



SUR LA
ROUTE
DU
PROBLÈME

Enquête sur la surveillance exercée par les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto sur le transport des élèves, et sur leur réponse aux retards et aux perturbations de service au début de l'année scolaire 2016-2017



CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

1-800-263-1830

www.ombudsman.on.ca

Bureau
de l'Ombudsman
de l'Ontario

Nous sommes :

Un bureau indépendant de l'Assemblée législative qui examine et règle les plaintes du public à propos des organismes du gouvernement de l'Ontario ainsi que des municipalités, des universités et des conseils scolaires. L'Ombudsman recommande des solutions aux problèmes administratifs individuels et systémiques.

Nos valeurs :


Traitement équitable
Administration responsable
Indépendance, impartialité
Résultats : accomplir de réels changements


Notre mission :

Nous nous efforçons de jouer le rôle d'un agent de changement positif, en favorisant l'équité, la responsabilisation et la transparence du secteur public.

Notre vision :

Un secteur public oeuvrant au service des citoyens, dans l'équité, la responsabilisation et la transparence.

 Ontario Ombudsman

 @Ont_OmbudsmanFR

 OntarioOmbudsman

SUR LA ROUTE DU PROBLÈME



DIRECTEUR,
ÉQUIPE D'INTERVENTION SPÉCIALE DE L'OMBUDSMAN

Gareth Jones

ENQUÊTEUSE PRINCIPALE

Domonie Pierre

ENQUÊTEURS / ENQUÊTEUSES

Rosie Dear

Grace Chau

Elizabeth Weston

May El Abdallah

William Cutbush

Ronan O'Leary

AVOCATE GÉNÉRALE

Laura Pettigrew

AVOCATE

Robin Bates



Rapport de l’Ombudsman

Enquête sur la surveillance exercée par les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto sur le transport des élèves et sur leur réponse aux retards et aux perturbations de services au début de l’année scolaire 2016-2017

Sur la route du problème

**Paul Dubé
Ombudsman de l’Ontario**

Août 2017

Table des matières

Résumé analytique	5
Processus d'enquête	9
Envergure de l'enquête	10
Transport des élèves en Ontario	11
Cadre législatif	11
Ministère de l'Éducation	12
Conseils scolaires	12
Consortia de transport	13
Exploitants d'autobus	13
Conducteurs d'autobus	13
Système d'autobus scolaires de Toronto	14
Toronto Student Transportation Group	15
Structure organisationnelle.....	15
Planification des transports	16
Exploitants d'autobus scolaires de Toronto	16
Une crise, mais quelle crise?	18
Signes précurseurs de crise	18
Manquements aux règles de sécurité	19
Classes manquées, longs trajets et adaptations difficiles	20
Premier jour d'école : « Demain, ça ira mieux »	22
Deuxième jour : Mercredi 7 septembre	23
Troisième jour et après : Jeudi 8 septembre	27
Les signes précurseurs restent ignorés	29
La demande de propositions du Transportation Group	30
Le processus d'attribution des contrats.....	30
L'ambiguïté de la DP	31
Une expérience d'apprentissage.....	31
Recrutement des conducteurs et planification des circuits	33
Modèles de circuits et recrutement des conducteurs au printemps	34
Changements de dernière minute aux circuits	35
Réunion des exploitants d'autobus en août 2016	36
Les roues d'autobus se détachent	37
Pas assez de conducteurs	37
Trop nombreux changements, circuits impossibles	38
Ce que les conseils savaient	39
Silence radio.....	41
Chaos de communications et de traitement des plaintes	44
Communications des exploitants d'autobus	44
Actualiser le portail sur les retards	44
Lignes téléphoniques surchargées, renseignements inexacts.....	47
Centre d'appels du Toronto Student Transportation Group	48

Processus confus de plaintes	49
Réponses aux préoccupations de sécurité des élèves	51
Solutions bouche-trou	54
Programme de taxis.....	54
Modifications de circuits.....	57
Augmentation des heures de supervision des élèves.....	58
Recrutement de conducteurs et ajout d'exploitants d'autobus.....	59
Causes de la crise	60
Examens et bilans.....	60
Planification et distribution des circuits.....	63
Lacunes structurelles.....	67
Opinion	71
Recommandations	73
Réponse	79
Annexe : Réponse du comité de gouvernance chargé de superviser le Transportation Group	81

Résumé analytique

- 1 Le premier jour d'école est souvent vécu dans l'attente, dans l'espoir et avec une certaine trépidation par les élèves et leur famille. Une planification préalable est déterminante pour assurer le transport des élèves jusqu'à l'école avant la cloche de ce premier matin. Le mardi 6 septembre 2016, Adam¹, âgé de six ans, atteint de troubles du spectre autistique, était l'un des quelque **49 000** élèves torontois, dont **10 000** ayant des besoins particuliers de transport, qui attendaient avec anxiété l'autobus jaune emblématique qui devait l'amener à l'école en ce jour de la rentrée. Mais l'autobus n'est jamais passé pour Adam. Frustrée et désespérée, sa mère a dû l'emmener elle-même à l'école. En fait, durant toute une semaine, elle a dû prendre congé de son travail pour veiller à ce que son fils parvienne bien à l'école et en revienne bien.
- 2 Adam et sa famille n'étaient pas seuls dans cette situation. Pendant les premières semaines de septembre 2016, environ **2 687** élèves torontois, dont plus de **300** avaient des besoins particuliers, sont restés en attente à des arrêts d'autobus, ou à la sortie de l'école, à cause d'autobus scolaires qui arrivaient avec des heures de retard, ou même ne passaient jamais, en raison d'une pénurie de conducteurs. Beaucoup de parents² se sont efforcés de leur mieux de faire face à cette situation inattendue, s'absentant du travail et prenant des mesures d'urgence pour assurer l'aller et le retour de leurs enfants. La mère de Beth, six ans, a perdu son emploi après être arrivée en retard au travail plusieurs fois parce que l'autobus scolaire de sa fille n'était pas à l'heure, ou n'était tout simplement pas passé ce matin-là.
- 3 Pour certains, la situation n'a duré que quelques jours. Pour d'autres, il a fallu des semaines pour qu'elle se stabilise. Des milliers d'élèves ont manqué jusqu'à une heure de classe par jour durant ces premiers jours d'une importance cruciale. De plus, le chaos du système de transport a compromis la sécurité d'élèves jeunes et vulnérables. À plusieurs reprises, des conducteurs dépassés par les événements, qui connaissaient mal les routines, les circuits et les protocoles de sécurité, ont déposé des élèves seuls à de mauvais arrêts, ou les ont laissés à la garde d'étrangers dans la rue. Les étiquettes violettes spéciales posées sur les sacs à dos de

¹ Les noms ont été anonymisés pour protéger la confidentialité.

² Dans le contexte de ce rapport, les références aux parents incluent les tuteurs.

certaines élèves, signalant qu'ils ne devaient être remis qu'à un parent ou à une autre personne responsable – sont restées ignorées. Au moins trois élèves du jardin d'enfants dont les sacs portaient une étiquette violette ont été portés manquants pour des durées diverses, après avoir été déposés à un mauvais arrêt. Une petite fille de 3^e année nouvellement arrivée au pays, qui parlait peu l'anglais et qui avait une étiquette violette, a été laissée seule sur le trottoir devant l'immeuble où elle habitait. Elle est restée manquante pendant quatre heures avant d'être retrouvée chez une voisine. Des élèves aux besoins particuliers qui étaient censés bénéficier d'un transport « porte-à-porte » ont été portés manquants eux aussi durant cette crise. Un élève âgé de 10 ans, atteint de troubles du spectre autistique et du syndrome de dysfonction non-verbale, a été retrouvé égaré dans la cour d'une école autre que la sienne, tandis qu'une élève de 15 ans ayant des déficiences physiques et intellectuelles a été déposée à l'arrière de son école sans aucune supervision par un adulte.

- 4 Certains élèves ont passé des heures incroyablement longues dans leur autobus, car des exploitants des services de transport en étaient arrivés à utiliser un même autobus pour desservir plusieurs circuits. Ainsi, nous avons été informés du cas d'un enfant atteint de troubles du spectre autistique, d'épilepsie et de dysfonction non-verbale qui a passé deux heures et demie dans un autobus un après-midi. Un autre élève, atteint de diabète de type 1, a vécu une situation similaire. Charlie, un jeune garçon de 11 ans, qui est scolarisé dans un centre de traitement pour enfants, a passé presque quatre heures chaque jour dans l'autobus à cause de cette pénurie de conducteurs. Sa mère nous a dit qu'en raison de ces longs trajets en autobus, Charlie était arrivé à la maison « affamé, épuisé » chaque soir.
- 5 Les retards et la confusion dus aux perturbations de services ont été particulièrement difficiles pour les enfants aux besoins particuliers. Pendant des semaines, Danielle, une petite fille âgée de neuf ans, atteinte de troubles du spectre autistique et de dysfonction non-verbale, a été ramassée et déposée par l'autobus à des heures complètement irrégulières. Ces changements imprévisibles dans ses habitudes l'ont profondément troublée. Le quatrième jour d'école, elle est arrivée à la maison avec trois heures de retard. Une fois, l'autobus l'a même emmenée jusqu'à Markham alors qu'elle aurait dû être déposée à Scarborough. Apparemment, dans chacune de ces deux villes, il existe une rue qui a le même nom. Danielle porte un harnais quand elle voyage en autobus, et sous l'effet du stress et du retard causés par l'erreur du conducteur, elle a craqué et s'est souillée.

- 6 Mon Bureau est en droit d'enquêter sur l'administration des conseils scolaires depuis septembre 2015. Depuis, nous avons reçu plus de **1 400** plaintes à propos des conseils scolaires de l'Ontario, dont des centaines au sujet des transports par autobus. En septembre 2016, nous avons reçu près de **90** plaintes de parents à Toronto qui s'inquiétaient des retards et des annulations d'autobus, des erreurs d'arrêt pour les élèves, et de l'absence de réponse des responsables des conseils scolaires. Étant donné le nombre et la gravité de ces préoccupations, j'ai alors ouvert ma première enquête systémique sur les conseils scolaires, en la centrant sur la surveillance exercée par les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto sur le transport des élèves, et sur leur réponse à la crise des services d'autobus. Après l'ouverture de mon enquête, j'ai reçu **78** autres plaintes.
- 7 Chaque année, des retards et des incidents surviennent dans le secteur des transports scolaires. Mais l'envergure du problème en septembre 2016 était sans précédent. Les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto, et le Toronto Student Transportation Group qui organise les services d'autobus en leur nom, ont publiquement imputé les perturbations et les retards à une pénurie grave et imprévue de conducteurs d'autobus chez les transporteurs scolaires contractuels. Cependant, mon enquête a révélé que des signes précurseurs évidents étaient clairement apparus plusieurs mois avant la rentrée scolaire de 2016-2017. Les responsables n'ont tout simplement pas suivi l'évolution de la situation adéquatement, communiqué efficacement, ou prévu des plans de contingence pour minimiser les perturbations et les retards.
- 8 Bien que le manque de conducteurs d'autobus soit un problème constant, la situation en septembre 2016 a été aggravée par le dédoublement du système de planification et d'administration des transports à Toronto. La loyauté du personnel du Toronto Student Transportation Group est divisée, selon que les employés viennent du conseil scolaire de district de Toronto ou du conseil scolaire de district catholique de Toronto, ce qui crée des cloisonnements opérationnels et une culture de la méfiance. Chacun des conseils gère séparément sa propre politique de transport, ce qui peut avoir des répercussions inattendues et négatives sur les services pour les deux conseils. À l'approche de septembre 2016, le conseil scolaire de district catholique de Toronto a décidé de supprimer le transport de milliers d'élèves pour des circuits d'autobus scolaires déjà presque en place, puis les a réintégrés après un tollé général du public. Ces changements de circuits ont causé des retards de planification et semé la confusion.

- 9 Les nouveaux contrats de services d'autobus scolaires entrant en vigueur en septembre 2016 ont aussi contribué à cette crise des transports. En raison de ces contrats, deux nouveaux exploitants d'autobus scolaires, qui ne connaissaient pas le milieu torontois, se sont vus confier des centaines de nouveaux circuits d'autobus scolaires, alors que des exploitants qui connaissaient bien les circuits étaient déplacés vers de nouveaux secteurs géographiques. Certains conducteurs mécontents de leurs nouveaux circuits ont soudainement quitté leur emploi, ou ont changé d'employeur à la dernière minute. En raison des retards et des changements de planification causés par la décision du conseil scolaire de district catholique, les circuits finalement sélectionnés n'avaient rien à voir avec les modèles de circuits donnés aux exploitants pour préparer l'année scolaire. Les modifications tardives de circuits ont fait que les exploitants ont eu bien des difficultés à trouver des conducteurs intéressés, quelques semaines seulement avant la rentrée scolaire.
- 10 Le Toronto Student Transportation Group avait connaissance des possibilités de graves perturbations de services durant les semaines qui ont précédé le jour de la rentrée scolaire. Mais il n'a pas pleinement saisi la gravité de la situation et il n'en a pas avisé les conseils scolaires adéquatement. Et même une fois qu'il les a avertis de la sévérité des perturbations imminentes de services, ceux-ci n'ont pas prévenu les parents et les écoles.
- 11 Les conseils scolaires et le Transportation Group n'étaient pas préparés quand la crise a éclaté. En l'absence de stratégie de communications, les parents et les administrateurs scolaires n'ont souvent pas été informés de la situation, ne sachant pas si les élèves seraient ramassés et déposés chaque jour, et si oui, quand. Très vite, le Transportation Group, les exploitants d'autobus et le personnel scolaire ont été dépassés par une avalanche de plaintes et de demandes. Les appels téléphoniques sont restés sans réponse et les boîtes de messagerie vocale ont très vite débordé. De plus, les conseils scolaires n'avaient pas de plans de contingence pour garantir la sécurité et la supervision des élèves durant les perturbations de services. Ils ont été contraints de faire des plans stratégiques réactifs, en pleine crise.
- 12 D'après les résultats de mon enquête, j'ai conclu que la surveillance exercée par les conseils scolaires sur les services de transport des élèves et leur réponse aux retards et aux perturbations de services au début de l'année scolaire 2016-2017 étaient déraisonnables et erronées en vertu de

la *Loi sur l'ombudsman*. Ce rapport fait 42 recommandations pour améliorer la sécurité et la fiabilité des services de transport des élèves de ces conseils. À l'automne 2016, mon Bureau a aussi reçu de nombreuses plaintes sur des problèmes d'autobus scolaires dans des conseils scolaires à l'extérieur de Toronto. Même si ces problèmes ne revêtaient pas la même envergure qu'à Toronto, j'espère que ces recommandations serviront aussi de guide aux autres conseils pour améliorer leurs politiques, leurs procédures et leurs modalités de transport.

- 13 Veiller à la sécurité et à la ponctualité des services de transport des élèves est une importante responsabilité. Il est essentiel de planifier d'avance, de coordonner et de communiquer pour éviter et régler efficacement les retards et les perturbations. Les élèves, les parents et les administrateurs scolaires ne devraient pas être abandonnés à leur sort quand les roues se détachent de l'autobus, métaphoriquement parlant.

Processus d'enquête

- 14 Mon Bureau a commencé à recevoir des plaintes à propos des problèmes d'autobus scolaires à Toronto dès la rentrée scolaire 2016-2017, le 6 septembre 2016. Ceci n'avait rien de surprenant. Les plaintes sont courantes durant les premières semaines d'école, alors que divers problèmes de circuits d'autobus apparaissent et sont réglés. Mais les plaintes que nous avons reçues en septembre 2016 étaient nettement différentes. Nous avons été informés de longs retards et d'annulations d'autobus, de cas d'élèves vulnérables déposés à de mauvais arrêts, et d'un manque flagrant de réponse de la part des exploitants d'autobus, des conseils scolaires et du Toronto Student Transportation Group qui gère le transport des élèves en leur nom. Les médias ont aussi beaucoup parlé des retards, des annulations et des autres perturbations de services. Mon personnel a suivi de près ces graves préoccupations et a travaillé pour trouver des solutions individuelles aux **88** plaintes que nous avons reçues en septembre 2016.
- 15 Vu le nombre de plaintes et les répercussions des perturbations de services, le 26 septembre 2016, j'ai avisé le conseil scolaire de district de Toronto, le conseil scolaire de district catholique de Toronto et le Toronto Student Transportation Group que j'ouvrais une enquête systémique pour déterminer si la surveillance des conseils scolaires sur le transport des élèves et leur réponse aux retards et aux perturbations de services au début de l'année scolaire 2016-2017 étaient adéquates. J'ai aussi fait part

de mon enquête au ministère de l'Éducation, qui finance le transport des élèves dans la province. Après l'annonce publique de mon enquête, nous avons reçu **78** autres plaintes et demandes à propos des perturbations de services d'autobus scolaires à Toronto.

- 16** Sept enquêteurs, appuyés par des membres de notre équipe juridique, ont effectué **43** entrevues avec le personnel des conseils scolaires et du Transportation Group, ainsi qu'avec le ministère de l'Éducation, des exploitants d'autobus scolaires, les parties prenantes de l'industrie, les syndicats représentant les conducteurs d'autobus scolaires, et les représentants d'autres conseils scolaires et groupes de transport. Ils ont aussi communiqué avec des personnes qui s'étaient plaintes à notre Bureau des perturbations de services d'autobus. Des lanceurs d'alerte se sont aussi adressés à nous au cours de cette enquête.
- 17** Les enquêteurs ont aussi examiné plus de 20 gigaoctets d'information qui nous ont été communiqués à ma demande, dont quelque 55 000 courriels. De plus, nous avons étudié la structure, les politiques et les procédures d'organismes de transport des élèves un peu partout dans la province.
- 18** Nous avons obtenu une excellente coopération de la part des conseils scolaires, du Transportation Group et des autres principaux intéressés durant notre enquête.

Envergure de l'enquête

- 19** Mon enquête s'est centrée sur les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto, qui ont connu d'intenses et vastes perturbations de services en septembre 2016. Cependant, notre Bureau a aussi communiqué avec d'autres conseils scolaires touchés également par des problèmes de transport, environ à la même époque. Les services de transport des élèves de la région de Peel ont informé nos enquêteurs de la présence d'importants problèmes de services au début de l'année scolaire en septembre 2016. Ils nous ont dit que, jusqu'à décembre 2016, **3 000** élèves avaient été touchés par ces perturbations. Nous avons aussi été avisés de perturbations de services de transport dans les conseils scolaires de district de Hamilton-Wentworth et de district catholique de Hamilton-Wentworth, où le personnel nous a signalé qu'environ **1 500** élèves étaient touchés. Bien que n'ayant pas élargi mon enquête pour inclure ces autres conseils scolaires, j'espère que mon rapport et ses recommandations aideront les conseils scolaires partout dans la province

à améliorer leur surveillance des services de transport des élèves et à mieux réagir aux retards et aux perturbations de services.

- 20 Durant notre enquête, des intervenants nous ont aussi exprimé leurs préoccupations quant au système d’approvisionnement qui régit les contrats de transport scolaire dans la province, ainsi qu’aux salaires et aux conditions de travail des conducteurs d’autobus. Ces questions échappaient clairement au mandat de cette enquête, dont le but se limitait à déterminer si la surveillance des conseils scolaires de Toronto sur le transport des élèves et leur réponse aux retards et aux perturbations de services au début de l’année scolaire 2016-2017 étaient adéquates³.

Transport des élèves en Ontario

- 21 Avant d’examiner en détail la crise du transport des élèves à Toronto en septembre 2016, il est utile de se pencher sur le contexte général du transport scolaire en Ontario, où plus de **800 000** élèves chaque année prennent des autobus pour aller à l’école et en revenir.

Cadre législatif

- 22 En vertu de la *Loi sur l’éducation*, les conseils scolaires sont des organismes administratifs autonomes, qui sont en droit de déterminer leurs propres critères et politiques d’admissibilité aux transports⁴. Aucune disposition législative ne les contraint à assurer des services de transport aux élèves. En revanche, la Loi dispense les enfants d’école si un conseil scolaire n’assure pas leur transport et s’il n’y a pas d’école à une distance prescrite de leur résidence⁵. En Ontario, la plupart des conseils scolaires assurent des services de transport aux élèves admissibles, en général par autobus scolaires.

³ Les références faites dans ce rapport aux conseils scolaires de Toronto concernent le conseil scolaire de district de Toronto et le conseil scolaire de district catholique de Toronto. Deux conseils scolaires de langue française – le conseil scolaire Viamonde et le conseil scolaire de district catholique Centre-Sud – ont eux aussi des écoles à Toronto. Ces deux conseils n’étaient pas inclus à notre enquête.

⁴ *Loi sur l’éducation*, L.R.O. 1990, chap. E2, art. 190.

⁵ Ces distances sont les suivantes : 1,6 km pour les enfants de moins de sept ans, 3,2 km pour les enfants âgés de 7 à 10 ans, et 4,8 km pour les enfants âgés de plus de 10 ans. *Loi sur l’éducation*, supra note 5, al. 21 (2) c).

Ministère de l'Éducation

- 23** Le ministère de l'Éducation joue un rôle financier important dans le transport des élèves. Il fournit la plus grande partie des fonds de fonctionnement aux conseils scolaires, par le biais du programme annuel de Subventions pour les besoins des élèves, aussi connu sous le nom de « formule de financement »⁶. Pour l'année scolaire 2016-2017, le total des subventions de transport des élèves s'élevait à 896,6 millions \$.

Conseils scolaires

- 24** Les conseils scolaires établissent des politiques et des critères d'admissibilité pour le transport des élèves. Afin de garantir l'efficacité de ces services, les conseils scolaires d'une même région géographique se regroupent généralement pour former un organisme qui facilite l'organisation des transports, et qui est appelé consortium. Les conseils scolaires sont représentés aux conseils d'administration de ces consortia, et ils doivent leur donner des renseignements sur leurs écoles et leurs élèves pour faciliter la gestion du programme de transport.
- 25** Les conseils scolaires ne sont pas tenus de créer des consortia en vertu de la Loi, mais depuis 2000, le ministère de l'Éducation offre des incitations financières à ceux qui décident de le faire.
- 26** Depuis 2011, les conseils scolaires doivent suivre un processus d'approvisionnements concurrentiels pour accorder des contrats supérieurs à une valeur de 100 000 \$⁷ en vertu de la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic* et de sa directive connexe. Vu leurs montants, tous les contrats de transport des élèves doivent être attribués dans le cadre d'un processus d'approvisionnements concurrentiels ouvert, juste et transparent. Les approvisionnements doivent être annoncés dans un système électronique d'appels d'offres auquel tous les fournisseurs canadiens doivent avoir accès, et les fournisseurs doivent disposer d'au moins 15 jours pour répondre.

⁶ « Subventions pour les besoins des élèves – Subventions générales pour l'exercice 2016-2017 des conseils scolaires », Règlement de l'Ontario 215/16.

⁷ *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*, L.O. 2010, chap. 25.

Consortia de transport

- 27** Certains consortia sont constitués en entités juridiques distinctes des conseils scolaires qui les ont créées, mais beaucoup d'entre eux ne le sont pas. Actuellement, il existe 33 consortia de transport dans la province, et presque tous les services de transport des élèves sont assurés par eux.
- 28** En général, un consortium est chargé de :
- a) gérer les politiques de transport des conseils scolaires qui sont ses membres;
 - b) planifier les services de transport pour les conseils scolaires qui sont ses membres, entre autres déterminer les circuits, identifier les élèves admissibles, sélectionner les lieux et les horaires de ramassage et de dépose des élèves, et gérer les renseignements requis par les exploitants d'autobus au sujet des élèves;
 - c) conclure des contrats avec des exploitants d'autobus scolaires pour assurer les services de transport des élèves et surveiller le rendement des services des exploitants;
 - d) évaluer les services des exploitants d'autobus scolaires pour vérifier qu'ils respectent les lois, les règlements et les modalités de leurs contrats avec leur consortium.

Exploitants d'autobus

- 29** Les exploitants d'autobus scolaires sont engagés par contrat par les consortia et sont chargés d'assurer des services de transport conformes aux exigences législatives et réglementaires, ainsi qu'aux dispositions contractuelles entre eux et les consortia. Plus de 200 exploitants d'autobus assurent des services de transport scolaire financés par les deniers publics en Ontario.

Conducteurs d'autobus

- 30** La plupart des conducteurs d'autobus scolaires sont des employés des exploitants d'autobus. Pour la plupart des élèves, des parents et des administrateurs scolaires, les conducteurs d'autobus incarnent le système de transport des élèves.

- 31 Les postes de conducteurs d'autobus sont des postes à temps partiel, généralement en quarts fractionnés (c'est-à-dire que les conducteurs travaillent le matin et en après-midi, avec une pause entre les deux), et ils sont peu rémunérés relativement aux autres emplois qui exigent un permis de conduire spécialisé. C'est un travail exigeant, car un conducteur peut être appelé à superviser jusqu'à 70 enfants, tout en circulant sans danger dans des rues encombrées en ville. Il y a une pénurie chronique de conducteurs et les taux d'attrition et de roulement sont élevés. Le représentant d'un exploitant d'autobus nous a dit que sa compagnie perdait 15 % de ses conducteurs chaque année. Nous avons aussi été informés que les problèmes de rétention avaient empiré au cours des dernières années, en raison d'une plus forte concurrence de la part d'autres employeurs de l'industrie.
- 32 Généralement, les conducteurs d'autobus se voient confier des circuits, des écoles et des élèves spécifiques et ils travaillent avec l'exploitant qui a les circuits qu'ils souhaitent desservir. Les exploitants d'autobus nous ont dit que les conducteurs refusaient souvent de prendre des circuits qu'ils n'aimaient pas, insistaient pour sélectionner leurs propres circuits et quittaient leur emploi si un circuit était modifié trop souvent ou trop radicalement. Il arrive aussi que des conducteurs s'engagent à travailler pour plusieurs exploitants d'autobus au cours des mois qui précèdent la rentrée scolaire, puis choisissent le circuit et l'employeur qu'ils préfèrent au tout dernier moment. Nous avons été informés d'un cas où un conducteur d'autobus avait quitté un exploitant pour travailler au service d'un autre – en abandonnant dans un lieu public l'autobus qui lui avait été confié – sans en aviser son premier employeur. Nous avons aussi appris que les conducteurs ne sont généralement pas payés pour le temps passé à se rendre jusqu'au lieu de stationnement de leur autobus et pour en revenir, et qu'ils leur arrivaient donc de refuser des circuits trop éloignés de leur domicile. Ce facteur a joué un rôle important en septembre 2016, quand des exploitants d'autobus scolaires ont obtenu des circuits dans des secteurs de la ville où ils n'avaient pas recruté de conducteurs.

Système d'autobus scolaires de Toronto

- 33 Transporter les élèves à Toronto est une entreprise considérable et exigeante. Quelque **49 000** enfants, dont **10 000** ont des besoins particuliers de transport, voyagent en autobus scolaires conformément aux politiques établies par les conseils scolaires de district de Toronto et de

district catholique de Toronto. La responsabilité première d'organiser leur transport incombe au Toronto Student Transportation Group.

Toronto Student Transportation Group

- 34** Le Toronto Student Transportation Group est un consortium non constitué en société, créé en septembre 2011 en vertu d'une entente entre le conseil scolaire de district de Toronto et le conseil scolaire de district catholique de Toronto. Le Transportation Group assure et gère des services de transport pour les deux conseils scolaires. Son budget pour 2016-2017 était de presque 100 millions \$.

Structure organisationnelle

- 35** Les décisions quotidiennes du Transportation Group sont guidées par un comité des opérations, composé de trois membres de son personnel de direction, ainsi que du haut responsable du transport dans chacun des conseils. Ce comité est chargé de :
- a) faire des recommandations sur la planification financière, le budget annuel et les rapports;
 - b) régler les problèmes de contrats des exploitants, notamment les problèmes de négociation et résolution des conflits;
 - c) cerner les questions de politique et de réglementation et fournir des conseils à cet égard;
 - d) veiller aux questions de transport, comme les requêtes d'exemption des politiques de transport du conseil faites par les parents;
 - e) communiquer avec les ministères provinciaux au sujet de l'orientation des politiques et de la réglementation;
 - f) s'occuper des problèmes de dotation en personnel et de sécurité.
- 36** Le Transportation Group est régi par un comité composé de quatre membres, qui oriente, surveille et conseille. Chaque conseil scolaire nomme un conseiller et un haut responsable des affaires au comité de gouvernance. Ce comité est notamment chargé d'examiner les propositions de changements de politiques et d'en informer les conseils scolaires, d'évaluer les politiques et procédures, de faire fonction de médiateur et de régler les problèmes signalés par le comité des opérations.

Planification des transports

- 37 Chacun des conseils scolaires a élaboré sa propre politique de transport, que les planificateurs de circuits du Transportation Group doivent respecter. Ces politiques définissent des critères d'admissibilité, ainsi que les horaires et les durées des voyages en autobus⁸.
- 38 Il y a deux types de circuits d'autobus à Toronto : les circuits desservis par des autobus scolaires traditionnels, de grande capacité (circuits des « grands autobus »), et les circuits desservis par des autobus plus petits pour les élèves ayant des besoins particuliers de transport. La planification de ces derniers est faite séparément, mais celle des circuits des grands autobus commence généralement au printemps pour que des horaires provisoires puissent être communiqués avant la fin de l'année scolaire en juin.
- 39 Le processus de planification des circuits pour les élèves aux besoins particuliers s'avère plus compliqué. Chaque mois d'avril, le Toronto Student Transportation Group communique avec les écoles pour déterminer combien d'élèves actuels ayant des besoins particuliers de transport devront emprunter un autobus scolaire l'année suivante. Le Transportation Group reçoit aussi des demandes de services de transport de chacun des conseils scolaires pour les nouveaux élèves aux besoins particuliers. En général, les circuits pour les élèves aux besoins particuliers sont communiqués aux exploitants d'autobus au mois d'août.

Exploitants d'autobus scolaires de Toronto

- 40 Sept exploitants d'autobus scolaires desservent environ **1 750** circuits à Toronto, couvrant plus de 74 000 kilomètres chaque jour. Par ailleurs, le conseil scolaire de district de Toronto a un parc automobile de 13 grands autobus scolaires et une liste de conducteurs à plein temps. Le conseil scolaire de district catholique de Toronto n'a pas de parc d'autobus scolaires.

⁸ « Transportation of Students », conseil scolaire de district de Toronto (27 octobre 2005), en ligne : <<http://www2.tdsb.on.ca/ppf/uploads/files/live/93/185.pdf>> et « Transportation Policy », conseil scolaire de district catholique de Toronto (19 novembre 2015), en ligne : <https://www.tcdsb.org/Board/Policies/Documents/S.T.01_Transportation_Meta%20Policy%20Format.pdf>.

41 Les contrats conclus par les conseils scolaires stipulent que les exploitants doivent se conformer à des normes spécifiques de services, dont les suivantes :

- Avoir un conducteur désigné pour chacun des circuits ainsi qu'un nombre suffisant de conducteurs suppléants pour prendre la relève de conducteurs absents. Les exploitants doivent aviser les conseils scolaires s'ils ont plus de circuits que de conducteurs.
- Respecter les horaires prévus de ramassage et de dépose, à moins de « circonstances inhabituelles ». Si un autobus a plus de 15 minutes de retard, l'exploitant doit aviser directement les parents des élèves ayant des besoins particuliers. L'exploitant doit aussi faire savoir aux écoles et au consortium si les élèves vont arriver à l'école en retard.
- Veiller à ce que les élèves qui participent au programme « Purple Equals Parent » (avec un sac à dos portant une étiquette violette, signalant que l'enfant doit être remis à la garde de quelqu'un à son arrêt) ne soient pas déposés si la personne responsable n'est pas présente.
- Équiper tous les autobus d'un système de localisation GPS.
- Utiliser un système de notification publique pour renseigner les parents sur les retards d'autobus, sous diverses formes (p. ex., courriel, texto, appel téléphonique).
- Avoir en service suffisamment de lignes téléphoniques et de membres du personnel pour répondre aux demandes de renseignements du public, des écoles et des familles. Une ligne téléphonique dédiée doit être mise à la seule disposition du Transportation Group.

42 Le non-respect de ces exigences autorise les conseils scolaires à prendre des mesures correctives, par exemple à imposer des sanctions financières, à attribuer des circuits à un autre exploitant, et à résilier un contrat de services. Par exemple, le contrat stipule qu'un exploitant est passible d'une amende de 2 000 \$ si un conducteur dépose un élève à étiquette violette sans supervision.

43 Pour s'acquitter de leur obligation de signaler les retards d'autobus, les exploitants utilisent un programme informatique spécial auquel le Transportation Group et chacune des écoles ont accès. De plus, les renseignements sur les retards sont communiqués à un site Web –

Une crise, mais quelle crise?

- 44 À l'approche du premier jour d'école de 2016-2017, les élèves, les parents et les administrateurs scolaires des deux conseils scolaires de Toronto n'avaient pas la moindre idée qu'une crise de grande envergure couvait dans le secteur du transport des élèves. Ils présumaient raisonnablement que le Toronto Student Transportation Group et les hauts responsables des conseils scolaires avaient planifié et coordonné soigneusement les circuits et les horaires d'autobus pour la nouvelle année scolaire. Ils se trompaient.

Signes précurseurs de crise

- 45 Adam, âgé de six ans, est atteint de troubles du spectre autistique. Les transitions sont particulièrement difficiles à vivre pour lui. Le premier jour d'école, le 6 septembre 2016, il attendait avec anxiété l'arrivée de son autobus scolaire. Mais le temps a passé, et l'autobus jaune si familier ne s'est pas montré, alors la mère d'Adam s'est de plus en plus vivement inquiétée. Elle a essayé, mais en vain, de communiquer avec l'exploitant de l'autobus pour savoir ce qui se passait. En fin de compte, elle a été forcée de s'absenter de son travail pour pouvoir emmener Adam à l'école et aller le rechercher. Durant toute une semaine, elle a dû continuer ainsi. Comme on allait vite l'apprendre, Adam n'était pas seul dans ce cas.
- 46 Partout dans la ville, des scénarios similaires sont apparus. Dans un courriel à son conseil scolaire, l'un des directeurs d'école du conseil de district catholique a écrit ceci le premier jour :
- ... notre dernier bus est arrivé à 10 h 30, oui c'est bien ça, alors que l'école commençait à 8 h 30. [Un élève] de 2^e année... est resté coincé à son arrêt d'autobus pendant plus de deux heures et il a uniquement été ramassé parce qu'un autre parent m'a appelé et me l'a signalé... Sa mère l'avait laissé là parce qu'elle ne pouvait pas attendre plus longtemps, car elle devait aller au travail.
- 47 Au plus fort des perturbations de services, quelque **2 687** élèves ont été directement touchés. Environ 2 400 d'entre eux devaient être transportés dans de grands autobus; **300** étaient des élèves ayant des besoins

particuliers de transport. Le Transportation Group nous a informés qu'au pire moment de la crise, 20 circuits d'autobus à grande capacité et 27 circuits pour l'enfance en difficulté n'avaient pas de conducteurs désignés. Cependant, le nombre de circuits touchés était bien plus élevé, car certains conducteurs assuraient non seulement le service sur leur propre circuit mais aussi sur certaines parties des circuits sans conducteur. Des élèves ont souffert de cette situation pendant quelques jours, mais d'autres ont connu des retards et des perturbations de services pendant des mois.

Manquements aux règles de sécurité

- 48 L'aspect le plus perturbant de la crise de transport scolaire a été la violation des protocoles de sécurité, qui a exposé des élèves jeunes et vulnérables à des risques. Le Toronto Student Transportation Group a un programme, « Purple Equals Parent », grâce auquel les conducteurs d'autobus peuvent identifier les élèves de la maternelle à la 3^e année qui doivent être confiés à une personne à leur arrêt. Une étiquette violette est posée sur le sac de ces élèves, et les conducteurs doivent vérifier qu'il y a une étiquette violette. Si un parent, une sœur ou un frère plus âgé, ou une autre personne responsable n'est pas à l'arrêt, le conducteur doit aussitôt communiquer avec un répartiteur et attendre des instructions quant aux mesures à prendre. Les exploitants d'autobus ont la responsabilité de former les conducteurs à ce programme. Durant la crise, certains conducteurs ne connaissaient peut-être pas les routines, les circuits et les protocoles de sécurité, ou bien ils ont été tout simplement trop dépassés pour les respecter. Au beau milieu de cette confusion et de ce chaos, certains élèves ont été déposés au mauvais endroit, parfois à plusieurs kilomètres de leur domicile, sans aucune supervision. Au moins un jeune élève a été confié par son conducteur à une personne inconnue qui marchait dans la rue près de l'école.
- 49 Notre Bureau a été informé de trois cas séparés où un conducteur avait déposé à un mauvais arrêt un élève de la maternelle portant une étiquette violette. Un jeune élève de quatre ans a été porté manquant la première journée d'école, après avoir été déposé à un mauvais arrêt. L'absence d'un autre, déposé lui aussi à un mauvais arrêt, n'a pas été remarquée pendant 20 minutes, et l'épisode n'a pris fin que quand une passante a découvert le petit garçon errant tout seul et l'a emmené jusqu'à une école voisine. Là, le personnel a appelé l'école de l'enfant, alors que celle-ci se préparait à téléphoner au 911. Un autre élève de la maternelle, portant une étiquette violette, a été déposé trois arrêts avant le sien sans que

personne ne le prenne en charge. Tous ces enfants ont finalement retrouvé leur famille, mais vu leur âge, de toute évidence, les violations de sécurité étaient graves.

- 50 Nous avons aussi entendu parler d'autres élèves vulnérables exposés à des situations de risque durant cette crise des transports scolaires. Ainsi, une nouvelle venue au pays, qui était en 3^e année et qui avait une connaissance limitée de l'anglais, a été laissée seule sur le trottoir à l'extérieur de son immeuble vers 15 h 30 alors que son sac portait une étiquette violette. Ses parents, ne la voyant pas arriver à la maison, ont appelé l'école et la police. À 19 h 40 – soit quatre heures après avoir été déposée – la petite fille a été découverte chez une voisine qui ne la connaissait pas et qui l'avait trouvée toute seule dans la rue. Dans un autre cas, un élève âgé de 10 ans, atteint de dysfonction non-verbale et de troubles du spectre autistique, a été trouvé errant dans la cour d'une autre école que la sienne. Tous ces cas constituaient des manquements à la politique de transport des élèves aux besoins particuliers, qui précise que ces élèves doivent être transportés de porte-à-porte pour garantir leur sécurité et leur supervision.

Classes manquées, longs trajets et adaptations difficiles

- 51 De nombreux élèves ont perdu beaucoup de temps d'apprentissage à cause de cette situation dans les transports scolaires durant les premiers jours et les premières semaines critiques de scolarité. Deux parents, dont l'un a un enfant atteint de déficience intellectuelle, inscrit en maternelle, nous ont dit que leur enfant avait chacun manqué jusqu'à une heure d'enseignement par jour durant plus d'un mois. Un directeur d'école publique a soulevé un problème similaire, soulignant que les répercussions sur l'apprentissage des élèves « devenaient de plus en plus graves chaque jour ».
- 52 D'autres nous ont dit que leurs enfants faisaient de très longs voyages dans les autobus scolaires, car les conducteurs devaient faire des arrêts supplémentaires pour desservir des circuits sans conducteurs. Le personnel du Toronto Student Transportation Group nous a informés que certains élèves n'étaient arrivés chez eux qu'à 18 h, alors qu'ils avaient fini leur journée d'école à 15 h 15. Nous avons été avisés du cas d'un enfant atteint de troubles du spectre autistique, d'épilepsie, et de dysfonction non-verbale, qui avait passé deux heures et demie dans un autobus en après-midi. Un autre élève, souffrant de diabète de type 1, avait lui aussi fait un long voyage en autobus. Charlie, âgé de 11 ans, qui est scolarisé dans un

centre de traitement pour enfants, a passé près de quatre heures par jour dans l'autobus pendant des mois.

- 53 Plus globalement, des parents se sont plaints qu'en raison des retards et des solutions improvisées, les élèves avaient eu des difficultés à s'adapter à la nouvelle année scolaire – surtout ceux qui avaient des besoins particuliers. Un directeur d'école du district catholique a ainsi exprimé ses inquiétudes dans un courriel au conseil scolaire :

Les parents, les enseignants, le personnel de soutien et les administrateurs dépendent beaucoup des services de transport pour les élèves aux besoins particuliers, car nous voulons qu'ils arrivent à l'école en sécurité, à l'heure, prêts à apprendre. Plusieurs fois, des autobus ne sont pas passés, ce qui a causé beaucoup d'anxiété à nos élèves aux besoins particuliers, qui ont eu le sentiment de ne pas être importants... Les parents, les enseignants, le personnel de soutien et les administrateurs s'inquiètent du message communiqué aux élèves. De toute évidence, on leur dit qu'ils ne sont pas importants et qu'ils ne comptent pas.

- 54 La mère de Danielle – une fillette âgée de neuf ans, atteinte de troubles du spectre autistique et de dysfonction non-verbale – nous a raconté comment ses difficultés de transport scolaire avaient commencé au début de l'année. Le premier jour d'école, Danielle a été ramassée 20 minutes plus tôt que prévu et déposée plus d'une heure après. Le troisième jour d'école, le conducteur d'autobus a conduit Danielle par erreur jusqu'à Markham, après l'école, alors qu'elle aurait dû être déposée à Scarborough, apparemment parce qu'il existe une rue du même nom que la sienne à Markham. Le retard et l'anxiété causés par l'erreur du conducteur ont eu pour conséquence qu'elle s'est souillée. Le quatrième jour d'école, Danielle est arrivée à la maison avec trois heures de retard. Ces graves problèmes de transport scolaire seraient dérangeants pour n'importe quel enfant âgé de neuf ans, mais ils se sont avérés particulièrement perturbants pour Danielle, qui ne comprenait pas tous ces retards et qui devient profondément stressée et anxieuse quand on lui change ses habitudes. La mère de Danielle s'est plainte de ces incidents, mais elle n'a jamais reçu d'explications convenables.

- 55 Plusieurs parents nous ont dit qu'ils avaient risqué d'être congédiés de leur emploi parce qu'ils s'étaient absentés du travail ou étaient arrivés en retard à plusieurs reprises. La mère de Beth, âgée de six ans, nous a dit que l'autobus de sa fille avait si souvent du retard, ou était si souvent annulé,

qu'elle avait perdu son travail, car elle était arrivée trop souvent en retard après avoir emmené sa fille à l'école.

Premier jour d'école : « Demain, ça ira mieux »

- 56** Alors que les élèves et leur famille se débattaient face à leurs cauchemars personnels de transport le premier jour d'école, le Transportation Group et les deux conseils scolaires de Toronto continuaient d'ignorer en quelque sorte la situation.
- 57** Quand les autobus ont commencé à ramasser les élèves le 6 septembre 2016, le Toronto Student Transportation Group et les deux conseils scolaires de Toronto ont tout d'abord pensé que les choses se passaient aussi bien qu'on pouvait l'espérer pour ce premier jour. Ils avaient été informés de certaines perturbations de services durant la matinée et l'après-midi, mais ils les avaient attribuées aux nouveaux conducteurs, aux enseignants, aux élèves et aux parents qui devaient s'habituer aux circuits. Quand les autobus du matin ont fini leur service, la directrice des opérations du Transportation Group a envoyé un courriel au conseil scolaire de district de Toronto disant que le premier matin « ne s'était pas passé en douceur, mais aucun premier jour ne se passe en douceur ». Dans une mise à jour aux deux conseils scolaires vers 12 h 30, la directrice des opérations leur a donné l'assurance que « demain, ça ira mieux », car les conducteurs auraient fait connaissance de leurs circuits, et les exploitants seraient parvenus à desservir des circuits sans conducteur et auraient annoncé tout problème subsistant.
- 58** En réalité, des milliers de parents et d'enfants passaient des heures à attendre des autobus qui étaient en retard, ou qui n'arrivaient jamais, et certains élèves jeunes et vulnérables étaient déposés à des arrêts incorrects, sans supervision par un adulte. Les parents ne recevaient que peu ou pas d'information sur les retards et les annulations d'autobus, et ils avaient bien du mal à communiquer avec les exploitants d'autobus scolaires dont les lignes téléphoniques étaient sans cesse occupées.
- 59** Certains parents ont commencé à exprimer leurs frustrations sur Twitter. Beaucoup ont raconté dans leurs tweets que des autobus avaient plus d'une heure de retard, tandis que d'autres se sont plaints de ne jamais avoir vu arriver leurs autobus. Voici certains exemples de leurs commentaires :

@tdsb Jour 1 l'autobus scolaire avait 90 minutes de retard!
Possible de faire plus ridicule?!

#TDSB premier jour @tdsb qui organise les autobus pour TDSB?
1 heure après la sortie de l'école, et toujours pas de bus pour ma
fille en JE et 20 autres élèves

Le bus de l'après-midi n'est jamais passé non plus. Comment
pouvons-nous savoir s'il y aura un bus demain matin?

@TCDSB premier jour JE! Pourquoi notre bus de l'après-midi avait
1 heure de retard?? Les mômes sont arrivés à la maison @ 5 h de
l'après-midi!! J'espère que ça ira mieux demain! Le bus ne s'est
pas montré ce matin

@TCDSB Vos services de bus scolaires sont nuls. Mes 3 enfants
et moi avons attendu plus d'une HEURE. TOUJOURS PAS
D'AUTOBUS!!!

- 60 À la fin de la journée, le Transportation Group avait aussi reçu des rapports signalant plusieurs retards et des annulations d'autobus. Par exemple, ce groupe a appelé l'un des exploitants d'autobus à 17 h, car plusieurs établissements où l'école finissait à 15 h avaient téléphoné disant que les élèves n'avaient pas encore été ramassés. L'agent de communications du conseil scolaire du district de Toronto avait même reçu un appel des médias au sujet des retards dans l'une des écoles.

Deuxième jour : Mercredi 7 septembre

- 61 Le deuxième jour d'école, le Transportation Group, les exploitants d'autobus, les deux conseils scolaires et les écoles étaient dépassés par le nombre de demandes de renseignements et de plaintes à propos du transport scolaire. Un membre du service des communications au conseil scolaire de district de Toronto, qui surveillait les médias sociaux, a envoyé un courriel à ses collègues pour dire que le nombre de plaintes semblait « **vraiment anormal** » comparé aux autres années. Les parents étaient frustrés et fâchés de ne pas avoir été avertis des perturbations de services et de ne pas être tenus informés. Sur Twitter, ils ont évoqué de longues attentes et des annulations d'autobus. La mère d'un petit garçon de sept ans, atteint de troubles du spectre autistique, a dit sa frustration après

avoir attendu l'autobus avec son fils pendant 90 minutes le premier jour d'école et 120 minutes le deuxième. Elle a raconté que son fils « avait pleuré pendant une heure » à cause de ce retard. Voici d'autres exemples des tweets du 7 septembre :

Toujours pas de bus après l'école non plus, l'école est aussi perplexe que moi, la compagnie d'autobus ne répond pas aux appels. Priorité à la sécurité des élèves!

La compagnie de bus dit qu'elle n'a pas encore engagé de conducteur pour l'itinéraire de ma fille. Elle espérait que nous allions la mettre dans un taxi, sans avis préalable. Ridicule @tdsb

@TCDSB Il y a quelqu'un? Apparemment il y a tous ces numéros auxquels on peut téléphoner et personne ne répond?

Jour 2 les enfants restent en attente. Pas de bus scolaires!
Comment voulez-vous que ces petits aient un beau jour d'école?!
#À L'AIDE #GetOurKidsToSchool

- 62** Mon Bureau a aussi reçu de nombreux appels de parents frustrés par la réaction inadéquate des conseils scolaires et du Transportation Group aux perturbations de services.
- 63** Alors que les problèmes de services empiraient, le Transportation Group et les conseils scolaires ont reconnu que la situation n'était pas habituelle. Un exploitant a appelé le Transportation Group pour lui faire savoir qu'il ne pourrait pas desservir **34** de ses circuits ce jour-là. Après avoir reçu des plaintes à propos d'annulations d'autobus chez un autre exploitant, le Transportation Group l'a appelé et il a appris que celui-ci avait aussi des difficultés de services sur ses circuits. À 9 h le deuxième jour, le directeur général du Transportation Group a écrit un courriel au conseil scolaire de district de Toronto, disant que c'était « l'une des pires années » qu'il avait jamais vues. Ensemble, le Transportation Group et les conseils scolaires ont commencé à travailler en « situation de crise », en discutant pour savoir comment régler les répercussions des perturbations de transport – élèves en retard ou abandonnés à leur sort, parents et écoles en colère – tout en s'efforçant de remédier à la cause sous-jacente qui était le nombre insuffisant de conducteurs.

64 Cet après-midi-là, le Transportation Group et les deux conseils scolaires se sont réunis en téléconférence pour discuter des perturbations de services et pour élaborer un plan d'action. Ils ont déterminé que la toute première priorité était de communiquer rapidement, et à la suite de cette réunion, des renseignements généraux concernant les retards d'autobus scolaires ont été affichés sur les sites Web du Transportation Group et des conseils scolaires. Vers 13 h, les conseils scolaires ont tous deux communiqué des renseignements sur les perturbations de services sur Twitter :

De Toronto DSB (@tdsb) :
Renseignements importants pour les parents sur des retards considérables d'autobus et de possibles annulations. [lien au site Web]

De Toronto Catholique DSB (@tcdsb) :
Des pénuries de conducteurs causent des retards d'autobus dans certaines écoles du TDSB et du TCDSB. Dernières nouvelles en ligne : [lien au site Web]

65 Les conseils scolaires ont tous deux imputé les perturbations de services à une grave pénurie imprévue de conducteurs. Sur son site Web et sur Facebook, le conseil scolaire de district de Toronto a écrit que le public « devrait s'attendre à d'importants retards et à des possibilités d'annulations d'autobus en raison d'un **manque imprévu de conducteurs d'autobus** » [caractères gras ajoutés]⁹. Le conseil scolaire de district catholique de Toronto a transmis un message similaire indiquant qu'il « avait été avisé **aujourd'hui** qu'un **grave manque de conducteurs** avait de nombreuses répercussions sur bon nombre de [ses] écoles » [caractères gras ajoutés].

66 Vers 15 h 30, les conseils scolaires ont informé les écoles que ces renseignements avaient été affichés et ils leur ont demandé de communiquer avec les parents. Ils leur ont aussi demandé leur aide pour déterminer quels circuits et quels élèves étaient touchés par les perturbations de services, étant donné qu'il n'était pas facile d'obtenir ces renseignements auprès du Transportation Group ou des exploitants

⁹ Message du conseil scolaire de district de Toronto sur Facebook (7 septembre 2016), en ligne : <https://www.facebook.com/toronto.dsb/posts/10157324839770431?comment_tracking=%7B%22tn%22%3A%22O%22%7D>.

d'autobus. Même si le contrat de services exigeait des exploitants qu'ils communiquent ces renseignements au Transportation Group, ils ne le faisaient pas systématiquement.

- 67 Les organes de presse ont rapidement repris ces communications et ont commencé à publier des reportages sur les perturbations de services. Selon un article, les conseils scolaires attribuaient les retards à une pénurie « soudaine et imprévue » de conducteurs¹⁰. De son côté, le porte-parole du conseil scolaire de district catholique de Toronto a qualifié la pénurie de « situation unique et sans précédent »¹¹. En revanche, un porte-parole du conseil scolaire de district de Toronto a été cité, disant que le conseil était au courant d'éventuels problèmes depuis quelque temps déjà :

La semaine dernière, nous avons commencé à entendre parler de problèmes potentiels de nombres, mais personne ne prévoyait que ceci poserait des difficultés, autrement nous aurions informé tout le monde¹².

- 68 Alors que la crise se développait, les administrateurs et le personnel scolaires ont dû communiquer avec les parents au sujet des retards, répondre aux plaintes et organiser la supervision et le transport des élèves. Ce fardeau est principalement retombé sur les directeurs d'école, que les parents appelaient souvent quand ils ne pouvaient pas joindre le Transportation Group et les exploitants d'autobus dont les lignes téléphoniques étaient trop occupées ou orientaient directement les appels vers une boîte vocale. Très vite, les directeurs d'école ont été dépassés par le nombre de plaintes, par le besoin de communiquer rapidement des renseignements aux parents concernés, et par toute la logistique autour des élèves en retard ou abandonnés à leur sort. La Toronto School Administrators' Association a résumé ces préoccupations dans un courriel

¹⁰ Andrea Gordon, « Bus bungle starts school year in chaos for thousands of students », *The Toronto Star* (8 septembre 2016), en ligne : <<https://www.thestar.com/yourtoronto/education/2016/09/08/driver-shortage-delays-hundreds-of-toronto-school-buses.html>>.

¹¹ Courtney Greenberg, « Mom waited 1 hour at bus stop for kids to come home but they never showed up », *CTV News Toronto* (7 septembre 2016), en ligne : <<http://toronto.ctvnews.ca/mom-waited-1-hour-at-bus-stop-for-kids-to-come-home-but-they-never-showed-up-1.3062996>>.

¹² Presse Canadienne, « Bus driver shortage leaves about 1,000 students stranded, delayed », *The Globe and Mail* (8 septembre 2016), en ligne : <<http://www.theglobeandmail.com/news/toronto/bus-driver-shortage-leaves-about-1000-toronto-students-stranded-delayed/article31762481/>>.

au conseil scolaire de district de Toronto l'après-midi du deuxième jour d'école :

... **Il y a des écoles où 70 élèves ou plus n'ont pas été ramassés par leur autobus.** Il n'est pas faisable pour un seul administrateur avec un employé de bureau de communiquer avec toutes ces familles dans des délais raisonnables. Certains [directeurs d'école] nous ont aussi fait savoir que des parents ne peuvent pas aller chercher leurs enfants à l'école, et que les directeurs d'école sont donc contraints de trouver un moyen de faire rentrer les enfants à la maison. Ça non plus ce n'est pas possible (trop d'enfants et pas assez d'adultes). Il y a aussi des parents qu'on ne peut pas joindre au téléphone.

Troisième jour et après : Jeudi 8 septembre...

- 69 Au début du troisième jour d'école, les conseils scolaires et le Transportation Group n'avaient toujours communiqué aucun avis officiel par écrit aux parents sur les perturbations de services. Les parents n'avaient d'autres solutions que de s'informer des dernières nouvelles dans les médias sociaux et dans la presse.
- 70 Enfin, durant la journée du 8 septembre, la directrice de l'éducation du conseil scolaire de district catholique a envoyé une lettre aux parents, les avisant qu'un grand nombre d'élèves avaient eu des retards d'autobus et que les problèmes seraient réglés dans les prochaines semaines. Dans cette lettre, le conseil scolaire attribuait une fois de plus la cause des perturbations à la grave pénurie de conducteurs et disait qu'il n'avait appris l'existence du problème que la veille. En voici un extrait :

Cher parent/tuteur,
Comme vous le savez, le conseil scolaire de district catholique de Toronto **a été informé le 7 septembre d'une grave insuffisance du nombre de conducteurs d'autobus scolaires** employés par trois transporteurs du conseil [...] Par conséquent, un nombre important de nos élèves partout dans la ville, y compris des élèves du conseil scolaire de district de Toronto, ont fait face à des retards généralisés ainsi qu'à des interruptions de services de transport

scolaire, à la fois pour le ramassage et la dépose, cette semaine [caractères gras ajoutés]¹³.

- 71 La lettre du conseil scolaire indiquait qu'environ 1 200 élèves étaient directement touchés par les perturbations de services et que leur famille recevrait une lettre séparée de leur directeur d'école, avec plus de renseignements et d'instructions. La lettre envoyée par les directeurs d'école informait les parents touchés que le circuit d'autobus scolaire de leur enfant n'avait pas de conducteur désigné et leur demandait instamment de prendre d'autres dispositions de transport « dans toute la mesure du possible » pour quelques semaines. Les parents devaient communiquer avec le directeur d'école si cela ne leur était pas possible, pour examiner des options. Certains parents se sont plaints à notre Bureau que les lettres étaient inadéquates et ne donnaient pas les détails nécessaires. Une autre lettre a été envoyée aux parents le 13 septembre pour faire le point sur les perturbations qui se poursuivaient, en attribuant une fois de plus la cause à une pénurie de conducteurs. Cependant, beaucoup de parents ont continué de se plaindre à notre Bureau et au conseil scolaire quant au manque de communication.
- 72 Ce n'est que le 9 septembre – soit le quatrième jour d'école – que le directeur de l'éducation du conseil scolaire de district de Toronto a envoyé une lettre aux parents avec des renseignements sur les perturbations de services. Cette lettre expliquait qu'une grave pénurie imprévue de conducteurs avait provoqué d'importantes perturbations de services. Elle disait que le conseil avait pris connaissance du problème pour la première fois le 6 septembre :

Chef parent/tuteur,
Le 6 septembre 2016, le conseil scolaire de district de Toronto (CSDT) a été informé **de manière inattendue** d'une **grave insuffisance du nombre de conducteurs d'autobus scolaires** employés par trois de nos fournisseurs de services de transport [...] Par conséquent, certains élèves qui fréquentent les écoles publiques et catholiques de la ville ont connu d'importants retards d'autobus et, dans certains cas, des annulations [caractères gras ajoutés].

¹³ En ligne :

<<https://www.tcdsb.org/ProgramsServices/BoardServices/studenttransportation/Documents/Bus%20Letter%20to%20Parents,%20September%208,%202016.pdf>>

Il n'est pas inhabituel de rencontrer des problèmes mineurs et isolés de transport au début de chaque année scolaire et ces problèmes sont réglés dans de courts délais. Cette année, le niveau de perturbations résultant du manque de conducteurs d'autobus ne peut pas être réglé immédiatement. Bien que la pénurie de conducteurs d'autobus échappe au contrôle du conseil scolaire, nous voulons vous présenter sincèrement nos excuses pour ces inconvénients et nous vous remercions de votre patience continue¹⁴.

- 73 Le conseil scolaire indiquait que **1 275** élèves de 50 écoles publiques étaient directement touchés par les perturbations de services et recevraient une lettre séparée de leur école. Dans cette lettre, les parents ont obtenu l'assurance que les élèves seraient supervisés de 7 h 30 le matin jusqu'au départ du dernier autobus en après-midi. Une semaine plus tard, le conseil scolaire a envoyé une autre lettre aux élèves touchés par cette situation pour leur donner plus de nouvelles. Dans une entrevue avec notre Bureau, le directeur de l'éducation du conseil scolaire a déclaré qu'à son avis, le conseil avait fait tout son possible pour tenir les parents informés. Néanmoins, les parents se sont plaints au conseil scolaire et à notre Bureau que ces communications n'avaient pas fourni de renseignements clairs et concrets sur les perturbations de services.

Les signes précurseurs restent ignorés

- 74 Le chaos causé par les perturbations de services était en grande partie évitable. Bien que le Toronto Student Transportation Group et les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto aient répété à maintes reprises à mes enquêteurs, aux parents et aux médias que ces perturbations étaient imprévisibles, de nombreux signes précurseurs indiquaient que septembre 2016 serait exceptionnellement difficile en termes de transport scolaire. L'un des facteurs clés était les nouveaux contrats de services avec les exploitants d'autobus, mis en place pour le début de l'année scolaire 2016-2017. En raison de changements de services, de nouveaux exploitants et de nouveaux conducteurs se verraient attribuer de nombreux circuits, accroissant ainsi le risque d'erreurs.

¹⁴ En ligne : <<http://www.tdsb.on.ca/EarlyYears/Kindergarten/SchoolBusDisruptions.aspx>>

La demande de propositions du Transportation Group

- 75 En 2016, le Toronto Student Transportation Group a dû suivre pour la première fois un processus d'approvisionnement concurrentiels en vertu de la nouvelle directive d'approvisionnement dans le secteur parapublic, car ses ententes de 2007 parvenaient à leur fin.
- 76 Le Transportation Group a fait paraître une demande de propositions (DP) en novembre 2015. Cette demande était plus complète que celle des contrats de 2007 et comprenait beaucoup de dispositions nouvelles ou modifiées quant aux exigences de services.
- 77 Plus de 1 700 circuits étaient proposés dans le cadre de cette DP. Les exploitants d'autobus ont fait des offres « groupées » de 30 circuits. Ils n'ont pas obtenu de renseignements sur les itinéraires précis des circuits et ils n'ont pas eu le droit de restreindre leur offre de services à une région géographique donnée.

Le processus d'attribution des contrats

- 78 Huit exploitants d'autobus ont fait des offres de services, dont trois n'avaient jamais travaillé auparavant avec le Transportation Group. Dans le cadre d'un processus d'évaluation en trois étapes, les soumissionnaires devaient répondre à plusieurs exigences, donner la preuve de leur capacité technique de services, et offrir des prix concurrentiels. Ils devaient aussi donner notamment des renseignements sur leurs stratégies de rétention/recrutement des conducteurs, de communications externes et internes, ainsi que sur leur équipe d'administration et/ou d'exploitation. Un commissaire à l'équité a été engagé pour surveiller, conseiller et orienter expertement le processus d'approvisionnement dans le cadre de la DP. Sept soumissionnaires ont été retenus : le huitième a été automatiquement disqualifié, car il était le plus coûteux.
- 79 Dans son rapport final aux conseils scolaires sur ce processus, le Transportation Group a souligné que les nouvelles exigences d'approvisionnement dans le secteur parapublic¹⁵ avaient eu des répercussions sur son attribution de contrats de transport des élèves, et qu'il avait eu « très peu de contrôle sur les exploitants sélectionnés en vue de services ». Le Transportation Group hésitait quant au nombre de circuits qui seraient attribués à deux exploitants d'autobus qui n'avaient

¹⁵ Voir paragraphe 26.

jamais travaillé avec lui auparavant. Précédemment, le nombre de circuits accordés à de nouveaux exploitants était limité. Mais le commissaire à l'équité responsable de la DP avait informé le Transportation Group qu'il ne pouvait pas restreindre le nombre de circuits attribués aux nouveaux entrants sur le marché de Toronto. Ces deux exploitants comptaient parmi ceux qui allaient finalement souffrir de pénuries de conducteurs en septembre 2016.

- 80 Les contrats de services ont été accordés en février 2016. Ces contrats couvraient une période de six années, avec deux prolongations optionnelles d'une année.

L'ambiguïté de la DP

- 81 Certains des exploitants que nous avons interviewés nous ont dit que les termes langagiers de la DP étaient ambigus, ce qui les avait poussés à mal interpréter des dispositions sur l'attribution des circuits et les coûts. Bien que le Transportation Group ait communiqué un addendum à la DP pour répondre à 130 questions des exploitants, la confusion a continué de régner.
- 82 Ainsi, l'un des exploitants qui avait fait une soumission et s'était vu confier 300 circuits en février 2016 a plus tard expliqué au Transportation Group qu'il n'avait jamais eu l'intention de desservir 300 circuits et qu'il en rendrait 150. Le Transportation Group a dû répartir ces circuits parmi les autres exploitants disposés à accepter plus de travail. L'exploitant nous a dit qu'il avait peut-être mal compris la DP, mais que les renseignements et la documentation qu'il avait fournis dans son offre montraient clairement qu'il avait uniquement assez de ressources pour desservir 150 circuits. Un autre exploitant a mal compris l'énoncé des directives sur les prix des services dans la DP. Ces erreurs de compréhension ont eu lieu bien que les exploitants aient pu poser des questions avant de présenter leur offre.

Une expérience d'apprentissage

- 83 Bien que de multiples causes aient contribué aux perturbations de services d'autobus en septembre, bon nombre des causes sous-jacentes résultaient de la structure de la DP de 2016. Il aurait peut-être été possible d'éviter ces problèmes si la DP avait été rédigée différemment, en mettant davantage l'accent sur la fiabilité des services et moins sur les prix. Certes, le Transportation Group ne sera pas appelé à faire une nouvelle DP pour des services de transport avant longtemps, mais les leçons tirées

de la DP de 2016 devraient guider les futurs approvisionnements à la fois pour le Toronto Student Transportation Group et pour les autres consortia dans la province. Les recommandations faites dans ce rapport aideront le Transportation Group à obtenir des services de transport adéquats et fiables, dans l'ouverture, l'équité et la transparence, conformément aux exigences d'approvisionnements du secteur parapublic.

- 84 Par exemple, le Toronto Student Transportation Group a omis de donner des renseignements précis sur les circuits aux exploitants d'autobus durant le processus de demande de propositions. Les exploitants étaient censés se fier au Transportation Group pour que des circuits leur soient attribués dans des secteurs où ils avaient des dépôts, souhaitaient travailler et avaient recruté des conducteurs.
- 85 D'autres groupes de transport dans la province, comme les Student Transportation Services of York Region, nous ont dit qu'ils remettaient aux exploitants des copies des circuits disponibles précis, incluant la longueur et les horaires de chaque circuit, pour soumettre leurs offres de services. Des changements mineurs peuvent être apportés à certains circuits, surtout à ceux des élèves aux besoins particuliers, mais environ 90 à 95 % devraient rester inchangés. Le Student Transportation of Peel Region nous a dit qu'il suit un processus similaire pour ses demandes de propositions.
- 86 À l'avenir, le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que ses DP permettent aux exploitants d'autobus de faire des propositions de services pour des circuits précis, dans des zones géographiques clairement définies.

Recommandation 1

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que ses futures DP permettent aux exploitants d'autobus de faire leurs offres de services pour des circuits précis, dans des zones géographiques clairement définies.

- 87 Les critères d'évaluation utilisés dans la DP étaient problématiques eux aussi. Ils ne tenaient pas compte des antécédents positifs de services que pouvaient avoir les exploitants dans le secteur des transports à Toronto. Dans au moins l'un des cas, le comité d'évaluation a eu des difficultés à déterminer si un exploitant disposait des ressources nécessaires pour desservir le nombre de circuits proposés dans son offre. Le Transportation Group a connaissance de ces problèmes. À la suite des perturbations de

services en septembre 2016, le conseil scolaire de district de Toronto a demandé à son personnel de préparer un rapport pour son comité des finances et de la responsabilisation sur les causes de la pénurie de conducteurs et sur les mesures qui pourraient être prises pour éviter qu'elle ne se reproduise. Une ébauche de ce rapport a recommandé au Transportation Group de :

Concevoir pour les futures DP une langue de communication qui accorde plus de poids à l'expérience acquise dans les services en régions urbaines, et aux exploitants qui disposent de plus de ressources dans lesquelles puiser dans de telles situations, et mette moins l'accent sur les prix.

- 88 Cependant, le rapport final – daté du 28 septembre 2016, et signé par le directeur adjoint du conseil scolaire de district de Toronto responsable des transports – ne comprenait pas cette recommandation, pas plus qu'aucune des huit autres recommandations contenues dans l'ébauche de rapport. Pour éviter de futures perturbations de services d'autobus, le Transportation Group devrait envisager d'inclure à ses futures DP une langue de communication qui donne la priorité aux exploitants dotés d'une expérience en régions urbaines, et avec de plus importantes ressources.

Recommandation 2

Le Toronto Student Transportation Group devrait envisager d'inclure à ses futures DP une langue de communication qui donne la priorité aux exploitants dotés d'une expérience en régions urbaines, et avec de plus importantes ressources.

Recrutement des conducteurs et planification des circuits

- 89 En février 2016, quand les exploitants d'autobus ont appris combien de circuits leur avaient été accordés, certains ont demandé à obtenir des détails sur les itinéraires de ces circuits pour commencer à recruter des conducteurs.
- 90 Généralement, les exploitants organisent une série de séances à portes ouvertes afin de recruter des conducteurs d'autobus pour l'année scolaire à venir. Durant ces séances, les exploitants partagent les renseignements qu'ils ont obtenus sur les circuits qui leur ont été attribués et les conducteurs intéressés signent un engagement, en indiquant quel circuit ils aimeraient desservir. Les circuits sont inextricablement liés au

recrutement des conducteurs – souvent, les conducteurs choisissent un employeur en fonction du circuit qu’ils souhaitent desservir. Il est donc essentiel pour les exploitants de savoir quels circuits ils devront desservir, afin de pouvoir recruter efficacement leurs conducteurs.

Modèles de circuits et recrutement des conducteurs au printemps

- 91 Le Toronto Student Transportation Group connaissait bien l’importance des circuits pour le recrutement des conducteurs. En mars 2016, il avait communiqué des « modèles de circuits » – généralement conçus à partir des circuits des années précédentes qui tenaient compte de l’emplacement des dépôts des exploitants – afin d’aider les exploitants durant le cycle de recrutement au printemps. Cette approche était nouvelle. Le Transportation Group a demandé aux exploitants d’examiner les modèles de circuits et il les a avisés qu’il « ferait des petites mises au point dans l’attribution des circuits » en fonction des commentaires reçus. Tous les exploitants à qui nous avons parlé nous ont dit qu’ils avaient alors compris que les modèles de circuits refléteraient les tracés des circuits finals, et qu’ils pouvaient se fier à ces modèles pour recruter des conducteurs. Plusieurs exploitants ont présenté les modèles de circuits lors des séances à portes ouvertes pour aider les conducteurs d’autobus à déterminer si certains circuits les intéressaient.
- 92 En fonction des commentaires qu’il a reçus, le Toronto Student Transportation Group a effectué des changements mineurs puis a communiqué de nouveau les modèles de circuits en avril 2016. Le superviseur de la planification a envoyé les versions ainsi modifiées aux exploitants, par courriel, en soulignant qu’elles n’étaient pas forcément les « véritables circuits », mais qu’elles donnaient « **une bonne indication** » des tracés des circuits finals.
- 93 Au début du processus de recrutement au printemps, le Transportation Group a demandé aux exploitants de dresser des listes des conducteurs qui s’étaient engagés à travailler pour eux et de les lui communiquer périodiquement. Conscient des pénuries constantes de conducteurs et des dynamiques de ces emplois, le Transportation Group avait l’intention de vérifier ces listes en les recoupant entre elles pour déterminer si certains conducteurs avaient pris de multiples engagements.

Changements de dernière minute aux circuits

- 94** Le 2 juin 2016, alors que le Transportation Group avait planifié les circuits d'autobus et que les exploitants avaient recruté des conducteurs pour ces circuits, les conseillers du conseil scolaire de district catholique de Toronto ont voté pour mettre fin aux services d'autobus scolaires pour les élèves qui ne répondaient pas aux critères d'admissibilité de la politique de transport du conseil (p. ex., les élèves qui habitaient trop près de leur école). Comme le conseil avait pris grandement l'habitude de transporter des élèves non admissibles, cette décision visait plus de 7 000 élèves et représentait des économies annuelles de quelque 2,85 millions \$ pour le conseil.
- 95** Le Transportation Group a été avisé de cette décision et le personnel a entrepris d'éliminer de sa liste des milliers d'élèves non admissibles et de modifier des centaines de circuits touchés par cette décision. Ces changements, qui concernaient principalement les circuits des grands autobus, ont exigé une nouvelle planification et une optimisation complètes de tous les circuits. Nous avons été avisés que le processus est ardu et exige bien du temps. De plus, tout le processus doit être refait à trois reprises chaque fois que des changements sont apportés – une fois pour chacun des conseils, et une fois pour tous les circuits. Le processus définit les éléments fondamentaux de la méthodologie de partage des coûts pour les conseils.
- 96** Cependant, la décision des conseillers s'est avérée fort impopulaire, et lors d'un vote unanime le 27 juin 2016, le conseil est revenu sur sa décision. En raison de ce revirement, le personnel de planification des transports a dû réintégrer au système informatisé tous les élèves qui en avaient été radiés et créer de nouveaux circuits, qui ont dû être optimisés de nouveau à trois reprises. Le directeur général du Transportation Group a dit à notre Bureau que ce processus avait pris plus d'un mois et avait retardé la finalisation et la communication des circuits des grands autobus jusqu'au mois d'août. D'habitude, le Transportation Group se donne pour objectif d'avoir presque achevé les circuits des autobus avant la fin de l'année scolaire en juin, pour pouvoir communiquer les renseignements aux parents avec les bulletins de fin d'année.
- 97** Ce revirement a aussi eu pour conséquence que le conseil scolaire de district de Toronto a exercé des pressions sur le Transportation Group pour qu'il réduise les coûts de transport par d'autres moyens. Le personnel de planification a cherché à faire des gains d'efficacité dans les circuits

existants, principalement en raccourcissant les pauses entre les circuits desservis par un même autobus. Si un autobus était retardé pour une raison quelconque, ce retard pouvait donc faire boule de neige et avoir des répercussions sur beaucoup d'autres élèves. Tous ces changements, ces optimisations et ces réoptimisations ont nui à la validité des modèles de circuits qui avaient été diffusés en mars et avril 2016 pour guider le recrutement des conducteurs.

Réunion des exploitants d'autobus en août 2016

- 98** Quelques semaines seulement avant la rentrée scolaire, le Transportation Group a organisé une réunion le 18 août 2016 avec les exploitants d'autobus, afin de leur donner leurs circuits finals. Il leur a demandé de venir avec un répartiteur qui connaissait le contexte géographique de Toronto pour qu'ils puissent échanger des circuits s'ils ne disposaient pas de la capacité opérationnelle ou des conducteurs requis pour desservir les circuits attribués.
- 99** Lors de cette réunion, les exploitants ont reçu des copies papier de leurs circuits. Nous avons appris que, dès que certains exploitants ont regardé leurs circuits, ils ont clairement vu qu'ils différaient des modèles qui leur avaient été communiqués en mars et avril 2016. L'un des exploitants qui travaillait au transport d'élèves à Toronto depuis des décennies nous a dit ceci : « Aucun des modèles de circuits ne ressortait le moindre dans nos circuits [finals]. Tout était changé de fond en comble. » Cet exploitant a immédiatement compris le problème que ceci poserait pour la rétention des conducteurs et il a parlé au directeur général du Transportation Group. D'autres exploitants ont exprimé des préoccupations similaires et, deux jours plus tard, le directeur général a envoyé un courriel à tous les exploitants d'autobus en réponse à leurs plaintes, leur rappelant que les modèles de circuits n'avaient jamais été conçus pour refléter les circuits finals. Une fois de plus, il encourageait les exploitants à échanger des circuits entre eux. L'un des exploitants a répondu à ce courriel en disant qu'à son avis, des échanges de circuits ne suffiraient pas à régler les problèmes, car de nombreuses écoles qu'il espérait desservir avaient été confiées à un autre exploitant. Dans son entrevue avec notre Bureau, le directeur général a admis que l'écart entre les modèles et les circuits finals « ... pouvait avoir mené à certains problèmes avec les conducteurs ».
- 100** Les jours suivants, le Transportation Group a continué d'apporter des changements aux circuits « finals » attribués aux exploitants lors de la réunion du mois d'août. Ces changements devaient être faits en grande

partie pour satisfaire aux centaines de demandes de transport faites en dernière minute, généralement reçues un peu avant le premier jour d'école. Toutefois, les exploitants d'autobus ont dit que la situation était différente en 2016. Les changements étaient plus radicaux et exigeaient des conducteurs qu'ils ramassent des élèves dans des secteurs qu'ils ne s'étaient pas engagés à desservir au départ. Certains circuits étaient devenus très longs, exigeant des conducteurs qu'ils sillonnent la ville chaque matin et chaque après-midi. Comme les conducteurs avaient souvent l'habitude d'abandonner les circuits qui ne les satisfaisaient pas, l'exploitant s'inquiétait que de tels changements n'exacerbent la pénurie émergente de conducteurs.

Les roues d'autobus se détachent

Pas assez de conducteurs

101 La dernière semaine du mois d'août, le Transportation Group et les exploitants d'autobus ont clairement compris qu'ils auraient peut-être des difficultés à desservir tous les circuits prévus. Le Transportation Group a demandé aux exploitants de lui remettre une liste des circuits qui avaient des conducteurs désignés. Les exploitants ont répondu que **près de 100 circuits** n'avaient pas de conducteur désigné (c.-à-d. des circuits « ouverts »). Le Transportation Group ayant facilité des échanges de circuits entre les exploitants, ce nombre a été réduit à 60. Le directeur général a continué de s'inquiéter et, le 25 août 2016, il a écrit au comité des opérations, qui comprend du personnel de direction de chacun des conseils scolaires, pour l'informer que certains exploitants d'autobus pourraient avoir des difficultés. Ce même jour, il a aussi écrit directement aux employés de direction des deux conseils scolaires, pour les alerter de la situation :

Il y a eu beaucoup plus de tension et de chaos cet été que d'habitude en raison du nouveau contrat et des dernières nouvelles sur [le transport des élèves non admissibles] des conseils scolaires... Nous avons tenu notre réunion de démarrage avec les transporteurs et nous avons examiné les attentes pour l'année scolaire à venir... Chaque semaine durant le dernier mois, nous avons obtenu des listes de conducteurs pour évaluer dans quelle mesure les transporteurs ont recruté des conducteurs et répondu à leurs besoins. **On craint que certaines compagnies ne soient peut-être pas aussi bien préparées qu'elles ne le pensent...** [caractères gras ajoutés]

- 102** Cependant, ce courriel minimisait la gravité du problème potentiel et contenait plusieurs assurances quant au nombre de conducteurs et aux mesures prises pour réduire les conséquences de toute perturbation de service. Par conséquent, cette alerte semble avoir eu peu d'effet, et les responsables des deux conseils scolaires nous ont dit par la suite qu'ils n'avaient pas saisi l'envergure du problème imminent.
- 103** Le 25 août 2016, le directeur général a écrit une fois de plus aux exploitants d'autobus pour obtenir des renseignements détaillés sur l'autobus et le conducteur qui seraient affectés à chacun des circuits. Le 30 août, il a été informé que l'un des exploitants avait 42 circuits ouverts. Ce même jour, après avoir appris qu'un autre exploitant avait 16 circuits ouverts, le directeur général a qualifié la situation de « désastreuse » dans un courriel envoyé au personnel de direction du Transportation Group.

Trop nombreux changements, circuits impossibles

- 104** Pour les circuits qui avaient des conducteurs désignés, des « parcours d'essai » effectués la semaine avant la rentrée scolaire ont révélé des problèmes de logistique sur les itinéraires planifiés. Dans certains cas, la durée du parcours était beaucoup plus longue que celle estimée par le Transportation Group, si bien que le conducteur ne pouvait pas ramasser ou déposer les élèves selon l'horaire prévu. Les conducteurs étaient frustrés par des circuits que l'un d'eux a qualifiés d'« impossibles », et par les changements constants apportés aux circuits existants durant la semaine avant la rentrée.
- 105** Quelques jours avant la rentrée, l'un des exploitants a envoyé un courriel au Transportation Group pour se plaindre que les circuits avaient complètement changé, après leur sélection par les conducteurs et l'exécution des parcours d'essai. Ces changements étaient lourds de conséquences. Un opérateur a raconté à notre Bureau qu'un nouveau conducteur avait accepté un circuit après un parcours d'essai et avait pris possession d'un autobus scolaire. Mais son itinéraire avait changé radicalement. Mécontent du nouvel itinéraire, le conducteur avait quitté son emploi sans le dire à l'exploitant, et sans même lui rendre l'autobus. Ce n'est que deux jours plus tard, après un appel téléphonique fait par un directeur d'école, que l'exploitant a découvert que ce circuit n'avait pas été desservi durant les deux premiers jours d'école. Par la suite, l'exploitant a appris que son conducteur était allé travailler pour un autre transporteur et avait abandonné son autobus devant une école. Quand l'exploitant a parlé

à ce conducteur, celui-ci lui a expliqué qu'il avait décidé de travailler pour quelqu'un d'autre car son itinéraire avait complètement changé.

Ce que les conseils savaient

- 106** Sachant que les pénuries de conducteurs chez plusieurs exploitants causeraient des perturbations de services au début de la rentrée scolaire, la directrice des opérations du Transportation Group a envoyé une mise à jour au conseil scolaire de district de Toronto, disant ceci :

... plusieurs transporteurs nous ont informés qu'il y aurait des pénuries de conducteurs durant la première semaine d'école. Nous travaillons de près avec ces transporteurs pour essayer de minimiser l'étendue du problème, mais **nous devons comprendre que les services pourraient gravement en souffrir.** [caractères gras ajoutés]

- 107** Le 31 août 2016 – soit environ une semaine avant la rentrée scolaire – cet avertissement a été partagé avec le conseil scolaire de district de Toronto. Une version beaucoup plus neutre de cet avis a été publiée dans le bulletin interne du personnel du conseil de district de Toronto le 6 septembre 2016, soit le premier jour de l'école :

Durant la première année du contrat [de transport] nous éprouvons généralement des difficultés au début, qui peuvent prendre la forme de problèmes de services. Tout d'abord, beaucoup de transporteurs ont de nouveaux circuits et certains nous ont informés qu'ils **pourraient connaître des pénuries de conducteurs** durant la première semaine d'école... veuillez noter qu'il pourrait y avoir des **répercussions sur les services** et que nous sommes là pour vous aider du mieux possible... [caractères gras ajoutés]

- 108** Le 1^{er} septembre 2016 – soit le jeudi avant la longue fin de semaine de la fête du Travail, et avant la rentrée scolaire le mardi – le directeur général du Transportation Group a envoyé un courriel aux responsables du transport dans chacun des conseils scolaires pour les aviser que certains exploitants d'autobus connaissaient de « **graves manques de conducteurs** ». Il a ajouté que le Transportation Group s'efforçait de minimiser l'écart entre les circuits et les conducteurs, mais qu'il fallait s'attendre à « **d'importants problèmes de prestation de services** ». Certes, le directeur général avait déjà avisé les conseils scolaires de cette pénurie de conducteurs, mais c'était la première fois qu'il annonçait que cette pénurie serait grave.

- 109 Le conseil scolaire de district de Toronto n'a communiqué aucun avis public en réponse à cet avertissement.
- 110 Au conseil scolaire de district catholique de Toronto, le directeur adjoint a envoyé un courriel à l'un de ses collègues au personnel de direction sur de possibles perturbations de services : « **Vous devez en avertir tout le monde!** » La directrice de l'éducation du conseil scolaire de district catholique de Toronto a aussi demandé à son personnel de travailler avec un agent de communication pour préparer une déclaration. Mais il n'y a eu aucune communication aux parents ou au personnel.
- 111 À la fin de septembre 2016, en réponse à l'enquête en cours de l'Ombudsman, le directeur adjoint a envoyé un courriel au directeur général du Transportation Group quant aux répercussions de cette enquête. Voici ce qu'il disait notamment dans ce courriel :
- ... quand j'ai répondu au courriel [du directeur général] le 1^{er} septembre [...] et que j'ai demandé [au personnel] de faire savoir à tout le monde qu'il pourrait y avoir des perturbations de services en raison du manque de conducteurs, et que la directrice a demandé qu'un communiqué soit préparé à l'intention des écoles... pourquoi est-ce que rien n'a été envoyé le vendredi? Pourquoi avons-nous attendu jusqu'au deuxième jour d'école, comme le TDSB? Avez-vous dit [au personnel du conseil] qu'à la lumière de l'expérience passée, il était couvert? C'est notre seule vulnérabilité?
- 112 D'après les renseignements communiqués à notre Bureau, le directeur général du Transportation Group n'a pas répondu à ce courriel.
- 113 Le Transportation Group et les deux conseils scolaires n'ont publié aucune communication publique à propos de la pénurie de conducteurs et des perturbations prévues, avant le début de l'école. D'après les courriels que nous avons examinés, le directeur général hésitait à faire référence à une pénurie de conducteurs et il a suggéré aux employés du centre d'appels de dire qu'ils travaillaient avec les exploitants « pour régler des difficultés opérationnelles ».
- 114 Les conseils scolaires ont tous deux déclaré qu'ils n'avaient appris la pénurie de conducteurs ou la possibilité de perturbations de services qu'après le début de l'année scolaire. Dans des entrevues avec notre Bureau et dans ses lettres aux parents, le conseil scolaire de district

catholique a dit que le Transportation Group lui avait parlé du problème mercredi 7 septembre 2016, tandis que le conseil scolaire de district de Toronto a dit qu'il avait été informé mardi 6 septembre. Cependant, notre enquête montre clairement que les deux conseils scolaires étaient au courant des pénuries de conducteurs et d'importantes perturbations de services une semaine avant la rentrée scolaire, mais n'avaient pris presque aucune mesure à la lumière de ces renseignements.

- 115** Interrogé à ce sujet, le directeur adjoint du conseil scolaire de district catholique a dit à nos enquêteurs qu'il y avait eu des manques de communication et que le conseil scolaire aurait dû alerter les parents et les autres intéressés quand il avait reçu de l'information du Transportation Group quelques jours avant le début de l'école. Le directeur de l'éducation du conseil scolaire de district de Toronto a adopté une position différente, disant que les renseignements qui lui avaient été communiqués avant la rentrée scolaire n'étaient pas suffisamment préoccupants pour justifier de lancer l'alerte.
- 116** Dans le tout premier acte d'admission de responsabilité dont notre Bureau a été le témoin, le directeur général du Transportation Group a dit à nos enquêteurs qu'il n'avait pas saisi pleinement l'envergure du désastre imminent. Il a expliqué qu'il n'avait pas été trop inquiet du nombre de circuits ouverts, car il y en avait toujours au début d'une nouvelle année scolaire. L'erreur qu'il avait commise, a-t-il dit, avait été de ne pas voir que les circuits ouverts étaient concentrés chez trois exploitants. Cette concentration parmi si peu d'exploitants faisait qu'il était presque impossible de prendre des mesures temporaires pour assurer les services. Mais son explication ne concorde pas avec les courriels que nous avons examinés, qui révélaient que le directeur général et son personnel savaient pertinemment que certains exploitants avaient beaucoup de circuits ouverts, et qu'ils s'en inquiétaient – notamment dans le courriel qu'il avait envoyé le 30 août 2016, qualifiant de « désastreuse » la situation de l'un des exploitants.

Silence radio

- 117** Malgré les signes précurseurs, le Transportation Group et les conseils scolaires n'ont pas vraiment compris la gravité des perturbations imminentes de transport scolaire. Les renseignements qui existaient alors sur la pénurie de conducteurs auraient dû inciter le Transportation Group et les conseils scolaires à aviser les familles, qui ne soupçonnaient rien, qu'elles devraient s'attendre à des retards et des perturbations de

services. Si des avis avaient été envoyés durant la semaine avant la rentrée, ils auraient donné aux parents et aux responsables scolaires le temps de prendre d'autres dispositions de transport et de supervision des enfants, tout en les prévenant qu'ils devraient s'attendre à de graves perturbations.

- 118 Les communications entre le Transportation Group et les conseils scolaires doivent être améliorées. Chaque année au début d'août, le comité de gouvernance devrait rencontrer le comité des opérations pour discuter de l'avancement des préparatifs de transport et pour régler tout problème en suspens. Le personnel de communication des deux conseils scolaires devrait assister à cette réunion.

Recommandation 3

Le comité de gouvernance du Toronto Student Transportation Group devrait rencontrer son comité des opérations au début d'août, chaque année, pour discuter des préparatifs des services de transport et pour régler toute question en suspens. Le personnel de communication des deux conseils scolaires devrait aussi être présent à cette réunion.

- 119 Le Transportation Group devrait aussi concevoir un protocole de communication qui précise comment et quand les parents, les conseils scolaires et les autres intéressés doivent être avisés de perturbations de services connues ou éventuelles. Il devrait examiner quand recourir aux médias sociaux, aux médias d'information et aux systèmes d'appels automatisés pour alerter les parties prenantes de perturbations de services.

Recommandation 4

Le Toronto Student Transportation Group devrait concevoir un protocole de communication qui précise comment et quand les parents, les conseils scolaires et les autres intéressés doivent être avisés de perturbations de services connues ou éventuelles.

- 120 Les directeurs d'école des deux conseils scolaires ont dû majoritairement faire face aux parents frustrés et aux élèves abandonnés à leur sort sans avoir l'appui des administrateurs des conseils. Beaucoup ont dit qu'ils

avaient trouvé difficile de gérer toute cette quantité de travail et qu'ils ne savaient pas précisément quelles étaient leurs responsabilités en matière de communication. Les politiques des conseils scolaires et le manuel des opérations du Transportation Group ne donnaient que des conseils restreints pour gérer une telle situation. Durant la crise, le Transportation Group a envisagé d'ajouter une nouvelle partie à sa politique sur les obligations de communication des directeurs d'école, mais ce changement n'a pas été apporté. Pour garantir la clarté des communications et du partage des responsabilités, le Transportation Group devrait revoir son manuel des opérations afin de définir précisément les responsabilités de toutes les parties prenantes (p. ex., responsables des conseils scolaires, directeurs d'école, parents, exploitants d'autobus). Le manuel ainsi révisé devrait aussi définir clairement les responsabilités et les processus de communication des renseignements sur les transports, et il devrait être affiché publiquement sur les sites Web du Transportation Group et des deux conseils.

- 121** Le manuel révisé devrait préciser que les écoles sont chargées d'aviser le Transportation Group de toute perturbation de services qui les touche. Ceci refléterait une mesure instaurée officieusement durant la crise de 2016. Les administrateurs scolaires sont une source fiable et efficace de renseignements pour déterminer quels circuits d'autobus ont des retards et d'autres problèmes. De plus, cette exigence d'information permettrait au Transportation Group de commencer à travailler immédiatement avec les écoles touchées pour régler les perturbations de services de transport.

Recommandation 5

Le Toronto Student Transportation Group devrait réviser son manuel des opérations des services de transport pour clarifier les responsabilités de toutes les parties prenantes. Le manuel ainsi révisé devrait définir clairement les responsabilités et les processus de communication des renseignements sur les transports. Il devrait aussi être affiché publiquement sur son site Web et sur ceux des conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto.

Recommandation 6

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à réviser son manuel des opérations des services de transport pour exiger

que les écoles touchées par des perturbations de services l'avisent de la nature de telles perturbations.

Chaos de communications et de traitement des plaintes

- 122** L'envergure des perturbations de services a révélé de nombreuses lacunes des processus utilisés par les exploitants, les conseils scolaires et le Transportation Group pour communiquer des renseignements sur les retards de services aux parents, pour répondre aux plaintes et pour enquêter sur les incidents de sécurité signalés.

Communications des exploitants d'autobus

- 123** Les exploitants d'autobus ont omis de communiquer des renseignements exacts, en temps opportun, aux parents et au Transportation Group tout au long de la crise.

Actualiser le portail sur les retards

- 124** Le Toronto Student Transportation Group gère un site Web qui permet à son personnel, aux parents et aux responsables scolaires de vérifier la situation pour chacun de ses circuits de transport scolaire. Conformément à leurs contrats de services, les exploitants sont chargés d'actualiser ces renseignements en temps opportun. Cependant, durant les perturbations de services, les renseignements donnés par les exploitants sur les retards étaient souvent inexacts ou périmés. Les parents qui consultaient le site Web ne pouvaient pas savoir où était réellement l'autobus de leur enfant. De son côté, le personnel du Transportation Group, qui se fiait à ces renseignements pour faire le point sur les circuits et pour répondre aux demandes des parents, n'était pas informé. Vu l'importance de l'exactitude des renseignements sur les retards de services, le Toronto Student Transportation Group devrait vérifier que les exploitants respectent leurs obligations contractuelles et avisent les écoles et les parents des retards d'autobus. De plus, conformément aux dispositions des contrats de services qui permettent d'imposer des sanctions financières, il devrait prendre des mesures correctives contre les exploitants qui manquent systématiquement à leurs obligations.

Recommandation 7

Le Toronto Student Transportation Group devrait vérifier que les exploitants avisent les écoles et les parents des retards d'autobus et prendre des mesures correctives contre les exploitants qui omettent systématiquement de le faire.

- 125 Quand les exploitants fournissaient des renseignements sur des retards d'autobus, ces renseignements étaient parfois intentionnellement inexacts. Ainsi, dans un cas, un exploitant a signalé que des autobus « auraient 50 minutes de retard » alors qu'il n'avait pas de conducteur pour desservir ce circuit. Nous avons été informés que l'exploitant avait eu recours à cette stratégie car le site Web ne proposait pas l'option d'indiquer qu'un autobus serait annulé. Le Transportation Group a répété maintes fois aux exploitants qu'ils ne pouvaient pas annuler officiellement des services, même s'ils ne pouvaient pas les assurer dans des délais raisonnables.
- 126 Les renseignements erronés sur les horaires d'autobus ont frustré les parents et les responsables scolaires. Un directeur d'école nous a fait savoir qu'il avait vérifié le site Web sur les retards et qu'il avait vu qu'un autobus était censé avoir 50 minutes de retard. Mais l'autobus n'était jamais passé. Par la suite, le directeur d'école a écrit au conseil scolaire pour se plaindre que le portail était « très trompeur » et qu'« il aurait été préférable que [l'exploitant] nous dise tout simplement qu'il n'y aurait pas d'autobus, au lieu de nous dire qu'il serait retardé ».
- 127 En mai 2017, le personnel du conseil scolaire de district de Toronto a préparé un rapport pour son comité des finances, du budget et des inscriptions¹⁶, faisant une mise à jour de la situation sur le transport des élèves en général, et décrivant les mesures prises pour garantir un meilleur déroulement au début de l'année scolaire 2017-2018. Selon ce rapport, un nouveau portail en ligne a été créé pour améliorer l'accès du public aux renseignements sur les retards d'autobus. Le rapport signalait que le portail serait consultable à partir de juin 2017. Pour garantir des renseignements exacts aux parents et aux écoles, le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que ce portail permette aux

¹⁶ Report to the Finance, Budget and Enrolment Committee, Toronto District School Board (10 mai 2017), en ligne : <http://www.tdsb.on.ca/Leadership/Boardroom/AgendaMinutes.aspx?Type=A&Folder=Agenda%2f20170510&Filename=170510+Transportation+Contracts+3118.pdf>.

exploitants d'autobus de faire savoir quand un autobus ne pourra pas desservir un circuit, à une date donnée.

Recommandation 8

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que son nouveau portail sur les transports permette aux exploitants d'autobus de faire savoir quand un autobus ne pourra pas desservir un circuit, à une date donnée.

- 128** Les exploitants d'autobus nous ont dit qu'ils avaient eu bien du mal à obtenir des renseignements exacts sur les retards auprès des conducteurs, que ces renseignements variaient constamment et qu'il leur avait donc été difficile de mettre à jour le site Web à ce sujet. Toutefois, conformément aux contrats de services, les autobus scolaires doivent être équipés d'un système GPS permettant au Transportation Group et aux exploitants de déterminer l'emplacement des autobus en tout temps. Le Transportation Group a fait savoir que le système GPS serait pleinement opérationnel pour l'année scolaire 2017-2018, permettant ainsi aux exploitants de suivre en temps réel les coordonnées de tous leurs autobus et de communiquer des renseignements actualisés aux parents et aux autres intéressés.
- 129** Les organismes de transport public, dont la Toronto Transit Commission, utilisent couramment de tels renseignements de localisation dans des applications en ligne qui permettent d'estimer quand un autobus va arriver à un arrêt donné. Le Transportation Group a fait savoir qu'il travaillait actuellement en vue d'offrir une fonctionnalité similaire grâce à une application « Où est mon bus / Where is my bus ». Le Toronto Student Transportation Group devrait accélérer ce projet pour garantir que les renseignements sur les retards et les annulations d'autobus sont communiqués aux parents et aux administrateurs scolaires de manière exacte, en temps opportun.

Recommandation 9

Le Toronto Student Transportation Group devrait accélérer son projet d'utilisation de données GPS et de logiciel pour les autobus afin d'afficher automatiquement, en temps réel, des renseignements exacts concernant les retards et les annulations d'autobus sur son site Web.

Lignes téléphoniques surchargées, renseignements inexacts

- 130** Quand des parents ou des responsables scolaires ont essayé d'appeler des exploitants d'autobus durant la crise, ils ont rarement pu parler à quelqu'un et souvent ils n'ont même pas pu laisser de message car les boîtes vocales étaient pleines. Et quand le personnel des compagnies d'autobus répondait au téléphone, les renseignements qu'il fournissait étaient souvent inexacts. Les parents étaient informés à tort que des autobus étaient en route ou que leurs enfants avaient été déposés à l'école ou à la maison.
- 131** Notre enquête a découvert certains cas où des responsables scolaires, confrontés à des crises de sécurité, dont des élèves portés manquants, n'ont pas pu joindre des exploitants d'autobus pour obtenir des renseignements et savoir où se trouvaient ces élèves. Le Toronto Student Transportation Group a eu des difficultés lui aussi à joindre certains de ses exploitants d'autobus au téléphone, alors que chaque exploitant est censé avoir une ligne téléphonique dédiée à cette fin. La directrice des opérations du Transportation Group a été contrainte de demander à des dirigeants de ces compagnies de lui donner leur numéro de téléphone portable.
- 132** Le manque de renseignements exacts et de communications en temps opportun a aggravé une situation déjà frustrante. Les parents, les écoles, les responsables des conseils scolaires et le Toronto Student Transportation Group devraient pouvoir joindre au téléphone les exploitants d'autobus pour obtenir des renseignements et se plaindre des perturbations de services. Le contrat de services de chaque exploitant exige de celui-ci qu'il ait suffisamment de lignes téléphoniques et de personnel de bureau pour répondre aux demandes du public, des écoles et des familles. Le Transportation Group doit souligner cette obligation auprès de chaque exploitant d'autobus et prendre des mesures correctives contre ceux qui ne la respectent pas.

Recommandation 10

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les exploitants d'autobus respectent les exigences de leur contrat de services et disposent d'un nombre suffisant de lignes téléphoniques et d'employés de bureau pour répondre aux demandes du public, des écoles et des familles.

Centre d'appels du Toronto Student Transportation Group

- 133** Le Toronto Student Transportation Group gère un centre d'appels, où travaillent environ 10 employés contractuels au début de chaque année scolaire – généralement de la dernière semaine d'août jusqu'à la fin de septembre. En 2016, ce bureau est resté ouvert jusqu'à la mi-octobre en raison des perturbations continues de transport. Le centre d'appels répond aux questions et aux plaintes des parents et des administrateurs scolaires, alors que tout le monde s'habitue aux horaires et aux circuits d'autobus.
- 134** Durant le premier mois de l'année scolaire 2016-2017, le centre a croulé sous une avalanche de plus de 4 000 appels. De septembre à décembre 2016, lui et le personnel du Transportation Group ont reçu plus de 7 500 appels. Beaucoup de parents se sont plaints à notre Bureau qu'ils n'avaient pas pu joindre le centre d'appels en septembre, car les lignes étaient constamment occupées. D'après ses statistiques, le centre d'appels n'a pu répondre qu'à 54 % des coups de téléphone qu'il a reçus ce mois-là. Le Transportation Group nous a dit qu'il n'avait pas pu engager plus de personnel pour gérer le grand nombre d'appels durant les perturbations de services en raison des contraintes d'espaces de bureau.
- 135** Le Transportation Group sait que la dotation en personnel du centre d'appels a été problématique durant la crise. L'ébauche du rapport de septembre 2016, préparée pour le conseil scolaire de district de Toronto, recommandait la prise en considération de cette question à l'avenir :

En septembre [2016] d'importants défis de communication... se sont présentés. En raison du grand nombre de perturbations dans le système, les appels ont été beaucoup plus nombreux que prévu. Pour la planification de l'an prochain, il est impératif de tenir compte des effectifs de personnel à la fois au niveau central et chez tous les transporteurs pour garantir un partage de renseignements exacts, en temps opportun.

- 136** Dans son rapport de mai 2017, le personnel du conseil scolaire de district de Toronto a annoncé que le centre d'appels serait doté de plus nombreux employés durant l'année scolaire 2017-2018 pour les périodes de pointe des plaintes. Le Transportation Group devrait veiller à ce que son centre d'appels soit suffisamment bien doté en personnel et en ressources pour traiter le nombre de plaintes et de demandes reçues chaque année.

L'infrastructure du centre, et son personnel, devraient pouvoir s'adapter au caractère imprévisible et changeant de l'arrivée des plaintes.

Recommandation 11

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que son centre d'appels soit suffisamment doté en personnel et en ressources pour traiter le nombre de plaintes et de demandes reçues chaque année. L'infrastructure du centre et son personnel devraient pouvoir s'adapter au caractère imprévisible et changeant de l'arrivée de plaintes.

- 137 Le Transportation Group devrait aussi élaborer pour son centre d'appels des politiques et des procédures qui déterminent des normes minimales de services sur les temps d'attente et de réponse. De plus, il devrait effectuer des analyses continues des tendances de plaintes et de demandes reçues, pour gérer les problèmes de rendement de services des exploitants et cerner les possibilités d'amélioration.

Recommandation 12

Le Toronto Student Transportation Group devrait élaborer pour son centre d'appels des politiques et des procédures qui déterminent des normes minimales de services sur les temps d'attente et de réponse.

Recommandation 13

Le Toronto Student Transportation Group devrait effectuer des analyses continues des tendances de plaintes et de demandes reçues, pour gérer les problèmes de rendement de services des exploitants et cerner les possibilités d'amélioration des processus et des communications.

Processus confus de plaintes

- 138 Notre enquête a conclu que, durant la crise, beaucoup de parents et d'autres intéressés ne savaient pas très bien à qui ils devaient s'adresser pour porter plainte au sujet des transports. Même quand ils en étaient informés, le fait qu'ils ne pouvaient pas joindre l'école de leur enfant, le

Toronto Student Transportation Group ou les exploitants d'autobus les a contraints à se plaindre à d'autres organismes. Les directeurs d'école, les responsables des conseils scolaires, les exploitants d'autobus et le personnel du Transportation Group ont donc tous reçu des plaintes, mais aucun n'avait de système centralisé pour faire un suivi des problèmes et des règlements. Par conséquent, il n'existe pas de statistiques et de tendances significatives de plaintes sur cette crise.

- 139 D'après nos entrevues, le Transportation Group et les conseils scolaires n'ont pas de procédure pour faire savoir proactivement aux parents comment ils peuvent obtenir des renseignements sur les services d'autobus ou se plaindre de problèmes. Ils devraient veiller à ce que les parents sachent comment obtenir des renseignements sur les services d'autobus et les processus de plainte, avant chaque rentrée scolaire. Actuellement, le site Web du Transportation Group comprend des brochures électroniques qui, bien que contenant certains renseignements périmés, donnent en grande partie cette information et pourraient servir de modèle pour les futures communications avec les parents¹⁷.

Recommandation 14

Le Toronto Student Transportation Group, de concert avec les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto, devrait veiller proactivement à ce que les parents sachent comment obtenir des renseignements sur les services d'autobus et les processus de plainte, avant chaque rentrée scolaire.

- 140 Pour garantir le traitement rapide des plaintes, avec un suivi uniforme, le Transportation Group, les conseils scolaires et les exploitants d'autobus devraient concevoir ensemble une procédure de plainte sur les transports en autobus scolaires. Cette procédure devrait inclure un système pour enregistrer les plaintes et pour y répondre, ainsi que pour transmettre les plaintes graves ou non résolues à un niveau supérieur. Elle devrait aussi

¹⁷ Ces brochures n'ont pas été actualisées pour refléter l'inclusion des nouveaux exploitants qui offrent maintenant des services de transport aux conseils de Toronto. « Transportation Brochure », Toronto Student Transportation Group, en ligne : <<https://www.torontoschoolbus.org/wp-content/uploads/2014/05/TransportationBrochure.pdf>> et « Transportation of Students with Special Needs », Toronto Student Transportation Group, en ligne : <<https://www.torontoschoolbus.org/wp-content/uploads/2014/05/TransportationBrochureSpecial.pdf>>.

faire la distinction entre les demandes de renseignements sur les horaires et les circuits d'autobus, et les plaintes à propos des services d'autobus. Les parents et les autres intéressés devraient être informés des moyens de consulter cette politique chaque année.

Recommandation 15

Le Toronto Student Transportation Group, de concert avec les exploitants d'autobus et les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto, devrait concevoir une procédure de plainte sur les transports en autobus scolaires. Cette procédure devrait :

- **créer un système centralisé pour enregistrer les plaintes et y répondre;**
- **comprendre des dispositions visant à transmettre les plaintes graves ou non résolues à un échelon supérieur;**
- **distinguer les demandes de renseignements sur les horaires et les circuits d'autobus, d'une part, et les plaintes à propos des services d'autobus, d'autre part.**

Recommandation 16

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les parents et les autres intéressés soient informés des moyens de consulter la procédure de plainte chaque année.

Réponses aux préoccupations de sécurité des élèves

- 141** Le centre d'appels du Transportation Group utilise un système de priorités (grande, moyenne, faible) pour catégoriser l'urgence des appels entrants. Nous n'avons été avisés d'aucune politique sur ce point, bien que durant les entrevues nous ayons été informés que « tout ce qui a affaire avec la sécurité des élèves » passe en grande priorité. Le centre d'appels a un agent de sécurité qui enquête sur les problèmes de sécurité signalés au Transportation Group et qui veille, en cas d'incidents, à ce que l'exploitant d'autobus ait suivi les protocoles pertinents et fasse un rapport expliquant le problème. Nous avons été avisés que l'agent de sécurité fait un suivi des rapports d'incident pour déterminer si des conducteurs ou des exploitants d'autobus ont de multiples incidents de sécurité. Dans ce cas, l'agent peut demander au transporteur de donner une nouvelle formation

au conducteur pour mieux garantir le respect des protocoles de sécurité à l'avenir. Aucune politique ou procédure du Transportation Group ne fait référence à ces mesures. En ce qui concerne la sécurité des élèves, le manuel comprend uniquement un protocole général sur les « élèves portés manquants », qui décrit les mesures à prendre pour retrouver un élève disparu, ainsi que les exigences de rapport d'incident.

- 142** Vu l'importance de garantir la sécurité des élèves, le Transportation Group devrait veiller à ce que ses politiques et procédures détaillent le processus à suivre pour détecter les incidents de sécurité et pour y réagir. Des mesures précises devraient être définies pour évaluer la pertinence de l'enquête, du rapport d'incident et de la réaction de l'exploitant d'autobus, de même qu'une procédure pour faire un suivi des exploitants et prendre des mesures correctives à leur égard en cas de non-pertinence de ces éléments.

Recommandation 17

Le Toronto Student Transportation Group devrait prendre des mesures claires pour évaluer la pertinence de l'enquête, du rapport d'incident et de la réaction d'un exploitant d'autobus aux incidents de sécurité.

Recommandation 18

Le Toronto Student Transportation Group devrait faire un suivi des exploitants qui omettent d'enquêter, de signaler et de réagir adéquatement aux incidents de sécurité, et prendre des mesures correctives à leur égard.

Recommandation 19

Le Toronto Student Transportation Group devrait documenter, dans ses politiques et procédures, le processus qu'il suit pour détecter les incidents de sécurité et pour y réagir.

- 143** Conformément aux contrats de services entre les exploitants d'autobus et les conseils scolaires, tous les conducteurs doivent être formés aux programmes de sécurité des autobus scolaires. Les contrats stipulent la durée minimale de la formation des conducteurs sur différents sujets, et indiquent avec quelle fréquence ils doivent suivre des cours de recyclage.

Les exploitants d'autobus doivent informer les conseils scolaires des dates et des programmes de formation, et le personnel des conseils scolaires a la possibilité d'assister aux séances de formation. Les contrats de services permettent aussi aux conseils scolaires de nommer un organisme indépendant chargé d'effectuer une vérification de la sécurité chez les conducteurs.

- 144** D'après les contrats de services, une composante fondamentale de la formation – le programme « Purple Equals Parent » – dure 30 minutes et doit uniquement être donnée aux nouveaux conducteurs. Ceux-ci doivent aussi recevoir quatre heures de formation sur la « sensibilisation » aux élèves ayant des besoins particuliers et aux exigences d'accessibilité, notamment au besoin d'assurer un service porte-à-porte à ces élèves.
- 145** Vu les graves répercussions que des erreurs peuvent avoir sur la sécurité des élèves, le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les futurs contrats de services avec les exploitants d'autobus incluent une formation initiale et une formation continue annuelle sur chaque procédure et sur l'importance du programme. En cas d'erreurs répétées ou flagrantes, le Transportation Group devrait envisager sérieusement d'imposer les sanctions contractuelles prévues (2 000 \$ par incident) aux exploitants qui ne se conforment pas aux exigences du programme Purple Equals Parent. Le Transportation Group devrait aussi songer à inclure d'autres dispositions aux futurs contrats de services lui permettant de sanctionner les exploitants d'autobus qui ne respectent pas la politique de transport des élèves aux besoins particuliers, comme l'exigence d'assurer un service porte-à-porte.

Recommandation 20

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les futurs contrats de services exigent des exploitants d'autobus qu'ils donnent aux conducteurs une formation initiale et une formation continue annuelle sur les procédures et l'importance du programme « Purple Equals Parent » ainsi que sur l'obligation d'assurer un service de transport porte-à-porte aux élèves ayant des besoins particuliers.

Recommandation 21

Le Toronto Student Transportation Group devrait envisager sérieusement d'imposer des sanctions contractuelles aux

exploitants dont les conducteurs d'autobus manquent constamment ou gravement à leur obligation de respecter les exigences du programme « Purple Equals Parent ».

Recommandation 22

Le Toronto Student Transportation Group devrait envisager d'inclure des dispositions aux futurs contrats de services lui permettant de sanctionner les exploitants qui ne respectent pas la politique de transport des élèves aux besoins particuliers, comme l'exigence d'assurer un transport porte-à-porte.

Solutions bouche-trou

- 146** La deuxième semaine de l'année scolaire 2016-2017, les perturbations de services de transport ont commencé à s'atténuer pour la plupart des élèves. Le Transportation Group a travaillé avec les exploitants d'autobus durant la première fin de semaine pour minimiser les répercussions de la pénurie de conducteurs, les parents ont reçu des renseignements sur les perturbations de services, et des plans de contingence ont finalement été élaborés et instaurés pour superviser les élèves en détresse. Certains circuits ont été modifiés pour assurer le transport des élèves jusqu'à l'école et de retour à la maison, bien qu'avec des horaires peu pratiques. Le 15 septembre, soit 10 jours après la rentrée, 1 400 élèves restaient touchés par les retards, même si tous les circuits étaient desservis (17 autobus avaient des retards prévus pour le matin; trois partaient en retard l'après-midi). Ces solutions bouche-trou ont permis aux élèves de se rendre à l'école et d'en revenir chaque jour, tandis que le Transportation Group et les exploitants d'autobus s'efforçaient de résoudre la pénurie de conducteurs.
- 147** En janvier 2017, quelque **40** circuits n'avaient toujours pas de conducteurs permanents. Cependant, tous étaient desservis par un conducteur suppléant désigné ou un taxi, et le directeur du Transportation Group nous a dit qu'aucun élève n'était alors lésé.

Programme de taxis

- 148** Durant la crise des transports scolaires, des taxis ont parfois été engagés pour combler les manques résultant de la pénurie de conducteurs

d'autobus. Certains exploitants d'autobus ont engagé et payé des compagnies de taxis pour qu'elles desservent des circuits sans conducteur d'autobus, surtout pour les élèves aux besoins particuliers. De plus, le conseil scolaire de district catholique a instauré un programme de bons de taxis. Il a distribué environ 15 000 bons aux écoles, à utiliser en dernier recours pour assurer le transport des élèves. Cependant, quand nous avons fait nos entrevues, le conseil scolaire ne savait pas combien de bons avaient été utilisés en fin de compte. Le Toronto Student Transportation Group a aussi engagé et payé des taxis afin de transporter certains élèves en détresse qui avaient besoin d'un secours immédiat.

- 149** Dans tous les cas, les parents devaient approuver le transport en taxi de leur enfant et les taxis n'étaient généralement pas utilisés pour les élèves de moins de neuf ans. De plus, les exploitants d'autobus devaient aviser l'école des élèves s'ils confiaient un circuit d'autobus en sous-traitance à un chauffeur de taxi. Certains parents nous ont dit qu'ils n'avaient pas été très à l'aise à l'idée que leurs enfants soient transportés par un chauffeur de taxi inconnu, différent chaque fois. D'autres déploraient que les chauffeurs de taxi n'aient pas la formation et les connaissances requises pour transporter des élèves, surtout ceux ayant des besoins particuliers. Le Transportation Group nous a dit qu'il s'en était remis aux exploitants d'autobus pour communiquer les instructions et les protocoles de sécurité aux compagnies de taxis, et qu'il n'avait pas de système pour veiller au respect de ces instructions et protocoles par les taxis. Le groupe présumait que les exploitants d'autobus ne feraient de la sous-traitance qu'avec les compagnies de taxis répertoriées comme fournisseurs de services aux conseils scolaires de Toronto.
- 150** Ce manque de surveillance est troublant, et notre enquête a découvert plusieurs cas où le bien-être des élèves avait été compromis, car des chauffeurs de taxi n'avaient pas respecté les mesures fondamentales de sécurité. Un sous-directeur d'école a fait savoir qu'un chauffeur de taxi avait confié un élève vulnérable à un adulte qui passait près de l'école. Pour expliquer la situation au personnel du conseil scolaire, le sous-directeur a écrit ceci :

Le taxi s'est arrêté le long de la rue, le conducteur a ouvert la fenêtre et a demandé à un adulte qui passait par là s'il était enseignant à l'école et s'il pouvait y emmener l'élève. Le passant, qui était un enseignant, a emmené l'élève à l'école. L'élève était incapable de dire comment il s'appelait et où il était censé aller. Le conducteur du taxi a

laissé l'élève en compagnie d'un adulte, sans vérifier que cet adulte était un enseignant... La situation aurait pu être grave.

- 151** Notre Bureau a aussi reçu une plainte de la mère d'une élève de 15 ans, atteinte de déficiences physiques et intellectuelles, qui devait toujours être confiée à un adulte responsable. Cependant, un conducteur de taxi l'a laissée à l'arrière de l'école, sans supervision du personnel. L'enquête menée par l'exploitant d'autobus a confirmé que le comportement du chauffeur de taxi avait enfreint les politiques et procédures, et le conducteur a été radié de ce circuit.
- 152** Il y a aussi eu des problèmes de retards et d'annulations de taxis. Nous avons été informés du cas d'une école où les taxis sont systématiquement arrivés avec 60 à 90 minutes de retard après la fin des classes, si bien que trois membres du personnel scolaire ont dû superviser un groupe d'élèves abandonnés à leur sort.
- 153** Les contrats de services entre les conseils scolaires et les exploitants d'autobus stipulent que ces derniers doivent demander la permission des conseils scolaires avant de céder tout travail en sous-traitance, y compris à des taxis. Les sous-traitants doivent respecter toutes les modalités des contrats de services et les exploitants sont responsables si leurs sous-traitants ne le font pas. Cependant, les moyens que le Transportation Group pourrait avoir pour vérifier si des taxis sous-traitants respectent les contrats s'avèrent restreints.
- 154** Si le Toronto Student Transportation Group et les conseils scolaires de Toronto veulent permettre aux exploitants d'autobus de céder des circuits en sous-traitance à des chauffeurs de taxi, ils doivent vérifier que ces chauffeurs connaissent et respectent les instructions et les protocoles fondamentaux de sécurité inclus aux contrats de services. Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les exploitants d'autobus qui cèdent du travail en sous-traitance à des compagnies de taxis respectent les exigences des contrats de services, et notamment qu'ils donnent des instructions et une formation aux chauffeurs de taxi avant qu'ils ne commencent à transporter des élèves. Quand le Transportation Group doit décider d'approuver la demande de sous-traitance d'un exploitant à un taxi, il devrait veiller à ce que le taxi ne soit utilisé qu'en dernier recours, et que ce soit toujours le même chauffeur de taxi qui desserve le circuit dans toute la mesure du possible.

Recommandation 23

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les exploitants d'autobus qui sous-traitent du travail à des compagnies de taxis respectent les exigences des contrats de services, et notamment qu'ils donnent des instructions et une formation aux chauffeurs de taxi avant que ceux-ci ne commencent à transporter des élèves.

Recommandation 24

Quand le Toronto Student Transportation Group doit décider d'approuver la requête d'un exploitant d'autobus lui demandant de céder du travail en sous-traitance à un taxi, il devrait veiller à ce que le taxi ne soit utilisé qu'en dernier recours et que ce soit toujours le même chauffeur de taxi qui desserve le circuit dans toute la mesure du possible.

Modifications de circuits

- 155** En plus de faciliter les échanges et la redistribution de circuits, le Toronto Student Transportation Group a modifié certains circuits ouverts (circuits sans conducteur), principalement en desservant de multiples circuits supplémentaires avec un même autobus. Les exploitants d'autobus ont modifié des circuits de la même manière, de leur propre chef, sans en aviser le Transportation Group. Ce doublement des circuits a permis d'assurer le transport aller-retour des élèves entre l'école et la maison, bien qu'avec des horaires souvent peu pratiques. Toutefois, les circuits modifiés ont créé de nouveaux problèmes, certains élèves arrivant à l'école très tôt le matin et repartant de l'école tard l'après-midi. Les courriels que nos enquêteurs ont examinés prêtent à croire que le Transportation Group et les conseils scolaires n'ont pas consulté les écoles avant d'effectuer ces changements pour vérifier que les élèves seraient supervisés avant et après l'école. Le 12 septembre, une directrice d'école du conseil de district catholique a écrit ses préoccupations à la direction du conseil scolaire et à celle du Transportation Group :

Je suis hors de moi maintenant! Je viens de regarder les horaires de ramassage des élèves [sur un circuit donné.] Le ramassage commence à 7 h. Ceci pose beaucoup de problèmes... Qui va accueillir les élèves à leur arrivée [à l'école] avant 8 h? Notre

adjoint de l'éducation? Les enseignants? Tous sont syndiqués. Moi? Je le ferai, mais qu'est-ce qui va se passer quand je ne pourrai pas être là avant l'arrivée des élèves? Je comprends que c'est temporaire – mais ça va durer combien de temps?

- 156 Dans d'autres cas, l'horaire prévu faisait arriver les élèves bien après le commencement des classes chaque jour. Un directeur d'école s'est plaint aux responsables du conseil scolaire que le premier des neuf arrêts d'un autobus était prévu pour 8 h 27, alors que l'école commençait à 8 h 30. Un autre directeur d'école s'est plaint que les parents n'avaient été informés que peu de temps à l'avance des modifications des horaires de ramassage et de dépose, qui allaient entrer en vigueur le lendemain. Pour beaucoup de parents, il était difficile de faire face à ces changements, en raison de leurs horaires de travail et de leurs divers engagements. De leur côté, les administrateurs scolaires ont eu la tâche de vérifier que des membres du personnel étaient disponibles pour superviser et accueillir les élèves selon ces nouveaux horaires imprévus. À l'avenir, le Toronto Student Transportation Group et les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient veiller à ce que les écoles et les parents touchés reçoivent des avis adéquats et dans des délais raisonnables avant de modifier les horaires de ramassage et de dépose des élèves.

Recommandation 25

Le Toronto Student Transportation Group et les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient veiller à ce que les parents et les écoles reçoivent des avis adéquats et dans des délais raisonnables avant de modifier les horaires de ramassage et de dépose des élèves.

Augmentation des heures de supervision des élèves

- 157 Le deuxième jour des perturbations de services de transport, le conseil scolaire de district de Toronto a décidé qu'il devait prolonger les heures de supervision des élèves touchés. Les jours suivants, les écoles ont reçu pour consigne de prendre des mesures en ce sens et les directeurs d'école ont dû trouver des employés qualifiés qui acceptent de travailler durant ces heures, avec peu de préavis.

- 158 Le conseil scolaire de district catholique a aussi informé les directeurs d'école qu'ils pourraient devoir prendre des mesures pour superviser les élèves avant et après l'école. D'après les courriels que nous avons examinés, il a fallu plus longtemps à ce conseil scolaire pour appliquer cette directive, vu ses moindres ressources en personnel.
- 159 Bien que les perturbations de services de transport aient été plus graves en 2016 que d'habitude, nous avons entendu dire maintes fois qu'elles étaient courantes lors des rentrées scolaires. Chaque conseil scolaire devrait concevoir et instaurer proactivement des plans de contingence de dotation en personnel pour garantir la supervision adéquate des élèves en cas de perturbations des services de transport. Ces plans devraient inclure des protocoles clairs sur l'affectation de personnel d'urgence à la supervision des élèves laissés à leur sort en raison des perturbations de services.

Recommandation 26

Les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient concevoir et instaurer proactivement des plans de contingence de dotation en personnel pour assurer la supervision adéquate des élèves en cas de perturbations des services de transport. Ces plans devraient inclure des protocoles clairs sur l'affectation de personnel d'urgence à la supervision d'élèves laissés à leur sort en raison des perturbations de services.

Recrutement de conducteurs et ajout d'exploitants d'autobus

- 160 Les exploitants d'autobus ont continué de recruter énergiquement des conducteurs en septembre 2016, mais l'attrition continue des conducteurs est venue contrecarrer leurs efforts. Certains conducteurs ont tout simplement quitté leur emploi; d'autres ont été engagés par des exploitants rivaux. Dans un courriel envoyé aux exploitants la première semaine de la crise, le directeur général du Toronto Student Transportation Group leur a demandé de cesser de recruter des conducteurs au service d'autres transporteurs tant que les perturbations de services ne seraient pas réglées.
- 161 Le Transportation Group a aussi parlé à des exploitants d'autobus nolisés inscrits sur sa liste de fournisseurs approuvés pour voir s'ils pourraient

desservir des circuits ouverts. Ces exploitants ont refusé le travail après avoir vu les circuits disponibles. Le Transportation Group a aussi communiqué, mais sans succès, avec des compagnies qui avaient travaillé à son service par le passé, avec d'autres exploitants qui avaient exprimé un intérêt à travailler avec le groupe, ainsi qu'avec l'exploitant dont la DP de 2016 avait été rejetée. En revanche, les conducteurs qui font partie du conseil scolaire de district de Toronto, avec un parc permanent de 13 autobus, ont accepté de desservir des circuits ouverts.

Causes de la crise

- 162** La crise des transports scolaires de l'automne 2016 n'était pas un phénomène isolé, mais le symptôme de problèmes systémiques sous-jacents. Les deux conseils scolaires et le Toronto Student Transportation Group ont cherché à cerner et à éliminer certaines de ces causes fondamentales durant et après les perturbations.

Examens et bilans

- 163** Dans un courriel daté de la deuxième semaine de septembre, le directeur général du Transportation Group a présenté différentes stratégies de transport et a expliqué ce qui pourrait être fait pour éviter les perturbations de services à l'avenir. Son courriel a souligné qu'il était « dur de dire absolument » comment prévenir les problèmes à l'avenir, mais il a dit que la plupart des exploitants et des conducteurs d'autobus continueraient de desservir les mêmes circuits l'année suivante, ce qui minimiserait la possibilité de pénurie de conducteurs. Il a aussi précisé qu'un nouveau logiciel pourrait amener le Transportation Group à finir plus rapidement la planification de ses circuits d'autobus pour l'enfance en difficulté, permettant ainsi aux conducteurs de s'engager à desservir des circuits sélectionnés plus tôt durant l'été.
- 164** Le Transportation Group a rencontré les exploitants d'autobus en décembre 2016 pour mieux comprendre les facteurs qui avaient causé la pénurie de conducteurs. D'après le procès-verbal de la réunion, les participants ont déterminé que trois facteurs clés étaient intervenus : des opérateurs s'étaient vus confier des circuits dans des secteurs géographiques autres que ceux qu'ils attendaient, les circuits avaient été fréquemment modifiés, et les conducteurs d'autobus quittaient la profession en général. Quatre stratégies ont été définies pour garantir un

meilleur service durant l'année scolaire suivante : distribuer les circuits plus tôt, améliorer les communications, imposer une période d'interdiction des changements en début d'année scolaire, et organiser un atelier pour les exploitants d'autobus.

- 165** Le rapport au conseil scolaire de district de Toronto daté de mai 2017 indiquait que plusieurs facteurs avaient causé les perturbations des services de transport, dont une pénurie des conducteurs à l'échelle de toute la province, un nouveau contrat de services avec les exploitants qui leur imposait de travailler dans de nouveaux secteurs géographiques, et un retard dans la distribution des circuits aux exploitants.
- 166** Le rapport expliquait les mesures prises par le conseil scolaire de district de Toronto, le Transportation Group et les exploitants d'autobus pour préparer l'année scolaire 2017-2018, dont les suivantes :
- Organiser des réunions régulières avec les exploitants d'autobus pour discuter des problèmes et des plans pour l'année à venir, et pour collaborer en vue d'améliorer globalement le système de transport.
 - Obtenir des renseignements plus rapidement pour déterminer quels élèves auront besoin de services de transport, permettant ainsi au Transportation Group de distribuer les circuits aux exploitants d'autobus un mois plus tôt qu'avec le processus précédent.
 - Exiger des exploitants qu'ils communiquent des mises à jour hebdomadaires sur leurs effectifs de conducteurs, pour chacun de leurs circuits, durant l'été.
 - Renforcer le personnel du centre d'appels au commencement de l'année scolaire.
 - Créer un portail sur les services de transport pour que les parents puissent recevoir des mises à jour sur les retards d'autobus directement communiquées par les exploitants.
 - Veiller à équiper tous les autobus de GPS pour permettre aux exploitants de suivre le trajet des conducteurs en temps réel. Le Transportation Group travaille aussi à un projet visant à donner des renseignements en temps réel sur l'emplacement et les coordonnées de chaque autobus grâce à une application « Où est mon bus ».

- Établir la communication entre les directeurs d'écoles fréquentées par des élèves aux besoins particuliers et les exploitants d'autobus, pour les former, les conseiller et les guider quant aux problèmes de transport de leurs écoles.
- Examiner et actualiser la politique de transport du conseil scolaire de district de Toronto.

167 Le rapport indiquait aussi que le Transportation Group était en train de se procurer un nouveau logiciel pour planifier les circuits, qui devrait accroître l'efficacité et l'automatisation. Il soulignait aussi que des efforts étaient faits pour améliorer la structure de gouvernance du Transportation Group par une plus grande harmonisation entre les conseils scolaires de Toronto.

168 Un groupe consultatif a été formé pour contribuer à déceler les problèmes systémiques de transport par autobus. Ce groupe est composé de surintendants, de directeurs d'école, d'exploitants d'autobus, de personnel des services de transport et de spécialistes de l'éducation de l'enfance en difficulté. Comme il est important d'améliorer les communications et la consultation sur les questions de transport, le Transportation Group devrait veiller à rédiger un mandat de travail pour guider les activités de ce groupe, et s'assurer que le procès-verbal de ses réunions est affiché sur le site Web du Transportation Group.

Recommandation 27

Le Toronto Student Transportation Group devrait rédiger un mandat de travail pour guider les activités du groupe consultatif.

Recommandation 28

Le Toronto Student Transportation Group devrait afficher le procès-verbal des réunions du groupe consultatif sur son site Web.

169 Aucune des personnes à qui nous avons parlé n'a pu nous donner une estimation complète du total des dépenses supplémentaires liées aux perturbations de services, mais le conseil de district de Toronto a évalué le seul coût de la supervision additionnelle des élèves à environ 50 000 \$. Après avoir reçu des conseils juridiques à propos de ces facteurs, le directeur général du Transportation Group a averti les exploitants, la deuxième semaine de septembre, que des sanctions et des mesures de

recouvrement des coûts pourraient être prises en vertu des contrats de services. Le Transportation Group nous a dit que les conseils scolaires avaient émis des amendes d'un total de 264 077 \$ contre des exploitants d'autobus.

Planification et distribution des circuits

- 170** En raison de plusieurs décisions prises par les conseils scolaires, les circuits d'autobus – et surtout de grands autobus – n'ont pas été achevés avant le mois d'août, soit bien après la période où ils le sont habituellement. La plus importante de ces décisions a été prise par le conseil scolaire de district catholique de Toronto, qui a demandé à éliminer de ses circuits les élèves non admissibles (puis à les réintégrer). De plus, le conseil scolaire de district de Toronto a enjoint au Transportation Group d'optimiser les circuits d'autobus pour réduire les coûts de transport. Entre-temps, les exploitants d'autobus recrutaient des conducteurs en fonction de modèles de circuits qui allaient très peu ressembler aux circuits finals qu'ils obtiendraient. Les conducteurs, qui sont notoirement pointilleux à propos de leurs circuits, ont parfois refusé d'en prendre de nouveaux, créant une confusion et une pénurie de conducteurs pires que prévu. De plus, certains des circuits créés par le Transportation Group étaient tout simplement impossibles à desservir selon les horaires prévus, causant d'autres perturbations et accentuant l'attrition parmi les conducteurs.
- 171** Pour faciliter la planification pertinente des circuits d'autobus, chaque conseil scolaire devrait communiquer au plus vite des renseignements sur le transport des élèves au Transportation Group, pour qu'il puisse commencer plus rapidement la planification des circuits. Pour minimiser la possibilité de perturbations de services, les décisions au sujet du transport des élèves devraient uniquement être prises après avoir consulté la direction du Transportation Group quant aux impacts probables de telles décisions. De même, les demandes d'optimisation des circuits faites en dehors du processus courant de planification devraient être examinées et approuvées par le comité de gouvernance du Transportation Group. À son tour, ce comité devrait consulter la direction du Transportation Group et les deux conseils scolaires quant aux retombées de toute demande sur la planification des circuits, la rétention des conducteurs et l'efficacité des transports, avant de prendre des décisions.

Recommandation 29

Pour minimiser les possibilités de futures perturbations de services de transport, les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient consulter la direction du Toronto Student Transportation Group avant de prendre des décisions qui ont des retombées sur le transport des élèves.

Recommandation 30

Les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient communiquer au plus vite des renseignements sur le transport des élèves au Toronto Student Transportation Group, pour lui permettre de commencer plus rapidement le processus de planification des circuits.

Recommandation 31

Le comité de gouvernance du Toronto Student Transportation Group devrait approuver préalablement toute demande d'optimisation des circuits faite en dehors du processus courant de planification des circuits.

Recommandation 32

Le comité de gouvernance du Toronto Student Transportation Group devrait consulter la direction du Transportation Group et des conseils scolaires sur les retombées des demandes d'optimisation des circuits, avant d'approuver toute optimisation.

- 172 Le Transportation Group devrait aussi veiller à ce que les modèles de circuits distribués pour aider les exploitants à faire plus tôt le recrutement des conducteurs reflètent les secteurs et les écoles que les exploitants auront à desservir. Pour garantir que les circuits planifiés peuvent être parcourus de manière réaliste, dans les délais prévus, des parcours d'essai devraient être effectués dans des conditions réalistes pour tous les circuits, afin de confirmer qu'ils peuvent être desservis selon les horaires prévus (p. ex., un autobus devrait rester à chacun des arrêts assez longtemps pour que les élèves en montent ou en descendent, et le circuit devrait être parcouru aux heures prévues).

Recommandation 33

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que tout modèle de circuit distribué pour aider les exploitants à faire plus tôt le recrutement des conducteurs reflète les secteurs et les écoles que les exploitants auront à desservir.

Recommandation 34

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que tous les circuits d'autobus puissent être desservis de manière réaliste dans les délais alloués. Des parcours d'essai devraient être effectués dans les conditions de service et de circulation prévues pour confirmer que les circuits peuvent être desservis selon les horaires donnés.

- 173 De plus, le Transportation Group et les conseils scolaires devraient prendre des mesures pour minimiser les changements de circuits au début de chaque année scolaire. L'ébauche du rapport de septembre 2016 pour le conseil scolaire de district de Toronto recommandait « un moratoire sur les changements de circuits jusqu'à la fin septembre pour donner le temps de minimiser les perturbations durant toute la phase de démarrage ». L'un des responsables de ce conseil nous a dit qu'un moratoire complet ne serait peut-être pas réaliste, mais il a reconnu l'importance d'achever le processus de planification des circuits dès que possible.
- 174 Même si un moratoire complet n'est pas réaliste, le Transportation Group peut et devrait concevoir une politique sur les demandes relatives au transport des élèves qui définit un processus et un échéancier précis. À notre connaissance, pour l'année scolaire 2017-2018, le Transportation Group a décidé d'un délai plus court pour soumettre les demandes de transport des élèves, ce qui lui a permis de distribuer les circuits aux exploitants d'autobus un mois plus tôt qu'avec le processus précédemment en place. Cette nouvelle pratique devrait être inscrite à la politique du Transportation Group. Elle devrait aussi définir clairement les responsabilités du Transportation Group, des conseils scolaires et des parents, et prévoir les circonstances exceptionnelles ou les motifs de compassion pour lesquels les demandes tardives seront néanmoins acceptées.

Recommandation 35

Le Toronto Student Transportation Group devrait élaborer une politique complète sur les demandes de transport des élèves. Cette politique devrait :

- **définir un processus et un échéancier ferme pour soumettre les demandes;**
- **déterminer clairement les responsabilités du Transportation Group, des conseils scolaires et des parents;**
- **prévoir des circonstances exceptionnelles ou des motifs de compassion pour lesquels les demandes tardives de transport des élèves seront acceptées.**

175 Durant la période qui a précédé le premier jour d'école, le Transportation Group a exigé des exploitants d'autobus qu'ils desservent des circuits dont ils ne pouvaient pas de manière réaliste assurer le service car ils n'avaient pas de conducteurs disposés à les accepter. À maintes reprises, il a demandé aux exploitants d'échanger des circuits entre eux pour régler ces problèmes. Cependant, quand il est apparu clairement que certains exploitants étaient confrontés à une grave pénurie de conducteurs, le Transportation Group a renoncé à cette approche. Durant la semaine qui a précédé la rentrée scolaire, et plus encore par la suite, il a travaillé avec les exploitants pour faciliter les échanges de circuits afin de desservir le plus grand nombre d'entre eux. Le Transportation Group nous a dit qu'il avait facilité au moins 40 échanges entre des exploitants pour réduire le nombre de circuits ouverts.

176 Vu le succès de cette approche, le Transportation Group devrait jouer systématiquement un rôle plus actif dans le rapprochement entre les circuits et les conducteurs intéressés à les desservir. Contrairement aux exploitants d'autobus, le Transportation Group peut recueillir et centraliser les renseignements à ce sujet et renforcer l'efficacité d'un tel rapprochement. Il devrait veiller à ce que les exploitants d'autobus soient tenus contractuellement de fournir des renseignements sur tous les circuits ouverts afin de faciliter le processus de rapprochement pour les circuits qui resteraient autrement sans conducteur désigné.

Recommandation 36

Le Toronto Student Transportation Group devrait jouer un rôle actif dans le rapprochement entre les circuits ouverts et les conducteurs intéressés à les desservir.

Recommandation 37

Les exploitants d'autobus du Toronto Student Transportation Group devraient être tenus contractuellement de fournir des renseignements sur tous les circuits ouverts et les conducteurs qui n'ont pas de circuit désigné pour faciliter le processus de rapprochement.

Lacunes structurelles

- 177** Un autre facteur systémique a probablement contribué au manque de coordination et de pertinence de la réaction des responsables des conseils scolaires et du Transportation Group face à la crise des services de transport, et c'est la structure organisationnelle du Toronto Student Transportation Group.
- 178** Bien que le Transportation Group représente les intérêts des deux conseils scolaires qui l'ont créé, nous avons constaté que sa double nature avait des répercussions négatives sur la planification et l'administration des transports scolaires. Trois membres du personnel fournissent des services exclusivement au Transportation Group : un directeur général, une directrice des opérations et un directeur de la planification et de la technologie. Chacun des deux conseils scolaires assume 50 % des frais liés à ces postes. Le directeur général et le directeur de la planification et de la technologie sont détachés du conseil scolaire de district catholique de Toronto, tandis que la directrice des opérations vient du conseil scolaire de district de Toronto.
- 179** Les planificateurs du Transportation Group sont chargés de déterminer les circuits d'autobus. Ils viennent des services de transport de chacun des conseils scolaires. Ils restent employés de leur conseil scolaire respectif, et leur salaire et les autres questions d'emploi restent gérés par le conseil scolaire qui les a recrutés.

- 180** Chacun des deux conseils scolaires a sa propre politique de transport, et le personnel du Transportation Group applique en général séparément l'une et l'autre. Les employés du conseil scolaire de district de Toronto qui travaillent pour le Transportation Group relèvent en fin de compte de la directrice des opérations (qui est détachée de ce conseil scolaire), tandis que les employés du conseil scolaire de district catholique relèvent du directeur de la planification et de la technologie (détaché du conseil scolaire catholique). Chaque directeur a la responsabilité de gérer les opérations de « son » conseil scolaire, et notamment de communiquer avec les directeurs d'école et les surintendants pour les questions de transport scolaire.
- 181** Le personnel du Transportation Group nous a dit que ce clivage des fonctions opérationnelles et administratives avait des retombées négatives sur le moral des employés, ainsi que sur l'efficacité et le fonctionnement du groupe. Ainsi, il existe des différences d'échelles salariales entre les deux conseils scolaires, et des membres du personnel qui font le même travail ont donc des salaires différents. Nous avons aussi appris que, bien que les employés du Transportation Group partagent le même espace physique, ils ont des réseaux téléphoniques et des systèmes informatiques différents, ce qui complique les communications.
- 182** Plus généralement, nous avons constaté qu'il existe un sentiment de méfiance au sein du Transportation Group et des conseils scolaires, et entre eux. Nous avons examiné des courriels dans lesquels des cadres supérieurs de chacun des deux conseils, y compris des directeurs de l'éducation, exprimaient leurs préoccupations quant au fait que le directeur général accordait selon eux un traitement préférentiel aux élèves et aux questions de transport de l'autre conseil scolaire. À l'occasion, le personnel de l'un et de l'autre des conseils scolaires a dit soupçonner que le personnel du Transportation Group « truquait » les données financières et les rapports pour que leur conseil scolaire paie une plus grande partie des coûts de transport. Le directeur général a parfaitement connaissance de ces préoccupations et a dit à nos enquêteurs : « C'est drôle – chacun des conseils pense que je suis du côté de l'autre conseil. »
- 183** Bien que le Transportation Group soit distinct en théorie des conseils scolaires, en pratique les membres du personnel restent loyaux à leur conseil scolaire respectif et ne travaillent pas ensemble en tant qu'unité, pour le bien commun des deux. Cette attitude est connue des conseils scolaires, qui ont mis en place des structures différentes de rapports et de salaires, ainsi que des systèmes séparés pour l'informatique et les

communications. Pour améliorer la planification du transport des élèves, le Transportation Group et les conseils scolaires devraient travailler de concert pour éliminer les obstacles qui empêchent le personnel du Transportation Group de travailler en tant qu'équipe soudée. Le personnel de direction doit encourager une culture de coopération et de consultation au sein du personnel, et veiller à ce que tous les employés aient accès aux mêmes ressources et aux mêmes moyens technologiques. Même si certains membres du personnel continuent d'être employés administrativement par un conseil scolaire ou par un autre, ceci ne devrait avoir aucune conséquence sur leurs responsabilités professionnelles. Le Transportation Group devrait veiller à ce que de tels changements se traduisent dans ses politiques et procédures.

- 184 Le rapport de mai 2017 au conseil scolaire de district de Toronto indiquait que des efforts étaient en cours pour améliorer la structure de gouvernance du Transportation Group grâce à une « harmonisation accrue » entre les conseils scolaires. C'est une initiative importante, étant donné qu'une culture professionnelle plus cohérente, coopérative et coordonnée pourrait faciliter une meilleure planification et une meilleure communication à l'avenir.

Recommandation 38

Le Toronto Student Transportation Group et les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient travailler de concert pour éliminer les obstacles qui empêchent le personnel du Transportation Group de travailler en tant qu'équipe soudée.

Recommandation 39

Le Toronto Student Transportation Group et les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient veiller à ce que le personnel du Transportation Group ait accès aux mêmes ressources et à la même technologie.

Recommandation 40

Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les responsabilités des membres de son personnel en matière

d'emploi et de rapports ne relèvent aucunement du conseil scolaire qui les emploie administrativement.

Recommandation 41

Le Toronto Student Transportation Group devrait modifier ses politiques et procédures pour refléter les changements apportés à la structure organisationnelle et aux responsabilités professionnelles du personnel.

Opinion

- 185** En Ontario, des centaines de milliers d'élèves dépendent des autobus scolaires chaque jour de l'année d'école. Les autobus constituent un lien vital pour les familles qui auraient autrement du mal à faire arriver leurs enfants à l'école. Le public s'attend à ce que ces services soient sûrs et fiables, d'autant plus que beaucoup d'élèves qui utilisent les autobus scolaires sont très jeunes ou ont des besoins particuliers. Au début de l'année scolaire 2016-2017, en raison de perturbations de transport graves et prolongées, ces attentes n'ont pas été satisfaites pour des milliers d'élèves des conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto. Des parents ont dû se débrouiller pour emmener leurs enfants à l'école après avoir attendu en vain le passage d'un autobus, des élèves ont passé de longues heures dans des autobus chaque jour, et des enfants vulnérables ont été exposés à des risques.
- 186** Mon enquête a conclu que, loin d'être imprévisibles et hors du contrôle des conseils scolaires et du Transportation Group, les perturbations de services de transport de 2016 avaient pour cause les actions et les inactions de ceux-ci avant la rentrée. Un ensemble de facteurs ont contribué à ce chaos, dont les suivants :
- environnement dysfonctionnel de travail au sein du Transportation Group;
 - nouveau contrat de services de transport, qui n'avait pas été mis à l'essai;
 - importants retards dans la détermination finale de nombreux circuits d'autobus;
 - inexpérience de certains exploitants d'autobus;
 - nouvelle méthode employée pour répartir et attribuer les circuits;
 - changements complets des itinéraires de circuits pour des exploitants précédemment employés;
 - changements radicaux de dernière minute apportés aux circuits.
- 187** Bien qu'ayant connaissance de ces facteurs et de la possibilité de graves perturbations de services avant la rentrée scolaire, les conseils scolaires et le Transportation Group n'ont ni communiqué adéquatement entre eux, ni averti les parents et les administrateurs scolaires. Ils ont fait face à cette

situation avec un excès d'optimisme, sans être du tout préparés quand la crise a éclaté.

- 188** Mon enquête a conclu que la réaction des conseils scolaires et du Transportation Group aux retards et aux perturbations de services, au commencement de l'année scolaire 2016-2017, avait été désorganisée et réactive. En raison de politiques et de procédures incomplètes, le Transportation Group, les conseils scolaires, les exploitants d'autobus et les responsables scolaires ne savaient pas très bien quelles étaient leurs responsabilités durant la crise. L'insuffisance des communications a fait que les parents et les administrateurs scolaires ignoraient si les élèves seraient ramassés et déposés chaque jour, et si oui quand. Le Transportation Group, les exploitants d'autobus et même le personnel scolaire ont été dépassés par le nombre de plaintes, et n'ont pas été en mesure d'y répondre efficacement. Les deux conseils scolaires ont éprouvé bien des difficultés à instaurer des plans de contingence pour garantir la sécurité et la supervision des élèves, car ni l'un ni l'autre n'avait élaboré proactivement de stratégie en vue d'importantes perturbations de transport. Certaines de leurs réactions, comme les modifications de circuits et la sous-traitance de services à des compagnies de taxi, ont causé des perturbations supplémentaires, ainsi que des problèmes de sécurité pour les élèves.
- 189** Par conséquent, je suis d'avis que la surveillance exercée par les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto sur le transport des élèves, et leurs réactions aux retards et aux perturbations de services au début de l'année scolaire 2016-2017, étaient déraisonnables et erronées en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*.
- 190** Je suis déterminé à surveiller les efforts faits par les conseils scolaires et le Toronto Student Transportation Group pour répondre à mes préoccupations et pour garantir que des mesures tangibles sont prises afin d'améliorer le transport des élèves.

Recommandation 42

Les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto, de même que le Toronto Student Transportation Group, devraient faire rapport à mon Bureau de leurs progrès dans l'application de mes recommandations dans six mois, puis tous les six mois jusqu'à ce que je sois convaincu

que des mesures adéquates ont été prises pour leur mise en œuvre.

Recommandations

- 191 À la lumière des résultats de mon enquête, je fais les recommandations suivantes :
1. **Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que ses futures DP permettent aux exploitants d'autobus de faire leurs offres de services pour des circuits précis, dans des zones géographiques clairement définies.**
 2. **Le Toronto Student Transportation Group devrait envisager d'inclure à ses futures DP une langue de communication qui donne la priorité aux exploitants dotés d'une expérience en régions urbaines, et avec de plus importantes ressources.**
 3. **Le comité de gouvernance du Toronto Student Transportation Group devrait rencontrer son comité des opérations au début d'août, chaque année, pour discuter des préparatifs des services de transport et pour régler toute question en suspens. Le personnel de communication des deux conseils scolaires devrait aussi être présent à cette réunion.**
 4. **Le Toronto Student Transportation Group devrait concevoir un protocole de communication qui précise comment et quand les parents, les conseils scolaires et les autres intéressés doivent être avisés de perturbations de services connues ou éventuelles.**
 5. **Le Toronto Student Transportation Group devrait réviser son manuel des opérations des services de transport pour clarifier les responsabilités de toutes les parties prenantes. Le manuel ainsi révisé devrait définir clairement les responsabilités et les processus de communication des renseignements sur les transports. Il devrait aussi être affiché publiquement sur son site Web et sur ceux des conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto.**
 6. **Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à réviser son manuel des opérations des services de transport pour exiger**

que les écoles touchées par des perturbations de services l'avisent de la nature de telles perturbations.

7. **Le Toronto Student Transportation Group devrait vérifier que les exploitants avisent les écoles et les parents des retards d'autobus et prendre des mesures correctives contre les exploitants qui omettent systématiquement de le faire.**
8. **Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que son nouveau portail sur les transports permette aux exploitants d'autobus de faire savoir quand un autobus ne pourra pas desservir un circuit, à une date donnée.**
9. **Le Toronto Student Transportation Group devrait accélérer son projet d'utilisation de données GPS et de logiciel pour les autobus afin d'afficher automatiquement, en temps réel, des renseignements exacts concernant les retards et les annulations d'autobus sur son site Web.**
10. **Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les exploitants d'autobus respectent les exigences de leur contrat de services et disposent d'un nombre suffisant de lignes téléphoniques et d'employés de bureau pour répondre aux demandes du public, des écoles et des familles.**
11. **Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que son centre d'appels soit suffisamment doté en personnel et en ressources pour traiter le nombre de plaintes et de demandes reçues chaque année. L'infrastructure du centre et son personnel devraient pouvoir s'adapter au caractère imprévisible et changeant de l'arrivée de plaintes.**
12. **Le Toronto Student Transportation Group devrait élaborer pour son centre d'appels des politiques et des procédures qui déterminent des normes minimales de services sur les temps d'attente et de réponse.**
13. **Le Toronto Student Transportation Group devrait effectuer des analyses continues des tendances de plaintes et de demandes reçues, pour gérer les problèmes de rendement de services des exploitants et cerner les possibilités d'amélioration des processus et des communications.**

14. Le Toronto Student Transportation Group, de concert avec les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto, devrait veiller proactivement à ce que les parents sachent comment obtenir des renseignements sur les services d'autobus et les processus de plainte, avant chaque rentrée scolaire.
15. Le Toronto Student Transportation Group, de concert avec les exploitants d'autobus et les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto, devrait concevoir une procédure de plainte sur les transports en autobus scolaires. Cette procédure devrait :
- créer un système centralisé pour enregistrer les plaintes et y répondre;
 - comprendre des dispositions visant à transmettre les plaintes graves ou non résolues à un échelon supérieur;
 - distinguer les demandes de renseignements sur les horaires et les circuits d'autobus, d'une part, et les plaintes à propos des services d'autobus, d'autre part.
16. Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les parents et les autres intéressés soient informés des moyens de consulter la procédure de plainte chaque année.
17. Le Toronto Student Transportation Group devrait prendre des mesures claires pour évaluer la pertinence de l'enquête, du rapport d'incident et de la réaction d'un exploitant d'autobus aux incidents de sécurité.
18. Le Toronto Student Transportation Group devrait faire un suivi des exploitants qui omettent d'enquêter, de signaler et de réagir adéquatement aux incidents de sécurité, et prendre des mesures correctives à leur égard.
19. Le Toronto Student Transportation Group devrait documenter, dans ses politiques et procédures, le processus qu'il suit pour détecter les incidents de sécurité et pour y réagir.
20. Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les futurs contrats de services exigent des exploitants d'autobus

qu'ils donnent aux conducteurs une formation initiale et une formation continue annuelle sur les procédures et l'importance du programme « Purple Equals Parent » ainsi que sur l'obligation d'assurer un service de transport porte-à-porte aux élèves ayant des besoins particuliers.

- 21. Le Toronto Student Transportation Group devrait envisager sérieusement d'imposer des sanctions contractuelles aux exploitants dont les conducteurs d'autobus manquent constamment ou gravement à leur obligation de respecter les exigences du programme « Purple Equals Parent ».**
- 22. Le Toronto Student Transportation Group devrait envisager d'inclure des dispositions aux futurs contrats de services lui permettant de sanctionner les exploitants qui ne respectent pas la politique de transport des élèves aux besoins particuliers, comme l'exigence d'assurer un transport porte-à-porte.**
- 23. Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les exploitants d'autobus qui sous-traitent du travail à des compagnies de taxis respectent les exigences des contrats de services, et notamment qu'ils donnent des instructions et une formation aux chauffeurs de taxi avant que ceux-ci ne commencent à transporter des élèves.**
- 24. Quand le Toronto Student Transportation Group doit décider d'approuver la requête d'un exploitant d'autobus lui demandant de céder du travail en sous-traitance à un taxi, il devrait veiller à ce que le taxi ne soit utilisé qu'en dernier recours et que ce soit toujours le même chauffeur de taxi qui desserve le circuit dans toute la mesure du possible.**
- 25. Le Toronto Student Transportation Group et les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient veiller à ce que les parents et les écoles reçoivent des avis adéquats et dans des délais raisonnables avant de modifier les horaires de ramassage et de dépose des élèves.**
- 26. Les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient concevoir et instaurer proactivement des plans de contingence de dotation en**

personnel pour assurer la supervision adéquate des élèves en cas de perturbations des services de transport. Ces plans devraient inclure des protocoles clairs sur l'affectation de personnel d'urgence à la supervision d'élèves laissés à leur sort en raison des perturbations de services.

27. Le Toronto Student Transportation Group devrait rédiger un mandat de travail pour guider les activités du groupe consultatif.
28. Le Toronto Student Transportation Group devrait afficher le procès-verbal des réunions du groupe consultatif sur son site Web.
29. Pour minimiser les possibilités de futures perturbations de services de transport, les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient consulter la direction du Toronto Student Transportation Group avant de prendre des décisions qui ont des retombées sur le transport des élèves.
30. Les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient communiquer au plus vite des renseignements sur le transport des élèves au Toronto Student Transportation Group, pour lui permettre de commencer plus rapidement le processus de planification des circuits.
31. Le comité de gouvernance du Toronto Student Transportation Group devrait approuver préalablement toute demande d'optimisation des circuits faite en dehors du processus courant de planification des circuits.
32. Le comité de gouvernance du Toronto Student Transportation Group devrait consulter la direction du Transportation Group et des conseils scolaires sur les retombées des demandes d'optimisation des circuits, avant d'approuver toute optimisation.
33. Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que tout modèle de circuit distribué pour aider les exploitants à faire plus tôt le recrutement des conducteurs reflète les secteurs et les écoles que les exploitants auront à desservir.

- 34. Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que tous les circuits d'autobus puissent être desservis de manière réaliste dans les délais alloués. Des parcours d'essai devraient être effectués dans les conditions de service et de circulation prévues pour confirmer que les circuits peuvent être desservis selon les horaires donnés.**
- 35. Le Toronto Student Transportation Group devrait élaborer une politique complète sur les demandes de transport des élèves. Cette politique devrait :**
- **définir un processus et un échéancier ferme pour soumettre les demandes;**
 - **déterminer clairement les responsabilités du Transportation Group, des conseils scolaires et des parents;**
 - **prévoir des circonstances exceptionnelles ou des motifs de compassion pour lesquels les demandes tardives de transport des élèves seront acceptées.**
- 36. Le Toronto Student Transportation Group devrait jouer un rôle actif dans le rapprochement entre les circuits ouverts et les conducteurs intéressés à les desservir.**
- 37. Les exploitants d'autobus du Toronto Student Transportation Group devraient être tenus contractuellement de fournir des renseignements sur tous les circuits ouverts et les conducteurs qui n'ont pas de circuit désigné pour faciliter le processus de rapprochement.**
- 38. Le Toronto Student Transportation Group et les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient travailler de concert pour éliminer les obstacles qui empêchent le personnel du Transportation Group de travailler en tant qu'équipe soudée.**
- 39. Le Toronto Student Transportation Group et les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto devraient veiller à ce que le personnel du Transportation Group ait accès aux mêmes ressources et à la même technologie.**

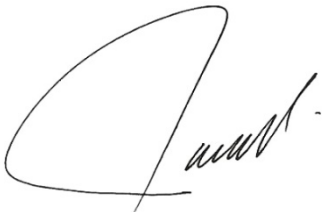
- 40. Le Toronto Student Transportation Group devrait veiller à ce que les responsabilités des membres de son personnel en matière d'emploi et de rapports ne relèvent aucunement du conseil scolaire qui les emploie administrativement.**
- 41. Le Toronto Student Transportation Group devrait modifier ses politiques et procédures pour refléter les changements apportés à la structure organisationnelle et aux responsabilités professionnelles du personnel.**
- 42. Les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto, de même que le Toronto Student Transportation Group, devraient faire rapport à mon Bureau de leurs progrès dans l'application de mes recommandations dans six mois, puis tous les six mois jusqu'à ce que je sois convaincu que des mesures adéquates ont été prises pour leur mise en œuvre.**

Réponse

- 192** Le conseil scolaire de district de Toronto, le conseil scolaire de district catholique de Toronto et le Toronto Student Transportation Group ont chacun eu la possibilité d'examiner mes conclusions, mon opinion et mes recommandations préliminaires, et d'y donner réponse. Ces organismes nous ont communiqué des commentaires conjointement, par le biais du comité de gouvernance du Transportation Group, et leurs commentaires ont été pris en considération dans la préparation de mon rapport.
- 193** Au nom des conseils scolaires et du Transportation Group, le comité de gouvernance a accepté l'ensemble de mes 42 recommandations. Il a reconnu qu'il est de son devoir de garantir des services d'autobus sûrs et ponctuels aux élèves, et qu'il est aussi de sa responsabilité de communiquer avec efficacité au sujet des perturbations de services de transport des élèves. Le comité a aussi reconnu son rôle dans le manque de communications adéquates avec les parents durant les perturbations de services en 2016-2017.
- 194** Le comité de gouvernance a décrit plusieurs mesures d'action qu'il prend actuellement pour appliquer mes recommandations. Ainsi, il a mis en ligne son nouveau portail sur les services de transport en juin 2017. Ce

portail permet aux parents d'obtenir des mises à jour sur le transport des élèves, ainsi que des renseignements spécifiques sur les retards d'autobus qui concernent leurs enfants. À l'avenir, les parents pourront savoir exactement où se trouve l'autobus de leur enfant. De plus, à partir de la rentrée scolaire 2017-2018, un centre d'appels professionnel sera utilisé pour aider à répondre aux nombreux appels. Plusieurs autres mesures ont été prises pour améliorer les communications entre les conseils scolaires, le Transportation Group et les exploitants d'autobus, ainsi qu'entre les exploitants d'autobus et les parents. De plus, le Transportation Group a commencé un examen structurel. De son côté, le comité de gouvernance prendra des mesures pour intervenir quand des exploitants ne respectent pas leurs obligations contractuelles. Une copie de la réponse du comité est jointe à ce rapport.

- 195** J'apprécie la coopération montrée par toutes les parties prenantes dans cette enquête. La réponse positive du comité de gouvernance à mon rapport, de même que son engagement à améliorer le transport des élèves, sont pour moi source d'encouragement. Le comité de gouvernance a accepté de faire des mises à jour semestrielles de ses progrès à mon Bureau, et nous surveillerons l'application de mes recommandations.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

Annexe : Réponse du comité de gouvernance chargé de superviser le Transportation Group



Toronto District School Board
Office of the Associate Director
5050 Yonge Street, 5th Floor
Toronto, ON M2N 5N8
Tele: 416-397-3188

30 June 2017

Mr. Paul Dubé
Ombudsman Ontario
483 Bay Street, 10th Floor
South Tower
Toronto, ON M5G 2C9

Dear Mr. Dubé:

On behalf of the Governance Committee overseeing the Toronto Student Transportation Group for the Toronto District School Board and the Toronto Catholic District School Board, we are writing in response to your preliminary report dated May 2017 (Appendix A).

The Governance Committee has reviewed your report in great detail and accepts the recommendations. Staff have already commenced action on a number of improvements as part of our commitment to ensure that future fall start-ups do not experience similar issues. We recognize the responsibility we have to our parents and students for safe and timely service, as well as, ensuring that we have effective communications concerning transportation of students. The September start presented some unique challenges last year that the two school boards did not anticipate, and these issues had significant impact on our students and parents. We accept our role in failing to adequately communicate to parents the service disruption that ensued and have focused our work with operators and the Governance Committee on planning to ensure that the start-up for this coming September is less disruptive and is well communicated. As a Governance Committee, we will have a more active role in the oversight of the consortium.

Some actions that we collectively have already undertaken include:

- A transportation portal was launched in June 2017. Information has been provided to parents in every school and notices were also sent to school office staff. The portal information available to parents will be augmented by a fully integrated “where’s my bus” app in 2018-2019 school year, which will draw GPS data into the app so parents can have instant access to locate their child’s bus on route.
- Regular meetings have occurred between bus operators and both Boards to debrief issues of last year and to plan for operational readiness for the Fall of 2017.
- Additional governance meetings have been held, including two meetings in June 2017 and additional meetings are planned for July and August to update the committee on preparations for the fall start up and discussion of any additional contingencies that maybe required.
- The Governance Committee has directed the operational team to establish weekly conference calls and/or meetings with bus operators throughout the summer and to report back as to operational readiness of the operators, including updates about open routes.
- The Governance Committee has approved the addition of a professional call centre for this year’s bussing start-up in an effort to improve our ability to respond to high call volume from parents.
- The Governance Committee approved a new routing software which will be fully operational for the 2018-2019 school year pending individual Board approval.
- The Governance Committee is undergoing a structural review of the consortium to determine the optimal structure and will put forth recommendations by early 2018.

The Governance Committee takes its role very seriously as the guiding body overseeing Transportation Services on behalf of Toronto District and Toronto Catholic District School Boards. We appreciate the time and care you have taken to provide detailed recommendations for the improvement of services for students and their families in Toronto, and by extension all of Ontario. As you will find in the attached response, we have actioned

many of these recommendations already, and for those we have yet to action we have plans to do so. We hope that all Boards, many of which had similar challenges to the Toronto Boards, benefit from both the recommendations as well our plans to implement initiatives to take action on them.

Sincerely,

Sheila Cary-Meagher
Co-Chair, TSTG
Toronto District School Board

Jo-Ann Davis
Co-Chair, TSTG
Toronto Catholic District School Board

Carla Kisko
Associate Director
Finance and Operations
Toronto District School Board

Angelo Sangiorgio
Associate Director
Planning and Facilities
Toronto Catholic District School Board

Att.

L13(Ombudsman/Trans/Ltr-TSTGcte Response to Ombudsman Preliminary Transportation Rpt - 20 June 2017)

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

1. The Toronto Student Transportation Group should ensure future RFPs allow bus operators to bid for specific routes in clear geographic zones.

The next RFP will be in 5-7 years (current contract is a 6 year agreement with the possibility of up to two, one year extension. Board agrees that we need to provide closer geographic zones. We are going to work to consolidating programming / rationalizing programs which will lead to more precise zones. We will also aim to complete the RFP further in advance in order to mitigate any complications with its implementation.

2. The Toronto Student Transportation Group should consider including language in future RFPs prioritizing operators with experience operating in urban areas and with greater resources.

It is agreed that there should be increased weighting in the RFP for those with Toronto or related urban experience. While this was in the RFP, the increased weighting for scores will help ensure that this is prioritized more.

3. The Toronto Student Transportation Group's governance committee should meet with its operations committee in early August every year to discuss transportation readiness and address any outstanding issues. Communications staff from both boards should also be present at this meeting.

It is agreed that governance and operations should meet and will meet. Further, the operations committee will also be doing weekly conference calls with carriers leading up to school start up and updating the governance committee. Governance committee will meet in June and August.

4. The Toronto Student Transportation Group should develop a communication protocol that specifies how and when parents, school boards, and other stakeholders will be notified of known or suspected service disruptions.

TSTG will be launching a new Transportation portal in June. Parents will be encouraged to sign up through letters home,

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

system leader's bulletins to Principals and administrators, letters will go home, the website will provide information and post links to the portal and there will be media alerts. The portal will allow those parents who have signed up to receive updates on student transportation as well as specific updates if their child's bus is experiencing any delays. Both Boards are working together on shared messaging and launch. TSTG will also bring forward the protocol for review to governance and this will be shared through the transportation portal, website and through informing the schools to share with all parents.

5. The Toronto Student Transportation Group should review its transportation operation manual to ensure that the responsibilities of all stakeholders are clearly established. The revised manual should delineate clear responsibilities and processes for communicating transportation information. The manual should be made publically available on its website and those of the Toronto District and Toronto Catholic District school boards.

The operations manual will be reviewed by governance annually. A new Transportation Working Group was recently launched with representatives from both Boards (principals, SO, transportation staff), parent reps, a representative of bus operators and a SEAC representative. At their most recent meeting in May, 2017, the committee reviewed the roles and responsibilities section of the manual. This manual, which is already in place, will continue to be reviewed at every meeting of the Work Group and changes made and brought back to governance. The next meeting of the working group will be in October. The manual is also being updated to reflect any input from the Ombudsman's report. Governance will review the updated manual based on all input in a meeting by the end of 2017 and every year thereafter.

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

6. The Toronto Student Transportation Group should ensure the revised transportation operation manual requires schools impacted by service disruptions to notify it about the nature of the disruption.

Schools will be encouraged to notify TSTG if they are experiencing delays and how that is impacting them. It will remain the operators' responsibility to notify regarding specific delays to routes and reasons why and update the delay portal in a timely manner. These delays will be fed through the Transportation parent portal so that parents have timely access to any delay information impacting their child. GPS is a new tool that all carriers are mandated to have in place by September 2017 and it can be used to provide specific information on delays.

7. The Toronto Student Transportation Group should monitor whether operators notify schools and parents about bus delays and take remedial steps against operators who consistently fail to do so.

TSTG will continue to monitor whether operators are properly notifying schools and parents about bus delays and keep a log and contact the operator to resolve. When there is an obvious pattern, notifications will go to operators requesting improvement and where that does not work, the contract enforcement mechanisms will be utilized. Future RFPs will also include clearer financial penalties specific to this point. In the interim, where any aspect of the contract is not be complied with, there is the opportunity to change or remove routes from operators.

8. The Toronto Student Transportation Group should ensure its new transportation portal allows bus operators to disclose when a bus is unable to service a route on a particular day.

TSTG maintains that it is the operators' responsibility to ensure that all students are picked up and delivered to their school and to their home. The new Transportation portal will be a means to connect directly with parents, along with website updates and the existing bus operators' obligations to update parents. Where there is any delay, the portal will be updated

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

accordingly with a range of time expected for the delay. Where there is a significant delay expected, in addition to the portal being updated, the parents will also receive calls from the operator as per their contractual obligations.

9. The Toronto Student Transportation Group should expedite its initiative of using bus GPS information and software to automatically post real-time and accurate information about delayed and no-show buses on its website.

There are some steps that need to happen before the integrated GPS "where's my bus" type application can be utilized along with the Transportation Portal. The first step is a new software. TSTG is now at the proof of concept stage with a vendor and is looking to launch the new system in parallel with the existing system in January, 2018 with a full launch in September 2018. Efforts are being made to expedite the GPS portion for parents in the 2018-2019 school year. Currently, operators can use GPS to see delays and update the delay portal. In the coming school year, TSTG staff will also have access to the GPS portion.

10. The Toronto Student Transportation Group should ensure that bus operators comply with the service contract's requirement to maintain a sufficient number of phone lines and office staff to address inquiries from the public, schools, and families.

A meeting was held with representatives of both Boards and the bus operators on June 8, 2017. At that meeting, operators were asked to confirm that they have sufficient phone and office resources to meet the demands of the coming start up. All operators were present in the meeting and all indicated that they now feel fully prepared to meet the demands of start-up. Both Boards will be working with the operators at their regular bus operator meetings to update preparation. Both Boards expect, and will monitor, that it will be staffed sufficiently. If there are breaches, these will be tracked and may impact routes that they serve.

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

11. The Toronto Student Transportation Group should ensure that its call centre is adequately staffed and resourced to handle the volume of complaints and enquiries received each year. The centre's infrastructure and staff complement should be adaptable to unpredictable and changing complaint volumes.

For the first time, a professional call centre will be used, as approved by governance. The Call Centre will have the capacity to handle call volumes and escalate issues to staff as necessary. Service standards will be agreed upon by both Boards in the contract phase and shared.

12. The Toronto Student Transportation Group should develop call centre policies and procedures that establish minimum service standards for wait and response times.

We agree. Will establish service standards with input from other consortia and implement by September 2017, with an aim to be a best practice leader in the service standards and timelines within the province.

13. The Toronto Student Transportation Group should conduct ongoing trends analyses of complaints and inquiries received in order to address operator service performance issues and identify opportunities for improvements to processes and communication.

The complaints and inquiries have now been added to existing KPI's that are currently collected. These will be included for information at every governance committee information package. Where trends exist, the contract provisions regarding non-performance will be discussed and implemented.

14. The Toronto Student Transportation Group, in combination with the Toronto District and Toronto Catholic District school boards, should proactively ensure that parents know how to access bus service information and complaint procedures prior to the start of each school year.

Currently send out communication packages to all schools. Will augment this by provided letter in knapsacks and will be sent to parents who sign up on new transportation portal, as

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

well as on the website. Included in the information will be a complaint procedure, along with a revised communication package with input from both Boards.

15. The Toronto Student Transportation Group, in combination with bus operators and the Toronto District and Toronto Catholic District school boards, should create a school bus transportation complaint procedure, The procedure should:

- create a centralized mechanism for recording and responding to complaints;
- include provisions for escalating serious or unresolved complaints; and
- distinguish between requests for information about bus schedules and routes, and complaints about bus service.

School bus transportation procedure will be updated to fully implement these recommendations. TSTG currently maintains an issue tracking application and will add additional functionality to comply with the recommendation. A formal complaint procedure will be developed and brought back to governance and the transportation portal, website and letters to families will also provide access to this information.

16. The Toronto Student Transportation Group should ensure parents and other stakeholders are provided with information about how to access the complaint procedure each year.

As per above (14 and 15) this will be implemented and distributed accordingly.

17. The Toronto Student Transportation Group should establish clear steps for evaluating the adequacy of the bus operator's investigation, incident report, and response to safety incidents.

The TSTG currently employs a Transportation Safety Officer who is already tasked with the oversight of safety measures. Will look to clarify and ensure these items are included as part of our normal accident review process.

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

18. The Toronto Student Transportation Group should follow up with and take remedial steps against operators who fail to adequately investigate, report, and respond to safety incidents.

We will ensure bus operators are required to follow requirements. We will monitor failure to adequately investigate, report, and respond to safety incidents, and ensure they are penalized in accordance with contract, such as serving notice for loss of routes.

19. The Toronto Student Transportation Group should document its process for identifying and responding to safety incidents in its policies and procedures.

These procedures exist and have been updated November, 2016 and have been added to the operations manual in May, 2017 and will be shared with governance.

20. The Toronto Student Transportation Group should ensure future service contracts require that bus operators provide drivers with both initial and ongoing annual training about the procedures and importance of the “Purple Equals Parent” program and the requirement to provide door-to-door transportation for students with special needs.

This is in the current contract and part of annual training and we will work with the operators to ensure that this is even more robust. We will also be asking operators to put notifications in buses (if this is not acceptable, then in their manuals) reminding re: purple equals parent.

21. The Toronto Student Transportation Group should carefully consider enforcing contractual penalties against operators with bus drivers that consistently or egregiously fail to adhere to the “Purple Equals Parent” program requirement.

Carriers are required to comply. We investigate any issue where this transpires and where determined problem is driver’s responsibility we will be seeking remediation based on

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

level of culpability, will enforce penalties including loss of routes or removal of driver from route or company.

22. The Toronto Student Transportation Group should consider adding provisions to future service contracts allowing it to penalize operators that contravene the transportation policy for students with special needs, such as the requirement for door-to-door transportation.

This will be added to next contract based on legal and procurement input and we will also use existing levers of contract to implement to operators.

23. The Toronto Student Transportation Group should ensure that bus operators who subcontract work to taxi companies comply with the service contract's requirements, including that they provide instruction and training to taxi drivers before they begin picking up students.

TSTG requires operators to confirm that they are aware of the conditions placed upon them contractually when subcontracting. Part of that is to only use vendors of record, who are screened through the vendor recruitment process. TSTG will also provide training materials to vendors to share with their drivers and have taxi operators sign off that they will implement this.

24. When deciding whether to approve an operator's request to subcontract work to a taxi, the Toronto Student Transportation Group should ensure that the taxi is being used as a last resort and that the same taxi driver will service the route whenever possible.

This is consistent with current expectations though TSTG will also send a letter reinforcing this expectation and will also include more robust language in future RFPs that it is our expectation that taxis are used as a last resort.

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

25. The Toronto Student Transportation Group, the Toronto District, and the Toronto Catholic District school boards should ensure that parents and schools are provided adequate and reasonable notice before they modify students' pickup or drop-off times.

Current standard turnaround time is 72 hours from the time application is received until it is put on the road. This is marginally longer in Sept when set dates are used to minimize disruption to routes. The consortium informs schools/operators and they inform parents. Parents are informed by the end of school day prior to the service starting. Efforts will be made to provide greater notice where possible.

26. The Toronto District and Toronto Catholic District school boards should proactively develop and implement contingency staffing plans to ensure adequate student supervision if and when transportation disruptions occur. The plans should include clear protocols regarding emergency staff assignments to supervise students stranded as a result of service disruptions.

Board contingency program was developed in September 2016 and will continue for every school start up and all principals will be notified prior to school start up each year. The program provides lists of staff who are available for short term relief where additional supervision is required and notices go out to schools as to how to get reimbursed for these additional costs. In the 2016 start-up, these additional costs were approximately \$50,000 in additional staffing.

27. The Toronto Student Transportation Group should draft terms of reference to guide the advisory group's work.

This has been completed at May 2017 Transportation Work Group.

28. The Toronto Student Transportation Group should post minutes of the advisory group's meetings on its website.

Once approved by the committee, they will be posted on the TSTG website and website of both Boards.

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

29. To minimize the possibility for future transportation disruptions, the Toronto District and Toronto Catholic District school boards should consult with management from the Toronto Student Transportation Group before making decisions affecting student transportation.

Consultation to take place with TSTG and then GM to meet with governance to discuss how these changes will impact on operations. Governance committee will discuss creating program change deadlines for significant program changes.

30. The Toronto District and Toronto Catholic District school boards should provide student transportation information to the Toronto Student Transportation Group as early as possible to enable an earlier start to the route planning process.

Both boards have implemented new timelines for data verification forms and routes will be issued to companies 3 weeks earlier than past years. Operators indicated that this will be a significant improvement for them at the June 8, 2017 operator meeting.

31. The Toronto Student Transportation Group's governance committee should provide prior approval for any requested route optimizations occurring outside the typical route planning process.

Any significant changes to optimization implementation will be approved by governance.

32. The Toronto Student Transportation Group's governance committee should consult with Transportation Group and school board management regarding the impact of requested route optimizations before granting approval for the optimization.

Agreed.

33. The Toronto Student Transportation Group should ensure that any mock routes issued to assist operators in early driver recruitment reflect the areas and schools where operators will be assigned routes.

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

Measures have been taken to provide final routes earlier and therefore will not need to provide mock routes. Mock routes were done due to the new RFP and this will not be an annual process and will review and improve for next RFP process to narrow down geographical zones to provide greater focus on the area in any future RFP.

34. The Toronto Student Transportation Group should ensure that all bus routes can be realistically completed in the time allotted. Dry runs should be completed under expected route and traffic conditions to confirm routes can be completed on schedule.

We agree. Requirement is to do dry runs. Going forward we will follow up in a more timely manner prior to school start up to ensure dry runs have been completed and report back to governance that this has been done and that operators are in compliance.

35. The Toronto Student Transportation Group should develop a comprehensive policy for student transportation requests. The policy should:

- Set out a process and firm deadline for submitting requests;
- Establish clear responsibilities for the Transportation Group, boards, and parents; and
- Provide for exceptional or compassionate circumstances in which late transportation requests will be accommodated.

Governance committee will set out guidelines for when and how requests will be approved and that will also outline the responsibilities for all parties. The Boards will make the final approval of their own policies and will incorporate the requisite accommodation requirements as per best practice and case law.

36. The Toronto Student Transportation Group should take an active role matching open routes with drivers interested in those routes.

At the weekly operator conference calls in the summer, TSTG will be actively determining if any operator is having a

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

challenge meeting their obligations and where bus operators are having any difficulty, TSTG will work with operators to match. Board, through TSTG has also worked closely with the operators to provide job fair venues for recruitment over the summer through the Employment Ontario network of employment assisted services.

37. The Toronto Student Transportation Group should ensure bus operators are contractually obligated to provide information about open routes and unassigned drivers to allow it to facilitate the matching process.

Operators provide weekly updates and they will report on in house staff, training program, drivers and spares and any uncovered routes

38. The Toronto Student Transportation Group and the Toronto District and Toronto Catholic District school boards should work together to remove barriers that prevent Transportation Group staff from working as a cohesive team.

Governance committee is reviewing organizational models that will best work for the team and also working closely on teambuilding and engaging the team.

39. The Toronto Student Transportation Group and the Toronto District and Toronto Catholic District school boards should ensure that Transportation Group staff have access to the same resources and technology.

A new call centre is being implemented. A new software is in the process of being selected and governance will ask in each annual plan for a list of any needed resources in order to fulfill its mandate. The TSTG has sent a letter to the Ministry requesting financial support for the software

**TSTG Response to the Ombudsman Preliminary Report
Recommendations**

40. The Toronto Student Transportation Group should ensure that staff employment and reporting responsibilities are independent of the school board that administratively employs them.

Governance committee is reviewing organizational models to ensure a better structure to meet the needs of the service that is offered.

41. The Toronto Student Transportation Group should modify its policies and procedures to reflect the revised organizational structure and staff employment responsibilities.

Governance committee is reviewing organizational models.

42. The Toronto District and Toronto Catholic District school boards, as well as the Toronto Student Transportation Group, should report back to my Office in six months' time on their progress in implementing my recommendations, and at six-month intervals thereafter until such time as I am satisfied that adequate steps have been taken to address them.

Agree.



SUR LA
ROUTE
DU
PROBLÈME



CHIEF DE GARDE DE L'ONTARIO

Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario
Bell Trinity Square
483, rue Bay, 10^e étage, Tour Sud
Toronto (Ontario)
M5G 2C9

www.ombudsman.on.ca
1-800-263-1830

Facebook :
Ontario Ombudsman

Twitter :
@Ont_Ombudsman
@Ont_OmbudsmanFR