

Rapport d'examen des pratiques d'inscription 2022

Ordre des infirmières et des infirmiers auxiliaires du Manitoba



Bureau des pratiques d'inscription équitables

Manitoba 

Table des matières

Introduction	1
Progrès accomplis	2
Analyse de l'équité des pratiques	3
Recommandation	5
Plan d'action de l'organisme de réglementation	6
Conformité	11
Annexe 1 – Processus d'inscription de la candidate instruite à l'étranger	12
Annexe 2 – Données sur les inscriptions	13

Introduction

Le Bureau des pratiques d'inscription équitables (le « Bureau ») produit le présent rapport d'examen des pratiques d'inscription concernant l'Ordre des infirmières et des infirmiers auxiliaires du Manitoba (« l'Ordre ») en application de la Loi sur les pratiques d'inscription équitables dans les professions réglementées (la « Loi »). L'examen des pratiques d'inscription est effectué aux moments précisés par le directeur des pratiques d'inscription équitables et conformément aux dispositions pertinentes de la Loi, soit les articles 15.1, 15.2 et 15.3. L'examen vise à déterminer la conformité avec la législation ainsi que les aspects à améliorer. La conformité avec la législation renvoie à la fois à l'équité des pratiques d'évaluation et d'inscription, notamment l'évaluation équitable du candidat instruit à l'étranger, et à la coopération de l'organisme de réglementation avec le directeur.

La législation en matière d'équité du Manitoba a été modifiée en décembre 2021. Le présent rapport se limite principalement à un examen de la conformité avec trois nouvelles obligations prévues par le Code de pratiques d'inscription équitables : les critères d'évaluation doivent être nécessaires, les accords sur le commerce canadien doivent être respectés et le Bureau doit être informé des modifications des pratiques d'évaluation et d'inscription. Les questions non réglées soulevées dans les précédents rapports d'examen des pratiques d'inscription peuvent aussi être soulevées ou entraîner des recommandations de mesures supplémentaires.

Le Bureau se fonde sur le rapport d'examen des pratiques d'inscription pour émettre une déclaration de conformité à l'égard de l'organisme de réglementation. Tout rapport d'examen qui entraîne des recommandations de modification des pratique ou des politiques contient une réponse de l'organisme de réglementation sous forme d'un plan d'action à jour jusqu'à décembre 2022.

En guise de contexte, une brève description des progrès accomplis par l'Ordre dans le cadre de la législation en matière d'équité précède l'analyse de la conformité. Le rapport comprend également une annexe présentant un organigramme du processus d'inscription suivi par le candidat instruit à l'étranger et une annexe présentant des données sur les inscriptions. Ces données sont les dernières disponibles au moment de l'achèvement de l'examen.

Progrès accomplis

Depuis l'adoption de la législation manitobaine en matière d'équité en 2009, l'Ordre des infirmières et des infirmiers auxiliaires du Manitoba (« l'Ordre ») coopère avec le Bureau. L'Ordre est déterminé à assurer l'équité de l'évaluation et de l'inscription du personnel infirmier instruit à l'étranger.

En 2012, le processus d'évaluation et d'inscription de l'Ordre que suit le personnel infirmier instruit à l'étranger a été considérablement modifié avec l'instauration de l'évaluation des compétences cliniques et du programme Practical Nurse Qualification Recognition offert au Collège communautaire Assiniboine.

Au Manitoba et dans tout le pays, les pénuries de personnel infirmier représentent un sérieux problème pour les systèmes de soins de santé provinciaux. Par conséquent, on constate un renouvellement de l'attention portée à l'efficacité et à l'efficience des pratiques d'évaluation et d'inscription du personnel infirmier instruit à l'étranger.

L'Ordre a pris de nombreuses mesures pour améliorer l'équité de son processus d'évaluation et d'inscription du personnel infirmiers instruit à l'étranger. Parmi les plus importantes :

- en collaboration avec Soins communs et les employeurs, l'Ordre a récemment décidé de permettre aux infirmières et infirmiers instruits à l'étranger admissibles de travailler sous supervision pendant la formation de rattrapage qui leur est assignée;
- envisager des possibilités d'amélioration des processus d'inscription et de leur coordination entre les professions d'infirmière, d'infirmière psychiatrique et d'infirmière auxiliaire du Manitoba;
- améliorer l'information, afficher les résultats d'évaluation, adopter des politiques progressives en matière de documentation et d'expiration linguistique et offrir des soutiens personnels robustes;
- collaborer avec le Collège communautaire Assiniboine pour examiner et améliorer le programme de formation de rattrapage Practical Nurse Qualification Recognition pour le personnel infirmier instruit à l'étranger, y compris des travaux récents d'examen du nouveau cours de communication professionnelle du programme Practical Nurse Qualification Recognition;
- collaborer avec des évaluateurs tiers pour améliorer l'évaluation des compétences cliniques et réduire les temps d'attente pour les évaluations;
- participer aux activités de divers conseils et comités du Service national d'évaluation infirmière, y compris un récent examen de rationalisation;
- en collaboration avec le Canadian Nurse Regulators Collaborative, examiner les politiques de compétence linguistique appliquées au personnel infirmier du Canada, y compris un examen des niveaux de compétence et des outils et pratiques d'évaluation exemplaires.

Analyse de l'équité des pratiques

I. Critères d'évaluation – Loi, 8(4)

Les critères d'évaluation des compétences doivent être nécessaires pour évaluer les compétences dans l'exercice de la profession.

En ce qui concerne les critères d'évaluation importants dans une profession, par exemple le type et le niveau de formation théorique exigés ou le niveau de rigueur appliqué à l'évaluation des compétences, le Bureau reconnaît le pouvoir des professions autoréglementées de fixer ces normes et il ne conteste ces conditions que si elles sont manifestement déraisonnables. L'évaluation du Bureau focalise sur les cas où des critères et des conditions peuvent être inutiles ou trop lourds ou peuvent entraîner des formes de discrimination systémique, particulièrement lorsqu'ils peuvent toucher le candidat instruit à l'étranger.

Conformité de l'Ordre quant à la nécessité des critères d'évaluation

Pour le moment, le Bureau ne relève aucune préoccupation concernant la nécessité et la pertinence des critères d'évaluation et des diverses conditions d'inscription de l'Ordre.

II. Obligation de se conformer aux accords sur le commerce canadien – Loi, 4.1

La profession réglementée veille à ce que ses pratiques d'inscription soient conformes aux obligations des accords sur le commerce canadien.

Le gouvernement du Manitoba a des obligations en matière de mobilité de la main-d'œuvre qui s'étendent aux professions réglementées en application du chapitre 7 (mobilité de la main-d'œuvre) de l'Accord de libre-échange canadien et de l'article 13 (mobilité de la main-d'œuvre) de l'Accord commercial du nouveau partenariat de l'Ouest. Au Manitoba, les professions réglementées doivent se conformer à des obligations liées à la mobilité de la main-d'œuvre en application de la Loi sur les pratiques d'inscription équitables dans les professions réglementées (paragraphe 4(1)), de la Loi sur la mobilité de la main-d'œuvre (paragraphe 3(1)) et, pour les professions de la santé, de la Loi sur les professions de la santé réglementées (paragraphe 32(3)).

Dans le cadre des professions réglementées, ces obligations visent à assurer la mobilité de la main-d'œuvre grâce à la reconnaissance des équivalences entre certains permis et licences. Elle doit s'appliquer sans conditions importantes liées à la formation, à l'expérience, aux examens ou aux évaluations (Accord de libre-échange canadien, article 705, paragraphe 1; Accord commercial du nouveau partenariat de l'Ouest, article 13, paragraphes 1 et 2).

Conformité de l'Ordre avec les obligations en matière de mobilité de la main-d'œuvre

La politique de l'Ordre en matière de mobilité de la main-d'œuvre quant à la personne inscrite dans une autre province qui demande l'inscription au Manitoba n'est pas totalement conforme aux dispositions de l'Accord de libre-échange canadien et de l'Accord commercial du nouveau partenariat de l'Ouest.

Le Bureau soulève la préoccupation suivante :

La candidate à la mobilité ou à la reconnaissance doit prouver son recyclage professionnel à titre d’infirmière auxiliaire au Canada comme condition d’inscription. Elle peut satisfaire à la condition en répondant à l’un des critères suivants :

- avoir exercé récemment la profession d’infirmière auxiliaire au Canada — 1 000 heures d’exercice au cours des quatre ans précédents;
- avoir réussi au cours des quatre ans précédents un programme de formation d’infirmières auxiliaires reconnu par l’Ordre ou par un autre organisme canadien de réglementation de la profession d’infirmière auxiliaire;
- avoir réussi l’évaluation des compétences cliniques approuvée par l’Ordre et tout autre programme de formation ou d’exercice sous supervision qu’il exige.

Cette condition relative à la preuve de recyclage professionnel est importante et non permise. La candidate inscrite et jugée à niveau et compétente par un autre organisme de réglementation du Canada a le droit de voir son dossier examiné au Manitoba.

Compte tenu de l’actuelle pénurie d’infirmiers et d’infirmières auxiliaires au Manitoba, l’Ordre renonce à la condition de maintien des compétences applicable à la candidate à la mobilité de la main-d’œuvre. L’Ordre demeure préoccupé par certains candidats qui ne satisfont pas à la condition et continuera de surveiller la situation à l’avenir.

III. Avis de modifications aux pratiques d’inscription – Loi, 5(2)

La profession réglementée qui propose d’apporter des modifications aux pratiques d’inscription visées par les renseignements mentionnés à l’alinéa (1)a) informe le directeur de la nature des modifications au moment, en la forme et de la manière qu’il exige.

Ces avis ont pour objet de fournir au Bureau des renseignements exacts et à jour sur les pratiques d’inscription des organismes de réglementation du Manitoba. Cela l’appuie dans son rôle de supervision et permet une discussion proactive sur l’équité des modifications proposées.

Conformité de l’Ordre avec l’obligation d’aviser

Pour préparer l’examen des pratiques d’inscription, le Bureau a demandé des renseignements à jour sur les modifications apportées aux pratiques d’évaluation et d’inscription.

L’Ordre a fourni au Bureau des renseignements à jour sur plusieurs politiques. Il a des antécédents de notification et de consultation du Bureau et continue de se conformer à cette obligation.

Recommandation

Le Bureau des pratiques d'inscription équitables constate que l'Ordre des infirmières et des infirmiers auxiliaires du Manitoba pourrait prendre le moyen suivant pour améliorer sa conformité avec la Loi sur les pratiques d'inscription équitables dans les professions réglementées :

1. Supprimer la condition de recyclage professionnel applicable à la candidate à la mobilité de la main-d'œuvre ou à la reconnaissance.

Plan d'action de l'organisme de réglementation

En réaction à la recommandation présentée par le Bureau des pratiques d'inscription équitables, l'Ordre des infirmières et des infirmiers auxiliaires du Manitoba s'est engagé à mettre en œuvre le plan d'action suivant, à jour jusqu'à décembre 2022 :

Recommandation	Mesures	Date d'achèvement prévue
1. Supprimer la condition de recyclage professionnel applicable à la candidate à la mobilité de la main-d'œuvre ou à la reconnaissance.	<p>Compte tenu des besoins de personnel infirmier au Manitoba, en octobre 2022, l'Ordre a examiné plusieurs processus d'inscription, y compris la condition de maintien des compétences applicable aux infirmières auxiliaires.</p> <p>Bien que l'Ordre continue à interpréter l'alinéa 705.4b) de l'Accord de libre-échange canadien (« l'Accord ») comme lui permettant d'avoir des attentes raisonnables quant à l'expérience d'exercice, nous savons que l'intérêt public a changé temporairement de telle façon que la nécessité de traiter rapidement les demandes et les inscriptions peut présentement l'emporter sur les avantages offerts par des processus d'approbation des candidates rigoureux mais possiblement assez longs.</p> <p>Conformément à l'arrêté ministériel en vigueur, l'Ordre est aux premières étapes de la renonciation à la condition relative aux heures d'exercice applicable à la candidate à la mobilité de la main-d'œuvre. À la mi-octobre 2022, nous avons commencé à accepter des candidates à la mobilité de la main-d'œuvre qui ne satisfaisaient pas aux conditions de maintien des compétences. L'Ordre recueille des données et surveille les résultats de ce changement de processus.</p>	En cours

Recommandation	Mesures	Date d'achèvement prévue
	<p>L'Ordre continue de souligner qu'il est risqué de permettre à l'infirmière auxiliaire sans expérience canadienne à ce titre d'exercer toutes les fonctions d'infirmière auxiliaire au Manitoba sans le soutien d'une formation supplémentaire. Un pourcentage très élevé des candidates à la mobilité de la main-d'œuvre de l'Ordre sont des infirmières instruites à l'étranger qui résident au Manitoba, qui ont obtenu ailleurs au Canada, après un processus d'approbation possiblement moins rigoureux, un permis autorisant un champ d'exercice différant considérablement, et qui présentent une demande à l'Ordre en vertu de dispositions sur la mobilité de la main-d'œuvre sans avoir exercé au Canada à titre d'infirmière auxiliaire ou sans avoir suivi de formation-relais ou de formation de rattrapage.</p> <p>L'Ordre sait que les infirmières instruites à l'étranger qui lui présentent une demande directement sont très bien soutenues par son processus d'évaluation des titres, y compris l'évaluation des compétences cliniques et le programme de formation-relais Practical Nurse Qualification Recognition, qu'elles contourneraient désormais plus souvent en raison du changement touchant les conditions de recyclage professionnel.</p> <p>L'Ordre est également aux premières étapes de consultations auprès des parties intéressées quant à la façon d'aider les candidates à la mobilité de la main-d'œuvre, qui peuvent aussi être des infirmières instruites à l'étranger n'ayant pas suivi le processus d'évaluation des titres de l'Ordre.</p>	

Recommandation	Mesures	Date d'achèvement prévue
	<p>L'Ordre souhaite qu'une formation-relais soit offerte aux candidates à la mobilité de la main-d'œuvre qui sont aussi infirmières instruites à l'étranger – même après qu'elles ont reçu le titre d'infirmière auxiliaire — au cas où elles voudraient combler toute lacune dans leurs compétences au moyen d'un programme visant à aider le personnel infirmier manitobain instruit à l'étranger.</p>	

Ordre des infirmières et des infirmiers auxiliaires du Manitoba

Commentaires

Nous modifions temporairement notre condition relative aux heures d'exercice applicable aux candidates à la mobilité de la main-d'œuvre pour donner suite à la demande du gouvernement, mais nous croyons que le gouvernement doit être informé du risque créé par ce changement.

L'Ordre sait, grâce aux résultats antérieurs d'évaluation des compétences cliniques, que certaines candidates à la mobilité titulaires d'inscriptions valides ailleurs au Canada qui nous présentent une demande ne possèdent pas toutes les compétences de base attendues normalement de tous les membres de la profession au Manitoba, même si elles ont été jugées compétentes aux fins de l'inscription ailleurs au Canada. En guise de contexte, il importe de garder à l'esprit que les autres territoires du Canada n'effectuent pas le même genre d'évaluation rigoureuse des compétences du personnel infirmier instruit à l'étranger avant l'inscription, et que les attentes quant à l'exercice de la profession d'infirmière auxiliaire diffèrent considérablement.

L'Ordre examinera son utilisation des autres outils dont il dispose pour traiter les lacunes dans les compétences, notamment les communications et la formation sur les normes professionnelles, les recommandations de formation non obligatoire, les communications avec les employeurs pour qu'ils soient au courant du nouvel écart dans les compétences de base des professionnels, ainsi qu'une surveillance plus fréquente des compétences après l'inscription. Puisque, du moins temporairement, nous n'aurons pas la possibilité de cerner et de traiter proactivement les lacunes dans les compétences avant l'inscription, il se peut qu'il faille traiter de façon plus réactive, comme violations des normes professionnelles, les lacunes importantes dans les compétences que l'employeur ou l'Ordre décèlera après l'inscription et que la personne inscrite n'a pas autodéclarées et traitées.

L'Ordre souhaite en outre offrir une observation sur le commentaire suivant contenu dans le rapport d'examen des pratiques d'inscription :

Cette condition relative à la preuve de recyclage professionnel est importante et non permise. La candidate inscrite et jugée à niveau et compétente par un autre organisme de réglementation du Canada a le droit de voir son dossier examiné au Manitoba.

Nous souhaitons exprimer respectueusement notre désaccord quant à l'interprétation selon laquelle l'Accord ne permet pas la condition exigeant une preuve d'exercice récent. La candidate à la mobilité de la main-d'œuvre ou à la reconnaissance de l'Ordre doit prouver son recyclage professionnel à titre d'infirmière auxiliaire au Canada comme condition d'inscription. Elle peut satisfaire à la condition en répondant à l'un des critères suivants :

- avoir exercé récemment la profession d'infirmière auxiliaire au Canada — 1 000 heures d'exercice au cours des quatre ans précédents;

Ordre des infirmières et des infirmiers auxiliaires du Manitoba

Commentaires

- avoir réussi au cours des quatre ans précédents un programme de formation d'infirmières auxiliaires reconnu par l'Ordre ou par un autre organisme canadien de réglementation de la profession d'infirmière auxiliaire;
- avoir réussi une formation de recyclage ou une formation-relais en soins infirmiers qui est reconnue par l'organisme de réglementation du territoire où le permis a été délivré;
- avoir réussi l'évaluation des compétences cliniques approuvée par l'Ordre et tout autre programme de formation ou d'exercice sous supervision qu'il exige.

Il peut être utile de préciser qu'essentiellement, il s'agit d'une condition de récence de l'exercice. Nous offrons à l'inscrite et à la candidate toutes les autres options mentionnées dans la liste à puces, pour faire preuve de raisonnable et de souplesse.

L'alinéa 705.4b) de l'Accord autorise les organismes de réglementation à **imposer de la formation, de l'expérience, des examens ou des évaluations supplémentaires comme condition de reconnaissance professionnelle quand une personne n'a pas exercé le métier ou la profession depuis une période déterminée**. La condition ne doit pas être plus onéreuse que celles imposées aux travailleurs du territoire. La condition applicable à la candidate à la mobilité de la main-d'œuvre est identique à celle applicable aux infirmières auxiliaires du Manitoba. Aux termes de l'article 705, la condition ne doit pas constituer une restriction déguisée à la mobilité de la main-d'œuvre. La condition de l'Ordre n'est pas une telle restriction, comme le prouvent le fait qu'il s'agit d'une attente que nous appliquons à toutes les infirmières auxiliaires du Manitoba et le fait que le nombre d'heures d'exercice exigé pour établir la compétence a été fixé par le gouvernement du Manitoba dans le règlement d'application de la Loi sur les infirmières auxiliaires.

Si l'Accord avait pour but qu'un organisme de réglementation ne tienne jamais compte de la récence de l'exercice d'une candidate à la mobilité et compte plutôt sur le fait qu'un autre organisme de réglementation l'a fait, nous ne comprenons pas la raison de l'inclusion de l'alinéa 4b).

Nous faisons également remarquer que les **Lignes directrices pour satisfaire aux exigences du chapitre sur la mobilité de la main-d'œuvre de l'Accord** informent les organismes de réglementation qu'ils peuvent demander une preuve d'accréditation en règle d'un autre organisme de réglementation, y compris **une confirmation qu'il n'y a eu aucune interruption pendant une longue période de l'exercice**. Notre interprétation : si un organisme de réglementation peut poser cette question, il doit être prévu que cet organisme a la capacité d'évaluer la récence de l'exercice.

Pour le moment, nos différences d'interprétation de l'Accord pourraient n'être que théoriques, puisque nous renoncerons temporairement, tant que l'arrêté ministériel de l'Ordre sera en vigueur, à notre condition de récence de l'exercice applicable à la candidate à la mobilité.

Conformité

L'examen effectué en 2022 par le Bureau relativement aux pratiques d'inscription de l'Ordre des infirmières et des infirmiers auxiliaires du Manitoba (« l'Ordre ») vise à déterminer sa conformité avec trois obligations qui sont prévues par le Code de pratiques d'inscription équitables compris dans la Loi et qui portent sur la nécessité des critères d'évaluation, la mobilité de la main-d'œuvre et la communication au Bureau des modifications apportées aux pratiques d'évaluation et d'inscription.

Le Bureau estime que l'Ordre se conforme à l'obligation relative à la nécessité des critères d'évaluation et à l'obligation d'aviser.

Le Bureau estime que l'Ordre ne se conforme pas totalement aux obligations en matière de mobilité de la main-d'œuvre. La condition de recyclage professionnel que l'Ordre applique à la candidate à la mobilité est préoccupante.

L'Ordre a temporairement suspendu la condition de recyclage professionnel applicable à la candidate à la mobilité en réaction à l'actuelle pénurie de personnel infirmier du système de soins de santé du Manitoba et dans l'intérêt public. Cette politique est louable. Elle est compatible avec les mesures, les examens et le leadership que l'Ordre applique afin d'atténuer la crise et d'améliorer les résultats et les délais d'inscription pour le personnel infirmier instruit à l'étranger.

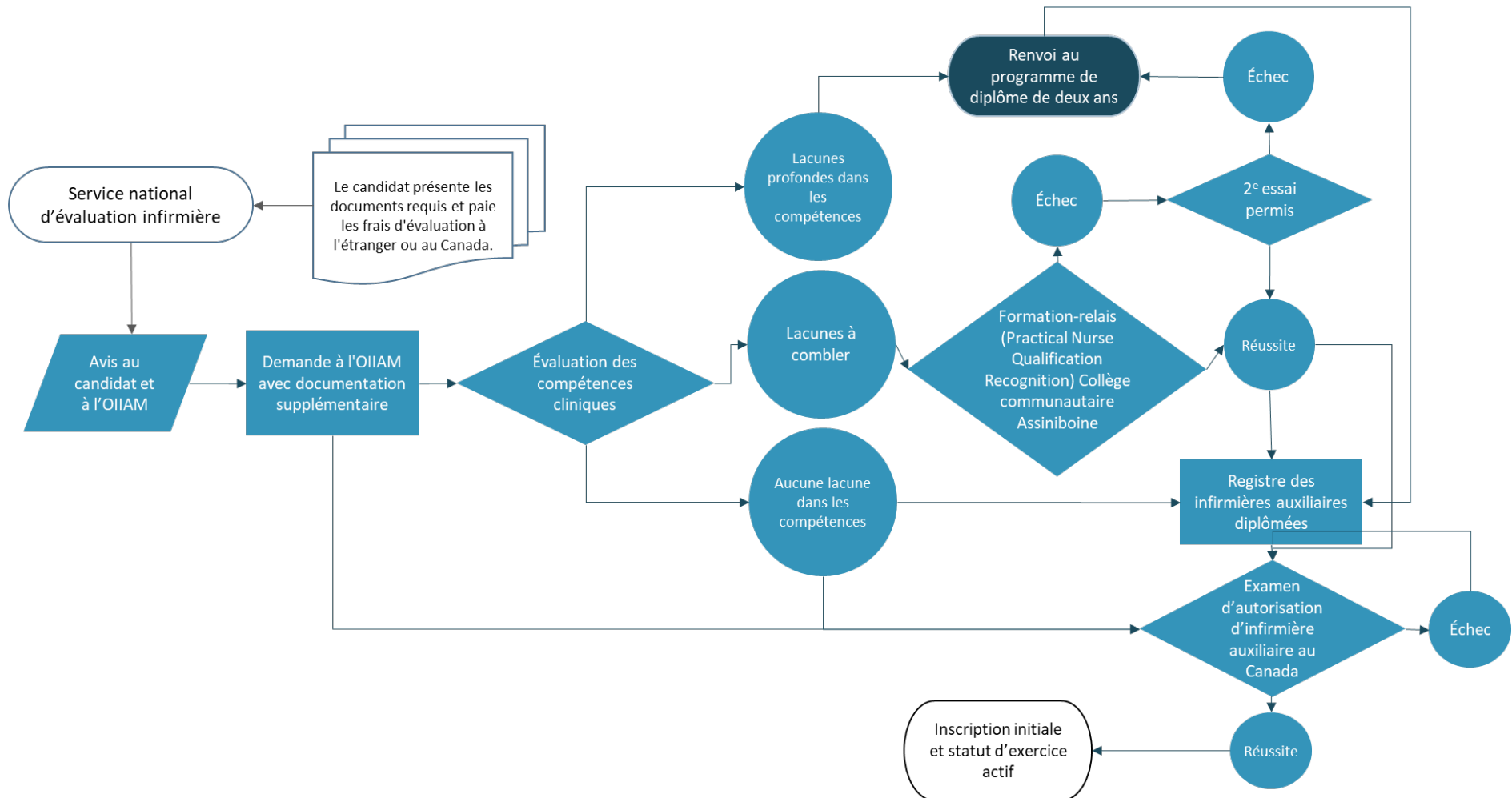
L'Ordre n'a pas accepté de supprimer de façon permanente la condition de recyclage professionnel applicable à la candidate à la mobilité. En réponse à la recommandation du Bureau, il a soulevé deux points :

1. Se fondant sur l'alinéa 705.4b) de l'Accord, l'Ordre estime que sa condition est permise, constitue une attente raisonnable de recyclage professionnel semblable à ce qui est exigé de ses propres membres et n'est donc pas une violation.
2. De l'avis de l'Ordre, la suppression permanente de cette condition ne tiendrait pas compte d'une préoccupation importante de sécurité concernant les candidates à la mobilité qui n'y satisfont pas. Il croit que certains candidats à la mobilité, surtout des infirmières et infirmiers instruits à l'étranger n'ayant que peu ou aucune expérience d'exercice au Canada, pourraient être mal évalués dans d'autres territoires, posséder des compétences insuffisantes et représenter un risque acceptable uniquement en raison de l'actuelle pénurie de main-d'œuvre.

L'alinéa 705.4b) de l'Accord s'applique en cas d'interruption ou de pause importante dans l'exercice de la candidate. Bien que l'Ordre puisse avoir des préoccupations concernant le caractère adéquat du processus d'approbation du personnel infirmier instruit à l'étranger qui est appliqué dans d'autres provinces, ces organismes de réglementation sont confiants quant aux compétences de ce personnel et ont délivré le permis.

En application de la législation manitobaine relative à la mobilité, l'Ordre est tenu de reconnaître ces professionnels comme compétents, et la condition de recyclage professionnel devrait être supprimée de façon permanente.

Annexe 1 – Processus d’inscription de la candidate instruite à l’étranger



Annexe 2 – Données sur les inscriptions

Ordre des infirmières
et des infirmiers
auxiliaires du Manitoba



3 663
membres
inscrits

(en décembre 2021)

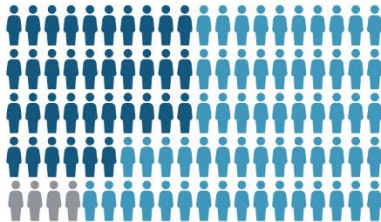
Données de 2011 à 2021 sur les candidats instruits à l'étranger



824

demandes

Issue des demandes



Inscrit : **36 %** | En cours : **4 %** | Dossier fermé : **60 %**

Raison de la fermeture du dossier



Principaux pays d'éducation



Les candidats ont été instruits dans **31** pays.



Délai moyen jusqu'à l'inscription

2,3 ans