



# le travail

du permanent

VOL 3. NO 4.

DOCUMENTATION

17 FÉVRIER 1967

A la base des conflits scolaires:

## Les fameuses directives du 14 octobre

ÉDUCATION -1 - e

Pour bien comprendre le conflit scolaire que connaît le Québec depuis quelque temps et qui vient de prendre un visage si dramatique avec l'intervention du Parlement, il faut toujours se reporter aux fameuses directives du 14 octobre dont on a parlé tant et plus.

En soi, les directives du 14 octobre n'ont rien de particulièrement extraordinaire, et elles avaient à l'époque fait couler un peu d'encre, mais beaucoup moins qu'elles n'auraient dû si on avait tenu compte de tout ce qu'elles pouvaient impliquer pour le déroulement des négociations collectives dans le secteur scolaire.

Ce qu'on appelle "les directives du 14 octobre", ce sont deux règlements que le ministère de l'Éducation faisait parvenir à cette date aux commissions scolaires dans une lettre circulaire apparemment sans gravité. Cette circulaire manquait même de tellement d'explications que le ministère a dû, par la suite, tenir une journée d'étude avec les commissaires pour la leur expliquer.

Enfin, ajoutons que ce qui avait fait du bruit à l'époque est le fait qu'avant d'édicter ces règlements, on n'avait pas consulté le Comité du Plan de Développement Scolaire (sur lequel siègent, entre autres, des représentants des enseignants) qui doit pourtant l'être pour des sujets

semblables. En signe de protestation, le Syndicat des Professeurs de l'État du Québec (CSN) et la Corporation des Instituteurs Catholiques avaient retiré leurs délégués au comité.

### LE CADRE GÉNÉRAL DU FINANCEMENT

### DES COMMISSIONS SCOLAIRES

La lettre circulaire du 14 octobre 1966 porte sur le financement des dépenses inadmissibles résultant de nouvelles conventions collectives. Les directives communiquées aux commissions scolaires par le ministre de l'Éducation, au nom du gouvernement, définissaient une nouvelle modalité de financement des dépenses inadmissibles aux subventions d'équilibre budgétaire. Afin de bien situer la portée de ces directives, il importe de connaître le cadre général du financement des commissions scolaires et, plus particulièrement, les règles régissant le financement des dépenses inadmissibles aux subventions d'équilibre budgétaire.

Les dépenses globales des commissions scolaires atteignent aujourd'hui une somme de quelque \$600 millions. Le financement de ces





dépenses est intégralement assuré par des fonds publics : soit par les revenus de la taxe foncière locale ou les revenus généraux du gouvernement, selon un système qui établit la part respective des contribuables locaux et du gouvernement.

Ce système de financement comporte trois éléments complémentaires : a) les subventions statutaires du ministère de l'Education ; b) les revenus propres des commissions scolaires, provenant essentiellement de l'impôt foncier ; c) les subventions d'équilibre budgétaire du ministère de l'Education.

#### a) SUBVENTIONS STATUTAIRES

La commission scolaire reçoit, en premier lieu, des subventions déterminées par la loi pour chacun des élèves dont elle a la responsabilité. Les montants fixés par la loi varient selon qu'il s'agit d'élèves de classes maternelles, du cours élémentaire ou du cours secondaire.

#### b) IMPOT FONCIER

La commission scolaire dispose, en second lieu, des revenus provenant de l'impôt foncier. Parce que le degré de richesse varie d'une commission scolaire à une autre, le ministère de l'Education a établi des règles visant à rendre équivalent l'effort fiscal exigé des contribuables, quel que soit leur lieu de résidence. Selon des modes de calcul qui sont appliqués de la même façon dans tous les cas, le ministère de l'Education détermine le "taux normalisé" d'imposition foncière qui convient à chaque commission scolaire.

Pour quelques commissions scolaires, les subventions statutaires et les revenus de l'impôt foncier suffisent à équilibrer le budget. Néanmoins, en règle générale, les subventions statutaires et les revenus locaux normalisés sont insuffisants pour assurer des services adéquats à la clientèle étudiante des commissions scolaires : il reste une marge — ou un déficit — à combler.

#### c) SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le ministère de l'Education assume le financement de cette marge ou de ce déficit pour toutes les commissions scolaires qui imposent à leurs contribuables un effort normal de taxation foncière. Le gouvernement limite cependant sa responsabilité aux déficits approuvés au préalable selon des règles appliquées uniformément à l'analyse de tous les budgets des commissions scolaires. L'application de ces règles a pour

but de déterminer les dépenses admissibles aux subventions d'équilibre budgétaire.

Les commissions scolaires ne sont pas strictement tenues de limiter leurs dépenses aux montants déterminés par les règles d'approbation des budgets. Toutefois, dans la mesure où elles excèdent le niveau ainsi déterminé par les règles, les dépenses d'une commission scolaire sont inadmissibles aux subventions d'équilibre budgétaire. C'est le financement de ces dépenses inadmissibles qui est concerné par les directives du 14 octobre.

### LE FINANCEMENT DES DÉPENSES INADMISSIBLES

Le texte des règles d'approbation des budgets, dont la dernière édition s'applique aux budgets 1966/1967, établit clairement le principe général selon lequel les dépenses inadmissibles aux subventions d'équilibre budgétaire sont à la charge des contribuables locaux et doivent être comblées par une surtaxe, c'est-à-dire par une taxe s'ajoutant à la cotisation normale fixée par le ministère.

Ce principe n'a pas été, jusqu'à maintenant, intégralement appliqué, à cause de la nouveauté du système d'approbation des dépenses mis en vigueur il y a deux ans seulement.

Dans la pratique, le ministère a donc apporté certains assouplissements temporaires à la règle selon laquelle les dépenses inadmissibles doivent être à la charge des contribuables locaux. Ces assouplissements se sont effectués selon les modalités suivantes, en 1965/1966 :

- Les dépenses inadmissibles ont été entièrement à la charge des commissions scolaires jusqu'à concurrence d'une hausse de 10 pour cent du taux normal de l'impôt foncier.

- Si la surtaxe de 10 pour cent ne suffisait pas à financer complètement les dépenses inadmissibles, le ministère acceptait de contribuer au financement du solde. Cette contribution prenait la forme d'une addition aux subventions d'équilibre budgétaire normales, équivalente à la moitié du solde à financer.

De l'analyse des budgets des commissions scolaires pour l'année 1965/1966, il ressort que les dépenses inadmissibles aux subventions d'équilibre budgétaire sont principalement attribuables aux traitements du personnel. Les dépenses inadmissibles, en effet, se répartissent de la façon suivante entre les principaux postes du budget des commissions scolaires locales et régionales :



## 1470 COMMISSIONS SCOLAIRES LOCALES

Dépenses inadmissibles selon les principaux postes budgétaires :

– Traitements du personnel enseignant et du personnel de direction des écoles	\$4,012,697	(60.2%)
– Administration	546,284	
– Transport	788,550	
– Fournitures et matériel didactiques	333,663	
– Autres postes	985,637	

Dépenses inadmissibles  
totales \$6,666,831

## 55 COMMISSIONS SCOLAIRES RÉGIONALES

Dépenses inadmissibles selon les principaux postes budgétaires :

– Traitements du personnel enseignant et du personnel de direction des écoles	\$4,676,322	(66.9%)
– Administration	238,064	
– Transport	449,298	
– Fournitures et matériel didactiques	287,635	
– Autres postes	1,340,546	

Dépenses inadmissibles  
totales \$6,991,865

“Tenant compte tout particulièrement de la conjoncture économique actuelle”, le gouvernement a donc décidé de maintenir, mais à certaines conditions précises, sa participation aux dépenses inadmissibles résultant de hausses de traitements consenties par les commissions scolaires à leur personnel. C’est cette décision du gouvernement qui a fait l’objet de la lettre circulaire adressée par le ministre de l’Éducation aux commissions scolaires, en octobre dernier.

### LES DIRECTIVES DU 14 OCTOBRE 1966

A cette date, le gouvernement se déclarait disposé à maintenir en 1966-67 la pratique suivie en 1965-1966 et à participer au financement d’une partie des dépenses inadmissibles, mais à des conditions précises en ce qui concerne

de telles dépenses résultant de nouvelles conventions collectives.

Le gouvernement se déclarait prêt à continuer à assumer la moitié des dépenses inadmissibles qui excèdent les montants correspondant à une hausse de 10 pour cent du taux normalisé de l’impôt foncier et qui résultent de nouvelles conventions collectives, pourvu que les conditions suivantes soient remplies :

1. les offres de la commission scolaire devraient avoir reçu l’approbation de la direction générale du Financement du ministère de l’Éducation.

2. la décision d’une commission scolaire d’accepter le recours à l’arbitrage devrait avoir été approuvée au préalable par les mêmes services du ministère.

Dans tous les cas où ces conditions ne seraient pas remplies, le gouvernement ne contribuerait plus au financement d’une partie des dépenses inadmissibles résultant de nouvelles conventions collectives. Les commissions scolaires et les contribuables locaux devraient assumer seuls et intégralement ces dépenses inadmissibles.

### UNE ÉCHELLE-LIMITE

L’an dernier, des normes de salaires avaient été fixées et déterminées en fonction de la scolarité et de l’expérience des enseignants. Ces normes à l’origine, ne permettaient que de définir une masse salariale dans une commission scolaire donnée. Les commissaires d’école régionaux et locaux pouvaient répartir cette masse comme ils le désiraient. C’est pour éviter que les commissions scolaires, qui avaient signé des conventions au-delà des normes, ne soient forcées d’imposer des augmentations trop considérables d’impôt, que le ministère avait décidé de participer au financement des dépenses inadmissibles qui dépassaient de 10 pour cent le rendement de la taxe foncière normalisée.

C’est cette participation que, le 14 octobre, le ministère rendait conditionnelle. Et comme conséquence de cette décision, le gouvernement a établi une échelle de salaire qui allait être considérée pour les négociations comme étant la limite extrême de ce que le gouvernement était disposé à accepter. C’est cette même échelle qu’on retrouve dans le Bill 25.

Selon ce cadre-limite, aucune augmentation effective pour la durée d’une convention de deux ans, ne peut dépasser \$1000 (en plus des augmentations statutaires) et la plus basse augmentation est de \$400. Nous reproduisons cette échelle-limite au verso de cette feuille. ■

# L'échelle-limite imposée par Québec aux enseignants pour 66-68

Scolarité Expérience	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20*
	1	3450	3850	4250	4675	5125	5600	6100	6800	7500
2	3650	4050	4450	4880	5335	5820	6335	7055	7780	8680
3	3855	4255	4655	5090	5550	6045	6575	7315	8065	8965
4	4065	4465	4865	5305	5770	6275	6820	7580	8355	9255
5	4280	4680	5080	5525	5995	6510	7070	7850	8650	9550
6	4500	4900	5300	5750	6225	6750	7325	8125	8950	9850
7	4725	5125	5525	5980	6460	6995	7585	8405	9255	10155
8	4955	5355	5755	6215	6700	7245	7850	8690	9565	10465
9	5190	5590	5990	6455	6945	7500	8120	8980	9880	10780
10	5430	5830	6230	6700	7195	7760	8395	9275	10200	11100
11	5675	6075	6475	6950	7450	8025	8675	9575	10525	11425
12	5925	6325	6725	7205	7710	8295	8960	9880	10855	11755
13	6180	6580	6980	7465	7975	8570	9250	10190	11190	12090
14	6440	6840	7240	7730	8245	8850	9545	10505	11530	12430
15	6705	7105	7505	8000	8520	9135	9845	10825	11875	12775
<u>Aug. ann.</u>										
minimum	200	200	200	205	210	220	235	255	280	280
maximum	265	265	265	270	275	285	300	320	345	345

\* Scolarité sanctionnée par un doctorat.

# Le bill 25 risque de tuer toute la réforme scolaire

Une analyse de Jules LEBLANC

Le Devoir, 13 février 1967

Par certaines de ses dispositions, le bill 25, qui vise à conjurer la crise scolaire en cours, risque fort de mettre un terme définitif à la réforme scolaire qui se poursuit au Québec depuis l'automne 1959 et surtout depuis l'adoption de la "Grande charte de l'éducation" au printemps 1961. Déjà, certains n'hésitent pas à affirmer que cette loi va tuer dans l'oeuf la réforme de l'enseignement et, du même coup, enterrer tous les espoirs et tous les rêves qui ont été suscités depuis trois ans par les rapports de la commission Parent qui a enquêté sur l'enseignement au Québec.

Tel qu'il est présentement rédigé, ce projet de loi risque fort, en effet, d'avoir des répercussions énormes sur l'ensemble du corps professoral. D'aucuns prévoient qu'il portera un coup très dur au moral des enseignants: ainsi, c'est toute la réforme scolaire qu'il tuera, alors qu'elle est à peine amorcée. On a répété tant et plus que la réforme de l'enseignement ne se réalisera pas si elle ne passe pas par les enseignants: si les maîtres ne collaborent pas activement à cette réforme d'envergure, celle-ci ne pourra exister ailleurs que sur le papier.

Ce risque est d'autant plus grand, qu'il s'agit moins maintenant, au stade où en est la réforme, de modifier les structures que de modifier l'enseignement lui-même et, au premier titre, l'esprit de l'enseignement: l'esprit et le contenu des programmes d'études, le climat de l'école et de la classe, l'attitude des maîtres, des élèves et des parents, etc. Ce qui fait appel à la compétence, mais aussi à l'initiative des maîtres.

Que ceux-ci soient ou non au Québec de véritables professionnels ne changera rien à l'affaire: privés de toute motivation, après s'être butés contre ce qui leur paraît être un mur d'incompréhension, après avoir été "écrasés" par une loi qu'ils jugent inacceptable à maints égards, les enseignants n'auront plus envie de faire cette réforme scolaire. Ils ne désireront probablement plus être autre chose que de simples exécutants plus ou moins fidèles, plus ou moins compétents, plus ou moins passifs. Comme avant les années 60, ils risquent fort de redevenir les complices silencieux et dociles du "meilleur système d'enseignement au monde", tandis que les meilleurs éléments de la profession quitteront tout simplement l'enseignement (ou refuseront d'y entrer).

## Un moment décisif

Le bill 25 aura des répercussions d'autant plus considérables qu'il est présenté à un moment très important de l'histoire des syndicats d'enseignants au Québec.

Les enseignants ont atteint, depuis au moins un an, un niveau d'exaspération assez inquiétant et qui explique, dans une large mesure, la crise actuelle.

Pendant plusieurs années, — c'était au tournant des années 60, — ils ont été l'objet de critiques très dures et généralisées, voire de dénonciations violentes: on en a fait, à toute fin pratique, les principaux responsables de l'état pitoyable du système d'enseignement québécois, alors qu'ils considéraient en être les principales victimes (après les enfants).

Depuis la publication de la deuxième tranche du rapport Parent, en novembre 1964, le vent a tourné. On s'est mis à exiger d'eux une compétence, des aptitudes et un état d'esprit qui n'avaient aucune commune mesure avec ce qu'ils étaient, en moyenne, et avec les conditions dans lesquelles on leur demandait de travailler. Cette fois, ils ne se sont pas contentés d'encaisser: ils ont réagi. Ils ont réagi en acceptant assez bien, dans l'ensemble, ce qu'on exigeait maintenant d'eux et en cherchant à se hausser au niveau où la société voulait les voir.

Ils ont rencontré un mur de béton. Un mur financier d'abord: l'amélioration de leurs salaires s'est continuée mais au ralenti, tandis que l'amélioration de leurs conditions de travail a été sérieusement bloquée par le gouvernement pour des raisons financières. Pour améliorer leur enseignement, ils ont cherché en vain à réduire le nombre d'élèves par classe et le nombre de périodes d'enseignement hebdomadaire, afin de cesser d'être des "robots", des "machines à enseigner".

De façon plus dramatique encore, ils ont cherché à se perfectionner en retournant aux études. Ils ont constaté de façon brutale que le niveau de qualité que la société exigeait d'eux



et qu'ils acceptaient, en dépit des efforts qu'il leur en coûtait, cette même société refusait de leur donner les moyens de l'atteindre.

Les exigences académiques des institutions d'enseignement supérieur, l'insuffisance du nombre de ces institutions et leur concentration à Montréal, Québec et Sherbrooke, l'insuffisance des efforts et des sommes d'argent consacrées au perfectionnement et au recyclage des maîtres, etc., tout leur indique ce refus de la société. L'absence d'un véritable système visant à perfectionner et à recycler les maîtres se double d'une autre lacune non moins révélatrice : l'absence de toute réforme significative dans les écoles normales. Celles-ci continuent de produire des maîtres qui, dès leur entrée dans la profession, ne sont pas préparés à oeuvrer dans une "école active," à dispenser cet enseignement nouveau et moderne que préconise le rapport Parent.

De la même façon, on leur a parlé d'"école coopérative," on leur a chanté la nécessité pour eux d'être consultés fréquemment et de participer à toutes les décisions qui les concernent. Ils y ont cru. Mais, concrètement, ils ont perçu que c'était un mirage. Il ne se fait presque rien à cet égard en dehors du ministère de l'éducation. Et lorsqu'ils exigent des mesures qui s'inscrivent dans cette politique, ils essuient des refus totaux ou mitigés.

### UNE DURE LUTTE

C'est dans cette perspective que se situe l'action de la Corporation des instituteurs catholiques du Québec (C.I.C.) depuis quelques mois. La C.I.C. et ses 50,000 membres ont décidé cette année que, dans leurs négociations en vue du renouvellement des conventions collectives, ils mèneraient une bataille très dure en faveur du statut professionnel des enseignants et obligerait les commissions scolaires à se "réveiller." A leurs yeux, la réforme scolaire elle-même était en cause : ce n'est pas seulement par les enseignants que la réforme sera faite, mais c'est par eux qu'elle commencera.

Cette bataille, environ 28,000 des 50,000 membres de la C.I.C. la mènent, et très durement, depuis juin dernier, à l'occasion du renouvellement de leur convention collective.

Ils l'ont faite principalement sur les traitements et c'est surtout là-dessus qu'ils continuent de la faire encore aujourd'hui. Ici, ils ont heurté la "politique salariale" du gouvernement pour tous les employés des services publics et para-publics (les domaines de l'enseignement, du bien-être, de la santé, etc.) et surtout les directives gouvernementales du 14 octobre dernier aux commissions scolaires. Là où les enseignants étaient sous-payés par rapport à l'ensemble des enseignants du Québec, ces directives ont aidé les syndicats : elles permettent de combler l'écart en quelques années. Mais là où les enseignants sont déjà mieux payés que ce que prévoient l'échelle-limite, — et c'est le cas dans plusieurs régions, — les directives ont à toutes fins pratiques gelé les salaires d'une forte proportion des maîtres.

Qu'est-ce que le bill 25 fait à cet égard? Il fixe les salaires des enseignants jusqu'au 30 juin 1968 au niveau prescrit par l'échelle-limite du gouvernement. Les enseignants réagissent ainsi : le projet de loi nous impose ce qu'un décret gouvernemental n'avait pas réussi à nous imposer. (On sait que les directives du 14 octobre ont été promulguées par arrêté ministériel). Ainsi, le Parlement, à leurs yeux, leur coupe brutalement les ailes.

Mais, les syndicats d'enseignants n'ont pas uniquement combattu cette année pour ob-

tenir de meilleurs salaires. Ils ont lutté énergiquement pour obtenir des clauses professionnelles dignes du statut que les maîtres, à leurs yeux, doivent avoir dans la société québécoise.

Leur lutte dans ce domaine a principalement porté sur trois fronts : 1) l'établissement de mécanismes de consultation et de participation; 2) l'amélioration de leurs conditions de travail, en particulier au chapitre du nombre d'élèves par classe et, à un niveau moindre, du nombre de périodes d'enseignement hebdomadaires; ils disent ici que ce n'est pas tant pour soulager leur sort que pour améliorer leur enseignement et leur efficacité qu'ils luttent; 3) l'amélioration des mesures relatives au perfectionnement des maîtres. Dans la plupart des cas, ils ont obtenu dans ce domaine des gains importants; souvent, ils ont dû arracher ces gains aux commissions scolaires.

En mettant brutalement fin à cette lutte gigantesque qu'ils mènent depuis juin dernier au chapitre des conventions collectives, le bill 25 risque de démoraliser l'ensemble des enseignants et peut-être même de "casser les reins" de leurs syndicats. Mais il risque surtout de tuer la réforme scolaire en rendant moins intéressante la profession enseignante. Moins intéressante au chapitre des salaires, mais surtout moins intéressante au chapitre professionnel. C'est tout l'élan que la C.I.C. a pris dans le domaine professionnel qui est arrêté par le bill 25.

Le projet de loi stipule que les conventions collectives expirées avant le 11 février 1967 et non encore renouvelées, de même que les conventions collectives qui expireront d'ici le 1er octobre 1967 sont automatiquement reconduites telles quelles jusqu'au 30 juin 1968, sauf sur les salaires.

C'est dire que l'effort que les syndicats d'enseignants ont accordé cette année au chapitre des clauses professionnelles, les quelque 22,000 enseignants qui devaient entrer en négociation l'été prochain ne pourront pas le faire. Tous les gains que les enseignants qui négociaient cette année ont obtenus à cet égard, ces quelque 22,000 enseignants ne pourront pas en bénéficier au moins en ce qui a trait aux mécanismes de consultation et de participation, aux conditions de travail, au perfectionnement des maîtres, etc. Ils y trouveront vraisemblablement un élément additionnel de découragement, de frustration, voire de démission. Cela, tout au moins, leur paraîtra très injuste.

Pour ceux qui ont négocié cette année, le projet de loi prévoit semble-t-il, que les ententes déjà conclues — qu'elles soient complètes (c'est-à-dire englobant toute la convention collective) ou partielles, seront valides à certaines conditions. Mais sur les clauses où les enseignants en négociations ne se sont pas encore entendus c'est l'ancienne convention collective qui s'appliquera.

Des désaccords sur les clauses professionnelles subsistent encore dans maintes régions. C'est peut-être à Montréal que la situation paraît le plus cocasse. Dimanche soir dernier, il restait une cinquantaine de clauses en litige; mardi, à la suite de l'"offre finale et globale" de la CECM et de la réponse des enseignants, il ne restait plus qu'une dizaine de clauses; à la suite du refus partiel des enseignants, la CEOM a retiré vendredi son offre finale. Dès lors, les quelque 40 clauses sur lesquelles on peut considérer qu'il y avait une entente ne s'appliqueront plus. C'est une perte considérable pour les 9,000 enseignants montréalais.

Il en sera de même partout où des désaccords subsistent dans le domaine des clauses professionnelles si le bill 25 est adopté tel qu'il est présentement rédigé.