

Rapport d'examen des pratiques d'inscription 2022

Ordre des infirmières et des infirmiers du Manitoba



Bureau des pratiques d'inscription équitables

Manitoba 

Table des matières

Introduction	1
Progrès accomplis	2
Analyse de l'équité des pratiques	4
Recommandations	7
Plan d'action de l'organisme de réglementation.....	8
Conformité	10
Annexe 1 – Données sur les inscriptions	2

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 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 pratiques ou des politiques contient une réponse de l'organisme de réglementation sous forme d'un plan d'action à jour jusqu'à novembre 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 du Manitoba (« l'Ordre ») coopère avec le Bureau. L'Ordre est déterminé à assurer l'équité de l'évaluation et de l'inscription de l'infirmière instruite à l'étranger.

Le processus de délivrance de permis de l'Ordre en ce qui concerne l'infirmière instruite à l'étranger a été considérablement modifié au cours des 15 dernières années. En 2008, le Collège Polytechnique Red River — appelé autrefois Collège Red River— a établi un programme d'intégration du personnel infirmier formé à l'étranger. En 2011, l'évaluation des compétences cliniques a été adoptée. En 2014, le Service national d'évaluation infirmière, un service d'évaluation des titres et répertoire de documents national, a été établi. En 2015, le National Council Licensure Examination à l'intention du personnel infirmier a été adopté en remplacement du Canadian Registered Nursing Exam. En 2018, l'Ordre a été assujéti à la Loi sur les professions de la santé réglementées. En 2022, le Collège Polytechnique Red River a fusionné le programme d'intégration du personnel infirmier formé à l'étranger et son programme de recyclage du personnel infirmier pour créer le programme de réintégration du personnel infirmier.

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 de l'infirmière instruite à l'étranger. L'Ordre collabore avec Santé Manitoba et d'autres parties prenantes relativement à l'examen d'options visant à améliorer les possibilités d'inscription de l'infirmière instruite à l'étranger dans le cadre de la réaction à la pénurie au Manitoba.

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

- Travailler pour élaborer, surveiller et améliorer l'évaluation des compétences cliniques. Les temps d'attente ont été éliminés. Plus récemment, la condition relative aux heures d'exercice a été rajustée pour favoriser l'admissibilité accrue de l'infirmière instruite à l'étranger à l'évaluation des compétences cliniques.
- Travailler à l'approbation du nouveau programme de réintégration du personnel infirmier, qui remplace l'ancien programme d'intégration du personnel infirmier formé à l'étranger.
- Adopter un nouveau cheminement vers l'inscription pour l'infirmière instruite à l'étranger en l'autorisant dans certains cas à suivre tout le programme de réintégration du personnel infirmier sans exiger une évaluation de ses compétences cliniques.
- Améliorer l'information sur l'inscription, l'accès aux résultats d'évaluation et les possibilités d'appel.
- Participer aux activités des conseils et comités du Service national d'évaluation infirmière visant à améliorer les politiques et le processus, y compris un récent examen de rationalisation.

- Éliminer des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre en ce qui concerne les conditions de compétence linguistique, l'évaluation des compétences cliniques et les conditions relatives aux heures d'exercice.
- Collaborer avec les ordres des infirmières auxiliaire et des infirmières psychiatriques afin d'envisager une meilleure coordination et une approche rationalisée pour la candidate instruite à l'étranger dans les professions des soins infirmiers du Manitoba.
- N'exiger la mise à jour des documents expirés qu'à la fin du processus d'évaluation et d'inscription.
- Travailler avec le Canadian Nurse Regulators Collaborative pour examiner les politiques de compétence linguistique appliquées au personnel infirmier du Canada.
- Mettre en œuvre de nouvelles politiques de compétence linguistique, y compris l'abaissement de certains seuils de résultats et le report de l'obligation de présenter les résultats de test du début du processus d'évaluation à une étape ultérieure du processus d'inscription.
- Autoriser l'infirmière instruite à l'étranger qualifiée qui est admissible au processus d'inscription à travailler sous supervision à titre d'infirmière employée non inscrite, comme ce qui est maintenant possible pour les étudiantes de troisième et quatrième année en soins infirmiers.

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 touchent la candidate instruite à l'étranger.

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

La plupart des critères d'évaluation et des diverses conditions d'inscription de l'Ordre sont justifiés et nécessaires. Le Bureau soulève les préoccupations suivantes :

1. L'évaluation des compétences cliniques est une condition obligatoire pour la plupart des infirmières instruites à l'étranger. Récemment, l'Ordre a adopté une nouvelle politique d'évaluation qui donne aux infirmières instruites à l'étranger suffisamment qualifiées l'option de suivre tout le programme de réintégration du personnel infirmier sans subir l'évaluation des compétences cliniques. Pour certaines, cette option peut être un cheminement intéressant vers l'inscription.

Au Canada, d'autres organismes provinciaux de réglementation de la profession d'infirmière ont adopté des politiques semblables de renonciation à l'évaluation des compétences cliniques. Certaines prévoient également la possibilité, pour la candidate bien qualifiée qui a été formée dans un milieu d'exercice similaire, qui possède une solide expérience professionnelle et qui a réussi le National Council Licensure Examination, de passer directement à l'inscription sans évaluation des compétences cliniques.

L'élargissement de la politique de l'Ordre prévoyant la renonciation à l'évaluation des compétences cliniques pour permettre à l'infirmière instruite à l'étranger bien qualifiée de passer à l'inscription sans évaluation des compétences cliniques favoriserait davantage l'efficacité du processus d'inscription.

2. L'infirmière instruite à l'étranger est assujettie à une condition obligatoire relative à une inscription antérieure qui s'applique notamment à la récente diplômée qui n'était pas inscrite avant de présenter sa demande à l'Ordre.

Présentement, la candidate instruite hors de la province (au Canada ou à l'étranger) doit fournir une preuve d'inscription antérieure. Elle doit gérer la transmission directe de la documentation par l'organisme de réglementation.

Pour la candidate qui a déjà été inscrite, cela est logique. Toutefois, pour la récente diplômée qui immigré ou déménage au Manitoba sans être inscrite dans son territoire ou sa province d'origine, cette condition est peu justifiée. Pour l'infirmière instruite au Canada, ce fardeau peut ne pas être particulièrement lourd, mais pour celle instruite à l'étranger, il peut représenter un sérieux obstacle.

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

L'Ordre a apporté des modifications aux conditions qu'il applique à la candidate à la mobilité : celle qui est en règle et jugée à niveau dans son territoire d'origine n'a plus à satisfaire à de possibles conditions relatives aux heures d'exercice supplémentaires, à subir une nouvelle évaluation des compétences cliniques ni à fournir les résultats d'un test de compétence linguistique.

Étant donné ces changements, le Bureau estime que l'Ordre se conforme totalement à ses obligations en matière de mobilité de la main-d'œuvre telles qu'elles sont décrites dans l'Accord de libre-échange canadien et l'Accord commercial du nouveau partenariat de l'Ouest.

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 répondu à cette demande en attirant l'attention du Bureau sur plusieurs changements récents, y compris une réunion avec le Bureau portant sur une modification importante de la politique d'évaluation. L'Ordre se conforme à l'obligation d'aviser.

IV. Évaluation des compétences – Loi, 8(2)

La profession réglementée qui effectue sa propre évaluation des compétences le fait de façon transparente, objective, impartiale et équitable.

Le Bureau soulève une préoccupation concernant l'équité dans le cadre de cette obligation :

Un grand nombre d'infirmières instruites à l'étranger ont des compétences insuffisantes pour être admissibles à la formation relais ou à la formation de rattrapage, selon leur évaluation. Pour poursuivre, ces candidates doivent réussir un programme de formation d'infirmières approuvé, donc retourner à l'université pour recommencer. De 2017 à 2021, la compétence de près de la moitié des infirmières instruites à l'étranger qui ont subi l'évaluation des compétences cliniques de l'Ordre a été jugée insuffisante pour la poursuite du processus sans la réussite d'un nouveau programme ou l'obtention d'un diplôme. Les données d'inscription du Bureau indiquent que, selon l'évaluation des compétences cliniques de l'Ordre, 1 % des candidates étaient admissibles à poursuivre sans formation-relais, 51 % devaient suivre un certain niveau de formation-relais et 47 % devaient suivre un nouveau programme de formation pour être admissibles.

La préoccupation du Bureau ne constitue pas une remise en question des critères d'évaluation de l'Ordre ni une indication que l'évaluation n'est pas objective. Il s'agit plutôt de la validité externe du résultat de l'évaluation : un piètre résultat à l'évaluation des compétences cliniques correspond-il nécessairement à une compétence insuffisante et à la nécessité d'une nouvelle formation en soins infirmiers?

L'Ordre se prépare à permettre des possibilités de reprise de l'évaluation des compétences cliniques. Cette mesure progressive devrait favoriser de meilleurs résultats pour certaines candidates dont le rendement a été médiocre à leur première évaluation des compétences cliniques.

D'autres mesures méritent d'être envisagées. L'Ordre et la faculté des sciences infirmières de l'Université du Manitoba offrent de l'information et des soutiens de préparation à l'évaluation des compétences cliniques. Toutefois, par comparaison avec les ressources fournies dans certaines autres provinces, il pourrait y avoir une possibilité d'amélioration ayant un effet positif sur les résultats de l'évaluation. La publication des résultats annuels de l'évaluation des compétences cliniques est une autre mesure utile qui contribuerait à informer l'infirmière instruite à l'étranger et favoriserait une préparation plus solide.

Recommandations

Le Bureau des pratiques d'inscription équitables recommande ce qui suit à l'Ordre des infirmières et des infirmiers du Manitoba pour améliorer sa conformité avec la Loi sur les pratiques d'inscription équitables dans les professions réglementées :

Critères d'évaluation – Loi, 8(4)

1. Pour la candidate bien qualifiée, envisager une politique de renonciation à l'évaluation des compétences cliniques qui lui permettra de passer directement à l'inscription.
2. Pour la récente diplômée, adopter des politiques de renonciation à la condition relative à l'inscription antérieure.

Évaluation des compétences – Loi, 8(2)

1. Examiner les résultats de l'évaluation des compétences cliniques en tenant compte de stratégies visant à améliorer ces résultats. Publier les résultats annuels de l'évaluation des compétences cliniques.

Plan d'action de l'organisme de réglementation

En réaction aux recommandations présentées par le Bureau des pratiques d'inscription équitables, l'Ordre des infirmières et des infirmiers du Manitoba s'est engagé à mettre en œuvre le plan d'action suivant, à jour jusqu'à novembre 2022 :

Recommandation	Mesures	Date d'achèvement prévue
<p>1. Pour la candidate bien qualifiée, envisager une politique de renonciation à l'évaluation des compétences cliniques qui lui permettra de passer directement à l'inscription.</p>	<p>A. L'Ordre continuera de surveiller et d'évaluer les pratiques exemplaires liées à l'évaluation de la candidate instruite à l'étranger.</p> <p>B. L'Ordre collaborera avec les organismes de réglementation de la profession d'infirmière d'autres territoires canadiens afin de mieux comprendre les données probantes appuyant les processus où la candidate peut passer directement à l'inscription sans subir une évaluation des compétences cliniques (ou une autre évaluation comparable) ni suivre une rééducation professionnelle.</p> <p>A. L'Ordre continuera de promouvoir une harmonisation accrue parmi les organismes de réglementation de la profession d'infirmière du Canada. Notamment, il encouragera, au Conseil canadien des organismes de réglementation de la profession infirmière, la discussion sur les modifications des processus d'inscription envisagées dans divers territoires.</p>	<p>A. En cours</p> <p>B. 3^e trimestre 2023</p> <p>C. En cours</p>
<p>2. Pour la récente diplômée, adopter des politiques de renonciation à la condition relative à</p>	<p>A. L'Ordre effectuera une analyse juridictionnelle pour déterminer si d'autres territoires canadiens appliquent présentement une politique semblable.</p>	<p>A. 3^e trimestre 2023</p>

Recommandation	Mesures	Date d'achèvement prévue
l'inscription antérieure.	B. L'Ordre effectuera une analyse de risque pour analyser les répercussions de la renonciation à cette condition.	B. 4 ^e trimestre 2023
3. Examiner les résultats de l'évaluation des compétences cliniques en tenant compte de stratégies visant à améliorer ces résultats. Publier les résultats annuels de l'évaluation des compétences cliniques.	<p>A. L'Ordre, en partenariat avec l'Université du Manitoba, examinera des options pour accroître chez la candidate le sentiment de préparation à l'évaluation des compétences cliniques. Elles pourraient comprendre la révision ou l'élaboration de documents de communication décrivant la nature de l'évaluation des compétences cliniques et ce à quoi il faut s'attendre pendant l'évaluation.</p> <p>B. L'Ordre envisagera d'intégrer les résultats de l'évaluation des compétences cliniques à sa stratégie de communication de données.</p>	<p>A. Les travaux débuteront en 2022 et se poursuivront en 2023.</p> <p>B. Estimation : 2024</p>

Ordre des infirmières et des infirmiers du Manitoba Commentaires
<p>L'Ordre des infirmières et des infirmiers du Manitoba est déterminé à protéger et à servir l'intérêt public par une réglementation de la profession efficace et de qualité.</p> <p>L'Ordre a récemment mis en œuvre des changements qui moderniseront et accéléreront le processus d'inscription de la candidate infirmière instruite à l'étranger et augmenteront sa capacité de contribuer efficacement au système de santé pendant qu'elle chemine vers l'inscription. L'Ordre s'attend à ce que la collaboration avec Santé Manitoba se poursuive dans le contexte où le Manitoba s'efforce de répondre au besoin important d'infirmières compétentes.</p>

Conformité

L'examen effectué en 2022 par le Bureau relativement aux pratiques d'inscription de l'Ordre des infirmières et des infirmiers 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.

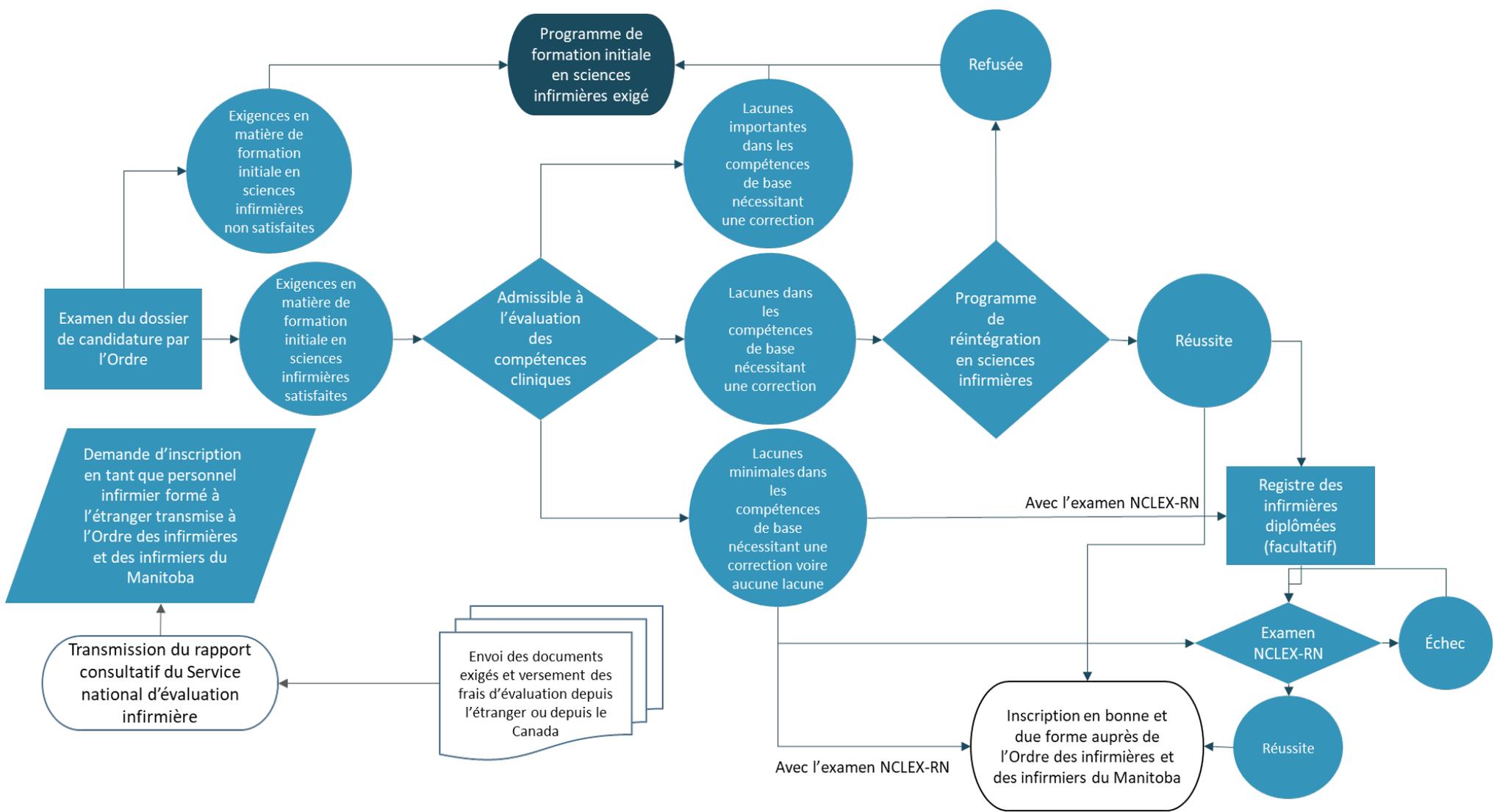
Le Bureau estime que l'Ordre se conforme à l'obligation d'aviser et aux obligations en matière de mobilité de la main-d'œuvre.

Des préoccupations sont soulevées concernant la nécessité de ce qui suit :

- une politique de renonciation à l'évaluation des compétences cliniques de l'infirmière instruite à l'étranger bien qualifiée;
- une politique de renonciation concernant l'inscription antérieure de la récente diplômée;
- un examen des résultats de l'évaluation des compétences cliniques tenant compte de stratégies visant à améliorer ces résultats, et la communication aux candidates des statistiques dérivées de ces résultats.

Les engagements décrits dans le plan d'action de l'Ordre représentent des étapes raisonnables pour régler les préoccupations du Bureau. Le Bureau comprend que l'Ordre doit étudier ces questions pour s'assurer que toute modification des politiques ou des pratiques soit justifiée. Les modifications récentes des politiques de l'Ordre et sa collaboration louable avec Santé Manitoba et d'autres parties prenantes donnent lieu à des progrès considérables dans l'équité des pratiques d'inscription de l'infirmière instruite à l'étranger.

Annexe I – Processus d’inscription pour les candidats instruits à l’étranger



Annexe 2 – Données sur les inscriptions

Ordre des infirmières
et des infirmiers du
Manitoba



13 735
membres
inscrits

(en décembre 2021)

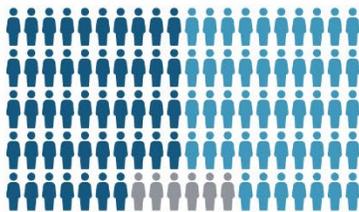
Données de 2011 à 2021 sur les candidats instruits à l'étranger



1 004

demandes

Issue des demandes



Inscrit : **47 %**

En cours : **6 %**

Dossier fermé : **47 %**

Raison de la fermeture du dossier



Principaux pays d'éducation



Les candidats ont été instruits dans **38** pays.



Délai moyen jusqu'à l'inscription

2,3 ans

Données de 2012 à 2021 sur les candidats instruits au Canada



6 722

demandes

5 470 (81 %)

inscriptions