



Évolution et élargissement des responsabilités sociales et sociétales des ordres : Les impacts des délégations étatiques sur l'organisation des ordres

juin 2022



CONSEIL
INTERPROFESSIONNEL
DU QUÉBEC

RASSEMBLER.
ÉVOLUER.



Table des matières

Sommaire	5
Introduction	8
Les principes fondateurs du système professionnel québécois	9
Un système professionnel hybride qui préserve une certaine autonomie	9
L'encadrement des ordres professionnels	11
Comment sont financés les ordres professionnels	12
Évolution et élargissement des responsabilités des ordres	14
Élargissement des fonctions déléguées aux ordres professionnels et le manque de prévisibilité des impacts	16
Déléguer la responsabilité du financement de l'Office des professions aux membres des ordres professionnels	17
De nouvelles demandes administratives	18
Des impacts opérationnels venant des politiques gouvernementales	18
Les ordres et la protection de la langue française	19
Les ordres et l'admission à la profession des personnes immigrantes	20
Les ordres et la gestion de la pandémie	21
Développement de nouvelles formations pour les membres	22
La supervision des stages	22
Vers un nouveau modèle de collaboration et d'analyse d'impact réglementaire pour la délégation de nouvelles responsabilités aux ordres professionnels	23



Sommaire

Dans les années 70, le Québec s'est doté d'un système d'encadrement des professions. Le système est composé d'une délégation de pouvoir de l'État aux ordres professionnels. Cette délégation, à la base même du système professionnel, confère aux ordres, le pouvoir de mettre en place une série de mécanismes de protection du public qui permettent de réglementer la pratique professionnelle (par exemple les codes de déontologie, les conditions d'admission, l'inspection, etc.) et offrent au public des mécanismes de recours (discipline, contrôle de l'exercice illégal). Ces pouvoirs et devoirs de protection du public n'impliquent pas une autonomie totale des ordres. Les ordres se retrouvent plutôt dans une autogestion contrôlée et indépendante qui s'exerce dans la forme et la manière prévues dans le *Code des professions* et est soumise à la surveillance de l'État, plus particulièrement par l'entremise de l'Office des professions.

Au cours des dernières années, les ordres ont suivi une trame normale d'évolution de leurs responsabilités. Lors de la mise en place du système professionnel, la principale responsabilité des ordres était constituée de responsabilités dites déontologiques et de protection du public. Depuis, la notion de protection du public s'est élargie et le système professionnel intègre maintenant des éléments qui se définissent comme de «l'intérêt public». Ces transformations et élargissements de responsabilités des ordres sont souhaitables, voire nécessaires pour la société. Dans la même mouvance,

les ordres se sont vu déléguer des responsabilités additionnelles en lien avec de nouvelles réalités sociales qui ne sont pas dans le giron traditionnel des fonctions des ordres (admission, inspection de la pratique professionnelle, déontologie et discipline). Certaines de ces nouvelles responsabilités proviennent de délégations étatiques et sont issues des nouvelles demandes administratives.

Bien que ces délégations soient généralement accueillies favorablement par les ordres, puisqu'elles font justement partie intégrante de l'évolution des ordres comme acteur social présent dans sa communauté, il ne faut pas que cette manière de faire devienne une avenue de sous-traitance pour le gouvernement, mais bien une relation de collaboration. De plus, les délégations étatiques de responsabilités ne sont pas accompagnées d'analyse d'impact visant à évaluer les impacts de ces délégations sur les ordres. À terme, l'absence d'analyse d'impact peut générer une imprévisibilité budgétaire et organisationnelle sur les ordres professionnels. Cette dérive affecte l'attribution des ressources limitées des ordres professionnels, les détournant de leur mission première vers des responsabilités jusqu'à présent attribuées à d'autres acteurs de la société. Il est important de bien déterminer ces impacts et les besoins des ordres pour répondre à ces élargissements de responsabilités afin d'éviter les impacts négatifs sur leurs fonctions de protection du public. En somme, en ne connaissant pas les impacts

organisationnels et financiers en amont des changements, il devient difficile pour les ordres d'avoir de la prévisibilité. De plus, de nouvelles responsabilités impliquent indubitablement de nouveaux besoins en ressources qui engendreront des choix budgétaires.

Une liste non exhaustive de ces délégations de l'État est proposée :

- ◊ Les nouvelles demandes administratives de l'Office des professions;
- ◊ Le Commissaire à l'admission;
- ◊ Le projet de loi n° 96 qui vise une mise à jour de la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*;
- ◊ L'intégration des personnes immigrantes;
- ◊ La pandémie de la COVID-19;
- ◊ Le développement de nouvelles formations pour les membres;
- ◊ La supervision des stages.

Parallèlement, le gouvernement transige avec l'Office des professions du Québec, un organisme extrabudgétaire. En effet, bien que les employés de l'Office soient des fonctionnaires de l'État et que cet organisme répond à de nombreuses obligations gouvernementales, aucun argent public n'est nécessaire à son fonctionnement courant, celui-ci étant financé par les professionnels québécois.

Le document offre certaines pistes de solutions afin de préserver la capacité d'agir des ordres dans un contexte de statut d'organisme indépendant :

- ◊ Que tous nouveaux projets de délégation de l'État québécois de nouvelles responsabilités aux ordres professionnels soient accompagnés d'une analyse d'impact.
- ◊ Advenant un impact négatif important ne pouvant être assumé par les ordres, mettre en place des mécanismes de collaboration, de discussions et, si le cas l'exige, de financement.
- ◊ Ce financement **doit préserver l'indépendance politique et l'autonomie de la gouvernance des ordres** et pourrait prendre différentes formes selon la nature de la délégation ou des besoins des ordres :
 - Un financement par projet pour les ordres visés, dans le cas de figure où un petit nombre d'ordres ont des besoins de financement;
 - Un financement regroupé qui pourrait être dirigé vers le CIQ lorsque la délégation touche une majorité d'ordres et qui permet de développer en commun les outils nécessaires pour répondre à la délégation ou la nouvelle responsabilité. À titre d'exemple, pensons à des obligations de formations sur des sujets spécifiques;
 - Une entente de financement établi en collaboration entre les ordres et l'État pour les délégations ou les élargissements de responsabilités touchant une majorité d'ordres.



Introduction

L'un des principes centraux et fondateurs du système professionnel québécois est la délégation de la part de l'État québécois aux ordres de l'encadrement de pratiques professionnelles allié à une autogestion de ces derniers. Comme il sera présenté, dans ce document, cette autogestion ne repose pas sur une autonomie complète des ordres. Certains auteurs parlent « d'autogestion tempérée »¹ ou encore d'autogestion et d'autorégulation contrôlée². Cependant le financement des ordres lui, est autonome.

Dans un second temps, les ordres sont des acteurs sociaux à part entière. Ainsi, on observe une tendance, au cours des dernières années, d'élargissement du rôle des ordres professionnels. Cette tendance provient et se dynamise de deux manières. De nouvelles responsabilités se mettent en place par un processus de choix autonomes des membres des ordres qui vise à élargir leurs responsabilités sociales pour répondre à l'intérêt public. La seconde dynamique provient plutôt d'une tendance de délégation de responsabilités qui normalement étaient sous l'égide d'autres organismes, principalement gouvernementaux, ou encore de l'émergence de nouveaux enjeux qui ne sont pas nécessairement liés au rôle traditionnel des ordres.

Bien que ces délégations soient majoritairement accueillies favorablement par les ordres, puisqu'elles

font justement partie intégrante de l'évolution des ordres comme acteur social présent dans sa communauté, il ne faut pas que cette manière de faire devienne une avenue de sous-traitance pour le gouvernement, mais bien une relation de collaboration. De plus, les délégations étatiques de responsabilités ne sont pas accompagnées d'analyse d'impact visant à évaluer les répercussions de ces délégations sur les ordres. À terme, l'absence d'analyse d'impact peut générer une imprévisibilité budgétaire et organisationnelle sur les ordres professionnels. Il est important de bien déterminer ces impacts et les besoins des ordres pour répondre à ces élargissements de responsabilités afin d'éviter les conséquences négatives sur leurs fonctions de protection du public. En somme, en ne connaissant pas les impacts organisationnels et financiers en amont des changements, il devient difficile pour les ordres d'avoir de la prévisibilité. De plus, de nouvelles responsabilités impliquent indubitablement de nouveaux besoins en ressources qui engendreront des choix budgétaires. Il est nécessaire de mettre en place un modèle de collaboration des délégations afin de prévoir les impacts sur les ordres, mais également déterminer le soutien potentiel et adéquat du gouvernement lors d'impact important soit au niveau organisationnel ou financier de certaines délégations.

1 Gérard Nepveu, Louis-Philippe Bouchard et Claude Castonguay, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social Vol. VII tome 1 Les professions et la société, Québec, Canada, Gouvernement du Québec, 1970, p. 10.

2 Cynthia Duclos, « Le système professionnel québécois d'hier à aujourd'hui : portrait et analyse de l'encadrement des ordres professionnels sous l'angle de la protection du public », (2019) 60-3 Les Cahiers de droit 795, 813, doi : 10.7202/1064655ar.



Les principes fondateurs du système professionnel québécois

Dans cette section, il n'est fait qu'un survol très rapide de l'organisation et du fonctionnement du système professionnel québécois. Le but est d'exposer brièvement les différentes composantes du système professionnel en lien avec les enjeux de responsabilités des ordres, du financement et de l'autogestion et l'indépendance de ces derniers.

Un système professionnel hybride qui préserve une certaine autonomie

La base même du système professionnel québécois repose sur la reconnaissance de l'expertise des membres d'une profession. Celle-ci confère aux ordres la responsabilité de la protection du public pour la ou les pratiques professionnelles sous son égide. La considérable capacité de jugement qui est requise de la part des professionnels et professionnelles nécessite l'usage d'un pouvoir discrétionnaire et de compétences sans lequel de graves préjudices pour le public pourraient advenir.³ Par conséquent, la constitution en ordre d'une profession s'effectue selon le principe qu'il existe, dans l'exercice d'une profession, une «difficulté de porter un jugement sur ces activités [l'exercice professionnel] pour des gens ne possédant pas une formation ou une qualification de même nature»⁴. Ce n'est qu'une fois ce principe établi que

³ MINTZBERG, Henri, *Le Management : Voyage au centre des organisations*, 2^e éd., Les Éditions d'Organisation, 2004, p. 337.

⁴ Gouvernement du Québec, *Code des professions*, art. 25.

peut être réfléchi l'encadrement des professions. En d'autres termes, comment assurer l'autonomie de l'expertise dans la pratique professionnelle dans un cadre réglementé permettant la protection du public?

Au Québec, il y a été mis en place un système hybride dans lequel l'État délègue une partie de ses pouvoirs aux ordres professionnels. L'autonomie observée s'incarne dans les aspects plus traditionnellement associés à la protection du public des différentes professions :

La philosophie sous-jacente du Code des professions est un équilibre des pouvoirs qui permet à l'État de mobiliser l'expertise des professionnels dans leur domaine de pratique et de prendre raisonnablement appui sur celle-ci pour générer et assurer le respect de normes visant une pratique professionnelle adéquate.

Cela se traduit par un mode d'organisation de la réglementation et de la surveillance d'une profession qui repose sur le principe d'autogestion par les professionnels régi. Ce sont eux qui gèrent l'organisme d'encadrement et de surveillance dans leur domaine. Toutefois, l'autogestion professionnelle s'exerce dans la forme et la manière prévues dans le *Code des professions* et est soumise à la surveillance de l'État.⁵

Plus concrètement, cela veut dire que ce sont les ordres qui sont responsables des mécanismes de protection du public. L'ordre professionnel est par conséquent le lieu au sein duquel les professionnelles et professionnels sont

autonomes de déterminer les balises de leur pratique avec les pouvoirs «de certifier, d'interdire, d'enquêter et d'imposer des sanctions.»⁶ L'autonomie ainsi conférée aux membres des ordres pourrait se résumer à l'identification des éléments devant être encadrés dans les codes de déontologie, les compétences pour l'entrée dans une profession, les éléments devant être inspectés et, dans une moindre mesure d'autonomie⁷, les règles de l'art et les actes et pratiques professionnelles préjudiciables pour le public ou même illégaux.

Grâce à l'autonomie que lui procure son statut juridique, l'ordre professionnel est en mesure de bien servir ce principe. En effet, comme on l'a dit plus haut en traitant de la notion d'ordre professionnel, il est composé des membres de la profession et il est dirigé par eux selon un mécanisme électif. La profession établit ainsi ses propres règlements, s'autofinance et s'autodiscipline.⁸

Ainsi, à la base du système professionnel, lorsqu'il est fait référence à la responsabilité première des ordres, ce sont à ces mécanismes de protection du public que l'on faisait référence. Comme il sera présenté dans le présent document, les responsabilités des ordres professionnels ont suivi une trajectoire qui élargit la notion de protection du public qui n'est plus quasi exclusivement déontologique, mais tend à devenir des responsabilités sociales et sociétales visant l'intérêt du public dans un sens plus large.

5 Conseil Interprofessionnel du Québec, *Le système professionnel du Québec*, Montréal, CIQ, 2007, p. 7.

6 *Idem*.

7 Bien que le bureau du syndicat est indépendant, la nature juridique et pénale de sa fonction fait en sorte qu'il est soumis à d'autres institutions (système judiciaire par exemple), mais préserve son autonomie dans l'analyse et l'identification des pratiques pouvant mettre en danger la protection du public.

8 Office des professions du Québec, *La mise en place d'un ordre professionnel document d'information*, 2010, p. 19-20, en ligne : <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/2248937>> (consulté le 8 décembre 2021).

L'encadrement des ordres professionnels

Le système professionnel repose sur un partage entre l'encadrement professionnel (rôle et responsabilité des ordres), la surveillance étatique (Office), sans omettre l'encadrement juridique et politique qui s'incarne principalement dans les responsabilités du ou de la ministre responsable de l'application des lois professionnelles. Il faut également souligner le rôle de l'Assemblée nationale qui doit approuver certains règlements pour leurs entrées en vigueur ou encore, comme il sera présenté dans la section traitant de l'élargissement des responsabilités sociales et sociétales des ordres, déléguer de nouvelles responsabilités ou en élargir certaines.

C'est la mise en place de ces relations hiérarchisées de gouvernance qui permet, par exemple, de lire dans le rapport Castonguay-Nepveu, le concept «d'autogestion tempérée» des ordres professionnels et non le concept d'autonomie qui est réservé, comme nous venons de l'exposer à la définition du cadre d'une expertise et d'une pratique professionnelle. Ce qui ne veut pas dire que les ordres ne sont pas indépendants :

Il s'agit malgré tout d'une mission d'intérêt public qui lui incombe de sorte qu'il n'a pas toute l'indépendance que peut avoir un groupe purement privé. Son autonomie dans le choix des personnes à son service et des normes à édicter est ainsi assortie de tempéraments divers et de contraintes à respecter, parmi lesquels il faut particulièrement signaler le droit de regard conféré à l'Office et au gouvernement.⁹

Quelle est cette forme d'autogestion contrôlée? L'autogestion, pour les ordres professionnels, s'exerce «dans la forme et la manière prévues dans le *Code des professions* et est soumise à la surveillance de l'État, plus particulièrement par l'entremise de l'Office des professions.»¹⁰ Nous ne souhaitons pas exposer en détail l'ensemble des mécanismes qui encadrent l'autogestion ou l'autorégulation qui gouvernent les activités des ordres. D'autres chapitres du livre blanc du CIQ traitent plus spécifiquement de ces mécanismes. Notons simplement que l'autonomie des ordres est très relative, étant fortement encadrée par le *Code des professions* et les règlements qui en découlent tant au niveau de l'admission, de l'inspection, des enquêtes, qu'au niveau plus opérationnel courant tel que la production du rapport annuel, la gouvernance, les communications électorales et même les sites internet qui pourront être encadrés par des lignes directrices de l'Office. Il ne faut surtout pas oublier toute la question du traitement réglementaire qui dans les faits, émane de l'ordre, mais est modifié de façon importante par l'Office tout au long du processus.

⁹ Office des professions du Québec, *La mise en place d'un ordre professionnel document d'information*, 2010, p. 19-20, en ligne : <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/2248937>> (consulté le 8 décembre 2021).

¹⁰ Conseil Interprofessionnel du Québec, *Le système professionnel du Québec*, Montréal, CIQ, 2007, p. 22-23.



Comment sont financés les ordres professionnels

Malgré le fait que le système professionnel s'organise autour d'une autogestion contrôlée, donc d'une indépendance partielle des ordres, le système, dont les ordres et l'Office sont des composantes centrales, est entièrement financé sans apport de l'état par les 410 000 professionnels et professionnelles du Québec.

La grande majorité du financement des ordres provient de la cotisation de ses membres. Bien qu'il y ait des disparités importantes entre les ordres, en 2020-2021, c'est en moyenne environ 75%¹¹ du financement d'un ordre qui provient de la cotisation de ses membres.¹² Le reste du financement est présenté dans les rapports annuels des ordres professionnels, comme des revenus divers : « Intérêts, inscriptions et admissions à la pratique, publicité, congrès, subventions, activités de formation, amendes... »¹³. Il semble de plus y avoir un lien entre le nombre de membres d'un ordre et la proportion que prend la cotisation des membres au niveau des sources

de revenus. Moins un ordre a de membres, plus la cotisation constitue une part importante de l'ensemble des revenus perçus. Comme il sera présenté dans une section subséquente, le coût d'opportunité, lorsque de nouvelles obligations ou responsabilités engendrent de nouvelles dépenses pour les ordres, sera différent pour les ordres ayant un petit nombre de membres, qui dépendent plus de la cotisation pour le financement.

Pour les ordres professionnels, la cotisation des membres s'avère donc un enjeu de gestion important. La cotisation comporte une sensibilité, puisqu'elle constitue une dépense importante pour un grand nombre de professionnels. Puisqu'elle est obligatoire, il s'agit en quelque sorte d'une taxation des professionnels réglementés. La capacité d'un ordre d'augmenter la cotisation de ses membres n'est pas élastique. L'ordre doit appliquer, à cet enjeu, la plus grande prudence et une préoccupation constante en rapport à ses choix budgétaires.

11 Cette estimation provient de la compilation des sources de revenus des 46 ordres professionnels à partir de leur exercice financier de 2020-2021.

12 « Le Conseil d'administration fixe le montant de la cotisation annuelle, après consultation des membres réunis en assemblée générale et après avoir considéré le résultat de la consultation prévue à l'article 103.1, et, le cas échéant, de toute cotisation supplémentaire ou spéciale que doivent payer les membres de l'ordre ou certaines classes d'entre eux, établies notamment en fonction des activités professionnelles exercées, de même que la date avant laquelle ces cotisations doivent être versées. » Code des Professions, art. 85.1.

13 Office des professions du Québec, *La mise en place d'un ordre professionnel document d'information*, 2010, p. 31, en ligne : <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/2248937>> (consulté le 8 décembre 2021).



Mais comme le souligne à raison le Collège des médecins :

Du point de vue du membre, quel intérêt y a-t-il à payer une organisation dont la mission est de contrôler son exercice? La réponse se trouve dans le fondement même du système professionnel dans lequel nous évoluons depuis plus de quarante ans : l'autorégulation.

Ce principe d'autorégulation ou du jugement des pairs par les pairs permettait aussi, dans sa finalité et par ses moyens d'inclusion ou d'exclusion, de mieux protéger le public. Mais son exercice a un prix, celui pour le membre d'accepter ce contrat social de soumettre son exercice professionnel au jugement de ses pairs et d'en assumer collectivement le coût.¹⁴

Le CIQ ne remet pas en question l'importance d'un autofinancement par les membres des ordres.

Le but de cette section était, dans un premier temps d'exposer qu'il existe, à la base même de la mise en place du système professionnel québécois, une autonomie relative des ordres. Il s'agit en fait d'une reconnaissance de l'expertise des membres d'une profession qui s'incarne dans l'édification des mécanismes et balises de protection du public. Les ordres jouissent plutôt d'une certaine indépendance, mais dans un système professionnel au sein duquel il existe un contrôle et une surveillance étatiques qui s'incarnent dans le rôle de surveillance de l'Office et de l'encadrement législatif et de délégation de l'État québécois. Le dernier élément à souligner c'est que le système professionnel québécois est majoritairement financé par les personnes exerçant une profession réglementée.

¹⁴ Collège des médecins du Québec, « Loi 11 : la question de la cotisation », *Collège des médecins du Québec* (septembre 2021), en ligne : <<http://www.cmq.org/page/fr/loi-11-question-cotisation.aspx>> (consulté le 7 décembre 2021).

Évolution et élargissement des responsabilités des ordres

À la base du rôle des ordres, il y a l'encadrement de la relation entre les membres des ordres professionnels et le public. Cette relation est médiée par les ordres professionnels. Ces derniers mettent en place une série de mécanismes de protection du public qui permettent de réguler la pratique professionnelle (par exemple les codes de déontologie, les conditions d'admission, l'inspection, etc.) et offrent au public des mécanismes de recours (discipline, contrôle de l'exercice illégal). Rappelons que c'est ce qui était entendu à l'origine comme étant «les responsabilités déontologiques». Chaque ordre est responsable de la protection du public dans son champ de pratique. Des comités existent au sein des ordres en lien avec leurs principales fonctions et dépenses : admission, équivalence de formation et de diplôme, formation initiale, inspection, syndic, discipline, délivrance des permis et autorisations d'exercer, formation continue. Ces postes constituent les fondations principales des ordres, celles qui sous-tendent l'autofinancement.

Au sein de la profession, l'ordre voit à d'autres fonctions, par exemple, au maintien et à l'amélioration de l'excellence et de la qualité des normes de pratique. Sa gouvernance vise à stimuler la convergence et l'unité au sein de la profession, notamment par une circulation de l'information sur les meilleures pratiques et sur les tendances à venir dans les domaines qui le touchent. Il fait aussi la promotion de sa profession.

Cependant, comme tout système et acteur, il y a une évolution en concordance avec celle de la société au sein de laquelle ils agissent. Pour les ordres, leur arrimage à la société comme acteur a fait en sorte que naturellement, ils ont élargi ce qui était initialement entendu comme protection du public qui ne s'incarnait que presque exclusivement dans leurs

responsabilités déontologiques. Aujourd'hui, plusieurs ordres prennent action et se positionnent dans une perspective «d'intérêt du public» qui englobe plus que la surveillance de la pratique de leurs membres. C'est dans cette vision que l'on observe des ordres intégrer dans les pratiques professionnelles ou dans leur intervention publique des enjeux qui touchent l'ensemble de la société comme les enjeux environnementaux, d'égalité des genres et d'accès à la profession, la démocratie, l'équité, la diversité et l'intégration de tous et de toutes, etc. Cette vision, comme nous le soulignons dans la prochaine section, est à la fois la prérogative des ordres ou de leur membre (par l'entremise de leurs assemblées), mais est surtout l'évolution normale d'acteur, partie prenante de sa société.

Il faut de plus considérer qu'avec élargissement observé du rôle des ordres professionnels émerge une bonification de leur connaissance et expertise sur les enjeux sociétaux. Il a été observé, au cours des dernières années, une plus grande consultation des ordres sur certains projets de loi ou des actions gouvernementales qui ne touchaient pas directement une pratique professionnelle, mais des responsabilités sociétales intégrées à l'intérêt du public : intégration des personnes immigrantes, protection de la langue française, maltraitance, etc. Les ordres possèdent ces expertises pour être consultés et c'est toute la société qui en bénéficie lorsque ces derniers sont consultés.

Au-delà de la protection du public, d'un point de vue stratégique, un ordre professionnel entretient des liens auprès des instances politiques, économiques, d'autres professionnels, des clients ou patients et de la population en général. Dans un contexte d'interdisciplinarité, il négocie le partage des champs de pratique avec les autres ordres



professionnels. Il se soucie de l'accès à ses services. Soucieux d'être à la fine pointe des pratiques internationales, l'ordre établit des communications avec les organismes canadiens et internationaux de réglementation professionnelle. Il négocie des ententes internationales visant la mobilité.

Les 46 ordres professionnels représentent 55 professions évoluant dans un grand nombre de sphères de la société. À cet égard, la majorité des ordres sont depuis longtemps participatifs sur les enjeux importants de politique publique et proposent des recommandations allant dans le sens de l'intérêt collectif. Il s'agit d'une tradition bien ancrée, exigée par les membres, qui témoigne que, du fait de sa responsabilité d'intérêt public, l'ordre est appelé à prendre part aux débats publics, à occuper des rôles et des responsabilités sociales et sociétales. À l'inverse, les ordres professionnels sont fréquemment consultés sur des enjeux plus transversaux que la pratique de leurs membres. Les ordres possèdent des expertises en leur sein pour faire avancer la société. L'ordre

professionnel est un acteur social au même titre que nombre d'organismes faisant avancer le débat et la société avec leur expertise et leur position particulière au niveau économique, du droit, de la santé, des relations humaines, de la science, etc.

À l'interne, un ordre a la capacité de choisir des projets spéciaux sur des enjeux sociétaux qui lui tiennent à cœur ou qu'il juge prioritaires. Par exemple, si les membres d'un ordre déterminent qu'il est nécessaire de faire des campagnes pour ouvrir plus grandes les portes aux femmes ou à certains groupes, ou encore de porter un regard sur les enjeux des changements climatiques, cela demeure leurs prérogatives et surtout, ce sera à l'ordre de déterminer leur capacité financière sous l'angle de l'autofinancement. Ces différents projets spéciaux sur des enjeux sociétaux visent en général à mettre au diapason les ordres et la pratique professionnelle avec les valeurs de la société et par conséquent, répondre directement à l'intérêt du public.

Élargissement des fonctions déléguées aux ordres professionnels et le manque de prévisibilité des impacts

Au-delà de ses mandats de protection du public et des priorités décidées par leurs membres, les ordres professionnels sont de plus en plus pressés de fournir des ressources humaines et financières à des enjeux gouvernementaux que leurs membres n'ont pas approuvés et qui ne font pas partie des considérations opérationnelles des ordres. Dans les dernières années, les ordres professionnels se sont fait imposer d'inclure dans leurs opérations des mises en œuvre de décisions gouvernementales ainsi que des obligations d'imputabilité administrative de type étatique. Cette tendance s'avère une préoccupation puisqu'elle les oblige à engager des ressources pour des priorités qui s'éloignent de leurs missions fondamentales.

Ces nouvelles activités, qui sont en fait une délégation de responsabilité provenant de l'État devraient-elles être incluses dans le cadre de l'autofinancement des ordres professionnels ? Si les ordres ne s'objectent pas à ce que des responsabilités leur soient déléguées

par l'État, ils s'inquiètent des impacts sur leurs activités traditionnelles. Si une délégation par l'État occasionne des ressources humaines et financières additionnelles, les ordres se retrouvent devant un calcul d'opportunité. Actuellement, seuls trois choix sont possibles : 1) couper dans des postes de dépenses liées à leurs mandats, 2) activer une hausse de la cotisation, ou 3) générer un financement par des activités complémentaires. Chacun de ces trois choix oblige l'ordre à faire approuver par ses membres de nouvelles décisions qui, à l'origine, ne découlent pas de ses choix prioritaires et budgétaires. Ces nouvelles pressions sur les ressources occasionnent un problème de prévisibilité pour les ordres.

Nous avons identifié une liste non exhaustive de délégations de l'État pour lesquelles l'impact sur la gestion des ressources humaines ou budgétaires non pas été analysé en amont de la délégation.



Déléguer la responsabilité du financement de l'Office des professions aux membres des ordres professionnels

Rappelons que le financement de l'Office des professions n'était pas sous la responsabilité des membres des ordres lors de sa mise en place. L'élargissement du concept d'autofinancement du système professionnel pour y inclure l'Office, ne devient réalité qu'à partir du milieu des années 90. Cette nouvelle charge découle du projet de loi 89¹⁵. Il semble qu'il s'agissait d'une décision unilatérale du ministre de la Justice de l'époque, M. Paul Bégin. C'est du moins ce que ce dernier déclarait lors des travaux parlementaires concernant le projet de loi :

Sur le principe, fondamentalement, de dire : Est-ce que oui ou non le coût de fonctionnement de l'Office doit être payé de telle ou telle manière? Je dois vous avouer honnêtement que c'est une décision qui me revient et que j'ai prise dans le cadre du plan stratégique et de la préparation du budget de l'année 1995-1996. Quant au mode de paiement, là, je dois vous avouer qu'il y a eu pas mal plus d'échanges, d'abord et surtout formellement avec l'Office des professions, qui était quand même en relation avec les membres des différents ordres. J'ai rencontré une fois le Conseil interprofessionnel du Québec au tout début de mon entrée en fonction. On n'a pas abordé cette question-là de manière directe, ou même, je dirais, indirecte. Cependant, par la suite, je ne saurais pas vous donner les dates exactes, il y a eu quelques échanges, mais surtout pour entendre de la part du Conseil interprofessionnel qu'il n'était pas d'accord avec l'idée de payer le montant de financement comme tel. Alors, il n'y a pas eu, formellement, de rencontres spécifiques pour dire : Est-ce que vous me convainquez ou je vous convaincs? Mais il y a eu quand même un échange continu entre l'Office des professions et le Conseil interprofessionnel, et j'ai eu à plusieurs reprises des contacts avec le président et les membres du Conseil interprofessionnel.¹⁶

¹⁵ Gouvernement du Québec, «Projet de loi 89 (1995, chapitre 50) *Loi modifiant le Code des professions*», 1996.3.8.

¹⁶ Gouvernement du Québec, «Journal des débats de la Commission de l'éducation –Assemblée nationale du Québec», en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ce-35-1/journal-debats/CE-950619.html>> (consulté le 18 mars 2022).

Notons que le CIQ s'était inscrit en faux face à cette transformation importante. Nous soulignons la réalité du financement actuel qui se doit d'être réfléchi en posant simplement la question à savoir si ce doit être les membres des ordres professionnels qui devraient financer, à même leur cotisation, ces mécanismes de surveillance.¹⁷

De nouvelles demandes administratives

Dans son rôle de surveillance, l'Office des professions alourdit le travail des ordres professionnels par les nombreuses obligations administratives additionnelles qu'il leur impose, découlant notamment de la Loi 11. L'Office exige des règles très serrées, sans tenir compte de l'impact financier et humain sur les ordres. On peut évoquer les normes pour le vote électronique, les exigences croissantes de documentation d'activités ou de statistiques, des demandes accrues en inspection, la multiplication des comités en gouvernance, les ajouts de structures coûteuses (par exemple, les comités de déontologie des conseils d'administration).

Les ressources des ordres sont, de façon croissante, dépensées dans la rédaction de rapports de performance destinés à l'Office. Ce processus est épuisant pour les ordres et on peut s'interroger sur la valeur ajoutée. Bien que la reddition de compte soit un exercice essentiel, le fardeau administratif imposé par l'Office ne devrait plus être servi par l'autofinancement des ordres.

Il y a également eu, et avec raison, une augmentation des obligations de formations pour les administrateurs et administratrices, mais également pour le personnel des ordres. Au cours des dernières années, il s'est ajouté à la liste, des formations sur les réalités autochtones, la diversité

ethnoculturelle, l'égalité femmes/hommes, l'évaluation des qualifications professionnelles, etc. Ces formations sont au diapason avec les réalités de notre société contemporaine, mais elles sont des obligations exogènes aux ordres, mais financées par ceux-ci.

Des impacts opérationnels venant des politiques gouvernementales

Dans les dernières années, le gouvernement a décrété différentes initiatives qui ont ou auront le potentiel de chambarder les priorités budgétaires des ordres professionnels :

- Le projet de loi n° 96 qui vise une mise à jour de la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*;
- L'intégration des personnes immigrantes;
- La pandémie de la COVID-19;
- Le développement de nouvelles formations pour les membres;
- La supervision des stages

¹⁷ Le Livre blanc sur la modernisation du système professionnel exposera une réorganisation des mécanismes de surveillance et également, le mode de financement de cette réorganisation. Par conséquent, nous ne traitons pas spécifiquement cet aspect dans ce document.

Les ordres et la protection de la langue française

En 2021, le gouvernement du Québec déposait son projet de loi n° 96 qui vise une mise à jour de la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*. Ce projet de loi a pour objet d'affirmer que la seule langue officielle du Québec est le français. Il affirme également que le français est la langue commune de la nation québécoise. À cette fin, le projet de loi prévoit d'abord plusieurs modifications à la *Charte de la langue française*. Cependant, ce qui semble important pour le propos est l'arrivée de nouvelles responsabilités, en lien avec la langue française, pour les ordres professionnels :

35.1. Le titulaire d'un permis délivré conformément à l'article 35 doit, tant qu'il le détient, maintenir une connaissance de la langue officielle appropriée à l'exercice de la profession.

Il ne peut, dans l'exercice de ses activités professionnelles, refuser de fournir une prestation pour le seul motif qu'on lui demande d'utiliser la langue officielle dans l'exécution de cette prestation.

35.2. L'ordre professionnel qui, pour des motifs sérieux, considère qu'un de ses membres n'a pas de la langue officielle une connaissance appropriée à l'exercice de la profession peut, outre des mesures qui peuvent être prises à l'égard de celui-ci en vertu du *Code des professions* (chapitre C-26), exiger qu'il obtienne l'attestation délivrée par l'Office en vertu du troisième alinéa de l'article 35.

De plus, les cours de perfectionnement qu'un membre d'un ordre professionnel peut être obligé de suivre avec succès ainsi que toute autre obligation, déterminée dans un règlement pris en vertu de l'article 90 de ce code, qui peut lui être imposée peuvent avoir pour objet de permettre à un tel membre de recouvrer de la langue officielle une connaissance appropriée à l'exercice de la profession.¹⁸

¹⁸ Gouvernement du Québec, *PL96 : Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, (2021).



La manière exacte que ce maintien et sa vérification devront se matérialiser par les ordres n'est pas encore définie. En revanche, cette nouvelle obligation nécessitera, pour les ordres, de mettre et de maintenir des mécanismes de surveillance qui engendreront de nouvelles dépenses pour ces derniers. Ces dépenses n'ont pas encore été identifiées, ni par les ordres ni par le gouvernement.

Les ordres et l'admission à la profession des personnes immigrantes

Le projet de loi n° 53 de 2009 (chapitre 50) *Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles* est venu mettre en place de nouveaux mécanismes et obligations pour les ordres qui ne seraient pas directement liés avec l'évaluation des critères d'entrée à la profession. Évidemment, comme il a été souligné précédemment, l'admission doit être considérée comme un rôle autofinancé.

Rappelons que cette loi prévoit la création d'un poste de commissaire, rattaché à l'Office des professions du Québec, chargé de recevoir et d'examiner toute plainte d'une personne contre un ordre professionnel qui concerne les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles mis en place au sein des ordres professionnels. Ce commissaire est aussi appelé, notamment, à vérifier le fonctionnement de ces mécanismes. Bien qu'à première vue, son rôle pourrait s'apparenter à celui de l'Office des professions, en particulier en ce qui concerne la vérification des mécanismes d'admission, la réception et l'examen de plainte, il s'apparente plus à des fonctions protégeant le citoyen ou la citoyenne face à des institutions d'état pouvant leur causer un préjudice. Émerge un questionnement légitime sur le financement par des professionnels et professionnelles de mécanismes protégeant des individus qui ne sont pas en relation avec des professions réglementées.

De plus, plusieurs ordres sont directement sollicités par le gouvernement afin d'accélérer, de simplifier, de faciliter et d'accompagner l'arrivée sur le marché du travail de personnes immigrantes devant détenir un permis pour exercer une profession. Évidemment, les ordres doivent se mettre à jour au niveau de l'admission de toutes personnes pouvant potentiellement faire une demande, en particulier dans une économie québécoise qui mise de plus en plus sur une immigration qualifiée et dans un monde au sein duquel la mobilité géographique prend de plus en plus de place. À titre d'exemple, la tendance importante chez les ordres d'édifier pour leurs professions des référentiels de compétences, facilitant la reconnaissance de l'expérience et des diplômes non québécois. Il existe des subventions spécifiques dédiées aux ordres afin d'adapter soit leur référentiel de compétence (Fonds d'appui à la mobilité de la main-d'œuvre et guide sur les référentiels de compétences (FAMMO)) ou encore les outils destinés aux professionnels formés à l'étranger (PFE) (Programme d'aide à la reconnaissance des compétences (PARC)). Cependant, ces subventions sont *ad hoc* et ne permettent pas une récurrence de financement pour couvrir les dépenses de fonctionnement, l'ajout de ressources humaines des ordres afin de répondre adéquatement à cette nouvelle réalité. De plus, le PARC nécessite un travail administratif en amont (développement du projet et rédaction de la demande de subvention) et en aval (lourde reddition de compte), travail administratif qui ne permet pas à tous les ordres, en particulier ceux ayant moins d'employés, d'en bénéficier, voire de faire une demande. En revanche, l'accompagnement plus individualisé est à la fois la voie la plus efficace pour les personnes immigrantes, mais ne relève pas, pour tous les aspects de l'accompagnement, du rôle originel des ordres. De plus, cette réalité d'intégration des personnes immigrantes sur le marché du travail dépasse largement la responsabilité des ordres en particulier puisqu'ils ne sont qu'un des acteurs du parcours d'intégration, mais expose également l'élargissement des responsabilités sociétales des ordres.



Les ordres demeurent sensibles face aux choix gouvernementaux en matière de seuils d'immigration. Si le gouvernement décidait d'accroître significativement le nombre annuel d'immigrants, les services de l'admission des ordres seraient fortement sollicités, sans bénéficier d'une aide financière externe pour répondre aux besoins de ressources liés aux services accrus offerts. Les ordres professionnels ne devraient jamais être tributaires du choix du gouvernement d'augmenter les seuils d'immigration. En cas d'augmentation significative du seuil d'immigrants, les ordres devraient pouvoir toucher une rétribution qui leur permettrait d'ajuster leurs services d'admission proportionnellement. À l'heure actuelle, plusieurs ordres doivent charger directement aux immigrants des sommes supplémentaires pour l'évaluation des dossiers afin de pouvoir équilibrer leur budget de ces nouvelles demandes.

Les ordres et la gestion de la pandémie

En dernier lieu, les ordres, principalement en santé, ont été mobilisés pour combattre la pandémie de la COVID-19. Sans surprise, les ordres ont travaillé de concert avec le gouvernement et le ministre de la Santé. Les ordres ont dû s'ajuster vis-à-vis la modification de nombreuses règles gouvernementales sans obtenir de financement supplémentaire. Par exemple, le retour à la pratique des professionnelles et professionnels retraités.

Développement de nouvelles formations pour les membres

Il y a également la formation supplémentaire demandée aux personnes exerçant une profession réglementée : curateur public, maltraitance aux aînés, racisme, personnes autochtones, etc. À l'instar des formations demandées au personnel et à l'administration des ordres, **ce sont des intentions sociales louables et justifiées**, mais pour lesquelles les ordres professionnels se voient imposer des obligations supplémentaires de surveillance ou de développement de formation sans obtenir de financement de la part du gouvernement. Il est devenu pratique courante d'exiger aux professionnels une formation sur les nouveaux projets de loi sans en fournir le financement. Or, d'autres solutions pourraient être envisagées par le gouvernement : intégration dans le cursus de formation initiale, programme de subvention, collaboration et mise à la disposition des ordres de ressources spécialisées, etc.

La supervision des stages

Avec l'adoption récente du projet de loi n° 14 *Loi visant à assurer la protection des stagiaires en milieu de travail*, le gouvernement du Québec souhaite encadrer les stages au Québec. Les ordres professionnels sont ciblés, comme si ces derniers étaient un employeur ou un établissement d'enseignement offrant des milieux de stages. Comme il a été souligné par le CIQ, à la fois par voie de communiqué¹⁹, en audition lors de la Commission parlementaire²⁰, mais également dans ses communications avec le gouvernement du Québec, les ordres n'offrent pas de milieu de stage. Ils établissent les conditions supplémentaires aux diplômés, le cas échéant.

À l'instar du projet de loi n° 96 *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, le rôle des ordres et la manière exacte que ces derniers devront remplir leurs obligations légales n'est pas encore définie. Une nouvelle obligation pourrait nécessiter, pour les ordres, de mettre et de maintenir des mécanismes de surveillance ou de vérifications préliminaires des milieux de stages qui engendreront de nouvelles dépenses pour ces derniers. Ces dépenses n'ont pas encore été identifiées, ni par les ordres ni par le gouvernement.

19 Conseil interprofessionnel du, « Le CIQ inquiet de la confusion générée par la version finale du projet de loi visant à protéger les stagiaires québécois », *Conseil interprofessionnel du Québec* (18 février 2022), en ligne : <<https://www.professions-quebec.org/fr/lire-une-actualite/le-ciq-inquiet-de-la-confusion-generee-par-la-version-finale-du-projet-de-loi-visant-a-protoger-les-stagiaires-quebecois>> (consulté le 18 mars 2022).

20 « Vidéo – Audition – Conseil interprofessionnel du Québec », *Assemblée nationale du Québec* (2 février 2022), en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/video-audio/archives-parlementaires/travaux-commissions/AudioVideo-93391.html>> (consulté le 18 mars 2022).

Vers un nouveau modèle de collaboration et d'analyse d'impact réglementaire pour la délégation de nouvelles responsabilités aux ordres professionnels

Comme il a été exposé, certaines responsabilités sociales ou sociétales ayant été déléguées aux ordres ne possèdent pas d'analyse d'impact en amont de ladite délégation. Dans l'absolu, si un besoin financier d'une de ces nouvelles responsabilités déléguées par les pouvoirs publics engendre des dépenses supplémentaires pour les ordres, peu d'options s'offrent à eux. Les ordres peuvent couper dans la colonne des dépenses, ce qui n'est pas une avenue viable si les ordres souhaitent maintenir leur haut niveau actuel de protection du public. Ou encore ils augmentent leurs revenus, donc les cotisations, transférant par conséquent le financement à la charge des professionnelles et professionnels.

Mais comment alors financer les responsabilités étatiques déléguées aux ordres? Pour répondre adéquatement à cette question complexe, il est nécessaire d'établir certains principes de bases pouvant mener à des pistes de solution concrètes afin de préserver la capacité d'agir des ordres dans un contexte de statut d'organisme indépendant :

- Que tous nouveaux projets de délégation de l'État québécois de nouvelles responsabilités aux ordres professionnels soient accompagnés d'une analyse d'impact.

- Advenant un impact négatif important ne pouvant être assumé par les ordres, mettre en place des mécanismes de collaboration, de discussions et, si le cas l'exige, de financement.
- Ce financement **doit préserver l'indépendance politique et l'autonomie de la gouvernance des ordres** et pourrait prendre différentes formes selon la nature de la délégation ou des besoins des ordres :
 - Un financement par projet pour les ordres visés, dans le cas de figure où un petit nombre d'ordres ont des besoins de financement;
 - Un financement regroupé qui pourrait être dirigé vers le CIQ lorsque la délégation touche une majorité d'ordres et qui permet de développer en commun les outils nécessaires pour répondre à la délégation ou la nouvelle responsabilité. À titre d'exemple, pensons à des obligations de formations sur des sujets spécifiques;
 - Une entente de financement établi en collaboration entre les ordres et l'État pour les délégations ou les élargissements de responsabilités touchant une majorité d'ordres.



CONSEIL
INTERPROFESSIONNEL
DU QUÉBEC

RASSEMBLER.
ÉVOLUER.