peut choisir entre un stage ou un nouvel examen. Au Danemark, les demandes de reconnaissance sont centralisées. En Australie, le processus de reconnaissance commence avant même l'arrivée du demandeur sur le territoire.

Face à cette réalité, l'IdQ propose donc de s'inspirer de certaines mesures européennes qui devraient être mises en place au sein des ordres professionnels québécois. L'IdQ recommande sept mesures :

- Harmoniser les conditions minimales de formation et élargir la portée de l'Entente France-Québec.
- Imposer des mesures compensatoires destinées à combler l'écart de qualifications entre deux juridictions négociantes seulement si cet écart est jugé substantiel.
- Clarifier le rôle des différents acteurs afin d'éviter le dédoublement des fonctions, ou pire, l'inertie institutionnelle.
- Dans le cadre de l'Accord de libre-échange canadien signé en juillet 2017 et dans la mesure où cette mobilité interprovinciale est mise en œuvre, les ordres professionnels québécois devraient être à l'affût et profiter des travaux d'harmonisation et de reconnaissance des qualifications de leurs homologues des autres provinces.
- Mettre en place une coordination centralisée gouvernementale des demandes de reconnaissance professionnelle.
- Afficher les données publiquement concernant le nombre de demandes de reconnaissance reçues, la teneur des mesures compensatoires imposées, le nombre de demandeurs ayant franchi toutes les étapes du processus de reconnaissance et le bilan des délais respectés, le nombre de demandeurs éventuellement accrédités, et ainsi de suite.

Il est clair que laisser en plan une partie importante de nouveaux arrivants n'est pas justifiable et plombe le développement économique du Québec.

- Adopter un régime analogue à celui de l'Australie où l'évaluation des qualifications – y compris auprès des ordres professionnels – est effectuée avant l'étape finale de l'immigration.

Introduction

En 2016, l'Institut du Québec (IdQ) a publié un rapport *Plus diplômés et sans emploi*¹ qui mettait en perspective les défis d'intégration à l'emploi des personnes immigrantes à Montréal comparativement à des villes comme Toronto et Vancouver. Les personnes montréalaises ayant un diplôme obtenu à l'étranger avaient un taux de chômage plus élevé que les personnes ayant obtenu un diplôme au Québec, une situation qui perdure.

Dans le contexte du vieillissement de la population, il est clair que laisser en plan une partie importante de nouveaux arrivants qui ne peuvent intégrer facilement le marché de l'emploi au Québec n'est pas justifiable et que cela plombe le développement économique du Québec. L'IdQ recommandait alors de miser sur la rétention des immigrants, de favoriser certains immigrants avec des diplômes reconnus au Québec, d'améliorer l'adéquation entre la sélection et les besoins du marché, de changer le discours des ordres professionnels relativement à la reconnaissance des diplômes, de se concentrer sur les étudiants internationaux déjà présents au Québec, d'étendre les programmes d'intégration en emploi, de miser sur la première expérience en emploi et d'interdire l'exigence d'expérience canadienne dans les processus d'embauche.

Il était aussi clair, selon l'IdQ, que la reconnaissance des diplômes étrangers et des compétences qui y sont rattachées demeurait l'aspect primordial pour accélérer l'intégration à l'emploi au Québec. Ce rapport se concentre sur cette question en présentant les meilleures pratiques dans certaines juridictions internationales et en proposant au Québec de s'en inspirer. Mais avant toute chose, il est bon de faire un rappel de la

1 (Homsy et Scarfone, 2016).

situation québécoise en matière de reconnaissance des diplômes et du taux de chômage vécu par les nouveaux arrivants.

Contexte québécois

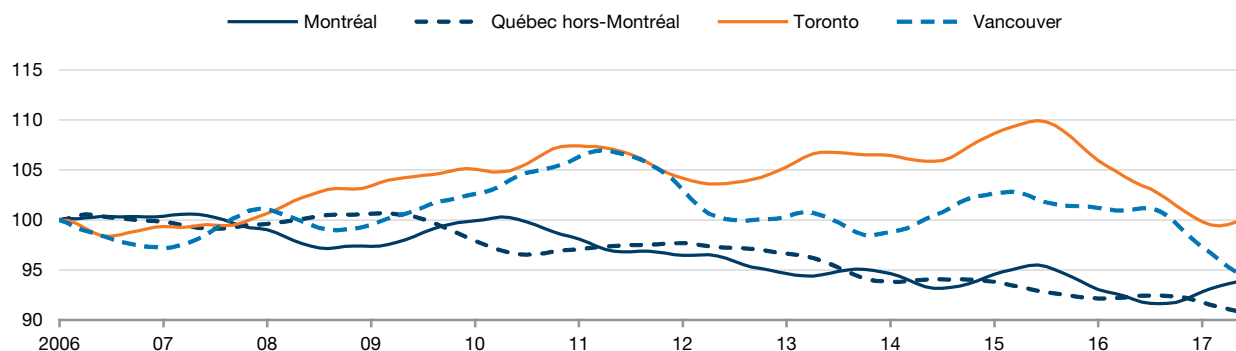
Pourquoi faut-il comme province améliorer la reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger? Parce que le Québec fait face à un défi démographique. Comme conséquence du vieillissement de la population, la croissance de l'économie y sera moins vigoureuse dans les années à venir. En effet, le Conference Board du Canada prévoit que la croissance à long terme du PIB réel du Québec ne sera que de 1,5 % par rapport à la moyenne canadienne de 1,7 % (la croissance historique s'établit à 2 %.) Cette différence est attribuable en partie au vieillissement plus marqué de la population au Québec qu'ailleurs dans les autres provinces.

La réduction de la population en âge de travailler fait en sorte qu'il sera plus difficile de remplacer les départs à la retraite. Le graphique 1 présente l'évolution dans le temps de la réduction progressive de la population active de 25 à 54 ans (celle qui est la plus susceptible de travailler) dans différentes villes canadiennes et québécoises.

Graphique 1

Évolution de la population native de 25 à 54 ans depuis mars 2006

(population en milliers, mars 2006 = 100)



Sources : Statistique Canada, Institut du Québec.

Si le Québec attire des immigrants en nombre suffisant, il perd une partie importante de sa population à l'international et vers les autres provinces.

L'Institut du Québec s'est d'ailleurs penché sur cette question dans un rapport publié en 2017, *Le vieillissement de la population et l'économie du Québec*². Dans ce rapport, l'IdQ souligne l'importance de l'immigration comme solution pour maintenir un marché d'emploi en santé. En effet, répandue dans plusieurs secteurs, la pénurie de travailleurs n'est que l'un des premiers symptômes de ce vieillissement généralisé.

Certes, l'immigration peut offrir une piste de solution. Les seuils d'immigration ont été maintenus au Québec autour de 50 000 nouveaux arrivants par année. Or, si cet objectif semble clair, il est cependant rarement atteint. Le graphique 2 illustre les soldes migratoires (les personnes qui immigrent au Québec moins celles qui émigrent) du Québec au cours des dernières années.

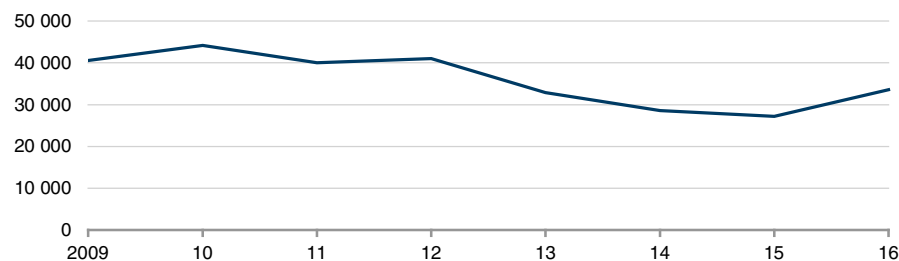
En additionnant le nombre d'immigrants internationaux et interprovinciaux et en soustrayant le nombre d'émigrants qui quittent le Québec, il est facile de constater que l'objectif de 50 000 nouvelles personnes par année n'est pas atteint. Si le Québec attire des immigrants en nombre suffisant, il perd une partie importante de sa population à l'international et vers les autres provinces. De plus, la situation s'est dégradée depuis 2012. L'annexe B présente les soldes migratoires complets. L'une des causes avancées de cette problématique de rétention est la difficulté des nouveaux arrivants à intégrer le marché du travail au Québec, même si cette province a présentement un taux de chômage parmi les plus bas de son histoire.

2 (Côté, Savard, et Scarfone, 2017).

Graphique 2

Évolution des soldes migratoires au Québec au cours des dernières années

(en nombre de personnes)



Sources : Institut de la statistique du Québec; l'Institut du Québec.

Taux de chômage des immigrants

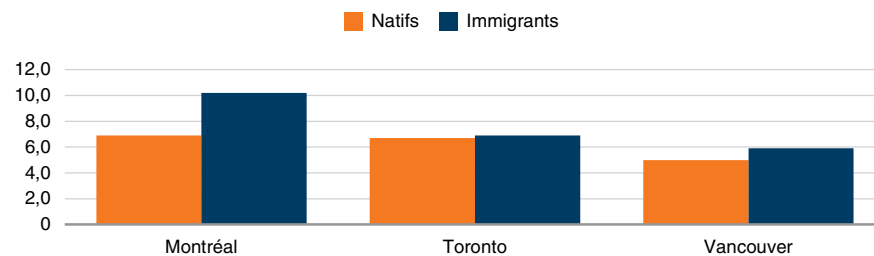
Thème déjà exposé dans *Plus diplômés, mais sans emploi*³ en 2016, le taux de chômage des immigrants à Montréal (comme ailleurs dans le reste du Québec), comparativement au taux de chômage des natifs, demeure problématique. Cette situation est particulièrement criante pour les immigrants récemment arrivés. Le problème est cependant plus aigu au Québec qu'ailleurs au Canada.

Le graphique suivant illustre l'écart entre le taux de chômage des immigrants et celui des natifs pour les trois principales villes canadiennes.

Graphique 3

Taux de chômage des natifs et des immigrants, données de 2016

(%)



Sources : Statistique Canada; Institut du Québec.

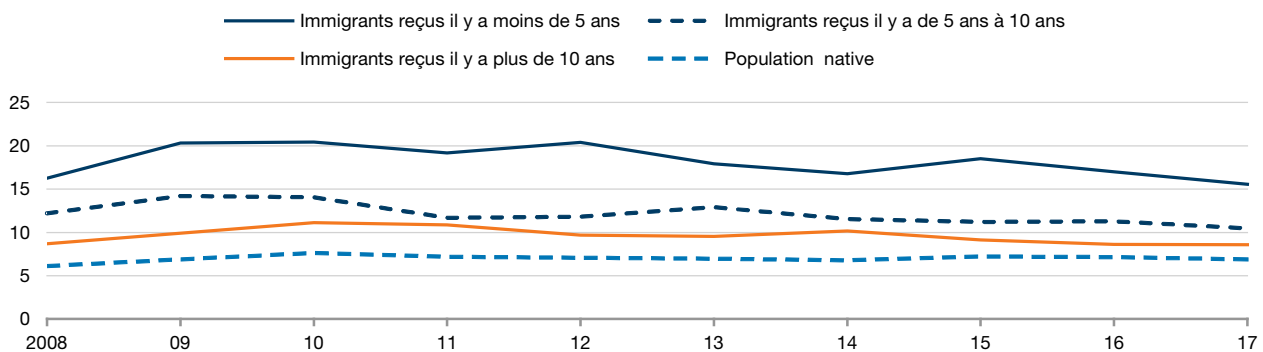
3 (Homsy et Scarfone, 2016).

Si un immigrant, peu importe le lieu, a plus de difficulté à trouver un emploi partout au Canada qu'une personne née au Canada, le problème est plus criant à Montréal et au Québec. L'hypothèse généralement émise à cet égard, c'est que cet écart du taux de chômage tend à diminuer avec le temps. Ainsi, plus la date d'arrivée des immigrants est lointaine, plus l'écart entre le taux de chômage des natifs et celui des immigrants est mince. Les graphiques 4 et 5 tendent à confirmer cette hypothèse.

Graphique 4

Taux de chômage des immigrants par rapport au nombre d'années depuis leur arrivée à Montréal

(%, moyenne mobile de deux ans)

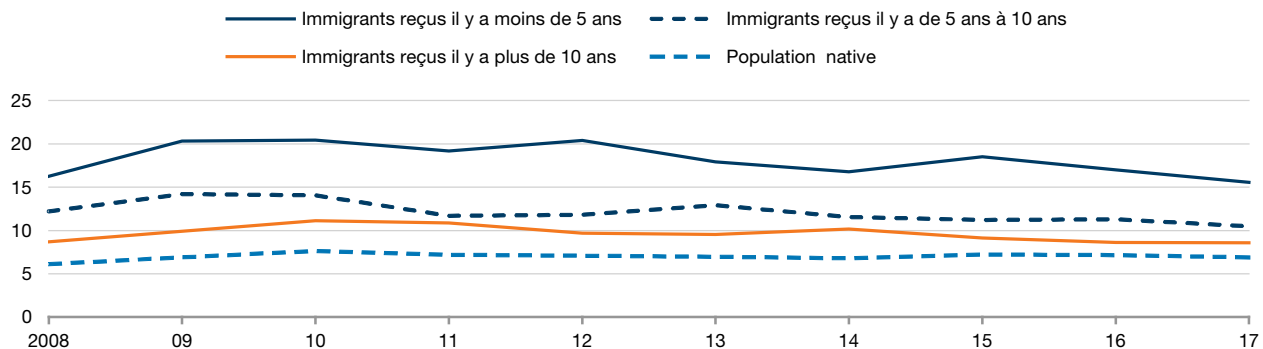


Sources: Statistique Canada; Institut du Québec.

Graphique 5

Taux de chômage des immigrants par rapport au nombre d'années depuis leur arrivée au Québec (à l'exception de Montréal)

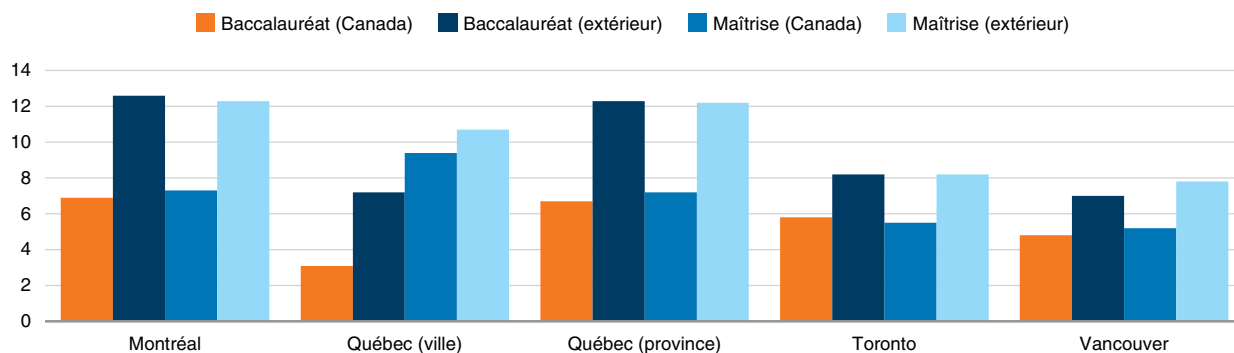
(%, moyenne mobile de deux ans)



Sources: Statistique Canada; Institut du Québec.

Graphique 6

Taux de chômage des 25 à 64 ans selon la provenance du baccalauréat et de la maîtrise en 2011 (%)



Sources : Statistique Canada; Institut du Québec.

Plus un immigrant est présent au Québec depuis longtemps, plus le taux de chômage de celui-ci diminue, bien qu'il demeure structurellement plus élevé que celui des natifs. Comme référence, il est bon de citer le travail de Bourdarbat et al. (2013). Il démontre que le problème structurel de l'accès des immigrants au marché de l'emploi au Québec est plus aigu dans la province qu'ailleurs au Canada⁴. Cette analyse est confirmée par les travaux de l'IdQ⁵. Pour cette raison, en 2016, l'IdQ recommandait d'accélérer la reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger.

L'IdQ n'affirme pas que la reconnaissance des diplômes est la seule source de disparité entre le niveau de taux de chômage des nouveaux arrivants et celui des natifs. Seulement une partie des professions au Canada est réglementée, donc la présence de cette réglementation ne peut expliquer à elle seule cette disparité. Il existe une résistance de certains employeurs envers l'embauche de nouveaux arrivants⁶. Néanmoins, un fait demeure : en accélérant le processus de reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger, il se peut que la problématique du chômage plus élevé chez les nouveaux arrivants soit en partie réduite.

4 (Boudarbat et Connolly, 2013).

5 (Homsy et Scarfone, 2016).

6 (Girard et Smith, 2013).

Au Canada, particulièrement au Québec, les immigrants éprouvent des difficultés à faire reconnaître leurs diplômes émis par des universités étrangères.

La reconnaissance des diplômes

Au Québec et au Canada, les immigrants éprouvent des difficultés à faire reconnaître leurs diplômes émis par des universités étrangères. Le Québec, et de façon plus générale, le Canada, se distingue à l'international en raison de l'important nombre de professions qui y sont réglementées et d'ordres professionnels qu'on y trouve⁷. C'est d'ailleurs un état de fait de plus en plus reconnu par les ordres professionnels eux-mêmes. Certains ordres professionnels tels que l'Ordre des ingénieurs du Québec ont d'ailleurs révisé leurs pratiques en profondeur au cours des dernières années pour faciliter une reconnaissance plus rapide des diplômés étrangers.

Cette complexité du système, qui résulte d'une certaine décentralisation des ordres professionnels, est identifiée comme étant l'une des causes de la non-reconnaissance des qualifications⁸ des immigrants. En revanche, cette décentralisation relève au moins en partie d'un impératif constitutionnel – en effet, la réglementation professionnelle est de compétence provinciale en vertu du par. 92 (13) de la *Loi constitutionnelle de 1967*⁹.

On observe par ailleurs une tendance à la hausse du nombre d'ordres professionnels au Québec depuis la réforme des professions de 1973, laquelle a donné lieu au *Code des professions* [Code]¹⁰. Il en existe aujourd'hui 46¹¹. Le Code établit le cadre juridique régissant les ordres professionnels au Québec. Il revient effectivement aux ordres de fixer les règles régissant la reconnaissance des qualifications obtenues hors du Québec¹².

7 (International Organization for Migration, 2013).

8 (Librairie du Parlement du Canada, 2012).

9 *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113.

10 (Desharnais, 2008).

11 Annexe I du *Code des professions*. Le 8 décembre 2010, un ordre professionnel désigné sous le nom de « Ordre professionnel des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec » a été constitué par lettres patentes. (Voir chapitre C-26, r. 208). Le 10 octobre 2013, un ordre professionnel désigné sous le nom de « Ordre professionnel des sexologues du Québec » a été constitué par lettres patentes. (Voir chapitre C-26, r. 222.2). Le 22 juillet 2015, un ordre professionnel désigné sous le nom de « Ordre professionnel des criminologues du Québec » a été constitué par lettres patentes. (Voir chapitre C-26, r. 90.1). <https://www.opq.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/detail/article/adoption-du-projet-de-loi-n98/>

12 Articles 93 et 94 du Code.

Principaux acteurs

Les ordres professionnels sont supervisés par l'**Office des professions du Québec** [l'Office], lequel a pour mandat de veiller à ce que chaque ordre assure la protection du public¹³. Afin de réaliser ce mandat, l'Office revoit les règlements adoptés par les ordres – y compris ceux en matière de reconnaissance des qualifications obtenues hors du Québec – et les approuve avec ou sans modifications¹⁴.

Un autre acteur pertinent en matière de reconnaissance des qualifications est le **Conseil interprofessionnel du Québec**¹⁵. Il étudie les problèmes auxquels font face les ordres et formule des recommandations à l'endroit des ordres et à l'endroit du gouvernement¹⁶.

Il est également prévu que le **gouvernement** peut, par règlement et de lui-même, fixer les modalités de la collaboration entre les ordres et les établissements d'enseignement du Québec au sujet de la reconnaissance des qualifications¹⁷. Des règlements ont d'ailleurs été adoptés en ce sens¹⁸. Ceux-ci prévoient la création d'un **comité de la formation** au sein des divers ordres, qui a pour mandat d'examiner – entre autres – les normes d'équivalence qui permettraient d'autoriser l'émission d'un permis de l'ordre. Ces comités sont formés de membres de l'ordre, ainsi que de membres nommés par la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec et le ministre de l'Enseignement supérieur.

Par ailleurs, le Code institue, au sein de l'Office, un poste de **Commissaire à l'admission aux professions**¹⁹. Celui-ci est chargé de recevoir et d'examiner toute plainte qu'il reçoit relatif à l'admission à une profession²⁰. Plus généralement, le Commissaire est chargé de vérifier

13 Par exemple, articles 12 et 15 du Code.

14 Articles 95 et 95.0.1 du Code.

15 Articles 17 à 22 du Code.

16 Article 19 du Code.

17 Article 184 al. 2 du Code.

18 Par exemple, pour les avocats, le *Règlement sur le comité de la formation des avocats*; pour les agronomes, le *Règlement sur le comité de la formation des agronomes*; pour les comptables professionnels agréés, le *Règlement sur le comité de la formation des comptables professionnels agréés*; et ainsi de suite.

19 Articles 16.9 et ss.

20 Art. 16.10 du Code.

Il est prévu que le gouvernement fixe les modalités de la collaboration entre les ordres et les établissements d'enseignement du Québec.

tout processus ou activité relatifs à l'admission aux professions et de faire des recommandations à ce sujet aux acteurs concernés, le cas échéant²¹.

Finalement, un **Pôle de coordination pour l'accès à la formation** est prévu²². Son rôle est de « dresser un état de situation de cet accès, d'identifier les problèmes et les enjeux liés à la formation, d'identifier les besoins en collecte de données à des fins statistiques, d'assurer la collaboration entre les ordres professionnels, les établissements d'enseignement et les ministères concernés et de proposer des solutions aux problèmes identifiés »²³. Le concept de « formation » désigne ici la formation exigée par un ordre professionnel à l'endroit d'une personne formée hors du Québec comme condition de délivrance d'un permis d'exercice²⁴.

Règles de reconnaissance au Québec

Tel que mentionné précédemment, les ordres sont investis du devoir d'établir par règlement les normes de reconnaissance de la formation²⁵. À titre d'exemple, chez les avocats, le *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation du Barreau du Québec*²⁶ précise les documents qui doivent accompagner une demande de reconnaissance²⁷. Un comité d'équivalence évalue la demande du juriste étranger²⁸. Il scrute celle-ci afin de déterminer notamment si la formation obtenue porte « sur des concepts, règles et institutions juridiques substantiellement semblables à ceux prévalant au Québec [et si elle comporte] un minimum de 90 crédits ou l'équivalent, y compris 45 crédits répartis parmi les matières suivantes : droit civil, procédure civile, droit

21 Article 16.10 et ss. du Code.

22 Article 16.24 et ss. du Code.

23 Article 16.24 al. 1 du Code.

24 Art. 16.24 al. 2 du Code.

25 Article 93 al. c) du Code.

26 Ch. B-1, r. 16.

27 Article 2 du Règlement.

28 Sous réserve d'exceptions telles que celles prévues à l'article 13 du Règlement.

commercial et corporatif, droit constitutionnel, droit administratif et droit criminel et pénal »²⁹.

L'équivalence peut également être obtenue grâce à une expérience pertinente de travail d'une durée minimale de cinq ans³⁰. À la suite d'une évaluation, le comité peut décider de reconnaître l'équivalence de formation en partie ou dans son intégralité, de la refuser ou d'imposer des cours ou des stages qu'il faudra réussir pour pouvoir exercer sa profession au Québec³¹. Il s'agit là d'un portrait sommaire, fourni à titre indicatif, des règles de reconnaissance qu'applique l'un des ordres professionnels recevant le plus de demandes de reconnaissance au Québec, soit le Barreau du Québec³².

Autre exemple : chez les ingénieurs, en plus de réussir un examen portant sur les aspects déontologiques, éthiques et juridiques de la pratique au Québec, il faut d'abord obtenir une expérience en génie d'une durée totale d'un an dans un environnement canadien³³. L'infirmier français, quant à lui, doit avoir exercé la profession d'infirmier au moins 500 heures au cours des quatre années précédant la demande (s'il est diplômé depuis plus de quatre ans). En outre, il doit réussir un stage en milieu clinique québécois d'une durée de 75 jours, afin « de se familiariser avec le contexte de pratique québécois du point de vue professionnel, juridique, éthique, déontologique, organisationnel et socioculturel et, au besoin, de parfaire ses compétences ». Ce stage vise aussi à démontrer que cet infirmier français « possède les compétences cliniques essentielles pour exercer la profession au Québec ainsi que la capacité à assumer pleinement, de façon sécuritaire et en toute

29 Article 6 du *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation du Barreau du Québec*.

30 Article 8 du *Règlement*.

31 Article 11 du *Règlement*.

32 Notons que l'Ordre professionnel des avocats du Québec figure parmi les ordres professionnels recevant le plus de demandes de reconnaissance (Conseil interprofessionnel du Québec, 2015).

33 Article 2 du *Règlement sur la délivrance d'un permis de l'Ordre des ingénieurs du Québec pour donner effet à l'arrangement conclu par l'Ordre en vertu de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles*, chapitre I-9, r. 7.1.

On veut que le professionnel, diplômé à l'extérieur, offre les mêmes garanties de compétence que son collègue ayant fait ses études au Québec.

autonomie, le rôle et les responsabilités dévolues à l'infirmière ou l'infirmier québécois »³⁴.

Outre les mécanismes d'étude et de surveillance dont il a été question précédemment, la Cour d'appel du Québec a balisé le pouvoir des ordres professionnels en précisant que « le but clair du contrôle de l'équivalence entre un diplôme étranger et un diplôme québécois est la protection du public. On veut que le professionnel, diplômé à l'extérieur, offre les mêmes garanties de compétence que son collègue ayant fait ses études au Québec. Ce contrôle n'est cependant pas et ne doit pas être un moyen déguisé de restreindre l'accessibilité des étrangers à la profession et la préservation d'un monopole local »³⁵.

La *Charte québécoise* proscrit par ailleurs expressément la discrimination – y compris sur un motif d'origine ethnique ou nationale – en ce qui concerne l'admission aux ordres professionnels³⁶.

La Loi 98

Le gouvernement du Québec a déposé en mai 2016 le projet de loi 98, la *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*. Le rapport du Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles³⁷ faisait l'inventaire des procédures d'admission des ordres professionnels. Certes, les ordres professionnels avaient tous des comités d'admission, mais leurs procédures et pouvoirs internes étaient très variables. Leur composition, autant en nombre qu'en qualité, était aussi variable. De plus, ceux-ci étaient souvent composés de praticiens et ne comportaient peu ou aucun membre externe. Pour ce qui est du personnel, comme le mentionnait l'auteur : « moins de la moitié des ordres disent qu'une formation sur les relations interculturelles a été offerte aux membres du personnel de l'admission »³⁸.

34 Article 2 du *Règlement sur la délivrance d'un permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec pour donner effet à l'arrangement conclu par l'Ordre en vertu de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles*, chapitre I-8, r. 13.1.

35 *Ordre des audioprothésistes du Québec c. Chanteur*, 1996 CanLII 6273 (QC CA), p. 6.

36 Articles 10 et 17 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

37 (Hadiri, 2017).

38 Ibid.

Sanctionnée en juin 2017³⁹, la Loi 98 modifie le système de reconnaissance des diplômes géré par les ordres professionnels. En vertu de cette loi, le Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles devient le Commissaire à l'admission aux professions et hérite de pouvoirs élargis. De plus, cette loi encadre les processus d'admission qui doivent être plus transparents. Les ordres doivent comprendre des personnes formées à la gestion de la diversité ethnoculturelle. Enfin, cette loi assouplit les règles concernant les documents à fournir pour compléter les dossiers aux fins de la reconnaissance des compétences.

Les effets de cette loi sur la reconnaissance des compétences des diplômes étrangers sont évidemment non mesurables, étant donné le peu de temps qui s'est écoulé depuis la proclamation de celle-ci. Cette loi donne encore beaucoup de latitude aux ordres professionnels pour mettre en application les mesures qui y sont prévues. Il est probable que les mesures proposées ne soient pas uniformes, comme ce fut le cas dans le cadre précédent. Signe prometteur, le gouvernement du Québec a organisé à l'automne 2017 un forum sur la valorisation de la diversité en emploi. Or, il est encore trop tôt pour en mesurer les effets.

Ententes relatives à la mobilité

Parallèlement au cadre juridique général dont il vient d'être question, il existe des ententes particulières sur la mobilité de la main-d'oeuvre, dont, notamment, l'*Accord de libre-échange canadien* et l'*Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles*. Nous en dressons ici un bref portrait.

Accord de libre-échange canadien

L'*Accord de libre-échange canadien*⁴⁰, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017 et auquel le gouvernement québécois est signataire, a pour objet d'éliminer ou de réduire les mesures qui restreignent ou entravent

39 *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, 2017, chapitre 11. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2017C11F.PDF>

40 <https://www.cfta-alec.ca/accord-de-libre-echange-canadien/?lang=fr>. Cet accord remplace l'*Accord sur le commerce intérieur* qui avait été mis en œuvre au Québec par l'entremise de la *Loi concernant la mise en œuvre de l'accord sur le commerce intérieur*.

Signe prometteur,
le gouvernement
du Québec
a organisé à
l'automne 2017
un forum sur la
valorisation de la
diversité en emploi.

la mobilité de la main-d'œuvre – y compris celles des professionnels – à l'intérieur du Canada⁴¹. Sous réserve de motifs précis prévus à l'Accord, on prévoit que « tout travailleur accrédité par un organisme de réglementation [...] pour exercer un métier ou une profession doit, au moment de la demande, être accrédité pour exercer ce métier ou cette profession [...] sans exigence supplémentaire significative de formation, d'expérience, d'examens ou d'évaluations »⁴². Bien que les ordres professionnels, qui ne sont pas signataires de l'Accord, ne soient pas directement liés par celui-ci, les provinces ont l'obligation de s'assurer que les organismes non gouvernementaux qui exercent des pouvoirs délégués par la loi respectent les dispositions de l'Accord⁴³.

Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles

Conclue en 2008, l'Entente⁴⁴ vise à « faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles des personnes exerçant une profession ou un métier réglementés entre la France et le Québec »⁴⁵. Pour ce faire, elle établit une procédure commune que les autorités responsables de chaque juridiction doivent suivre afin de conclure des arrangements de reconnaissance mutuelle concernant une profession ou un métier⁴⁶. Ces arrangements prévoient, quant à eux, les conditions relatives à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles⁴⁷. En mai 2017, il y avait 27 arrangements pour les professions⁴⁸ et 41 arrangements pour les métiers⁴⁹.

Accord économique et commercial global (AECG) entre

41 Article 700.

42 Article 705 al. 1.

43 Article 702 al. 1.

44 <http://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/2008-12.pdf>

45 Préambule à l'Entente.

46 Article 1. Une liste des professions pour lesquelles une entente existe est disponible ici : <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/arm/Liste-professions-ARM.pdf>

47 Annexe I, article 1. Par exemple, pour les avocats.

48 <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/arm/Liste-professions-ARM.pdf>

49 <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/arm/Liste-metiers-ARM.pdf>

le Canada et l'Union européenne

*L'Accord économique et commercial global*⁵⁰ récemment conclu avec l'Europe⁵¹ prévoit en son chapitre onze un régime relatif à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles « visant à favoriser un régime équitable, transparent et cohérent en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles »⁵². Des lignes directrices sont notamment prévues. Elles établissent un cadre détaillé qui, à l'instar de l'annexe I de l'Entente France-Québec, pourra servir de guide aux autorités de réglementation – tels que les ordres professionnels – au cours de leurs négociations avec leurs homologues étrangers et ainsi faciliter la conclusion d'arrangements de reconnaissance mutuelle⁵³.

Améliorations possibles

Malgré les progrès observés en matière de reconnaissance de qualifications par les ordres professionnels, des améliorations demeurent possibles. La « Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion » du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion du Québec pour la période de 2016-2021⁵⁴, le programme de financement de projets facilitant la reconnaissance de qualifications auprès des ordres professionnels⁵⁵ ainsi que le projet de loi 98 visant en partie à réformer le régime applicable à l'admission aux ordres professionnels pour les individus formés hors du Québec, toutes ces mesures témoignent de l'intérêt que revêtent ces questions et des progrès qu'il reste à faire au chapitre de la reconnaissance des qualifications obtenues hors du Québec.

Dans cette veine, il est utile de considérer les mesures mises en place par d'autres juridictions qui sont aux prises avec des réalités semblables.

50 <http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/index.aspx?lang=fra>

51 Il a été signé le 30 octobre 2016 et a obtenu la sanction royale le 17 mai 2017.

52 Article 11.2 (1).

53 <http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/11-A.aspx?lang=fra>

54 Par exemple, avec la mesure 1.1.2, p. 15.

55 Programme *Accès aux ordres professionnels* 2016-2017 : https://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_AccesOrdres.pdf.

L'expérience européenne se montre particulièrement riche à cet égard. En effet, l'un des objectifs mêmes de la création de la Communauté européenne, tel que prévu par le *Traité instituant la Communauté européenne*, est d'établir « un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux »⁵⁶.

Ainsi, dans l'optique de répertorier les améliorations qui pourraient être apportées aux mécanismes de reconnaissance des qualifications québécoises, le régime européen fait l'objet d'une étude particulière. Des recommandations ont été formulées en s'inspirant d'éléments judicieux extraits de l'expérience européenne et de quelques autres bonnes pratiques internationales transposables dans le contexte québécois.

L'IdQ a choisi de se concentrer sur des exemples internationaux. Il existe certainement des exemples dans d'autres provinces qui pourraient être reproduits mais qui ne sont pas couverts par cette recherche. De plus, il existe actuellement des travaux dans certains ordres professionnels qui sont valables afin d'accélérer les processus de reconnaissance des diplômes. Les exemples ici sont donnés pour améliorer les systèmes existants.

Bonnes pratiques internationales

Europe

En 2005, l'Union européenne s'est munie d'une directive⁵⁷ établissant les règles relatives à la reconnaissance des qualifications entre les pays de l'Union européenne⁵⁸. Cette directive prévoit notamment les régimes suivants :

1. un régime de reconnaissance automatique pour certaines professions – soient les professions de « médecin avec formation de base » et de « médecin spécialiste », « d'infirmier responsable de soins généraux »,

56 *Traité instituant la Communauté européenne*, art. 3, al. 1c) : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12002E%2FTXT>

57 2005/36/CE.

58 Et, dans certaines conditions, cela s'applique à des pays de l'Espace économique européen non membres de l'Union européenne et la Suisse.

L'un des objectifs de la Communauté européenne est d'établir un marché intérieur caractérisé par l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes.

- de « praticien de l'art dentaire », de « vétérinaire », de « sage-femme », de « pharmacien » et d'« architecte »⁵⁹ – sur la base de la coordination des conditions minimales de formation⁶⁰ entre les États ;
2. un régime général, applicable lorsque la reconnaissance automatique ne s'applique pas⁶¹.

Notons que dans les deux cas, la directive ne vise que les individus formés dans un État membre⁶². Quant à l'évaluation des qualifications obtenues dans un État tiers, elle relève de chaque État membre⁶³. Il existe par ailleurs une troisième catégorie de traitement, soit celle visant certaines professions de l'artisanat, de l'industrie et du commerce⁶⁴. Dans ces cas, les qualifications peuvent être reconnues de façon automatique sur la base de l'expérience professionnelle – à certaines conditions. Les possibilités d'intégration de ces travailleurs sont d'un intérêt particulier pour la société québécoise, ne serait-ce que d'un point de vue économique. Cela dit, comme ces métiers ne sont pas régis par des ordres professionnels au Québec, ils évoluent dans des contextes distincts⁶⁵.

À ces régimes de reconnaissance prévus par la directive européenne s'annexe l'obligation de détenir les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession dans l'État d'accueil⁶⁶. Par ailleurs, contrairement au Québec, cette exigence est généralement laissée à l'appréciation des employeurs. Elle ne fait donc pas partie du processus de reconnaissance des qualifications en tant que tel⁶⁷.

59 Article 21 de la directive.

60 Article 21 de la directive.

61 Article 10 de la directive.

62 Article 2 de la directive. La directive ne s'applique qu'aux citoyens de l'Union européenne (article 2(1)). Par contre, d'autres directives sont venues l'étendre aux non-citoyens (Union européenne, 2010) p. 73).

63 Directive, paragraphe introductif (13); (Union européenne, 2010).

64 Articles 16-20 et annexe IV de la directive.

65 Pour une liste complète des ordres professionnels au Québec, voir : <https://www.opq.gouv.qc.ca/ordres-professionnels/liste-des-ordres-professionnels/>.

66 Article 53 de la directive.

67 En effet, cette obligation est surtout interprétée comme signifiant qu'il revient aux employeurs de vérifier les compétences linguistiques après la reconnaissance des qualifications (Union européenne, 2010).

Examinons donc les règles applicables aux régimes européens de reconnaissance des qualifications que sont le régime général de reconnaissance et le régime de reconnaissance automatique.

Régime général de reconnaissance

Suivant le régime général, chaque demande est évaluée par l'autorité compétente au cas par cas, afin de déterminer, entre autres, si des différences substantielles existent entre la formation du demandeur et celle qu'exige l'État hôte. Si de telles différences existent, des « mesures de compensation » peuvent être imposées par la juridiction d'accueil⁶⁸. Celles-ci peuvent prendre la forme d'un stage d'adaptation d'une durée maximale de trois ans, ou d'une épreuve d'aptitude. De telles mesures peuvent également être imposées lorsque la durée de la formation en cause est inférieure d'au moins un an à celle qui est requise par l'État d'accueil⁶⁹. Par ailleurs, même dans ces cas, avant que des mesures compensatoires ne puissent être imposées, il faut d'abord vérifier si le demandeur a acquis des connaissances professionnelles qui « sont de nature à couvrir, en tout ou en partie » les différences substantielles relevées⁷⁰. De surcroît, lorsqu'une mesure de compensation est imposée, **il appartient au demandeur de choisir entre le stage d'adaptation et l'épreuve d'aptitude**⁷¹. Notons que sous ce régime, de 2007 à 2010, 73 % des demandes de reconnaissance ont été accordées sans être assorties de mesures de compensation ; 15 % des demandes ont été accordées après un stage d'adaptation ou une épreuve d'aptitude et 12 % des demandes ont été refusées⁷².

Une évaluation systémique du fonctionnement de cette directive à l'échelle européenne a relevé des problèmes en ce qui a trait aux délais de traitement des demandes de reconnaissance⁷³. Selon certaines autorités, non seulement ce régime est-il complexe et onéreux, mais les délais de traitement sont trop longs⁷⁴. Aussi, bien que jugée essentielle,

68 Article 14 de la directive.

69 Article 14 alinéa 1a) de la directive.

70 Article 14 alinéa 5 de la directive.

71 Article 14 alinéa 2 de la directive.

72 (Union européenne, 2010) p. 20.

73 (Union européenne, 2010) p. 22.

74 (Union européenne, 2010) p. 21.

Si des différences substantielles existent entre la formation du demandeur et celle qu'exige l'État hôte, des « mesures de compensation » peuvent être imposées.

cette étude signale des difficultés d'application relatives aux mesures de compensation. Entre autres, on souligne qu'elles sont parfois disproportionnées et que les décisions sur lesquelles elles sont fondées manquent de transparence et sont insuffisamment motivées⁷⁵. Ainsi, bien qu'aucune mesure de compensation ne soit imposée dans la plupart des cas, le processus menant à la décision est long et lourd tant pour les autorités compétentes que pour les demandeurs⁷⁶.

Régime de reconnaissance automatique sur la base de la coordination des conditions minimales de formation

Tel qu'indiqué ci-haut, la reconnaissance automatique s'applique aux professions de « médecin avec formation de base » et « médecin spécialiste », d'« infirmier responsable de soins généraux », de « praticien de l'art dentaire », de « vétérinaire », de « sage-femme », de « pharmacien » et d'« architecte »⁷⁷. L'annexe V (l'annexe C de l'actuel rapport présente la liste des professions contenues dans l'annexe V de la directive) de la directive énumère les diplômes et les titres de formation dans chaque État qui sont conformes aux conditions minimales de formation préétablies pour chaque profession visée⁷⁸. Ainsi, le détenteur de l'un de ces titres est automatiquement reconnu apte à exercer dans un autre État.

Le régime de reconnaissance automatique permet un traitement particulièrement efficace des demandes de reconnaissance⁷⁹. De fait, il est reconnu comme étant l'approche optimale afin de faciliter la mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne⁸⁰. Notons qu'il semble que la qualité des services professionnels n'ait pas été sapée par l'introduction de ce régime⁸¹. On a par ailleurs identifié le besoin de simplifier la procédure de mise à jour des diplômes reconnus, ainsi que

75 (Union européenne, 2010) p. 30-31 et 89.

76 (Union européenne, 2010) p. 28.

77 Article 21 de la directive.

78 Article 21 de la directive.

79 p. 6 de la directive.

80 (Union européenne, 2010) p. 89. Voir aussi p. 44 : « It appears from approximately 200 experience reports from the national authorities competent for the recognition of professional qualifications that the automatic recognition system generally works well. Automatic recognition is seen as efficient and cost-effective ».

81 (Union européenne, 2010) p. 89.

la nécessité de tenir compte non seulement des qualifications, mais aussi de l'aptitude à exercer⁸².

Notons que d'autres directives précises existent pour certaines professions et que celles-ci ont préséance⁸³. À titre d'exemple, les avocats⁸⁴ ont notamment la possibilité de pratiquer le droit dans tous les États membres sans que leurs qualifications ne fassent l'objet d'un examen⁸⁵. Par contre, ils n'ont alors le droit d'utiliser que leur titre professionnel d'origine. Après trois ans d'exercice effectif et régulier démontré dans la juridiction d'accueil où ils utilisent leur titre étranger, ils peuvent accéder pleinement à la profession d'avocat dans l'État d'accueil⁸⁶. Les avocats ont par ailleurs la possibilité de faire une demande de reconnaissance suivant le régime général dont il a déjà été traité⁸⁷, mais il semblerait que ceux-ci préfèrent généralement l'approche dont il vient d'être question⁸⁸.

En matière de reconnaissance des qualifications, l'Europe jongle avec des problèmes analogues à ceux qui sont observés au Québec. En effet, selon une étude européenne de 2009, 36 % des immigrants nés en dehors de l'Union européenne et en âge de travailler, étaient surqualifiés pour leur emploi, comparativement à 28 % de ceux nés dans l'Union européenne⁸⁹. Cette tendance semble s'accroître lorsqu'il est question de niveaux d'éducation plus élevés. En effet, en 2012-2013, chez les individus ayant un niveau d'éducation supérieur, 44 % des ressortissants de pays à l'extérieur de l'Union européenne étaient surqualifiés pour leur emploi contre 33 % des ressortissants de l'Union européenne⁹⁰. Notons également que ces disparités touchent davantage les femmes que les hommes – c'est-à-dire que même chez les ressortissants de l'Union européenne, davantage de femmes que d'hommes sont surqualifiées

82 (Union européenne, 2010) p. 6.

83 Par. 42, intro de la directive.

84 Directives 98/5/CE et 77/249/CEE.

85 Article 2, directive 98/5/CE et (Union européenne, 2010) p. 27.

86 Article 10 de la directive 98/5/CE.

87 Directive 2005/36/CE, par. 42 de l'intro.

88 (Union européenne, 2010) p. 27.

89 (Augustine, 2014).

90 <http://www.oecd.org/fr/publications/les-indicateurs-de-l-integration-des-immigres-2015-9789264233799-fr.htm>

L'harmonisation des formations a l'avantage de permettre une reconnaissance automatique de certaines qualifications.

pour leur emploi lorsqu'elles exercent leur métier dans un autre pays de l'UE⁹¹.

En regard de ces réalités et en s'appuyant sur des observations précédentes au sujet de ces deux principaux mécanismes de reconnaissance instaurés en Europe, **il semble que l'harmonisation des formations soit le mécanisme européen le plus inspirant**. Ce mécanisme a l'avantage de permettre une reconnaissance automatique de certaines qualifications, évitant du coup les problèmes soulevés ci-haut. En effet, le régime général de reconnaissance présente des difficultés d'application importantes et n'a pas su – du moins pas encore – éliminer le problème de surqualification qui touche toujours de façon disproportionnée les ressortissants qu'il vise⁹².

Il est nécessaire de faire une mise en garde au sujet du système européen. Les processus de reconnaissance des diplômes touchent la reconnaissance de ceux-ci au sein de l'Union européenne. La reconnaissance des diplômes obtenus dans des juridictions hors Union européenne semble se buter au même genre d'obstacles que ceux observés au Québec. Ainsi, il faut voir dans ces exemples des méthodes à reproduire à l'échelle du Québec pour autant que l'on reconnaisse ces limites.

Autres cas internationaux

Par ailleurs, dans le cadre d'une étude internationale comparée des pratiques de divers États en matière de reconnaissance des qualifications⁹³, l'Organisation internationale pour les migrations a identifié la complexité du processus de reconnaissance qu'engendre sa fragmentation – telle qu'observée ici et ailleurs – comme étant l'un des défis majeurs en matière de reconnaissance des qualifications étrangères⁹⁴. Bien que l'on reconnaisse qu'une part de cette décentralisation soit inéluctable, des aménagements sont possibles

91 <http://www.oecd.org/fr/publications/les-indicateurs-de-l-integration-des-immigres-2015-9789264233799-fr.htm>

92 Notons que les données relevées précisent l'origine du ressortissant et non la juridiction d'obtention du diplôme, ce qui est déterminant en matière de reconnaissance des qualifications. Cela étant dit, il paraît raisonnable de supposer qu'il existe une certaine corrélation entre l'origine du ressortissant et l'origine de la formation.

93 (International Organization for Migration, 2013).

94 (International Organization for Migration, 2013) p. 26 et ss.

afin de réduire la complexité qu'elle engendre. Le Danemark est cité comme adoptant une bonne pratique à cet égard. Au Danemark, une seule agence *coordonne* – sans nécessairement évaluer elle-même – l'ensemble des demandes de reconnaissance des qualifications étrangères, y compris celles des professions réglementées⁹⁵. Un sommaire des bonnes pratiques identifiées est présenté à l'annexe D.

L'Organisation internationale pour les migrations relate également l'importance d'évaluer les qualifications du demandeur dès les premières démarches liées au processus d'immigration⁹⁶. À titre d'exemple, l'Australie impose, depuis 1999, une évaluation (des qualifications et des compétences en anglais) avant l'étape finale de l'immigration⁹⁷, y compris aux autorités appropriées à l'extérieur du gouvernement, le cas échéant, telles que les associations professionnelles⁹⁸. Il semblerait que ces politiques aient eu une incidence significative sur les perspectives d'emploi des immigrants, notamment en ce qui concerne la rapidité de leur intégration au marché du travail⁹⁹. Puisque ces évaluations sont faites en temps opportun, cela risque d'avoir des conséquences positives à cet égard¹⁰⁰.

L'étude souligne également l'importance de remédier à une lacune généralisée relevée par la plupart des pays, à savoir, les défaillances en ce qui a trait à la collecte et à l'analyse de données qui permettraient de déterminer l'incidence des régimes de reconnaissance des qualifications sur l'intégration au marché du travail du pays d'accueil¹⁰¹.

À la lumière de l'analyse qui précède sur les bonnes pratiques à suivre à l'international en matière de reconnaissance des qualifications, nous en venons aux recommandations suivantes pour le Québec.

95 Il s'agit du Ministry of Higher Education and Science: <http://ufm.dk/en/education-and-institutions/recognition-and-transparency/get-assessment>

96 p. 31.

97 p. 208; <https://www.border.gov.au/Trav/Work/Work/Skills-assessment-and-assessing-authorities>

98 <https://www.border.gov.au/Trav/Work/Work/Skills-assessment-and-assessing-authorities>; <https://www.border.gov.au/Trav/Work/Work/Skills-assessment-and-assessing-authorities/skilled-occupations-lists/combined-stsol-mltssl>

99 p.31 et 208.

100 p. 32.

101 (International Organization for Migration, 2013) p. 39.

Il faut soulever l'importance de remédier à une lacune généralisée, à savoir, les défaillances ayant trait à la collecte et à l'analyse de données.

Recommandations

1. Élargir la portée de l'Entente France-Québec. Dans la mesure où pour certaines professions, les pays européens – y compris la France – estiment qu'il y a équivalence de formation d'un pays de l'UE à l'autre, les ordres professionnels québécois correspondants (qui ont conclu une entente avec la France concernant ces professions), pourraient en principe aisément l'élargir aux autres pays européens qui ont harmonisé leurs conditions minimales de formation. Les mesures compensatoires supplémentaires jugées appropriées pourraient être rajoutées, le cas échéant¹⁰². Le chapitre 11 de l'AECG propose une marche à suivre.
2. Imposer des de mesures compensatoires destinées à combler l'écart de qualifications entre deux juridictions négociantes seulement lorsque cet écart est jugé substantiel¹⁰³. Rappelons que cette retenue relativement à l'application de mesures compensatoires est également conforme à l'approche intra-européenne étudiée plus tôt¹⁰⁴. Elle trouve également appui dans la littérature et ailleurs au Canada¹⁰⁵. La mise en œuvre de cette recommandation répondrait d'ailleurs à l'un des objectifs du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion dans sa « Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion – 2016-2021 ». Le ministère dit vouloir « examiner la possibilité de conclure de nouvelles ententes internationales en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles »¹⁰⁶. Ce serait là un moyen de répondre à l'objectif de « résoudre les difficultés liées à la reconnaissance des compétences des personnes immigrantes afin que

102 L'Entente est en effet animée en partie par une certaine spécificité de la relation entre le Québec et la France. L'on mentionne en préambule, entre autres, « l'étroite coopération universitaire et l'importante mobilité étudiante qui existent entre la France et le Québec depuis plusieurs décennies et qui ont contribué à établir une confiance réciproque ».

103 Ce concept est défini – voir Annexe 11-A – Lignes directrices sur les ARM de l'Accord économique et commercial global, ainsi que l'Annexe I de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Notons que même si l'on estime que des différences substantielles existent en ce qui a trait à la formation, il faut d'abord vérifier si la différence peut être compensée par l'expérience professionnelle du demandeur (art. 4 de l'Annexe I de l'Entente et « troisième étape » de l'Annexe 11-A de l'Accord). Voir également l'article IV.1 de la *Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne* <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2de>

104 Article 14 de la directive, p. 20 de l'évaluation.

105 (Augustine, 2014); voir également *Accord de libre-échange canadien*, articles 705 et 707.

106 p. 17.

leur contribution à l'essor économique soit rapide et réussie »¹⁰⁷. Cet exercice visant à déterminer *ex ante* quelles mesures compensatoires devraient s'appliquer augmentera, à terme, l'efficacité du processus de reconnaissance et en rehaussera sa transparence.

- Viser, à travers ces travaux, une éventuelle harmonisation des conditions de base relatives à la formation afin de minimiser les mesures compensatoires. Il s'agit de l'approche optimale en ce qu'elle rehausse la prévisibilité et l'efficacité du processus de reconnaissance et réduit les contraintes à l'accès aux ordres professionnels.
 - L'harmonisation est l'objectif ultime vers lequel les juridictions d'Europe et d'ailleurs cherchent à tendre¹⁰⁸. L'expérience européenne montre d'ailleurs que cette approche est efficace, peu coûteuse et ne mine pas la qualité des services¹⁰⁹.
 - Soulignons cependant que, bien que l'harmonisation puisse être la solution idéale, celle-ci n'est pas toujours viable, ne serait-ce qu'en raison des différences considérables qui peuvent exister d'une juridiction à l'autre concernant les programmes d'éducation, les ressources qui y sont investies et les réalités de la pratique professionnelle¹¹⁰.
3. Clarifier le rôle des différents acteurs afin d'éviter le dédoublement des fonctions, ou pire, l'inertie institutionnelle. À titre d'exemple, le mandat du Pôle de coordination pour l'accès à la formation nous paraît imprécis et recoupe déjà celui de l'institution du Commissaire¹¹¹. Bien qu'à l'inverse du Pôle de coordination, le mandat d'un comité de la formation se rapporte aux normes d'équivalence d'un ordre précis, il semble potentiellement y avoir un dédoublement en qui concerne les normes de reconnaissance des qualifications. Bien entendu, le Pôle de

107 p. 15.

108 Par exemple, le régime général de reconnaissance en Europe a été conçu en réaction au constat que la reconnaissance automatique n'était alors pas toujours viable (Union européenne, 2010). Voir aussi (Augustine, 2014) p. S23.

109 Notons que les travaux effectués par les ordres professionnels dans le sillage de l'Entente France-Québec ont produit des résultats qui s'apparentent, dans certains cas, de toute manière, aux résultats auxquels une harmonisation de la formation mènerait. À titre d'exemple, afin d'être en mesure de demander son inscription au Tableau de l'Ordre du Barreau du Québec, l'avocat français n'a qu'à réussir un « examen de contrôle des connaissances portant sur la réglementation et la déontologie de l'avocat tel que prévu par le règlement du Barreau du Québec ».

110 (Augustine, 2014).

111 Article 16.24 du Code. Voir à ce sujet le mémoire du Conseil interprofessionnel du Québec au sujet du projet de loi n° 98, p. 14.

L'harmonisation n'est pas toujours viable, en raison des différences concernant les programmes d'éducation, les ressources et les réalités professionnelles.

coordination, contrairement aux comités, relève de l'Office, un organe de surveillance. Cela dit, étant donné les rapprochements qui existent, et par souci d'efficacité, il serait à notre avis important d'offrir plus de clarté en ce qui a trait à leurs rôles respectifs, et aussi de préciser quelles devraient être leurs obligations en matière de coopération. Finalement, il nous paraît nécessaire d'exiger davantage de transparence de la part de ces institutions. À titre d'exemple, nous n'avons pu repérer que quelques informations en ligne concernant les travaux des comités de la formation et du Pôle de coordination¹¹².

4. Profiter des travaux d'harmonisation et de reconnaissance des qualifications dans le cadre de l'Accord de libre-échange canadien entré en vigueur en juillet 2017. En effet, lorsqu'on parle de mesures pour faciliter la mobilité interprovinciale, ce qui comprend aussi les individus formés à l'étranger, il va de soi que la reconnaissance des qualifications internationales ne peut en principe être considérée isolément, c'est-à-dire, sans tenir compte de ce qui se fait dans les autres provinces. Les ordres professionnels québécois devraient s'investir pleinement dans les activités des organisations professionnelles nationales réunissant les ordres professionnels de chaque province et territoire¹¹³.
5. Mettre en place une coordination centralisée gouvernementale des demandes de reconnaissance professionnelle – comme cela existe au Danemark – ou minimalement, faciliter l'accès à des renseignements

112 Nous avons repéré de l'information relative aux activités des comités dans les rapports annuels des ordres professionnels et, concernant le Pôle de coordination, deux documents intitulés « Formation et stages prescrits par les ordres professionnels québécois – État de situation préparé pour le Pôle de coordination pour l'accès à la formation prescrite par les ordres professionnels ainsi qu'aux stages » datant de mars 2014 et de juillet 2011 : <https://www.opq.gouv.qc.ca/professionnels-formes-hors-du-quebec/pole-de-coordination-pour-lacces-a-la-formation-prescrite-par-les-ordres-professionnels-ainsi-quaux-stages/>. Ces informations sont limitées et nous paraissent insuffisantes afin de responsabiliser et d'assurer la transparence de ces institutions. Notons que le Pôle de coordination a été davantage officialisé grâce au projet de loi 98 adopté en juin 2017.

113 Par exemple, la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada et Ingénieurs Canada.

Institut du Québec

à ce sujet. Cela réduirait nettement la complexité du processus et en rehausserait l'accessibilité¹¹⁴.

6. Afficher les données publiquement concernant le nombre de demandes de reconnaissance reçues, la teneur des mesures compensatoires imposées, le nombre de demandeurs ayant franchi toutes les étapes du processus de reconnaissance et le bilan des délais respectés, le nombre de demandeurs éventuellement accrédités, et ainsi de suite¹¹⁵. Nous n'avons pu repérer ces informations de façon systématique ou détaillée en ligne¹¹⁶. Il nous paraît notamment essentiel de cerner l'effet du processus de reconnaissance sur la volonté et la persévérance des demandeurs à joindre les ordres professionnels. Il serait utile, par exemple, de connaître la proportion des demandes de reconnaissance menées à terme et la teneur précise des mesures de compensation imposées. Ces informations pourraient être rendues disponibles par chaque ordre professionnel et colligées par l'Office des professions. Dans tous les cas, elles devraient être rendues publiques.

114 C'est l'une des conclusions auxquelles en vient l'étude « Improving Pre-Arrival Information Uptake for Internationally Educated Professionals », commandée par le Forum des ministres du marché du travail – voir p. 37. Le *Centre d'information canadien sur les diplômés internationaux* <https://www.cicdi.ca/1289/A-propos-du-Centre-d-information-canadien-sur-les-diplomes-internationaux-CICDI/index.canada> semble jouer en partie ce rôle, mais il ne s'agit pas à proprement parler d'une institution gouvernementale, mais plutôt d'un organisme intergouvernemental. Il n'a donc pas d'autorité ou d'apparence d'autorité gouvernementale, ce qui est potentiellement particulièrement déterminant pour les nouveaux arrivants à la recherche de renseignements officiels. Notons que le MIDI semble vouloir déjà s'attaquer à ce problème. En effet, le « Cahier explicatif des crédits 2017-2018 » du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion indique en réponse à la question RP42 que « Qualification Montréal s'est vu octroyer une subvention de 3 M\$ de mars 2017 à mars 2020, dont 1 M\$ en 2016-2017, pour la conception et la mise en œuvre d'un guichet unique pour la reconnaissance des compétences des personnes immigrantes, et ce, à l'échelle du Québec. Celui-ci comprendra notamment un portail qui permettra de répertorier et de centraliser l'information sur la reconnaissance des compétences et de la rendre disponible aux personnes intéressées ».

115 Voir p. 244-245, Recognition of Qualifications and Competences of Migrants.

116 Les principales informations repérées étaient : 1) les informations fournies au sujet des demandes de reconnaissance figurant dans les rapports annuels des ordres professionnels; 2) un document préparé par le Pôle de coordination datant de 2011 abondant en partie les informations que nous souhaiterions voir paraître https://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Professionnels_formes_hors_du_Quebec/2009-2010_sommaire_etat%20de%20situation.pdf (disponible sur le site du Pôle de coordination <https://www.opq.gouv.qc.ca/professionnels-formes-hors-du-quebec/pole-de-coordination-pour-lacces-a-la-formation-prescrite-par-les-ordres-professionnels-ainsi-quaux-stages/>); 3) https://professions-quebec.org/wp-content/uploads/2015/01/CIQ_memoire_immigration_2015-01.pdf et https://professions-quebec.org/wp-content/uploads/2017/03/ciq_memoire_pl98_2016-08-23_vf.pdf, des mémoires du Conseil interprofessionnel du Québec, qui, bien qu'ils contiennent des informations pertinentes à cet égard, ne semblent pas clarifier certaines informations essentielles telles que les mesures de compensation qui ont été imposées avant que l'acceptation ne soit accordée, ou le nombre de personnes s'étant retirées du processus en cours de route (c'est-à-dire après avoir effectué une demande de reconnaissance). Ce type d'informations, que nous n'avons pu repérer, nous paraît nécessaire afin de déterminer quelle est l'incidence du processus de reconnaissance sur l'intégration à la profession.

La reconnaissance des qualifications internationales ne peut être considérée isolément, sans tenir compte de ce qui se fait dans les autres provinces.

7. Adopter un régime analogue à celui de l'Australie où l'évaluation des qualifications – y compris auprès des ordres professionnels – est effectuée avant l'étape finale de l'immigration¹¹⁷. Bien que le « Programme des travailleurs qualifiés » du gouvernement fédéral ait comme condition d'admissibilité l'évaluation préalable des diplômes d'études obtenus à l'étranger¹¹⁸, cette exigence ne s'étend pas au processus devant être effectué auprès des ordres professionnels. Notons également qu'afin d'être admissible à ce programme, on ne peut avoir l'intention de s'établir au Québec. Du côté du Québec, le « Programme régulier des travailleurs qualifiés »¹¹⁹ n'exige pas l'évaluation préalable des qualifications obtenues à l'étranger¹²⁰. En effet, selon le site Internet du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, « pour être évalué, le candidat doit avoir suivi une formation qui s'apparente à l'une des formations inscrites dans la liste. Toutefois, il est possible qu'un candidat, dont la formation se trouve dans la liste, ait à suivre des cours d'appoint une fois arrivé au Québec. De plus, si sa formation mène à l'exercice d'une profession ou d'un métier réglementé, le candidat aura à satisfaire aux exigences de l'organisme de réglementation concerné pour pouvoir exercer ». Cette approche laisse planer trop d'incertitude quant à l'issue du processus de reconnaissance des qualifications des nouveaux arrivants.

117 p. 31, Recognition of Qualifications and Competences of Migrants.

118 <http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/qualifie/evaluation.asp>

119 <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/immigrer-installer/travailleurs-permanents/conditions-requises/index.html>

120 <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/immigrer-installer/travailleurs-permanents/conditions-requises/lexique.html#formation>

Institut du Québec

Conclusion

Le Québec n'a plus le choix. Étant donné les pénuries observées dans certains secteurs, il devient impératif d'intégrer tous les talents disponibles. Si le gouvernement a déjà amorcé cette réflexion grâce à la Loi 98, plusieurs gestes doivent être posés.

Les ordres professionnels sont des partenaires nécessaires à l'accélération de la reconnaissance des diplômes étrangers. D'autres juridictions ont déjà adopté de telles mesures. Il serait intéressant de s'en inspirer.

En prenant exemple sur l'Europe, le Danemark et l'Australie, en précisant encore davantage le rôle de chacun, en favorisant la transparence des démarches et en instituant un processus de reconnaissance dès le recrutement des immigrants potentiels, le Québec pourra bénéficier plus rapidement de la main-d'œuvre qu'il lui faut pour faire face au choc démographique actuel.

Évaluez cette publication et courez la chance de gagner un prix!

www.conferenceboard.ca/e-Library/abstract.aspx?did=9540

Remerciements

L'Institut du Québec aimerait remercier Leslie-Anne Wood pour sa collaboration à ce projet. L'IdQ aimerait aussi souligner l'apport de Brahim Boudarbat de l'Université de Montréal pour ses commentaires judicieux. L'auteur et l'IdQ demeurent les seuls responsables des erreurs et omissions que pourrait contenir ce document.

ANNEXE A

Bibliographie

Augustine, J. (2014). *Immigrant Professionals and Alternatives Route to Licensing*, Ottawa : Canadian Public Policy.

Boudarbat, B., et Connolly, M. (2013). *Évolution de l'accès à l'emploi et des conditions de travail des immigrants au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique entre 2006 et 2012*, Montréal : CIRANO.

Conseil interprofessionnel du Québec. (2015). *Mémoire relatif au document Vers une politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion*, Montréal : Conseil interprofessionnel du Québec.

Côté, J.-G., Savard, S., et Scarfone, S. (2017). *Le vieillissement de la population et l'économie du Québec*, Montréal : Institut du Québec.

Desharnais, G. (2008). *La professionnalisation: entre la protection du public et l'intérêt des professionnels*, Montréal : Université de Montréal.

Fields, D., Homsy, M., Scarfone, S., et Stewart, M. (2015). *Vers la fin des budgets écrits à l'encre rouge? Défis et choix*, Montréal : Institut du Québec.

Girard, M. and Smith, M. (2013). Working In a Regulated Occupation in Canada: An Immigrant—Native-Born Comparison. *Journal of International Migration and Integration*, 14(2): 219–244.

Hadiri, M. (2017). *Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*, Québec : Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles.

Hawthorne, L. (2013). *Recognizing Foreign Qualifications*, Melbourne : Migration Policy Institute.

Homsy, M., et Scarfone, S. (2016). *Plus diplômés mais sans emploi. Le paradoxe de l'immigration montréalaise*, Montréal : Institut du Québec.

International Organization for Migration. (2013). *Recognition of Qualifications and Competences of Migrants*, Bruxelles : International Organization for Migration.

Librairie du Parlement du Canada. (2012). *Recognition of the Foreign Qualifications of Immigrants*, Ottawa : Librairie du Parlement du Canada.

Scarfone, S., Gosselin, F., Homsy, M., et Côté, J.-G. (2017). *Le Québec est-il égalitaire? Étude de la mobilité sociale et de l'égalité du revenu au Québec et au Canada*, Montréal : Institut du Québec.

Union européenne. (2010). *Evaluation of the professional qualifications directive*, Bruxelles : Union européenne.

ANNEXE B

Tableau supplémentaire

Tableau 1

Soldes migratoires du Québec entre 2000 et 2016

(nombre de personnes)

Années	Immigrants	Solde international	Solde interprovincial	Solde migratoire total
2000	32 502	23 196	-11 233	11 963
2001	37 604	29 560	-7 089	22 471
2002	37 581	32 075	-3 095	28 980
2003	39 560	33 868	-221	33 647
2004	44 245	37 546	-2 972	34 574
2005	43 315	36 831	-7 156	29 675
2006	44 689	39 858	-11 828	28 030
2007	45 213	39 747	-12 675	27 072
2008	45 209	39 026	-9 707	29 319
2009	49 489	44 802	-4 247	40 555
2010	53 981	48 563	-4 348	44 215
2011	51 741	45 779	-5 740	40 039
2012	55 050	50 015	-8 975	41 040
2013	51 978	46 225	-13 346	32 879
2014	50 292	43 115	-14 503	28 612
2015	48 981	41 399	-14 200	27 199
2016	53 254	45 643	-12 061	33 582

Source: Institut de la statistique du Québec.

ANNEXE C

Liste des professions réglementées

Liste des professions visées par l'annexe V de la DIRECTIVE 2005/36/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 7 septembre 2005

- Médecin (généraliste et spécialiste)
- Infirmier
- Dentiste
- Orthodontiste
- Vétérinaire
- Sage-Femme
- Pharmacien
- Architecte

ANNEXE D

Liste des mesures intéressantes par juridiction

Union européenne

- Régime de reconnaissance automatique pour certaines professions comme les médecins (individus formés dans l'Union européenne)
- Certaines qualifications sont reconnues sur la base de l'expérience
- Lorsque des mesures sont nécessaires pour combler la formation, le demandeur peut choisir entre un examen ou un stage
- La liste des équivalences de diplôme est encadrée, centralisée et prédéterminée

Danemark

- Les demandes de reconnaissance sont coordonnées par une agence centralisée

Australie

- Le processus de reconnaissance des qualifications débute avant la décision finale concernant le statut du demandeur et son arrivée sur le territoire australien.



3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine
3^e étage, bur. 3.450
Montréal (Québec) H3T 2A7
Tél. : 514-340-7101

institutduquebec.ca



Un partenariat entre



HEC MONTRÉAL