

La modernisation des lois et des champs d'exercice professionnels



CONSEIL
INTERPROFESSIONNEL
DU QUÉBEC

RASSEMBLER.
ÉVOLUER.

Table des matières

Introduction	4
La nécessité de moderniser les professions	5
Les retombées de la modernisation des professions	9
Un besoin généralisé	11
La dynamique actuelle de la modernisation des lois professionnelles et des champs d'exercice au Québec	12
Une dynamique législative axée sur la volonté politique	13
Un historique de modernisations en grappe	14
Un processus ardu	15
Le mandat de l'Office des professions est-il toujours d'actualité?	17
Le mandat de surveillance des ordres professionnels	17
Les orientations stratégiques de l'effort de modernisation des lois et des champs d'exercice	18
Solutions politiques	18
Ministre délégué du système professionnel	18
Le traitement réglementaire	19
Faire partie des réformes à venir	20
Solutions législatives	21
Une nouvelle voie législative pour les modernisations et les champs d'exercice	21
Le Secrétariat à la modernisation législative (SML) au sein du conseil exécutif	22
Ouverture périodique et récurrente des lois particulières et du <i>Code des professions</i>	22
Solutions administratives	24
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration	24

Introduction

Le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) mène en ce moment des travaux en vue de moderniser le système professionnel québécois. Le CIQ a ciblé la mise à jour du système professionnel comme une priorité stratégique et entend mener des travaux pour documenter les lacunes actuelles et promouvoir des propositions susceptibles de répondre aux défis et d'améliorer l'efficacité et l'agilité systémique.

Le présent document se penche sur l'analyse des enjeux relatifs à la modification des lois et aux champs d'exercice de professions réglementées qui confrontent la plupart des ordres. L'expérience a démontré que seule une volonté politique affirmée, assortie d'une situation fortement médiatisée, permet la mise à jour des champs d'exercice. Malgré l'explosion des connaissances scientifiques et des technologies, plusieurs professions n'ont pas vu leur champ d'exercice mis à jour depuis des décennies. Ce rapport cherche à documenter l'expérience vécue quant à la modernisation de leurs lois et de leurs champs d'exercice, à identifier les enjeux et à proposer des pistes de solutions. Des rencontres individuelles avec plusieurs dirigeants d'ordres désireux d'effectuer des changements significatifs à leurs lois ou à leurs champs d'exercice ont pavé la voie à cet exercice.

Les nombreuses difficultés vécues par les ordres professionnels à moderniser leurs lois et leurs champs d'exercice menacent l'efficacité et l'efficience du système professionnel. L'état de décalage des champs d'exercice ne peut plus durer. Le Québec est en retard d'une trentaine de modernisations de lois et d'une trentaine de mises à jour de champs d'exercice. La structure législative et

règlementaire actuelle du système professionnel ne peut plus perdurer. Le système professionnel n'a présentement pas d'alternatives pour assurer son développement.

L'an prochain, le système professionnel aura 50 ans. Aucune réforme pansectorielle n'a eu lieu depuis 1973. Le cinquantième anniversaire du système professionnel présente une opportunité unique de réaliser une modernisation majeure. Le gouvernement devra prendre le leadership du dossier en faisant de ce retard une priorité à corriger à court terme.

Il ne peut y avoir de raccourcis pour réaliser la modernisation du système professionnel. Dans ce document, le CIQ propose le dépôt d'une solution clé en main orientée sur quatre axes d'intervention :

- ◊ Une transformation de l'Office des professions en ministère du système professionnel, porteur des demandes de modernisation;
- ◊ Une nouvelle entité décisionnelle capable de fournir une trajectoire législative simple, structurée, prévisible et indépendante et ayant l'expertise pour proposer des changements législatifs et réglementaires;
- ◊ Une ouverture potentielle et récurrente du *Code des professions*;
- ◊ Une nouvelle structure interministérielle pour gérer l'allocation budgétaire des programmes gouvernementaux destinés à l'intégration professionnelle des personnes immigrantes.



La nécessité de moderniser les professions

Les professions réglementées s'avèrent un moteur économique aux plans du savoir et de l'innovation. L'attention que leur porte le gouvernement est bien en deçà de ce que justifie leur poids dans l'économie québécoise. Le secteur professionnel se présente rarement comme la force économique qu'il est (leur contribution directe au PIB est estimée à 6 %). Sa contribution économique est du même ordre de grandeur que les secteurs de la construction (6,8 %), du commerce de détail (5,7 %), du commerce de gros (5,4 %) ou encore du transport et de l'entreposage (4,3 %). Les professionnels créent des entreprises et accompagnent des organisations de tous les secteurs économiques. De plus, un grand nombre de professionnels travaillent dans des emplois de la fonction publique et parapublique, notamment au sein du système de santé.

Les professions québécoises évoluent au même rythme que les développements importants qui marquent la société : économie, éducation, innovations, consommation, santé publique, enjeux sociaux, etc. L'offre de services professionnels se transforme : éclosion de la diversité des services, développement de spécialités, etc. Les ordres professionnels, dont les membres composent environ 9 % de la main-d'œuvre québécoise, sont préoccupés par l'impact simultané de ces développements complexes sur la protection du public. Plusieurs ordres s'inquiètent que les mécanismes actuels de protection du public ne puissent répondre à ces nouvelles perspectives. Ces considérations de protection du public, mission première des ordres, constituent des enjeux que les législateurs et les marchés ne peuvent résoudre seuls. Le système professionnel est appelé à répondre aux besoins d'une multitude de clientèles dans une logique de démocratisation des services.

En 2022, le système professionnel québécois est confronté à sept enjeux majeurs qui font appel à leurs compétences en matière de protection du public :

Enjeux des ordres	Explication	Raison de moderniser le cadre actuel
Le développement des technologies risque de bouleverser plusieurs professions	Les nouvelles technologies frappent les professions de plein fouet, impactant la nature et la délivrance des services. Par exemple, au cours des prochaines années, la télépratique et les systèmes d'intelligence artificielle seront dorénavant présents, à différents niveaux, dans l'ensemble des professions. Ces progrès technologiques amèneront une hausse des spécialités et des changements dans les besoins des consommateurs.	Prendre en considération l'utilisation éthique des technologies et l'imputabilité des professionnels dans l'utilisation de celles-ci. Prévoir un encadrement de certaines technologies (télépratique, IA, etc.)
Des standards de qualité professionnelle à la hausse partout à l'échelle internationale	Les professions se mondialisent alors qu'elles opèrent dans des économies distinctes. Les normes québécoises de pratique professionnelle, naturellement poussées vers le haut, sont forcément influencées par les standards internationaux. Les ordres maintiennent des liens avec les organismes canadiens et internationaux de réglementation professionnelle. Plusieurs ont des ententes internationales de mobilité.	Actualiser certaines normes de pratiques qui peuvent avoir un impact sur les champs d'exercices. Certains rehaussements de formation peuvent s'imposer.
Les pressions exercées par le vieillissement de la population du Québec	Au fur et à mesure que le vieillissement de la population accentuera la demande et comprimera l'offre de certains services professionnels, il sera de plus en plus important de veiller à ce que tous les types de professionnels dans les domaines où la demande augmentera soient utilisés à leurs pleines capacités. Dans le domaine de la santé, le déplacement des soins vers la communauté mettra davantage l'accent sur la prévention des risques de maladie, sur la promotion de la santé et sur un continuum de soins plus complet.	Améliorer l'organisation des services, notamment en matière de prévention et de suivi. S'assurer qu'il y aura suffisamment de professionnels pour répondre aux besoins de la population.
La pénurie de la main-d'œuvre	Le gouvernement prévoit qu'il faudra pourvoir 1,4 million d'emplois d'ici 2031. Le Québec paie un coût d'opportunité élevé pour sa sous-exploitation des champs d'exercice et sa sourde oreille à leurs mises à jour. La pénurie devrait normalement favoriser le renforcement des champs d'exercice et les collaborations interprofessionnelles sur les champs d'exercice (actes partagés, actes réservés, décloisonnement, etc.).	Revoir les champs d'exercices et prévoir à certains égards l'ouverture vers de nouvelles professions régies par les ordres professionnels.
Les effets de la pandémie de la COVID-19	Le contexte de la pandémie en 2020-2022 incita la mise en place de plusieurs mécanismes pour créer des collaborations interordres. Il y a eu ouverture de la part des ordres, notamment ceux du domaine de la santé, à laisser aller des « chasses gardées » et à partager des actes professionnels. Ceci donna lieu à des résultats impressionnants dans les milieux de pratique ¹ . Le CIQ a joué un rôle crucial dans ce processus, en collaboration avec les ordres et les cabinets ministériels.	Modifier la législation afin de la rendre plus flexible et plus agile, ce qui permettra plus facilement aux ordres professionnels de créer des collaborations interordres, à l'instar de ce qui a été réalisé au niveau du dépistage et de la vaccination.

¹ En situation de crise, les choses se règlent très rapidement. Certains ordres ont obtenu l'autorisation en trois semaines, par décret, pour procéder à des tests de dépistage de la COVID-19.

Enjeux des ordres	Explication	Raison de moderniser le cadre actuel
L'obligation de reconnaissance des équivalences de compétences des diplômés hors Québec	Au fil du temps, l'intégration professionnelle des personnes immigrantes est devenue un sujet clé du développement économique du Québec. Celle-ci est perçue comme un outil potentiellement productif pour confronter la pénurie de la main-d'œuvre ainsi que pour assurer la croissance. Depuis plusieurs années, le CIQ travaille avec les ordres professionnels sur des mesures internes qui visent l'amélioration de la trajectoire d'intégration professionnelle des immigrantes.	Faciliter les interventions des ordres en amont et en aval de la trajectoire
La nécessité de s'adapter aux impacts des changements climatiques	Les changements climatiques impliqueront les professions. Leurs conséquences peuvent se propager dans les systèmes naturels et humains d'une manière imprévisible. Leurs risques sont complexes et interreliés. Des ordres ont relevé des effets directs à la gestion des forêts, à la gestion des villes, des maladies potentielles, à l'altération aux lois de la nature et aux pratiques agricoles. Les ordres sont en mesure de bien saisir l'ampleur des changements climatiques et leurs conséquences sur les pratiques professionnelles. Ils ont également la légitimité pour parler dans une perspective préventive. L'expertise professionnelle permettra d'innover dans l'élaboration de solutions et de jouer un rôle continu dans la gestion adaptative aux impacts des changements climatiques.	Intégrer certains changements aux lois professionnelles et au <i>Code des professions</i> qui alloueraient plus de latitude aux ordres professionnels pour s'adapter aux réalités engendrées par les changements climatiques.

Ces développements font en sorte qu'une majorité d'ordres professionnels cherchent à moderniser leurs professions afin d'ajuster l'offre de services compétents aux besoins actuels et futurs. Face à ces enjeux, l'accès à des services professionnels de qualité s'avère en tout temps un enjeu important, mais particulièrement dans un contexte de rareté de main-d'œuvre².

De 2010 à 2019, le système professionnel, qui comprend 46 ordres, est passé de 347 000 membres³ à environ 400 000 membres,

soit une hausse de 15,2%. De 2010 à 2019, la population active est passée de 4,281 M⁴ à 4,557 M⁵, soit une hausse de 6%. Le système professionnel, environ 9% de l'emploi, a cru 250% plus vite que la population active, ce qui aidera à pourvoir les postes vacants en soins de santé et assistance sociale et services professionnels, scientifiques et techniques. Parallèlement, au cours des deux dernières décennies, les dépenses de santé ont progressé beaucoup plus rapidement que l'économie et l'ensemble des recettes gouvernementales.

² Les employeurs jouent évidemment un rôle déterminant dans la dynamique de l'offre et de la demande en services professionnels. Les décisions corporatives ont une influence directe sur les rôles professionnels et sur l'évolution des professions, selon les classifications de postes, les types d'embauches, etc. Par exemple, dans le domaine de la santé, c'est le MSSS qui voit à l'allocation des ressources et à l'organisation du travail des professionnels sur le terrain. S'ensuivent conséquemment des modèles interdisciplinaires qui peuvent refléter les grandes décisions de l'employeur. Il faut aussi tenir compte du pouvoir des syndicats. Un nombre important de professionnels sont syndiqués, notamment de nombreux types de professionnels intégrés au réseau public de la santé. Les revendications syndicales mettent une pression constante sur les professions et sur le système professionnel. Les conventions collectives articulent des actes légaux négociés entre l'employeur et le syndicat. Par leur action, les syndicats exercent des campagnes de mobilisation de leurs membres et ont conséquemment un pouvoir de négociation sur l'exercice des professions.

³ Rapport annuel du CIQ 2010-2011

⁴ <https://qe.cirano.qc.ca/theme/marche-travail/population-active/graphique-evolution-population-active-quebec>

⁵ https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/profil03/societe/marche_trav/indicat/tra_mens03.htm



Le départ de professionnels de la santé dans la foulée de la COVID-19 a engendré une pénurie dans le système public. La volonté politique d'assurer le maintien (ou la croissance) d'effectifs coûte que coûte pourrait se confronter à des lois professionnelles. Le système de santé sous pression, le MSSS pourrait être tenté d'intervenir, de modifier les champs d'exercice selon la conception gouvernementale de la gestion des effectifs. L'opportunité politique serait que le gouvernement et les ordres négocient ensemble dans l'esprit de la loi 90⁶, c'est-à-dire sur des partages d'actes à l'échelle du système pour améliorer la prestation des soins. Les ordres constituent le visage public d'une profession, gardiens de l'éthos collectif et l'interlocuteur des collèges et universités. Leur vision d'une profession dépasse la seule gestion des effectifs à court terme.

Pour recruter et encourager des candidats à joindre une profession, celle-ci doit être attrayante, moderne, dans des milieux de travail

qui favorisent la productivité et l'épanouissement professionnel. L'attractivité des professions et des milieux de travail joue un rôle prépondérant à pourvoir les postes et à contrer la pénurie.

Les champs d'exercice des ordres constituent un avantage économique méconnu. Certains économistes percevront les champs d'exercice comme une barrière à l'accessibilité à l'emploi, omettant ainsi de considérer deux variables essentielles : la qualité des services et l'évolution des professions. Un champ d'exercice pleinement occupé ou élargi pourrait s'avérer un levier de développement économique pour le gouvernement, puisqu'il permettrait d'embrasser les changements à venir ainsi que de réduire le déficit de compétences lié aux pénuries. L'optimisation des compétences deviendra un facteur clé de l'amélioration de la protection des clients, de la collaboration interprofessionnelle et du développement économique.

6 Juin 2002. Projet de loi qui a modifié les champs de 11 professions de la santé avec un nouveau paradigme d'activités partagées

Les retombées de la modernisation des professions

Les ordres sont sensibles aux enjeux de politique publique et proposent des recommandations qui vont dans le sens de l'intérêt collectif. Dans le cas plus précis de la modernisation des lois et des mises à jour des champs d'exercice, il n'y a pas de modèle global qui permettrait de juger du niveau optimal de réglementation professionnelle au sein d'une société.

Des économistes qui portent un regard sur l'aspect systémique des professions estiment que l'organisation professionnelle produit des gains d'efficacité⁷ et d'efficacité qui se traduisent par une valeur ajoutée au développement économique en considérant la société, les consommateurs de services, les entreprises et les administrations publiques :

- Amélioration de la qualité dans un continuum de services plus complet et efficace, ce qui diminuerait le recours aux soins et aux services plus coûteux;
- Une meilleure santé physique, mentale et économique;
- Une ouverture des champs d'exercice pourrait aider à la création de nouveaux services émergents;
- La croissance de la productivité des professionnels;
- Une hausse de l'interdisciplinarité;
- Des prescriptions professionnelles qui découlent sur des projets, des achats;
- Des vies sauvées et prolongées.

Les professions de la santé ont un impact transversal puisqu'elles s'assurent que les citoyens demeurent le plus longtemps possible en bonne santé, donc contributifs à la société. L'Organisation

mondiale de la santé (OMS) plaide en faveur du contrôle des coûts de non-qualité et de l'optimisation des compétences professionnelles pour répondre à des besoins de santé de plus en plus complexes⁸. En 2005, l'OMS signalait qu'un patient sur dix serait victime d'erreurs évitables qui ont des conséquences directes sur son état : douleur, incapacités, traumatismes physique et psychologique, mortalité. Les coûts financiers associés au manque de sécurité ont été estimés à environ 10 % des dépenses totales de santé des pays⁹. L'appréciation de la valeur du capital professionnel permettrait d'offrir un accès accru à des services de qualité pour ses citoyens, et créerait un élément de certitude qui influencerait le rendement de bien d'autres investissements. À terme, la modernisation des services professionnels minimiserait certaines externalités économiques :

- Baisse des complications et des événements indésirables;
- Maladies et hospitalisations évitées;
- Allègement du fardeau en première ligne dans le système de santé;
- Meilleure gestion des maladies chroniques, etc.;
- Réduction des absences au travail.

Nous verrons plus loin que ces modernisations pourraient aussi servir les réformes du gouvernement. En 2007, le Bureau de la concurrence a publié un rapport intitulé *Les professions autoréglementées – Atteindre l'équilibre entre la concurrence et la réglementation*¹⁰. Un élément intéressant de ce rapport a attiré notre attention, notamment sur l'élargissement et sur le chevauchement possible des champs d'exercice.

7 Par efficacité du marché, nous signifions l'effet sur l'accès et la qualité globale des services professionnels, la valeur de l'utilité marginale de la profession et la productivité reliée aux processus de formation continue. Chaque profession a ses variables d'utilité marginale. Dans le domaine de la santé, on peut penser aux hospitalisations évitées, aux vies prolongées, etc. En droit et en administration, aux faillites évitées, aux processus de fluidité d'échanges de services. En génie, à la sécurité des infrastructures.

8 OMS. (2008). Rapport sur la santé dans le monde. Les soins de santé primaires – Maintenant plus que jamais. Genève : OMS

9 Organisation mondiale de la Santé (OMS) – Alliance mondiale pour la sécurité des patients. (2005). Défi mondial pour la sécurité des patients. Genève : OMS.

10 Bureau de la concurrence du Canada; Les professions autoréglementées – Atteindre l'équilibre entre la concurrence et la réglementation. Ottawa, 2007

« Du point de vue de la concurrence, le fait d'élargir le champ d'action d'une profession est souhaitable si cet élargissement peut se faire sans danger et efficacement. Un élargissement sans danger des champs d'activité peut être utile aux consommateurs en multipliant le choix des fournisseurs de service et en intensifiant la concurrence entre les professionnels qui offrent des services analogues. Du moment que les consommateurs sont informés de la distinction entre les rôles, les fonctions et les qualifications des professionnels dont les services se chevauchent et des services offerts par chacun d'entre eux, tous les professionnels qui peuvent offrir en toute sécurité un service devraient être autorisés à le faire. »

Les retards à moderniser les professions comportent des conséquences :

Pour les professions/ordres	Pour l'économie	Pour le citoyen
Le respect de l'autonomie des professions sur les enjeux de protection du public est mis en cause par les difficultés du processus réglementaire et législatif. Ceci constitue un frein à l'évolution de leurs professions. Il y a un risque que des ordres assurent une protection du public déphasée en rapport au développement des professions et à l'environnement international. Dans de telles circonstances, des ordres se retrouvent dans une situation de perpétuel « rattrapage » qui grandit constamment avec le temps. Des disciplines non légiférées occupent le vide laissé par la paralysie du processus législatif et par l'incapacité de professions d'assumer pleinement leur champ d'exercice;	Outre la compétitivité des professions avec celles d'autres juridictions, l'absence de trajectoire législative prévisible pourrait éventuellement créer un effet sur la mobilité professionnelle (et les ententes internationales interordres) ainsi que sur la capacité d'adapter les professions aux changements technologiques et autres; Un impact négatif sur la compétitivité du Québec ainsi qu'un désavantage en rapport aux liens que le Québec entretient avec ses partenaires commerciaux; Des impacts sur le marché du travail (pénuries, organisation du travail, capacité d'exercer le plein champ d'exercice, etc.);	Préjudice pour la protection du public en marge de l'exercice illégal. Ultimement, c'est le consommateur de services professionnels qui se trouve désavantagé par le manque d'efficacité du gouvernement à décider de la modernisation des professions. En comparaison avec d'autres juridictions, le consommateur de services professionnels court le risque d'avoir accès à un spectre de services qui n'est pas à jour. Dans tous les domaines, les clients qui voudront se procurer des services chercheront toujours l'assurance d'une compétence maximale et d'une autonomie professionnelle.

Le coût économique et financier pour la société de ne pas moderniser les professions serait difficilement quantifiable à moyen et long terme. Il a le potentiel d'être significatif si rien n'est fait. Nonobstant les développements actuels et à venir, des professions soutiennent l'état de droit au Québec. D'autres sont à la base des soins de santé, des échanges économiques, de l'aménagement du territoire, de la construction, de la recherche et développement, des sciences et technologies, de l'agriculture, entre autres.

S'il n'y a aucune action, le décalage des champs d'exercice (du cadre légal d'exercice au Québec) en comparaison aux

professions d'autres juridictions deviendra infranchissable. En guise d'exemple, permettrait-on qu'une portion significative du cadre législatif des politiques de main-d'œuvre date de 2003, 1973, et en reculant même jusqu'en 1921? Qu'en est-il des normes de secteurs qui détiennent une contribution économique similaire à celle des professions? Par exemple, les normes de construction ou l'hygiène agroalimentaire. Permettrait-on que la sécurité publique ou routière opère selon une loi de 1964, comme c'est le cas pour l'Ordre des chimistes? Permettrait-on que les normes qui régissent les médicaments ou l'environnement reculent aussi loin? Sans la possibilité de se moderniser, quelles ressources les ordres auront-ils besoin à l'avenir afin de protéger le public?

Un besoin généralisé

Les consultations du CIQ indiquent qu'une trentaine d'ordres professionnels désirent des changements à leur loi et/ou à leur champ d'exercice (environ 65 % des ordres). Plusieurs ordres souhaitent la mise à jour de lois ou règlements devenus désuets. Certaines professions ont des lois qui datent d'avant la naissance du système professionnel en 1973. Dans ce contexte, les lois professionnelles ne reflètent plus les conditions d'exercice de la profession en 2022, les ordres étant obligés de trouver des moyens parallèles pour assurer la protection du public. Un volume significatif d'ordres souhaiterait intégrer ou faire préciser des activités réservées. Plusieurs ordres sont également préoccupés par la complexification et la transformation de leur secteur, ainsi que par le développement de nouvelles spécialités. Les ordres évoquent aussi d'autres motifs pour moderniser leurs lois et leurs champs d'exercice :

- Être au diapason et s'ajuster à la pratique nord-américaine;
- Consolider le jugement professionnel et la pratique autonome;
- Rehausser la formation initiale;
- Enrichir la mise en valeur de la profession. Certains ont parlé de la pérennité de la profession dans un contexte d'inscriptions en baisse année après année;
- Annexer d'autres disciplines.

Les changements anticipés dans plusieurs professions sont majeurs et impliquent des collaborations multidisciplinaires. Un nombre significatif de professions n'ont pas vu leur champ d'exercice mis à jour depuis des décennies. Elles deviendront vulnérables devant l'explosion des connaissances scientifiques et des technologies, du développement de nouvelles spécialités, etc. Les ordres afférents se retrouvent maintenant en difficulté d'assumer adéquatement leur mandat de protection du public ou de faire face à des disciplines (complémentaires ou concurrentes) non légiférées disposant de la flexibilité de réagir

rapidement aux impératifs du marché. Parallèlement, plusieurs ordres soutiennent que leurs professions ne remplissent que partiellement les champs d'exercice qui leur sont conférés par la loi, faute d'une organisation optimale du travail, de ressources ou d'un cadre syndical restreignant les possibilités.

Les ordres qui cherchent à moderniser leurs lois et à élargir ou préciser davantage leurs champs d'exercice doivent faire ces demandes de changements législatifs à l'Office des professions qui va juger de la pertinence des demandes et procéder à des consultations sectorielles et intersectorielles. Actuellement, il n'y a pas de processus de trajectoire législative simple, structurée et prévisible à cette fin. Plusieurs professions, dans le reste du Canada, fonctionnent dans des structures réglementaires plus fluides, moins politisées, avec un processus décisionnel plus rapide et une plus grande autonomie de l'ordre dans son domaine d'action.

Des questions surgissent naturellement :

- Pourquoi est-il si ardu pour les professions de mettre à jour leurs champs d'exercice ?
- Pourquoi les ordres n'obtiennent-ils pas de réponse à leurs demandes ? Quels motifs sérieux justifient l'inaction législative du gouvernement ?
- Ne serait-il pas souhaitable d'obtenir une plus grande agilité de traitement réglementaire et législatif ?
- A quoi pourra-t-on s'attendre comme trajectoire législative dans les prochaines décennies ?
- Quelle est l'expertise de l'Office des professions pour juger de l'évolution d'une profession ?
- Est-ce que les décideurs gouvernementaux sont au courant des difficultés législatives et réglementaires des ordres ?



La dynamique actuelle de la modernisation des lois professionnelles et des champs d'exercice au Québec

La modernisation de lois et des champs d'exercice n'a jamais fait partie des priorités globales des gouvernements au Québec. Le système professionnel est trop souvent relégué loin dans les priorités législatives et ne relève pas d'un processus planifié. Face au système professionnel, les acteurs gouvernementaux travaillent surtout dans l'urgence et souvent en réaction à l'opinion publique, tendant à être réactifs plutôt que proactifs par rapport à la capacité des ordres d'assurer la protection du public. Le programme politique exerce une grande influence sur le système professionnel. Le gouvernement ne peut traiter qu'un nombre limité de projets de loi pendant un mandat. Dans un cadre législatif restreint, il doit faire des choix. Cela conditionne fortement la priorisation des projets qu'il soumettra et éventuellement, que les parlementaires sanctionneront. La façon dont les décisions législatives (sur les modernisations) sont prises n'est pas optimale, celles-ci ne sont pas nécessairement en lien avec les problèmes identifiés par les ordres.



Une dynamique législative axée sur la volonté politique

Avec le temps, les ordres ont réalisé que l'évolution du cadre légal relève des politiques publiques de l'État. Ils remarquent un manque d'intérêt à soutenir les changements de pratique, à moins d'une volonté politique claire qui fasse en sorte que le changement soit initié par le gouvernement (comme récemment avec les infirmières praticiennes et les pharmaciens). Le processus législatif est davantage sensible aux situations véhiculées dans les médias qu'à une justification articulée qui vient des ordres. Toutefois, lorsqu'il y a une volonté ministérielle, le processus peut avancer rapidement. Les changements législatifs, lorsqu'ils se réalisent, sont soutenus par des intérêts politiques.

L'envers de la médaille est que le désintérêt de ministres sectoriels pour certaines professions ralentit ou empêche la possibilité de légiférer sur les champs d'exercice (dans ces circonstances, le soutien politique est peu présent lorsque les ordres réclament des changements). En fin de compte, on constate que le soutien d'un ministre sectoriel, dans le système actuel, est un incontournable pour faire avancer les professions concernées, à l'exception d'une intention énoncée par le premier ministre ou encore d'une priorité électorale. Les ordres doivent donc apprendre, dans la mesure du possible, à contourner l'Office des professions pour s'adresser à un ministre « client ».



Un historique de modernisations en grappe

Le gouvernement a tendance à faire des «regroupements» de modernisation par secteur. En 2002, le projet de loi 90 vint modifier le *Code des professions* et autres dispositions législatives dans le domaine de la santé. L'objectif était de mettre à jour le champ de pratique de 11 ordres professionnels, datant de 1973, pour qu'ils correspondent à la pratique de 2002¹¹. Cette loi élargit les champs d'exercice de certaines professions et introduisit la notion de partage de champs et d'activités réservées. En 20 ans, plusieurs lois professionnelles n'ont pas évolué. Depuis la loi 90 en 2002, les gouvernements ont approuvé la loi 21 (champs de pratique de 10 ordres en santé mentale et humaine – 2012), le projet de loi 29 (10 ordres), le projet de loi 31 (pharmaciens), le projet de loi 43 (infirmières).

Le projet de loi 29 (devenu la Loi 15), adopté par l'Assemblée nationale en septembre 2020, proposait une redéfinition des actes professionnels réservés aux architectes et aux ingénieurs¹²,

ainsi que la délégation de certains actes aux technologues professionnels. Il propose aussi un élargissement des pratiques professionnelles dans le domaine bucco-dentaire. Les ordres impliqués estiment que le projet de loi 29 aurait pu aller beaucoup plus loin. Plus récemment, les projets de loi 31 et 43 ont bien illustré le rôle déterminant d'un ministre sectoriel, en l'occurrence la santé, pour mener à bien rapidement un changement législatif qui affecte les médecins, infirmières et pharmaciens.

Parfois, un changement législatif qui touche la pratique d'une profession se trouve noyé dans un mégaprojet de loi qui perturbe un secteur (par exemple la réforme des institutions financières en 2018, la modernisation de la justice). Dans cette dynamique de «regroupement» de modernisations, des ordres sont directement en compétition les uns contre les autres dans leurs demandes¹³. Une planification globale est peu susceptible d'émerger d'une telle approche.

11 Les ordres professionnels touchés par cette loi : les médecins, les pharmaciens, les infirmières et les infirmiers, les technologues en radiologie, les diététistes, les orthophonistes et audiologistes, les physiothérapeutes, les ergothérapeutes, les infirmières et infirmiers auxiliaires, les technologues médicaux et les inhalothérapeutes.

12 Il s'agissait de la quatrième tentative de modernisation des champs d'exercice en génie.

13 La Loi 90 a été prise en charge par des experts-négociateurs.

Un processus ardu

Les demandes de modernisation par les ordres auprès de l'Office des professions sont marquées par de nombreuses difficultés et frustrations qui fragilisent la capacité des ordres à assurer la protection du public. Les processus législatifs sont souvent tributaires de cycles politiques et de changements de ministres ou de gouvernements. Les ordres qui contiennent un nombre élevé de membres négocient directement avec leur ministère sectoriel avant de soumettre un projet à l'Office. Les ordres de plus petite taille font l'inverse, ils tentent de convaincre l'Office de consulter les ministères et autres parties prenantes. La deuxième voie s'avère lente et inefficace.

Le *Code des professions* ou des lois particulières ne répond pas aux attentes des ordres professionnels. Il devient difficile de capter l'exercice illégal. Les lois vieillissent mal. Les ordres, paralysés par le processus, n'ont pas les coudées franches, n'ont pas les moyens de leurs ambitions. Dans les faits, ces difficultés rendent évident que, dans le processus décisionnel actuel, l'Office des professions se substitue aux ordres quant à la considération des facteurs évolutifs qui peuvent influencer l'avenir d'une profession et la protection du public qui en découle.

Certains ordres mettent 20 ou 30 ans d'effort afin d'ouvrir le *Code des professions* ou leurs lois particulières. Les ordres ne savent jamais d'avance si leurs demandes seront considérées, conférant un aspect « loterie » au processus. La trajectoire législative se réalise ou non sur plusieurs années, se solde majoritairement par des refus et suit rarement le même processus d'un ordre à l'autre. Nombre d'ordres ont mentionné ne pas recevoir de réponse de l'Office, à peine un accusé de réception. Un refus de l'Office, dont le sentiment généralisé est qu'il met en doute les justifications des ordres, est rarement documenté. Dans ce processus, tout diverge : étapes, temps requis, interlocuteurs, types de réponses, interaction avec l'administratif et le politique, et la compréhension des paramètres de l'Office. Les frustrations opérationnelles des ordres avec l'Office sont multidimensionnelles :

- Les ordres déplorent l'extrême lenteur à réviser les champs d'exercice et les activités exclusives ou partagées¹⁴;
- Si la demande d'un ordre ne fait pas partie d'un « regroupement » de modernisations, ses chances de recevoir un accueil favorable de l'Office sont pratiquement nulles;
- Un manque de transparence de la part de l'OPQ à statuer sur ses priorités de traitement des demandes de modernisation des ordres. L'Office semble avoir ses priorités dans le tri des traitements;
- Traitement équitable des demandes : si un ordre a eu des difficultés dans le passé avec l'Office, il a l'impression d'être au « banc des punitions » quand vient le temps de présenter une nouvelle demande;
- Un manque de directives claires. Ce qui est convenu entre l'ordre et un intervenant de l'Office changera lorsqu'un autre palier de gouvernance sera impliqué. Les paliers de gouvernance à l'Office ne se parlent pas. Les ordres sont obligés de naviguer sur diverses trajectoires;
- Quant aux aspects techniques de l'évaluation des demandes, notamment des dimensions scientifiques propres à une profession, les ordres estiment que l'Office n'a pas les compétences à l'interne pour juger de leur pertinence;
- L'Office manque souvent d'efficacité dans son rôle de médiateur pour ce qui touche les collaborations interprofessionnelles;
- La lenteur législative indispose les ordres dans leur capacité à gérer le risque et est porteuse de conséquences sur l'efficacité du marché du travail. Pourtant, de nombreuses professions fournissent des services pour lesquels il n'existe effectivement pas de substituts proches.

¹⁴ Il est utile de préciser que des ordres se retiennent de faire des demandes, affirmant que l'Office n'a pas le temps de traiter des dossiers qui, selon elle, ne sont pas urgents.



L'Office n'accorde pas aux ordres les ressources nécessaires à la considération des modernisations : il fournit un cadre pour établir le devis de demande. Ajoutée à des priorités organisationnelles mal définies aux besoins des ordres, la dynamique de l'Office – entre son rôle « d'arbitre » et l'exécution de décisions politiques – prive les ordres d'une trajectoire législative structurée et prévisible pour les changements demandés en lien avec la protection du public. Lorsque des changements législatifs sont finalement approuvés, 4 observations transpirent de nos consultations :

- Rédaction en vase clos du projet de loi, entraînant une insatisfaction de l'ordre par son inapplicabilité sur le terrain;
- Si une loi vient qu'à être acceptée, des ordres notent des différences substantielles entre les textes de loi et les réalités de la profession;
- Des ordres remarquent que les changements sont souvent déjà désuets par le temps que les nouvelles lois entrent en vigueur;
- Lorsqu'une loi est modifiée, les ordres implorent la nécessité d'une période transitoire pour appliquer la loi, notamment pour l'élaboration d'un guide explicatif sur la portée des changements introduits auprès de leurs membres.

Plusieurs ordres se questionnent sur la nature et la suffisance des ressources de l'Office. Serait-ce la gestion des priorités internes, le manque de ressources ou le sous-financement¹⁵ ?

¹⁵ Le sous-financement s'agit d'un sujet que nous traiterons dans le cadre de futurs travaux.

Le mandat de l'Office des professions est-il toujours d'actualité?

Organisme gouvernemental autre que budgétaire, l'Office des professions du Québec relève du ministre responsable de l'application des lois professionnelles. L'Office veille à ce que les ordres professionnels assurent la protection du public et conseille l'État sur l'amélioration continue du système professionnel. L'Office a été créé, en 1973, par le *Code des professions* (loi-cadre) qui en définit son mandat. L'article 12 du Code décrit les fonctions que doit assumer l'Office. L'Office peut, notamment, vérifier le fonctionnement des divers mécanismes mis en place au sein d'un ordre en application du Code des *professions* et, le cas échéant, de la loi le constituant en ordre professionnel. Chaque ordre doit collaborer avec l'Office dans l'exercice de cette fonction.

Si une vingtaine d'ordres ont vu des modifications à leur champ de pratique depuis presque 20 ans, celles-ci demeurent partielles, dans le sens que plusieurs de ces ordres auraient souhaité des réformes plus ambitieuses. Les ministres responsables qui se succèdent ne semblent pas exiger une imputabilité de l'Office sur l'état de modernisation des lois et des champs d'exercice. Il y a peu d'évidences d'une réflexion stratégique à long terme et tournée vers le monde extérieur.

Le mandat de surveillance des ordres professionnels

La dichotomie dans les rôles de l'Office entre la surveillance des obligations légales des ordres et l'accompagnement dans l'atteinte de la protection du public peut créer un malaise chez les ordres. La culture organisationnelle de l'Office est davantage orientée sur la surveillance que par l'accompagnement. À cette fin, il vérifie la conformité des rapports annuels des ordres pour dresser des constats. On s'interroge parfois sur la valeur ajoutée de ces volumineux rapports annuels.

Dans son rôle de surveillance, l'Office alourdit le travail des ordres par les nombreuses obligations administratives additionnelles (ex. imposées par la Loi 11) qui n'ont pas toujours un lien avec la mission des ordres, la protection du public. L'Office introduit fréquemment de nouvelles règles de gouvernance sans tenir compte de l'impact financier sur les ordres (normes pour le vote électronique, exigences de reddition de comptes, demande accrue en inspection, multiplication des comités en gouvernance, ajouts de structures coûteuses). Les ressources des ordres sont, de façon croissante, dépensées dans la rédaction de rapports de performance destinés à l'Office.

La gouvernance des demandes de modernisation des ordres serait renforcée s'il y avait une distinction claire entre les fonctions de surveillance et le rôle de soutien à l'évolution du cadre réglementaire des professions.

Les orientations stratégiques de l'effort de modernisation des lois et des champs d'exercice

Selon un sondage du CIQ réalisé en 2020, la difficulté de mettre à jour le champ d'exercice et les activités réservées est la menace la plus importante identifiée par les ordres en ce qui a trait à l'évolution de leur profession. Des négociations de mises à jour des champs d'exercice mettent parfois des professions en concurrence. La confrontation et l'indécision qui caractérisent les relations entre les ordres et l'Office sur la mise à jour des champs d'exercice doivent faire place à un esprit de collaboration et de recherche de solutions.

Les difficultés – dans la majorité des cas, l'impossibilité – de moderniser les lois et les champs d'exercice soutiennent le besoin de cibler une réforme en profondeur de la trajectoire législative, sans quoi seulement une petite portion de problèmes identifiés dans ce document seront résolus. Un virage important s'impose. Les solutions potentielles devraient considérer l'angle politique, l'angle administratif ainsi que l'angle législatif/réglementaire. À celles-ci devrait s'ajouter la considération de la valeur économique des professions dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre et de réformes qui marquera la prochaine décennie.

Solutions politiques

Ministre délégué du système professionnel

Les actions gouvernementales ont été marquées par une incapacité à articuler une véritable vision du système professionnel, c'est-à-dire ancré non pas dans l'ajout de contraintes réglementaires, administratives et opérationnelles (telle la Loi 11 en 2016) mais

dans des modernisations législatives qui permettent de s'assurer que les professionnels restent à la fine pointe de leurs professions et des besoins de la société québécoise. L'expérience a démontré que seule une volonté politique affirmée permet la mise à jour des champs d'exercice. Les lois 31 et 43 ont bien illustré l'intérêt gouvernemental pour des réformes sectorielles qui offrent une plus grande accessibilité aux soins de santé.

Les changements législatifs qui touchent les professions doivent s'exercer dans un continuum d'amélioration continue. Ils ne peuvent se faire qu'une fois tous les trente ans (ou jamais). Une nouvelle logique politique est nécessaire pour moderniser le système professionnel. L'idée serait de concevoir une trajectoire politique qui permettrait d'ouvrir la voie à des résultats adaptés à chaque type d'ordre.

Au lieu d'assujettir toutes les professions à une instance administrative pour juger de l'évolution nécessaire d'une profession, nous pourrions trouver un niveau d'encadrement politique adapté à chaque réalité. Avoir un ministre délégué uniquement responsable du système professionnel, sous l'égide du ministère de la Justice, est une solution qui avait été proposée par le CIQ en 2018.

Depuis plusieurs années, l'Office des professions, dont les actions sont de façon croissante orientées vers la surveillance des ordres, a des difficultés à piloter les demandes de modernisation exigées par les ordres. Cette dichotomie surveillance versus modernisation ne peut plus durer. Le système professionnel se retrouve dans une situation d'obligation de réforme structurelle, d'une transformation de l'Office en ministère (tout en maintenant le *Code des professions*).

Dans le lexique des organisations gouvernementales, un organisme comme l'Office est catégorisé à titre de « régie », c'est-à-dire comme un organisme décisionnel¹⁶. Toutefois, celui-ci est autofinancé par les ordres professionnels. Pourquoi un ministère? Plusieurs raisons motivent cette orientation :

- L'Office n'offre pas un niveau d'imputabilité exigé par les ordres professionnels;

16 L'ÉTAT QUÉBÉCOIS EN PERSPECTIVE. Les organismes gouvernementaux. L'Observatoire de l'administration publique, hiver 2011

- Un ministère serait imputable de sa gestion de la modernisation du système professionnel;
- Son ministre délégué siègerait au Conseil des ministres. Il ou elle pourrait véhiculer aux élus et à l'appareil de l'État les priorités du système professionnel et faire les représentations nécessaires;
- Les ordres auraient un véritable port d'attache pour concrétiser un véritable dialogue avec les décideurs gouvernementaux.

Un changement d'un «Office» à un «Ministère» a déjà eu lieu dans le passé. En 1997, pour accompagner la réforme des services de garde et pour en assurer la mise en œuvre, l'Office des services de garde à l'enfance a fait place à la création d'un nouveau ministère, soit celui de la Famille et de l'Enfance¹⁷, regroupant les fonctions qu'occupaient l'Office des services de garde à l'enfance et celle du Secrétariat à la famille. Avant 1997, cet Office a été sous la responsabilité de trois ministères¹⁸. Cette décision reconnaissait au réseau des services de garde son importance et son rôle de soutien à l'épanouissement de l'enfant, à l'éducation et à la famille, dans une perspective large de développement social et économique.

Le Forum des présidents du CIQ, lors de la réunion de décembre 2021, a réitéré son intérêt pour cette solution de ministre délégué. Pour mieux arrimer le système professionnel aux réalités actuelles des changements, il serait souhaitable que les ordres puissent envoyer leurs demandes législatives à un ministre délégué et totalement dédié au système professionnel.

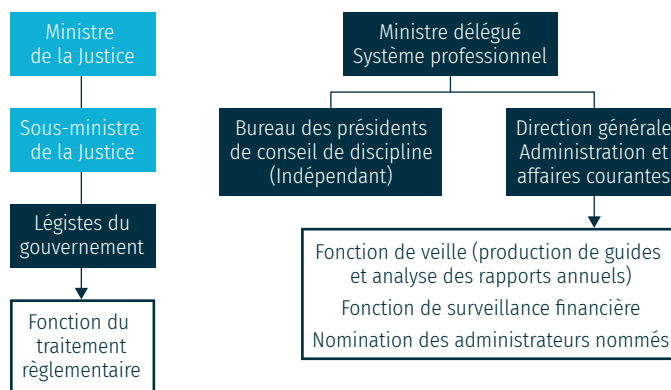
Le traitement réglementaire

En 2019, un peu plus de 60 % des demandes de traitement réglementaire faites à l'Office par les ordres se trouvaient dans une situation excédant les délais indicatifs. Cette proportion a diminué à 26 % en 2021. Cependant, la majorité (60 %) des demandes qui

dépassent les délais doivent suivre le parcours d'approbation par l'Office. Présentement, le système professionnel compte plus de 756 règlements en vigueur. C'est environ 30 % de ces règlements que les ordres considèrent comme n'étant pas à jour. En d'autres termes, il s'agit de 234 règlements qui devraient être mis à jour afin que les ordres puissent s'acquitter adéquatement de leurs obligations. L'Office pourrait recevoir jusqu'à 110 demandes de traitement réglementaire en 2022. Avec la capacité de traitement de l'Office observé depuis 2012, il pourrait y avoir plus de 130 demandes de traitement en attentes au cours de l'année 2022. L'Office contingente le nombre de demandes reçu annuellement à un maximum de 2 règlements par ordre professionnel. Ce contingentement à la source occulte le nombre réel de règlements qui pourrait être transmis par les ordres professionnels afin d'avoir une réglementation contemporaine.

Les retards de l'Office en matière de traitement réglementaire devraient être allégés en enlevant le niveau d'intermédiaire que constitue l'Office. Nous proposons que les dossiers de traitement réglementaire soumis par les ordres soient traités directement avec les juristes relevant du ministère de la Justice.

La structure globale ministérielle pourrait prendre cette forme :



¹⁷ Sa mission : «favoriser, avec tous les partenaires familiaux, le plein épanouissement de l'enfant et de la famille».

¹⁸ Le réseau des services de garde destinés aux enfants de 0 à 5 ans relevait de l'Office des services de garde à l'enfance, un organisme public dont le mandat était d'identifier les besoins en matière de garde à l'enfance, de planifier leur développement en harmonie avec les autres politiques familiales du Québec, de les réglementer et d'en assurer la qualité. L'Office, au moment de la réforme des services de garde, en 1997, était sous la responsabilité de la ministre de l'Éducation, mais à sa création, en 1979, il relevait du ministère de la Santé et des Affaires sociales. Il a relevé également, à un certain moment, de la ministre de la Condition féminine.

¹⁹ La restructuration des services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec : les cinq premières années. Jocelyne Tougas. Childcare Resource & Research Unit, Centre for Urban & Community Studies. Document hors-série 17. Mars 2002

Faire partie des réformes à venir

Les ordres soulignent régulièrement le besoin des professionnels d'occuper leur plein champ d'exercice dans une meilleure organisation du travail. Dans le domaine de la santé, il conviendra aux analystes gouvernementaux de planifier dans quelles professions et à quels endroits les besoins sont les plus criants, en considérant les compétences requises pour remplir ces postes. Les ministères devraient travailler de concert avec les ordres pour trouver des solutions. En fermant les yeux aux demandes de modernisation des ordres, le gouvernement fait fi d'un levier d'expertise additionnelle qui peut potentiellement enrichir la planification et la mise en œuvre de réformes sectorielles, de politiques ou de grands projets publics et privés. Le gouvernement a-t-il l'impression que les ordres « bloqueront » leurs réformes? Pourtant, il y a lieu de croire que la mise à jour des champs d'exercice des ordres servirait les nombreux chantiers du Discours prononcé par le premier ministre du Québec le 19 octobre 2021, par exemple :

- Pourvoir les postes qui offrent des services essentiels, notamment les infirmières, travailleurs sociaux, travailleurs de la DPJ;
- Un nouveau plan d'action en santé mentale;
- Le Plan vert du gouvernement;
- La souveraineté alimentaire;
- La décentralisation du système de santé;
- Une stratégie québécoise de recherche et d'innovation;
- Une politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire.

Des milliers de professionnels seront impliqués dans ces réformes. Une panoplie de professionnels mettront en application les recommandations de la Commission spéciale sur les droits des enfants et de la protection de la jeunesse. La décentralisation du système de santé serait bonifiée par le travail et l'autonomie accrue des professionnels en santé qui, elle, s'appuierait sur la pleine occupation ou le

décloisonnement des champs d'exercice. Une douzaine d'ordres ont prononcé publiquement leur préoccupation pour l'enjeu des changements climatiques. À cet égard, les ordres ont la légitimité pour placer la protection du public au cœur du débat, dans une perspective de prévention et d'adaptation. Des ordres seront interpellés par une nouvelle politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire ou par la stratégie en innovation.

La modernisation des professions consoliderait aussi un grand nombre d'autres réformes gouvernementales à venir. Les professionnels de la santé seront mis à contribution pour favoriser l'accès aux soins de première ligne, le déblocage des urgences, la télésanté, l'amélioration des soins en CHSLD, la performance des blocs opératoires et des laboratoires. Il en va de même pour d'autres professions dans les services sociaux, la petite enfance, la délinquance, les troubles d'apprentissage et le décrochage. Peut-on imaginer les développements hydro-électriques futurs ou celui des serres alimentaires sans l'apport de professionnels? Si le système professionnel est déjà un facilitateur des politiques publiques, sa modernisation en ferait un catalyseur des réformes gouvernementales. Déjà, la capacité de vaccination et de prescription des pharmaciens fut d'une utilité capitale en temps de pandémie. Idem pour l'acte notarié en ligne. Quel aurait été le coût de la non-exécution de ces deux mesures?

Pour le gouvernement, le système professionnel s'avérera rentable s'il peut à la fois combler la pénurie d'emplois au Québec, ouvrir l'accès aux soins et aux services ainsi qu'engendrer une augmentation de l'efficacité du marché des services professionnels, au service de la croissance économique. Mettre en œuvre les modernisations proposées par les ordres équivaldrait pour le Québec à améliorer la qualité des services professionnels et à favoriser l'accès aux soins à coût marginal zéro. Les innovations amenées par les ordres seraient perpétuelles. Le Québec se prive actuellement d'énormes gains de productivité qui lui coûteraient peu. La plupart des demandes des ordres sont à coût zéro. Dans ce contexte, la modernisation des champs d'exercice pourrait être « payante » pour le gouvernement, c'est-à-dire pour bien servir ses réformes et politiques.



Solutions législatives

Une nouvelle voie législative pour les modernisations et les champs d'exercice

Plutôt que de perpétuer une dynamique de confrontation, une amélioration en profondeur et en continu de la trajectoire législative permettrait que les demandes de mises à jour des lois professionnelles et des champs d'exercice soient examinées et que des décisions éclairées soient rendues périodiquement.

Par rapport au traitement réglementaire et aux demandes de modernisation des ordres, parce qu'il ne confronte pas de contre-pouvoir, le pouvoir de l'Office des professions se distingue des autres processus réglementaires et législatifs publics en cours, par exemple, dans l'industrie de la construction (qui est régie par la Régie du bâtiment, la CCQ, et la CNESST) ou avec d'autres entités réglementaires québécoises qui offrent une trajectoire réglementaire et législative prévisible basée sur l'expertise, par exemple la Régie de l'énergie, le BAPE, l'Autorité des marchés financiers, la Régie du bâtiment qui ont obtenu l'attention du gouvernement dans les dernières années pour améliorer leur efficacité.

Les ordres trouveraient pertinent que le processus législatif soit guidé par des experts ayant la capacité de procéder efficacement à des analyses de contenu et de proposer des recommandations basées sur l'expertise du terrain, sur les données scientifiques et sur l'évolution des pratiques dans les milieux. La lenteur législative de l'Office ne peut mener à un climat législatif stable. Pour que l'efficacité de la trajectoire législative soit accrue, peut-être faudrait-il céder à une nouvelle entité les responsabilités quant aux décisions qui concernent la modernisation des lois et les mises à jour des champs d'exercice? Celle-ci pourrait être instituée comme une nouvelle voie de passage indépendante offrant une trajectoire décisionnelle prévisible et rapide dans laquelle les ordres soumettraient leurs requêtes. Une alternative législative, respectant les besoins des ordres et des professionnels, permettrait à ceux-ci de réaliser des gains importants ressentis à tous les paliers de la protection du public, de la formation de la relève jusqu'à la capacité de capter l'exercice illégal.

CRÉATION D'UN SECRÉTARIAT À LA MODERNISATION LÉGISLATIVE

Pourquoi une nouvelle trajectoire décisionnelle? La modernisation suppose une démarche structurée en fonction de l'évaluation des besoins du marché et planifiée de façon cohérente et opérationnelle, qui propose une certitude décisionnelle basée sur une expertise éprouvée. À titre d'organismes délégataires de l'État, les ordres pourraient soumettre des demandes à cette nouvelle entité, le Secrétariat à la modernisation législative (SML). Les ordres présenteraient et témoigneraient ensuite devant le SML afin de présenter leurs demandes. Il y aurait des consultations publiques d'intervenants de la société civile en amont. Les audiences seraient à date fixe, x fois par année. Les décisions seraient dans un certain laps de temps après, selon un échéancier établi.

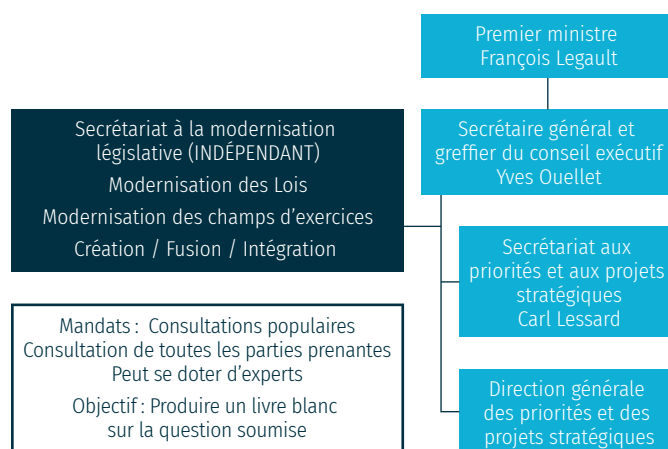
Le SML s'avérerait un pôle d'expertise interne qui permettrait d'élaborer et mettre en place différentes réformes demandées en s'appuyant sur l'expertise, les données scientifiques et l'évolution des pratiques dans les milieux. Avec la préoccupation d'être à la fine pointe des développements, il irait chercher l'expertise dont il aura besoin pour analyser les demandes des ordres et développer les consensus nécessaires à la mise en place d'un processus législatif qui pourrait suivre cette démarche.

Le SML aurait aussi à évaluer les demandes de création, de fusion, d'intégration et d'unification d'ordres professionnels. Il pourrait aussi étudier les litiges entre les ordres professionnels.

Le SML serait capable d'établir ses objectifs législatifs en vertu des changements pressentis par les ordres ainsi que des priorités gouvernementales. Le SML aiderait à passer d'une culture administrative de surveillance – et de blocage législatif – à une culture axée sur les résultats. Celle-ci produirait un cadre législatif séquentiel entre les ordres, le ministre délégué et le Secrétariat. Ce nouveau cadre législatif permettrait un flux latéral des demandes de modernisation. Le SML et le ministre délégué pourraient communiquer les priorités gouvernementales aux ordres. Cette nouvelle structure

favoriserait le dialogue ainsi qu'une interaction optimale entre le législatif et le politique. Le Secrétariat pourrait engager le ministre délégué au changement. Et vice versa, dans une structure simple et efficace. Le Secrétariat, le ministre délégué et les ordres professionnels pourraient travailler ensemble afin de prioriser les modifications législatives les plus urgentes.

Le Secrétariat à la modernisation législative (SML) au sein du conseil exécutif



Ouverture périodique et récurrente des lois particulières et du Code des professions

Les entités réglementées doivent comprendre ce que l'on attend d'elles. Les procédures réglementaires et législatives doivent suivre un calendrier fiable. Les processus doivent être aussi prévisibles que possible. Les ordres souhaiteraient pouvoir compter sur une ouverture régulière et ponctuelle du *Code des professions* et de lois particulières afin d'être capable de périodiquement mettre à jour leurs lois et leurs champs d'exercice. On devrait aussi prévoir l'ouverture du Code afin que les ordres qui n'ont pas de lois particulières puissent voir leurs champs d'exercice actualisés de



façon périodique. La structure de la trajectoire législative actuelle est incohérente, désuète et dénuée d'objectifs opérationnels. Il faut lui redonner une pertinence. Les ordres s'attendent à un processus clair, structuré qui comporte des certitudes :

- Les priorités et la capacité de traitement législatif;
- La connaissance par les ordres des paramètres d'analyse du gouvernement;
- L'analyse proactive du dossier par des officiers qui possèdent une expertise pertinence;
- Une reconnaissance que l'Ordre est seul à pouvoir pleinement mesurer les impératifs de la protection du public;
- Une interaction dynamique et soutenue avec le gouvernement;
- Une philosophie décisionnelle qui tient compte de la pluralité des ordres et des caractéristiques des champs d'exercice;
- Un calendrier législatif régulier;
- Un échéancier décisionnel rapide et précis;
- Une réponse articulée en cas de refus de la demande.



Solutions administratives

Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration

L'intégration professionnelle des diplômés hors Québec (DHQ) constitue environ 15% de l'ensemble des permis délivrés par les 46 ordres professionnels du Québec. Il s'agit d'un poste qui exige beaucoup de ressources des ordres. La modernisation du système professionnel doit en tenir compte, considérant aussi à quel point l'immigration s'avérera un facteur significatif pour résorber les pénuries de main-d'œuvre.

Au printemps 2021, plusieurs mesures du Budget 2021-2022 du Gouvernement du Québec (totalisant 130M\$ sur deux ans pour l'intégration des DHQ) s'inspirèrent d'idées articulées dans le document de positionnement du CIQ de juin 2020. À la suite du Budget 2021-2022, le MIFI a invité le CIQ à faire partie de son comité conseiller stratégique, composé de sous-ministres, et à partager ses vues sur ce que devraient être les priorités pour l'allocation budgétaire de 130 M\$. Une partie de ce montant ira aux ordres professionnels (quatre ordres ciblés par le comité)²⁰, une autre aux corps de métiers. Un segment important du

budget ira aux immigrants. Dans ce comité, le CIQ a pu faire valoir ses recommandations sur le continuum de mesures interministérielles en reconnaissance des compétences sur ces champs d'intervention :

- Prospection;
- Soutien et accompagnement des ordres professionnels;
- Accompagnement personnalisé en matière de reconnaissance des compétences;
- Financement de l'élaboration de l'offre de formation d'appoint et de stages, depuis l'étranger et au Québec;
- Soutien financier aux personnes immigrantes en démarche de reconnaissance des compétences;
- Soutien des employeurs pour l'évaluation des études effectuées hors du Québec.

Le CIQ a pu faire valoir que des initiatives pourraient aussi s'appliquer à d'autres ordres professionnels.

²⁰ Ordre des ingénieurs, Ordre des infirmières et infirmiers, Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux, Ordre des infirmières et infirmiers auxiliaires.



Bien que les sommes allouées soient importantes, il n'en reste pas moins que ces mesures ne résoudront pas tous les problèmes reliés à la trajectoire de l'intégration professionnelle des DHQ. Il est permis de croire que cet enjeu continuera d'être au cœur des préoccupations du gouvernement pendant plusieurs années.

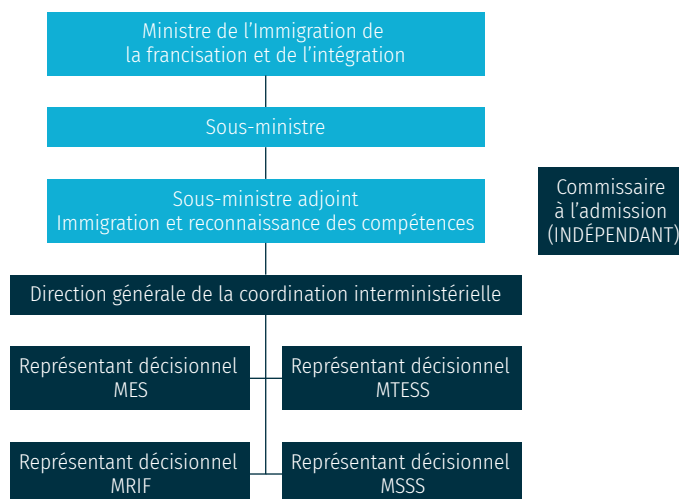
RÉAFFECTATION DU PÔLE DE COORDINATION À UNE DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE

À cet effet, le CIQ recommande que, en remplacement du Pôle de coordination, soit créée au MIFI la Direction générale de la Coordination interministérielle. Celle-ci aurait pouvoir sur les sommes allouées annuellement dans le cadre des initiatives visant à augmenter l'efficacité de la trajectoire d'intégration. Cette direction générale permettrait de poursuivre les efforts amorcés avec le projet de loi 9 (réforme en immigration) qui avait proposé de créer un coordonnateur interministériel au sein du MIFI. Cette direction générale permettrait donc d'apporter une certaine imputabilité à l'objectif initialement poursuivi.

Cette Direction générale du MIFI serait munie d'un budget annuel et aurait, outre son propre représentant, quatre représentants décisionnels issus respectivement du MRIF, du MTESS, du MES ainsi que du MSSS. Dans le cadre des travaux du comité conseiller stratégique, nous avons constaté des lacunes sur la

connaissance respective des priorités et des champs d'action des principaux intervenants. Cette unité de coordination aurait l'objectif de pallier le manque de connaissance ainsi qu'à dirigé les sommes budgétaires vers les priorités de l'heure.

Le Commissaire à l'admission aux professions serait intégré à la nouvelle structure. Ceci permettrait de recadrer son rôle avec les mandats prévus dans la Loi 11. Les récents travaux du Commissaire, qui se penchent sur la gestion des ordres bien davantage que sur les processus d'admission, vont maintenant bien au-delà de son mandat original. Ses enquêtes sont indépendantes, mais pas son attachement administratif. Il doit relever du sous-ministre adjoint.





CONSEIL
INTERPROFESSIONNEL
DU QUÉBEC

RASSEMBLER.
ÉVOLUER.