



2^E TABLE RONDE CANADA-AUSTRALIE RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS ACQUISES À L'ÉTRANGER

RAPPORT

Préparé par

Quinn Albaugh et F. Leslie Seidle

30 avril 2013

20-22 MARS 2013

THE FAIRMONT WATERFRONT
900 CANADA PLACE WAY
VANCOUVER, CANADA

De concert avec Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et le Haut-commissariat de l'Australie au Canada, l'Institut de recherche en politiques publiques a tenu à Vancouver, du 20 au 22 mars 2013, la 2^e Table ronde Canada-Australie sur la reconnaissance des titres de compétences étrangers. La rencontre a réuni plus de 70 participants parmi lesquels des experts universitaires, des hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada, des représentants et hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral et des États de l'Australie ainsi que des représentants de plusieurs organisations professionnelles et organismes de réglementation. Elle visait à mettre à profit les travaux de la première Table ronde Australie-Canada, tenue à Melbourne en 2011, pour approfondir les questions liées à la reconnaissance des titres de compétences étrangers (TCE), décrites dans les documents d'information préalablement distribués, et informer les participants des processus et avancées dans les secteurs public et privé et la société civile. Étant donné les similitudes entre les deux pays pour ce qui est notamment du régime fédéral, des niveaux d'immigration et de la priorité donnée aux immigrants qualifiés, ces deux tables rondes ont permis aux décideurs canadiens et australiens concernés de partager leur expérience et d'en échanger les leçons.

Un atelier de recherche a précédé la Table ronde dans l'après-midi du 20 mars, suivi en soirée du dîner d'ouverture auquel ont assisté les participants et des représentants d'organisations partageant des intérêts économiques avec les deux pays. Le discours principal de Yuen Pau Woo, président de la Fondation Asie-Pacifique, a porté sur la mobilité croissante de la main-d'œuvre internationale et la concurrence pour attirer des immigrants talentueux et qualifiés provenant surtout des pays développés.

La Table ronde comptait huit séances. L'une d'elles a donné lieu à la signature d'ententes actualisées de reconnaissance mutuelle entre les organismes nationaux d'ingénieurs et de comptables agréés de chaque pays, de même qu'au discours de l'honorable Ed Fast, ministre canadien du Commerce international et de la Porte d'entrée de l'Asie-Pacifique. Lors d'une séance connexe, les participants répartis en trois groupes ont discuté de ces deux ententes et de l'Entente France-Québec sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Dans les six autres séances, des panels d'experts et d'intervenants ont traité une série de thèmes : tendances des politiques d'immigration et de sélection, évaluations linguistiques menées par les agents d'immigration et organismes de réglementation, information sur la reconnaissance des qualifications étrangères, équité des processus de délivrance de permis d'exercer, évaluation des qualifications des candidats à l'immigration avant et après leur arrivée, élaboration d'ententes de reconnaissance mutuelle favorisant la mobilité des personnes qualifiées. On trouvera ici les présentations, programmes et autres documents de la Table ronde et de l'atelier.



Yuen Pau Woo, président de la Fondation Asie-Pacifique, prononçant le discours principal lors du dîner d'ouverture.

Photo : Don Erhardt

Les valeurs publiques et la réglementation des professions

Si plusieurs présentations ont traité des moyens concrets de favoriser la reconnaissance des TCE, nombre d'experts ont ouvertement abordé les valeurs qui sous-tendent les procédures des organismes de réglementation. Beaucoup ont ainsi noté que ces organismes privilégient souvent la protection de la santé et de la sécurité du public, priorité essentielle qui peut nécessiter de refuser le droit d'exercer aux immigrants ne satisfaisant pas aux exigences. Mais on a souvent invoqué d'autres valeurs comme l'efficacité économique, la transparence des processus de demande de permis et l'équité des normes d'établissement qu'il faut aussi prendre en compte pour éviter que des exigences trop lourdes n'empêchent ou ne dissuadent les personnes formées à l'étranger d'exercer leur profession.

Dans sa présentation, Katie Elkin a fait une importante contribution conceptuelle en établissant une distinction entre *protection du public* et *intérêt public*, la première étant un sous-ensemble du second au sens où elle vise essentiellement à prémunir contre tout danger un vaste sous-groupe d'utilisateurs de services. Selon le cadre de protection du public qu'elle préconise, toute réglementation relative aux médecins doit assurer à ceux-ci une formation éthique et pratique qui minimise le risque de nuire aux patients. De ce point de vue, les organismes de réglementation des professions doivent exclure ou sanctionner leurs membres qui enfreignent certaines normes d'éthique ou de compétence. Mais si cette valeur de protection du public est largement partagée, la notion d'objectif public ou d'intérêt public se prête à maintes interprétations. Il peut ainsi arriver

qu'on doive moduler la protection du public pour mieux protéger l'intérêt général. S'agissant par exemple de réglementer les professions de la santé, les gouvernements peuvent avoir intérêt à recruter les membres d'une certaine profession pour répondre à l'intérêt plus général de disponibilité, d'accessibilité et de financement des soins. Ils pourront alors accroître l'offre de professionnels certifiés dans des zones mal desservies, notamment en région rurale ou éloignée. D'autant que c'est plus souvent les gouvernements que les consommateurs qui paient pour les services des professions réglementées, comme l'a souligné Arthur Sweetman. Cette situation est probablement plus évidente dans le secteur de la santé, mais d'autres domaines comme le génie civil sont aussi concernés lorsqu'il s'agit de vastes projets d'infrastructure.

C'est dans ce contexte qu'André Gariépy, commissaire à l'équité du Québec, a souligné que chaque société a souvent sa propre vision de la réglementation gouvernementale et de la façon de réglementer les métiers et professions. Néanmoins, au Canada, en Australie et dans d'autres pays, on observe une tendance chez les gouvernements à s'impliquer de plus en plus dans les orientations en matière de réglementation des professions et des métiers ainsi qu'à mettre sur pied divers mécanismes de surveillance lorsque les fonctions de réglementation ne sont pas assumées directement par une entité gouvernementale.

D'autres présentateurs ont observé que les priorités des organismes professionnels ne correspondent pas nécessairement à celles de l'État et/ou du public. Les associations d'adhérents autoréglementées, par exemple, peuvent être tentées de limiter les inscriptions au profit de leurs membres, notamment pour accroître leur rémunération.

De l'avis général, les structures de gouvernance peuvent ici avoir une forte influence. André Gariépy a recensé les suivantes : réglementation par un organisme gouvernemental, autoréglementation par une entité légalement désignée, autoréglementation volontaire par une association professionnelle, et dévolution de tout le processus aux forces du marché. Autant de cadres d'action très différents, notamment en termes de surveillance, de participation des professionnels et d'autonomie des organismes de réglementation.

Les progrès dans la reconnaissance des titres de compétences étrangers

Une grande partie de la Table ronde a porté sur les mesures prises par les gouvernements, les autorités réglementaires, les organisations non gouvernementales et autres organismes pour faciliter la reconnaissance des TCE. Et de nombreux participants, dont Louise Hand, haute-commissaire de l'Australie au Canada, ont noté à ce propos d'évidentes similitudes entre les deux pays.

La sélection des immigrants pour atténuer les problèmes
L'immigration offre un exemple clé d'expériences et de



Louise Hand, haute-commissaire de l'Australie au Canada, accueille les participants.

Photo : Don Erhardt

politiques communes, souvent volontairement partagées entre le Canada et l'Australie. Ces dernières décennies, tous deux ont misé sur de nouveaux pays sources et privilégient aujourd'hui les immigrants d'Asie, en particulier de la Chine, de l'Inde et des Philippines. En matière de sélection, ils ont aussi priorisé les migrants économiques, qui constituent une forte majorité de leur immigration totale et de leurs migrants temporaires, et adopté un modèle en deux étapes selon lequel les immigrants s'établissent d'abord en tant que travailleurs temporaires ou étudiants internationaux avant de demander leur résidence permanente (un modèle qui tend à éluder la question de l'évaluation des qualifications et compétences, surtout pour les étudiants internationaux).

CIC a annoncé deux changements majeurs en partie inspirés de l'Australie. Le premier prévoit que les immigrants qui demandent leur résidence permanente en vertu du Programme fédéral des travailleurs qualifiés (connu comme le système de points) fassent évaluer et valider leurs diplômes avant leur arrivée par un organisme désigné par CIC. Cette évaluation vise le double objectif de prévenir les fraudes et d'améliorer la sélection des immigrants en notant leur scolarité suivant une comparaison entre diplômes étrangers et canadiens. L'Australie a imposé dès 1999 une exigence d'évaluation prémigratoire semblable, mais d'application plus large, les organismes chargés d'évaluer les qualifications étant souvent les mêmes que ceux qui délivrent les permis d'exercer.

Le second changement a vu l'application d'un système de déclaration d'intérêt (DI), établi à l'origine par le gouvernement néo-zélandais sous une forme légèrement différente. Selon le programme australien, en vigueur depuis 2012, les candidats à l'immigration permanente et temporaire peuvent présenter en ligne une « déclaration d'intérêt ». Décrivant l'expérience de travail, la formation scolaire et les connaissances linguistiques des candidats, cette déclaration doit obligatoirement s'accompagner d'une évaluation prémigratoire des compétences. Les candidatures sont examinées selon les préférences des employeurs ou les pénuries de main-d'œuvre du pays ou des États ou territoires. CIC envisage d'implanter ce système en 2014, mais les détails n'ont pas encore été annoncés. Ces changements ont une grande importance non parce qu'ils influent directement sur la reconnaissance des TCE mais parce que les règles de sélection déterminent quels candidats accèdent au processus de délivrance des permis.

Les évaluations à l'étranger

L'Australie possède une longue expérience de l'évaluation prémigratoire des qualifications. Parmi les principaux fournisseurs de services d'évaluation sont les Vocational Education Training and Assessment Services (VETASSESS) et Trades Recognition Australia (TRA), qui couvrent les métiers spécialisés, tandis que plusieurs organismes de réglementation couvrent les professions qualifiées. Depuis quelques années, les professionnels comptent pour 66 pour cent des résidents permanents admis en tant que travailleurs qualifiés et 58 pour cent des migrants temporaires qualifiés. Par conséquent, les organismes qui régissent les professions, notamment dans les domaines de la comptabilité, de l'ingénierie et de la santé, effectuent une grande partie des évaluations prémigratoires.

C'est ainsi que Mark Darby a montré que l'organisme National Office of Overseas Skills Recognition of Australian Education International (AEI-NOOSR), intégré au ministère de l'Innovation, de l'Industrie, de la Science, de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, a mené de moins en moins d'évaluations à mesure que d'autres agences et organismes ont pris la relève. L'AEI-NOOSR effectue désormais des évaluations de TCE uniquement lorsqu'il est seul à disposer des moyens nécessaires. En effet, il est utile que les organismes d'évaluation connaissent bien les domaines visés, et c'est pour cette raison que maintes professions

en Australie possèdent leur propre agence d'évaluation. Un ancien responsable australien a ainsi expliqué que jusqu'en 1999, lorsque le Ministère a confié les évaluations à des organismes externes mieux informés des questions liées à chaque profession, les agents d'immigration avaient du mal à réaliser de telles évaluations.

Au Canada, bon nombre d'organismes réalisent déjà des évaluations de diplômes pour les professions réglementées ou non, dont le World Education Services (WES) et d'autres membres de l'Alliance canadienne des services d'évaluation de diplômes. Fondée en 1974, WES est une organisation non gouvernementale, reconnue comme fournisseur de services par le gouvernement de l'Ontario, qui valide l'authenticité des diplômes avant de produire des rapports d'évaluation. Elle offre aussi en ligne et sans frais un outil d'auto-évaluation qui permet aux intéressés et aux employeurs de se faire une idée du résultat de l'évaluation. Ces services sont particulièrement utiles dans les professions non réglementées, qui comptent pour 80 pour cent de tous les emplois au Canada.

À partir du 4 mai 2013, CIC prévoit aussi d'intégrer les services de certains organismes d'évaluation au processus de sélection, et les candidats du Programme fédéral des travailleurs qualifiés devront alors faire évaluer et valider leur TEC. Mais ces évaluations ne serviront qu'aux fins d'immigration et non de reconnaissance des TCE. Ce qu'explique en partie le fait qu'elles s'appliqueront uniquement aux diplômes, alors que de nombreux organismes de réglementation tiennent aussi compte d'autres facteurs comme l'expérience de travail. Résultat : beaucoup de nouveaux arrivants formés à des professions réglementées au Canada devront suivre à leur arrivée un processus distinct de reconnaissance.



Les participants ont pu profiter d'occasions de réseautage.

Photo : Don Erhardt

Les évaluations linguistiques

La question des évaluations linguistiques a été vivement débattue pendant la Table ronde. De nombreux participants ont ainsi fait valoir qu'au Canada comme en Australie, une série d'études a montré qu'il est très important pour les nouveaux arrivants de connaître la langue officielle de leur pays d'accueil afin d'intégrer le marché du travail. C'est pourquoi les immigrants économiques des deux pays doivent obligatoirement passer des tests d'évaluation des compétences linguistiques lors du processus de sélection. Mais nombre d'immigrants d'autres catégories, notamment les réfugiés, ne subissent pas ces évaluations et se retrouvent confrontés à d'autres problèmes une fois installés.

Certains participants ont dit craindre que les organismes de réglementation n'utilisent les évaluations linguistiques à d'autres fins, notamment pour limiter l'accès à une profession et ainsi accroître la rémunération de leurs adhérents. Entre autres moyens, ces organismes pourraient en effet relever la note de passage des tests pour restreindre l'offre de professionnels qualifiés. D'autres ont observé que la maîtrise d'une langue n'est qu'un aspect des communications professionnelles, qui englobent aussi une sensibilité culturelle et des aptitudes de communication générales, de sorte que les évaluations linguistiques ne peuvent mesurer toutes les capacités nécessaires à l'exercice de certaines professions, surtout celles qui traitent directement avec le public.

Erik Lloga s'est montré particulièrement critique de l'utilisation du International English Language Testing System (IELTS) pour ce type d'évaluations. À l'origine, l'IELTS visait à évaluer la maîtrise de l'anglais des allophones qui s'inscrivaient à l'université. Mais en pratique, les gouvernements et organismes de réglementation l'utilisent souvent pour sélectionner les immigrants ou délivrer des permis d'exercer.

Certains participants ont noté avec intérêt qu'à la différence de nombreux organismes de réglementation, Certified Practising Accountants (CPA) Australia n'exige pas d'évaluations linguistiques. Cela parce que la comptabilité est une profession à dimension internationale, a expliqué un représentant de CPA Australia, dont les permis d'exercer servent informellement ailleurs qu'en Australie et notamment en Asie, où l'anglais n'est pas la langue de travail. Si bien que CPA Australia ne juge pas essentiel de maîtriser l'anglais. Mais ce même représentant a ajouté que les comptables qui souhaitent immigrer en Australie doivent déjà faire évaluer leur anglais pendant le processus de sélection, et que les employeurs veulent souvent avoir la preuve que leurs éventuels employés parlent suffisamment cette langue. C'est ainsi que tout en incitant les candidats à l'immigration à démontrer leur connaissance de l'anglais, CPA Australia ne l'exige pas pour délivrer ses permis d'exercer. Certains participants se sont alors demandé si cette pratique ne pourrait servir d'exemple à d'autres organismes de réglementation, surtout face aux possibilités de chevauchement des exigences entre les processus de sélection et de délivrance des permis.

L'équité dans l'évaluation des titres de compétences étrangers

Parmi les avancées des dernières années au Canada compte la nomination de responsables provinciaux chargés d'examiner l'équité du processus de reconnaissance des TCE et de surveiller les organismes de réglementation. Ces responsables sont souvent appelés commissaires à l'équité, selon le terme utilisé en Ontario, qui a initié cette mesure en adoptant en 2006 une loi établissant son Bureau du commissaire à l'équité. Les provinces du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et du Québec ont depuis nommé leur propre commissaire à l'équité, celui du Québec ayant même le pouvoir d'enquêter sur les plaintes de candidats relatives à la reconnaissance de leurs TCE.

Ximena Munoz, commissaire à l'équité du Manitoba, a observé que la collaboration entre les nombreux acteurs concernés par la reconnaissance des TCE n'est pas toujours au rendez-vous et insisté sur l'importance de normes d'équité très claires. Au Manitoba, elles consistent à établir un parcours précis vers la délivrance de permis d'exercer, à évaluer l'expérience de travail autant que les diplômes, à tenir compte des compétences professionnelles autant que des qualifications officielles, à supprimer les frais inutiles (surtout au-delà du simple recouvrement des coûts) et à éliminer les exigences de double documentation (comme les vérifications de casiers judiciaires, déjà requises pour immigrer au Canada).

La diffusion de l'information auprès des personnes formées à l'étranger

On a souligné à différentes reprises la possibilité que les politiques et pratiques actuelles donnent de faux espoirs aux immigrants. Sans distinction claire entre les processus d'immigration et de délivrance de permis, les demandeurs peuvent en effet supposer erronément qu'ils pourront exercer leur profession une fois obtenue leur résidence permanente. En Australie, ce problème ne touche pas vraiment les migrants économiques, seuls à faire l'objet d'évaluations de qualifications prémigratoires. Mais les immigrants des catégories humanitaire ou familiale et les migrants temporaires n'entament le processus de reconnaissance des TCE qu'une fois arrivés au pays. Les décideurs canadiens devront ainsi tenir compte de ces différences maintenant que le Canada s'oriente vers l'intégration des évaluations prémigratoires à son processus de sélection.

Il existe un véritable problème d'information, les personnes formées à l'étranger ne connaissant pas les critères à remplir pour exercer une profession réglementée au Canada ou en Australie, ou ne les comprenant pas très bien. Nombre de participants étaient d'ailleurs engagés à divers égards dans la transmission d'informations destinées à ces personnes, avant ou après leur arrivée au pays.

En Australie, plusieurs organismes gouvernementaux, dont le ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté (DIAC), TRA et des tiers commandités par l'État comme les VETASSESS, s'emploient de longue date à informer les personnes formées à l'étranger des processus de certification professionnelle.

Au Canada, le gouvernement fédéral, plusieurs provinces et certains organismes privés comme WES et l'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC) ont pris ces dernières années maintes initiatives financées par l'État pour renseigner les personnes formées à l'étranger sur les problèmes de certification qu'elles pourraient rencontrer. Au sein de CIC, le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers (BORTCE) offre de nombreux programmes qui aident les demandeurs à se familiariser avec le processus de reconnaissance des TCE, dont certains privilégient des séances d'orientation prémigratoires qui se déroulent en personne dans les pays d'origine, notamment en Asie. Projet de l'ACCC financé par CIC, le Programme canadien d'intégration des immigrants (PCII) organise par exemple, dans les pays d'origine, des séances sur la préparation au marché du travail pour les demandeurs qui en sont aux dernières étapes du processus d'immigration en tant que travailleurs qualifiés (fédéral) et candidats des provinces, ainsi que leurs conjoints et personnes à charge en âge de travailler. Le PCII, qui possède des bureaux en Chine, en Inde, aux Philippines et au Royaume-Uni, offre aussi des services satellites dans autres pays où la demande est suffisante.

Le BORTCE offre en outre beaucoup de documents en ligne dont un manuel du nouvel arrivant, des fiches de renseignements sur plus de 25 professions et un guide d'information pour les petites et moyennes entreprises (la *Feuille de route des employeurs*). Il finance aussi plusieurs sites Web externes comme le Réseau des qualifications internationales, qui favorise l'échange d'informations entre employeurs, organisations de services aux immigrants

et organismes de réglementation. De même, le Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers de Ressources humaines et Développement des compétences Canada a financé de nombreux sites d'information, notamment Travailler au Canada. Quant au site Feuille de route pour l'ingénierie au Canada d'Ingénieurs Canada, financé par CIC, il offre aux demandeurs un outil d'auto-évaluation sur les critères à remplir.

La réglementation nationale des soins de santé et l'évaluation intégrée

De concert avec ses États et territoires, l'Australie a adopté en 2010 une loi nationale sur la réglementation des pratiques en matière de santé, qui est un cadre d'action établissant un ensemble unique d'organismes appelés conseils nationaux (actuellement au nombre de 14) chargés de réglementer les professions de la santé à l'échelle du pays plutôt que des États et territoires. Ces conseils ont pour tâche de fixer les exigences de certification professionnelle et d'élaborer les politiques, lignes directrices, codes et règlements en la matière ; ils sont administrés par l'Australian Health Practitioner Regulation Agency.

L'adoption d'une réglementation nationale a notamment soulevé l'importante question du champ d'exercice. Certains professionnels ayant le même titre au sein d'un État ou territoire accomplissent en effet des tâches plus ou moins différentes que leurs homologues d'autres régions du pays, ce qui complique l'évaluation des normes de pratique et de formation. Dans sa présentation, John Lockwood a ainsi noté que seuls les dentistes avaient un champ d'exercice uniforme à l'échelle du pays avant l'adoption de la loi nationale.

Selon le sentiment général des participants, il serait extrêmement difficile de mettre en œuvre une telle réglementation nationale au Canada, une fédération beaucoup plus décentralisée que l'Australie, dont les provinces renâclent souvent à céder leurs pouvoirs, surtout dans un domaine aussi sensible que la santé. Pour autant, certaines associations professionnelles ont de leur propre chef amorcé une réorientation en ce sens. Christine Nielsen, de la Société canadienne de science de laboratoire médical (SCSLM), organisme encadrant les chercheurs de laboratoire hors du Québec, a ainsi expliqué que sept organismes de réglementation provinciaux ont cédé leurs pouvoirs à la SCSLM, qui exerce une certaine fonction de réglementation (mais le Québec n'y participe pas, et la recherche de laboratoire n'est pas une profession réglementée à l'Île-du-Prince-Édouard et en Nouvelle-Écosse). À noter que sans être exécutoires, les décisions de la SCSLM servent de guide aux organismes de réglementation provinciaux. M^{me} Nielsen a aussi souligné les pratiques exemplaires en matière d'évaluation des qualifications des technologues de laboratoire médical formés à l'étranger, notamment l'acceptation des résultats d'un éventail de tests linguistiques.

Dans le domaine des soins infirmiers, Mary-Anne Robinson a expliqué que les différents organismes de réglementation provinciaux de la profession (et les associations professionnelles des provinces où elle n'est pas réglementée) ont créé des conseils canadiens de réglementation des soins infirmiers pour chacune de ces classifications : infirmières autorisées, infirmières psychiatriques autorisées et infirmières auxiliaires autorisées (dites « enregistrées » en Ontario). Dans tout le Canada, 23 organismes de réglementation des soins infirmiers se sont regroupés pour former le Service national d'évaluation infirmière, un site Web centralisé sur lequel les infirmières formées à l'étranger pourront faire évaluer leurs qualifications par ces différents organismes, dans toutes les provinces, pour toutes les classifications et à l'aide d'un seul formulaire. Chacune recevra une évaluation complète établie d'après les normes de compétence harmonisées dont ont convenu les 23 organismes. Le site pilote sera lancé à l'automne 2013 et le service devrait être pleinement fonctionnel dès 2014.

Les permis d'exercer provisoires et restreints

Au Canada, les organismes de réglementation n'accordent généralement qu'un type de permis pour exercer les professions réglementées, les permis provisoires ou restreints étant par tradition relativement rares. En revanche, ceux de l'Australie délivrent depuis longtemps d'autres types de permis que pour l'exercice sans restriction, à tous le moins dans les professions de santé. De nombreux participants ont suggéré qu'on pourrait ainsi accélérer l'autorisation donnée aux personnes formées à l'étranger d'exercer au moins partiellement leur profession en attendant leur permis définitif. Mais d'autres ont dit craindre que les titulaires de permis provisoires ne bénéficient d'aucun parcours menant vers un permis sans restriction.

Cette question des permis provisoires devrait gagner en importance dans les années à venir étant donné la récente augmentation du nombre de travailleurs étrangers temporaires admis au Canada comme en Australie. Mais elle semble surtout préoccupante au Canada, où de nombreux organismes de réglementation, notamment dans le domaine de la santé, exigent que les demandeurs de permis soient citoyens ou résidents permanents.

Les deux pays accordent toutefois des permis restreints d'exercer dans certains lieux comme les régions rurales ou éloignées. Quelques organismes canadiens ont ainsi créé des permis limitant l'exercice à certaines zones géographiques d'une province, mais la possibilité de déménager dans une autre province réduit quelque peu l'efficacité de cette pratique. En vertu de l'Accord sur le commerce intérieur, les gouvernements s'engagent en effet à favoriser la libre circulation de la main-d'œuvre à l'échelle du Canada, et la Charte canadienne des droits et libertés accorde aux citoyens et résidents permanents toute liberté de se déplacer sur le territoire national.

Comme l'a expliqué Richard Murray, l'Australie a défini un parcours vers les « zones de besoin » pour les médecins formés à l'étranger, qui permet à ceux qui satisfont aux critères d'exercer dans des régions mal desservies. Pour devenir professionnels de la santé en Australie, ils suivent alors un processus simplifié qui nécessite uniquement de détenir un diplôme de médecine et de réussir un examen d'anglais. Cette mesure a fait sourciller bon nombre de participants, qui se sont demandé si les professionnels empruntant ce parcours satisfont aux normes australiennes et s'ils ont accès à un soutien et à des possibilités de perfectionnement. Mais d'autres ont soutenu qu'il faut procéder de la sorte pour répondre aux besoins des régions mal desservies, où tout médecin est toujours le bienvenu, et que ce parcours prévoit au demeurant des délais d'exercice. Surtout, les médecins formés à l'étranger doivent remplir la totalité des exigences du permis d'exercer pour devenir résidents permanents.

Le parcours de l'autorité compétente vers le permis d'exercer

Pour sa part, Peter Procopis a expliqué qu'il existe en Australie un « parcours de l'autorité compétente vers le permis d'exercer » pour les médecins formés au Canada, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Compte tenu des similitudes entre les processus de qualification et les normes de qualité de ces pays, le Medical Board of Australia a en effet reconnu les permis d'exercer la médecine délivrés par les organismes de ces pays comme des autorisations transférables. Cette décision s'appuyait sur des décennies d'études factuelles sur les résultats de la formation professionnelle qu'ont reçue les médecins dans ces pays. Il est ici important de noter qu'aux fins de reconnaissance, les personnes formées à l'étranger ne sont généralement pas tenues d'avoir suivi la formation professionnelle dans le pays où elles ont obtenu leur permis d'exercer, ni d'y avoir fréquenté une école de médecine ou d'y avoir fait leur internat.

Ce parcours de l'autorité compétente a suscité passablement d'intérêt. Face aux craintes initiales de certains participants canadiens, inquiets qu'un tel programme ne contrevienne aux lois sur les droits de la personne, on a fait remarquer qu'il ne privilégie pas explicitement certains pays sources puisqu'il repose sur le pays ayant accordé son permis d'exercer au candidat à l'immigration, et non sur celui où il a étudié. Certains ont observé qu'il s'agissait d'un exemple de reconnaissance mutuelle « asymétrique » entre le Canada et l'Australie, ce dernier pays étant plus susceptible de reconnaître les qualifications canadiennes que l'inverse.

Les accords de reconnaissance mutuelle

Ces dernières décennies, de nombreux accords de reconnaissance mutuelle (ARM) bilatéraux et multilatéraux, que ce soit entre gouvernements ou organismes de réglementation, ont été signés en vue de favoriser la reconnaissance des TCE. Citons parmi les principaux le Trans-Tasman Mutual Recognition Arrangement de 1996 entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ou encore l'Entente entre le Québec et la France de 2008, cette dernière ayant donné lieu à des ARM dans plus de 70 professions. Selon l'une de ses dispositions clés, qui a d'ailleurs divisé les participants, seules les personnes à la fois formées et accréditées en France ou au Québec peuvent exercer dans l'un ou l'autre territoire. C'est ainsi qu'en vertu de l'Entente entre le Québec et la France ou de tout ARM qui en découlerait, une personne accréditée au Québec mais formée en Ontario ou ailleurs qu'au Canada ne pourrait exercer en France.



L'honorable Ed Fast, ministre canadien du Commerce international, s'adresse aux participants de la Table ronde.

Photo : Don Erhardt

Si de nombreux participants ont jugé les ARM très utiles pour favoriser la reconnaissance des TCE, certains ont estimé que ces accords ne peuvent en résoudre tous les problèmes, notamment parce qu'ils sont plus faciles à négocier entre États relativement semblables, ce qui pourrait en exclure d'importants pays sources.

Le 22 mars ont été renouvelés les ARM entre les deux organismes cadres d'ingénierie de chaque pays (Ingénieurs Canada et Engineers Australia) et les deux organismes de réglementation de la profession comptable (Certified Practising Accountants Australia et l'Association des comptables généraux accrédités du Canada). Bien qu'ils n'aient pas force juridique, on peut supposer que ces ARM favoriseront la mobilité

au sein des deux professions. Assistant à la signature, l'honorable Ed Fast, ministre canadien du Commerce international et de la Porte d'entrée de l'Asie-Pacifique, a parlé de leur grand intérêt pour la mobilité de la main-d'œuvre entre le Canada et l'Australie, de la nécessité pour les deux pays de stimuler leur croissance économique et de leur désir de promouvoir le commerce international (dont témoigne la déclaration commune de 2012 sur les ARM du Conseil canadien des chefs d'entreprise et du Australian Industry Group). Le ministre a aussi félicité les quatre organismes pour leur collaboration et affirmé que le Canada soutiendrait les AMR dans toute la mesure de ses possibilités.

Remarques finales

Le panel de clôture a permis de faire le point sur les questions que les décideurs devront prendre en compte dans la période à venir. De l'avis général, les deux pays ont certes fait progresser la reconnaissance des TCE, mais il leur reste encore beaucoup à accomplir.

Après la discussion sur l'Entente entre le Québec et la France, de nombreux participants ont soutenu l'idée d'un accord cadre Canada-Australie qui favoriserait les ARM entre les organismes de réglementation ainsi que l'échange d'informations et de pratiques exemplaires, surtout compte tenu des similitudes entre les systèmes éducatifs et la réglementation professionnelle des deux pays. Qu'il s'agisse de lignes directrices non contraignantes ou de règles obligatoires, les participants ont aussi débattu de la meilleure structure à donner à un accord du genre. Puis ils ont convenu qu'il faudrait en négocier les détails, tout en apportant un solide appui à un cadre intergouvernemental en vertu duquel les associations professionnelles et les organismes de réglementation pourraient élaborer et conclure des ARM.

On a aussi largement souligné le besoin pour les deux pays d'améliorer la recherche et la collecte de données en appui aux prises de décisions. Jusqu'ici, spécialistes et chercheurs n'ont généralement pu compter que sur des sources de données limitées. Au Canada, par exemple, beaucoup d'études reposent principalement sur le recensement ou d'autres données de Statistique Canada, comme l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada. Et les chercheurs australiens tendent à utiliser des sources semblables, comme le recensement et le Continuous Survey of Australia's Migrants. Mais ces sources ne permettent tout simplement pas de répondre à de nombreuses questions, notamment en ce qui a trait aux effets des changements de politique.

Comme l'a proposé Ted McDonald, l'un des moyens de régler ce problème serait que tous les acteurs concernés par la reconnaissance des TCE — organismes gouvernementaux, associations professionnelles, organismes de réglementation et établissements d'enseignement — recueillent systématiquement le maximum de données. Peut-être existe-t-il déjà certaines sources de données potentiellement utiles, a-t-il ajouté, mais elles ne sont ni vraiment connues ni accessibles aux chercheurs. La première mesure à prendre serait de faire en sorte que les organisations engagées dans la reconnaissance des TCE, les politiques d'immigration, l'intégration au marché du travail et autres domaines connexes communiquent entre elles pour faire le point sur leurs ensembles de données, méthodes de collecte, etc. On pourrait ainsi envisager des liens et des couplages, tout en tenant compte de certaines restrictions d'ordre éthique et juridique liées à l'échange de renseignements personnels et protégés. D'autres ont apporté un bémol en observant que la collecte et le stockage de données, de même que la documentation des informations existantes, peuvent coûter très cher et qu'il faut donc en examiner le rapport coûts-avantages.



Jeff Hughes, chef de la direction, Certified Practising Accountants Australia, et Lyle Handfield, vice-président, Affaires internationales et Direction générale, Association des comptables généraux accrédités du Canada, signent un accord renouvelé de reconnaissance mutuelle.

Photo: Don Erhardt



Maurice Allen, évaluateur national, Engineers Australia, et Kim Allen, chef de la direction, Ingénieurs Canada, signent un accord renouvelé de reconnaissance mutuelle.

Photo : Don Erhardt

Les participants ont cité quelques projets de collecte de données déjà bien avancés :

- Projet Learning from Experience. Financé par Alberta Health et Santé Canada, ce projet recueille les données sur la situation des infirmières formées à l'étranger en vue du réexamen des normes de délivrance des permis d'exercer.
- Suivi des diplômés ayant participé aux séances d'orientation à l'étranger. Le BORTCE a créé un sondage en ligne destiné aux participants des séances d'orientation du PCII tenues à l'étranger en vue de recueillir des données sur la reconnaissance des TCE, les résultats d'emploi et le soutien à l'établissement trois mois, un an et trois ans suivant l'arrivée au Canada.
- Continuous Survey of Australia's Migrants. De 2009 à 2011, le DIAC a réalisé un sondage en cinq volets auprès d'un échantillon représentatif d'immigrants qualifiés et de la catégorie familiale. Les résultats ont été dévoilés en février 2013 et devraient contribuer à l'évaluation des politiques australiennes de reconnaissance des TCE dans les années à venir.

Adoptant une vision globale des enjeux liés à la reconnaissance des TCE, Naomi Alboim a lancé un appel à l'action lors du panel de clôture et observé qu'il faut progresser plus vite pour prendre en compte tous les changements des dernières années aux politiques d'immigration. Elle a aussi proposé cette série de questions aux fins d'une recherche concertée Canada-Australie :

- Quels sont les valeurs et objectifs à privilégier dans l'évaluation et la reconnaissance des qualifications étrangères ? Comment, par exemple, trouver le juste équilibre entre ces valeurs potentiellement contradictoires : protection du public et intérêt public, responsabilité sociale et gestion des risques, équité et efficacité, offre et demande ? Et pour ce qui est de définir puis d'appliquer cette approche équilibrée, quels rôles doivent jouer les gouvernements et les organismes de réglementation ? Faut-il enfin créer de nouvelles structures de gouvernance pour favoriser la reconnaissance des TCE et renforcer le rôle des gouvernements dans la réglementation des professions ?
- Quelle est l'efficacité des mesures actuelles pour ce qui est d'assurer la compétence de ceux qui ont un permis d'exercer, mais aussi la délivrance de permis à tous les professionnels compétents ?
- Toutes les études confirment que les compétences linguistiques favorisent la situation d'emploi des immigrants. Quelles normes minimales adopter à cet égard ? Doivent-elles être différentes pour l'immigration et la délivrance de permis ? Certains organismes de réglementation imposent-ils des normes trop élevées ? Quelles sont les évaluations linguistiques les plus efficaces pour vérifier ces compétences en matière de communications professionnelles ?
- Selon un changement majeur intervenu ces dernières années, la participation des employeurs au processus de sélection est aujourd'hui beaucoup plus importante. Et comme l'a montré Leslyanne Hawthorne pour l'Australie, les immigrants choisis par les employeurs font très bonne figure sur le marché du travail avec un taux d'emploi de plus de 90 pour cent. Quelles sont les répercussions à long terme de cette éventuelle « privatisation du processus de sélection », selon le terme de Hawthorne et d'Alboim ?
- L'Australie (et dans une moindre mesure le Canada) s'est tournée vers un processus en deux étapes pour les demandes d'immigration (système de déclaration d'intérêt), pour la migration (migrants qui arrivent en tant qu'étudiants internationaux ou travailleurs étrangers temporaires) et pour la délivrance des permis d'exercer (d'abord accordés provisoirement). Quelle est l'efficacité de cette pratique ? Les intéressés en restent-ils trop longtemps à l'étape provisoire et, le cas échéant, dans quelles proportions ?

- Au Canada comme en Australie, la prestation des soins de santé mais aussi d'autres services sociaux en région rurale ou éloignée se heurte à maintes difficultés. Or les études sur ces zones mal desservies sont axées sur les soins de santé, alors qu'on y a aussi besoin de services fournis par d'autres professions réglementées. Quelles leçons le Canada peut-il tirer de l'Australie (et inversement) à propos des services offerts dans ces régions ? Est-il souhaitable de faire appel à des professionnels formés à l'étranger pour y combler la demande ? Le cas échéant, comment assurer leur efficacité et la prestation de services de qualité ?

Vers une troisième Table ronde Australie-Canada

Pour la suite des choses, il sera aussi important d'élargir la portée des discussions et analyses. La 2^e Table ronde Canada-Australie sur la reconnaissance des titres de compétences étrangers n'a fait qu'aborder certains des enjeux clés dont il faudra débattre plus en profondeur — et qui ne se résoudront pas d'eux-mêmes —, notamment pour ce qui est des valeurs sur lesquelles fonder les efforts de reconnaissance des qualifications et de réglementation des professions. On y a très peu examiné les moyens d'améliorer le processus pour les migrants des catégories humanitaire et familiale, qui doivent emprunter en Australie une voie très différente pour faire reconnaître leurs qualifications et qui seront bientôt soumis à de nouveaux critères au Canada, une fois que CIC aura imposé les évaluations de scolarité prémigratoires.



David McKinnon, haut-commissaire adjoint du Canada en Australie, prononçant le discours de clôture.

Photo : Don Erhardt

Enfin, de nombreux participants ont noté que ces deux premières tables rondes étaient principalement axées sur les professionnels hautement scolarisés (surtout du domaine de la santé) et qu'elles ont par conséquent négligé les métiers spécialisés. Or ceux-ci comptent pour une proportion considérable des occupations réglementées. Mais comme l'a fait remarquer un participant, on peut supposer que le Canada et l'Australie réglementent les métiers spécialisés de façon analogue, ce qui permet d'envisager une fructueuse collaboration. CIC a donc suggéré que la Troisième Table ronde Australie-Canada, qui devrait se tenir en Australie en 2015, pourrait approfondir l'examen des difficultés rencontrées par les personnes formées à l'étranger dans des métiers spécialisés.