FÉDÉRATION AUTONOME DE L'ENSEIGNEMENT

Avis de la Fédération autonome de l'enseignement (FAE) présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des auditions sur le projet de loi n°15, Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État.

Martin Lauzon et Marie-Andrée Bénard

30 octobre 2014

Présentation de la FAE

Fondée en juin 2006, la Fédération autonome de l'enseignement (FAE) regroupe des syndicats de l'enseignement qui représentent 32 000 enseignantes et enseignants du préscolaire, du primaire, du secondaire, de la formation professionnelle, de l'éducation des adultes, du personnel enseignant de centres pénitentiaires ainsi que le personnel scolaire de quelques écoles offrant des services à des élèves handicapés ou en grande difficulté.

La FAE représente des enseignantes et enseignants de commissions scolaires du Québec parmi lesquelles on compte les écoles les plus nombreuses et les plus diversifiées sur le plan socioéconomique et socioculturel.

NOTE :

Toute reproduction de ce document, en tout ou en partie, est permise à condition d'en citer la source

Introduction

Le 9 octobre dernier, monsieur Martin Coiteux, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor, a présenté le projet de loi n°15. Selon ce dernier, ce projet de loi permettra de recueillir les renseignements nécessaires à une meilleure planification des effectifs en fonction des besoins et d'optimiser l'efficience de la prestation des services aux citoyens.

L'objet du projet de loi est de « renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle des effectifs des organismes publics, notamment pour suivre et encadrer leur évolution ». Les organismes touchés sont nombreux : non seulement les commissions scolaires, mais aussi les cégeps, le réseau de l'Université du Québec, les agences et établissements de santé, et d'autres organismes gouvernementaux.

La Fédération autonome de l'enseignement (FAE) a été invitée à participer aux auditions de la Commission des finances. Les commentaires et interrogations contenus au présent avis portent sur les conséquences possibles que pourrait entraîner l'application du projet de loi dans les commissions scolaires.

Sur le calcul de l'effectif (articles 4 et 5)

S'il est adopté, le projet de loi prévoit l'obligation pour l'organisme visé d'informer périodiquement le ministre dont il relève, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) dans le cas des commissions scolaires, de son niveau d'effectif et de la répartition de cet effectif par catégorie d'emploi. Par la suite, le ministre fait rapport au Conseil du trésor de l'évolution des effectifs des organismes sous sa responsabilité.

Le libellé de ces articles suppose que chaque commission scolaire devra transmettre au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport le niveau d'effectif ainsi que la répartition de cet effectif par catégorie. Nous souhaitons porter à l'attention de la Commission que les organisations scolaires pourraient être tentées d'inclure dans la catégorie « personnel enseignant » les personnels de direction et de conseillance pédagogique. Notre compréhension des mécanismes de financement du réseau des commissions scolaires est à l'effet que les sommes nécessaires au financement de ces personnels se trouvent dans l'enveloppe « soutien à l'enseignement » alors que ces personnels assument des responsabilités liées à la gestion et à la supervision pédagogique des enseignantes et enseignants.

Sous le prétexte que la Loi sur l'instruction publique (LIP) confie aux directions d'établissement le mandat d'assumer le leadership pédagogique, les commissions scolaires ne comptabilisent pas les personnels de direction dans les frais reliés à l'administration. Ainsi, le taux divulgué ne tient pas compte du rôle administratif dévolu aux directions d'établissement.

Le MELS devra s'assurer que l'information transmise par les commissions scolaires témoigne de la réalité et que les catégories utilisées, pour transmettre l'information demandée, ne permettent pas de camoufler la réalité. La FAE considère que cette information devrait être rendue publique dès sa réception.

Sur la planification triennale (articles 6 à 8)

Chaque organisme visé devra transmettre au ministre responsable une planification triennale de la main-d'œuvre comportant, notamment les prévisions de départ à la retraite, les caractéristiques de la main-d'œuvre et de l'organisation du travail, ainsi que tout autre renseignement déterminé par le Conseil du trésor.

La FAE considère qu'il serait opportun pour le gouvernement de clarifier ce qu'il entend par « les caractéristiques de la main-d'œuvre » et « l'organisation du travail ». De plus, la FAE souhaite porter à l'attention de la Commission que le MELS dispose déjà, par l'entremise du Comité patronal de négociation pour les commissions scolaires francophones (CPNCF), des données sur l'état d'effectif des personnels du réseau des commissions scolaires, notamment celles permettant d'anticiper les départs à la retraite. De plus, le MELS publie déjà des *indicateurs de gestion* qui contiennent de l'information pertinente sur l'état des effectifs ainsi que sur les projections de fréquentation du réseau des commissions scolaires par secteur d'enseignement.

Sur le contrôle de l'effectif (articles 10 à 12)

Le projet de loi prévoit que le Conseil du trésor établisse le niveau de l'effectif dont dispose chaque ministre pour l'ensemble des organismes publics visés dont il est responsable. Ce dernier répartit l'effectif entre les organismes publics visés. Cette disposition est modulée par une seconde disposition prévoyant que la somme des effectifs des organismes publics visés ne doit pas, pour la période du 1er janvier 2015 au 31 mars 2015, excéder celle de la période correspondante de 2014.

On en déduit donc que le projet de loi, dans sa forme actuelle, prévoit au mieux un gel des effectifs, au pire une diminution des effectifs, sauf en cas de décision contraire du Conseil du trésor. Le tout doit s'effectuer de façon à maintenir les services offerts à la population.

La FAE soumet à la Commission que le projet de loi déposé n'assure en rien la réduction de l'effectif du personnel d'encadrement des commissions scolaires, déjà très nombreux, puisque la période de référence prévue (1er janvier 2014 au 31 mars 2014) vient, dans les faits, consacrer le niveau d'effectif dans l'administration. À cet effet, la FAE rappelle à la Commission que la fusion des commissions scolaires en 1997 devait générer des économies d'échelle, particulièrement au niveau du personnel administratif. Malheureusement, l'expérience a démontré que le poids des structures administratives s'est alourdi depuis. Le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport devra-t-il, au moment de transmettre l'information prévue aux articles 4 et 5, informer le président du Conseil du trésor de ses décisions quant à la réduction du personnel d'encadrement ou est-ce ce dernier qui déterminera, pour le réseau des commissions scolaires, l'objectif à atteindre en termes de réduction de ces effectifs.

La FAE est d'avis que le gouvernement doit préciser ce qu'il entend par « maintenir les services offerts à la population ». Rien dans le projet de loi ne permet d'assurer que les services offerts à la population seront maintenus. La FAE souligne à la Commission que ce projet de loi est déposé alors que le gouvernement a enclenché, notamment par l'entremise de la Commission de révision permanente des programmes, un processus qui risque de se traduire par une diminution marquée des services offerts à la population québécoise. L'idée avancée par le ministre des Finances, monsieur Carlos J. Leitão, de confier à des organismes sans but lucratif ou à l'entreprise privée la responsabilité d'offrir des services jusqu'ici dispensés par l'État

n'assure en rien que ceux-ci soient maintenus ou soient accessibles. De plus, le projet de loi ne confie à aucune instance le mandat de veiller au respect de cette disposition. La FAE propose que cette responsabilité soit confiée au Protecteur du citoyen et que le mandat de ce dernier soit modifié en conséquence.

Sur la reddition de comptes (articles 18-19)

Un organisme public visé doit faire état, dans son rapport annuel, de son application des dispositions concernant le calcul et le contrôle des effectifs. Si l'organisme s'est vu attribuer un niveau d'effectifs, il doit aussi indiquer si ce niveau a été respecté et, en cas de dépassement, quels sont les moyens pris pour remédier à la situation. L'organisme doit aussi rendre compte au sujet de la sous-traitance (voir plus loin dans le texte).

La FAE estime que le gouvernement doit préciser les moyens que devront prendre les administrations scolaires pour remédier à la situation en cas de dépassement.

Sur la vérification, les mesures rectificatives et les sanctions (articles 20 à 26)

Une procédure de vérification des renseignements fournis par les organismes est prévue par le projet de loi, ainsi que la mise en place de mesures rectificatives et de sanctions en cas de non-respect des mesures. Les sanctions incluent, dans le cas des commissions scolaires, les pouvoirs d'enquête et de tutelle prévus à la Loi sur l'instruction publique. Tout ou une partie du montant d'une subvention destinée à l'organisme public visé pourrait être retenu ou annulé.

La FAE considère que de confier au MELS la responsabilité d'enquêter sur le non-respect allégué des dispositions concernant le calcul et le contrôle des effectifs risque de placer les agents du MELS dans une position où ils sont juge et partie. La FAE propose donc que le mandat de vérification soit confié au vérificateur général et que le mandat de ce dernier soit modifié en conséquence. La FAE estime que le pouvoir de tutelle prévu à la Loi sur l'instruction publique doit continuer de s'appliquer, notamment si le rapport déposé par le vérificateur général fait la démonstration du non-respect volontaire des dispositions concernant le calcul et le contrôle des effectifs.

Sur la sous-traitance (articles 13 à 17)

Un mécanisme de contrôle des contrats de service serait mis en place. Ce contrôle a pour but de contrôler la sous-traitance afin de ne pas rendre vide de sens les mesures de contrôle qui seraient mises en place par le projet de loi. Ainsi, seraient particulièrement observés les contrats de service conclus avec une personne physique qui exploite une entreprise individuelle.

La FAE invite le gouvernement à surveiller de près les contrats qui sont accordés au personnel cadre qui se prévaut des dispositions relatives à la retraite et à qui les administrations scolaires confient, par le biais de la sous-traitance, des mandats particuliers. En ce sens, la FAE propose que les commissions scolaires soient tenues d'indiquer, lorsqu'elles confient un mandat par le biais de la sous-traitance, si la ou les personnes avec lesquelles le contrat est convenu étaient à l'embauche d'une commission scolaire au cours des cinq (5) années qui précèdent l'octroi du contrat.

Sur le respect des dispositions des conventions collectives (article 33)

Les dispositions contenues au projet de loi n°15 s'appliquent malgré toute disposition inconciliable d'une loi, du règlement, d'un décret, d'une directive, d'une décision, d'une politique, d'une règle budgétaire, d'une entente, d'un contrat ou de tout autre instrument de même nature, sous réserve toutefois des dispositions d'une convention collective.

La convention collective des enseignantes et enseignants prévoyant des règles de formation de groupes, les conséquences directes pour la majorité des enseignantes et enseignants que nous représentons devraient être limitées. Cependant, la FAE tient à rappeler à la Commission que la convention collective ne prévoit toujours pas de règles de formation des groupes pour les étudiants qui fréquentent les centres d'éducation des adultes ou s'inscrivent dans certaines spécialités ou sous-spécialités offertes par les centres de formation professionnelle. Le gouvernement doit s'assurer que l'application des dispositions prévues au présent projet de loi n'aura pas pour effet de réduire les effectifs dans ces secteurs d'enseignement.

Des conséquences indirectes sont toutefois à prévoir en termes de soutien à l'enseignement, ainsi qu'au niveau du personnel administratif des commissions scolaires. Les enseignantes et enseignants, ainsi que les élèves jeunes et adultes qui leur sont confiés, ne doivent pas faire les frais d'une opération qui viserait à contenir la progression des effectifs dans la fonction publique et parapublique au détriment du niveau et de la qualité des services qui doivent être dispensés par l'État québécois.

Sur le cheminement du projet de loi

La présentation du projet de loi a eu lieu le 9 octobre 2014. Le cheminement habituel d'un projet de loi, à la suite de sa présentation, est le suivant : les consultations en commission, l'adoption du principe, l'étude détaillée en commission, la prise en considération du rapport de la commission et l'adoption du projet de loi.

Les dates indiquées dans le projet de loi nous portent à croire que l'adoption de ce projet de loi se fera cet automne afin qu'il entre en vigueur le 1er janvier 2015. La FAE soumet à la Commission que les délais impartis pour mener la consultation sont particulièrement courts alors que la nature des changements souhaités devrait conduire le gouvernement à agir avec plus de prudence et éviter de donner l'impression qu'il improvise. À ce sujet, les annonces ministérielles intempestives se multiplient, ce qui contribue au sentiment d'insécurité qui gagne les personnels qui travaillent dans le réseau de l'éducation. La FAE invite le gouvernement à travailler de manière plus concertée avec les organisations qui représentent les travailleuses et travailleurs des secteurs public et parapublic.

Conclusion

L'application du projet de loi n°15 pourrait se traduire par un alourdissement de la tâche des enseignantes et enseignants dans la mesure où les effectifs professionnels et de soutien, qui ne disposent pas des mêmes règles que celles qui prévalent dans la convention collective des enseignantes et enseignants, seraient limités au niveau de celui qui existait entre le 1er janvier et le 31 mars 2014 ou réduits en application de la décision du Conseil du trésor.

La FAE ainsi que ses syndicats affiliés entendent agir avec vigilance, particulièrement en ce qui concerne le respect des dispositions contenues à la Convention collective E6 en lien avec les déclencheurs de contrats et les règles de formation de groupes.