

RAPPORT DE VÉRIFICATION PARTICULIÈRE

EXAMEN D'ADMISSION À LA PROFESSION D'INFIRMIÈRE(IER) (SÉANCE DU 26 SEPTEMBRE 2022)

RAPPORT D'ÉTAPE 3, PARTIE I : CONCLUSIONS
SUR LA FORMATION DES PERSONNES
CANDIDATES EN TEMPS DE PANDÉMIE
ET SUR LES SUITES AU RAPPORT D'ÉTAPE 2,
RECOMMANDATIONS

COMMISSAIRE À L'ADMISSION AUX PROFESSIONS

Octobre 2023

Numéro de dossier

5300-22-001

Profession(s) concernée(s)

Infirmière et infirmier

Acteur(s) visé(s)

Ordre des infirmières et infirmiers du Québec

Établissements d'enseignement collégiaux et universitaires offrant les programmes de formation menant à la profession d'infirmière

Milieus de stages

Le présent document est publié sur les pages Web du commissaire du site de l'Office des professions du Québec à l'adresse suivante :

<https://www.opq.gouv.qc.ca/commissaire/publications>.

Pour tout renseignement, s'adresser au bureau du commissaire :

500, boulevard René-Lévesque Ouest

6e étage, bureau 6.500, C.P. 40

Montréal (Québec) H2Z 1W7

Téléphone : 514 864-9744

Sans frais : 1 800 643-6912

Télécopieur : 514 864-9758

Courriel : commissaire@opq.gouv.qc.ca

Tous droits réservés pour tous les pays

© Gouvernement du Québec, 2023

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	1
1.1	Déclencheurs	1
1.2	Objectifs.....	2
1.3	Rapport d'étape 1 de janvier 2023.....	2
1.4	Rapport d'étape 2 de mai 2023	3
2	ÉTAT DE L'ENQUÊTE	5
2.1	Documents, informations et données de l'Ordre.....	5
2.2	Expertise mobilisée par le commissaire.....	5
2.3	Analyse des données des personnes candidates à la séance de septembre 2022 de l'examen professionnel.....	6
2.4	Questionnaire auprès des établissements d'enseignement.....	7
2.5	Questionnaire auprès des personnes candidates de la séance d'examen de septembre 2022.....	7
2.6	Informations et commentaires d'autres sources.....	8
3	LA FORMATION ET LA PRÉPARATION EN TEMPS DE PANDÉMIE.....	9
3.1	La situation selon les établissements d'enseignement	10
3.1.1	Ajustements aux cours.....	10
3.1.2	Ajustements aux laboratoires.....	11
3.1.3	Ajustements aux stages cliniques	12
3.1.4	Outils de préparation à l'examen professionnel de l'Ordre.....	14
3.1.5	Apprentissage des personnes étudiantes et modalités d'apprentissage à pérenniser.....	14
3.1.6	Lien possible entre les ajustements aux programmes et la performance des personnes candidates à l'examen.....	14
3.1.7	Communications.....	15
3.2	La situation selon les personnes candidates (examen de septembre 2022) ...	16
3.2.1	Contexte.....	16
3.2.2	Effet de la pandémie et cycle d'études.....	17
3.2.3	Appréciation de la formation (cours, laboratoires et stages).....	17
3.2.4	Les ressources de préparation à l'examen professionnel : travailler en tant que CEPI et autres ressources	19
3.3	Un résumé de littérature	19
3.3.1	Des effets sur l'admission à la profession.....	19

3.3.2	Des retombées positives	20
3.3.3	Des effets variables et non généralisables	21
3.4	Un sondage de l'Ordre sur l'état de préparation des CEPI	21
3.4.1	Un enjeu aussi hors du contexte de la pandémie.....	21
3.5	Le recalcul des taux de réussite et leur comportement statistique	22
3.6	Conclusions concernant l'hypothèse de l'impact de la pandémie sur la formation et la préparation à l'examen des personnes candidates.....	23
4	LES SUITES DONNÉES PAR L'ORDRE AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'ÉTAPE 2 DU COMMISSAIRE SUR LA MÉTHODOLOGIE DE L'EXAMEN (MAI 2022).....	25
4.1	Recommandations sur la validité et la fiabilité de l'examen professionnel de l'Ordre	25
4.2	Recommandations concernant l'établissement de la note de passage pour l'examen professionnel de l'Ordre	27
4.2.1	Le maintien par l'Ordre de la note de passage élevée de l'examen de septembre 2022.....	27
4.2.2	Méthode Angoff : un groupe toujours restreint et non diversifié.....	28
4.2.3	Méthode Angoff : une nouvelle démarche affectée par un biais	31
4.3	Conclusions concernant les suites données par l'Ordre aux recommandations du Rapport d'étape 2 du commissaire sur la méthodologie de l'examen	34
5	LES NIVEAUX DE FORMATION MENANT À LA PROFESSION INFIRMIÈRE : POUR UNE MEILLEURE LISIBILITÉ DE LA RÉGLEMENTATION PROFESSIONNELLE.....	37
5.1	La norme minimale et l'examen professionnel : enjeux de transparence, d'équité et de protection du public.....	37
5.2	Une orientation ministérielle	38
5.3	Des enjeux à considérer et des solutions à envisager	38
5.3.1	Le « niveau » de l'examen professionnel de l'Ordre.....	38
5.3.2	Deux catégories de permis : une réglementation professionnelle lisible qui protège le public de manière égale	39
5.4	Conclusions concernant les niveaux de formation menant à la profession infirmière	41

6	LE PROJET DE RECOURIR À L'EXAMEN AMÉRICAIN NCLEX-RN	43
6.1	Le « niveau » de l'examen américain NCLEX-RN.....	43
6.1.1	L'examen NCLEX-RN n'a pas de raccord formalisé à un programme de formation, mais exige en réalité un certain niveau	43
6.1.2	Le reste du Canada utilise le NCLEX-RN en fonction de sa norme minimale de formation du Bachelor of Nursing.....	44
6.1.3	Les intentions de l'Ordre ?	44
6.2	La décision de l'Ordre et l'échéancier	45
6.3	Utiliser l'examen d'une tierce partie dans le domaine	45
6.4	Des travaux incontournables, peu importe l'examen envisagé, et un échéancier irréaliste	46
6.5	Conclusions concernant le projet de recourir à l'examen américain NCLEX-RN.....	48
7	POUR LA SUITE : UNE PRÉSENCE ACTIVE DES AUTORITÉS PUBLIQUES ...	51
8	CONCLUSIONS	53
	Conclusions générales de la vérification	53
	Conclusions concernant l'impact de la pandémie sur la formation et la préparation à l'examen des personnes candidates.....	54
	Conclusions concernant les suites données par l'Ordre aux recommandations du Rapport d'étape 2 du commissaire sur la méthodologie de l'examen.....	55
	Conclusions concernant la lisibilité de la situation des deux niveaux de formation menant à la profession infirmière	57
	Conclusions concernant le projet de recourir à l'examen américain NCLEX-RN	58
9	RECOMMANDATIONS	59
	Recommandations concernant la méthodologie de l'examen professionnel de l'Ordre.....	59
	Recommandation concernant la lisibilité de la situation des deux niveaux de formation menant à la profession infirmière	59
	Recommandation concernant le projet de recourir à l'examen américain NCLEX-RN	60
	Recommandation concernant l'efficacité et la cohérence des chantiers concomitants et connexes relatifs à la profession infirmière	60
	ANNEXES	61
	Annexe 1 : Cadre législatif.....	61
	Annexe 2 : Démarche d'enquête et références.....	63

ABRÉVIATIONS

Cégep :	Collège d'enseignement général et professionnel
CEPI :	Candidat(e) à l'exercice de la profession infirmière
DEC :	Diplôme d'études collégiales
NCSBN :	National Council of State Boards of Nursing (États-Unis)

AVANT-PROPOS

Sur le commissaire

Le Commissaire à l'admission aux professions est institué par le *Code des professions* ([RLRQ, chapitre C-26](#)), la loi-cadre du système professionnel québécois. Son mandat de surveillance, de veille et d'interventions spécialisées porte sur l'admission des personnes candidates aux professions dont l'exercice est contrôlé par 46 ordres professionnels, quel que soit le parcours ou le profil des personnes.

L'admission à une profession comprend notamment la délivrance de tout type de permis ou autorisation d'exercer. Le commissaire a compétence sur l'ensemble des processus d'admission, ainsi que sur tous les acteurs ou parties prenantes : ordres professionnels, établissements d'enseignement, ministères et organismes gouvernementaux, organisations ou personnes des secteurs public et privé.

La loi accorde au commissaire des pouvoirs d'enquête et de recommandation. Les conclusions et les recommandations qu'il formule s'appuient non seulement sur une analyse de conformité, mais également sur une analyse critique. Ainsi, le commissaire peut remettre en question les lois et règlements, ainsi que les normes ou les pratiques, particulièrement en présence d'impacts non souhaités ou déraisonnables.

Finalement, bien que rattaché administrativement à l'Office des professions du Québec, le commissaire exerce ses fonctions de manière indépendante de celui-ci.

Pour en savoir plus : <https://www.opq.gouv.qc.ca/commissaire/>

Sur la vérification

Les vérifications particulières effectuées par le commissaire visent l'amélioration des processus ou activités relatifs à l'admission ainsi que l'amélioration des pratiques qui leur sont associées.

Une vérification particulière se déroule sous forme d'enquête. On examine alors différents aspects du fonctionnement du processus ou de l'activité visé : juridique, normatif, procédural, méthodologique, administratif, etc. On observe également les rôles, les actions et la conduite des organisations et des individus impliqués.

Dans le cadre de l'enquête, les processus ou activités visés sont examinés afin de s'assurer qu'ils respectent les lois et les règlements (analyse de conformité), ainsi que les principes et les bonnes pratiques dans le domaine (analyse critique).

Au terme de cette démarche, le commissaire expose sous forme de rapport ses constats, ses conclusions et, s'il y a lieu, ses recommandations. Les acteurs visés par une ou des recommandations doivent répondre à chacune, suivant la réception d'un rapport.

Le commissaire rend publics sur ses pages Web la [procédure de vérification](#) ainsi que les [résumés et rapports](#) de chacune de ses vérifications particulières. Dans le cadre de ses pouvoirs discrétionnaires, le commissaire peut modifier la procédure de vérification selon la nature et les circonstances d'un dossier.

1 INTRODUCTION

Le Commissaire à l'admission aux professions a lancé une vérification particulière (enquête) le 11 novembre 2022 concernant l'examen professionnel en vue de l'admission à la profession d'infirmière(ier) au Québec. Cet examen est sous la responsabilité de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec (ci-après « l'Ordre »).

Le Rapport d'étape 3 est le dernier rapport d'étape de cette vérification. Il porte notamment sur la formation et la préparation des personnes candidates en temps de pandémie. Il est constitué des documents suivants :

- [Partie I](#) : conclusions sur la formation des personnes candidates en temps de pandémie et sur les suites au Rapport d'étape 2, recommandations (présent document) ;
- [Partie II](#) : analyse de l'expérience des établissements d'enseignement en temps de pandémie ;
- [Partie III](#) : analyse de l'expérience des personnes candidates relative à leur formation en temps de pandémie ;
- [Partie IV](#) : résumé de littérature.

Tous ces documents sont disponibles sur les [pages Web du commissaire](#).

1.1 Déclencheurs

Le 26 septembre 2022 se tenait une séance de l'examen professionnel en vue de l'admission à la profession d'infirmière(ier). Au début du mois de novembre suivant, l'Ordre informait les personnes candidates de leur résultat. L'Ordre a annoncé un taux de réussite de 51,4 % à l'examen de la séance du 26 septembre 2022. Dans les faits, il s'agit du taux de réussite des personnes candidates qui se présentaient à l'examen *pour la première fois*. Si l'on tient compte de l'ensemble des personnes candidates qui se sont présentées à la séance du 26 septembre 2022 de l'examen professionnel, le taux de réussite est plutôt de 45,4 %.

Il s'agit d'un taux de réussite historiquement bas. En effet, depuis l'arrivée de la nouvelle formule de l'examen en 2018, le taux de réussite global des candidats oscille entre 63 % et 96 %.

Des personnes candidates en échec ont contesté les résultats de la séance d'examen de septembre 2022 et alerté les médias. Ces derniers ont révélé la situation au grand public dans la matinée du vendredi 11 novembre 2022. À la fin de cette même journée, le commissaire a déclenché une enquête sur la situation. Le 14 novembre 2022, le commissaire a publié un communiqué de presse annonçant formellement le déclenchement de son

enquête qui portera « sur les différentes préoccupations soulevées concernant l'examen même et la situation des personnes candidates ».

Des dizaines de personnes ont formulé des plaintes au commissaire sur la situation. Ces plaintes pointent vers des enjeux similaires concernant l'examen de l'Ordre. Le commissaire a décidé de regrouper le contenu des plaintes et de mener une enquête plutôt sous la forme d'une vérification particulière. L'approche d'enquête dans le cadre d'une vérification particulière est la même que celle dans le cadre d'une plainte.

Le [cadre juridique](#) de la vérification et la [démarche d'enquête](#) sont présentés en annexe (voir respectivement page 61 et page 63).

1.2 Objectifs

L'objectif général de la vérification est d'exposer les facteurs qui pourraient expliquer les résultats inhabituellement bas à la séance de l'examen professionnel de l'Ordre du 26 septembre 2022 et de recommander des mesures susceptibles d'améliorer la situation. Pour ce faire et en tenant compte des hypothèses présentées et alimentées par diverses parties prenantes à la situation, les deux objectifs spécifiques poursuivis sont les suivants :

- 1) S'assurer que l'examen professionnel de l'Ordre répond aux standards et bonnes pratiques en mesure et évaluation ;
- 2) Analyser la possibilité que la formation des personnes candidates dans les établissements d'enseignement du Québec ait pu être impactée par la situation sociosanitaire engendrée par la pandémie de COVID-19 (depuis mars 2020) et qui aurait pu contribuer au faible taux de réussite à l'examen de la séance du 26 septembre 2022.

La vérification pourra aussi tenir compte d'enjeux connexes révélés en cours d'enquête et poursuivre l'objectif d'apporter un éclairage sur ceux-ci et de proposer des pistes d'amélioration.

1.3 Rapport d'étape 1 de janvier 2023

Exceptionnellement, le commissaire a publié le 18 janvier 2023 un [Rapport d'étape 1](#) afin d'informer les personnes concernées de l'état de l'enquête, dont plusieurs dizaines avaient formulé des plaintes au commissaire concernant l'examen. Le Rapport d'étape 1 visait également à formuler des recommandations de types conservatoires qui, de l'avis du commissaire, ne pouvaient attendre la fin de la vérification. Face à des éléments préoccupants tant sur l'examen que sur la formation des personnes candidates, révélés dans une première analyse au début de l'enquête, le commissaire recommandait principalement de reporter la séance de mars 2023 de l'examen, à titre de précaution.

Le Rapport d'étape 1 a été rendu public sans commentaires préalables de l'Ordre, du fait qu'il ne contenait pas d'éléments factuels à valider par celui-ci avant un propos définitif du commissaire. Le rapport a également été rendu public rapidement en raison du déclenchement imminent du processus d'inscription à la séance de mars 2023 de l'examen.

L'Ordre n'a pas donné suite à la recommandation de report de la séance pour divers motifs. Il a plutôt maintenu la tenue de la séance d'examen de mars 2023 et apporté divers aménagements à la procédure de l'examen et au statut des personnes candidates qui travaillent en tant que CEPI, sur la base de tolérances administratives.

1.4 Rapport d'étape 2 de mai 2023

Le commissaire a publié le 9 mai 2023 un [Rapport d'étape 2](#) afin d'informer les personnes concernées de l'état de l'enquête. Le Rapport d'étape 2 visait également à formuler des conclusions et des recommandations sur la méthodologie de l'examen. L'Ordre a répondu au Rapport d'étape 2 le 14 juin 2023¹.

L'Ordre expose dans sa réponse les actions qu'il a déterminées comme étant des suites aux recommandations du commissaire. Il affirme avoir complété la mise en œuvre de plusieurs recommandations ou avoir lancé des travaux pour le faire. Dans le Rapport d'étape 3, le commissaire commente la compréhension et l'application par l'Ordre de ses recommandations quant à la validité et la fiabilité de l'examen de même que l'établissement de la note de passage (voir section 4 plus bas).

¹ Voir [réponse de l'Ordre au Rapport d'étape 2 de mai 2023](#), juin 2023.

2 ÉTAT DE L'ENQUÊTE

Dès le déclenchement de l'enquête, des membres de l'équipe du bureau du commissaire se sont mobilisés sur ce dossier qui comporte plusieurs aspects.

L'équipe du commissaire s'est attachée à établir les paramètres de son enquête, soit les pistes/hypothèses, la méthodologie ainsi que les documents, données et informations à obtenir. À la suite de l'établissement des paramètres de l'enquête, une revue des déclarations dans les médias, de la littérature spécialisée et de différents documents pertinents a été menée.

2.1 Documents, informations et données de l'Ordre

Une première liste de documents, données et informations à fournir a été acheminée à l'Ordre le 24 novembre 2022. Plusieurs types de documents et données ont été visés par cette demande initiale. Un mois plus tard, soit à la fin décembre 2022, l'Ordre avait fourni bon nombre des éléments demandés. Toutefois, certains documents étaient manquants ou à produire pour répondre pleinement à la demande.

Après analyse des documents et données reçus jusqu'alors, une deuxième liste de documents à fournir a été acheminée à l'Ordre le 22 décembre 2022. Il s'agissait de préciser des aspects de la documentation précédente ou d'examiner de nouveaux aspects révélés par celle-ci. Au retour du congé des fêtes, plusieurs documents demandés ont été fournis au commissaire. Après examen de leur contenu par l'équipe de celui-ci, des demandes supplémentaires ont été acheminées à l'Ordre au fil des mois qui ont suivi, selon les constats révélés et de nouveaux questionnements ayant surgi.

Un enjeu s'est manifesté quant à la compréhension de certaines données fournies par l'Ordre. Des travaux parallèles de compilation ont dû être effectués par l'équipe du commissaire et des communications avec l'Ordre ont été nécessaires pour comprendre et valider les données avant de pouvoir les analyser. Des données ou des résultats statistiques de certains documents ont également dû faire l'objet de corrections de la part de l'Ordre.

L'équipe du commissaire a aussi tenu plusieurs rencontres avec des représentants de l'Ordre pour s'assurer d'une bonne compréhension des faits, des méthodes et raisonnements entourant l'examen professionnel et la gestion de ses processus.

2.2 Expertise mobilisée par le commissaire

Le commissaire a retenu les services d'un expert en évaluation et développement de programme pour le guider. Il s'agit du docteur Jack D. Gerrow. Le docteur Gerrow a dirigé pendant 23 ans le programme d'examens de la profession de dentiste pour l'ensemble du Canada. Le curriculum vitae du docteur Gerrow se trouve en annexe de son rapport, qui

constitue la [Partie II](#) du Rapport d'étape 2 de la vérification, publié en mai 2023 (document distinct).

Le choix de cet expert tient au fait qu'il combine l'expertise en matière d'examen et la connaissance du contexte et des préoccupations spécifiques au contexte d'une profession de la santé réglementée dans la perspective de la protection du public. Ce sont là des dimensions importantes dans la vérification portant sur l'examen professionnel de l'Ordre.

Le mandat de l'expert fut le suivant :

1. Validité de l'examen de l'Ordre

Passer en revue les données probantes et identifier les procédures et les politiques qui appuient la validité de l'examen professionnel de l'Ordre. Identifier les procédures et les politiques nécessaires pour améliorer la preuve de validité des examens de l'Ordre. Sur la base de ces constats, formuler une recommandation sur la nécessité et l'étendue de travaux supplémentaires à réaliser de même que sur la nécessité de faire appel à des conseils psychométriques approfondis.

2. Fiabilité interne de l'examen de septembre 2022

Examiner la fiabilité interne de l'examen professionnel de l'Ordre, notamment celle de la séance de septembre 2022. Identifier les problèmes de fiabilité interne et formuler des recommandations pour y répondre.

3. Établissement de la note de passage à l'examen

Identifier le processus utilisé par l'Ordre pour établir une note de passage à l'examen professionnel ainsi que les changements qui ont été apportés au processus depuis 2021 et la justification de ces changements. Formuler des recommandations pour améliorer ce processus.

2.3 Analyse des données des personnes candidates à la séance de septembre 2022 de l'examen professionnel

L'équipe du commissaire a analysé les données des 2904 personnes candidates qui ont participé à la séance de l'examen de septembre 2022. Ces données nous informent essentiellement sur, le parcours d'admission de ces personnes, leur lieu de formation et leur expérience de travail préalable dans le domaine en tant qu'externe ou CEPI. L'analyse de ces données a permis d'explorer des comportements et d'émettre des hypothèses.

Les résultats de cette analyse sont livrés dans la [Partie III](#) du Rapport d'étape 2 de la vérification, publié en mai 2023 (document distinct).

2.4 Questionnaire auprès des établissements d'enseignement

L'équipe du commissaire a élaboré un questionnaire destiné aux établissements d'enseignement qui offrent un programme donnant ouverture au permis d'infirmière(ier) au Québec. Il s'agit de 49 cégeps et 7 universités. Le questionnaire de 71 questions porte sur différents aspects de l'expérience de l'offre de programmes de formation théorique et pratique (cours, laboratoires et stages) en soins infirmiers (DEC) et sciences infirmières (baccalauréat) en période de pandémie. Il porte aussi sur différents ajustements mis en place du fait de la pandémie. Le questionnaire a été transmis en décembre 2022 aux cégeps/collèges et universités visés.

Les résultats du questionnaire sont livrés dans la [Partie II](#) du Rapport d'étape 3 de la vérification (document distinct). Certains éléments sont repris et commentés dans la présente partie.

2.5 Questionnaire auprès des personnes candidates de la séance d'examen de septembre 2022

L'équipe du commissaire a élaboré un questionnaire destiné aux 2904 personnes candidates qui ont participé à la séance de l'examen de septembre 2022. Le questionnaire de 28 questions porte sur l'expérience des personnes candidates à la séance de septembre 2022 ainsi que sur l'appréciation du parcours de formation et de leur préparation avant de se présenter à l'examen professionnel.

Le questionnaire a été envoyé à l'ensemble des personnes candidates présentes à l'examen. La période de collecte de renseignements a été d'environ deux semaines. Le taux de réponse au questionnaire est de 67 %, ce qui est élevé pour une telle démarche. Après validation, le taux de réponses complètes est de 61 % concernant l'appréciation de certains éléments de l'examen de septembre 2022 et de 52 % pour les questions concernant l'appréciation des contenus de formation et de la préparation en temps de pandémie.

Dans un premier sommaire publié le 9 mai 2023 (voir [Partie IV](#) du Rapport d'étape 2) ont été illustrés les résultats du questionnaire portant sur l'appréciation des éléments de l'examen par les personnes candidates ayant répondu au questionnaire.

Intégré à la [Partie III](#) du Rapport d'étape 3 (document distinct), un second sommaire présente les résultats du questionnaire portant sur l'appréciation du parcours de formation suivi par les personnes candidates et sur leur préparation avant de se présenter à l'examen professionnel du 26 septembre 2022. Certains éléments sont repris et commentés dans la présente partie.

2.6 Informations et commentaires d'autres sources

L'équipe du commissaire a reçu des informations et commentaires, sollicités ou non, provenant d'autres sources.

Une soixantaine de personnes, la plupart sous la forme de plainte, ont fait part au commissaire de leur expérience à la séance de l'examen de septembre 2022. D'autres ont formulé des commentaires sur différents aspects du dossier.

La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ) a présenté au commissaire un mémoire sur les conditions de préparation des personnes candidates, particulièrement dans les milieux de travail avec le statut de candidat(e) à l'exercice de la profession d'infirmière(ier) (CEPI).

3 LA FORMATION ET LA PRÉPARATION EN TEMPS DE PANDÉMIE

L'impact de la pandémie sur la formation et la préparation des personnes candidates est une des deux hypothèses pour expliquer les résultats inhabituellement bas à la séance de septembre 2022 de l'examen professionnel de l'Ordre.

Durant l'année 2020, l'enseignement prodigué par les différents établissements du Québec se déroulait comme à l'ordinaire lorsque le 13 mars 2020, le gouvernement du Québec a décrété l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire et la fermeture des réseaux de l'éducation, des services de garde et de l'enseignement supérieur pour une durée de 2 semaines². Cet état d'urgence a été renouvelé par la suite et a entraîné la mise en place d'une série de mesures dans le réseau de la santé et des services sociaux, dans une perspective de protection du public. Ces mesures entraîneront notamment des répercussions dans les milieux de l'enseignement et cliniques dans le domaine de la santé. Selon les régions administratives du Québec, les établissements d'enseignement connaîtront des périodes de fermeture et d'ouverture variables en fonction des réalités et des exigences régionales. Le 1^{er} juin 2022³ est la date officielle de la levée de l'état d'urgence sanitaire sur le territoire québécois.

Pendant la pandémie, les établissements d'enseignement ont dû s'adapter à une nouvelle réalité. Les personnes candidates ont dû, quant à elles, évoluer dans cette nouvelle réalité pour leur formation. Dans le cadre de la vérification portant sur la situation de l'examen de septembre 2022, il est devenu nécessaire de recueillir les propos des établissements tout autant que ceux des personnes candidates quant à leur expérience. Il était aussi utile, à titre de comparaison, de connaître les répercussions de la pandémie sur la formation professionnelle à l'extérieur du Québec. Aussi, dans le cadre de l'enquête :

- un questionnaire a été envoyé aux 55 établissements d'enseignement collégiaux et universitaires portant sur l'expérience de l'offre de formation (théorie et pratique) en soins et sciences infirmiers durant la pandémie ainsi que la préparation à l'examen des personnes candidates. L'information recueillie par questionnaire a été complétée par des entrevues menées auprès de certains établissements d'enseignement ;
- un questionnaire a été envoyé aux 2904 personnes candidates ayant participé à la séance de l'examen de septembre 2022 portant sur leur expérience de la formation (théorie et pratique) durant la pandémie et leur préparation à l'examen ;

² [Communiqué du gouvernement du Québec daté du 13 mars 2020.](#)

³ [Communiqué du gouvernement du Québec daté du 1^{er} juin 2022.](#)

- un résumé de littérature (études, recherches, analyses) a été produit concernant l'impact de la pandémie sur la formation professionnelle, dont celle des infirmières(ers).

On trouvera les résultats du questionnaire envoyé aux établissements d'enseignement dans la [Partie II](#) du présent rapport d'étape de la vérification (document distinct). Les résultats du questionnaire envoyé aux personnes candidates se trouvent dans la [Partie III](#) du présent rapport d'étape de la vérification (document distinct). De plus, le résumé de littérature se trouve dans la [Partie IV](#) du présent rapport d'étape de la vérification (document distinct).

Les sections suivantes présentent une synthèse du contenu des trois documents dont il est fait mention dans le paragraphe ci-dessus. Elles résument et commentent les réponses aux questionnaires recueillies auprès des établissements d'enseignement et des personnes candidates (alors étudiantes) et présentent les faits saillants du résumé de littérature.

3.1 La situation selon les établissements d'enseignement

À partir de mars 2020, beaucoup d'établissements d'enseignement ont dû fermer leurs portes, parfois à diverses reprises, et ont dû également revoir leurs pratiques enseignantes afin d'assurer la continuité et la qualité de l'enseignement professionnel tout en respectant les mesures sanitaires et les objectifs d'apprentissage.

3.1.1 Ajustements aux cours

Pour un peu moins de la moitié des établissements d'enseignement, les cours ont été suspendus, particulièrement au début de la pandémie. Pour la plupart, ces suspensions ont duré quelques semaines.

Pour reprendre leurs activités, la grande majorité des établissements d'enseignement ont opté pour un mode hybride d'enseignement (en ligne et en présentiel). Une variété de moyens pédagogiques a été utilisée pour assurer la formation pendant la pandémie.

Afin de respecter les objectifs d'apprentissage de leur programme de formation, une dizaine d'établissements d'enseignement ont fait des ajustements au contenu théorique de certains cours et ont condensé l'enseignement qui a été offert de manière plus accélérée lors de certaines sessions par rapport à d'autres.

Environ 75 % des établissements d'enseignement ont fait des ajustements aux modalités d'évaluation des apprentissages.

Selon les réponses tirées du questionnaire en cours d'enquête, quelques cégeps (11) ont eu du retard dans l'enseignement théorique de certaines matières en raison de la pandémie. La grande majorité d'entre eux a pu rattraper le retard de diverses façons et deux n'ont pas pu le faire. Deux universités ont eu du retard dans l'enseignement de certaines matières et indiqué que tout le retard enregistré a été rattrapé.

La plupart des cégeps ayant eu recours à des ajustements aux cours (mode, contenu et évaluation) y ont mis fin au cours de l'année 2020. Pour quelques autres, il s'agit plutôt de 2021 et très peu d'entre eux mentionnent avoir maintenu ces ajustements à l'hiver ou l'automne 2022.

Parmi les universités ayant effectué des ajustements aux cours (mode, contenu et évaluation), la moitié y a mis fin à l'été 2021. Une université a mentionné avoir des ajustements toujours en place en janvier 2023.

Notons que le maintien de certains ajustements tient souvent à l'avantage observé de ceux-ci sur la formation des personnes étudiantes au-delà de la crise sociosanitaire.

3.1.2 Ajustements aux laboratoires

Les laboratoires sont des milieux au sein des établissements d'enseignement qui permettent aux personnes étudiantes de faire le lien entre la théorie et la pratique tout en facilitant le développement des habiletés cliniques. Les personnes étudiantes peuvent ainsi apprendre et vivre des situations dans le but de les préparer aux stages et à l'exercice de la profession. Les laboratoires sont équipés du matériel technologique et d'outils pédagogiques nécessaires permettant de simuler des situations cliniques et de pratiquer des techniques de soin et des activités que les personnes étudiantes auront à exercer dans le cadre de leur profession.

Plus de la moitié des établissements d'enseignement ont suspendu les laboratoires pendant quelques semaines, essentiellement durant l'année 2020.

En raison de la pandémie, la grande majorité des établissements d'enseignement ont offert leurs laboratoires en mode hybride. Quelques-uns ont eu les laboratoires en présentiel uniquement et un a offert ses laboratoires en ligne uniquement.

Des moyens pédagogiques ont aussi été développés pour accompagner les nouveaux modes d'enseignement des laboratoires (plate-forme numérique, capsules vidéo, simulations, boîte/trousse individuelle contenant le matériel nécessaire pour la pratique à domicile).

Tout en respectant les objectifs d'apprentissage, la grande majorité des établissements d'enseignement a fait des ajustements de divers ordres au contenu des laboratoires. Certains laboratoires ont été reportés à un autre trimestre et certaines activités de simulation cliniques ont été annulées.

La moitié des établissements d'enseignement ont fait des ajustements aux modalités de l'évaluation des laboratoires.

Plus de la moitié des établissements d'enseignement confirment avoir effectué tous leurs laboratoires et plusieurs autres déclarent n'avoir pu en réaliser que certains.

Pour la majorité des cégeps, les ajustements aux laboratoires (mode, contenu et évaluation) ont pris fin au printemps et à l'automne 2020. Quelques-uns ont mis fin à leurs ajustements en 2021 (hiver, printemps et automne) et un petit nombre a cessé ses ajustements à l'hiver et l'automne 2022.

Chez la plupart des universités, les ajustements aux laboratoires (mode, contenu et évaluation) ont pris fin en majeure partie au printemps et à l'automne 2020. Quelques universités ont mis un terme à leurs ajustements à l'hiver et à l'été 2021.

3.1.3 Ajustements aux stages cliniques

Le stage clinique est une période d'étude pratique exigée des personnes étudiantes dans l'ensemble des programmes d'études des cégeps et des universités menant à la profession d'infirmière. C'est une période d'immersion temporaire de la personne étudiante dans différents milieux de pratique professionnelle lui permettant de mettre en application les connaissances acquises durant sa formation et de pratiquer les actes infirmiers en situation réelle de soins.

La plupart des établissements d'enseignement offre des stages dès la première session de leur programme. Pour d'autres, les stages commencent à la deuxième session.

Dans les cégeps, les stages se donnent sous forme de monitorat durant les 3 années de formation, c.-à-d. qu'une personne enseignante accompagne un groupe d'environ 6 personnes étudiantes dans le milieu de stage. La personne enseignante est une employée du cégep.

Les universités offrent des stages sous forme de monitorat et d'autres en préceptorat, c.-à-d. qu'une personne étudiante est supervisée par une personne enseignante. Pour certaines universités le monitorat a lieu en première et deuxième année d'études et le préceptorat en troisième année. Pour d'autres, le monitorat a lieu à la première année d'études uniquement et les personnes étudiantes sont en préceptorat en deuxième et troisième année. Le précepteur ou la préceptrice est un(e) employé(e) du milieu de stage.

Durant la pandémie, presque tous les établissements d'enseignement ont eu des périodes d'interruption de certains stages qui ont pu affecter une ou plusieurs sessions. Ces interruptions se sont parfois produites pour plusieurs cohortes et ceci, indépendamment de l'année d'étude.

Étant donné que le retour à la normale s'est fait graduellement et a varié en fonction des régions, les ajustements ont été levés sur une période plus ou moins longue qui s'étend de 2020 à 2022.

La plupart des cégeps ont eu des périodes d'interruption de stage de 8 semaines, d'autres de 4 semaines et plus, voire de plus de 10 semaines.

Pour les universités cela a varié entre 2 à 10 semaines. Une université parle d'une interruption d'un stage jusqu'à la fin de l'automne 2020 parce que ce stage se passe dans la communauté.

La grande majorité des établissements d'enseignement a eu ses stages en modes variés (en partie en présentiel et en partie par d'autres moyens pédagogiques). Les autres ont eu leurs stages en présentiel uniquement.

Pendant la pandémie, la majorité des établissements d'enseignement ont mis sur pied des activités pour pallier les journées de stage qui n'avaient pas pu être réalisées dans les milieux cliniques habituels tout en conservant les objectifs du stage à atteindre. Dans le cadre de ces activités, divers moyens pédagogiques ont été utilisés comme : les capsules vidéo, les laboratoires, les études de cas, les activités simulées, les simulations en présentiel de type ECOS, les simulations de haute fidélité, les rencontres virtuelles, les exposés interactifs, etc.

Quelques établissements d'enseignement sont d'avis que les activités mises en place durant la pandémie pour pallier les journées de stage qui n'avaient pas pu être réalisées n'ont pas permis d'atteindre les objectifs d'apprentissage des stages.

À compter généralement de l'automne 2020, presque tous les établissements d'enseignement ont dû réduire les heures de certains stages en présentiel afin d'assurer l'exposition d'un plus grand nombre de personnes étudiantes, en considérant les contraintes du milieu. Si certains milieux ont accepté d'emblée des groupes avec le nombre habituel de personnes étudiantes, pour d'autres, la reprise des stages avec le nombre habituel de personnes étudiantes s'est faite graduellement.

Plus de la moitié des établissements d'enseignement ont apporté des modifications à l'évaluation des stages en les complétant par des travaux écrits, ou par d'autres modes d'évaluation (orale, en ligne, cas cliniques écrits, mises en situation de type ECOS). Des grilles d'évaluation ont également été modifiées (par exemple, la pondération de certains éléments a été diminuée, afin de les adapter à la diminution du nombre de jours de stage réalisé). De plus, des examens intégrateurs de fin de session ont été ajustés conséquemment à la diminution du nombre d'heures de stage.

Parmi les cégeps qui avaient fait des ajustements aux stages (contenu, mode, évaluation), le tiers a mis fin aux ajustements à l'hiver, au printemps et à l'automne 2020. D'autres y ont mis fin durant l'année 2021 et 2022. Notons qu'à la fin de l'année 2021, près des deux tiers des cégeps n'avaient plus d'ajustements aux stages en place. En janvier 2023, quelques cégeps avaient toujours des ajustements en place.

Les universités ont commencé à mettre fin aux ajustements un peu plus tard que les cégeps. Une université a mis fin à ses ajustements aux stages (contenu, mode, évaluation) à l'automne 2020, d'autres durant l'année 2021 et les dernières durant l'année 2022.

Au-delà des ajustements mis en place, les établissements d'enseignement ont également été questionnés sur les difficultés d'accès aux stages avant et pendant la pandémie. La

majorité des établissements d'enseignement ont indiqué l'existence de difficultés d'accès aux stages avant la pandémie. Les contraintes imposées par les mesures sanitaires du fait de la pandémie, dont le délestage, se sont ajoutées à une situation déjà difficile dans plusieurs milieux et à certaines périodes.

3.1.4 Outils de préparation à l'examen professionnel de l'Ordre

La grande majorité des établissements d'enseignement offre des activités de préparation à l'examen professionnel de l'Ordre, la plupart gratuits et organisés avant la pandémie. Parmi ceux qui n'offrent pas de telles activités, peu envisagent de le faire, notamment du fait du peu de connaissance du contenu et de la méthodologie de l'examen ou que des activités sont offertes par d'autres entités du réseau de la santé ou privées. Notons qu'un seul établissement d'enseignement offre son activité en collaboration avec les établissements du réseau de la santé.

Plus de la moitié des établissements d'enseignement qui offre des activités de préparation à l'examen professionnel de l'Ordre déclare que la pandémie n'a pas affecté ces activités.

3.1.5 Apprentissage des personnes étudiantes et modalités d'apprentissage à pérenniser

Des établissements d'enseignement ont fait part de constats sur la situation des personnes étudiantes durant la pandémie pouvant affecter négativement comme positivement leurs apprentissages. Parmi les difficultés on note, selon le cas, une situation personnelle particulière, des enjeux d'adaptation à la nouvelle réalité, une grande sollicitation pour travailler dans le milieu hospitalier, stress et anxiété.

La très grande majorité des établissements d'enseignement ont mis en place des modalités d'apprentissage et des activités qu'ils disent vouloir pérenniser, car certaines sont bénéfiques pour les personnes étudiantes et favorisent la rétroaction et l'interaction. Pour d'autres, ces apprentissages permettent une approche plus inclusive et contribuent à une conception plus universelle de l'apprentissage en s'ajustant au rythme de l'apprenant, notamment la facilitation de la gestion du temps et la conciliation études-travail.

3.1.6 Lien possible entre les ajustements aux programmes et la performance des personnes candidates à l'examen

Nous avons recueilli la perception des cégeps et les universités à propos de l'existence possible d'un lien entre les divers ajustements effectués à leur programme de formation durant la pandémie et la performance des personnes étudiantes à l'examen professionnel.

Un peu moins de la moitié des cégeps pense qu'il y a un lien entre les divers ajustements effectués dans leur programme et la performance des personnes étudiantes à l'examen professionnel.

La plupart des universités pensent qu'un lien existe entre les ajustements effectués dans leur programme et la performance des personnes étudiantes à l'examen professionnel.

Nous avons mis en relation la réponse des établissements d'enseignement à cette question avec les faits qu'ils ont rapportés sur les ajustements effectués dans leur programme. Nous avons aussi mis en relation les réponses et faits rapportés avec l'évolution des taux de réussite (avec ou sans l'ajout de l'erreur de mesure) de ces établissements à l'examen professionnel. Nous constatons que la perception des établissements d'enseignement ne s'appuie pas nécessairement sur les faits rapportés concernant les ajustements à leur programme et leur taux de réussite à l'examen professionnel. C'est d'autant plus le cas lorsqu'on utilise les taux de réussite de septembre 2022 sans l'ajout de l'erreur de mesure, fait par l'Ordre sans justification⁴.

3.1.7 Communications

On s'attendrait à ce que les enjeux de la pandémie sur la formation des personnes candidates à la profession d'infirmière suscitent des communications soutenues entre les parties prenantes, au premier chef l'Ordre qui doit certifier la compétence de ces personnes au regard de la protection du public. Or, on note que peu d'établissements d'enseignement ont eu des communications avec l'Ordre sur la question des ajustements aux programmes de formation du fait de la pandémie.

Dans leur réponse au questionnaire, certains établissements ont commenté le manque d'implication de l'Ordre. Questionné à ce sujet en cours d'enquête, l'Ordre déclare qu'il ne peut indiquer aux établissements quoi faire. Selon l'Ordre, il est de la responsabilité des établissements d'enseignement de faire le nécessaire pour que les personnes étudiantes atteignent les compétences exigées⁵.

Si la responsabilité d'une communication est ici partagée, l'Ordre aurait dû prendre plus d'initiative et s'enquérir de la situation auprès des établissements d'enseignement, particulièrement en temps de crise et devant les enjeux pour les effectifs en soins infirmiers. L'Ordre participait à différents comités nationaux interministériels et partenariaux sur différents aspects de la pandémie, où les sujets des effectifs et des ajustements aux programmes de formation ont été abordés. Il semble s'être plutôt cantonné à l'étape de son examen, qui arrive au bout du processus d'admission et bien trop tard pour prévenir quoi que ce soit.

Rappelons qu'il existe à l'Ordre un comité de la formation des infirmières ayant pour mandat « *d'examiner les questions relatives à la qualité de la formation des infirmières et infirmiers dans le respect des compétences respectives et complémentaires de l'Ordre, des établissements*

⁴ Le [Rapport d'étape 2 de la vérification](#) a conclu que l'ajout de l'erreur de mesure n'était pas justifié et que ce n'était pas un moyen de répondre aux préoccupations de l'Ordre concernant l'examen.

⁵ Entrevue avec l'Ordre datée du 26 avril 2023.

d'enseignement du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur⁶ ». On aurait donc pu s'attendre à ce que l'Ordre interagisse avec les établissements au moins par l'intermédiaire de ce comité. Or, cela ne semble pas avoir été le cas.

3.2 La situation selon les personnes candidates (examen de septembre 2022)

Les personnes candidates qui se sont présentées à l'examen professionnel de l'Ordre de septembre 2022 avaient suivi l'un des parcours de formation suivants :

- Programmes d'études québécois en formation initiale (DEC ou Baccalauréat) donnant ouverture au permis de l'Ordre ;
- Formations d'appoint (AEC) ou stages en vue d'une admission à l'Ordre par équivalence ;
- Admission à l'Ordre en vertu d'un arrangement de reconnaissance mutuelle avec la France ;

À partir de mars 2020, ces personnes candidates avaient dû composer avec des perturbations personnelles et celles liées à leur parcours professionnel en raison de la pandémie.

Grâce au questionnaire que ces personnes candidates ont rempli (répondants) et à certains témoignages, nous avons obtenu de l'information relative à leur expérience au cours de la formation (théorie et pratique) suivie durant la pandémie, de même qu'à leur préparation à l'examen⁷.

Au vu des caractéristiques de l'échantillon des répondants (taille de l'échantillon, parcours de formation, année d'étude à l'hiver 2020), les informations recueillies sont considérées comme représentatives de l'ensemble des personnes candidates ayant participé à la séance de l'examen de septembre 2022.

3.2.1 Contexte

La grande majorité des répondants en provenance des programmes de formation initiale universitaire se trouvaient en 1^{re} année durant l'hiver 2020, moment où la pandémie a débuté. Les répondants issus de la formation initiale collégiale étaient plus diversifiés : la moitié mentionnait être en 1^{re} année, l'autre moitié disait être, pour la plupart, en 2^e et 3^e année. Cette diversité entre les répondants en ce qui a trait à la durée des études pendant laquelle ils ont eu à subir les ajustements du fait de la crise sociosanitaire a été considérée

⁶ Voir page Web de l'Ordre sur le [Comité de la formation des infirmières](#).

⁷ Voir [Partie III](#) du Rapport d'étape 3 (document distinct).

dans le cadre de la vérification. Pour la plupart des répondants, la séance de septembre 2022 fut la première tentative à l'examen.

L'urgence sanitaire déclarée en mars 2020 a fragilisé les deux derniers mois de la session d'hiver dans la plupart des établissements d'enseignement et de santé du Québec. Les mesures de santé publique ont rapidement été mises en place et les milieux d'enseignement et de formation ont dû s'adapter urgemment pour assurer la rentrée de septembre 2020.

3.2.2 Effet de la pandémie et cycle d'études

L'analyse du cycle d'études a démontré que les répondants qui se sont présentés à la séance d'examen de septembre 2022 ont eu à composer avec les ajustements d'une durée variable selon qu'ils étaient en 1^{re}, 2^e ou 3^e année de leur programme de formation initiale lorsque la crise sociosanitaire a été amorcée en mars 2020. Les résultats d'analyse montrent que les répondants qui ont eu à composer le plus longtemps avec les ajustements (*i.e.* ceux qui mentionnent avoir été en 1^{re} année à l'hiver 2020) présentent une proportion plus élevée de réussite⁸ à l'examen professionnel que ceux qui ont été exposés pendant une période plus courte et ce, peu importe le milieu de formation dont ils sont issus.

A priori, ceci suggère qu'un lien ne peut pas facilement être établi entre la durée des études pendant laquelle les répondants ont eu à composer avec les ajustements mis en place dans les milieux d'enseignement durant la crise sociosanitaire et le faible taux de réussite à l'examen de septembre 2022.

Quelques pistes d'hypothèses se dégagent de ce constat. La première serait que les ajustements ont perturbé d'une moindre manière les répondants qui mentionnaient être en 1^{re} année à l'hiver 2020 parce qu'ils sont survenus tôt dans leur cursus de formation, offrant ainsi une plus grande marge d'adaptation. La seconde, liée à la première, serait que les ajustements sont survenus à un moment plus sensible dans la formation pour les répondants qui mentionnaient être en 2^e ou en 3^e année à l'hiver 2020, c'est-à-dire au moment où les stages sont de plus longue durée dans les programmes de formation.

3.2.3 Appréciation de la formation (cours, laboratoires et stages)

L'appréciation de la formation suivie par les répondants en temps de pandémie nous révèle les éléments suivants.

La majorité des répondants ont indiqué que des modifications avaient été apportées à leur programme de formation durant la période de crise sociosanitaire.

⁸ Pour établir un lien potentiel entre la durée des études suivies pendant la période pandémique et les résultats obtenus à la séance de l'examen de septembre, seulement les répondants pour qui cet examen était une première tentative ont été considérés, pour éviter tout biais.

Bien que la très grande majorité des répondants rapporte que la durée globale de leur programme de formation initiale n'a pas été modifiée, plus de la moitié a rapporté que la durée de certaines parties de leur programme avait été affectée et ce peu importe l'année de formation (1^{re}, 2^e ou 3^e année) atteinte au début de la crise sociosanitaire amorcée en mars 2020.

Une plus grande proportion (environ 50 %) de répondants a rapporté que le contenu de certains stages avait été affecté comparativement au contenu de certains cours théoriques et laboratoires (environ 30 %), et ce tant au niveau collégial qu'universitaire.

Les répondants qui mentionnent avoir été en 1^{re} et en 2^e année à l'hiver 2020 sont ceux qui ont le plus fréquemment rapporté que le contenu de certains cours théoriques et laboratoires avait été affecté, ce qui est compatible avec le fait que ce type de contenu est surtout offert avant la 3^e année de formation. En revanche, le fait que certains stages aient été affectés a été rapporté dans une même proportion pour l'ensemble des répondants, peu importe le programme et l'année de formation (1^{re}, 2^e ou 3^e année) atteinte au début de la crise sociosanitaire en mars 2020.

Une proportion non négligeable de répondants issus de la formation initiale a rapporté qu'elle n'avait pas pu réaliser certains de ses stages. Cette proportion était moindre pour les répondants qui étaient en 3^e année lorsque la crise sociosanitaire a été déclenchée en mars 2020 ; ce qui suggère que les ajustements mis en place par les milieux d'enseignement et de formation ont permis de prioriser le maintien des stages cruciaux survenant en dernière année de formation.

Malgré ce constat, environ la moitié des répondants issus des programmes de formation initiale ont rapporté avoir pu réaliser leurs stages, pour la majorité dans les délais prescrits.

À noter que la proportion des répondants, qui ont rapporté n'avoir pu compléter certains de leurs stages, était plus élevée chez les répondants universitaires alors qu'ils ont généralement mieux performé à l'examen que les répondants collégiens. Il est donc difficile d'imputer la mauvaise performance à l'examen de septembre 2022 à la réalisation partielle de l'ensemble des stages.

De façon générale, les répondants ont rapporté avoir réalisé leurs stages principalement en présentiel ou en mode hybride dans des proportions relativement similaires, le recours au mode virtuel uniquement étant marginal.

Enfin, pour une très grande majorité de répondants issus de la formation initiale, l'exposition à une variété de situations cliniques dans le cadre des stages de leur programme a été très appréciée. De plus, le niveau de satisfaction envers la supervision, l'encadrement et les rétroactions reçues dans le cadre des stages est assez élevé.

3.2.4 Les ressources de préparation à l'examen professionnel : travailler en tant que CEPI et autres ressources

La très grande majorité des répondants a travaillé en tant que CEPI avant de se présenter à l'examen. Les trois-quarts d'entre eux sont d'avis que c'est un gage de réussite à l'examen, et ce, indépendamment du résultat que ces répondants ont obtenu à la session d'examen de septembre 2022.

Une très grande majorité de répondants ont rapporté se préparer à l'examen grâce aux ressources disponibles ; celles mises à la disposition par l'Ordre et d'autres. Le taux de satisfaction des répondants concernant les autres ressources est largement plus élevé que pour les ressources mises à la disposition par l'Ordre.

Pour une très grande majorité de répondants issus de la formation initiale, l'exposition à une variété de situations cliniques dans le cadre de leur travail en tant que CEPI a été très appréciée.

Pour l'ensemble des répondants et ce, indépendamment de leur programme de formation, la supervision, l'encadrement et les rétroactions reçues dans le cadre de leur travail en tant que CEPI ont été moins appréciés que dans le cadre de leurs stages d'étude. Mais le niveau de satisfaction est néanmoins assez élevé.

3.3 Un résumé de littérature

Le Québec n'a pas été la seule juridiction à vivre l'urgence sociosanitaire engendrée par la pandémie de COVID-19. Dans le cadre de la vérification, l'équipe du commissaire a relevé le propos issu d'études et de recherches publiées quant à l'impact de la pandémie sur la formation professionnelle, dont celle des infirmières(ers). Par ailleurs, l'équipe du commissaire a eu des échanges avec certains des chercheurs et auteurs identifiés dans la littérature pour approfondir des sujets.

Un résumé de la littérature consultée sur le sujet a été rédigé ([Partie IV](#) du Rapport d'étape 3, document distinct), afin d'exposer le propos issu d'études, de recherches et d'analyses publiées sur la question.

Dans l'ensemble, la littérature consultée donne un portrait nuancé, similaire aux analyses de la présente vérification, quant aux défis que la situation sociosanitaire a engendrés dans les programmes de formation ainsi que les effets mitigés sur la formation professionnelle.

3.3.1 Des effets sur l'admission à la profession

Compte tenu du choc soudain provoqué par la pandémie de COVID-19 et de la diversité des stratégies mises en place par les programmes de formations en soins infirmiers pour le contrer, il n'est pas étonnant de constater les effets mitigés sur les résultats à l'examen professionnel des personnes candidates.

Des études ont mis en évidence des taux de réussite à l'examen menant au permis d'exercer la profession infirmière en 2022 (ex. : NCLEX-RN aux États-Unis) légèrement inférieurs aux années précédentes alors que d'autres ont noté que leurs taux de réussite à l'examen étaient demeurés stables pendant la pandémie comparativement aux trois années précédentes, illustrant que les stratégies mises en place dans les programmes de formation avaient été efficaces.

Le lien de causalité entre les ajustements effectués dans les programmes de formation et les résultats à un examen professionnel n'a pas été clairement établi dans les études, suggérant que les ajustements mis en place dans les programmes de formation ne sont pas les uniques facteurs ayant contribué aux résultats des examens professionnels. Les raisons invoquées demeurent multifactorielles.

Par ailleurs, il est vrai de considérer que la perturbation soudaine de la prestation des services de santé, la réalisation parfois compromise des stages nécessaires pour terminer le programme de formation et le besoin grandissant de personnel infirmier pour faire face à la situation ont dû demander une certaine flexibilité de la part des organismes de réglementation professionnelle pour réduire les barrières réglementaires tout en assurant la protection du public. Ces ajustements ont pu engendrer un risque de manque de confiance envers le système de santé et la crainte de ne pas être pris en charge par des infirmières(iers) qui ne sont pas suffisamment formées(és).

3.3.2 Des retombées positives

De nombreux établissements ont mis en place des stratégies pour assurer la continuité de l'enseignement et le développement des compétences nécessaires pour y faire face. L'utilisation de la simulation virtuelle dans la formation en sciences et en soins infirmiers a été favorisée avec le début de la pandémie, notamment en milieux de stage. Cela a permis d'offrir un outil d'apprentissage qui, à l'avenir, combiné aux cours en présentiel et aux stages en milieu clinique, pourrait s'avérer une expérience d'apprentissage efficace et significative.

Certaines retombées ont donc été positives sur les apprentissages et la gestion des études, permettant à des établissements d'enseignement de conserver les ajustements innovants qu'ils avaient mis en place.

D'autre part, au-delà des retombées dans les milieux de formation, la crise sociosanitaire a amené à réfléchir à la prise en charge des personnes vulnérables, à l'importance du leadership collaboratif des établissements d'enseignement et des milieux cliniques ainsi que sur les enjeux des professionnels dans le domaine de la santé.

3.3.3 Des effets variables et non généralisables

Les effets délétères sur la formation des professionnels de la santé peuvent varier en fonction du pays, de l'établissement et du champ d'exercice. Il est difficile de généraliser et d'affirmer de manière absolue que les professionnels de la santé formés pendant la période de la pandémie sont moins bien formés.

Certains aspects de la formation en soins infirmiers ont été affectés. Cependant, il est important de reconnaître que les établissements d'enseignement et les programmes de formation ont fourni des efforts pour adapter leurs méthodes d'enseignement et leurs programmes afin de répondre aux circonstances exceptionnelles de l'urgence sociosanitaire.

L'expérience vécue durant la pandémie de COVID-19 par les personnes étudiantes n'est pas universelle et dépend de plusieurs autres facteurs que celui de la formation suivie, notamment géographique, démographique, socioéconomique et personnel. Les défis et les perturbations dans les méthodes traditionnelles de formation ont été documentés dans la littérature et ont pu engendrer des lacunes potentielles dans la formation didactique et clinique des personnes étudiantes. Cependant, il n'a pas été clairement établi que les professionnels de la santé formés pendant cette période sont moins compétents.

3.4 Un sondage de l'Ordre sur l'état de préparation des CEPI

En avril 2023, l'Ordre a mené un sondage sur la compétence des personnes candidates présentes à l'examen de septembre 2022, auprès d'un certain nombre de directions des soins infirmiers (DSI) des établissements de santé. Les questions portaient sur les lacunes dans la « préparation à exercer » des CEPI de la cohorte qui s'est présentée à l'examen de septembre 2022. Il visait à « mieux comprendre le contexte clinique dans lequel cet examen s'est tenu. »⁹

Il y a eu 44 réponses à ce sondage, les deux tiers provenant de la région de Montréal. Le nombre de réponses ainsi que la répartition sociogéographique des répondants limitent ce qu'on peut tirer et conclure des propos tenus.

3.4.1 Un enjeu aussi hors du contexte de la pandémie

Notons que le sondage d'avril 2023 pourrait refléter autre chose, au-delà des personnes présentes à l'examen de septembre 2022, de même que bien avant et au-delà de la pandémie. En effet, le questionnement entourant l'état de préparation des CEPI à la profession est un sujet qui était déjà présent dans les milieux.

Aux États généraux de la profession, organisés en 2021 par l'Ordre, des contributions discutaient des inquiétudes exprimées depuis un certain temps sur l'état de préparation des

⁹ Le commissaire n'a pu prendre connaissance de la méthodologie et des résultats de ce sondage qu'après la publication en mai 2023 de son [Rapport d'étape 2](#).

personnes candidates après l'obtention de leur diplôme et appelaient à assurer un continuum dans la transition entre la formation initiale et l'exercice professionnel.

Prenant appui sur la formation initiale, certains parlent d'un stage ou d'une résidence postdiplomation, soit une période d'apprentissage dans la pratique, formalisée et avec des objectifs. D'autres parlent d'un meilleur accompagnement par les milieux de travail des personnes novices dans la profession. Notons que, dans le même esprit, l'Ordre a souvent affirmé que l'expérience à titre de CEPI (post diplomation et avant l'examen) peut avoir un effet positif sur l'autonomie et la pratique sécuritaire des personnes candidates.

Une réflexion entre les parties prenantes de la profession infirmière devrait être menée sur cet enjeu du parcours (continuum) de professionnalisation.

3.5 Le recalcul des taux de réussite et leur comportement statistique

De manière à avoir un recul sur les performances à l'examen de septembre 2022, une précision additionnelle au [Rapport d'étape 2](#) doit être apportée concernant l'impact de l'ajout de l'erreur de mesure à la note établie par la méthode Angoff.

L'équipe d'enquête du commissaire a analysé les taux de réussite de l'examen de septembre 2022 et les a comparés avec les séances d'examen antérieures (depuis 2018) ainsi que celle de mars 2023. Une attention a été portée aux quelques sessions d'examen pour lesquelles l'ajout de l'erreur de mesure a été appliqué, particulièrement celle de septembre 2022.

Le taux de réussite de l'examen de septembre 2022 établi par l'Ordre, qui inclut l'erreur de mesure, ressort comme une aberration statistique¹⁰ pour la majorité des universités (n=4) et pour la moitié des cégeps (n=24).

Lorsque les taux de réussite sont recalculés sans l'ajout de l'erreur de mesure, ils se trouvent, dans la grande majorité des cas, similaires aux performances des années antérieures.

Ce constat est le même lorsque l'analyse a été effectuée pour l'ensemble des établissements d'enseignement (universités versus cégeps) que pour chacun des établissements pris individuellement.

Abstraction faite de la mise en cause de la fiabilité et de la validité de l'examen, ceci tend à accréditer l'idée que l'ajout de l'erreur de mesure, en plus de n'être pas indiqué et justifié, a eu un effet de distorsion important dans la perception et l'analyse des effets de la pandémie sur la formation des personnes candidates.

¹⁰ Une aberration statistique est une valeur qui s'écarte fortement des autres valeurs étudiées dans le cadre d'une analyse statistique selon la méthode ROUT.

3.6 Conclusions concernant l'hypothèse de l'impact de la pandémie sur la formation et la préparation à l'examen des personnes candidates

Les résultats de l'enquête (questionnaires et résumé de littérature) sur l'impact de la pandémie convergent vers les conclusions suivantes :

- L'impact de la pandémie sur la formation (théorie et pratique) a été ressenti différemment selon :
 - l'évolution de la crise sociosanitaire ;
 - les établissements d'enseignement et les lieux de formation ou de stage ;
 - la situation personnelle des personnes candidates et l'étape à laquelle elles étaient rendues dans leur cycle d'études (début, milieu ou fin) au cours de la pandémie et de ses phases.
- Les établissements d'enseignement et les milieux de stages ont fourni des efforts pour adapter leurs méthodes d'enseignement, leurs programmes et l'encadrement des personnes étudiantes afin de répondre aux circonstances exceptionnelles de l'urgence sociosanitaire.
- Les ajustements mis en œuvre dans les programmes de formation et dans les milieux de stages ont permis, dans l'ensemble, d'amoindrir l'impact de la pandémie sur le continuum de la formation et les apprentissages. Plusieurs ajustements constituent des améliorations appréciées et voulues pérennes.
- La majorité des établissements d'enseignement indique que les ajustements effectués dans la formation et les stages du fait de la pandémie ont cessé graduellement vers la fin de l'année 2020 et au courant de l'année 2021.
- Il n'y aurait pas de lien direct entre la durée des études pendant laquelle les personnes étudiantes ont dû composer avec les ajustements mis en place dans les établissements d'enseignement et le faible taux de réussite à l'examen.
- Malgré les impressions tirées d'observations de même qu'une logique apparente et intuitive, il est difficile de généraliser et d'affirmer que les personnes candidates ayant suivi leur parcours de formation pendant la pandémie sont moins bien formées.
- Le taux de réussite de l'examen de septembre 2022, établi par l'Ordre avec l'ajout de l'erreur de mesure à la note de passage, ressort comme une aberration statistique en comparaison des taux de réussite depuis 2018. Ceci tend à accréditer l'idée que l'ajout de l'erreur de mesure, en plus de n'être pas indiqué et justifié, a eu un effet de

distorsion important dans la perception et l'analyse des effets de la pandémie sur la formation des personnes candidates.

4 LES SUITES DONNÉES PAR L'ORDRE AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'ÉTAPE 2 DU COMMISSAIRE SUR LA MÉTHODOLOGIE DE L'EXAMEN (MAI 2022)

En juin 2023, l'Ordre a présenté sa réponse¹¹ aux conclusions et recommandations du [Rapport d'étape 2](#) de la vérification, qui portait sur la méthodologie de l'examen. Rappelons que, le 13 mars 2023, l'Ordre a eu accès à une version préliminaire du Rapport d'étape 2, qui a peu changé dans la version définitive de mai 2023.

Du fait d'une vérification en plusieurs étapes et exceptionnellement, le commissaire croit nécessaire de commenter les suites que l'Ordre a données aux recommandations formulées dans le Rapport d'étape 2. Cela est motivé par un grand étonnement et un inconfort certain face à ce que l'Ordre a affirmé avoir fait « en accord avec les recommandations du commissaire ». Ces affirmations sont faites dans sa réponse et dans sa communication publique subséquente. Nous commentons les éléments les plus importants dans les sections suivantes.

4.1 Recommandations sur la validité et la fiabilité de l'examen professionnel de l'Ordre

L'Ordre n'a pas donné une suite tangible, valable et complète aux recommandations du [Rapport d'étape 2](#) du commissaire quant aux travaux et mesures à mettre en place pour améliorer la validité et la fiabilité de son examen. Les documents fondamentaux habituels d'un examen demeurent absents, incomplets ou désuets, sans réel engagement de corriger la situation. La validité et la fiabilité de l'examen professionnel sont toujours aussi fragiles.

La nouvelle psychométricienne de l'Ordre, dans ses commentaires en marge de certains rapports et analyses, a confirmé les travaux ciblés par le commissaire pour améliorer la validité et la fiabilité de l'examen de l'Ordre.

L'Ordre fait porter l'essentiel des correctifs attendus sur une utilisation souhaitée et salvatrice de l'examen américain NCLEX-RN. Dans sa réponse au Rapport d'étape 2, il indique,

Précisons par ailleurs que, si la demande d'approbation réglementaire adressée à l'Office des professions du Québec afin de faire du NCLEX-RN le nouvel outil d'évaluation en vue de l'admission à la profession infirmière est acceptée, l'OIIQ sera en mesure de répondre à l'ensemble des réserves et préoccupations soulevées dans le rapport de vérification particulière.

¹¹ Voir [réponse de l'Ordre au Rapport d'étape 2 de mai 2023](#), juin 2023.

Après la conclusion d'une entente avec le NCSBN, il s'engage d'ailleurs à rendre disponibles :

- la liste des domaines ou des thèmes pouvant être évalués par le NCLEX-RN ;
- l'analyse de tâches à la base de cet outil d'évaluation ;
- le plan directeur utilisé pour la sélection des questions ;
- un document technique contenant des preuves de validité et de fiabilité pour cet examen.

Si des documents fondamentaux de la profession et de l'examen actuel de l'Ordre sont incomplets ou désuets, l'analyse de tâches de la profession, qui guide normalement la construction d'un examen (domaines évalués et proportion des questions dans ceux-ci selon la réalité actuelle de la pratique) est toujours inexistante. Dans sa réponse, l'Ordre mentionne qu'il lui faudra de 18 à 24 mois pour réaliser une analyse de tâches de la profession au Québec. Il croit, à tort, ne pas avoir à se lancer dans ce chantier du fait du recours espéré à l'examen américain NCLEX-RN qui, certes, possède tous ces documents, mais pour la profession aux États-Unis et non celle au Québec.

Or, comme nous le verrons plus loin à la section sur le projet de recourir à l'examen américain (voir section 6), l'Ordre doit avoir en main des documents fondamentaux actualisés qui décrivent la profession et l'examen au Québec pour effectuer la comparaison de l'examen NCLEX-RN avec la réalité et les normes de la profession au Québec.

Par ailleurs, pour être considérées comme justifiées et raisonnablement nécessaires, les conditions et modalités d'admission (formation théorique et pratique, examen, etc.) doivent être cohérentes avec des documents fondamentaux actualisés sur la profession, par exemple une grille ou un référentiel de compétences. Ces documents doivent établir le lien rationnel entre les conditions et modalités d'admission et l'objectif de protection du public.¹²

L'approche de l'Ordre à l'égard des enjeux de validité et de fiabilité de son examen actuel, notamment concernant l'actualisation ou l'élaboration de documents fondamentaux, relève d'un certain attentisme. L'Ordre se trouve à placer les autorités publiques devant un faux dilemme pour faire aboutir une autorisation précipitée et mal appuyée concernant l'utilisation de l'examen américain NCLEX-RN. L'opportunité d'une telle autorisation n'est pas encore établie et l'utilisation de l'examen américain est irréalisable à court terme.

¹² Sur le lien rationnel entre les conditions/modalités d'admission et la protection du public, et si elles sont raisonnablement nécessaires pour atteindre cet objectif, voir la discussion à saveur juridique dans : [Doucet, F. J., *La reconnaissance des qualifications des professionnels formés à l'étranger : l'égalité réelle mise en œuvre au Québec ?*, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de *Legum doctor* — docteur en droit, Université de Montréal, juin 2022.](#)

En attendant l'aboutissement des travaux préalables nécessaires en vue de l'implantation éventuelle de l'examen américain NCLEX-RN, l'Ordre doit tout de même corriger les failles de son examen en matière de validité et de fiabilité. Alors qu'il en a été saisi par le commissaire dès le mois de mars 2023, qui plus est dans le contexte des chantiers qui se recoupent sur certains objets, l'Ordre doit s'engager, sans plus attendre, dans les travaux d'amélioration de son examen. Six mois se sont écoulés depuis qu'il a été saisi des conclusions et recommandations.

En ce qui a trait plus spécifiquement à la fiabilité de l'examen, l'examen de septembre 2022 avait un coefficient de fiabilité interne (0,724), plus bas que celui peu ambitieux visé par l'Ordre (0,8) et que celui généralement observé pour des examens à enjeux élevés (souvent 0,9 ou tout près). Selon les données obtenues de l'Ordre en cours d'enquête, on apprend que l'examen de mars 2023 a eu un indice de fiabilité interne encore plus faible (0,67). La mauvaise construction des questions de l'examen est la source principale de ces faibles coefficients de fiabilité. L'Ordre doit agir sur cet aspect.

4.2 Recommandations concernant l'établissement de la note de passage pour l'examen professionnel de l'Ordre

4.2.1 Le maintien par l'Ordre de la note de passage élevée de l'examen de septembre 2022

L'Ordre n'a pas appliqué la recommandation du [Rapport d'étape 2](#) concernant le recalcul des résultats de l'examen administré en septembre 2022, avec la note de passage telle qu'établie par la méthode Angoff, sans l'ajout de l'erreur de mesure.

Dans le cadre de la préparation du présent rapport d'étape, les résultats additionnels de l'enquête (questionnaires et résumé de littérature) sur la formation et la préparation des personnes candidates ainsi que des échanges supplémentaires avec l'Ordre sur le sujet amènent à revenir sur la justification de la note de passage élevée à l'examen de septembre 2022. Des conclusions complémentaires à celles du Rapport d'étape 2 sont formulées.

Dans des propos publics répétés, l'Ordre a affirmé sa conviction que la cohorte de personnes candidates ayant participé à la séance de l'examen de septembre 2022 avait des lacunes découlant de leur formation suivie en temps de pandémie. L'Ordre affirme que cela explique le faible taux de réussite à l'examen de septembre 2022. Le présent rapport d'étape apporte un éclairage et des conclusions mitigées sur cette hypothèse.

Dans ses propos, l'Ordre va plus loin et fait aussi de cette conviction une justification du maintien de la note de passage élevée à l'examen de septembre 2022 (par l'ajout de l'erreur de mesure à la note établie par la méthode Angoff) et mettre ainsi une barrière sous prétexte de protection du public.

On trouvera dans le Rapport d'étape 2 de mai 2023 une discussion et des conclusions sur l'établissement de cette note de passage, qui font état que l'ajout de l'erreur de mesure n'était pas justifié et que ce n'était pas un moyen de répondre aux préoccupations de l'Ordre concernant l'examen.

Plutôt que d'appliquer la recommandation du recalcul des résultats de l'examen de septembre 2022, l'Ordre a entrepris de refaire une nouvelle démarche de détermination de la note de passage de cette séance à partir d'un nouveau groupe Angoff, dont la composition et le fonctionnement sont discutables (voir la section 4.2.2, suivante). Le résultat des travaux de ce nouveau groupe a été annoncé comme confirmant la posture de l'Ordre de maintenir une note de passage élevée.

Dans sa réponse au Rapport d'étape 2 et dans ses communications publiques depuis, l'Ordre a affirmé que d'appliquer les recommandations du commissaire aurait mené à une note de passage en septembre 2022 plus élevée encore que celle avec l'ajout de l'erreur de mesure. Contrairement à ce que l'Ordre affirme, le commissaire n'a jamais recommandé de refaire une démarche Angoff pour la note de passage de septembre 2022, mais bien de simplement recalculer les résultats en ne tenant pas compte de l'ajout de l'erreur de mesure. Ceci pour être équitable envers les quelque 500 personnes candidates qui, à cette séance, ont basculé techniquement dans l'échec du fait de cet ajout.

La recommandation quant au recalcul des résultats de septembre 2022 en retirant l'ajout de l'erreur de mesure n'a pas été appliquée. L'Ordre a plutôt utilisé une autre recommandation (recommandation 6 du Rapport d'étape 2) qui visait pourtant « les prochaines séances de l'examen ».

4.2.2 Méthode Angoff : un groupe toujours restreint et non diversifié

Une recommandation claire, mais appliquée de manière sélective et erronée

La recommandation 6 du [Rapport d'étape 2](#) du commissaire se lit comme suit (notre soulignement).

- 6) QUE l'Ordre, pour les prochaines séances de l'examen, développe et applique une procédure d'établissement de normes, telle qu'une procédure Angoff modifiée, avec les évaluations effectuées après l'administration de l'examen (séance) en utilisant plusieurs séries d'évaluations. Les membres du groupe Angoff doivent être plus nombreux et intentionnellement diversifiés par leur profil, y compris des praticiens à temps plein avec plusieurs années d'expérience (normalement au moins 5 ans) et d'éducation (diplômés collégiaux et universitaires). Entre chaque tour, les membres du groupe doivent discuter des questions où il y a divergence sur les notes. Les membres du groupe doivent recevoir les données sur la performance réelle des personnes candidates aux questions pour aider à éclairer leurs notes finales. De plus, la mise en œuvre d'une procédure d'équivalence des tests (*test equating*) rendrait l'établissement de la note

de passage moins chronophage et garantirait que toutes les versions de l'examen présentent la même difficulté.

Les visées de cette recommandation sont bien exposées dans le Rapport d'étape 2, il fallait diversifier les membres du groupe Angoff. Le Rapport d'étape 2 décrivait la situation prévalant à l'Ordre de la manière suivante.

L'enquête a révélé que le groupe sur la note de passage de l'Ordre comporte peu de membres (10 personnes seulement) et n'est pas suffisamment diversifié. Il est composé uniquement de personnes issues du milieu de l'enseignement et détenant un B.Sc. Il n'y a pas de praticiens à temps plein ni de personnes détenant uniquement un DEC en soins infirmiers.

On voyait bien que la cible de diversification était l'ajout au groupe d'enseignants (avec B.Sc.) de praticiens à temps plein avec plusieurs années d'expérience (normalement au moins 5 ans) et différents niveaux d'éducation (diplômés collégiaux et universitaires). À cela s'ajoute la variété des milieux de pratique.

Dans la réponse de l'Ordre au Rapport d'étape 2, ses communications publiques et des échanges avec le commissaire en cours d'enquête, on constate que l'Ordre a appliqué de manière sélective ou erronée la recommandation 6 du Rapport d'étape 2.

Un groupe Angoff distinct et non diversifié

Plutôt que de bonifier la composition du groupe actuel d'enseignants (avec B.Sc.) par d'autres profils, l'Ordre a créé un autre groupe. De nouvelles personnes ont été choisies « sur recommandation des directions de soins infirmiers des établissements de santé et des sections régionales de l'OIIQ »¹³. Dans son courriel d'appel de candidatures auprès de ces entités, l'Ordre souligne que ces « discussions seront une occasion unique de faire valoir votre expertise infirmière ».

Dans sa réponse au Rapport d'étape 2, l'Ordre présente le nouveau groupe comme étant un

...groupe de praticiennes et praticiens à temps complet ayant une expertise clinique, un nombre d'années d'expérience et un profil de formation variés.

Les 11 experts mis à contribution ont été choisis sur recommandation des directions de soins infirmiers des établissements de santé et des sections régionales de l'OIIQ. Parmi ce groupe, neuf avaient obtenu leur permis d'exercice après avoir complété des études collégiales en soins infirmiers et deux, au terme d'un baccalauréat en sciences infirmières.

¹³ Voir [réponse de l'Ordre au Rapport d'étape 2 de mai 2023](#), juin 2023.

Par la suite, l'Ordre réfère à ce groupe comme le « groupe Angoff clinique » et le fruit de ses travaux comme étant le « Angoff clinique » versus le « Angoff enseignants » du groupe habituellement en place.

La formule utilisée par l'Ordre pour décrire les profils de formation des membres de ce nouveau groupe est trompeuse. On indique que « neuf avaient obtenu leur permis d'exercice après avoir complété des études collégiales en soins infirmiers et deux, au terme d'un baccalauréat en sciences infirmières ». La réalité révélée par l'enquête est que la presque totalité des membres de ce groupe sont actuellement détenteurs d'un baccalauréat et exercent leur profession à partir de ce diplôme (à titre de cliniciens). Ceux qui ont fait leur entrée dans la profession avec un DEC ont poursuivi leur formation pour obtenir le baccalauréat. Aussi, on ne peut plus les présenter comme ayant le regard d'une personne qui exerce à partir uniquement d'un DEC. On ne peut donc pas parler d'une véritable diversité dans la formation telle que le commissaire le recommandait.

Par ailleurs, la diversité géographique et de milieux de pratique s'est révélée moins grande que ne le laisse entendre l'Ordre. Des informations obtenues en cours d'enquête révèlent que plusieurs des membres du nouveau groupe vivent dans des régions limitrophes de Montréal, mais leur lieu de pratique est à Montréal même ou dans la grande région. D'ailleurs, la majorité des membres du nouveau groupe exerce dans la région de Montréal. Ce n'est pas là la diversité géographique et de milieux recherchée pour de tels travaux et qui fut recommandée par le commissaire.

Autre fait intéressant révélé par l'enquête, la plupart des membres du nouveau groupe occupent des fonctions d'encadrement ou conseil dans les soins infirmiers au sein du réseau de la santé.

L'enjeu de la sélection des membres

La composition du nouveau groupe Angoff s'accorde mal avec la formation offerte par la psychométricienne de l'Ordre et qui traite entre autres de la méthode de sélection des membres du groupe¹⁴. Elle avait mis en garde contre les risques de biais dans le choix de certains profils de membres. Dans ses fiches, on note les critères suivants pour sélectionner les membres d'un groupe Angoff.

- Familiers avec l'objectif et le contenu de l'examen
- Comprennent qui sont les candidats
- Capables d'estimer la difficulté des questions
- Familiers avec la formation
- Comprennent les conséquences de l'examen
- Représentatifs de la communauté d'intérêts

¹⁴ Meazure Learning, Aurélie Lecocq, Ph.D, *Établissement de la note de passage à l'aide de la méthode Angoff*, Formation à l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, 18 avril 2023.

Nous avons appris en cours d'enquête que la psychométricienne n'avait pas été impliquée dans le choix des personnes composant ce nouveau groupe. Elle aurait dû être alertée après coup du biais qui s'installait par la composition non diversifiée.

4.2.3 Méthode Angoff : une nouvelle démarche affectée par un biais

Démarche : une opposition de vues injustifiée

Outre la composition du nouveau groupe Angoff, la démarche de celui-ci soulève des questions. Contrairement à la recommandation pourtant claire du commissaire et aux principes d'une telle démarche, l'Ordre a opposé le propos de deux groupes Angoff et leur profil principal respectif (cliniciens vs enseignants). Il aurait dû plutôt les faire échanger dans le cadre d'un seul groupe. Cela affecte la cohérence interjuge qui soutient habituellement la crédibilité de la démarche Angoff.

Même la nouvelle psychométricienne de l'Ordre avait indiqué, dans sa formation d'avril 2023, qu'une différence de points de vue appelle des discussions supplémentaires, pas de choisir parmi les points de vue exprimés.

La différence de notation entre les deux groupes est grande au point que les intervalles de confiance de chacun pour fixer la note de passage se recoupent très peu. Ces écarts au sein d'un seul groupe diversifié auraient appelé des discussions supplémentaires pour établir une note plus consensuelle et crédible. Mais cela n'a pas été le cas.

L'Ordre a voulu cette opposition et a même tenu à présenter les résultats distincts des deux groupes pour soutenir que les cliniciens, à qui on semble donner plus de crédibilité qu'aux enseignants, pointent vers une note de passage plus élevée. Pourtant, les enseignants apportent un propos tout aussi pertinent et répondent tout autant aux critères de sélection des membres d'un groupe Angoff.

L'Ordre tire de cette nouvelle démarche Angoff une démonstration de la justification de sa posture envers une note de passage élevée à l'examen.

Toutefois, la composition du nouveau groupe Angoff, qui s'est révélée peu diversifiée, et le fait d'opposer le regard des deux groupes (cliniciens et enseignants) plutôt que les combiner jettent un doute sur la justesse de la note de passage ainsi établie. Cela devrait appeler l'Ordre à la prudence dans ses conclusions et même à revoir l'application de la démarche pour les examens affectés.

Malheureusement, en s'en tenant aux résultats de son nouveau groupe Angoff non diversifié, l'Ordre donne à croire qu'il a fait le choix de solliciter et de retenir l'apport de personnes qui pourraient tendre à conforter sa posture d'une note de passage élevée à l'examen.

Tant pour confirmer après coup de la position de l'Ordre sur la note de passage de l'examen de septembre 2022 que pour établir celle de l'examen de mars 2023 et potentiellement celle de septembre 2023, les résultats issus de la nouvelle démarche Angoff de l'Ordre n'ont pris appui que sur des membres aux profils non diversifiés.

Un autre biais probable et fondamental

Le nouveau groupe a été formé à la méthode Angoff par la nouvelle psychométricienne de l'Ordre. Dans ses fiches utilisées lors de la formation donnée aux membres de ce groupe¹⁵, elle campe la question importante sur laquelle les membres du groupe doivent donner leur opinion, basée notamment sur leur connaissance de l'examen et des personnes candidates.

Dans la méthode Angoff, les membres du groupe doivent noter les questions (%) de l'examen en indiquant

Quel pourcentage de candidat minimalement compétent répondra correctement à cette question ?

ou

Sur 100 candidats minimalement compétents, combien répondront correctement à cette question ?

Notons que la notion de « minimalement compétent » signifie les candidats « borderline », qui sont suffisamment compétents, sur un continuum entre les non compétents et les compétents dans la population des personnes candidates, pas une population fictive ou idéale.

La psychométricienne de l'Ordre ajoute que, dans ce processus de notation, les membres du groupe Angoff doivent distinguer, selon le niveau de difficultés de chaque question, entre ce que les personnes candidates répondront versus ce qu'elles devraient répondre. La première étant la plus réaliste et la deuxième introduisant des biais qui font habituellement hausser la note de passage. Elle présente les deux situations de la manière suivante.

1. Répondront versus devraient répondre

Devraient répondre correctement

- Introduit plus d'interprétation
- Tendance à faire monter le standard
- Note de passage trop haute

Répondront correctement

- Créer un standard plus réaliste et cohérent

¹⁵ Meazure Learning, Aurélie Lecocq, Ph.D, *Établissement de la note de passage à l'aide de la méthode Angoff*, Formation à l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, 18 avril 2023

La composition peu diversifiée et somme toute univoque du nouveau groupe Angoff ne donne pas les garanties suffisantes quant à la posture des membres dans la notation, même accompagnée d'une psychométricienne, qui n'est pas une experte de contenu, mais de méthode.

Sur ce sujet, dans la réponse de l'Ordre au Rapport d'étape 2, on retrouve le passage suivant (notre soulignement).

La nouvelle note de passage identifiée par les experts en provenance du terrain démontre que les attentes en termes de conduite sécuritaire, autonome et minimalement compétente des CEPI sont supérieures au seuil identifié par les enseignants impliqués auparavant dans la détermination de la note de passage. Comme l'illustre le tableau suivant, un écart d'environ 9 à 12 % peut en effet être observé entre la performance attendue par le groupe Angoff clinique (praticiennes ou praticiens qui œuvrent auprès de la clientèle) comparativement à celle attendue par le groupe Angoff enseignement impliqué dans la formation.

Ce passage est l'indice d'une posture et d'un glissement qui est probablement survenu dans les travaux du nouveau groupe Angoff en vue de donner son opinion sur la note de l'examen de septembre 2022 de même qu'établir celle de mars 2023 et potentiellement celle de septembre 2023.

Le vocabulaire est celui d'une exigence (« attentes ») plutôt que d'une réalité de réponses anticipées d'une population de personnes candidates dont on reflète les caractéristiques. Les membres du nouveau groupe Angoff ont vraisemblablement projeté ce que les personnes candidates devraient répondre plutôt que ce que cette population serait amenée à répondre, à partir de ce qu'elle est, de sa formation et du niveau de difficulté de l'examen à laquelle elle a été confrontée.

Tant du fait de sa composition que de la posture probable dans la notation, il n'est pas étonnant que le nouveau groupe Angoff ait pu entraîner une note de passage assez élevée, comme l'avaient averti les mises en garde méthodologiques de la nouvelle psychométricienne de l'Ordre.

On a ici un faisceau d'indices de la présence d'un biais qui affecte la crédibilité de la note de passage ainsi établie.

Précision additionnelle découlant de la situation particulière de l'examen professionnel

L'expert retenu par le commissaire a communiqué une précision additionnelle au Rapport d'étape 2 de la vérification et à sa recommandation 6. Étant donné l'historique et les fragilités de l'examen professionnel de l'Ordre, il y aurait lieu d'avoir un groupe Angoff diversifié beaucoup plus nombreux que d'habitude. Il y aurait également lieu que les

membres de ce groupe passent l'examen dans les mêmes conditions qu'une personne candidate, afin de mieux capter l'approche, les difficultés et les failles des questions.

4.3 Conclusions concernant les suites données par l'Ordre aux recommandations du Rapport d'étape 2 du commissaire sur la méthodologie de l'examen

La situation décrite plus haut sur les suites données par l'Ordre au [Rapport d'étape 2](#) amène les conclusions suivantes.

- L'Ordre n'a pas donné une suite tangible, valable et complète aux recommandations du Rapport d'étape 2 du commissaire quant aux travaux et mesures à mettre en place pour améliorer la validité et la fiabilité de son examen. Les documents fondamentaux habituels d'un examen demeurent absents, incomplets ou désuets, sans réel engagement de corriger la situation.
- Pour être considérées comme justifiées et raisonnablement nécessaires, les conditions et modalités d'admission (dont un examen) doivent être cohérentes avec des documents fondamentaux actualisés sur la profession qui établissent un lien rationnel avec l'objectif de protection du public.
- La nouvelle psychométricienne de l'Ordre, dans ses commentaires en marge de certains rapports et analyses, a confirmé les travaux ciblés par le commissaire pour améliorer la validité et la fiabilité de l'examen de l'Ordre.
- L'Ordre fait porter l'essentiel des correctifs attendus sur une utilisation souhaitée et salvatrice de l'examen américain NCLEX-RN.
- En attendant l'aboutissement des travaux préalables nécessaires en vue de l'implantation éventuelle de l'examen américain NCLEX-RN, l'Ordre doit corriger les failles de son examen en matière de validité et de fiabilité.
- Alors qu'il en a été saisi par le commissaire dès le mois de mars 2023, qui plus est dans le contexte des chantiers qui se recoupent sur certains objets, l'Ordre doit s'engager, sans plus attendre, dans les travaux d'amélioration de son examen.
- L'approche de l'Ordre à l'égard des enjeux de validité et de fiabilité de son examen relève d'un certain attentisme. L'Ordre se trouve à placer les autorités publiques devant un faux dilemme pour faire aboutir une autorisation précipitée et mal appuyée concernant l'utilisation de l'examen américain NCLEX-RN. L'opportunité d'une telle autorisation n'est pas encore établie et l'utilisation de l'examen américain est irréalisable à court terme.

- Contrairement à certaines affirmations de l'Ordre, celui-ci a appliqué de manière sélective ou erronée les recommandations du Rapport d'étape 2 du commissaire concernant l'établissement de la note de passage. L'approche de l'Ordre donne à croire à une démarche visant essentiellement à confirmer sa position quant au maintien d'une note de passage généralement élevée à l'examen.
- La recommandation quant au recalcul des résultats de septembre 2022 en retirant l'ajout de l'erreur de mesure n'a pas été appliquée. On y a substitué une démarche à visée de confirmation de la posture de l'Ordre, dont l'approche est discutable.
- Le Rapport d'étape 2 a conclu que l'ajout par l'Ordre de l'erreur de mesure était injustifié, ce que confirment les conclusions du présent rapport qui invalident le lien que fait l'Ordre entre l'impact de la pandémie sur la formation et le maintien d'une note de passage élevée à l'examen.
- La recommandation du commissaire quant à la composition diversifiée du groupe Angoff, qui établit notamment la note de passage, a été dénaturée par l'Ordre et appliquée de manière sélective et erronée.
- Le nouveau groupe Angoff mis en place par l'Ordre est essentiellement composé de personnes détenant un baccalauréat, provenant de la grande région de Montréal et occupant des fonctions d'encadrement au sein du réseau de la santé. Ceci va à l'encontre de la formation donnée par la psychométricienne de l'Ordre sur la méthode de sélection des membres du groupe, qui avait mis en garde contre les risques de biais dans le choix des profils de membres.
- Contrairement aux principes dans ce genre de démarche et à la recommandation du commissaire, l'Ordre a opposé le propos de deux groupes et leur profil respectif (cliniciens vs enseignants) plutôt que de les faire échanger dans le cadre d'un seul groupe et d'ajouter à celui-ci des personnes avec d'autres profils (praticiens avec un DEC seulement et personnes provenant d'une variété de milieux et régions).
- La différence de notation entre les deux groupes (cliniciens vs enseignants) est grande au point que les intervalles de confiance de chacun pour fixer la note de passage se recoupent très peu. L'Ordre a fait le choix de solliciter l'apport de personnes qui pourraient tendre à conforter l'idée d'une note de passage élevée.
- Il existe un faisceau d'indices de la présence d'un biais qui affecte la crédibilité de l'établissement de la note de passage.
- Tant pour confirmer la position de l'Ordre sur la note de passage de l'examen de septembre 2022 que pour établir celle de l'examen de mars 2023 et potentiellement celle de septembre 2023, les résultats de la nouvelle démarche Angoff de l'Ordre n'ont pris appui que sur des membres aux profils non diversifiés.

- Étant donné l'historique et les fragilités de l'examen professionnel de l'Ordre, il y aurait lieu d'avoir un groupe Angoff diversifié beaucoup plus nombreux que d'habitude. Il y aurait également lieu que les membres de ce groupe passent l'examen dans les mêmes conditions qu'une personne candidate, afin de mieux capter l'approche, les difficultés et les failles des questions.
- L'Ordre ne disposait pas d'études ou d'analyses pour soutenir la mise en place, à compter de mars 2021, de sa politique d'ajout de l'erreur de mesure à la note de passage établie par la méthode Angoff, de même que le maintien d'une note de passage élevée à l'examen de septembre 2022.
- Tant pour la mise en place de sa politique d'ajout de l'erreur de mesure à compter de mars 2021 que pour le maintien d'une note de passage élevée à l'examen de septembre 2022, l'Ordre s'est basé sur des impressions ou des convictions généralisantes tirées d'observations non validées.
- On ne peut intervenir dans l'établissement de la note de passage d'un examen à enjeux élevés sur la base d'impressions ou de convictions tirées d'observations non validées ou sur une logique apparente et intuitive.

5 LES NIVEAUX DE FORMATION MENANT À LA PROFESSION INFIRMIÈRE : POUR UNE MEILLEURE LISIBILITÉ DE LA RÉGLEMENTATION PROFESSIONNELLE

La question du niveau minimal de formation menant à la profession infirmière a été soulevée à plusieurs reprises dans le cadre de la vérification, alors qu'elle n'en était pas le sujet premier. L'angle du questionnement qui nous paraît pertinent porte sur le raccord entre l'examen professionnel et la formation initiale, en matière de niveau des compétences évaluées. On parle ici aussi de la crédibilité des garanties de compétence qu'offrent les processus d'admission du système professionnel.

Rappelons qu'un examen est plus qu'un outil technique d'évaluation, il comprend en son sein la norme professionnelle et se construit autour d'elle. Il faut donc s'assurer du bon calibrage d'un examen face à la norme professionnelle, a fortiori si elle est établie par le cadre juridique.

5.1 La norme minimale et l'examen professionnel : enjeux de transparence, d'équité et de protection du public

La norme juridique en vigueur prévoit que le DEC en soins infirmiers (diplôme d'études collégiales de trois ans) est le programme de formation de niveau minimal qui donne ouverture au permis d'exercice de la profession infirmière. Une personne qui détiendrait un baccalauréat en sciences infirmières, sans avoir préalablement obtenu le DEC en soins infirmiers, peut aussi obtenir le permis d'exercice.

Un débat a cours depuis plusieurs décennies sur l'opportunité de faire passer le niveau minimal de formation à celui d'un baccalauréat. L'Ordre souhaite passer au baccalauréat, arguant un changement de la pratique infirmière en fonction de besoins en santé de plus en plus complexes, le tout marqué par une volonté de reconnaissance plus grande de l'expertise infirmière et de son rôle au sein du système de santé.

L'Ordre a souvent mentionné le fait que l'examen professionnel « ne permet pas d'évaluer certaines compétences qui ne sont pas couvertes par la formation collégiale, notamment en soins critiques et en santé communautaire.¹⁶ » Ces domaines sont enseignés dans le cadre du baccalauréat en sciences infirmières à partir duquel les infirmières désignées « cliniciennes » exercent dans le système de santé. Ce corps d'emploi parmi les effectifs infirmiers exerce généralement dans des domaines plus critiques et complexes.

¹⁶ Phrase reproduite dans plusieurs procès-verbaux de comités et instances de l'Ordre relatifs à l'examen. Propos tenus publiquement aussi.

En corollaire à son souhait, l'Ordre soulève un enjeu de protection du public du fait que la norme minimale de formation du DEC ne permettrait pas, au travers de l'examen, d'évaluer adéquatement les compétences distinctes des infirmières cliniciennes (bachelières), pourtant actives dans des soins critiques et complexes.

La présente vérification n'appelle pas le commissaire à formuler un avis sur la question du DEC ou du Baccalauréat comme norme minimale de formation pour la profession infirmière. Toutefois, il faut s'inquiéter des enjeux de transparence et d'équité des processus d'admission relativement au calibrage d'un examen face à la norme professionnelle, qui plus est campée dans un cadre juridique en vigueur. Il faut aussi s'inquiéter de l'enjeu de protection du public découlant du fait que, malgré la présence d'un examen, une catégorie de personnes n'est pas soumise à une évaluation de certaines de ses compétences distinctives.

5.2 Une orientation ministérielle

Du côté gouvernemental, dans plusieurs déclarations rapportées ces derniers mois, la ministre de l'Enseignement supérieur, Madame Pascale Déry, a indiqué que le DEC en soins infirmiers demeurera la norme minimale de formation pour l'admission à la profession infirmière. Le commissaire prend acte de cette orientation ministérielle.

5.3 Des enjeux à considérer et des solutions à envisager

Tenant compte de l'orientation ministérielle sur la norme minimale de formation, il faut réfléchir sur les moyens que le système professionnel peut prendre pour gérer les enjeux du « niveau » de l'examen et des garanties de compétence des infirmières cliniciennes.

5.3.1 Le « niveau » de l'examen professionnel de l'Ordre

En cours d'enquête et dans divers contextes, l'Ordre a affirmé que son examen prend appui sur le devis ministériel du DEC en soins infirmiers. Toutefois, en d'autres circonstances¹⁷, il affirme que l'examen n'est pas basé sur un programme, mais vise plutôt à déterminer l'aptitude à exercer la profession infirmière de façon autonome et sécuritaire. Les propos de l'Ordre alimentent une zone grise qui n'aide en rien la situation de l'examen et les inquiétudes des parties prenantes à son égard.

Dans le système professionnel québécois, un examen imposé comme condition supplémentaire à la formation initiale en vue de la délivrance du permis doit être en cohérence avec cette formation et inversement. Pour certaines professions, il se peut que d'autres apprentissages soient imposés après la formation initiale, comme une formation

¹⁷ Voir notamment une [lettre ouverte du président de l'Ordre du 29 mai 2023](#) ou une capsule vidéo du président de l'Ordre de la même époque.

professionnelle, un stage ou une résidence¹⁸. L'examen doit trouver alors sa cohérence également avec ces autres apprentissages et inversement.

En l'absence d'apprentissages formalisés par le cadre juridique autres que ceux de la formation initiale, comme c'est le cas de la profession infirmière au Québec, un examen d'admission à une profession doit nécessairement être en cohérence avec la formation initiale, les deux devant être conçus avec une vision partagée par les parties prenantes, notamment par l'entremise d'une analyse de la pratique et d'une grille de compétences. L'examen doit mesurer les connaissances et habiletés (compétences) enseignées et/ou leur mobilisation dans des contextes, selon la forme que prend l'évaluation. Autrement, l'examen aurait son existence propre et laisserait dans le flou tant les établissements d'enseignement pour la détermination des objectifs et activités d'apprentissage que les personnes étudiantes. Sans une certaine cohérence, le processus d'admission vivrait des incertitudes, ce qui minerait sa crédibilité.

Par ailleurs, rappelons que, pour être considérées comme justifiées et raisonnablement nécessaires, les conditions et modalités d'admission (dont un examen) doivent être cohérentes avec des documents fondamentaux actualisés sur la profession, par exemple une grille ou un référentiel de compétences. Ces documents doivent établir le lien rationnel entre les conditions et modalités d'admission et l'objectif de protection du public.¹⁹

La concomitance de la décision récente de la ministre de l'Enseignement supérieur d'accélérer les travaux de révision du devis ministériel du DEC en soins infirmiers et des appels à corriger les failles de l'examen de l'Ordre en matière de validité et de fiabilité est un contexte propice à une discussion entre les parties prenantes de la profession infirmière en vue d'une vision partagée et de processus cohérents. Il se trouve que le devis ministériel du DEC, le plan directeur de l'examen et la grille des compétences de la profession ont tous trois besoin d'une mise à jour longuement attendue. La convergence des désuétudes pourrait faire place à celle des visions de la profession pour l'avenir.

5.3.2 Deux catégories de permis : une réglementation professionnelle lisible qui protège le public de manière égale

La présence de professionnels de niveau de formation DEC et de niveau baccalauréat dans un même domaine et au sein d'un même ordre n'est pas inusitée juridiquement et concrètement dans le système professionnel²⁰. Il en va de même de professionnels qui

¹⁸ Le stage ou la résidence sont exigés pour certaines professions, pour compléter les apprentissages ainsi que d'amener une plus grande maturité et autonomie professionnelle chez les personnes candidates, le tout dans un contexte de pratique.

¹⁹ Voir la note de bas de page n° 13.

²⁰ Voir le cas de l'Ordre professionnel de la physiothérapie du Québec, qui comprend les physiothérapeutes et les technologues en physiothérapie.

agissent au sein d'un même champ de pratique avec des capacités et habilitations différentes (en pratique générale ou en « spécialité »).

La situation des infirmières de formation collégiale (techniciennes) et de celles de formation universitaire (cliniciennes) est bien connue de l'Ordre et du système de santé. Les différences dans les domaines de formation sont somme toute bien identifiables. À l'heure actuelle, les capacités d'exercice respectives se manifestent généralement bien dans les affectations sur le terrain.

Il existe un enjeu de protection du public dans le fait que l'examen de l'Ordre, arrimé qu'il doit être au niveau de formation collégial, ne mesure pas les compétences spécifiques des infirmières cliniciennes, formées à l'université avec en plus des domaines en propre.

Lisibilité et garantie de compétence offertes par le système professionnel

Le système professionnel est en mesure d'offrir au public, aux employeurs et aux responsables des services de santé une garantie égale de compétence et une lisibilité utile des capacités d'exercer associées aux niveaux de formation technique et universitaire pour la profession infirmière.

Le paragraphe *m* du premier alinéa de l'article 94 du *Code des professions* permet d'établir des catégories de permis au sein d'un même ordre. Les acteurs concernés du système professionnel et de la profession infirmière pourraient utiliser le pouvoir réglementaire sur les catégories de permis afin de créer un permis d'infirmière technicienne et un permis d'infirmière clinicienne (ou bachelière).

Comme c'est le cas ailleurs, chacun de ces permis se verrait attribuer des activités professionnelles qui prennent appui sur le champ de pratique de la profession infirmière. Certaines activités peuvent être attribuées aux deux permis (partagées) et d'autres à un seul permis. Chacun de ces permis aurait ses conditions d'admission, dont possiblement un examen adapté aux activités attribuées et au niveau de formation.

L'avantage d'une telle formule pour la profession infirmière est de gérer l'enjeu invoqué de deux niveaux de formation qui permettraient d'exercer les mêmes activités. Cela permet de mieux délimiter les capacités d'exercer (déjà connues) dans le champ de pratique et de donner des garanties égales de compétence en ayant un examen adapté à chaque réalité de formation et de pratique.

Il reviendra au système de santé, pour la dotation en personnel, d'exiger soit la formation collégiale, soit la formation universitaire, et avec le permis qui leur correspondra. Il le fait déjà concrètement, selon l'organisation et l'évolution des soins qu'il dispense.

Propos de l'Ordre sur l'idée de deux permis au sein de la profession

Dans son mémoire sur la norme d'entrée à la profession, présenté en mai 2022 à l'Office des professions²¹, l'Ordre qualifie la mesure de deux catégories de permis de « solution alternative insuffisante ». Les avantages qu'il lui attribue rejoignent ceux exprimés plus haut. En revanche, le document attribue plusieurs inconvénients à la mesure. Ceux-ci sont essentiellement la conséquence d'une répartition nouvelle des interventions qui restreint le rôle des infirmières de formation collégiale.

Ainsi, on y lit une nouvelle vision diminuée du rôle de l'infirmière de formation collégiale par rapport à la situation actuelle, au point de :

- la considérer comme similaire à une infirmière auxiliaire ;
- projeter de lui retirer le titre d'infirmière²² ; et de
- lui accoler celui de « technicienne en soins infirmiers ».

Pour d'autres inconvénients mentionnés par l'Ordre, le raisonnement tient à une sous-estimation de la capacité du système de santé de gérer deux catégories de permis. Or, le système gère déjà la réalité de deux niveaux de formation dans sa dotation en personnel et l'arrivée de deux permis bien articulés qui reflètent ces niveaux ne devrait pas compliquer les choses.

À la différence de ce que le mémoire de l'Ordre présente, la formule des deux catégories de permis présentée plus haut ne ferait que reconnaître ce qui se fait déjà dans le réseau de la santé et laisser à celui-ci le choix dans la dotation en personnel, mais avec des garanties de compétence offertes par le système professionnel pour chaque niveau d'intervention en soins infirmiers, technicienne et clinicienne.

5.4 Conclusions concernant les niveaux de formation menant à la profession infirmière

L'analyse de la situation des niveaux de formation menant à la profession infirmière amène les conclusions suivantes.

- Le commissaire prend acte de l'orientation quant au maintien du DEC en soins infirmiers comme niveau de formation minimal menant à la profession infirmière.

²¹ Ordre des infirmières et infirmiers du Québec. [*Une réponse à la hauteur des besoins de santé de la population québécoise. Mémoire présenté à l'Office des professions du Québec pour réviser la norme d'entrée à la profession infirmière*](#), mai 2022.

²² Si on s'autorise à enlever le mot « infirmière » du titre des personnes qui détiennent un DEC en soins infirmiers, qu'en sera-t-il du titre d'« infirmière auxiliaire » ?

- Le système professionnel est en mesure d'offrir au public, aux employeurs et aux responsables des services de santé une garantie égale de compétence et une lisibilité utile des capacités d'exercer associées aux niveaux de formation technique et universitaire pour la profession infirmière.
- Les acteurs concernés du système professionnel et de la profession infirmière pourraient envisager d'utiliser le pouvoir réglementaire sur les catégories de permis prévu au paragraphe *m* du premier alinéa de l'article 94 du *Code des professions* afin de créer un permis d'infirmière technicienne et un permis d'infirmière clinicienne (ou bachelière).

Chacun de ces permis se verrait attribuer des activités professionnelles qui prennent appui sur le champ de pratique de la profession. Certaines activités peuvent être attribuées aux deux permis (partagées) et d'autres à un seul permis. Chacun de ces permis aurait ses conditions d'admission, dont un examen adapté aux activités attribuées et au niveau de formation.

- Il reviendra au système de santé, pour la dotation en personnel, d'exiger soit la formation collégiale, soit la formation universitaire, mais avec le permis qui leur correspondra. Il le fait déjà concrètement, selon l'organisation et l'évolution des soins qu'il dispense.

6 LE PROJET DE RECOURIR À L'EXAMEN AMÉRICAIN NCLEX-RN

6.1 Le « niveau » de l'examen américain NCLEX-RN

À la suite de l'annonce par l'Ordre, en juin 2023, de son souhait d'utiliser l'examen américain NCLEX-RN et du dépôt imminent à l'Office des professions d'une demande de modification réglementaire l'autorisant, des questions ont été soulevées, entre autres, sur le « niveau » de cet examen. L'examen américain NCLEX-RN est-il calibré en fonction de la norme juridique minimale de formation menant à la profession infirmière, soit le DEC en soins infirmiers ?

Il est difficile de répondre clairement à cette question. Toutefois, des faits rendent légitime le questionnement et appellent des travaux d'éclaircissement avant de décider. Pour le commissaire, la question se rattache à des enjeux de conformité du processus d'admission au cadre juridique et d'équité envers les personnes candidates à la profession au Québec. Dans le [Rapport d'étape 2](#) de mai 2023, le commissaire avait exprimé des mises en garde sur l'option de l'utilisation d'un examen élaboré par une tierce partie.

6.1.1 L'examen NCLEX-RN n'a pas de raccord formalisé à un programme de formation, mais exige en réalité un certain niveau

Dans la documentation officielle concernant l'examen américain NCLEX-RN, l'entité responsable, le NCSBN, ne fait aucune affirmation que son examen est conçu en fonction d'un programme de formation. Il est toutefois construit en cohérence avec une grille de compétence, une analyse de tâches et une vision de la profession dans un contexte américain. Le fait qu'il réfère au concept de « jugement clinique infirmier » ne le rend pas universel pour autant.

Il est intéressant de noter qu'une personne candidate formée aux États-Unis est autorisée à se présenter à l'examen NCLEX-RN, si elle détient un des trois diplômes américains suivants : Bachelor of Nursing, Associate Degree in Nursing, Diploma in Nursing. Bien qu'il faille toujours se méfier d'établir une équivalence par la seule appellation d'un diplôme, nous comprenons certains référents des systèmes éducatifs dans le contexte nord-américain.

D'aucuns, comme l'Ordre dans certains échanges en cours d'enquête, pourraient penser que le NCLEX-RN évaluerait des personnes formées au baccalauréat et dans des programmes plus courts (Associate Degree ou Diploma) similaires au DEC en soins infirmiers du Québec. Le pas est vite franchi pour affirmer que le NCLEX-RN ne serait pas de niveau universitaire. La réalité est plus complexe aux États-Unis et ne permet pas un raccourci aussi commode.

Dans la réalité, on comprend que les personnes détenant uniquement un Associate Degree in Nursing ou un Diploma in Nursing gagneraient à prendre de l'expérience, à se préparer

plus intensément à l'examen avec l'aide du matériel payant disponible, voire à compléter certaines formations supplémentaires.

L'examen NCLEX-RN n'a pas de raccord formalisé à un programme et un niveau de formation, mais exige en fait un certain niveau de compétence. C'est en effectuant une analyse qu'on pourra conclure sur le « niveau » de l'examen NCLEX-RN de même que sur sa comparaison avec la réalité et les normes de la profession au Québec.

6.1.2 Le reste du Canada utilise le NCLEX-RN en fonction de sa norme minimale de formation du Bachelor of Nursing

Nous savons que les organismes de réglementation de la profession infirmière dans les provinces canadiennes ont établi, dans le contexte de leur système de santé et des capacités des personnes qui y exercent, que le Bachelor of Nursing est la norme minimale de formation pour la profession infirmière.

Or, ces mêmes organismes de réglementation, à partir de leur mandat de protection du public, évaluent depuis plusieurs années l'aptitude à exercer de personnes candidates, diplômées à l'université, par le truchement de l'examen américain NCLEX-RN.

Ce fait alimente et rend légitime d'autant le questionnement sur le « niveau » de l'examen NCLEX-RN de même que sa comparaison avec la réalité et les normes de la profession au Québec

6.1.3 Les intentions de l'Ordre ?

Dans l'avis d'août 2022 du comité de l'examen professionnel de l'Ordre sur les perspectives de l'examen²³ et dans le cadre des discussions du conseil d'administration (CA) de l'Ordre à sa réunion des 29 et 30 septembre 2022, tel que rapporté dans son procès-verbal, on souligne et critique le fait que l'examen professionnel actuel reflète seulement une partie du champ d'exercice de la profession infirmière, écartant de l'évaluation certains domaines d'intervention enseignés uniquement au baccalauréat en sciences infirmières.

Au cours des mêmes travaux et discussions, on note que l'Ordre voit dans l'examen américain NCLEX-RN un avantage dans le fait qu'il porte sur l'ensemble du champ d'exercice de la profession infirmière. C'est un des éléments qui ont motivé son orientation de passer à cet examen.

Cela donne à croire que l'Ordre souhaite passer à l'examen américain NCLEX-RN pour évaluer les personnes candidates (DEC et Bacc.) dans la totalité du champ d'exercice, ce qui inclut les domaines d'intervention qui sont enseignés uniquement au baccalauréat. À moins

²³ Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, Comité de l'examen professionnel, *Avis sur les perspectives de l'examen d'admission à la profession*, 5 août 2022

de l'ajuster au contexte et à la norme minimale de formation en vigueur au Québec (DEC), l'adoption de l'examen américain NCLEX-RN entraînera, à sa face même, une iniquité à l'égard des diplômés du DEC en soins infirmiers et des échecs prévisibles.

Encore ici, on alimente et rend légitime le questionnement sur le « niveau » de l'examen NCLEX-RN de même que sa comparaison avec la réalité et les normes de la profession au Québec.

6.2 La décision de l'Ordre et l'échéancier

En août 2022, le comité de l'examen professionnel de l'Ordre, à la demande des autorités de celui-ci, a soumis un avis sur les perspectives de l'examen²⁴. Le document dresse, entre autres, le constat que l'examen professionnel comporte plusieurs enjeux de conformité avec les normes de qualité s'appliquant aux examens à enjeux élevés. Cet avis est l'aboutissement de travaux menés dans l'année qui a précédé.

Parmi les options pour régler cette situation, outre celle d'améliorer l'examen actuel, le comité recommande d'adopter l'examen américain NCLEX-RN, sous la responsabilité du National Council of State Boards of Nursing (NCSBN).

À sa réunion des 29 et 30 septembre 2022 et tel que rapporté par son procès-verbal, le CA de l'Ordre accepte la recommandation du comité et autorise la permanence de l'Ordre à réaliser les travaux pour l'adoption de l'examen américain NCLEX-RN comme examen d'admission. Au cours de la discussion du CA, l'année cible de mise en œuvre mentionnée pour le déploiement de l'examen est 2024. On prévoyait de communiquer aux établissements d'enseignement, en 2023, des outils pour leur permettre de les utiliser avec leurs étudiants dans la dernière année d'études en vue de la première séance du nouvel examen en 2024.

Notons que la décision de l'Ordre a été prise avant de connaître les résultats inhabituellement bas de la séance d'examen de la même époque (septembre 2022).

6.3 Utiliser l'examen d'une tierce partie dans le domaine

Contrairement à certaines affirmations de l'Ordre, le commissaire n'a pas recommandé de recourir à l'examen américain NCLEX-RN. Ses recommandations ont porté sur la correction des failles et fragilités de l'examen professionnel actuel.

Toutefois, dans la section 7.3 de la [Partie I](#) du Rapport d'étape 2 de mai 2023 de la vérification, soit après la section des recommandations de ce document, le commissaire formulait des commentaires généraux sur l'option pour un ordre professionnel d'utiliser

²⁴ Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, Comité de l'examen professionnel, *Avis sur les perspectives de l'examen d'admission à la profession*, 5 août 2022

l'examen d'une tierce partie dans le domaine, en soulignant, notamment, les précautions à prendre.

Bien que l'Ordre ait les moyens et les conditions pour avoir son propre examen, crédible, valide et fiable, une autre option pour lui serait de soumettre les personnes candidates à la profession à un examen au même effet développé et administré par une tierce partie.

[...]

7.3.3 Des précautions et assurances avant de s'engager

Il y a lieu pour les parties prenantes de prendre certaines précautions et s'assurer des éléments suivants avant de s'engager dans cette option :

- L'examen doit être adapté à la réalité de la pratique au Québec (ex. : la grille de compétences, l'analyse de tâches et la vision de la profession doivent être compatibles avec celles du Québec ; la langue et le vocabulaire sont aussi des enjeux) ;
- L'examen doit mesurer ce que nous devons mesurer pour la pratique au Québec ;
- L'examen doit satisfaire les standards reconnus internationalement dans le domaine de la mesure et de l'évaluation, incluant ceux sur la traduction et l'adaptation de tests ;
- Le territoire qui adopte l'examen d'un autre doit être en mesure de valider le contenu pour la version à laquelle seront soumises les personnes candidates de son ressort. La seule présence symbolique et non déterminante à des comités ne suffit pas ;
- Comme pour toute tierce partie, une entente écrite entre celle-ci et l'ordre professionnel devrait être conclue. Celle-ci devrait prévoir une série de mesures et obligations, dont la gouvernance ainsi que l'accès au contenu de l'examen, aux analyses statistiques et aux résultats spécifiques à sa catégorie de personnes candidates, tant pour l'ordre que pour les entités gouvernementales responsables du système professionnel et de la surveillance de l'admission.

6.4 Des travaux incontournables, peu importe l'examen envisagé, et un échéancier irréaliste

Peu importe l'examen envisagé, des travaux doivent être menés avec les partenaires et des assurances données aux autorités publiques en matière d'adaptation au contexte québécois. Plusieurs de ces travaux s'apparentent à certains que l'Ordre devrait entreprendre pour améliorer son examen professionnel actuel, dont celui de produire une analyse de la pratique et une grille de compétence récentes.

Dans sa réponse²⁵ aux conclusions et recommandations du Rapport d'étape 2 de la vérification, l'Ordre a estimé que ces travaux allaient prendre entre 18 et 24 mois, ne serait-ce que pour l'analyse de tâches. Il a opposé ce délai à celui de l'implantation de l'examen américain NCLEX-RN qu'il prévoit à 2024, suggérant que cette dernière est une option plus rapide.

L'Ordre a négligé le fait qu'il devra inévitablement réaliser des travaux, comme l'analyse de tâches de la profession au Québec, pour établir l'adéquation de l'examen américain NCLEX-RN à la situation québécoise, condition de son adoption. Il faut qu'il ait en main et fournisse aux parties prenantes des documents fondamentaux actualisés sur la profession au Québec pour une comparaison valable avec l'examen américain et appuyer la décision des autorités publiques autorisant son utilisation.

Pour peu que l'on connaisse le domaine des examens, l'échéancier de l'implantation de l'examen américain souhaitée par l'Ordre était et est toujours clairement irréaliste. Il est étonnant que l'Ordre l'ait avancé et qu'il le promeuve encore. Il est aussi étonnant qu'il ignore les travaux à mener pour appuyer la décision d'autoriser un examen d'une tierce partie élaboré dans un autre contexte.

Soulignons que le délai dépend peu de l'étape de l'autorisation de l'Office et de la modification réglementaire, mais bien principalement des travaux préalables que l'Ordre doit mener pour aider à déterminer :

- l'adéquation de l'examen américain au contexte québécois et les adaptations pouvant être requises ;
- les modalités de l'implantation concrète de l'examen américain vers sa première séance au Québec, en cas d'issue favorable et raisonnable pour l'élément précédent.

Pour voir clair dans ce dossier et éviter d'exercer des pressions indues sur les autorités en vue d'une décision précipitée et mal appuyée, l'Ordre devrait compléter le dossier. En premier lieu, il devrait rendre public, conjointement avec le NCSBN (responsable de l'examen américain), un exposé détaillé, un calendrier et un aperçu du budget requis des différents travaux menant à une décision d'opportunité des autorités publiques quant au projet de recourir à l'examen NCLEX-RN et, le cas échéant, à son implantation au Québec.

Ultimement, l'Ordre doit aussi s'assurer de l'accès en langue française à un matériel préparatoire suffisant pour des chances de réussite équitables pour les personnes candidates du Québec. Ce matériel préparatoire apparaît comme un incontournable pour l'examen américain NCLEX-RN, mais il est essentiellement disponible en anglais, volumineux et coûteux. De plus, il est en très grande partie la propriété de maisons d'édition privées.

²⁵ Voir [réponse de l'Ordre au Rapport d'étape 2 de mai 2023](#), juin 2023.

Il n'y a pas de scénarios rapides et faciles pour sortir de la situation de l'examen de l'Ordre. Dans l'attente d'une éventuelle implantation de l'examen NCLEX-RN dans quelques années, l'Ordre doit inévitablement améliorer la validité et la fiabilité de l'examen professionnel actuel.

6.5 Conclusions concernant le projet de recourir à l'examen américain NCLEX-RN

L'analyse du projet de l'Ordre de recourir à l'examen américain NCLEX-RN amène les conclusions suivantes.

- Contrairement à certaines affirmations de l'Ordre, le commissaire n'a pas recommandé de recourir à l'examen américain NCLEX-RN. Le commissaire a mentionné l'option de recourir à un examen d'une tierce partie, mais que, peu importe l'examen envisagé, des travaux doivent être menés avec les partenaires et des assurances données aux autorités publiques en matière d'adaptation au contexte québécois.
- Dès le moment de la décision du conseil d'administration de l'Ordre de septembre 2022 de recourir à l'examen américain NCLEX-RN, avant même d'avoir eu connaissance des résultats inhabituellement bas observés à son propre examen, l'horizon prévu de 2024 pour l'implantation de l'examen américain NCLEX-RN au Québec était irréaliste. Les travaux et les étapes menant à une prise de décision, à une adaptation et à une implantation éventuelle de l'examen américain NCLEX-RN au Québec pourraient prendre quelques années.
- L'Ordre devrait rendre public, conjointement avec le NCSBN (responsable de l'examen américain), un exposé détaillé, un calendrier et un aperçu du budget requis des différents travaux menant à une décision d'opportunité des autorités publiques quant au projet de recourir à l'examen NCLEX-RN et, le cas échéant, à son implantation au Québec.
- Ultimement, l'Ordre doit aussi s'assurer de l'accès en langue française à un matériel préparatoire suffisant pour des chances de réussite équitables pour les personnes candidates du Québec.
- À court terme, l'examen américain NCLEX-RN n'est pas un substitut validé et possible de l'examen professionnel de l'Ordre.
- Des faits et circonstances alimentent et rendent légitime le questionnement sur le niveau de l'examen américain NCLEX-RN de même que sa comparaison avec la réalité et les normes de la profession au Québec. Cela appelle des travaux pour éclaircir cet enjeu, qui a trait à la conformité et à l'équité des processus d'admission.

- Dans l'attente d'une éventuelle implantation de l'examen américain NCLEX-RN dans quelques années, l'Ordre doit inévitablement améliorer la validité et la fiabilité de l'examen professionnel actuel.

7 POUR LA SUITE : UNE PRÉSENCE ACTIVE DES AUTORITÉS PUBLIQUES

Dans le cadre de la présente vérification et de démarches autres, on comprend que les prochains mois et les prochaines années seront marqués par des chantiers concomitants et connexes touchant la profession infirmière, à savoir :

- l'amélioration de l'examen actuel de l'Ordre ;
- les analyses en vue d'une prise de décision, d'une adaptation et d'une implantation éventuelle de l'examen américain NCLEX-RN au Québec ;
- la révision annoncée du devis ministériel du programme de DEC en soins infirmiers au Québec ;
- la réforme annoncée des professions de la santé.

Dans chacun de ces chantiers, on doit générer une vision actualisée de la profession infirmière et concevoir des documents fondamentaux qui permettront de soutenir valablement les orientations. Ces chantiers sont connexes et doivent « se parler ». La vision et les documents fondamentaux d'un chantier devront nécessairement être cohérents avec ceux des autres chantiers. Nous parlons ici de la même profession, avec ses réalités et normes québécoises.

Étant donné les postures, les intérêts et les préférences des parties prenantes (profession, système de santé et enseignement supérieur), les autorités publiques devraient assurer une présence active, critique, voire orientante dans les différents chantiers.

Dans ces chantiers, on doit s'assurer de l'engagement, de la transparence, de l'objectivité, de la cohérence et de la créativité de toutes les parties prenantes (profession, système de santé et enseignement supérieur). Il faut aussi consacrer le bon niveau de ressources et mettre en place une coordination résolue.

Conformément à sa mission et à ses procédures, bien que l'enquête se conclut par ce troisième et dernier rapport d'étape, le commissaire entend s'enquérir des suites données à ses recommandations et de l'évolution de la situation de l'examen, et ce, auprès de l'Ordre, de l'Office des professions et de toute autre partie prenante.

8 CONCLUSIONS

Conclusions générales de la vérification

- L'impact de la pandémie sur la formation et la préparation des personnes candidates n'est pas une explication généralisable, suffisante et concluante du taux de réussite inhabituellement bas à l'examen de septembre 2022.
- Les failles et fragilités de l'examen de l'Ordre concernant notamment sa validité, sa fiabilité et l'établissement de sa note de passage, factuellement et statistiquement documentées, demeurent l'explication principale du taux de réussite inhabituellement bas à l'examen de septembre 2022.
- Les recommandations du commissaire contenues dans son Rapport d'étape 2 de mai 2023 concernant la méthodologie de l'examen appellent indiscutablement et résolument des suites.
- L'approche de l'Ordre à l'égard des enjeux de validité et de fiabilité de son examen relève d'un certain attentisme. L'Ordre se trouve à placer les autorités publiques devant un faux dilemme pour faire aboutir une autorisation précipitée et mal appuyée concernant l'utilisation de l'examen américain NCLEX-RN. L'opportunité d'une telle autorisation n'est pas encore établie et l'utilisation de l'examen américain est irréalisable à court terme.
- Il n'y a pas de scénarios rapides et faciles pour sortir de la situation. Cela demande de toutes les parties prenantes (profession, système de santé et enseignement supérieur) de l'engagement, de la transparence, de l'objectivité, de la cohérence, de la créativité, des ressources et une coordination résolue.
- Bon nombre des travaux recommandés par le commissaire pour améliorer l'examen actuel de l'Ordre recoupent ceux menant à une adaptation et à une implantation éventuelle de l'examen américain NCLEX-RN au Québec ainsi que ceux utiles à la révision annoncée du devis ministériel du programme de DEC en soins infirmiers au Québec. Plusieurs chantiers seront concomitants et interreliés.
- Étant donné les postures, les intérêts et les préférences des parties prenantes (profession, système de santé et enseignement supérieur), les autorités publiques devraient assurer une présence active, critique, voire orientante dans les différents chantiers.

Conclusions concernant l'impact de la pandémie sur la formation et la préparation à l'examen des personnes candidates

Les résultats de l'enquête (questionnaires et résumé de littérature) convergent vers les conclusions suivantes :

- L'impact de la pandémie sur la formation (théorie et pratique) a été ressenti différemment selon :
 - l'évolution de la crise sociosanitaire ;
 - les établissements d'enseignement et les lieux de formation ou de stage ;
 - la situation personnelle des personnes candidates et l'étape à laquelle elles étaient rendues dans leur cycle d'études (début, milieu ou fin) au cours de la pandémie et de ses phases.
- Les établissements d'enseignement et les milieux de stages ont fourni des efforts pour adapter leurs méthodes d'enseignement, leurs programmes et l'encadrement des personnes étudiantes afin de répondre aux circonstances exceptionnelles de l'urgence sociosanitaire.
- Les ajustements mis en œuvre dans les programmes de formation et dans les milieux de stages ont permis, dans l'ensemble, d'amoindrir l'impact de la pandémie sur le continuum de la formation et les apprentissages. Plusieurs ajustements constituent des améliorations appréciées et voulues pérennes.
- La majorité des établissements d'enseignement indique que les ajustements effectués dans la formation et les stages du fait de la pandémie ont cessé graduellement vers la fin de l'année 2020 et au courant de l'année 2021.
- Il n'y aurait pas de lien direct entre la durée des études pendant laquelle les personnes étudiantes ont dû composer avec les ajustements mis en place dans les établissements d'enseignement et le faible taux de réussite à l'examen.
- Malgré les impressions tirées d'observations de même qu'une logique apparente et intuitive, il est difficile de généraliser et d'affirmer que les personnes candidates ayant suivi leur parcours de formation pendant la pandémie sont moins bien formées.
- Le taux de réussite de l'examen de septembre 2022, établi par l'Ordre avec l'ajout de l'erreur de mesure à la note de passage, ressort comme une aberration statistique en comparaison des taux de réussite depuis 2018. Ceci tend à accréditer l'idée que l'ajout de l'erreur de mesure, en plus de n'être pas indiqué et justifié, a eu un effet de distorsion important dans la perception et l'analyse des effets de la pandémie sur la formation des personnes candidates.

Conclusions concernant les suites données par l'Ordre aux recommandations du Rapport d'étape 2 du commissaire sur la méthodologie de l'examen

- L'Ordre n'a pas donné une suite tangible, valable et complète aux recommandations du Rapport d'étape 2 du commissaire quant aux travaux et mesures à mettre en place pour améliorer la validité et la fiabilité de son examen. Les documents fondamentaux habituels d'un examen demeurent absents, incomplets ou désuets, sans réel engagement de corriger la situation.
- Pour être considérées comme justifiées et raisonnablement nécessaires, les conditions et modalités d'admission (dont un examen) doivent être cohérentes avec des documents fondamentaux actualisés sur la profession qui établissent un lien rationnel avec l'objectif de protection du public.
- La nouvelle psychométricienne de l'Ordre, dans ses commentaires en marge de certains rapports et analyses, a confirmé les travaux ciblés par le commissaire pour améliorer la validité et la fiabilité de l'examen de l'Ordre.
- L'Ordre fait porter l'essentiel des correctifs attendus sur une utilisation souhaitée et salvatrice de l'examen américain NCLEX-RN.
- En attendant l'aboutissement des travaux préalables nécessaires en vue de l'implantation éventuelle de l'examen américain NCLEX-RN, l'Ordre doit corriger les failles de son examen en matière de validité et de fiabilité.
- Alors qu'il en a été saisi par le commissaire dès le mois de mars 2023, qui plus est dans le contexte des chantiers qui se recoupent sur certains objets, l'Ordre doit s'engager, sans plus attendre, dans les travaux d'amélioration de son examen.
- L'approche de l'Ordre à l'égard des enjeux de validité et de fiabilité de son examen relève d'un certain attentisme. L'Ordre se trouve à placer les autorités publiques devant un faux dilemme pour faire aboutir une autorisation précipitée et mal appuyée concernant l'utilisation de l'examen américain NCLEX-RN. L'opportunité d'une telle autorisation n'est pas encore établie et l'utilisation de l'examen américain est irréalisable à court terme.
- Contrairement à certaines affirmations de l'Ordre, celui-ci a appliqué de manière sélective ou erronée les recommandations du Rapport d'étape 2 du commissaire concernant l'établissement de la note de passage. L'approche de l'Ordre donne à croire à une démarche visant essentiellement à confirmer sa position quant au maintien d'une note de passage généralement élevée à l'examen.

- La recommandation quant au recalcul des résultats de septembre 2022 en retirant l'ajout de l'erreur de mesure n'a pas été appliquée. On y a substitué une démarche à visée de confirmation de la posture de l'Ordre, dont l'approche est discutable.
- Le Rapport d'étape 2 a conclu que l'ajout par l'Ordre de l'erreur de mesure était injustifié, ce que confirment les conclusions du présent rapport qui invalident le lien que fait l'Ordre entre l'impact de la pandémie sur la formation et le maintien d'une note de passage élevée à l'examen.
- La recommandation du commissaire quant à la composition diversifiée du groupe Angoff, qui établit notamment la note de passage, a été dénaturée par l'Ordre et appliquée de manière sélective et erronée.
- Le nouveau groupe Angoff mis en place par l'Ordre est essentiellement composé de personnes détenant un baccalauréat, provenant de la grande région de Montréal et occupant des fonctions d'encadrement au sein du réseau de la santé. Ceci va à l'encontre de la formation donnée par la psychométricienne de l'Ordre sur la méthode de sélection des membres du groupe, qui avait mis en garde contre les risques de biais dans le choix des profils de membres.
- Contrairement aux principes dans ce genre de démarche et à la recommandation du commissaire, l'Ordre a opposé le propos de deux groupes et leur profil respectif (cliniciens vs enseignants) plutôt que de les faire échanger dans le cadre d'un seul groupe et d'ajouter à celui-ci des personnes avec d'autres profils (praticiens avec un DEC seulement et personnes provenant d'une variété de milieux et régions).
- La différence de notation entre les deux groupes (cliniciens vs enseignants) est grande au point que les intervalles de confiance de chacun pour fixer la note de passage se recoupent très peu. L'Ordre a fait le choix de solliciter l'apport de personnes qui pourraient tendre à conforter l'idée d'une note de passage élevée.
- Il existe un faisceau d'indices de la présence d'un biais qui affecte la crédibilité de l'établissement de la note de passage.
- Tant pour confirmer la position de l'Ordre sur la note de passage de l'examen de septembre 2022 que pour établir celle de l'examen de mars 2023 et potentiellement celle de septembre 2023, les résultats de la nouvelle démarche Angoff de l'Ordre n'ont pris appui que sur des membres aux profils non diversifiés.
- Étant donné l'historique et les fragilités de l'examen professionnel de l'Ordre, il y aurait lieu d'avoir un groupe Angoff diversifié beaucoup plus nombreux que d'habitude. Il y aurait également lieu que les membres de ce groupe passent l'examen dans les mêmes conditions qu'une personne candidate, afin de mieux capter l'approche, les difficultés et les failles des questions.

- L'Ordre ne disposait pas d'études ou d'analyses pour soutenir la mise en place, à compter de mars 2021, de sa politique d'ajout de l'erreur de mesure à la note de passage établie par la méthode Angoff, de même que le maintien d'une note de passage élevée à l'examen de septembre 2022.
- Tant pour la mise en place de sa politique d'ajout de l'erreur de mesure à compter de mars 2021 que pour le maintien d'une note de passage élevée à l'examen de septembre 2022, l'Ordre s'est basé sur des impressions ou des convictions généralisantes tirées d'observations non validées.
- On ne peut intervenir dans l'établissement de la note de passage d'un examen à enjeux élevés sur la base d'impressions ou de convictions tirées d'observations non validées ou sur une logique apparente et intuitive.

Conclusions concernant la lisibilité de la situation des deux niveaux de formation menant à la profession infirmière

- Le commissaire prend acte de l'orientation quant au maintien du DEC en soins infirmiers comme niveau de formation minimal menant à la profession infirmière.
- Le système professionnel est en mesure d'offrir au public, aux employeurs et aux responsables des services de santé une garantie égale de compétence et une lisibilité utile des capacités d'exercer associées aux niveaux de formation technique et universitaire pour la profession infirmière.
- Les acteurs concernés du système professionnel et de la profession infirmière pourraient envisager d'utiliser le pouvoir réglementaire sur les catégories de permis prévu au paragraphe *m* du premier alinéa de l'article 94 du *Code des professions* afin de créer un permis d'infirmière technicienne et un permis d'infirmière clinicienne (ou bachelière).

Chacun de ces permis se verrait attribuer des activités professionnelles qui prennent appui sur le champ de pratique de la profession. Certaines activités peuvent être attribuées aux deux permis (partagées) et d'autres à un seul permis. Chacun de ces permis aurait ses conditions d'admission, dont un examen adapté aux activités attribuées et au niveau de formation.

- Il reviendra au système de santé, pour la dotation en personnel, d'exiger soit la formation collégiale, soit la formation universitaire, et avec le permis qui leur correspondra. Il le fait déjà concrètement, selon l'organisation et l'évolution des soins qu'il dispense.

Conclusions concernant le projet de recourir à l'examen américain NCLEX-RN

- Contrairement à certaines affirmations de l'Ordre, le commissaire n'a pas recommandé de recourir à l'examen américain NCLEX-RN. Le commissaire a mentionné l'option de recourir à un examen d'une tierce partie, mais que, peu importe l'examen envisagé, des travaux doivent être menés avec les partenaires et des assurances données aux autorités publiques en matière d'adaptation au contexte québécois.
- Dès le moment de la décision du conseil d'administration de l'Ordre de septembre 2022 de recourir à l'examen américain NCLEX-RN, avant même d'avoir eu connaissance des résultats inhabituellement bas observés à son propre examen, l'horizon prévu de 2024 pour l'implantation de l'examen américain NCLEX-RN au Québec était irréaliste. Les travaux et les étapes menant à une prise de décision, à une adaptation et à une implantation éventuelle de l'examen américain NCLEX-RN au Québec pourraient prendre quelques années.
- L'Ordre devrait rendre public, conjointement avec le NCSBN (responsable de l'examen américain NCLEX-RN), un exposé détaillé, un calendrier et un aperçu du budget requis des différents travaux menant à une décision d'opportunité des autorités publiques quant au projet de recourir à l'examen NCLEX-RN et, le cas échéant, à son implantation au Québec.
- Ultimement, l'Ordre doit aussi s'assurer de l'accès en langue française à un matériel préparatoire suffisant pour des chances de réussite équitables pour les personnes candidates du Québec.
- À court terme, l'examen américain NCLEX-RN n'est pas un substitut validé et possible de l'examen professionnel de l'Ordre.
- Des faits et circonstances alimentent et rendent légitime le questionnement sur le niveau de l'examen américain NCLEX-RN de même que sa comparaison avec la réalité et les normes de la profession au Québec. Cela appelle des travaux pour éclaircir cet enjeu, qui a trait à la conformité et à l'équité des processus d'admission.
- Dans l'attente d'une éventuelle implantation de l'examen américain NCLEX-RN dans quelques années, l'Ordre doit inévitablement améliorer la validité et la fiabilité de l'examen professionnel actuel.

9 RECOMMANDATIONS

Recommandations concernant la méthodologie de l'examen professionnel de l'Ordre

- 1) Le commissaire réitère ses recommandations contenues dans le Rapport d'étape 2 de mai 2023 concernant la méthodologie de l'examen (validité, fiabilité et établissement de la note de passage, dont le recalcul des résultats de septembre 2022 sans l'ajout de l'erreur de mesure) et appelle l'Ordre à s'engager, sans plus attendre, dans les travaux d'amélioration de son examen.
- 2) QUE l'Ordre applique correctement à l'examen de mars et de septembre 2023 ainsi que les séances suivantes la recommandation 6 du Rapport d'étape 2 concernant la méthode et la procédure Angoff.

Le commissaire ajoute la précision suivante à la recommandation 6 du Rapport d'étape 2.

Étant donné l'historique et les fragilités de l'examen professionnel de l'Ordre, le groupe Angoff diversifié à mettre en place devrait être beaucoup plus nombreux que d'habitude. Avant de procéder au travail de notation, les membres de ce groupe devraient passer l'examen visé dans les mêmes conditions qu'une personne candidate, afin de mieux capter l'approche, les difficultés et les failles des questions.

Recommandation concernant la lisibilité de la situation des deux niveaux de formation menant à la profession infirmière

- 3) QUE les acteurs concernés du système professionnel et de la profession infirmière envisagent d'utiliser le pouvoir réglementaire sur les catégories de permis, prévu au paragraphe *m* du premier alinéa de l'article 94 du *Code des professions*, afin de créer un permis d'infirmière technicienne et un permis d'infirmière clinicienne (ou bachelière)

Chacun de ces permis se verrait attribuer des activités professionnelles qui prennent appui sur le champ de pratique de la profession. Certaines activités peuvent être attribuées aux deux permis (partagées) et d'autres à un seul permis. Chacun de ces permis aurait ses conditions d'admission, dont un examen adapté aux activités attribuées et au niveau de formation.

Recommandation concernant le projet de recourir à l'examen américain NCLEX-RN

- 4) QUE l'Ordre, conjointement avec le National Council of State Boards of Nursing (NCSBN, responsable de l'examen américain NCLEX-RN), rende public un exposé détaillé, un calendrier et un aperçu du budget requis des différents travaux menant à une décision d'opportunité des autorités publiques quant au projet de recourir à l'examen NCLEX-RN et, le cas échéant, à son implantation au Québec.

Recommandation concernant l'efficacité et la cohérence des chantiers concomitants et connexes relatifs à la profession infirmière

- 5) QUE les autorités publiques, du fait des enjeux de la situation ainsi que des postures, des intérêts et des préférences des parties prenantes (profession, système de santé et enseignement supérieur), assurent une présence active, critique voire orientante dans les chantiers concomitants et connexes touchant la profession infirmière, à savoir :
 - l'amélioration de l'examen actuel de l'Ordre ;
 - les analyses en vue d'une prise de décision, d'une adaptation et d'une implantation éventuelle de l'examen américain NCLEX-RN au Québec ;
 - la révision annoncée du devis ministériel du programme de DEC en soins infirmiers au Québec ;
 - la réforme annoncée des professions de la santé.

Dans ces chantiers, on s'assurera de l'engagement, de la transparence, de l'objectivité, de la cohérence et de la créativité de toutes les parties prenantes (profession, système de santé et enseignement supérieur). Il faut aussi consacrer le bon niveau de ressources et mettre en place une coordination résolue.

ANNEXES

Annexe 1 : Cadre législatif

Les vérifications menées par le commissaire s'appuient, entre autres, sur le *Code des professions* ([RLRQ, chapitre C-26](#)), la loi qui régit le système professionnel, ses paramètres et ses composantes.

Fonction et pouvoirs du commissaire

Le commissaire est chargé par la loi « [...] vérifier le fonctionnement de tout processus ou activité relatif à l'admission à une profession » (Code, [art. 16.10](#), par. 2°). Pour ce faire, le commissaire peut effectuer une enquête et exiger tout rapport, document ou renseignement dont il a besoin. À la fin, le commissaire informe les acteurs visés de ses conclusions et de ses recommandations.

Compétence du commissaire

Le commissaire a compétence sur toutes les étapes et tous les acteurs de l'admission à une profession dont l'exercice est contrôlé par un ordre professionnel, incluant la formation d'appoint, les stages et les examens d'admission.

Une vérification peut viser un ordre professionnel, un ministère, un organisme, un établissement d'enseignement ou une personne impliquée. Elle peut concerner l'obtention d'un permis (régulier, restrictif, temporaire ou spécial), d'un certificat de spécialiste ou d'une autorisation spéciale d'exercer, ou la première inscription au tableau de l'ordre, ou une décision de l'ordre prise en vertu de l'[article 45.3](#) du Code²⁶, ou toute autre demande présentée dans le cadre d'une candidature à l'exercice d'une profession.

Non-recevabilité devant une instance judiciaire et responsabilité civile

Toutes les déclarations faites et tous les documents fournis dans le cadre d'une vérification ne peuvent être utilisés devant une instance judiciaire (c.-à-d. un tribunal). De même, les éléments d'un dossier de vérification, y compris les conclusions et les recommandations — les lettres et les rapports qui en font état —, ne peuvent constituer une déclaration ou une reconnaissance d'une faute pouvant engager la responsabilité civile (Code, [art. 16.16](#) et [16.17](#)).

²⁶ Disposition concernant les personnes qui se sont éloignées de la pratique ou dont la formation est désuète.

Obligations générales des ordres et d'autres acteurs dans l'admission

Les ordres professionnels doivent s'assurer de l'équité, de l'objectivité, de l'impartialité, de la transparence, de l'efficacité et de la célérité des processus relatifs à l'admission qu'ils adoptent. Ils doivent s'assurer que ces processus facilitent l'admission à une profession, notamment pour les personnes formées hors du Québec (Code, [art. 62.0.1](#), par. 7°).

Les ordres professionnels exercent des fonctions déléguées par l'État, impliquant des pouvoirs décisionnels qui ont des impacts importants sur des individus et sur la société. Dans l'admission aux professions qu'ils régissent, les ordres sont responsables du respect des normes de compétences et du fonctionnement des processus, et ce, même lorsqu'ils confient certaines de leurs activités à de tierces parties.

Obligations des acteurs visés par une recommandation du commissaire

Un acteur visé par une ou plusieurs recommandations du commissaire doit y répondre par écrit dans les soixante (60) jours. Pour chacune des recommandations, l'acteur visé doit ainsi informer le commissaire « des suites qu'il entend y donner et, s'il n'entend pas y donner suite, des motifs justifiant sa décision » (Code, [art. 16.15](#), 3^e al.).

Annexe 2 : Démarche d'enquête et références

Documentation consultée

- Législation et réglementation pertinentes, dont
 - *Code des professions* ([RLRQ, c. C-26](#)) ;
 - *Loi sur les infirmières* ([RLRQ, c. I-8](#)) ;
 - *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec* ([RRQ, c. I-8, r. 13](#)) ;
- Documentation fournie par l'Ordre ;
- Information disponible sur le site Web de [l'Ordre](#) ;
- Documentation sur les principes et sur les bonnes pratiques en matière d'examen ;
- Rapport d'expertise du D^r Jack D. Gerrow ;
- Revue de presse ;
- Plaintes et commentaires formulés au commissaire ;
- Autres publications du commissaire :
 - [Analyse descriptive](#) des épreuves (examens ou évaluations) en vue de l'admission à certaines professions (mars 2018) ;
 - [Rapport de vérification particulière](#) sur les paramètres convenus entre les ordres professionnels et de tierces parties quant au rôle de celles-ci dans le traitement des demandes de reconnaissance d'une équivalence (septembre 2014) ;
 - [Portrait des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles](#) sur l'implication des tierces parties dans les processus d'équivalence des ordres professionnels (novembre 2013).

Personnes consultées

- Mme Chantal Lemay, Directrice, Direction des admissions et registrariat de l'Ordre ;
- Mme Marie-Claire Richer, Directrice générale de l'Ordre ;
- D^r Jack D. Gerrow, expert

Activités d'enquête réalisées

- Recherche et analyse documentaires (voir plus haut) ;
- Entretiens avec les personnes susmentionnées ;

- Collecte de données auprès des ordres professionnels qui ont un examen d'admission en conditions supplémentaires ;
- Échantillonnage :
 - Questionnaire auprès des personnes candidates à la séance de septembre 2022 de l'examen professionnel de l'Ordre ;
 - Questionnaire auprès des établissements d'enseignement qui offrent le programme qui donne ouverture au permis d'infirmières(iers).

