

**RECONNAISSANCE DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE À L'ÉTRANGER
ET DES TITRES DE COMPÉTENCE DES IMMIGRANTS**

**Benjamin R. Dolin
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement**

Le 14 octobre 2004

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
UN PROBLÈME QUI REMONTE LOIN	1
PRENDRE LA MESURE DU PROBLÈME.....	3
QUESTIONS DE COMPÉTENCE ET AUTRES DIFFICULTÉS.....	5
INITIATIVES RÉCENTES DU GOUVERNEMENT.....	5
A. La Stratégie d'innovation.....	5
B. Les discours du Trône	6
C. La réponse au rapport du Comité permanent	7
D. Citoyenneté et Immigration Canada	8
L'AUSTRALIE : UN MODÈLE POSSIBLE POUR LE CANADA?	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RECONNAISSANCE DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE À L'ÉTRANGER ET DES TITRES DE COMPÉTENCE DES IMMIGRANTS

INTRODUCTION

Même le meilleur système de sélection des immigrants sera peu utile au Canada, si un nombre important de ses immigrants de la composante économique ne peuvent exercer leur métier ou leur profession, parce que leurs titres de compétence, leur formation ou leur expérience ne sont pas reconnus, que les processus d'évaluation en place ne sont pas adéquats ou que des programmes de recyclage professionnel convenables n'existent pas encore.

Ce problème n'est ni nouveau ni facile à résoudre. La réglementation des métiers et professions relève largement des provinces, et plus de 400 organismes y prennent part. Elle a fait l'objet de nombreuses études, et les anecdotes sur les préjudices qu'elle a causés abondent. Ce que le Conference Board du Canada appelle « l'apprentissage non reconnu » a des conséquences qui ne sont pas négligeables. Selon les estimations, la valeur économique perdue par suite de la sous-évaluation des compétences des immigrants peut atteindre les 15 milliards de dollars par an⁽¹⁾, et les répercussions psychologiques sur les personnes touchées sont lourdes.

UN PROBLÈME QUI REMONTE LOIN

La problématique de la reconnaissance des titres de compétence est devenue visible dans les années 1980⁽²⁾. En 1995, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a mené une étude sur plusieurs des aspects économiques de l'immigration⁽³⁾. Le

-
- (1) Jeffrey Reitz, « Immigrant Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research », *Journal of International Migration and Integration*, vol. 2, n° 3, 2001.
 - (2) Voir, par exemple, R.S. Abella, *Rapport d'une commission royale sur l'égalité en matière d'emploi*, 1984. Nombre d'autres rapports et études ont aussi fait allusion au problème.
 - (3) *Incidence économique de l'immigration au cours des dernières années*, premier rapport du Sous-comité des Diminishing Returns, huitième rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, novembre 1995.

Comité a étudié les faits indiquant que les retombées économiques de l'immigration déclinaient et a souligné la difficulté qu'avait le Canada à évaluer et à reconnaître les titres de compétence décernés à l'étranger. Il a insisté sur le fait que l'ensemble du Canada, autant que les immigrants, souffrait de ces pertes et a recommandé que le gouvernement fédéral continue de coopérer avec divers intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux à la mise au point d'un système national d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles et des titres de compétence des personnes nées à l'étranger⁽⁴⁾.

Dans sa réponse au rapport du Comité, le gouvernement a indiqué qu'un groupe de travail fédéral-provincial sur l'accès aux métiers et professions prenait part à diverses initiatives. Il a promis de poursuivre son travail sur la question.

La question a été abordé de nouveau dans un rapport préparé pour le compte de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et rendu public au début de 1998⁽⁵⁾. Les auteurs du rapport ont exprimé ainsi les problèmes :

[L]es nouveaux arrivants éprouvent souvent beaucoup de mal à faire reconnaître leurs diplômes et à exercer certaines professions. C'est ce qu'on nous a partout répété. Les obstacles auxquels ils se heurtent ont pour effet de transformer ce qui devrait être un sous-emploi transitoire en un sous-emploi chronique, entraînant une perte aussi bien pour la collectivité que pour l'individu.⁽⁶⁾

Les auteurs ont critiqué la tendance au protectionnisme de nombre d'ordres professionnels et l'absence de coordination entre les divers organismes responsables. Ils ont signalé le peu de progrès accompli au chapitre de l'engagement pris par le gouvernement en 1994 pour ce qui est d'établir un « bureau central » pour la reconnaissance des diplômes étrangers. Ils ont admis qu'il n'existait pas de solution simple au problème et recommandé notamment de poursuivre l'étude de ces questions⁽⁷⁾.

(4) *Ibid.*, recommandation 12, p. 26. Les rapports du Comité publiés dans les années suivantes ont repris la question et réitéré son importance.

(5) *Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada*, Révision de la loi sur l'immigration, 1998.

(6) *Ibid.*, p. 36.

(7) *Ibid.*, p. 38, recommandations 27 et 28.

Vers la fin des années 1990, des rapports du secteur privé continuaient d'attirer l'attention sur le problème⁽⁸⁾ et le gouvernement a convenu de son existence à plusieurs reprises⁽⁹⁾. Au début du XXI^e siècle, la question retient encore l'attention; elle a d'ailleurs tout dernièrement fait l'objet d'un passage du discours du Trône prononcé lors de l'ouverture de la 38^e législature⁽¹⁰⁾ :

Les tentatives pour améliorer la reconnaissance des titres de compétence et de l'expérience professionnelle antérieure n'ont pas produit les résultats escomptés. Compte tenu de la contribution croissante que les néo-Canadiens devront apporter à notre société vieillissante, le gouvernement redoublera d'efforts, en collaboration avec les provinces et les ordres professionnels, pour faciliter leur intégration au marché du travail.

PRENDRE LA MESURE DU PROBLÈME

Les anecdotes selon lesquelles des médecins se font chauffeurs de taxi et des ingénieurs, concierges dans des bureaux se font de plus en plus courantes. Il n'est toutefois pas facile de mesurer les pertes économiques que subit réellement le pays. L'analyse des gains en capital humain tente de chiffrer les pertes des immigrants et de l'économie résultant des difficultés associées à la reconnaissance des diplômes étrangers. Ces résultats peuvent être assez imprécis, car les revenus des immigrants risquent d'être inférieurs à ceux des Canadiens pour des raisons autres que la reconnaissance de leurs titres. Les immigrants, par exemple, peuvent avoir des niveaux de compétence inférieurs ou, encore, ils peuvent se trouver aux prises avec la discrimination, contrairement aux Canadiens effectuant le même travail. On a néanmoins

(8) Voir à ce sujet Andrew Brouwer, *Immigrants Need Not Apply*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, octobre 1999; Reitz (2001); Ekuwa Smith et Andrew Jackson, *Does a Rising Tide Lift All Boats?*, Conseil canadien de développement social, Ottawa, février 2002.

(9) Voir notamment Citoyenneté et Immigration Canada, *De solides assises pour le 21^e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, Ottawa, 1999, p. 29 et 30; voir aussi, plus loin, la partie « Initiatives récentes du gouvernement » du présent document.

(10) Le gouvernement avait pris un engagement comparable dans le discours du Trône prononcé à l'ouverture de la 3^e session de la 37^e législature (2 février 2004) : « Le gouvernement élargira également le bassin des talents et des compétences du Canada en assurant une meilleure intégration des nouveaux immigrants dans l'économie et dans les collectivités. Les immigrants, qui ont contribué à bâtir le Canada dès le début de son histoire, seront essentiels à notre prospérité future. Le gouvernement fera sa part en vue d'accélérer la reconnaissance des titres de compétence étrangers et des antécédents professionnels. Il mettra aussi en œuvre des mesures visant à informer les candidats à l'immigration et à les encourager à obtenir les titres de compétence nécessaires avant qu'ils n'arrivent au Canada. »

estimé, en dollars de 1996, que le déficit des gains des immigrants résultant de la sous-utilisation de leurs compétences était de 2,4 milliards de dollars et que la perte totale attribuable aux trois causes se situait aux environs de 15 milliards de dollars⁽¹¹⁾.

Reitz souligne que la sous-utilisation peut résulter d'un contexte qui dépasse la simple non-reconnaissance des titres de compétence étrangers. Ce contexte comprend notamment la réticence des employeurs canadiens à se faire à l'idée que des titres de compétence étrangers soient équivalents aux normes canadiennes et le fait que les employeurs peuvent ne pas attribuer à l'expérience professionnelle acquise à l'étranger la même valeur qu'à celle acquise dans un contexte canadien⁽¹²⁾.

Dans le numéro de l'été 2003 de sa publication électronique *L'Observateur*, CIC fournissait des données sur les différences salariales entre les immigrants et les travailleurs nés au Canada, selon le recensement de 2001. Sans mentionner expressément la diplômomanie et les problèmes qu'elle entraîne, le Ministère indiquait que :

Le salaire des hommes immigrants âgés de 25 à 54 ans arrivés au Canada durant les années 90 était de 33 900 \$ en 2000, soit de 25 p. 100 en moyenne inférieur à celui de leurs homologues nés au Canada. Dans la même veine, le salaire des femmes immigrantes âgées de 25 à 54 ans était de 24 p. 100 inférieur à celui de leurs homologues nées au Canada, leur salaire annuel étant en moyenne de 21 959 \$.

Plus la durée du séjour des nouveaux arrivants au Canada était longue, plus leur revenu avait eu tendance à augmenter. Après dix ans, un homme immigrant gagnait environ 80 p. 100 du salaire de son homologue né au Canada, comparativement à seulement 63 p. 100 après une année au Canada. En dépit de cette amélioration, l'écart relatif entre les nouveaux immigrants et les personnes nées au Canada s'est accru. Alors qu'en 1980, un homme immigrant ayant vécu au Canada pendant dix ans gagnait en moyenne 1,04 \$ pour chaque dollar gagné par son homologue né au Canada, ce chiffre avait chuté à 0,90 \$ en 1990 et à 0,80 \$ en 2000.⁽¹³⁾

(11) Reitz (2001).

(12) *Ibid.*, p. 5 et 6.

(13) *L'Observateur* (www.cic.gc.ca/francais/observateur/issue02/06-de_fonds.html).

QUESTIONS DE COMPÉTENCE ET AUTRES DIFFICULTÉS

Le nombre élevé d'intervenants figure parmi les principales raisons de la persistance, année après année, des difficultés relatives à la reconnaissance des acquis. D'une façon générale, les provinces sont, en vertu de la Constitution, responsables de l'octroi des permis d'exercer les métiers et professions, et ces dernières se réglementent elles-mêmes. Comme le soulignait le rapport *Au-delà des chiffres*, la seule province de l'Ontario, au moment de la rédaction (1997), comptait au moins 43 organismes professionnels et réglementaires reliés aux professions et plus de 70 métiers régis par le ministère de l'Éducation. Il n'existait pas de liste complète des organismes de réglementation de la province, ou du pays.

Par surcroît, certains métiers et professions ont, pour diverses raisons, rendu presque impossible l'obtention d'un titre de compétence sans, de deux choses l'une, une formation canadienne ou une importante reprise de la formation existante. La profession médicale est un exemple connu de cette situation⁽¹⁴⁾.

INITIATIVES RÉCENTES DU GOUVERNEMENT

A. La Stratégie d'innovation

En février 2002, le gouvernement fédéral a lancé sa Stratégie d'innovation en publiant deux documents, dont le premier – *Le savoir, clé de notre avenir : le perfectionnement des compétences au Canada* – mentionnait expressément le besoin d'aider les immigrants à réaliser tout leur potentiel. Le gouvernement s'est engagé à collaborer avec les provinces et territoires, les organismes de réglementation, les employeurs et d'autres intervenants à créer des mécanismes de reconnaissance des titres de compétence étrangers. En 2004, le gouvernement a annoncé une fois encore qu'il s'était « donné comme priorité de réduire les obstacles, surtout en ce qui touche la recherche d'un emploi, que doivent surmonter de nombreux immigrants afin de pouvoir se réaliser pleinement dans la société canadienne »⁽¹⁵⁾. À cette fin, les ministères fédéraux – y compris CIC, Ressources humaines et Développement des compétences Canada,

(14) La reprise de la formation, dans le cas des postes en milieu hospitalier, devait être financée et il n'a pas toujours été aisé de trouver ce financement. Par contre, le besoin manifeste de médecins qui sévit actuellement force la profession (et les gouvernements) à relâcher les restrictions.

(15) Voir à ce sujet « Nouvelles sur le marché du travail de l'Immigration : Activités, réalisations et orientations futures » sur le site Web de CIC (<http://www.cic.gc.ca/francais/iimt/nouvelles.html>).

Industrie Canada et d'autres – cherchent à établir des stratégies cohérentes pour aider les nouveaux immigrants à réussir leur transition vers le marché du travail. Le gouvernement dit tenter d'accroître la coordination interministérielle de dossiers tels que l'amélioration de l'accès à l'information à l'étranger au sujet de l'emploi au Canada, l'accélération de l'évaluation et de la reconnaissance des titres de compétence étrangers et la création d'occasions pour les nouveaux arrivés d'acquérir de l'expérience au Canada. En 2003, une secrétaire parlementaire du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a été nommée et « particulièrement chargée des titres de compétences étrangers »⁽¹⁶⁾.

B. Les discours du Trône

En septembre 2002, le discours du Trône contenait un passage intitulé « Compétences, apprentissage et recherche », dans lequel le gouvernement déclarait :

L'une des plus grandes forces du Canada, qui lui confère un avantage unique en cette ère de mondialisation, est sa capacité d'accueillir des immigrants venus des quatre coins du monde. Les conséquences démographiques du vieillissement de la population et d'un ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre donnent encore plus de poids à cet avantage. Le Canada doit continuer à être un pays que choisissent les immigrants pour y trouver espoir, accueil et opportunités.

Le gouvernement travaillera avec ses partenaires pour éliminer les obstacles à la reconnaissance des titres de compétence acquis à l'étranger et il accélérera l'entrée des travailleurs qualifiés déjà assurés d'un emploi au pays. Il fera également du Canada une destination de choix pour les étudiants étrangers talentueux et les travailleurs qualifiés, grâce à une sélection et à un recrutement plus soutenus dans les universités et par l'entremise de nos ambassades clés à l'étranger.

Comme nous l'avons déjà dit⁽¹⁷⁾, ces thèmes ont été repris dans les discours du Trône de février et d'octobre 2004.

(16) La mention « particulièrement chargée des titres de compétences étrangers » a été omise du titre attribué en 2004 à la secrétaire parlementaire, bien que l'honorable Hedy Fry ait conservé cette charge.

(17) Voir plus haut la fin de la partie « Un problème qui remonte loin » du présent document.

C. La réponse au rapport du Comité permanent

En novembre 2002, le gouvernement a répondu au rapport intitulé *Attirer les immigrants* rendu public en juin 2002 par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. Ce rapport énonçait la recommandation désormais familière voulant que les divers intervenants règlent le problème de la diplômanie, en plus de recommander que la question soit abordée à titre prioritaire à la rencontre fédérale-provinciale-territoriale imminente des ministres de l'Immigration et que l'on s'efforce d'établir des partenariats. Les recommandations pertinentes, et les réponses du gouvernement, sont les suivantes :

RECOMMANDATION 50

Les divers organismes de réglementation professionnelle au Canada devraient être encouragés à travailler ensemble à résoudre les problèmes liés aux études faites à l'étranger et à l'évaluation des compétences.

Réponse : Le gouvernement est déterminé à faire avancer cette question comme le montrent le discours du Trône de 2002 et les documents de discussion publiés en février 2002, dans le cadre de la Stratégie d'innovation du Canada, *Le savoir, clé de notre avenir et Atteindre l'excellence*. En vertu de cette stratégie, le gouvernement s'engage à travailler avec les provinces et les territoires ainsi qu'avec les principaux intervenants afin d'élaborer des méthodes équitables, transparentes et uniformes pour l'évaluation et la reconnaissance des titres de compétence étrangers avant et après l'arrivée de l'immigrant.

RECOMMANDATION 51

Lorsque les ministres de l'immigration des divers paliers de gouvernement se rencontreront plus tard cette année, ils devraient accorder la priorité à la reconnaissance des titres de compétence étrangers. Il faudrait aussi favoriser les partenariats entre les gouvernements des paliers fédéral, provincial et territorial, et les organismes de réglementation professionnelle.

Réponse : Le gouvernement entend engager des discussions sur les obstacles à la réussite de l'intégration dans le cadre de sa stratégie d'innovation. Le gouvernement est déterminé à travailler en partenariat avec les provinces, les territoires et les intervenants clés afin d'élaborer des processus équitables, transparents et cohérents dans l'évaluation et la reconnaissance des titres de compétence étrangers avant et après l'arrivée de l'immigrant au Canada.

RECOMMANDATION 52

Des mesures incitatives devraient être prévues pour encourager les demandeurs à obtenir une évaluation d'un organisme de réglementation professionnelle provincial avant de demander la résidence permanente.

Réponse : Le gouvernement appuie la recommandation du comité. Le site Web de Citoyenneté et Immigration contenant la trousse de demande d'immigration pour les travailleurs qualifiés fait l'objet d'améliorations afin d'expliquer aux demandeurs éventuels les avantages qu'il y a à faire faire de telles évaluations en plus d'indiquer les coordonnées des organismes d'évaluation.

D. Citoyenneté et Immigration Canada

En novembre 2002, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration d'alors, Denis Coderre, a pris la parole relativement au Plan d'action du Canada pour l'innovation à une conférence sur l'éducation internationale. Il a parlé de l'importance d'aider les immigrants à se réaliser pleinement dans la société canadienne, du discours du Trône de septembre 2002 et de la Stratégie d'innovation (déjà mentionnée) ainsi que de la réunion des ministres de l'Immigration qui venait d'avoir lieu. Il a signalé que tous s'étaient entendus sur le besoin de partenariats dans le domaine et sur le fait que c'était là chose urgente. Il a aussi parlé des difficultés et des défis que cela posait :

Partenariat et travail d'équipe

Lorsqu'il s'agit d'attirer, de sélectionner et d'intégrer les immigrants dont nous avons besoin, une multitude d'aspects entrent en ligne de compte.

En effet, de nombreux intervenants sont mis à contribution dans ce dossier. L'immigration est un domaine de compétence partagée, et la solution se trouve en grande partie entre les mains des treize provinces et territoires.

Les critères auxquels doivent satisfaire les titres de compétence étrangers sont habituellement établis par les organismes de réglementation; les cours sont offerts par divers établissements d'enseignement; et les employeurs décident des candidats qu'ils veulent embaucher. Nous parlons donc ici d'un partenariat de grande envergure.

Pour que les partenariats soient efficaces, les différents partenaires doivent s'entendre sur la route à prendre. Le Canada compte sur nous tous pour trouver une solution.

Pourquoi la reconnaissance des titres de compétence étrangers est-elle une question pressante?

La question de la reconnaissance des titres de compétence étrangers continue de représenter un défi de taille sur le marché du travail.

Les immigrants qui se joindront à la population active contribueront à hausser le niveau de compétence général de la main-d'oeuvre canadienne, et ils aideront notre économie à s'ajuster après que les « baby-boomers » auront pris leur retraite.

Pourtant, le Canada ne sera plus une destination prisée si nous n'arrivons pas à utiliser les talents, les compétences et les connaissances de ces travailleurs.

Nous ne pouvons nous permettre de laisser des immigrants hautement qualifiés perdre leurs compétences en raison d'un processus de reconnaissance des titres qui s'éternise. Cela n'a pas de sens.

Les évaluations doivent être effectuées rapidement et équitablement afin que les nouveaux arrivants puissent mettre leurs compétences à contribution. Nous devons toutefois nous assurer que les processus que nous mettons en place tiennent compte des intérêts des Canadiens.

Par exemple, les Canadiens voudront savoir si un médecin formé à l'étranger pourra les soigner aussi bien qu'un médecin formé dans une université canadienne reconnue.

L'approche qui sous-tend notre nouvelle législation en matière d'immigration cadre bien avec la Stratégie d'innovation. La grille de sélection met l'accent sur des compétences et des attributs transférables, tels que l'éducation, la connaissance des langues officielles et la capacité d'adaptation – qualités qu'il faut posséder pour réussir sur le marché du travail actuel.

L'AUSTRALIE : UN MODÈLE POSSIBLE POUR LE CANADA?

L'Australie est un État fédéral au sein duquel, comme dans la fédération canadienne, plusieurs questions relatives à la reconnaissance des diplômes étrangers relèvent des territoires. Le gouvernement central s'est donné un rôle de coordination au chapitre de la

reconnaissance des compétences et a obtenu, dans la plupart des cas, un succès satisfaisant. Nombre de gens ont donc proposé ce pays comme modèle pour le Canada.

Le ministère australien de l'Immigration compte une division qui se concentre exclusivement sur l'évaluation et sur la liaison avec les organismes de réglementation responsables des métiers et professions. Le National Office of Overseas Skills Recognition (NOOSR)⁽¹⁸⁾ est chargé de la coordination et s'occupe également des évaluations dans le cas des postes d'enseignant. Les évaluations des métiers sont confiées à un pouvoir central, tout comme celles des emplois « généralistes », tandis que le NOOSR facilite l'exécution des évaluations, par les organismes pertinents, dans les professions libérales et autres fonctions. Ce système évolué permet aux Australiens d'exiger d'un demandeur que ses compétences soient évaluées par l'autorité de laquelle relève sa profession déclarée avant de pouvoir demander la résidence permanente. Cette approche mérite peut-être un examen plus poussé, puisqu'il n'est pas exclu qu'on puisse en tirer des éléments susceptibles d'appuyer la planification dans le contexte canadien.

(18) Voir le site Web du NOOSR (<http://www.dest.gov.au/noosr/>).