



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Paiements du gouvernement aux syndicats du secteur de l'éducation



Rapport spécial
Mai 2016



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

J'ai le plaisir de transmettre mon Rapport spécial sur les paiements du gouvernement aux syndicats du secteur de l'éducation, à la demande du Comité permanent des comptes publics conformément à l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in black ink, reading "Bonnie Lysyk".

Bonnie Lysyk

Mai 2016

Équipe d'audit

Vérificatrice générale: Bonnie Lysyk

Vérificateur général adjoint: Gus Chagani

Directrice de l'audit : Vanna Gotsis

Gestionnaire de l'audit : Rashmeet Gill

Superviseur de l'audit : Ellen Tepelenas

Vérificateur principale : Jennifer Lee

Auditeurs : Kundai Marume
Mamta Patel

Vérificatrice-rechercheuse
et conseillère juridique : Robyn Wilson

Rédactrice : Tiina Randoja

Graphiques et mise en page : Mariana Green

© 2016, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISBN 978-1-4606-8054-4 (Imprimé)

ISBN 978-1-4606-8055-1 (PDF)

Photos en couverture : © iStockphoto.com/Christopher Fletcher

Table des matières

1.0 Réflexions	5
2.0 Contexte	6
2.1 Constitution des équipes	6
2.2 Négociation	8
2.3 Ratification	8
2.4 Négociation locale	9
3.0 Objectif et portée de l'audit	9
4.0 Résumé	10
5.0 Constatations détaillées de l'audit	16
5.1 Les fonds versés aux syndicats en 2014-2015 visaient à rembourser leurs dépenses	16
5.2 Les syndicats invoquent la longueur et l'inefficacité du processus de négociation centrale pour justifier les paiements de 2014-2015	17
5.3 Le Ministère a invoqué la nécessité de faire avancer les négociations pour justifier le remboursement des coûts de négociation de 2014-2015	19
5.4 Il n'y avait aucun cadre stratégique ni aucune loi régissant la négociation centrale avant l'entrée en vigueur de la <i>Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires</i>	19
5.5 Les processus d'engagement et de remboursement initiaux de 2014-2015 n'étaient pas assujettis aux mécanismes habituels de responsabilisation et de contrôle	20
5.6 Les processus d'engagement et de remboursement de 2008-2009 et 2012 étaient assujettis à des mécanismes plus rigoureux de responsabilisation et de contrôle	21
5.7 Les paiements aux syndicats ont été prélevés sur le budget existant du Ministère	23

5.8	Le remboursement, par le Ministère/la Couronne, des coûts de négociation des syndicats a suscité des préoccupations publiques	25
5.9	Le remboursement, par le Ministère, des coûts de négociation des syndicats ne contrevient pas à la <i>Loi de 1995 sur les relations de travail de l'Ontario</i>	26
5.10	Le gouvernement de l'Ontario ne verse généralement pas des montants substantiels à d'autres grands syndicats du secteur public pour couvrir leurs coûts de négociation	28
5.11	Les autres provinces ne payent généralement pas les coûts de négociation des syndicats d'enseignants	28
5.12	Depuis 2000, le Ministère a effectué des paiements aux syndicats du secteur de l'éducation à des fins autres que la négociation centrale	28
5.13	Le Ministère finance les coûts de négociation centrale des associations d'employeurs, mais des améliorations sont requises sur le plan de la responsabilisation et de la transparence	32
6.0 Recommandations		37
7.0 Annexe : Renseignements de base complémentaires		39

Paiements du gouvernement aux syndicats du secteur de l'éducation

1.0 Réflexions

Le 4 novembre 2015, le Comité permanent des comptes publics a adopté une motion demandant à mon Bureau d'examiner les coûts de négociation payés aux syndicats du secteur de l'éducation depuis 2008 ainsi que certaines questions connexes. Nous avons commencé notre examen peu de temps après.

Nos constatations sont résumées dans la **section 4.0**. Nos réponses à 13 questions importantes qui nous ont guidés dans notre travail sont présentées à la **figure 2** de la **section 4.0**.

Outre ces 13 questions et réponses, je me suis demandé si les 3,796 millions de dollars que le ministère de l'Éducation (le Ministère) a versés ou promis de verser à plusieurs syndicats du secteur de l'éducation afin de faire avancer les négociations représentaient une utilisation appropriée de l'argent des contribuables, étant donné que les syndicats utilisent généralement les cotisations de leurs membres pour payer leurs coûts de négociation.

D'un côté, on pourrait affirmer que les parties qui couvrent leurs propres coûts de négociation sont probablement plus motivées à travailler de la façon la plus efficace possible afin d'en arriver à une entente. En outre, un contribuable pourrait commencer par se demander : « Pourquoi l'argent de mes impôts devrait-il être versé aux syndicats au lieu d'être affecté aux services dont les Ontariens ont besoin? » D'un autre côté, on pourrait soutenir que la décision était pragmatique et que le Min-

istère s'était engagé à payer ce qui pourrait être considéré comme un montant relativement faible pour atteindre l'objectif ultime de régler les questions de négociation centrale. Si ce financement a été indiqué aux syndicats bénéficiaires que le Ministère reconnaissait les coûts supplémentaires uniques associés à l'évolution du processus de négociation à deux niveaux et a permis de régler les problèmes de façon plus rapide et plus rentable, l'argent des contribuables a peut-être été dépensé à bon escient. De toute évidence, nous ne pouvons pas savoir si le Ministère aurait pu conclure les mêmes conventions centrales dans les mêmes délais s'il n'avait pas versé ou promis de verser les fonds aux syndicats.

Nous avons trouvé très peu d'indications que d'autres administrations canadiennes payaient les coûts de négociation importants des syndicats du secteur de l'éducation. L'Ontario fait donc figure d'exception en ce qui concerne cette utilisation de l'argent des contribuables. Nous n'avons par ailleurs trouvé aucune preuve que le gouvernement de l'Ontario payait les coûts de négociation d'autres grands syndicats du secteur public.

Nous avons également noté avec intérêt que ce n'était pas la première fois que le Ministère versait des paiements directement aux syndicats du secteur de l'éducation. En fait, depuis 2000, le Ministère a versé des paiements totalisant environ 80,5 millions de dollars, soit 45,7 millions aux syndicats du secteur de l'éducation et 34,8 millions de dollars à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (organisation régie par les quatre syndicats d'enseignants de la province qui défend la cause de

la profession enseignante et de l'éducation publique, mais qui ne participe pas à la négociation collective). Un montant supplémentaire de 6,8 millions de dollars a été remis aux conseils scolaires pour qu'ils le transfèrent à un syndicat d'enseignants. La majorité des fonds devaient permettre aux syndicats d'enseignants d'offrir des programmes de perfectionnement professionnel à leurs membres. Vingt-deux des 80,5 millions de dollars, soit 15,1 millions à quatre syndicats d'enseignants et 6,9 millions à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, ont été versés sans conditions, et le Ministère ne sait pas vraiment comment ces fonds ont été utilisés. On pourrait raisonnablement se demander pourquoi ces fonds n'ont pas été versés aux différents conseils scolaires de la province pour qu'ils puissent répondre aux besoins locaux en matière de perfectionnement professionnel.

Nous avons constaté qu'à part les 16 millions de dollars versés à l'Ontario Medical Association au cours des cinq dernières années, il arrivait rarement aux autres ministères du gouvernement de l'Ontario de verser des paiements importants à des syndicats aux fins du perfectionnement professionnel. Nos recherches ont révélé que seulement trois autres provinces avaient payé plus de 1 million de dollars aux syndicats pour le perfectionnement professionnel des enseignants au cours des cinq dernières années (aucune province n'avait payé plus de 2 millions de dollars au total).

Une importante partie de notre travail dépendait de la collaboration des syndicats du secteur de l'éducation et des associations d'employeurs de l'Ontario, car la *Loi sur le vérificateur général* ne nous permet pas d'accéder à tous les renseignements financiers et opérationnels de ces parties. Je tiens à les remercier de nous avoir rencontrés et de nous avoir fait part de leurs expériences et de leurs points de vue sur l'évolution du processus de négociation collective au cours des 12 dernières années.



Bonnie Lysyk

La vérificatrice générale de l'Ontario

2.0 Contexte

La présente section décrit brièvement le processus de négociation collective dans le secteur de l'éducation ainsi que les participants à la ronde de négociation de 2014-2015. Des renseignements de base complémentaires, concernant notamment la structure du système d'éducation de l'Ontario et l'évolution de la négociation collective dans ce secteur, sont présentés dans l'**annexe de la section 7.0 : Renseignements de base complémentaires**.

La ronde de négociation centrale de 2014-2015 dans le secteur de l'éducation s'est déroulée entre le 25 avril 2014 et le 8 décembre 2015. Le processus a été guidé par les exigences de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*. Ce processus a impliqué la constitution d'équipes, puis la négociation et la ratification de conventions entre la Couronne, les organismes négociateurs patronaux centraux et les organismes négociateurs syndicaux centraux, comme le montre la **figure 1**. Les sections qui suivent exposent ce processus plus en détail.

2.1 Constitution des équipes

Dans les équipes de négociation constituées du côté patronal, la Couronne était représentée par des membres du personnel du ministère de l'Éducation (le Ministère) et le chef de cabinet de la ministre de l'Éducation, tandis que les conseils scolaires étaient représentés par des associations d'employeurs agissant à titre d'organismes négociateurs patronaux centraux. Il y avait quatre organismes négociateurs patronaux centraux, ainsi que les conseils d'associations d'employeurs désignés par règlement, représentés à la **figure 1** par les sigles suivants :

- OPSBA : l'Ontario Public School Boards' Association, qui représente les 31 conseils scolaires publics et 10 administrations scolaires de langue anglaise;
- OCSTA : l'Ontario Catholic School Trustees' Association, qui représente les 29 conseils scolaires catholiques de langue anglaise;

Figure 1 : Le processus de négociation centrale de 2014-2015

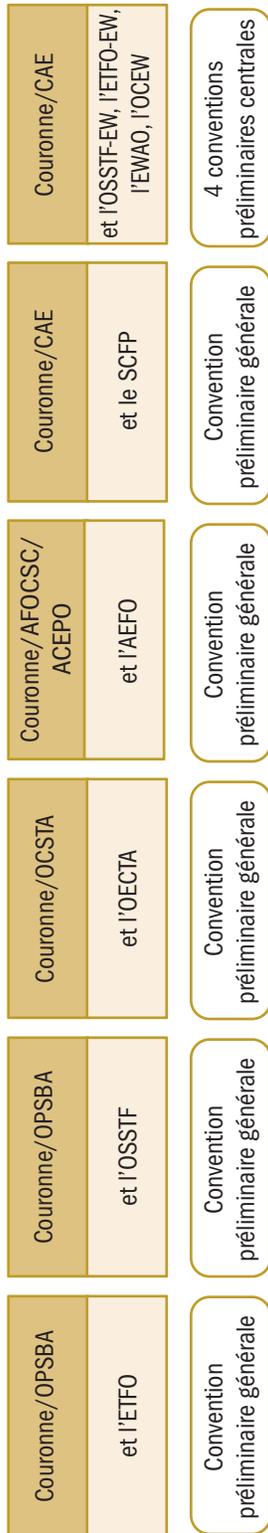
Source des données : ministère de l'Éducation

- Gouvernement/agent négociateur patronal central
- Entente gouvernementale
- Agent négociateur syndical central

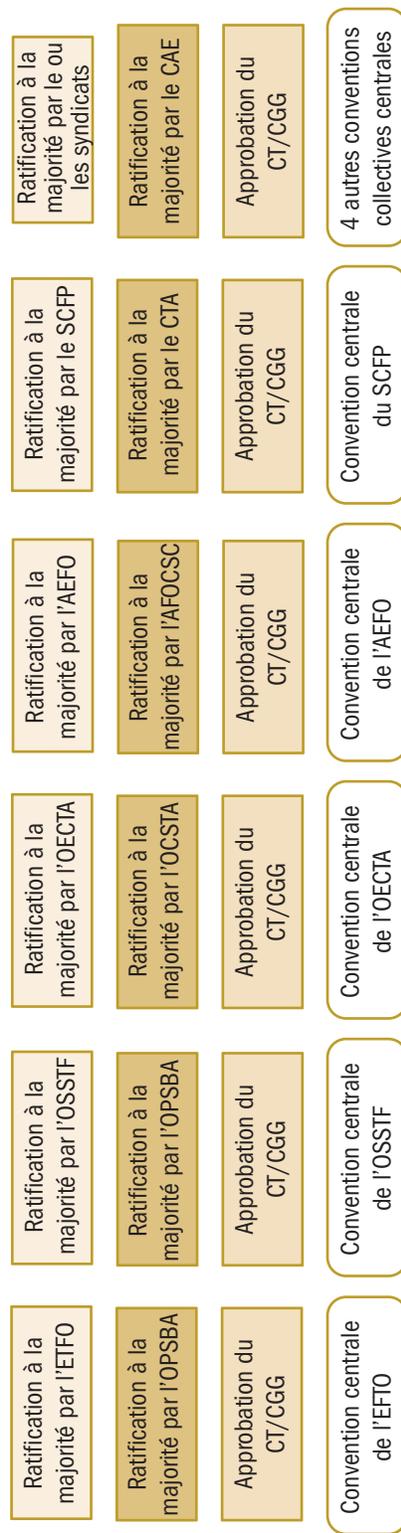
**CONSTITUTION
DES ÉQUIPES**

La Couronne et les agents négociateurs patronaux centraux forment des équipes de négociation cogérées et élaborent une stratégie

NEGOCIATION *



RATIFICATION



* Si la négociation n'aboutit pas à une entente, les parties peuvent déclencher une grève ou décréter un lock-out.

- AFOCSC : l'Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques, qui représente les huit conseils scolaires catholiques de langue française;
- ACEPO : l'Association des conseils scolaires des écoles publiques de l'Ontario, qui représente les quatre conseils scolaires publics de langue française;
- CAE : les conseils d'associations d'employeurs, des partenariats représentant différentes combinaisons des quatre associations d'employeurs.

2.2 Négociation

La Couronne/les organismes négociateurs patronaux centraux ont engagé des pourparlers avec les organismes négociateurs syndicaux centraux afin d'en arriver à des conventions préliminaires centrales. Il y avait neuf organismes négociateurs syndicaux centraux : quatre syndicats d'enseignants qui étaient tenus de participer à la négociation centrale en vertu de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, ainsi que cinq syndicats ou partenariats syndicaux représentant d'autres professionnels et travailleurs de soutien du secteur de l'éducation. Même s'ils n'y étaient pas tenus en vertu de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, ces derniers ont choisi de participer à la négociation collective et ont donc été désignés en vertu des règlements d'application de la Loi (les autres professionnels et travailleurs de soutien du secteur de l'éducation comprennent les psychologues, les orthophonistes, les éducateurs de la petite enfance, le personnel de bureau et les préposés à l'entretien). Ces organismes négociateurs syndicaux sont répertoriés à la **figure 1** et désignés par les sigles suivants :

- ETFO : l'Elementary Teachers' Federation of Ontario, qui représente 83 000 enseignants des écoles primaires publiques de langue anglaise;
- OSSTF : l'Ontario Secondary School Teachers' Federation, qui représente 66 000 enseignants

des écoles secondaires publiques de langue anglaise;

- OECTA : l'Ontario English Catholic Teachers' Association, qui représente 49 000 enseignants des écoles primaires et secondaires catholiques de langue anglaise;
- AEFO : l'Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens, qui représente 10 000 enseignants des écoles primaires et secondaires publiques et catholiques de langue française;
- SCFP : le Syndicat canadien de la fonction publique, qui représente 58 000 autres professionnels et travailleurs de soutien du secteur de l'éducation;
- quatre autres syndicats (l'OSSTF-EW [OSSTF Education Workers], l'ETFO-EW [ETFO Education Workers], l'EWAO [Education Workers' Alliance of Ontario] et l'OCEW [Ontario Council of Education Workers]), qui représentent le reste des 13 000 autres professionnels et travailleurs de soutien du secteur de l'éducation.

En vertu de la Loi, les parties doivent s'entendre sur les points à négocier centralement. Lors de la ronde de 2014-2015, ces points incluait notamment les salaires des enseignants, les avantages sociaux, les congés salariés, les jours de maladie et les heures de travail. Les points à négocier localement incluait les horaires de travail, la gestion des présences et les processus disciplinaires. Certains autres points sont réglementés par le gouvernement, dont l'année scolaire, les congés scolaires, la taille des classes ainsi que le temps consacré à l'enseignement et à d'autres activités.

La négociation centrale a abouti à une convention préliminaire centrale pour chacun des neuf organismes négociateurs syndicaux centraux, qui devait ensuite être ratifiée.

2.3 Ratification

À l'étape de la ratification, les organismes négociateurs syndicaux centraux ont présenté la convention préliminaire centrale aux membres de leurs

syndicats dans toute la province pour qu'ils puissent voter pour ou contre. De même, les organismes négociateurs patronaux centraux ont présenté la convention aux conseils scolaires représentés, dont les votes étaient pondérés afin de refléter de manière raisonnable la taille des unités de négociation de chaque conseil scolaire.

Toutes les conventions centrales ont été ratifiées avant la fin de l'automne 2015. Pour être ratifiées, les conventions préliminaires centrales devaient recueillir une majorité des voix dans les deux groupes, puis être approuvées par gouvernement (désigné à la **figure 1** par le sigle « CT/CGG » [Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement]).

2.4 Négociation locale

Après que les organismes négociateurs centraux eurent déterminé les points à négocier centralement, les conseils scolaires et les unités de négociation locales des syndicats ont pu entamer les négociations collectives sur les autres points à négocier localement.

Une fois ratifiée, la convention collective locale définitive est combinée à la convention centrale ratifiée applicable pour former la convention collective complète.

Au 2 mai 2016, 339 des 473 conventions collectives locales avaient été réglées, ce qui signifie que 134 conventions locales sont encore en voie de négociation.

3.0 Objectif et portée de l'audit

En octobre 2015, les médias ont signalé que, durant la négociation des conventions centrales, le Ministère s'était engagé à verser un total de 2,5 millions de dollars aux trois syndicats du secteur de l'éducation afin de couvrir leurs coûts de négociation (1 million de dollars à l'Ontario Secondary

School Teachers' Federation, 1 million de dollars à l'Ontario English Catholic Teachers' Federation et 500 000 \$ à l'Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens).

L'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général* stipule que le Comité permanent des comptes publics peut demander au vérificateur général d'accomplir des tâches spéciales. Le 4 novembre 2015, deux semaines après la publication des premiers reportages médiatiques, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a adopté la motion suivante :

[Traduction]

Que la vérificatrice générale examine les montants versés depuis 2008 aux unités de négociation représentant les employés des conseils scolaires qui relèvent du ministère de l'Éducation, particulièrement les 2,5 millions de dollars que le gouvernement a dépensés cette année, et présente un rapport sur ses constatations.

Ce rapport doit notamment répondre aux questions suivantes :

- (1) Sur quelle partie du budget du Ministère ou du gouvernement les fonds ont-ils été prélevés?
- (2) Qu'est-ce que les sommes versées aux unités de négociation sont ou étaient censées financer?
- (3) D'autres administrations ont-elles l'habitude de payer les coûts de négociation des syndicats?

Outre ces questions du Comité, nos travaux préliminaires nous ont amenés à chercher la réponse à 10 autres questions. Nous avons donc structuré notre audit autour des 13 questions répertoriées et traitées à la **figure 2** de la **section 4.0**.

Pour répondre à ces questions, nous avons rencontré les principaux négociateurs des différents syndicats du secteur de l'éducation et des associations d'employeurs; mené des recherches; examiné la législation du travail et obtenu un avis juridique sur la question de savoir si les paiements versés aux

syndicats par le Ministère pour couvrir les coûts de négociation allaient à l'encontre de la *Loi de 1995 sur les relations de travail de l'Ontario*; tenu des discussions avec le ministère du Travail; interviewé des membres du personnel du ministère de l'Éducation; interviewé des négociateurs patronaux des conseils scolaires au niveau local; passé en revue les pratiques d'autres ministères et d'autres provinces; examiné des documents pertinents (y compris des états financiers et des conventions centrales); testé un échantillon des demandes de remboursement présentées par l'OSSTF en 2014-2015; confirmé réception de l'état audité des dépenses soumis par l'AEFO (qui nous a été fourni le 6 mai 2016); et examiné la participation des associations d'employeurs et les paiements que celles-ci ont reçus.

Nous n'avons pas examiné les dépenses des conseils scolaires afin de déterminer si ceux-ci avaient versé des paiements directement aux syndicats.

Nous avons effectué la plus grande partie de nos travaux sur le terrain entre décembre 2015 et avril 2016.

Limitation de la portée

La Loi sur le vérificateur général ne nous permet pas d'accéder à toutes les données financières et opérationnelles des syndicats d'enseignants. Nous avons donc dû compter sur la communication volontaire de cette information par les syndicats. Nous apprécions la collaboration dont ceux-ci ont fait preuve lors de nos réunions avec eux. Cependant, la portée de notre travail a été limitée par le fait que la loi ne nous autorisait pas à accéder aux renseignements financiers et opérationnels supplémentaires qui auraient pu nous éclairer.

4.0 Résumé

Nos principales constatations incluaient ce qui suit :

- Il est facile de comprendre pourquoi des préoccupations de principe ont été soulevées

au sujet de l'engagement, pris par le Ministère en 2014-2015, de payer les coûts de négociation des syndicats. Cet engagement a été rendu public au cours de l'automne 2015. Les arrangements initiaux n'ont pas été assujettis aux mécanismes de responsabilisation et de contrôle généralement associés aux dépenses publiques. Après les critiques sévères formulées à cet égard par les médias et les membres de l'Assemblée législative, le Ministère a demandé aux trois syndicats, dans sa lettre du 12 novembre 2015, de justifier les demandes présentées pour que leurs coûts soient remboursés.

- Le Ministère a justifié son engagement à rembourser les coûts de négociation des syndicats en affirmant que cela ferait avancer la négociation. Deux syndicats d'enseignants nous ont dit que la négociation aurait pu piétiner sans cet engagement. Le Ministère a également reconnu que la ronde de négociation de 2014-2015 avait duré plus longtemps que les rondes antérieures et que cela avait probablement fait augmenter les coûts pour toutes les parties.
- Au 31 mars 2016, le total des coûts des rondes de négociation centrale de 2008-2009, 2012 et 2014-2015 que le Ministère a remboursés ou a promis de rembourser aux syndicats s'élevait à 3,796 millions de dollars.
- Nous avons trouvé très peu d'indications que d'autres administrations canadiennes payaient les coûts de négociation des syndicats du secteur de l'éducation. Par ailleurs, le gouvernement de l'Ontario n'a pas versé de paiements à d'autres grands syndicats du secteur public pour couvrir leurs coûts de négociation.
- En vertu de la Loi sur l'éducation et de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, l'employeur légal des employés des conseils scolaires n'est pas le ministère de l'Éducation, mais les conseils scolaires. Le Ministère n'est pas donc pas assujetti à la *Loi de 1995 sur les relations de travail* en ce

qui concerne la négociation collective. Cette loi a été interprétée comme interdisant à un employeur, à une organisation d'employeurs ou à une personne agissant au nom d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs d'effectuer des paiements qui risquent de compromettre l'indépendance d'un syndicat aux fins de la Loi. Même si le Ministère était désigné comme employeur et assujéti à la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, étant donné les montants promis ou payés pour couvrir les coûts de négociation, il est peu probable que ces engagements ou paiements soient considérés d'un point de vue légal comme minant l'indépendance des syndicats.

- Le processus de négociation centrale a été amorcé par le Ministère en 2004, mais aucun cadre stratégique ou législatif n'a été mis en place avant avril 2014. De 2004 à avril 2014, les syndicats, les conseils scolaires et les associations d'employeurs étaient libres de participer ou non à la négociation à deux niveaux. Afin d'attirer les participants à la table de négociation, le Ministère a établi un précédent en s'engageant à rembourser les coûts de négociation. Il est fort possible que cet engagement ait amené les syndicats à s'attendre que le Ministère continue de rembourser leurs coûts de négociation à l'avenir.
- De 2000-2001 à 2015-2016, le Ministère a versé d'autres paiements totalisant 80,5 millions de dollars aux syndicats du secteur de l'éducation et à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (cette fédération, qui est régie par l'AEFO, l'ETFO, l'OEFTA et l'OSSTF, défend les intérêts des enseignants et de l'éducation publique, mais ne participe pas à la négociation collective). Sur le total de 80,5 millions de dollars, 22 millions ont été versés sous forme de subventions inconditionnelles en 2006, sans que des mécanismes de responsabilisation et de contrôle aient été mis en place. Le Ministère prévoyait généralement

des mécanismes de responsabilisation pour les autres paiements. De plus, en 2008-2009, le Ministère a octroyé 6,8 millions de dollars aux conseils scolaires pour qu'ils remettent ces fonds à l'AEFO aux fins du perfectionnement professionnel des enseignants. Ces 6,8 millions de dollars sont en sus des 80,5 millions que le Ministère a versés directement aux syndicats.

- Les associations d'employeurs ont également reçu un financement d'environ 14,7 millions de dollars au titre de la négociation centrale entre 2008-2009 et 2014-2015 (plus de 11 millions pour la ronde de 2014-2015 au 31 mars 2016), pour qu'elles puissent renforcer leur capacité et participer à la négociation collective centrale. La *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* a considérablement élargi le mandat des associations de gérer la négociation du côté patronal en collaboration avec le Ministère. Celui-ci doit accroître la transparence de ce financement et la responsabilisation qui y est associée en versant les fonds directement aux associations d'employeurs au lieu de les transférer par l'intermédiaire des conseils scolaires. En effet, les fonds versés aux associations par l'entremise des conseils scolaires n'ont pas à être divulgués dans le volume 3 des Comptes publics de l'Ontario, et les associations sont ainsi exemptées des exigences de la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public*.

Pour faire le travail demandé par le Comité permanent des comptes publics, nous avons dû nous familiariser avec les circonstances entourant les paiements que le Ministère a versés ou promis de verser aux syndicats du secteur de l'éducation pour couvrir leurs coûts de négociation et à d'autres fins. La **figure 2** présente les réponses aux 13 questions posées durant l'audit. Le chiffre qui précède chaque question indique la section du rapport dans laquelle nous fournissons des renseignements plus détaillés.

Figure 2 : Résumé des constatations de l'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

5.1 Qu'est-ce que les paiements aux syndicats sont ou étaient censés financer?

- Les paiements versés pour faire avancer la négociation sont censés rembourser* les dépenses découlant directement de la négociation centrale telles que les coûts de dotation, de fonctionnement, de services professionnels, d'hébergement et de repas.
- En 2014-2015, au lieu de demander le remboursement de ses coûts de négociation, l'ETFO a négocié un paiement de 600 000 \$ pour le perfectionnement professionnel des enseignants suppléants.

5.2 Pourquoi les syndicats ont-ils négocié les paiements au titre de leurs coûts de négociation de 2014-2015?

- L'OSSTF, l'OECTA et l'AEFO nous ont dit qu'elles avaient demandé le remboursement de leurs coûts parce que le processus de négociation centrale était difficile, frustrant et inefficace. Elles ont ajouté que les coûts engagés dans le cadre du processus de négociation centrale étaient plus élevés que les coûts généralement associés au système de négociation à un seul niveau. Les trois syndicats ont indiqué que les coûts engagés durant cette ronde dépassaient les montants des paiements négociés. L'AEFO et l'OSSTF ont soumis des états audités des dépenses confirmant cette assertion. L'OECTA n'avait pas encore soumis son état des dépenses au 30 avril 2016, car elle n'avait pas encore ratifié toutes ses conventions collectives locales.

5.3 Pourquoi le Ministère/la Couronne a-t-il accepté de payer les coûts de négociation des syndicats pour 2014-2015?

- Le Ministère/la Couronne a jugé nécessaire de payer ces coûts afin de faire avancer ou de finaliser la négociation. Il a indiqué qu'il avait accepté de rembourser les coûts de négociation de certains syndicats parce que le processus de négociation centrale obligeait ceux-ci à payer de nouveaux coûts considérables. Le processus de négociation centrale a duré plus de 19 mois. Pour la première fois, trois parties (le Ministère/la Couronne, les associations d'employeurs et les syndicats) devaient déterminer les points à négocier centralement, puis s'entendre sur ces points dans neuf conventions centrales distinctes.

5.4 Y avait-il un cadre stratégique ou législatif en place pour la négociation centrale avant l'entrée en vigueur de la Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires?

- Non. En 2004, la province a institué la négociation centrale en tenant des discussions informelles entre les négociateurs locaux et en demandant à ceux-ci d'incorporer les politiques provinciales en matière de financement et de dotation dans leurs conventions collectives locales.
- En 2008-2009, le Ministère a établi un processus de négociation volontaire plus conventionnel, mais toujours sans cadre législatif. Il a exigé que les conditions négociées centralement soient incorporées dans toutes les conventions collectives locales.
- En 2012, le processus de négociation centrale était à nouveau volontaire, et seules l'AEFO et l'OECTA sont restées jusqu'à la fin. Le gouvernement a promulgué la Loi de 2012 donnant la priorité aux élèves pour forcer toutes les parties à la négociation locale à respecter les ententes centrales. Cinq syndicats ont intenté des poursuites contre le Ministère par suite de l'imposition de cette loi. En avril 2016, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a déterminé que la loi était inconstitutionnelle et que le processus de négociation collective de 2012 comportait un défaut fondamental, car il limitait la capacité des parties à jouer un rôle significatif.
- Au total, il a fallu une dizaine d'années (de 2004 à 2014) au Ministère pour mettre en place un cadre stratégique et législatif autorisant la négociation centrale.

5.5 Le processus d'engagement et de remboursement des dépenses de 2014-2015 était-il assujéti aux mécanismes habituels de responsabilisation et de contrôle?

- Pas au début. En janvier 2015, le Ministère/la Couronne a indiqué au SCFP qu'il ne paierait pas [*traduction*] « les coûts qui ont été ou qui seront engagés par les syndicats durant les négociations ». Il a ensuite négocié des ententes de paiement distinctes avec l'OSSTF en août 2015 (1 million de dollars), l'OECTA en août 2015 (1 million de dollars) et l'AEFO en septembre 2015 (500 000 \$). Il n'y avait initialement aucune disposition de responsabilisation (c.-à-d. que les syndicats n'étaient pas tenus de présenter des reçus ni des états de dépenses pour recevoir les fonds). Dans sa lettre du 12 novembre 2015, soit une semaine après l'adoption, par le Comité permanent des comptes publics le 4 novembre 2015, de la motion nous demandant d'effectuer le présent audit, le Ministère/la Couronne a informé les syndicats qu'ils devaient fournir un rapport de dépenses signé par un représentant autorisé et audité par un cabinet comptable indépendant. Les syndicats pouvaient utiliser leurs propres taux et indemnités pour demander le remboursement des coûts de déplacement, de repas et d'hébergement (leurs taux de repas sont deux fois plus élevés que ceux de la fonction publique de l'Ontario).

* À la fin de notre audit, un seul syndicat, l'OSSTF, avait satisfait aux exigences de remboursement et reçu un paiement. Les deux autres syndicats, l'OECTA et l'AEFO, doivent ratifier toutes leurs conventions collectives locales pour être admissibles à un remboursement.

5.6 Quel a été le processus suivi pour rembourser les coûts de négociation des syndicats avant 2014-2015?

- **2008-09** : Le Ministère indique à l'avance aux cinq syndicats du secteur de l'éducation qu'il couvrira leurs dépenses de participation à la négociation centrale. Trois des cinq syndicats (l'OSSTF, l'AEFO et le SCFP) acceptent l'offre de remboursement du Ministère (l'OECTA et l'ETFO la refusent). Ils présentent une estimation des dépenses prévues, et le Ministère se fonde sur cette estimation pour fixer le montant maximal du remboursement. Le Ministère et chacun des syndicats signent une entente de paiement de transfert qui précise le montant maximal du remboursement ainsi que les types de dépenses admissibles et stipule que le syndicat doit soumettre des états mensuels des dépenses signés par le directeur général et le directeur financier. Cependant, il n'y a pas de vérification indépendante des dépenses, et les syndicats ne sont pas tenus de soumettre des reçus détaillés à l'examen du Ministère.
- **2012** : Le Ministère indique à l'avance aux syndicats qu'il peut offrir une aide financière limitée afin de soutenir leur participation à la négociation centrale. Sur les 20 syndicats participants (l'AEFO, le SCFP, l'OSSTF et 15 petits syndicats représentant les autres professionnels et travailleurs de soutien du secteur de l'éducation), 18 acceptent l'offre d'aide financière (l'ETFO et l'OECTA la refusent encore une fois). Le Ministère et chacun des syndicats signent une entente de paiement de transfert qui précise le montant maximal du remboursement ainsi que les types de dépenses admissibles et stipule que le syndicat doit soumettre des états mensuels des dépenses signés par le directeur général et le directeur financier et attestant l'admissibilité des dépenses au remboursement. À la fin des négociations, les états des dépenses des grands syndicats dépassent largement le maximum alloué. Le Ministère modifie les ententes de paiement de transfert afin d'accroître le montant maximal du remboursement, de fixer les indemnités de repas et d'hébergement, et de préciser que toutes les dépenses des syndicats doivent être étayées par des reçus détaillés à soumettre à l'examen du Ministère.

5.7 Sur quelle partie du budget du Ministère ou du gouvernement les fonds sont-ils prélevés?

- **2014-15** : Les fonds proviennent du crédit 1002 (Programme d'éducation élémentaire et secondaire), poste 1 (Politiques et prestation des programmes), du Budget des dépenses 2014-2015 du Ministère. Comme il y a suffisamment de fonds dans ce crédit et ce poste pour couvrir les engagements non prévus, il n'est pas nécessaire d'ajouter des fonds (par dépôt d'un budget supplémentaire des dépenses ou par décret du Conseil du Trésor prévoyant la réaffectation de pouvoirs de dépenser d'un crédit et d'un poste à un autre crédit et un autre poste). La marge de manœuvre financière permet au Ministère/à la Couronne de verser 1 million de dollars à l'OSSTF en mars 2016. Le million de dollars promis à l'OECTA n'a pas encore été payé, car la convention centrale de l'OECTA stipule que cette association doit ratifier toutes ses conventions collectives locales avant de pouvoir présenter une demande de remboursement (seulement environ 81 % des ententes locales avaient été ratifiées au moment de notre audit). Les 500 000 \$ que le Ministère s'est engagé à verser à l'AEFO proviennent de fonds antérieurs fournis à l'AEFO par l'entremise des conseils scolaires, que le Ministère autorise maintenant l'AEFO à conserver. Plus précisément, la convention négociée par l'AEFO en 2009 prévoit une subvention de 1 000 \$ par enseignant pour le perfectionnement professionnel. Les fonds non utilisés sont censés être remis aux conseils scolaires en 2014 (là encore, à des fins de perfectionnement professionnel, conformément à la convention centrale). L'AEFO n'avait pas encore versé ces fonds aux conseils scolaires au moment de la négociation de sa convention centrale, et elle pourra conserver des fonds non utilisés de 500 000 \$ en guise de remboursement de ses coûts de négociation.
- **2012 et 2008-9** : Les fonds proviennent du crédit pour le Programme d'éducation élémentaire et secondaire, là encore parce qu'il reste des fonds non utilisés. Nous avons remarqué une tendance du Ministère à sous-utiliser ses fonds qui remonte au moins à l'exercice 2006-2007. Selon les Comptes publics de l'Ontario, durant cette période, les montants non dépensés du budget de fonctionnement annuel affecté au Programme d'éducation élémentaire et secondaire vont d'un minimum de 16,5 millions de dollars en 2009-2010 à un maximum de 171 millions de dollars en 2006-2007.

5.8 Quelles sont les perceptions et les préoccupations du public concernant le remboursement, par le Ministère/la Couronne, des coûts de négociation des syndicats?

- Les paiements du Ministère/de la Couronne aux syndicats peuvent être perçus comme allant à l'encontre de ses propres intérêts, car les fonds supplémentaires permettent aux syndicats de prolonger les négociations.
- Les employés syndiqués peuvent craindre que leurs intérêts soient compromis lorsque des dirigeants syndicaux négocient en leur nom reçoivent des fonds de l'employeur.
- Le public, quant à lui, peut craindre que les paiements du Ministère/de la Couronne encouragent les syndicats à appuyer les intérêts politiques du gouvernement au moyen de contributions financières ou d'annonces publicitaires. Selon le Bureau du directeur général des élections, les syndicats du secteur de l'éducation ont augmenté leurs dépenses en publicité électorale depuis 2007. Cependant, comme les fonds publics ne sont qu'une des sources de revenus des syndicats et que nous n'avons pas accès à tous leurs renseignements financiers et autres, nous n'avons pas été en mesure de confirmer ou de réfuter l'allégation selon laquelle les fonds publics auraient permis de faire passer des annonces politiques.

5.9 Le remboursement, par le Ministère/la Couronne, des coûts de négociation des syndicats contrevient-il à la Loi de 1995 sur les relations de travail de l'Ontario?

- L'article 70 de la *Loi de 1995 sur les relations de travail* interdit potentiellement aux employeurs ou à leurs représentants d'apporter une aide financière aux syndicats si celle-ci risque de compromettre leur indépendance aux fins de la Loi. Nous avons demandé à un avocat si le Ministère pouvait être considéré comme un employeur ou un représentant de l'employeur aux fins de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, étant donné que, durant les négociations de 2014-2015, le Ministère a cogéré des équipes de négociation centrale avec les organismes négociateurs patronaux, qu'il a dû approuver les conditions des conventions centrales ratifiées par les syndicats et les associations d'employeurs, et qu'il constitue la principale source de fonds des conseils scolaires qui emploient des enseignants. Nous avons été informés que le Ministère n'est pas l'employeur légal des enseignants et qu'il ne lui est donc pas interdit de verser des paiements aux syndicats du secteur de l'éducation. Quoi qu'il en soit, il semble peu probable que les montants versés par le Ministère/la Couronne pour rembourser les coûts de négociation aient été assez importants pour compromettre l'indépendance des syndicats et enfreindre l'article 70 de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*.

5.10 Le gouvernement de l'Ontario verse-t-il des fonds importants à d'autres syndicats du secteur public pour couvrir leurs coûts de négociation?

- Non. Aucun des quatre syndicats du secteur public que nous avons consultés en dehors du secteur de l'éducation (l'Association des employées et employés gestionnaires, administratifs et professionnels de la Couronne de l'Ontario, l'Ontario Medical Association, l'Association de la Police provinciale de l'Ontario et le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario) n'avait reçu de paiements du gouvernement de l'Ontario au titre de ses coûts de négociation.

5.11 Les autres provinces ont-elles l'habitude de payer les syndicats pour qu'ils participent aux négociations?

- Non, dans la plupart des cas. Nous avons posé la question à toutes les autres provinces, et seule la Colombie-Britannique a payé un syndicat de travailleurs du secteur de l'éducation autres que les enseignants pour qu'il amène des représentants locaux aux discussions de négociation centrale (100 000 \$ en 2012, 100 000 \$ en 2014 et une allocation de 200 000 \$ pour 2016).

5.12 Depuis 2000, le Ministère a-t-il versé d'autres types de paiements aux syndicats du secteur de l'éducation, en plus de rembourser leurs coûts de négociation?

- Oui. Le Ministère a payé aux syndicats et à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario un total de 80,5 environ 22 millions de dollars ont été versés sous forme de subvention inconditionnelle en 2006 pour [traduction] « aider [le syndicat ou la Fédération] à continuer de servir la population de l'Ontario [...] dans l'espoir que ce financement permettra [au syndicat ou à la Fédération] d'accroître les possibilités de perfectionnement professionnel continu [des enseignants] ». Le reste des fonds de notre échantillon (84 % des 58,5 millions de dollars restants) a servi à financer des programmes de perfectionnement professionnel, un régime d'avantages sociaux, des travaux de recherche et des initiatives des élèves.
- En 2008-2009, le Ministère a également versé 6,8 millions de dollars aux conseils scolaires pour que ceux-ci remettent ces fonds à l'AEFO aux fins du perfectionnement professionnel des enseignants. Ces 6,8 millions de dollars sont en sus des 80,5 millions que le Ministère verse directement aux syndicats.
- Selon les résultats de nos recherches, les ministères de l'Éducation des autres provinces semblent avoir adopté des pratiques différentes dans ce secteur. Entre 2010-2011 et 2014-2015, trois provinces ont payé plus de 1 million de dollars aux syndicats pour le perfectionnement professionnel des enseignants : la Nouvelle-Écosse (environ 200 000 \$ par an), la Saskatchewan (un total d'environ 1,5 million de dollars pour que les syndicats puissent évaluer les ressources mises à la disposition des enseignants) et l'Alberta (1,3 million de dollars). Les autres provinces n'ont rien payé au titre du perfectionnement professionnel ou n'ont pas versé plus de 1 million de dollars entre 2010-2011 et 2014-2015.
- Nous avons trouvé un cas où un autre ministère du gouvernement de l'Ontario a versé des fonds à un autre syndicat du secteur public au titre du perfectionnement professionnel en dehors de ce qui avait été négocié dans les conventions collectives (le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a versé un total de 16 millions de dollars à l'Ontario Medical Association pour la formation professionnelle continue des médecins).

5.13 Le Ministère a-t-il versé des fonds assujettis à des dispositions en matière de responsabilisation aux associations d'employeurs afin d'appuyer leur participation à la négociation centrale?

- En 2014-2015, les associations d'employeurs ont reçu environ 11,1 millions de dollars pour la négociation centrale. Ce financement provenait de deux sources : directement du Ministère aux termes de quatre ententes de paiement de transfert distinctes (environ 6,5 millions de dollars); et indirectement du Ministère dans le cadre des subventions générales pour les besoins des élèves que le Ministère octroie aux conseils scolaires (environ 4,6 millions de dollars).
- Les ententes de paiement de transfert stipulaient que les paiements avaient pour but de financer le renforcement de la capacité interne des associations de participer à la négociation centrale et de soutenir les associations en tant qu'organismes de négociation centrale de l'employeur reconnus dans la loi. Les fonds couvrent les dépenses telles que les coûts de personnel, de fonctionnement, de services professionnels, de consultations, de perfectionnement professionnel et de déplacements.
- Les ententes de paiement de transfert incluaient des dispositions de responsabilisation exigeant des associations qu'elles fournissent un tableau des états audités des dépenses. Cependant, les associations ne sont pas tenues de rendre compte au Ministère de l'utilisation des fonds de la subvention générale aux conseils scolaires qu'elles reçoivent et qu'elles continueront de recevoir à l'avenir.
- Comme elles sont financées par l'entremise des conseils scolaires, les associations ne sont pas tenues de divulguer les salaires de leurs employés qui seraient autrement assujettis à la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public*. En outre, les montants que les associations reçoivent du gouvernement, directement ou indirectement, pour la négociation centrale ne sont pas clairement indiqués dans les Comptes publics de l'Ontario lorsque les fonds passent par les conseils scolaires.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie le travail et les conseils découlant de l'audit détaillé que la vérificatrice générale a effectué à la demande du Comité permanent des comptes publics.

La relation du Ministère avec les syndicats et les associations d'employeurs/conseils scolaires se fonde sur les objectifs communs que sont le rendement et le bien-être des élèves. La *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* (la Loi) est le résultat de vastes consultations avec les parties aux négociations, les fédérations d'enseignants, les syndicats de travailleurs du secteur de l'éducation et les associations d'employeurs. Comme le rapport de la vérificatrice l'explique, la loi a constitué une étape importante dans l'évolution de la négociation collective dans le secteur de l'éducation de l'Ontario vers un cadre formel à deux niveaux où le rôle de chaque partie est clairement défini. La première ronde de négociation collective en vertu de la Loi a pris fin en décembre 2015 avec la conclusion de neuf conventions centrales. Ce résultat historique a été rendu possible grâce à la collaboration de toutes les parties, à leur

travail acharné et à leur respect du processus de négociation collective.

Le rapport d'audit indique que le Ministère a conclu des ententes de responsabilisation lors des rondes précédentes de négociation provinciale avec les syndicats et les associations d'employeurs afin de couvrir les dépenses de négociation de ces parties. Les conventions centrales de 2014–2017 ne spécifiaient pas les mécanismes de responsabilisation associés au financement des dépenses de négociation, mais la Couronne devrait encore, comme dans le passé, prévoir des mécanismes appropriés dans les conventions centrales pour obliger les bénéficiaires à rendre compte de tous les fonds versés. Ces mécanismes incluraient des ententes de paiement de transfert, des modifications proposées aux règlements (par exemple, les subventions pour les besoins des élèves) ou des attestations.

Le Ministère a examiné et continuera d'examiner ses ententes de responsabilisation, comme les ententes de paiement de transfert, utilisées pour financer les entités telles que les conseils scolaires, les syndicats et les

associations d'employeurs, pour que celles-ci se conforment aux mesures de responsabilisation appropriées alignées sur la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du gouvernement.

Un thème clé de l'audit est la transparence des paiements du Ministère à nos partenaires syndicaux et patronaux. En dehors des négociations collectives, les syndicats et les associations d'employeurs sont des partenaires importants dans la prestation de programmes de qualité aux élèves. Le Ministère finance l'apprentissage et la formation professionnelle afin d'aider les éducateurs à tous les niveaux du système à améliorer l'exercice de la profession ainsi que le rendement de tous les élèves. Afin de répondre aux besoins du système et d'assurer une amélioration continue, le Ministère investit dans un éventail diversifié de formules de prestation. Il finance le perfectionnement professionnel par l'entremise des conseils scolaires, des syndicats et de tierces parties, en plus de le financer directement.

À la demande de la vérificatrice générale, le Ministère a produit des rapports sur tous les paiements liés au perfectionnement professionnel qui ont été versés aux syndicats, y compris ceux fournis en 2006-2007. En ce qui concerne la recommandation du rapport concernant « le meilleur moyen d'assurer » le perfectionnement professionnel, le Ministère évalue déjà l'expertise disponible dans ce secteur.

Depuis 2013, le Ministère a clairement indiqué son intention de passer en revue la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*. En mars 2016, après la conclusion de la négociation centrale, il a engagé un facilitateur pour entamer l'examen avec les parties aux négociations. Ce travail est en cours, et le Ministère s'est engagé à mettre en place un cadre de négociation centrale qui convient à tous les intervenants du secteur de l'éducation.

5.0 Constatations détaillées de l'audit

5.1 Les fonds versés aux syndicats en 2014-2015 visaient à rembourser leurs dépenses

Selon les conventions centrales conclues avec l'AEFO, l'OECTA et l'OSSTF, les paiements négociés de 2,5 millions de dollars étaient censés couvrir les dépenses découlant directement de la négociation centrale. Dans sa lettre du 12 novembre 2015 aux syndicats, le Ministère précisait les dépenses remboursables :

- les coûts de dotation associés à la préparation à la négociation, aux réunions avec les membres, à l'engagement avec les sections locales syndicales aux fins du processus de négociation collective centrale (y compris la ratification) et à la conduite de la négociation centrale;
- les dépenses de fonctionnement pour les locaux à bureaux, les fournitures de bureau, les téléphones, les services d'impression et de messenger, la location de salles de réunion, etc.;
- les services professionnels requis pour la négociation centrale, comme les services actuariels, de consultation et d'audit;
- les services juridiques;
- les déplacements, l'hébergement et les repas.

Trois des quatre syndicats d'enseignants ont négocié le remboursement de ces coûts. Le quatrième, l'ETFO, n'a pas demandé que ces coûts soient remboursés, mais a négocié un financement de 600 000 \$ pour le perfectionnement professionnel des enseignants suppléants.

Les événements se sont déroulés comme suit :

- *Avril 2014* : La plus récente ronde de négociation collective centrale commence. Il s'agit de la toute première ronde de négociation centrale obligatoire en vertu de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*.

- *Novembre 2014* : Le SCFP envoie une lettre à la première ministre dans laquelle il demande que le Ministère couvre ses coûts de négociation. Pour sa part, l'AEFO demande verbalement au Ministère si les coûts de négociation seront couverts. Le Ministère ne lui promet rien.
- *Janvier 2015* : Dans sa lettre envoyée en réponse à la demande du SCFP, la ministre de l'Éducation indique que [traduction] « le Ministère ne paiera pas les coûts qui ont été ou qui seront engagés par les syndicats durant les négociations ».
- *Mai 2015* : Durant la négociation centrale, l'OSSTF demande 1 million de dollars au Ministère pour couvrir ses coûts. Le Ministère accepte de payer ce montant afin de faire avancer les négociations (selon ce que l'OSSTF nous a dit, un refus aurait pu paralyser les négociations). Le Ministère n'informe pas les autres syndicats de ce développement en raison de la nature confidentielle du processus de négociation et ne prend pas d'engagement envers eux.
- *20 août 2015* : L'OSSTF, le Ministère et l'OPSBA sont sur le point de conclure une convention préliminaire centrale. L'OSSTF s'assure que l'engagement, pris par le Ministère en mai 2015, de payer 1 million de dollars pour couvrir ses coûts de négociation est inclus dans la convention préliminaire centrale. La Couronne y précise qu'elle versera 1 million de dollars à l'OSSTF dans les 90 jours suivant la ratification de la convention centrale.
- *Peu après* : Les autres syndicats apprennent que le Ministère a accepté de payer les coûts de négociation de l'OSSTF. L'AEFO, le SCFP et l'OECTA demandent des paiements semblables.
- *25 août 2015* : Le Ministère convient d'inclure un paiement de 1 million de dollars dans la convention préliminaire centrale avec l'OECTA pour couvrir les coûts de négociation. La Couronne précise que ce paiement sera effectué dans les 90 jours suivant la ratification des conventions collectives locales définitives de l'OECTA (qui sont au nombre de 75).
- *16 septembre 2015* : Le Ministère accepte d'inclure un paiement de 500 000 \$ dans la convention préliminaire centrale avec l'AEFO pour couvrir les coûts de négociation. L'AEFO nous a dit qu'un refus aurait pu paralyser les négociations. La Couronne précise que le paiement de 500 000 \$ à l'AEFO sera effectué dans les 90 jours suivant la ratification de toutes les conventions collectives locales de l'AEFO (qui sont au nombre de 29).
- *21 octobre 2015* : Le premier reportage sur les 2,5 millions de dollars promis pour couvrir les coûts de négociation est publié. Après avoir été critiqué dans la presse et à l'Assemblée législative, le Ministère décide de ne pas payer les coûts de négociation du SCFP et des syndicats représentant d'autres professionnels et travailleurs de soutien du secteur de l'éducation, qui n'ont pas encore signé de convention préliminaire centrale.
- *2 novembre 2015* : Le dernier des quatre syndicats d'enseignants, l'ETFO, conclut une convention préliminaire centrale. L'ETFO ne demande — et affirme qu'elle ne veut recevoir — aucun paiement pour couvrir ses coûts de négociation. Elle demande plutôt des fonds à l'appui du perfectionnement professionnel des enseignants suppléants. La convention préliminaire centrale prévoit un paiement de 600 000 \$ à cette fin.

5.2 Les syndicats invoquent la longueur et l'inefficacité du processus de négociation centrale pour justifier les paiements de 2014-2015

Les dirigeants syndicaux nous ont dit que la complexité du processus de négociation centrale de 2014-2015 leur posait des problèmes et qu'ils se sentaient frustrés par les retards et les pertes de temps attribuables à l'inefficacité du processus.

Une nouvelle exigence du processus de 2014-2015 était que les trois parties à chaque table (le gouvernement, les associations d'employeurs et les syndicats) devaient s'entendre sur les points à négocier centralement, puis négocier ces points. Durant les rondes de 2008-2009 et de 2012, le Ministère a consulté les syndicats et les associations d'employeurs, mais c'est lui qui a pris la décision finale concernant les points à négocier centralement. En 2014-2015, comme les trois parties n'arrivaient pas toujours à s'entendre sur les points centraux, elles ont fait appel à la Commission des relations de travail de l'Ontario, qui a réglé les différends. La détermination des points à négocier centralement a donc pris de septembre 2014 à janvier 2015 pour les syndicats d'enseignants et jusqu'en juin 2015 pour le SCFP.

Beaucoup plus de points ont été couverts durant la négociation centrale de 2014-2015 que durant les rondes précédentes. En 2008-2009 et 2012, les principales discussions de négociation centrale se limitaient aux questions financières (par exemple, la rémunération et les congés de maladie). En 2014-2015, de nombreuses questions allant au-delà des finances directes, mais susceptibles d'avoir un impact financier — notamment la gestion du rendement, les pratiques de recrutement et les congés — ont dû être négociées centralement plutôt qu'à l'échelle locale.

Comme certaines questions autrefois locales devaient désormais être négociées centralement, les principaux négociateurs syndicaux ont dû tenir des réunions avec des membres des unités de négociation locales afin d'obtenir leur adhésion et de ne pas mettre en danger la ratification des conventions préliminaires centrales par la majorité des syndiqués. Ces consultations ont fait augmenter la durée et les coûts des négociations.

La plupart des dirigeants syndicaux nous ont dit qu'ils se sentaient frustrés par la lenteur des progrès attribuable à ces défis et à l'inefficacité du processus. Comme le montre la **figure 1**, la négociation centrale a eu lieu simultanément avec neuf groupes. Les dirigeants syndicaux nous ont égale-

ment informés que les représentants des syndicats étaient souvent convoqués à un hôtel du centre-ville en même temps, alors qu'ils ne négociaient pas ensemble. En outre, le Ministère et les équipes des associations d'employeurs s'efforçaient de faire en sorte que les tables de négociation progressent à peu près au même rythme dans le règlement des enjeux communs. Ainsi, certaines tables devaient parfois attendre que les autres tables les rattrapent. La plupart des syndicats participant aux négociations nous ont dit qu'ils devaient donc attendre et engager des coûts qu'ils n'auraient pas dû avoir à payer, selon eux. L'OEFTA nous a expliqué que c'était la raison pour laquelle elle avait demandé au Ministère de s'engager à payer 1 million de dollars pour couvrir les coûts de négociation de 2014-2015, mais avait refusé l'offre du Ministère de rembourser ses coûts de négociation de 2012 et 2008-2009. (Les deux autres syndicats dont les coûts de négociation de 2014-2015 ont été remboursés — l'AEFO et l'OSSTF — ont aussi accepté le remboursement de leurs coûts de négociation de 2012 et 2008-2009.)

Les trois syndicats nous ont dit que leurs coûts de négociation centrale étaient plus élevés que les coûts engagés lorsqu'ils négociaient seulement à l'échelle locale. Nous n'avons pas pu confirmer cette affirmation, car nous n'avons pas accès aux données financières et opérationnelles actuelles ou historiques des syndicats. Les trois syndicats ont également indiqué que leurs coûts dépassaient le montant des paiements négociés. Nous avons pu confirmer cette allégation pour l'OSSTF et l'AEFO, en examinant les états audités des dépenses que celles-ci nous ont remis. Comme les dépenses dépassant 1 million de dollars n'étaient pas couvertes, l'OSSTF a demandé un montant un peu plus élevé (1 022 427 \$), mais elle nous a dit qu'elle avait dépensé plusieurs milliers de dollars de plus. L'AEFO, quant à elle, a soumis des dépenses qui dépassaient de 402 132 \$ le remboursement négocié de 500 000 \$. L'OEFTA n'avait pas encore soumis son état audité des dépenses, car elle n'avait pas encore ratifié ses conventions locales et n'était donc pas admissible à un paiement. Elle préférerait

ne pas dévoiler les coûts réellement engagés avant d'avoir déposé son état audité des dépenses.

Au moment de notre audit, le ministère de l'Éducation, avec l'aide d'un facilitateur du ministère du Travail, consultait les syndicats et les associations d'employeurs afin de trouver des moyens d'améliorer le processus de négociation centrale. Le Ministère s'attendait à terminer les consultations à la mi-mai 2016, mais il n'avait pas encore de résumé préliminaire à soumettre à notre examen.

5.3 Le Ministère a invoqué la nécessité de faire avancer les négociations pour justifier le remboursement des coûts de négociation de 2014-2015

Comme il est mentionné à la **section 5.1**, le Ministère a accepté de verser des paiements aux trois syndicats pour couvrir le coût de la négociation centrale de 2014-2015 afin de faire avancer ses négociations avec eux.

Le Ministère estime que ces paiements sont appropriés, car le nouveau processus de négociation centrale imposé par la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* a forcé toutes les parties à supporter de nouveaux coûts. Ces coûts s'ajoutaient aux coûts habituels de la négociation collective locale que les conseils scolaires et les syndicats paient depuis des décennies. Le Ministère a ajouté que, comme il s'agissait de la première ronde de négociation centrale obligatoire, les participants ont dû s'entendre sur les points à négocier centralement. Le Ministère a indiqué que le temps et les fonds consacrés à ce processus étaient propres à la première ronde et ne seraient probablement pas nécessaires à l'avenir.

La négociation centrale de 2014-2015 a duré un peu plus de 19 mois (du 25 avril 2014 au 8 décembre 2015), comparativement à 14 mois en 2008-2009 (du 1er février 2008 au 31 mars 2009) et un peu plus de 10 mois en 2012 (du 21 février 2012 au 31 décembre 2012).

Pour les deux rondes de négociation centrale précédant 2014-2015, le Ministère a établi un processus de négociation centrale et offert dès le début de couvrir les coûts de participation des syndicats (la participation étant volontaire, l'offre visait à encourager les syndicats à s'engager dans le processus). Il ne prévoyait toutefois pas de réitérer cette offre pour la ronde de négociation centrale de 2014-2015. En novembre 2014 (au moment où la négociation centrale en était à son neuvième mois), le SCFP (un des participants à la négociation centrale) a envoyé une lettre demandant au Ministère de couvrir ses coûts de négociation. Dans sa lettre envoyée au SCFP deux mois plus tard (en janvier 2015), la ministre a répondu que « le Ministère ne paiera pas les coûts qui ont été ou qui seront engagés par les syndicats durant les négociations ». Cette réponse était motivée par le fait que la participation à la négociation centrale était désormais obligatoire (en vertu de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*).

5.4 Il n'y avait aucun cadre stratégique ni aucune loi régissant la négociation centrale avant l'entrée en vigueur de la Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires

Fort des pouvoirs additionnels conférés par la *Loi de 1997 sur l'amélioration de la qualité de l'éducation*, le Ministère a commencé à se préparer à jouer un rôle plus actif dans le processus de négociation collective du secteur de l'éducation. En 1998, le Ministère a créé une Direction des relations de travail dotée d'un effectif de cinq employés à temps plein et d'un budget annuel d'environ 500 000 \$.

En 2004, le Ministère a tenu des discussions informelles avec les parties à la négociation locale et leur a demandé d'incorporer les politiques provinciales en matière de financement et de dotation dans leurs conventions collectives locales. Ces conventions continuent d'être négociées au niveau local, mais, en 2004, la province a institué

un deuxième niveau de négociation volontaire. Ce niveau central était axé sur les questions devant logiquement faire l'objet d'une entente à ce niveau. L'accent était mis sur les salaires et autres questions financières, puisque la province contrôle le financement de l'éducation.

Le niveau central a continué d'évoluer durant les rondes de négociation collective de 2008-2009 et 2012, avec le soutien et la participation de la Direction des relations de travail.

En l'absence de loi, la participation était volontaire. Le Ministère encourageait la participation en offrant à l'avance de couvrir les coûts de négociation centrale des participants, ce qui a probablement amené ceux-ci à s'attendre que le Ministère continue à rembourser ces coûts à l'avenir.

En 2008-2009, malgré l'absence de cadre législatif, le Ministère a exigé que les conditions des conventions centrales soient incorporées dans toutes les conventions collectives locales.

En 2012, toutes les associations d'employeurs et certains syndicats d'enseignants se sont retirés de la négociation centrale. Seulement deux syndicats d'enseignants — l'OEFTA et l'AEFO — sont restés jusqu'à la fin de la ronde. Le gouvernement a promulgué la *Loi de 2012 donnant la priorité aux élèves* pour forcer l'ensemble des sections syndicales et des conseils scolaires locaux à se conformer aux ententes conclues sur les questions centrales au moment de négocier leurs propres conventions collectives locales.

Cinq syndicats ont intenté des poursuites contre le Ministère, soutenant que la *Loi de 2012 donnant la priorité aux élèves* ainsi que le processus et les procédures antérieurs à sa promulgation avaient porté atteinte à leur droit à la liberté d'association garantie par la Charte des droits et libertés et la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le 20 avril 2016, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a conclu que la *Loi de 2012 donnant la priorité aux élèves* était inconstitutionnelle. La Cour a statué que le processus de négociation collective utilisé en 2012 comportait un défaut fondamental, car il limitait la capacité des autres parties à jouer un rôle significatif.

En 2013, comme le gouvernement prévoyait de promulguer la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, le Ministère a créé la Division des relations de travail en éducation. Le niveau de dotation a été haussé à 21 employés à temps plein, et le budget a été porté à environ 5,7 millions de dollars.

Au moment où la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* a été adoptée et à la fin de la ronde de négociation centrale de 2014-2015, le Ministère avait affecté un total de 14,2 millions de dollars à ses activités de négociation centrale (1,9 million pour la ronde de 2008-2009, 4,6 millions pour celle de 2012 et 7,7 millions pour celle de 2014-2015, exclusion faite des paiements versés aux syndicats et aux associations d'employeurs pour couvrir leurs coûts de négociation).

Étant donné que la première tentative de négociation centrale remonte à 2004, il a fallu environ 10 ans au Ministère pour mettre en place un cadre stratégique et législatif conférant le pouvoir d'imposer la négociation centrale.

5.5 Les processus d'engagement et de remboursement initiaux de 2014-2015 n'étaient pas assujettis aux mécanismes habituels de responsabilisation et de contrôle

Les arrangements initiaux pris en 2014-2015 pour rembourser les coûts de négociation des syndicats laissaient à désirer sur le plan de la responsabilisation. Le Ministère a convenu d'inclure dans ses conventions centrales conclues avec trois syndicats d'enseignants (en août pour l'OEFTA et l'OSSTF et en septembre pour l'AEFO) une clause prévoyant le remboursement de leurs coûts de négociation centrale. Selon les conventions centrales que nous avons examinées et d'autres renseignements que nous avons obtenus, au moment où les engagements ont été négociés, les syndicats n'étaient pas tenus de présenter des documents justificatifs pour

recevoir des paiements. La convention centrale ne prévoyait pas de structure de responsabilisation pour les paiements de remboursement des coûts de négociation. Lorsque les médias ont signalé pour la première fois en octobre 2015 que le Ministère s'était engagé à verser 2,5 millions de dollars aux syndicats, sans exiger de reçus justificatifs, pour rembourser leurs coûts de négociation collective et garantir la paix sociale, la ministre a reconnu publiquement qu'aucun reçu n'était nécessaire. Ses propos ont été confirmés par le fait qu'au début septembre 2015, le Ministère a envisagé d'imposer comme seule exigence de rapport que les syndicats présentent une preuve de ratification des conventions (centrales ou locales) pour obtenir le remboursement de leurs coûts de négociation.

Ce n'est que plus tard que le Ministère a exigé des syndicats qu'ils documentent leurs coûts de négociation. En effet, le 12 novembre 2015 — soit une semaine après que l'Assemblée législative eut demandé le présent audit —, le Ministère a envoyé une lettre informant les trois syndicats qu'ils devraient fournir un rapport de dépenses audité par un cabinet comptable indépendant et approuvé par un représentant syndical autorisé attestant que les dépenses découlaient directement de la négociation centrale. Le rapport de dépenses devait répartir les dépenses en cinq catégories autorisées (déplacements, hébergement et repas, services juridiques et professionnels, dotation et coûts de fonctionnement). Les syndicats pouvaient suivre leurs propres règles concernant les frais de déplacement, de repas et d'hébergement, qui sont remboursés à des taux supérieurs à ceux de la fonction publique de l'Ontario.

Au moment de notre audit, l'OSSTF et l'AEFO avaient présenté leurs rapports de dépenses audités. Ces rapports concluaient que les demandes de remboursement de l'OSSTF et de l'AEFO étaient conformes aux exigences prescrites dans la lettre du 12 novembre.

5.6 Les processus d'engagement et de remboursement de 2008-2009 et 2012 étaient assujettis à des mécanismes plus rigoureux de responsabilisation et de contrôle

Avant le début des rondes de négociation de 2008 et 2012, le Ministère a indiqué à tous les syndicats du secteur de l'éducation (représentant les enseignants ainsi que d'autres professionnels et travailleurs de soutien du secteur de l'éducation) qu'il rembourserait leurs coûts de négociation afin de les encourager à participer au processus de négociation centrale volontaire. Durant ces deux rondes, les syndicats devaient présenter des documents à l'appui de leurs demandes de remboursement pour être payés.

Les arrangements concernant le paiement des coûts de négociation centrale qui ont été pris avant la ronde de 2008-2009 n'ont pas fait l'objet d'une vérification indépendante

En décembre 2007 et janvier 2008 et avant le début des séances de négociation centrale de 2008-2009 (en février 2008), le Ministère a rencontré les représentants des conseils scolaires et des syndicats de toute la province. Lors de ces réunions, le Ministère a dit aux syndicats qu'il couvrirait toutes les dépenses liées à leur participation aux discussions volontaires au niveau provincial. Il a demandé à toutes les parties de soumettre une évaluation des dépenses prévues en conséquence de [traduction] « leur participation aux décisions-cadres et leur travail auprès des sections locales afin d'assurer l'incorporation des dispositions des conventions provinciales dans les conventions locales ».

Cinq syndicats ont participé à la négociation centrale : l'AEFO, le SCFP, l'ETFO, l'OECTA et l'OSSTF. L'ETFO et l'OECTA ont refusé l'offre de remboursement. Les trois autres syndicats ont présenté leur évaluation des dépenses projetées, et le Ministère a fixé le montant maximal du remboursement en

se fondant sur cette information. Le Ministère et chacun des syndicats ont signé une entente de paiement de transfert précisant :

- le montant maximal du remboursement (voir la **figure 3**);
- les types de dépenses admissibles (dotation, recherche, consultations, initiatives et dépenses découlant directement de la participation à la négociation centrale);
- l'obligation pour le syndicat de soumettre des états de dépenses mensuels signés par le directeur principal et le directeur financier et attestant que les dépenses sont admissibles au remboursement.

Les ententes de paiement de transfert n'établissaient aucune limite pour certains types de dépenses telles que les frais de déplacement, de repas et d'hébergement. Les syndicats ont été autorisés à appliquer leurs propres politiques internes en matière de dépenses.

En outre, les états des dépenses n'ont pas fait l'objet d'une vérification indépendante. En effet, les syndicats n'étaient pas tenus de soumettre des reçus, et le Ministère n'exigeait pas d'audit indépendant des états des dépenses.

Des arrangements concernant le paiement des coûts de négociation centrale ont été pris avant la ronde de 2012

À la mi-février 2012, avant le début des séances de négociation centrale de 2012, le sous-ministre de l'Éducation a envoyé une note informant les parties que le Ministère pouvait offrir une aide financière limitée à l'appui de leur participation au processus volontaire de négociation centrale.

Vingt syndicats ont participé à la négociation centrale de 2012 : 5 grands syndicats (l'AEFO, SCFP, l'ETFO, l'OECTA et l'OSSTF) et 15 petits syndicats ou unités de négociation locales représentant d'autres professionnels et travailleurs de soutien du secteur de l'éducation. Là encore, l'ETFO et l'OECTA ont refusé l'offre du Ministère de rembourser leurs coûts de négociation. Le Ministère et chacune des autres parties ont signé une entente de paiement de transfert précisant :

- le montant maximal du remboursement (100 000 \$ pour chacun des grands syndicats [l'AEFO, le SCFP et l'OSSTF] et 2 500 \$ ou 5 000 \$ pour chacun des petits syndicats);
- les types de dépenses admissibles (dotation, recherche, consultations, initiatives et

Figure 3 : Paiements maximaux et réels versés aux syndicats pour les coûts de négociation associés à chaque ronde

Source des données : ministère de l'Éducation

Syndicat	2008-2009 (en milliers de dollars)		2012 (en milliers de dollars)			2014-2015 (en milliers de dollars)	
	Maximum indiqué dans la convention	Paiement réel	Maximum original	Maximum révisé	Paiement réel	Convention	Paiement réel
OSSTF	397	406	100	200	200	1 000	1 000
OECTA	0	0	0	0	0	1 000	pas encore ^a
AEFO	433	9	100	200	171	500	500 ^b
ETFO	0	0	0	0	0	0	0 ^c
SCFP	948 ^d	290	100	200	182	0	0
Autres syndicats	s. o.	s. o.	25	40	38	0	0
Total	1 778	705	325	640	591	2 500	1 500

a. Montant pas encore payé à la fin de notre audit, car les conventions collectives locales de l'OECTA n'avaient pas encore été ratifiées.

b. Au lieu de recevoir un nouveau paiement, l'AEFO pourra conserver 500 000 \$ sur les fonds reçus pour le perfectionnement professionnel en 2009, mais pas encore dépensés.

c. L'ETFO n'a pas négocié le remboursement des coûts de négociation dans sa convention centrale. Celle-ci prévoit plutôt 600 000 \$ pour le perfectionnement professionnel des enseignants suppléants.

d. Le SCFP s'attendait à dépenser beaucoup plus pour atteindre un consensus, car il avait plus d'unités de négociation locale sans structure provinciale de négociation centrale.

dépenses découlant directement de la participation à la négociation centrale);

- l'obligation pour le syndicat de soumettre des états de dépenses mensuels signés par le directeur principal et le directeur financier et attestant que les dépenses sont admissibles au remboursement.

Le Ministère nous a dit que la limite de 100 000 \$ se fondait sur les montants réellement payés en 2008-2009, mais, comme l'indique la **figure 3**, il ne semble pas y avoir de corrélation entre les deux (le Ministère a versé environ 406 000 \$ à l'OSSTF, 290 000 \$ au SCFP et 9 000 \$ à l'AEFO).

La négociation centrale a pris fin le 31 décembre 2012. En janvier 2013, le Ministère s'est vite rendu compte que les demandes de remboursement des syndicats dépassaient largement le maximum. Il a alors porté le maximum à 200 000 \$ pour les grands syndicats. Les conventions modifiées augmentant le maximum admissible incluaient de nouvelles dispositions :

- des indemnités de repas et frais d'hébergement quotidiens précis pour les membres qui couchent chez des amis ou des membres de leur famille (pour les autres dépenses admissibles, comme les frais de kilométrage, les syndicats pouvaient appliquer leurs propres politiques);
- l'obligation pour le syndicat de soumettre des reçus détaillés justifiant toutes ses dépenses.

Les indemnités de repas quotidiennes étaient le double de celles prévues dans la directive à l'intention de la fonction publique de l'Ontario

(FPO) et se rapprochaient davantage des indemnités de repas internes des grands syndicats (voir la **figure 4**).

Les frais d'hébergement remboursables pour les membres qui couchent chez des amis ou des membres de leur famille (c'est-à-dire le montant ou la valeur du cadeau qu'ils pourraient donner à leurs amis ou aux membres de leur famille en échange de l'hébergement) étaient également beaucoup plus élevés : 60 \$ par nuit dans l'entente de paiement de transfert par rapport à 30 \$ dans la directive à l'intention de la FPO.

Contrairement à ce qui s'est passé lors de la ronde de négociation de 2008-2009, durant laquelle il n'y a eu aucune vérification indépendante des dépenses faisant l'objet de demandes de remboursement, durant la ronde de 2012, les auditeurs internes du Ministère ont examiné toutes les factures et tous les reçus soumis pour s'assurer que les dépenses étaient admissibles. Ils ont déterminé qu'environ 7 % des montants réclamés (jusqu'à la limite de 200 000 \$) n'étaient pas admissibles, et les paiements ont été réduits en conséquence.

5.7 Les paiements aux syndicats ont été prélevés sur le budget existant du Ministère

La **figure 5** résume les coûts de négociation payés ou promis aux syndicats entre 2008 et 2015 (en 2004, aucune somme n'a été versée aux syndicats pour couvrir les coûts de négociation). Tous les paiements de remboursement étaient censés être

Figure 4 : Comparaison des indemnités de repas quotidiennes

Source des données : ministère de l'Éducation

Repas	Indemnité selon l'entente de paiement de transfert de 2012 (\$)	Indemnité interne de l'OSSTF en 2012 (\$)	Indemnité de la fonction publique de l'Ontario en 2012 (\$)
	Déjeuner	17,50	13,00
Dîner	22,50	20,00	11,25
Souper	40,00	47,00	20,00
Total	80,00	80,00	40,00

Figure 5 : Ventilation des coûts de négociation payés ou promis aux syndicats par ronde de négociation

Source des données : ministère de l'Éducation

Syndicat	Ronde de négociation				Total (en milliers de dollars)
	2008-09 (en milliers de dollars)	2010* (en milliers de dollars)	2012 (en milliers de dollars)	2014-15 (en milliers de dollars)	
OSSTF	406	0	200	1 000	1 606
OECTA	0	0	0	1 000	1 000
AEFO	9	0	171	500	680
SCFP	290	0	182	0	472
Autres syndicats représentant le personnel de soutien	0	0	38	0	38
Total	705	0	591	2 500	3 796

* Cette ronde de négociation portait uniquement sur une nouvelle convention collective pour les éducateurs de la petite enfance. Aucun paiement correspondant n'a été versé aux syndicats pour rembourser leurs coûts de négociation.

prélevés sur le crédit 1002 (Programme d'éducation élémentaire et secondaire), poste 1 (Politiques et prestation des programmes), du budget principal des dépenses annuel du Ministère.

Le total promis comprenait les 2,5 millions de dollars au titre des coûts de négociation promis en 2014-2015. Comme il y avait suffisamment de fonds à l'intérieur de ce crédit et de ce poste pour couvrir les engagements non prévus en 2014-2015, il n'a pas été nécessaire d'approuver des fonds additionnels (par dépôt d'un budget supplémentaire des dépenses ou par décret du Conseil du Trésor afin de réaffecter des pouvoirs de dépenser d'un crédit et d'un poste à un autre crédit et un autre poste). Les détails des trois paiements promis (1 million de dollars à l'OSSTF, 1 million de dollars à l'OECTA et 500 000 \$ à l'AEFO) figurent ci-après.

- La marge de manœuvre financière — autrement dit, les fonds non dépensés — pour le crédit 1002, poste 1 a permis au Ministère/à la Couronne de verser 1 million de dollars à l'OSSTF en mars 2016. Ce montant a été passé en charges en 2015-2016. Nous avons remarqué une tendance du Ministère à sous-utiliser ses fonds, qui remonte au moins à l'exercice 2006-2007. Selon les Comptes publics de l'Ontario, durant cette période, les montants non dépensés du budget de fonctionnement

annuel affecté au Programme d'éducation élémentaire et secondaire allaient d'un minimum de 16,5 millions de dollars en 2009-2010 à un maximum de 171 millions de dollars en 2006-2007.

- Le million de dollars promis à l'OECTA n'avait pas encore été payé au moment de notre audit, car la convention centrale de l'OECTA stipule que cette association doit ratifier ses 79 conventions collectives locales avant de pouvoir présenter une demande de remboursement. Au moment de notre audit, seulement environ 60 % des conventions locales de l'OECTA avaient été ratifiées.
- Les 500 000 \$ que le Ministère s'est engagé à verser pour rembourser les coûts de négociation de l'AEFO proviennent de la partie non utilisée de fonds déjà versés à l'AEFO par l'entremise des conseils scolaires, que le Ministère autorise maintenant l'AEFO à conserver. Plus précisément, la convention centrale négociée par l'AEFO en 2008-2009 prévoit une subvention de 1 000 \$ par enseignant pour le perfectionnement professionnel. Les fonds non utilisés étaient censés être remis aux conseils scolaires en 2014 (là encore, à des fins de perfectionnement professionnel). Cependant, l'AEFO n'avait pas encore versé

ces fonds aux conseils scolaires au moment de la négociation de sa convention centrale de 2014-2015, et le Ministère et les conseils scolaires ont convenu que l'AEFO pouvait garder les fonds pour couvrir ses coûts de négociation. Bien que le Ministère n'ait pas à verser de paiement à l'AEFO, conformément à la lettre du Ministère en date du 12 novembre 2015, l'AEFO devait quand même présenter une demande de remboursement étayée par un état audité des dépenses. Aux termes de la convention centrale, l'AEFO sera admissible à ce remboursement après que les 29 conventions locales auront été ratifiées. Au moment de notre audit, environ 70 % des conventions locales avaient été ratifiées.

Impact des coûts de négociation sur la projection provinciale « à taux nul d'augmentation nette »

Le Ministère a déclaré publiquement que la négociation centrale de 2014-2015 serait « à taux nul d'augmentation nette », c'est-à-dire que les augmentations de coûts négociées dans les neuf conventions centrales seraient compensées par des économies correspondantes ailleurs. Au 22 mars 2016, le Ministère a estimé que l'impact financier des conventions centrales sur la période couverte par les conventions pourrait varier entre 40 millions de dollars en économies potentielles et 66 millions de dollars en coûts potentiels (exclusion faite des incidences du transfert aux syndicats de l'administration des régimes provinciaux d'avantages sociaux des enseignants). Le Ministère incluait dans ces coûts un remboursement de 2,5 millions de dollars au titre des coûts de négociation. Cependant, comme il est expliqué à la **section 5.13**, les 11,1 millions de dollars versés aux associations d'employeurs pour le processus de négociation centrale en 2014-2015, ainsi que le financement annuel permanent des associations, n'étaient pas inclus.

5.8 Le remboursement, par le Ministère/la Couronne, des coûts de négociation des syndicats a suscité des préoccupations publiques

Comme les syndicats ont pour mandat de protéger les droits et les intérêts de leurs membres, il est généralement entendu que les activités syndicales doivent être financées par les syndicats, plutôt que par les employeurs ou par des parties de l'extérieur. Ces activités comprennent les négociations collectives. Le financement de ces activités par l'organisme négociateur patronal pourrait donner lieu à deux conflits d'intérêts.

Premièrement, les membres du syndicat pourraient craindre que leurs intérêts soient compromis lorsque des dirigeants syndicaux négocient en leur nom reçoivent des fonds de l'employeur pour couvrir leurs coûts de négociation.

Deuxièmement, le remboursement des coûts de négociation pourrait aller à l'encontre des intérêts de l'employeur s'il permet au syndicat de prolonger les négociations et de renforcer ainsi sa position. Les parties qui couvrent leurs propres coûts de négociation sont probablement plus motivées à travailler de la façon la plus efficace possible afin d'en arriver à une entente.

Les syndicats ont habituellement des fonds en réserve qu'ils peuvent utiliser pour couvrir leurs coûts de négociation. L'un d'eux nous a dit que le solde de son fonds de réserve s'élevait à environ 40 millions de dollars. Les autres syndicats n'ont pas voulu divulguer cette information. Nous avons toutefois observé que, dans son dernier rapport public (pour 2014), l'OSSTF indiquait qu'elle avait 60,4 millions de dollars dans son compte de protection des membres, qui devaient servir à payer [traduction] « la reprise des négociations provinciales et les frais juridiques, notamment pour les griefs et les arbitrages ».

Nous constatons à cet égard que les conseils scolaires de l'Ontario n'ont pas l'habitude de payer les coûts de négociation des sections syndicales

locales, sauf pour continuer de payer le salaire et les avantages sociaux du personnel participant à la négociation locale.

Dans le cas des syndicats d'enseignants de l'Ontario, on craignait également que les fonds du Ministère servent à payer des annonces publicitaires politiques mettant en valeur le gouvernement qui participe aux négociations collectives avec les syndicats d'enseignants. De telles annonces peuvent influencer les résultats électoraux.

Selon le Bureau du directeur général des élections, les dépenses en publicité électorale des syndicats du secteur de l'éducation ont augmenté depuis 2007. Au cours de chacune des deux dernières périodes électorales (c'est-à-dire le temps écoulé entre le déclenchement des élections et le jour du vote), ces syndicats ont dépensé environ 4 millions de dollars en publicité politique (à l'exclusion des fonds dépensés en dehors de la période électorale, qui ne font l'objet d'aucun suivi).

Au cours de notre audit, le sujet de la publicité politique payée par des tiers qui reçoivent des fonds publics (comme les annonces payées par des syndicats qui appuient un parti politique ou une position de principe) a fait l'objet de nombreuses discussions à l'Assemblée législative et dans les médias de l'Ontario. À l'heure actuelle, aucune loi ni règle ontarienne ne définit les caractéristiques d'une annonce partisane.

Les syndicats tirant leurs revenus des cotisations syndicales, les sommes affectées à la publicité politique auraient pu provenir de plusieurs sources. Comme nous n'avons pas accès à tous les renseignements financiers et autres des syndicats, nous n'avons pas été en mesure de confirmer ni de réfuter l'allégation selon laquelle les fonds publics auraient permis aux syndicats de faire passer des annonces politiques.

5.9 Le remboursement, par le Ministère, des coûts de négociation des syndicats ne contrevient pas à la *Loi de 1995 sur les relations de travail de l'Ontario*

Le Ministère/la Couronne a participé au processus de négociation centrale de 2014-2015 en assumant les responsabilités suivantes :

- cogérer les équipes de négociation centrale avec les organismes négociateurs patronaux (ce qui incluait, par exemple, s'entendre sur les questions à négocier centralement avec les autres parties à la table);
- accepter les conditions des conventions centrales ratifiées par les syndicats et les associations d'employeurs;
- être la principale source de financement des conseils scolaires, qui payent les salaires des travailleurs du secteur de l'éducation.

Étant donné que le Ministère/la Couronne a assumé ces responsabilités, nous avons demandé à un avocat si les paiements versés aux syndicats pour couvrir leurs coûts de négociation contrevenaient à la *Loi de 1995 sur les relations de travail* de l'Ontario. Plus précisément, nous lui avons demandé si les paiements pouvaient être considérés comme une pratique déloyale sur le plan juridique.

Le cadre législatif de 2014 régissant les négociations collectives avec les syndicats d'enseignants

L'actuelle structure de négociation collective à deux niveaux est régie par la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*. Le processus de négociation avec les enseignants était auparavant régi par la *Loi sur l'éducation*. Ensemble, la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, la *Loi sur l'éducation* et la *Loi de 1995 sur les relations de travail* forment le cadre législatif régissant les négociations collectives avec les syndicats d'enseignants de l'Ontario.

L'article 70 (Pratiques déloyales) de la Loi de 1995 sur les relations de travail stipule que « les employeurs, etc. ne s'ingèrent pas dans les affaires syndicales » :

L'employeur, l'association patronale et une personne qui agit pour leur compte ne participent à la formation, au choix ou à l'administration d'un syndicat ou à la représentation des employés par un syndicat ni ne s'y ingèrent. Ils ne doivent pas non plus apporter à ce dernier une aide financière ou autre. Toutefois, l'employeur demeure libre d'exprimer son point de vue, pourvu qu'il ne recoure pas à la contrainte, à l'intimidation, à la menace, à une promesse ni n'abuse de son influence.

L'article 70 a été interprété légalement comme interdisant uniquement les paiements qui risquent de compromettre l'indépendance d'un syndicat aux fins de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*.

Le Ministère/la Couronne n'est pas l'employeur légal des enseignants

Avant de déterminer si les paiements versés ou promis aux syndicats par le Ministère constituent une pratique déloyale en vertu de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, il faut d'abord vérifier si le Ministère est l'employeur des enseignants. La Loi de 1995 sur les relations de travail ne définit pas le terme « employeur », mais la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* et la *Loi sur l'éducation* désignent clairement les conseils scolaires, plutôt que le Ministère, comme employeur des enseignants. Dans ses décisions, la Commission des relations de travail de l'Ontario considère également les conseils scolaires comme les employeurs.

La Couronne est exempte de la Loi de 1995 sur les relations de travail en ce qui concerne les syndicats d'enseignants

Le Ministère n'est pas légalement l'employeur dans le cadre du processus de négociation. Ensemble, la *Loi de 1995 sur les relations de travail* et la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* exemptent la Couronne des obligations de l'employeur. Il n'est donc pas interdit à la Couronne d'apporter une aide financière ou autre aux syndicats d'enseignants. Lorsque la Couronne est l'employeur, la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* ainsi que l'article 70 de la *Loi de 1995 sur les relations de travail* s'appliquent. Quoi qu'il en soit, étant donné les montants payés ou promis en remboursement des coûts de négociation et les ressources financières des syndicats concernés, il semble peu probable que l'indépendance des syndicats puisse être légalement considérée comme compromise.

La plupart des autres provinces désignent les conseils scolaires comme employeurs des enseignants, mais les processus de négociation varient

L'Ontario n'est pas la seule province à avoir adopté des lois désignant les conseils scolaires comme employeurs des enseignants. Toutes les autres provinces sauf le Nouveau-Brunswick ont fait de même.

La structure de négociation collective pour les enseignants varie à travers le Canada. La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Québec et la Nouvelle-Écosse ont adopté une structure de négociation à deux niveaux comme celle de l'Ontario. Les autres provinces négocient soit seulement au niveau provincial (Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador), soit seulement au niveau local (Manitoba).

5.10 Le gouvernement de l'Ontario ne verse généralement pas des montants substantiels à d'autres grands syndicats du secteur public pour couvrir leurs coûts de négociation

Au cours de l'audit, nous avons examiné les paiements versés par le gouvernement de l'Ontario à l'Association des employées et employés gestionnaires, administratifs et professionnels de la Couronne de l'Ontario, à l'Ontario Medical Association, à l'Association de la Police provinciale de l'Ontario et au Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario. Aucun de ces syndicats n'avait reçu de paiements du gouvernement de l'Ontario au titre de ses coûts de négociation.

Les paiements du gouvernement de l'Ontario à ces syndicats se composaient principalement des cotisations syndicales et des contributions aux régimes d'avantages sociaux administrés par les syndicats que le gouvernement avait déduites des salaires des membres, puis remises aux syndicats.

5.11 Les autres provinces ne payent généralement pas les coûts de négociation des syndicats du secteur de l'éducation

Durant l'audit, nous avons demandé à toutes les autres provinces si elles payaient les coûts de négociation des syndicats d'enseignants, et une seule d'entre elles ne nous a pas répondu. Nous avons remarqué qu'une seule province avait payé les coûts de négociation de ces syndicats. Les représentants de la Colombie-Britannique nous ont dit que la province avait versé 100 000 \$ à un syndicat de travailleurs du secteur de l'éducation autres que les enseignants en 2012 et une somme additionnelle de 100 000 \$ en 2014 [traduction] « pour amener les représentants locaux à participer à des discussions-cadres sur les enjeux stratégiques provinciaux et faciliter la conclusion des négociations locales ». La Colombie-Britannique avait aussi prévu de verser 200 000 \$ à ce syndicat le 1er juillet

2016, aux mêmes fins que pour l'entente-cadre provinciale couvrant la période 2014–2019.

Le Ministère a examiné les pratiques en vigueur dans huit provinces et a obtenu des résultats similaires.

5.12 Depuis 2000, le Ministère a effectué des paiements aux syndicats du secteur de l'éducation à des fins autres que la négociation centrale

Depuis 2000, le Ministère a versé environ 80,5 millions de dollars aux syndicats du secteur de l'éducation et à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario à des fins autres que les coûts de négociation

Entre 2000-2001 et 2015-2016, le Ministère a versé un total de près de 84,3 millions de dollars directement aux syndicats du secteur de l'éducation de l'Ontario et à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (cette fédération, qui est administrée par l'AEFO, l'ETFO, l'OEFTA et l'OSSTF, défend la cause de la profession enseignante et de l'éducation publique, mais ne participe pas aux négociations collectives). Cette somme ne comprend pas les paiements indirects que le Ministère a versés à l'AEFO en 2008-2009 au titre du perfectionnement professionnel, comme il est noté dans la **section 5.7**. Nous fournissons des explications plus détaillées plus loin dans la présente section.

La **figure 6** montre que 95 % du total payé par le Ministère, ou environ 80,5 millions de dollars, a été affecté à des fins autres que le remboursement des coûts de négociation centrale. La **figure 7** présente une ventilation, par exercice, des paiements versés à d'autres fins à chacun des bénéficiaires.

Nous avons calculé que 22 des 80,5 millions de dollars avaient été déboursés sous forme de subventions inconditionnelles. Nous avons échantillonné 84 % des 58,5 millions de dollars restants afin de déterminer pourquoi les fonds en question avaient été versés aux syndicats et à la Fédération. Nous

Figure 6 : Paiements versés ou promis par le Ministère aux syndicats du secteur de l'éducation et à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, 2000-2001-2015-2016

Source des données : Système intégré de gestion de l'information financière du gouvernement de l'Ontario

Organisation	Paiements versés ou promis au titre des coûts de négociation centrale		Paiements à d'autres fins	Total
	(en milliers de dollars) ¹	(en milliers de dollars) ²		
Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario	0	34 762		34 762
ETFO	0	13 098		13 098
AEFO ³	680	11 535		12 215
OECTA ⁴	1 000	11 503		12 503
OSSTF	1 606	9 366		10 972
SCFP	472	158		630
Autres syndicats représentant le personnel de soutien	38	46		84
Total⁵	3 796	80 468		84 264
% du total⁵	5	95		100

1. Tous ces coûts ont été engagés depuis 2008-2009.

2. Les exercices où ces coûts ont été engagés sont indiqués à la figure 7.

3. Les coûts de négociation centrale de l'AEFO comprennent les 500 000 \$ qu'elle est censée recevoir aux termes de sa convention centrale de 2014-2015. Au lieu de recevoir ce montant, l'AEFO conservera 500 000 \$ sur les fonds versés pour le perfectionnement professionnel depuis 2009 qui n'ont pas été dépensés et qu'elle devait remettre aux conseils scolaires en 2014.

4. Les coûts de négociation centrale de l'OECTA comprennent le million de dollars prévu dans sa convention centrale de 2014-2015. Les fonds promis n'avaient pas été versés au 31 mars 2016.

5. Une fois que le gouvernement aura payé le total promis en remboursement des coûts de la ronde de négociation centrale de 2014-2015 (2,5 millions de dollars), les paiements versés aux syndicats depuis le début de la négociation centrale totaliseront 3,8 millions de dollars.

avons conclu que les fonds avaient été fournis principalement aux fins suivantes :

- le soutien, la formation et le perfectionnement professionnel des enseignants (34,9 millions de dollars);
- un régime provincial négocié d'avantages sociaux pour le secteur de l'éducation (9,2 millions de dollars);
- la recherche sur les évaluations en classe et les stratégies d'enseignement efficaces pour les collectivités minoritaires (3,3 millions de dollars);
- la sensibilisation des élèves aux initiatives et la promotion de ces initiatives (par exemple, la sécurité à l'école, le traitement équitable des élèves et l'élimination de la discrimination) (1,6 million de dollars).

À part les subventions inconditionnelles, qui sont examinées dans la section qui suit, le Ministère

prévoyait des mécanismes de responsabilisation pour tous les autres paiements aux syndicats et à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Dans la moitié des cas, le bénéficiaire devait fournir un état des dépenses audité par un tiers indépendant. Dans l'autre moitié des cas, le bénéficiaire était simplement tenu de présenter un rapport financier attestant que les fonds avaient été dépensés aux fins prévues.

Les subventions de 22 millions de dollars octroyées aux syndicats du secteur de l'éducation en avril 2006 n'étaient assujetties à aucune condition

En 2006-2007, le Ministère a octroyé des subventions inconditionnelles de 22 millions de dollars, soit 15,1 millions de dollars aux quatre syndicats

Figure 7 : Ventilation, par exercice, des paiements versés à d'autres fins aux syndicats du secteur de l'éducation et à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario

Source des données : ministère de l'Éducation

Exercice	Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario						Autres syndicats	Total
	(en milliers de dollars)	ETFO (en milliers de dollars)	AEFO (en milliers de dollars)	OECTA (en milliers de dollars)	OSSTF (en milliers de dollars)	SCFP (en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)	
2000-01		7	40					47
2001-02		1	11					12
2002-03			39					39
2003-04			100					100
2004-05	40		449					489
2005-06			1 129				1	1 130
2006-07	9 136	8 281	2 563	5 059	3 027			28 066
2007-08	15	48	800					863
2008-09	2 038	1 187	1 293	125	13		7	4 663
2009-10	3 388	1 873	1 265	1 120	1 200			8 846
2010-11	785	320	730	111	18		1	1 965
2011-12	1 088	50	651	231	8			2 028
2012-13	702		726	427				1 855
2013-14	5 276	405	718	818	200	98		7 515
2014-15	5 537	250	424	770	960	60	18	8 019
2015-16	6 757	676	597	2 842	3 940		19	14 831
Total	34 762	13 098	11 535	11 503	9 366	158	46	80 468

d'enseignants et 6,9 millions de dollars à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario.

En mars 2006, dans le cadre de sa stratégie d'investissement des fonds non dépensés à la fin de l'exercice, le Ministère a demandé, et reçu du Conseil du Trésor, l'approbation d'octroyer des subventions inconditionnelles ponctuelles de 91 millions de dollars à des tiers. Sur ce montant, 25 millions de dollars étaient destinés aux syndicats d'enseignants et à la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Des fonds ont également été versés au Council of Directors of Education (25 millions de dollars), au Catholic Principals' Council of Ontario (4 millions de dollars) et à d'autres parties.

Selon la présentation au Conseil du Trésor, les fonds devaient servir au perfectionnement professionnel des enseignants, dans le cadre d'instituts d'été et d'autres activités organisées tout au long de l'année scolaire à l'appui des secteurs prioritaires, comme la littératie, la numératie, les arts, l'éducation de l'enfance en difficulté, l'éducation physique et la sécurité dans les écoles.

Les lettres personnalisées identiques avisant les quatre syndicats et la Fédération du paiement indiquaient simplement que les fonds étaient censés [traduction] « aider [le syndicat ou la Fédération] à continuer de servir la population de l'Ontario [...] dans l'espoir que ce financement permettra [au syndicat ou à la Fédération] d'accroître les possibilités de perfectionnement professionnel continu [des

enseignants] ». Les lettres ne spécifiaient pas les secteurs prioritaires ni n'exigeaient des bénéficiaires qu'ils rendent compte de l'utilisation des fonds.

Des subventions totalisant 22 millions de dollars ont été versées aux syndicats d'enseignants et à la Fédération en avril 2006. Le Ministère n'a pas réussi à trouver la documentation originale expliquant comment le montant du financement accordé à chaque syndicat et à la Fédération avait été déterminé, ni pourquoi le total des paiements effectués s'élevait à seulement 22 millions de dollars alors que les subventions approuvées par le Conseil du Trésor totalisaient 25 millions de dollars.

En septembre 2006, après le versement des fonds, le Ministère a engagé un consultant indépendant pour qu'il demande aux syndicats et à la Fédération comment ils prévoyaient de dépenser l'argent. Cependant, aucun suivi n'a été fait pour vérifier si les fonds avaient réellement été dépensés conformément aux plans de formation fournis par les syndicats et la Fédération.

Le Ministère nous a dit qu'étant donné les critiques formulées concernant l'octroi de subventions inconditionnelles, particulièrement après la publication, en 2007, du rapport spécial du vérificateur général sur les subventions octroyées en fin d'exercice par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, il a cessé d'octroyer des subventions inconditionnelles. Après avoir vérifié un échantillon de paiements versés aux syndicats jusqu'en 2015-2016, nous pouvons confirmer que ceux-ci n'ont pas reçu d'autres subventions inconditionnelles du Ministère depuis 2006.

La Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, qui a été diffusée en août 2007, exige désormais que la province et le bénéficiaire signent une entente qui énonce : les attentes, les modalités et les conditions du financement; les droits, les responsabilités et les obligations du bénéficiaire; et les rapports à présenter sur les résultats obtenus.

Le perfectionnement professionnel des enseignants est la raison d'être la plus courante des paiements conditionnels versés aux syndicats du secteur de l'éducation depuis 2000

Le Ministère, les associations d'employeurs et les syndicats ne s'entendent pas sur qui devrait recevoir le financement destiné au perfectionnement professionnel des enseignants.

Du point de vue des associations d'employeurs, les résultats des élèves relèvent des conseils scolaires, qui doivent en rendre compte au gouvernement. Les conseils scolaires doivent donc aligner leurs programmes de formation et de perfectionnement professionnels sur les objectifs du Ministère.

Les syndicats, quant à eux, estiment que leurs programmes de perfectionnement professionnel sont plus pertinents et plus efficaces que ceux des conseils scolaires, car ce sont les enseignants eux-mêmes qui offrent la formation. En outre, certains syndicats estiment qu'une partie de leur mandat consiste à aider leurs membres à tenir à jour et à améliorer leurs qualifications.

Le Ministère nous a dit qu'il versait des fonds de perfectionnement professionnel aux syndicats pour les encourager à [traduction] « s'aligner davantage sur les priorités du Ministère ». Il est toutefois essentiel de préciser ces priorités au moment du versement des fonds. Certaines associations d'employeurs nous ont dit qu'en l'absence de telles précisions, les enseignants ont utilisé les fonds syndicaux fournis par le Ministère pour améliorer leurs qualifications afin de monter d'échelon dans le barème des salaires plutôt que pour accroître l'efficacité de leur enseignement. Cette utilisation des fonds ne permet pas nécessairement d'améliorer les résultats des élèves dans la même mesure que les cours axés sur l'amélioration de l'efficacité de l'enseignement.

Les fonds du Ministère destinés au perfectionnement professionnel sont fournis à l'AEFO par l'entremise des conseils scolaires

Les 500 000 \$ versés à l'AEFO en remboursement de ses coûts de négociation provenaient des fonds que le Ministère a fournis aux conseils scolaires. Plus précisément, l'AEFO voulait que sa convention centrale de 2008-2009 comprenne un avantage pour ses enseignants francophones, car la taille des classes dans les écoles de langue française n'avait pas été réduite, contrairement à celle des classes des écoles de langue anglaise. Le Ministère a accepté d'inclure dans la convention centrale de 2008-2009 une clause selon laquelle chaque conseil scolaire francophone devait verser 1 000 \$ par enseignant à l'AEFO au titre du perfectionnement professionnel (pour un total de 6,8 millions de dollars). L'AEFO a mis cette somme de côté et l'a versée aux enseignants qui ont demandé à l'utiliser pour leur perfectionnement professionnel. Ces fonds étaient censés servir à des fins de formation jusqu'à l'expiration de la convention centrale en août 2012. Durant la ronde de négociation centrale de 2012, le Ministère a prolongé ce financement jusqu'en 2014. Durant la ronde de négociation centrale de 2014-2015, il a convenu que l'AEFO pouvait conserver la partie non utilisée de ces fonds pour rembourser ses coûts de négociation de 2014-2015. Le Ministère a confirmé qu'à l'exception de ce cas spécial en 2008-2009, il ne verse généralement pas de fonds aux conseils scolaires pour financer les initiatives des syndicats.

Les pratiques liées au versement de fonds aux syndicats d'enseignants pour le perfectionnement professionnel de leurs membres varient selon les provinces

Durant l'audit, nous avons demandé à toutes les autres provinces si elles avaient versé des fonds aux syndicats d'enseignants au titre du perfectionnement professionnel, et une seule d'entre elles ne nous a pas répondu. Nous avons constaté que les pratiques variaient. Entre 2010-2011 et 2014-2015,

trois provinces ont payé entre 1 et 2 millions de dollars aux syndicats pour le perfectionnement professionnel des enseignants : la Nouvelle-Écosse (environ 200 000 \$ par an aux termes de sa dernière convention collective avec les syndicats), la Saskatchewan (un total d'environ 1,5 million de dollars en dehors de la convention collective, pour que les syndicats puissent évaluer les ressources que les enseignants utilisent en salle de classe) et l'Alberta (1,3 million de dollars en dehors des conventions collectives). Les autres provinces n'ont versé aucun paiement au titre du perfectionnement professionnel ou n'ont pas dépensé plus de 1 million de dollars entre 2010-2011 et 2014-2015.

Il arrive rarement que d'autres ministères du gouvernement de l'Ontario versent des fonds substantiels aux syndicats au titre du perfectionnement professionnel

Durant notre audit, nous avons sélectionné trois syndicats afin de vérifier si un autre ministère du gouvernement de l'Ontario leur avait versé des fonds substantiels au titre du perfectionnement professionnel. En 2010-2011 et 2011-2012, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a versé un total de 16 millions de dollars à l'Ontario Medical Association pour l'éducation continue des médecins.

5.13 Le Ministère finance les coûts de négociation centrale des associations d'employeurs, mais des améliorations sont requises sur le plan de la responsabilisation et de la transparence

En 2014-2015, des fonds ont été versés aux associations d'employeurs afin de renforcer leur capacité de s'acquitter de leurs nouvelles fonctions de négociation centrale

Comme les syndicats, les associations d'employeurs ont été invitées à participer volontairement aux rondes de négociation centrale de 2008-2009 et

2012. Le Ministère a payé leurs coûts de négociation centrale pour encourager leur participation.

Avant la ronde de négociation centrale de 2008-2009, seuls les conseils scolaires participaient aux négociations collectives. Avant cette date, les principales activités des associations d'employeurs consistaient à défendre les intérêts des conseils scolaires membres et à attirer l'attention du gouvernement provincial et du grand public sur leurs besoins et leurs points de vue. Manquant d'expérience lors des premières rondes de négociation centrale, les associations ont demandé à des consultants et à des volontaires des conseils scolaires membres d'aider leur personnel négociateur. C'est la raison pour laquelle, en 2012, environ 15 % des coûts de négociation centrale dont les associations demandaient le remboursement se rapportaient à du personnel et des consultants de l'extérieur.

Les montants que les associations ont reçus du Ministère pour leurs coûts de négociation en 2008-2009, 2012 et 2014-2015 sont présentés à la **figure 8** (en 2004, aucune somme n'a été versée aux associations d'employeurs au titre des coûts de négociation).

La *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* désignait officiellement les associations d'employeurs comme organismes négociateurs patronaux centraux pour les conseils scolaires, ce qui a obligé les associations à acquérir une expertise permanente. Comme le montre la

figure 9, au 31 mars 2016, le Ministère avait versé un total d'environ 11,1 millions de dollars aux associations pour la ronde de négociation centrale de 2014-2015. Tous ces fonds étaient prélevés sur le crédit 1002 (Programme d'éducation élémentaire et secondaire), poste 1 (Politiques et prestation des programmes), du Budget des dépenses de 2014-2015. Le poste 1 incluait environ 6,5 millions de dollars dans la sous-catégorie « Programmes d'éducation — Autres », sous forme de quatre ententes sur des paiements de transfert, que le Ministère a versés directement aux associations. Une somme additionnelle de 4,6 millions de dollars provenait des subventions pour les besoins des élèves (dans le poste 1, ces subventions combinent les sous-catégories « Subventions de fonctionnement aux conseils scolaires » et « Charge sans effet sur la trésorerie relative à l'impôt foncier scolaire »). Ces 4,6 millions de dollars ont été versés aux conseils scolaires, qui les ont ensuite transférés aux associations. Nous examinons les implications de cette méthode de financement dans une sous-section qui suit.

Les conseils scolaires de la province dépendent financièrement du Ministère. Comme les associations représentent les conseils scolaires lors de la négociation centrale, le financement des dépenses de négociation des associations par le Ministère s'inscrit dans le prolongement de son soutien financier aux conseils scolaires. Comme la *Loi de 2014 sur*

Figure 8 : Ventilation des paiements aux associations d'employeurs par ronde de négociation

Source des données : ministère de l'Éducation

Association	Ronde de négociation (jusqu'au 31 mars 2016)				Total (en milliers de dollars)
	2008-09 (en milliers de dollars)	2010* (en milliers de dollars)	2012 (en milliers de dollars)	2014-15 (en milliers de dollars)	
OPSBA	868	73	299	3 540	4 780
OCSTA	269	45	383	3 217	3 914
ACEPO	400	73	357	2 395	3 225
AFOCSC	400	83	324	1 971	2 778
Total	1 937	274	1 363	11 123	14 697

* Cette ronde de négociation portait uniquement sur une nouvelle convention collective pour les éducateurs de la petite enfance. Aucun paiement correspondant n'a été versé aux syndicats pour rembourser leurs coûts de négociation.

Figure 9 : Paiements versés aux associations d'employeurs pour la négociation centrale de 2014-2015, au 31 mars 2016

Source des données : ministère de l'Éducation

Association	Paiements de la subvention pour les besoins des élèves (en milliers de dollars)	Paiements des ententes de paiement de transfert (en milliers de dollars)	Total des paiements (en milliers de dollars)
OPSBA	1 352	2 188	3 540
OCSTA	1 247	1 970	3 217
ACEPO	935	1 460	2 395
AFOCSC	1 039	932	1 971
Total	4 573	6 550	11 123

la négociation collective dans les conseils scolaires a considérablement élargi le mandat des associations de cogérer avec lui le côté patronal des négociations, le Ministère a indiqué que les paiements étaient requis et qu'ils seraient requis à l'avenir afin d'assurer la participation continue des associations.

Les périodes d'admissibilité des dépenses se chevauchaient

Lors de la négociation centrale de 2014-2015, chaque association a reçu des paiements aux termes de quatre différentes ententes de paiement de transfert.

Comme le montrent les **figures 10 et 11**, les quatre ententes visaient toutes les mêmes fins générales, et les périodes d'admissibilité des dépenses se chevauchaient. Par exemple, les dépenses admissibles engagées en décembre 2014 et en août 2015 pouvaient être remboursées en vertu de trois ententes différentes. De même, les dépenses admissibles engagées entre le 1er septembre et le 1er décembre 2014 et entre le 31 décembre 2014 et le 1er août 2015 pouvaient être remboursées aux termes de deux ententes différentes. Aucune des ententes n'interdit expressément à une association de demander le remboursement de la même dépense plus d'une fois aux termes de différentes ententes.

Les ententes de paiement de transfert exigeaient des associations qu'elles fournissent un tableau des états audités des dépenses pour chaque entente. Selon les renseignements recueillis auprès des asso-

ciations, au moment de notre audit, le Ministère n'a pas pu confirmer que les mêmes dépenses n'avaient pas été remboursées plus d'une fois aux termes de différentes ententes. Le Ministère n'a pas pris d'autres mesures pour vérifier si cela s'était produit et s'il aurait donc dû recouvrer les paiements en double. Nous avons vérifié un échantillon des états de dépenses soumis avant le 30 avril 2016 et avons pu confirmer qu'aucun paiement en double n'avait été effectué.

Les fonds non utilisés n'ont pas encore été récupérés

En vertu d'une des quatre ententes de paiement de transfert, une association a reçu 843 000 \$ après avoir soumis un budget projeté. Ce paiement était censé couvrir les coûts de négociation pour la période allant du 1er décembre 2014 au 31 août 2015. Le 30 septembre 2015, l'association a déposé son rapport de dépenses audité pour la période, qui indiquait des fonds non dépensés d'environ 94 000 \$. Au moment de présenter son rapport, l'association a indiqué qu'elle n'avait pas encore reçu toutes les factures de services professionnels pour la période d'admissibilité. En octobre 2015, le Ministère a confirmé que l'association pouvait utiliser les fonds non utilisés pour payer les services fournis durant la période d'admissibilité, mais pas encore facturés. Au moment de notre audit (huit mois après l'expiration de la période

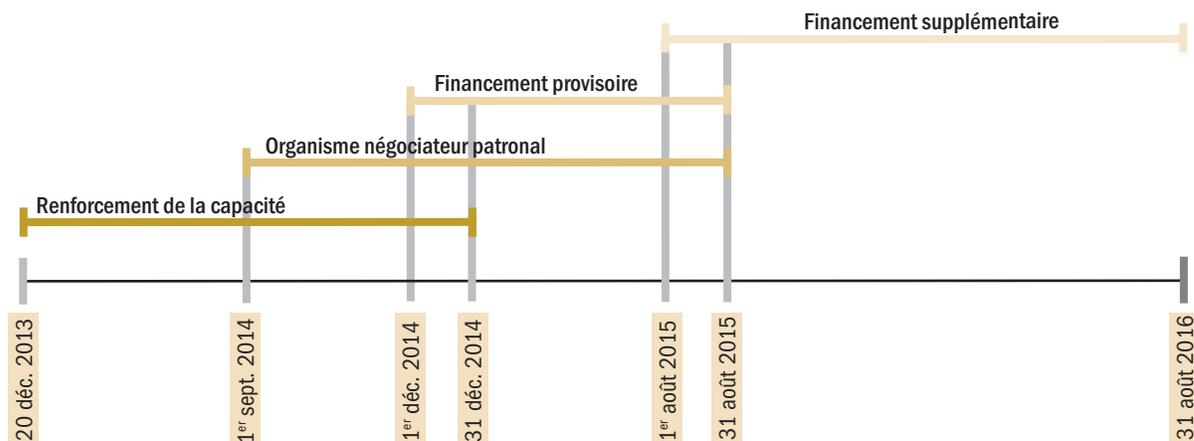
Figure 10 : Principales caractéristiques des quatre ententes de paiement de transfert finançant la participation des associations d'employeurs à la négociation centrale

Source des données : ententes de paiement de transfert

Entente	Objet	Type de dépenses couvertes	Période de dépenses	Maximum prévu (\$)	Montant réellement versé aux associations (\$)
Renforcement de la capacité	Aider le bénéficiaire à renforcer sa capacité interne à participer aux négociations collectives centralisées du secteur de l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> • personnel • fonctionnement • services professionnels • consultations • perfectionnement professionnel 	20 décembre 2013–31 décembre 2014	2 000 000	2 000 000
Organisme négociateur patronal	Aider le bénéficiaire à jouer son rôle d'organisme négociateur patronal prévu dans la loi	<ul style="list-style-type: none"> • personnel • fonctionnement • services professionnels • consultations • perfectionnement professionnel 	1er septembre 2014–31 août 2015	1 000 000	1 000 000
Financement provisoire	Aider le bénéficiaire à jouer son rôle d'organisme négociateur patronal prévu dans la loi	<ul style="list-style-type: none"> • dotation • fonctionnement • services professionnels • déplacements 	1er décembre 2014–31 août 2015	2 475 350	2 475 350
Financement supplémentaire	Aider le bénéficiaire à jouer son rôle d'organisme négociateur patronal prévu dans la loi	<ul style="list-style-type: none"> • dotation • fonctionnement • services professionnels • déplacements 	1er août 2015–31 août 2016	1 535 888	1 074 524
Total				7 011 238	6 549 874

Figure 11 : Chevauchement des périodes couvertes par les ententes de paiement de transfert conclues en 2014-2015 avec les associations d'employeurs

Source des données : ententes de paiement de transfert entre les associations d'employeurs et le ministère de l'Éducation



d'admissibilité), l'association avait passé en charges seulement environ 16 000 \$ des fonds non dépensés. Le Ministère ne lui avait pas encore demandé de rendre compte de l'utilisation des 94 000 \$.

Les bénéficiaires des fonds qui seront versés à l'avenir ne seront pas tenus de fournir des documents justificatifs

Au moment de notre audit, les ententes de paiement de transfert supplémentaires de 2014 étaient encore en vigueur (elles viennent à expiration en novembre 2016). Elles stipulent que la [traduction] « province peut demander une documentation financière sur les fonds versés au bénéficiaire par des mécanismes autres que la présente entente ». Après l'expiration de ces ententes, aucune disposition n'obligera les associations d'employeurs à rendre compte de l'utilisation des fonds versés pour couvrir leurs coûts de négociation.

Le Ministère octroie des subventions pour les besoins des élèves aux conseils scolaires. En vertu du Règlement de l'Ontario 206/15, pris en vertu de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* et entré en vigueur le 1er avril 2015, les conseils scolaires reçoivent ces subventions afin de pouvoir payer des droits à leurs associations d'employeurs, qui utilisent ces droits pour financer les activités suivantes :

- la préparation aux négociations;
- les négociations;
- la tenue à jour des contrats.

Les droits prélevés sur les subventions pour les besoins des élèves fournissent à chaque association le même financement de base d'environ 610 000 \$ ainsi qu'un montant variable dépendant du nombre de tables de négociation centrale auxquelles siège l'association.

La *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* a institué un nouveau processus de financement des associations d'employeurs. Cependant, ce processus n'oblige pas les associations à fournir des documents à l'appui des dépenses ni ne donne au Ministère le pouvoir de

demander de tels documents. Le Règlement de l'Ontario 206/15 ne confère pas à la ministre le pouvoir de demander des rapports de dépenses aux associations afin de déterminer comment celles-ci ont dépensé les fonds.

La plupart des associations nous ont dit que leurs conseils d'administration se composaient de conseillers scolaires élus des différents conseils scolaires qu'elles servent. Les conseils scolaires auraient donc accès aux registres financiers indiquant comment les fonds ont été dépensés. Or, rien n'oblige les conseils scolaires à communiquer cette information au Ministère, qui est la source originale du financement.

Autres préoccupations concernant le financement des associations d'employeurs par l'entremise des conseils scolaires

En conséquence du nouveau mécanisme employé par le Ministère pour offrir un soutien au financement de la négociation centrale aux associations d'employeurs par l'entremise des conseils scolaires (au moyen des subventions pour les besoins des élèves), les associations n'ont pas à divulguer les salaires de leurs employés qui, autrement, pourraient être assujettis à la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public*. Cette loi stipule que les organismes sans but lucratif (comme les associations d'employeurs) qui reçoivent un financement d'au moins 1 million de dollars du gouvernement doivent divulguer publiquement le nom des employés gagnant plus de 100 000 \$ ainsi que le montant de leur salaire.

Fait plus important, ce nouveau mécanisme de financement empêche une divulgation transparente des fonds versés aux associations d'employeurs dans le volume 3 des Comptes publics de l'Ontario : Détails des paiements. Ce volume indique les bénéficiaires de tous les paiements de transfert de 120 000 \$ ou plus. Cependant, lorsque les fonds sont versés à l'association par l'entremise d'un conseil scolaire, le montant fourni à l'association n'est pas divulgué séparément dans le volume 3.

6.0 Recommandations

RECOMMANDATION 1

Lorsqu'il lance une initiative provinciale majeure qui se répercute sur des intervenants de l'extérieur, le ministère de l'Éducation doit s'assurer qu'un cadre stratégique et législatif transparent est en place avant le lancement de l'initiative.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Dans toute grande initiative de transformation, une pratique exemplaire des ministères consiste à mettre à l'essai les processus et les objectifs stratégiques communs en collaboration avec ses partenaires et à s'assurer que ces derniers les comprennent. Le Ministère a consciemment décidé de procéder aux tables centrales volontaires avant de rendre le processus réglementaire. Le processus de négociation dans le secteur de l'éducation a beaucoup évolué au cours des 20 dernières années. Toutes les parties qui ont participé à cette évolution ont également participé à l'élaboration de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*.

RECOMMANDATION 2

Afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacé du système de négociation à deux niveaux du secteur de l'éducation de l'Ontario, le ministère de l'Éducation doit terminer son examen du processus de négociation centrale de 2014-2015 et de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, puis apporter les modifications requises.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de passer en revue la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* et il a clairement mani-

festé son intention de procéder à un tel examen depuis 2013. En mars 2016, après la conclusion de la négociation centrale, le Ministère a engagé un facilitateur pour qu'il entame l'examen avec ses partenaires à la table de négociation. L'examen est en cours et devrait être terminé d'ici l'été 2016.

RECOMMANDATION 3

Pour que le financement, par le ministère de l'Éducation, des coûts de négociation des syndicats du secteur de l'éducation afin de faire avancer les négociations ne suscite pas de préoccupations à l'avenir, le Ministère doit envisager de mettre fin à cette pratique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Au cours des discussions provinciales des 10 dernières années, un soutien a parfois été fourni aux conseils scolaires et aux syndicats afin d'assurer le succès de la transformation du processus de négociation provincial. Comme il s'agit de la première ronde de négociation en vertu de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, le processus a nécessité plus de temps et plus de ressources de la part de tous les intervenants. Les futures rondes devraient demander moins de temps et de ressources. Le Ministère ne s'attend donc pas à financer les coûts de négociation des syndicats du secteur de l'éducation à l'avenir.

RECOMMANDATION 4

De concert avec les conseils scolaires, le ministère de l'Éducation doit examiner régulièrement, de manière ouverte et transparente, le meilleur moyen d'assurer le perfectionnement professionnel des enseignants, puis déterminer le financement à accorder en fonction des résultats de cet examen, tout en veillant à ce que des mécanismes de responsabilisation soient en place.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Afin de répondre aux besoins du système et d'assurer une amélioration continue, le Ministère investit dans un éventail diversifié de formules de prestation des programmes de perfectionnement professionnel (financement direct et par l'entremise de conseils scolaires, de syndicats et de tiers).

Le Ministère examine déjà l'expertise disponible dans le secteur et évalue régulièrement les organismes les plus en mesure de fournir chaque type de perfectionnement professionnel, conformément à la recommandation de la vérificatrice générale.

RECOMMANDATION 5

Le ministère de l'Éducation doit évaluer le bien-fondé de verser des fonds aux syndicats du secteur de l'éducation à des fins autres que le perfectionnement professionnel en dehors du processus de négociation collective.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient de la nécessité d'évaluer le bien-fondé des fonds versés à des tiers et veillera à ce que cette pratique soit maintenue.

RECOMMANDATION 6

Le ministère de l'Éducation doit :

- modifier le mode de financement prévu dans le Règlement de l'Ontario 206/15, pris en vertu de la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, afin d'assurer une divulgation transparente des sommes versées aux associations d'employeurs dans le volume 3 des Comptes publics de l'Ontario et d'assujettir les associations à la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public*;
- mettre en place des mécanismes de responsabilisation et de contrôle pour s'assurer que les fonds versés sont utilisés aux fins prévues;

- s'assurer que les périodes d'admissibilité prévues dans les ententes de paiement de transfert ne se chevauchent pas inutilement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le financement des associations d'employeurs par l'entremise des conseils scolaires établit une relation de responsabilisation importante entre l'employeur et son représentant à la table de négociation centrale. La formule employée pour calculer les droits que les conseils scolaires doivent payer aux associations d'employeurs au titre de la négociation centrale est divulguée dans le document technique annuel sur les subventions pour les besoins des élèves. Comme l'exige le Règlement de l'Ontario 206/15, les fonds sont versés aux fins des activités de négociation centrale. Le Ministère convient d'examiner les façons d'améliorer la transparence tout en respectant la relation de responsabilisation entre les entités patronales.

Le Ministère accepte d'explorer les moyens de renforcer davantage le mécanisme de responsabilisation et de contrôle pour les fonds versés aux associations d'employeurs aux fins de la négociation centrale.

Conformément aux recommandations de la vérificatrice générale, le Ministère reconnaît qu'il serait préférable que les périodes d'admissibilité aux paiements de transfert ne se chevauchent pas. Cependant, la période en question était unique, car les négociations étaient en cours et les fonds avaient pour but d'assurer la continuité des activités pendant l'élaboration de la formule de financement. Le Ministère a mis un mécanisme de responsabilisation en place afin d'atténuer le risque de paiements en double. Aux termes des ententes de paiement de transfert appuyant leur rôle en tant qu'organismes négociateurs patronaux centraux, les associations d'employeurs doivent présenter des rapports financiers définitifs audités par un tiers indépendant.

7.0 Annexe : Renseignements de base complémentaires

Structure du système d'éducation de l'Ontario

Principaux intervenants

En février 2016, l'Ontario comptait environ 4 900 écoles, 2 millions d'élèves, 186 000 enseignants et 93 000 autres professionnels et travailleurs de soutien du secteur de l'éducation (aides-enseignants, psychologues, conseillers en assiduité, préposés à l'entretien des bâtiments et personnel de secrétariat) aux niveaux élémentaire et secondaire.

Ces enseignants et autres professionnels et travailleurs de soutien du secteur de l'éducation sont employés par les 72 conseils scolaires de la province (31 conseils scolaires publics de langue anglaise, 29 conseils scolaires catholiques de langue anglaise, 4 conseils scolaires publics de langue française et 8 conseils scolaires catholiques de langue française). (Il y a aussi 10 administrations scolaires qui surveillent les écoles situées dans des hôpitaux, des centres de traitement et des régions éloignées de la province, ainsi qu'une école administrée par la province.) Ces conseils scolaires sont chargés d'assurer le fonctionnement des écoles situées dans leur secteur géographique à l'aide des fonds reçus du ministère de l'Éducation (le Ministère). Les conseillers scolaires sont élus tous les quatre ans lors des élections municipales. Les conseillers défendent les intérêts des familles locales et portent les préoccupations de la collectivité à l'attention de leurs conseils scolaires. Ils sont chargés d'établir l'orientation stratégique générale et le budget des conseils scolaires.

En plus de financer les conseils scolaires, le Ministère établit la politique et applique les lois en matière d'éducation.

Syndicats

Les rôles et responsabilités des employés des conseils scolaires sont énoncés dans la loi, dans la politique du conseil scolaire concerné et, dans le cas du personnel syndiqué, dans les dispositions convenues lors des négociations collectives et intégrées aux conventions collectives. Les conventions collectives ou contrats sont des ententes juridiquement contraignantes entre un employeur et le syndicat qui représente ses employés.

La plupart des employés des conseils scolaires appartiennent à l'un des quelque 20 syndicats de la province associés aux travailleurs du secteur de l'éducation. Les syndicats représentent leurs membres lors de la négociation des conventions collectives qui remplaceront celles venues à expiration.

Activités des syndicats

Les syndicats des employés des conseils scolaires défendent les droits et les intérêts de leurs membres. Lorsqu'une convention collective vient à expiration, les syndicats négocient collectivement afin d'en arriver à une entente sur les conditions de la nouvelle convention. S'ils ne parviennent pas à s'entendre avec l'employeur, ils ont le droit de déclencher une grève ou un arrêt de travail. Lorsque les conventions collectives sont en vigueur, les syndicats offrent un soutien à leurs membres, par exemple en les défendant en cas de grief, en organisant des activités de formation, des conférences et des ateliers, en publiant des bulletins sur la négociation collective et en fournissant des services de gestion financière.

Financement des syndicats

Les syndicats sont financés par les cotisations syndicales, c'est-à-dire que chaque membre du syndicat verse une petite partie de son salaire dans une réserve commune. Les cotisations syndicales servent à financer les négociations, le recours à des experts au besoin, la formation du personnel

ainsi que d'autres activités à l'appui des membres (par exemple, exercer des pressions pour que la loi soit améliorée et mener d'autres actions politiques, payer les travailleurs en grève et financer des campagnes publicitaires).

Étant donné leur taille, certains syndicats d'enseignants perçoivent jusqu'à 50 millions de dollars par an en cotisations pour financer ces activités.

Principes de base de la négociation collective

La négociation collective est le processus par lequel un employeur et un syndicat négocient les conditions d'emploi. Ces conditions comprennent les salaires, les heures de travail et d'autres règles en milieu de travail, la rémunération des heures supplémentaires, les jours fériés, les congés annuels, de maladie et autres, les prestations pour soins de santé, la formation et la procédure de règlement des griefs.

Les négociations aboutissent à une convention collective, ou à un contrat, pour un nombre déterminé d'années. Au total, 473 conventions collectives ont été négociées entre les conseils scolaires et les unités de négociation locales des syndicats du secteur de l'éducation de l'Ontario.

Les coûts engagés par les parties aux négociations collectives servent notamment à payer :

- la dotation : comme les membres de l'équipe de négociation doivent se préparer en faisant des recherches, participer aux discussions et consulter leurs syndicats durant les négociations, ils doivent être payés pour leur temps, et le personnel qui les remplace doit être payé pour faire leur travail;
- les services juridiques afin d'obtenir des conseils sur certaines questions;
- les salles de réunion requises pour les séances de négociation et les votes;
- les repas, les déplacements et l'hébergement des participants aux séances de négociation.

Évolution de la négociation collective dans le secteur de l'éducation de l'Ontario

Avant 1998 : de nombreux conseils scolaires négocient localement avec les syndicats

Avant 1998, le secteur de l'éducation de l'Ontario présente les caractéristiques suivantes :

- Les conseils scolaires sont de plus en plus grands et de moins en moins nombreux (plus de 3 000 en 1960, plus de 1 000 en 1965, moins de 200 en 1969). En 1967, il y a cinq syndicats d'enseignants et une organisation-cadre, la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario.
- Les conseils scolaires ont le pouvoir de financer l'éducation en fixant le taux des impôts scolaires de leur municipalité, en percevant ces impôts auprès des contribuables fonciers locaux et en mettant les impôts perçus à la disposition de leurs écoles. Ils reçoivent également des subventions du gouvernement.
- Les conseils scolaires négocient avec les syndicats en vertu de la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants*, qui est entrée en vigueur en 1975.

1998 à 2004 : restructuration du système d'éducation provincial

Le 1^{er} janvier 1998, la *Loi de 1997 sur l'amélioration de la qualité de l'éducation* entre en vigueur. Cette loi apporte les changements suivants :

- Le nombre de conseils scolaires passe de 124 à 72 par fusion.
- Le Ministère assume le contrôle du financement des écoles et supprime le pouvoir des conseils scolaires de percevoir des impôts. Le financement se fonde sur le nombre d'élèves inscrits.
- La *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants* est abrogée. La négociation collective doit suivre les règles prescrites dans la *Loi de 1995 sur les relations de travail*.

Bien que les parties à la négociation collective se limitent encore aux conseils scolaires et aux syndicats, sans intervention de la province, la loi de 1998 confère au ministre de l'Éducation le pouvoir de prendre des règlements concernant des questions auparavant réglées par négociation collective. Ces questions comprennent l'année scolaire, les congés scolaires, la taille des classes ainsi que le temps consacré à l'enseignement et à d'autres activités.

2004 à 2014 : participation croissante de la province à la négociation collective

Les syndicats d'enseignants s'opposent aux modifications apportées par la loi de 1998, et les grèves et autres conflits de travail sont fréquents. La volonté du Ministère de stabiliser le secteur, conjuguée au fait qu'il contrôle désormais le financement de l'éducation, l'amène à intervenir de plus en plus dans la négociation collective.

2004 : discussions informelles

Durant la ronde de négociation collective de 2004, le Ministère tient des discussions informelles avec les parties, qui sont alors les conseils scolaires et les sections locales des syndicats. Il demande aux négociateurs d'incorporer de nouvelles politiques provinciales en matière de financement et de dotation dans leurs conventions collectives locales. La province exerce donc une influence centrale sur les conditions d'emploi auparavant déterminées uniquement par négociation entre les conseils scolaires et les syndicats.

2008-2009 et 2012 : tables de discussion volontaires et conventions provinciales

En 2008-2009 et 2012, la participation de la province est plus officielle. Le Ministère constitue une table de discussion provinciale, où il s'emploie avec

les associations d'employeurs (qui représentent les conseils scolaires) et les représentants syndicaux provinciaux à aboutir à une entente sur les principaux enjeux à un niveau provincial « central ». La participation des associations d'employeurs et des syndicats est volontaire.

Les négociateurs des associations d'employeurs et des syndicats sont tenus d'incorporer les conditions des conventions conclues à la table de discussion provinciale dans la version définitive des conventions collectives locales. Lors de la ronde de 2012, toutes les associations d'employeurs et certains syndicats d'enseignants se retirent des négociations provinciales « centrales », ce qui amène le gouvernement à promulguer la *Loi de 2012 donnant la priorité aux élèves*, qui impose des conventions collectives fondées sur les règlements négociés par le gouvernement et les deux syndicats d'enseignants qui demeurent à la table (l'AEFO et l'OEFTA).

Depuis 2014 : la loi oblige les syndicats à participer aux négociations au niveau central ainsi qu'au niveau local

La *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* (la Loi) rend obligatoire la négociation collective centrale au niveau provincial. Dans ce processus, des négociateurs centraux des trois parties — le Ministère, les associations d'employeurs et les quatre syndicats d'enseignants (ainsi que tout autre syndicat représentant des travailleurs du secteur de l'éducation qui demande à négocier centralement et qui est approuvé par le Ministère (désigné par règlement du ministre), comme le Syndicat canadien de la fonction publique) — doivent conclure des « conventions centrales ».

Une fois ratifiée, la convention collective locale définitive est combinée à la convention centrale ratifiée applicable pour former la convention collective complète.



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20 rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISBN 978-1-4606-8054-4 (Imprimé)
ISBN 978-1-4606-8055-1 (PDF)

