

**POUR UNE PARTICIPATION
SIGNIFICATIVE DES JEUNES
AU SEIN DE LA FONCTION
PUBLIQUE QUÉBÉCOISE**

**MÉMOIRE DU CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE
À LA COMMISSION DU BUDGET ET DE L'ADMINISTRATION
ÉTUDIANT L'OPPORTUNITÉ DE MAINTENIR EN VIGUEUR
OU, LE CAS ÉCHÉANT, DE MODIFIER LA
LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE**

Conseil permanent de la jeunesse
580, Grande-Allée Est
bureau 440
Québec
G1R 2K2

Recherche et rédaction: Louise Bisson

Collaboration: Diane Bois
René Simard

Secrétaires: Denyse Lamarre
Danielle Tremblay

Dépôt légal - 3^e trimestre 1990
ISBN 2-550-21241-X

NOTE

Le 24 septembre 1990, le Conseil permanent de la jeunesse recevait réponse à ses demandes d'informations statistiques de l'Office des ressources humaines et du Secrétariat du Conseil du trésor, formulées dans la semaine du 10 septembre.

Le Conseil s'interroge sur les moyens mis en oeuvre par le Conseil du trésor pour assurer à toute personne ou organisme, désireux d'exprimer son opinion en regard du mandat de la Commission parlementaire chargée de l'examen de la Loi sur la fonction publique, l'obtention des informations nécessaires à la participation à cette commission.

INTRODUCTION

Le Conseil permanent de la jeunesse croit fermement que dans une société vieillissante, désirant assurer sa continuité, maintenir ou même accélérer sa croissance économique, il n'y a pas de place pour le désarroi, l'inactivité et le rejet d'une partie de sa jeunesse.

Des années 1960 jusqu'au milieu des années 1970, non seulement la jeunesse incarnait-elle l'avenir, mais elle était au centre des préoccupations des leaders politiques, économiques et sociaux. Cette jeunesse allait donc provoquer, prendre part et bénéficier des changements sociaux et économiques que devait vivre le Québec.

Les années 1980 allaient cependant changer les rapports des jeunes à la société. Loin de bénéficier d'une période de croissance économique équivalente à celle de leurs prédécesseurs, les jeunes des années 1980 subissent plutôt les contrecoups de l'importante crise économique qui a secoué le Québec. Les règles du jeu de leur entrée sur le marché du travail s'en trouvent considérablement modifiées. Et la situation des jeunes sur le marché du travail ne s'améliore que très peu avec la reprise. Par exemple, en 1989, 44,7 % des chômeuses et chômeurs québécois avaient moins de 30 ans.

Forte dépendance à l'aide sociale, taux de chômage élevés, précarité croissante des emplois offerts, clauses orphelins dans les conventions collectives, exode vers les grands centres urbains, ont marqué la jeunesse de la décennie des années 1980. Décennie qui allait aussi confirmer l'inéluctable vieillissement de la société québécoise, imposant à son tour des défis majeurs pour l'avenir.

En tant qu'employeur, la fonction publique n'échappe pas à ces réalités. C'est pourquoi le Conseil permanent de la jeunesse soumet le présent mémoire à la Commission parlementaire du budget et de l'administration qui est chargée d'étudier l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la fonction publique.

Choississant d'orienter principalement son mémoire sous le thème de la dotation des emplois et du développement des ressources humaines, le Conseil désire ainsi participer à la réflexion, en questionnant le gouvernement sur la représentation des jeunes adultes au sein de la fonction publique et sur le vieillissement de ses effectifs. Il souhaite aussi proposer des moyens pour tenter de concilier rajeunissement de la fonction publique, contraintes administratives et résistances structurelles avec l'objet de la Loi sur la fonction publique, notamment l'efficience de l'administration publique, l'égalité d'accès de tous les citoyens et citoyennes et la contribution optimale au sein de la fonction publique des diverses composantes de la société québécoise.

1. PORTRAIT DE LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

Afin d'appuyer son intervention dans le cadre de cette commission, le Conseil permanent de la jeunesse propose d'abord un bref portrait des effectifs de la fonction publique québécoise.

1.1 Une fonction publique vieillissante

Le diagnostic a déjà été posé: la fonction publique québécoise, comme bien d'autres organisations publiques ou parapubliques, est vieillissante. Les statistiques sur l'effectif régulier de la fonction publique démontrent en effet que les jeunes de moins de 30 ans y sont de moins en moins nombreux. Par contre, la proportion des travailleuses et travailleurs âgés entre 35 et 55 ans ne cesse de croître depuis une dizaine d'années.

En mars 1990, la proportion de jeunes de moins de 30 ans ne représente que 6,5 % de l'ensemble de l'effectif régulier de la fonction publique, alors que cette proportion s'établissait à 29,0 % en mars 1980. Ainsi, entre 1980 et 1990, le nombre de jeunes adultes au sein de l'effectif régulier est passé de 15 502 à 3 446 personnes, ce qui représente une diminution de l'ordre de 77,8 % en dix ans. (voir tableau 1 en annexe)

Pendant cette même période, le groupe d'âge compris entre 35 et 44 ans, comme celui compris entre 45 et 54 ans, augmente en importance. La proportion des 35-44 ans s'établissait à 22,7 % de l'effectif total en 1980, alors qu'elle passe à 42,3 % en 1990. Le groupe d'âge des 45-54 ans, qui représentait 17,7 % en 1980, compte maintenant pour 22,9 % de l'ensemble des effectifs réguliers. (voir tableau 2 en annexe)

1.2 La proportion de moins de 30 ans dans les personnes recrutées

Tout en connaissant une diminution importante de la proportion de jeunes au sein de son effectif régulier, la fonction publique voit également

chuter le recrutement de jeunes de moins de 30 ans depuis 1985. (voir tableau 3 en annexe) Alors qu'à cette époque, ceux-ci représentaient 53,4 % de l'ensemble des personnes recrutées par la fonction publique, les jeunes ne comptent plus que pour seulement 38,6 % du recrutement en 1988-1989. Si l'on tient compte d'un facteur différent, soit celui de l'expérience inférieure à trois ans, on obtient des taux d'embauche plus élevés mais connaissant aussi une diminution. En 1985-1986, 63,6 % des personnes recrutées possédaient trois ans ou moins d'expérience. En 1988-1989, ce pourcentage se situe à 45,5 %. Parmi ces personnes, le Conseil du trésor estime qu'en 1985-1986, près des trois quarts (73,9 %) étaient des jeunes de moins de 30 ans, alors qu'en 1988-1989, ceux-ci représentaient un peu moins des deux tiers (63,9 %). Rappelons toutefois qu'en raison des compressions budgétaires, la fonction publique limite au minimum le recours au recrutement extérieur depuis le début des années 1980.

1.3 La population active chez les jeunes de moins de 30 ans

Pour juger du poids relatif du groupe d'âge des moins de 30 ans au sein de la fonction publique, on la compare souvent à la population active, c'est-à-dire, la main-d'oeuvre en emploi ou à la recherche d'un emploi.

Ainsi, en mars 1990, on constate que les moins de 30 ans représente 32,1 % de la population active totale. Avec une proportion de seulement 6,5 %, les jeunes de l'effectif régulier de la fonction publique apparaissent donc nettement sousreprésentés. À l'opposé, le groupe d'âge des 35-44 ans, qui constitue 42,3 % de l'effectif régulier de la fonction publique, y est surreprésenté par rapport à la population active, puisque ce groupe ne représente que 26,7 % de la main-d'oeuvre québécoise.

1.4 Un effectif plus jeune: les ressources occasionnelles

Par ailleurs, la fonction publique n'échappe pas non plus au phénomène croissant du développement de l'emploi précaire. Ce type d'emploi s'est également multiplié dans la fonction publique depuis quelques années.

Ainsi, entre 1984 et 1987, la proportion de ressources occasionnelles parmi l'ensemble des employés de l'État est passée de 14,2 % à 18 %¹. Selon les données de mars 1990, cette proportion atteint 19,6 %.²

Or, l'effectif occasionnel de la fonction publique est beaucoup plus jeune que son effectif régulier comme le précisent des données de 1988, contenues dans une étude de l'Office des ressources humaines sur le vieillissement des effectifs de la fonction publique du Québec. «Près de 35 % des personnes qui occupent un poste occasionnel durant cette année sont âgées de moins de 30 ans alors que c'est le cas de 9 % seulement de l'effectif régulier.»³

Des données trimestrielles établies de juin 1989 à mars 1990, par l'Office des ressources humaines, confirment que les jeunes adultes de moins de 30 ans comptent toujours pour plus de 30 % des effectifs occasionnels.

Au Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (S.P.G.Q.) qui a mené une enquête auprès de ses membres occasionnels, on note également que la proportion de membres ayant ce statut précaire est beaucoup plus forte chez les jeunes. «Ainsi, 42,9 % des cotisantes et cotisants âgés de moins de 30 ans sont occasionnels. Cette proportion atteint 73,4 % chez les moins de 25 ans. Par ailleurs, cette proportion tombe à 9,9 % chez les plus de 30 ans.»⁴

1 EBNOETHER, Nathalie. Établissement d'une problématique du vieillissement de la fonction publique. Première partie. Analyse démographique et statistiques complémentaires, Office des ressources humaines, 1988, p. 29.

2 OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Portrait statistique trimestriel de l'effectif régulier et occasionnel de la fonction publique du Québec. mars 1990, Québec, 1990, tab. 1.2 et tab. 2.2.

3 GAGNON, Lucie. Le vieillissement des effectifs de la fonction publique du Québec, Québec, Office des ressources humaines, avril 1990, p. 6.

4 SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Occasionnelles et occasionnels: emplois précaires ou employées et employés de deuxième classe ?, Québec, déc. 1989, p. 2.

2. ASSURER LE RAJEUNISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

Le Conseil permanent de la jeunesse ne peut que s'interroger sur la faible représentation des jeunes dans la fonction publique et surtout sur la diminution croissante des personnes de moins de 30 ans recrutées depuis quelques années. Quelle sorte de relève prépare-t-on à la fonction publique?

Les difficultés d'intégration des jeunes adultes au marché du travail sont telles, qu'il semble inconcevable, aux yeux du Conseil, que les efforts de l'État-employeur pour favoriser l'accès à des emplois stables et de qualité à un nombre significatif de jeunes Québécois et Québécoises soient si mitigés.

Pour le Conseil, le rajeunissement des effectifs et la planification de la relève constituent des défis majeurs que l'administration publique québécoise a à relever dès maintenant. Des défis qui, de toute évidence, ne peuvent être dissociés de ceux tout aussi importants que pose le vieillissement d'une organisation. Ainsi, comment peut-on dans l'avenir assurer l'atteinte de l'objectif principal de la Loi sur la fonction publique: «fournir des services de qualité de plus en plus efficaces aux citoyens du Québec», sans s'assurer d'une relève compétente et motivée? Si, à court terme, l'efficience de l'administration publique n'est pas compromise, qu'en est-il à moyen terme?

Bien sûr, la fonction publique est consciente des défis qui lui incombent. Depuis quelques années, on étudie la question du vieillissement des effectifs. On a proposé certaines actions et formulé quelques objectifs à l'égard du rajeunissement, comme les réserves de candidatures pour les diplômés et diplômées et les objectifs de recrutement aux conditions minimales d'admission des classes d'emploi. Toutefois, force est de constater que les résultats ne sont pas encore très concluants. De trop nombreux obstacles entravent-ils, dans les faits, la réalisation de ces objectifs?

2.1. Les obstacles

Les orientations en matière de dotation des emplois

Dans le contexte de décroissance et de restrictions budgétaires que connaît l'administration publique depuis les années 80 et conformément aux directives du Conseil du Trésor en ce sens, la réallocation des ressources est l'objectif avant tout privilégié. Les gestionnaires doivent donc réduire au minimum le recrutement externe. C'est là un premier obstacle à l'intégration de jeunes, puisque le recrutement externe demeure une des seules façons d'assurer l'injection de sang neuf dans l'effectif régulier de la fonction publique.

Sans compter qu'en matière de dotation de personnel, les gestionnaires ont à rencontrer concurremment plusieurs objectifs, non seulement ceux de la nécessaire réallocation des ressources (mutation, promotion, mise en disponibilité) et du recours minimum au recrutement externe, mais aussi ceux des programmes d'accès à l'égalité pour les groupes cibles - les femmes, les membres des communautés culturelles, les autochtones et les personnes handicapées - , celui de privilégier les personnes en disponibilité dans les réseaux parapublics, en même temps que celui de restreindre le recrutement extérieur à des emplois nécessitant peu ou pas d'expérience, donc susceptibles d'attirer du personnel plus jeune. En regard de cet objectif, une décision du Conseil du trésor de juin 1989 établit à 65 % pour l'effectif régulier et à 58 % pour l'effectif occasionnel la proportion souhaitée de recrutement externe aux conditions minimales des classes d'emploi, c'est-à-dire, trois ans ou moins d'expérience. Dans quelle mesure a-t-on atteint ces objectifs en 1989-1990? Rappelons qu'en 1988-1989, la proportion de personnes recrutées possédant moins de trois ans d'expérience s'établissait à seulement 45,5 % de l'effectif régulier recruté. Le Conseil permanent de la jeunesse ne peut que s'interroger sur l'atteinte des objectifs, puisqu'il a été impossible pour lui d'obtenir les données pour l'année 1989-1990, première année où

s'appliquait la décision du Conseil du trésor. Vraisemblablement, le Conseil du trésor et l'Office des ressources humaines ne s'entendent pas sur la pertinence des données à fournir, des données pourtant essentielles pour l'intervention du Conseil permanent de la jeunesse à cette commission.

Dans le but de favoriser le recrutement de diplômés et diplômées des niveaux collégial et universitaire, la fonction publique a également misé sur la constitution de banques de candidatures auxquelles les gestionnaires peuvent avoir recours lors de la dotation d'un emploi. Les données concernant la réserve universitaire de candidatures nous indiquent que les efforts des gestionnaires sont là encore peu importants. Pour l'année 1989-1990, alors que 837 étudiantes et étudiants ont été admis à la réserve universitaire, on a tenu seulement 7 concours, pour finalement titularisés 18 candidats ou candidates à des postes. Les réserves de diplômés sont-elles suffisamment connues des gestionnaires? Sont-elles adaptées à leurs besoins?

Des motifs invoqués: le manque d'expérience et une formation «débranchée»

Dans la fonction publique, on se heurte aussi à la réticence de certains gestionnaires à engager des gens peu expérimentés nécessitant, entre autres, plus d'encadrement. Dans un contexte de restrictions mais aussi d'efficience, où il faut faire plus avec moins, on préfère souvent recruter des personnes d'expérience plutôt que d'investir dans de jeunes recrues. Malgré les orientations gouvernementales, le manque d'expérience devient souvent, dans les faits, un obstacle à l'embauche de jeunes. Les résultats du recours à la réserve universitaire, cités plus haut, le prouvent bien.

Au chapitre de l'expérience exigée, le Conseil permanent de la jeunesse est également d'avis que le pouvoir prévu dans la Loi sur la fonction publique de recourir à des exigences additionnelles dans les conditions d'admission à un concours de recrutement permet trop facilement aux

gestionnaires de contourner les objectifs gouvernementaux en matière de rajeunissement.

Liée au manque d'expérience, la formation scolaire des jeunes recrues est souvent mise en cause. On la juge mal adaptée aux besoins de la fonction publique. Quelles sont les actions posées par l'administration publique pour s'assurer que les diplômés et diplômées de tous niveaux puissent répondre à ses besoins?

Dans les études qu'il a menées au cours des derniers mois et qu'il publiera prochainement sur la formation professionnelle en milieu scolaire, le Conseil tire, en outre, des conclusions sur l'insuffisance des relations entre le monde scolaire et celui du travail, notamment en matière de stages. Selon le Conseil, l'État-employeur n'échappe pas nécessairement à ce constat.

Bien sûr, la fonction publique accueille chaque année des étudiants-stagiaires depuis 1977. Il s'agit d'étudiants et étudiantes pour qui la réalisation d'un stage est obligatoire dans le cadre de leur programme d'études pour l'obtention de leur diplôme. Selon des données fournies par le Conseil du trésor, la fonction publique québécoise a accueilli, en 1988-1989, 343 étudiants-stagiaires, ce qui équivaut, compte tenu de la durée moyenne d'un stage (4 mois) à 104,2 années-personnes. La fonction publique accueillait également 60 stagiaires du Barreau du Québec, soit l'équivalent de 27,9 années-personnes. Dans le contexte actuel du vieillissement des effectifs, la fonction publique mise-t-elle sur la formation de futurs employés et employées en offrant suffisamment de stages au sein de son organisation? Le système de dotation des emplois favorise-t-il le placement des stagiaires à la fin de leurs études ou de leur stage? Si non, quelle est en fait la force attractive pour les gestionnaires d'offrir et d'encadrer des stages?

Les mécanismes de suivi et de contrôle

A la fonction publique, les sous-ministres sont responsables de la dotation des emplois. A ce titre, ils se voient confier la responsabilité de fixer des objectifs, notamment concernant l'embauche aux conditions minimales. Le Conseil s'interroge toutefois sur les mécanismes de suivi et de contrôle qui permettent d'assurer la réalisation des orientations gouvernementales visant le rajeunissement de la fonction publique. Sans ces mécanismes, ces orientations deviennent rapidement des vœux pieux et conséquemment, ont peu d'effet sur les résultats attendus. Peut-on affirmer à la fonction publique qu'en matière de suivi des objectifs de rajeunissement, les responsabilités sont clairement bien établies entre les différents acteurs? Les responsables ont-ils les moyens d'agir et le pouvoir de faire des recommandations en regard des orientations gouvernementales? Les ministères et organismes sont-ils tenus de rendre compte de leurs efforts et résultats en matière de rajeunissement?

Les programmes de départs volontaires

Le rajeunissement des effectifs suppose nécessairement la libération de postes au sein de la fonction publique. A l'heure actuelle, il semble que les départs «naturels» ne soient pas assez nombreux pour dégager suffisamment de postes réguliers, nécessitant un volume plus important de recrutement extérieur et ainsi avoir un effet certain sur la pyramide d'âge de la fonction publique. Si les départs «naturels» sont insuffisants, il apparaît logique, aux yeux du Conseil permanent de la jeunesse, que les départs volontaires soient favorisés dans un contexte où un rajeunissement s'impose. Or, il semble qu'il n'en est rien. Les efforts en ce sens apparaissent très mitigés compte tenu de la problématique actuelle du vieillissement des effectifs et de la planification de la main-d'oeuvre, main-d'oeuvre qui, rappelons-le, arrivera à l'âge de la retraite en cohortes massives et concurrentes. D'ailleurs, les programmes mis sur pied ne poursuivent pas des objectifs visant le rajeunissement de la fonction, mais plutôt ceux de la compression des effectifs, de la résorption

de l'effectif excédentaire, de la relocalisation de l'effectif selon les priorités de l'organisation ou de la réduction de la masse salariale. La relance du recrutement des jeunes diplômés était pourtant au nombre des objectifs du programme initial d'indemnisation des départs volontaires, créé en 1984. Cet objectif a été délaissé en cours de route, le programme ayant été jugé inapproprié par le Conseil du trésor pour assurer cette relance. Le programme d'indemnisation des départs volontaires, jugé trop coûteux et moins pertinent depuis l'entrée en vigueur du programme temporaire de retraite anticipée, a été aboli en mars 1988. Ce programme était de moins en moins populaire auprès des employés et employées de la fonction publique. Pourquoi? Le programme temporaire de retraite anticipée en vigueur depuis juin 1987 et qui a été récemment reconduit jusqu'en 1992, l'est-il davantage? Est-il suffisamment attrayant pour susciter un nombre significatif de départs volontaires? Les personnes qui désirent bénéficier d'une retraite anticipée sont-elles trop désavantagées sur le plan financier pour adhérer au programme? Quels objectifs sert-il avant tout? En regard des résultats obtenus, dans quelle mesure ce programme peut-il avoir des effets sur le rajeunissement des effectifs de la fonction publique?

Quant aux mesures d'aménagement du temps de travail, il semble aussi que les programmes actuels ne contribuent que très peu à l'ouverture de nouveaux postes au sein de l'administration publique. Dans les faits, ceux-ci servent aussi le plus souvent à rencontrer des objectifs de rationalisation et de diminution de son effectif régulier. Dans une étude rapportée par le Conseil du statut de la femme dans le document «L'aménagement et la réduction du temps de travail au Québec: réalité et perspectives pour les travailleuses»⁵, on estime à seulement 4,1 % le taux de remplacement à la suite de congés partiels sans solde dans la fonction

⁵ Caron, Louise et Martine Poulin. L'aménagement et la réduction du temps de travail au Québec: réalité et perspectives pour les travailleuses, Québec, Conseil du statut de la femme, mars 1990, p. 46.

publique québécoise. D'après leur évaluation, 3,000 emplois auraient pu ainsi être libérés en 1986-1987, toutefois, seulement 47 employées et employés, occasionnels de surcroît, ont été embauchés.

2.2. Des solutions

Malgré la présence de ces obstacles, le Conseil permanent de la jeunesse est convaincu que si le gouvernement ne s'assure pas d'une meilleure représentation des jeunes adultes dans sa fonction publique, il ne peut prétendre favoriser la contribution optimale des diverses composantes de la société québécoise, comme le stipule l'objet de la Loi sur la fonction publique. Dès lors, l'enjeu réside en la recherche de moyens pour concilier les objectifs de rajeunissement de la fonction publique avec les contraintes administratives et les résistances structurelles, moyens qui devront aussi s'inscrire dans le cadre actuel ou modifié de la Loi sur la fonction publique.

Pour atteindre l'objectif d'une plus juste représentation des jeunes, le Conseil recommande à l'État-employeur de s'engager dans une véritable politique de rajeunissement de sa fonction publique. Cette politique devrait, en plus de déterminer des orientations claires en matière de recrutement extérieur, accorder une importance substantielle aux mécanismes de suivi et d'évaluation des mesures proposées pour favoriser l'intégration des jeunes dans la fonction publique, de façon à s'assurer de leur respect et de leur efficacité. Une telle politique devrait aussi nécessairement intégrer des mesures visant à favoriser l'adéquation entre la formation scolaire et les besoins de la fonction publique.

Des objectifs d'embauche précis

De l'avis du Conseil, la politique de rajeunissement de la fonction publique québécoise devrait, en premier lieu, réaffirmer des objectifs précis quant à l'embauche aux conditions minimales d'admission des classes d'emploi, après évaluation des orientations suggérées par le Conseil du

Trésor, établies actuellement à 65 % pour l'effectif régulier et à 58 % pour l'effectif occasionnel. En l'absence de programmes d'accès à l'égalité pour les jeunes, ces objectifs demeurent un des seuls moyens à la disposition de la fonction publique pour favoriser l'embauche de jeunes. Voilà, pourquoi il devient extrêmement important pour le Conseil que les objectifs gouvernementaux soient clairement inscrits dans une politique plus globale.

Un chef de file en matière d'adéquation école/travail

Depuis deux ans, le Conseil permanent de la jeunesse s'est longuement penché sur les questions touchant les liens entre la formation scolaire et le marché du travail. Lors des Audiences publiques sur la jeunesse tenues par le Conseil au printemps 1989, les jeunes ont notamment signifié leurs besoins criants en matière de formation pratique pour assurer une meilleure adéquation entre la formation qu'ils reçoivent et les exigences du marché du travail. Fort de ses recherches et des réflexions des jeunes, le Conseil est convaincu que l'administration publique québécoise doit jouer un rôle d'agent actif dans la formation des jeunes, en investissant dans des mesures permettant une meilleure adéquation entre la formation reçue à l'école et les besoins de l'employeur et ainsi, devenir un chef de file en cette matière au Québec. Le dynamisme dont elle fera preuve à cet égard, ne pourra qu'avoir des effets incitatifs sur les secteurs parapublic et privé. Aussi, le Conseil réclame-t-il de l'État-employeur qu'il s'engage dans le développement de relations étroites avec les milieux d'enseignement dans le but de pouvoir offrir davantage, au sein de la fonction publique, des programmes d'alternance études/travail et de stages pratiques, en conformité avec les exigences scolaires et les besoins de la fonction publique. De l'avis du Conseil, une politique de rajeunissement doit donc nécessairement prévoir des mesures facilitant l'insertion professionnelle des jeunes.

L'apport éducatif des stages en milieu de travail fait consensus. Ces programmes améliorent, sans contredit, le bagage de connaissances

théoriques et d'habilités techniques, tout en contribuant à hausser le niveau d'employabilité des futurs travailleurs et travailleuses. Ces programmes permettent aussi aux jeunes d'être en contact avec la culture du milieu de travail. Le Conseil est convaincu que de tels programmes permettront à la fonction publique de s'assurer d'une relève qualifiée, compétente et rentable à court terme. Une main-d'oeuvre confiante, ouverte aux défis de la fonction publique et qui répondra vraiment à ses besoins, parce que les gestionnaires auront investi en elle.

En plus de favoriser l'intégration professionnelle de nombreux jeunes, les efforts en développement de stages pratiques au sein de la fonction publique, pourront faciliter l'atteinte des objectifs de rajeunissement, en contribuant à améliorer l'image des jeunes travailleurs et travailleuses auprès des gestionnaires, de même qu'à lever quelques obstacles à leur embauche future, notamment celui du manque d'expérience.

D'ailleurs, dans le contexte actuel d'une fonction publique vieillissante, le Conseil comprend difficilement les hésitations des gestionnaires à recruter des personnes peu expérimentées au sein des effectifs réguliers.

En regard des objectifs d'égalité d'accès à tous les citoyens et citoyennes à la fonction publique et d'efficience de l'administration, le Conseil veut aussi s'assurer que le manque d'expérience devienne de moins en moins un obstacle à l'embauche dans la fonction publique. Ainsi, il considère que cette lacune au curriculum vitae de nombreux jeunes candidats à une carrière dans la fonction publique, peut être comblée par des mesures efficaces de formation en emploi assurant le transfert des compétences et le développement d'une relève de qualité dans tous les corps d'emploi.

Le Conseil recommande donc à l'administration publique de mettre en place des mesures adéquates de formation en emploi à l'égard des nouvelles recrues de la fonction publique. Le Conseil suggère entre autres des mesures de parrainage qui mettraient à contribution des employés plus

expérimentés - des retraités et retraitées à temps partiel, par exemple-facilitant ainsi l'intégration des nouvelles recrues et assurant efficacement l'acquisition des compétences propres au poste occupé.

De plus, le Conseil permanent de la jeunesse recommande que l'on resserre davantage le recours à des exigences additionnelles ayant trait notamment à l'expérience, lors de la tenue de concours de recrutement, de façon à s'assurer qu'un nombre significatif de personnes de moins de 30 ans soit en mesure de participer à ces concours.

Prévoir des mécanismes de suivi et de contrôle

Le Conseil permanent de la jeunesse estime aussi qu'une politique de rajeunissement de la fonction publique doit nécessairement prévoir les responsabilités de chacun des acteurs dans le suivi et le contrôle des orientations gouvernementales. À ce titre, le Conseil permanent de la jeunesse propose que soit nommé dans chaque ministère et organisme, un responsable chargé de veiller à l'application des objectifs gouvernementaux de rajeunissement. Ce rôle peut être dévolu à un comité d'intégration des jeunes ou à un répondant à la jeunesse ou à la direction des ressources humaines. Ce responsable, avec la collaboration de l'Office des ressources humaines et du Conseil du trésor, serait entre autres chargé de la sensibilisation des gestionnaires et de la promotion de l'importance du rajeunissement des effectifs du ministère ou de l'organisme; de faire le suivi des données sur l'âge des effectifs et ainsi, être en mesure de faire des recommandations sur la représentation des jeunes au sein du ministère ou de l'organisme; d'étudier les exigences des concours de recrutement tenus par le ministère ou l'organisme et faire des recommandations à cet égard concernant l'atteinte des objectifs de rajeunissement; de faire la promotion des stages pratiques pour les étudiants et étudiantes; de faire la promotion de la réserve de candidatures des diplômés; de faire le suivi sur les programmes de départs volontaires et sur les mesures d'aménagement du temps de travail et le remplacement des emplois libérés.

De plus, le Conseil estime essentiel que l'obligation de rendre compte, dans le rapport annuel des ministères et organismes, de l'application des orientations gouvernementales en matière de rajeunissement des effectifs, soit prévue dans la Loi sur la fonction publique.

Des programmes de départs volontaires plus attrayants

Pour le Conseil, le rajeunissement de la fonction publique passe aussi nécessairement par la libération accrue de postes déjà occupés, car il ne saurait être question pour la fonction publique, d'une période faste où l'embauche serait à nouveau privilégiée. Une politique de rajeunissement devrait donc, de l'avis du Conseil, s'assurer de favoriser les départs volontaires de la fonction publique. Aussi, le Conseil propose-t-il de procéder à l'évaluation des programmes actuels de départs volontaires et d'aménagement du temps de travail, dans l'optique de leurs effets réels et potentiels sur le rajeunissement des effectifs, afin d'être en mesure de proposer des programmes renouvelés, qui s'inscriront avant tout dans un objectif de renouvellement de l'effectif régulier de la fonction publique à la différence d'un objectif d'attrition de cet effectif. Les mesures proposées ne devront pas non plus viser uniquement le remplacement des postes ainsi dégagés par des ressources occasionnelles. De façon à s'assurer de leur succès auprès des employés et employées, le Conseil insiste pour que les programmes proposés soient assortis de modalités plus incitatives et plus attrayantes pour ceux et celles qui désirent s'en prévaloir.

Le Conseil est conscient que de tels programmes s'avèreront coûteux, mais il estime que c'est là le prix que la fonction publique a malheureusement à payer pour avoir manqué à certains de ses devoirs en matière de planification de main d'oeuvre à long terme.

Des efforts particuliers pour les régions éloignées

Compte-tenu de sa préoccupation constante pour l'exode des jeunes des régions éloignées, le Conseil croit qu'une politique de rajeunissement de

la fonction publique doit également proposer des mesures permettant de freiner cet exode.

Lors des Audiences publiques sur la jeunesse tenues au printemps 1989, le Conseil a pu constater jusqu'à quel point, dans les régions éloignées comme la Gaspésie, les Iles-de-la-Madeleine, le Bas St-Laurent, la Côte-Nord et l'Abitibi, les jeunes comme les intervenants et les décideurs locaux sont très préoccupés par le phénomène de l'exode des jeunes. Contraints de quitter tôt ou tard leur région, faute d'emplois disponibles et d'accès à la formation, plusieurs jeunes affirment pourtant leur volonté d'y vivre et d'y travailler, et partant, de participer au processus de développement régional.

De l'avis du Conseil, l'administration publique québécoise, par sa structure régionale, peut là encore faire preuve de dynamisme et d'innovation en favorisant l'embauche de jeunes dans leur région d'origine et ainsi contribuer à leur donner une chance d'y bâtir leur avenir, comme plusieurs le souhaitent.

Aussi, le Conseil recommande-t-il au gouvernement de fournir un effort particulier pour s'assurer de l'embauche de jeunes dans les bureaux régionaux de ses différents ministères et organismes présents dans les régions du Québec. Les mesures mises de l'avant s'inscriraient dans un autre volet de la politique de rajeunissement de la fonction publique proposée par le Conseil permanent de la jeunesse. Une de ses mesures viserait en outre à favoriser le retour de jeunes diplômés et diplômées dans les régions périphériques. A ce titre, le Conseil recommande que l'Office des ressources humaines revise ses règlements sur les conditions d'admission, de manière à accepter, lors de l'ouverture de tout poste requérant une formation post-secondaire dans ces régions, non seulement les candidatures de personnes dont la résidence principale est située dans la région concernée, mais aussi, toutes celles de personnes ayant dû quitter la région pour poursuivre des études post-secondaires.

3. Lutter contre la précarité d'emploi dans la fonction publique

Si pour l'employeur, la précarité des emplois qu'il offre est synonyme de flexibilité, pour ceux et celles qui occupent ces emplois, cela est plutôt synonyme d'insécurité et d'absence de perspective, même à court terme.

Combien de fois l'ont-ils répété depuis 10 ans ? Les jeunes, comme les femmes et d'autres groupes défavorisés sur le plan de l'emploi, ne cessent de dénoncer cette précarité des emplois qu'on leur offre dans une majorité des secteurs d'activité économique, notamment dans le secteur tertiaire.

La fonction publique n'échappe donc pas à cette réalité. La forme la plus répandue de travail précaire y est l'emploi occasionnel à durée déterminée. Ainsi, un grand nombre de postes occasionnels ont été créés, depuis quelques années, pour combler des besoins ponctuels. Bien que le Conseil soit conscient que l'emploi occasionnel soit nécessaire dans certaines situations, il évalue comme d'autres personnes que l'ensemble de l'effectif occasionnel actuel (12,886 en mars 1990, soit 19,6 % de l'effectif total)⁶ est trop élevé pour ne prétendre vouloir pallier qu'à des besoins ponctuels. Au sein de la fonction publique, l'emploi occasionnel serait-il devenu un outil de gestion des ressources humaines auquel succombent trop facilement les gestionnaires?

Une enquête du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec indique que bon nombre d'employés occasionnels occupent, en fait, des postes de nature permanente qui sont essentiels au fonctionnement régulier de la fonction publique. Selon cette enquête, 71,0 % des emplois occasionnels chez les professionnelles et professionnels sont de type «projet spécifique» et, de ce fait, susceptibles, au dire du syndicat, d'être de «faux emplois occasionnels». D'autres indices de cette

⁶ OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES, Portrait statistique trimestriel des effectifs régulier et occasionnel de la fonction publique du Québec, mars 1990, Québec, 1990, tab. 1.2 et tab. 2.2.

enquête menée auprès de ses membres occasionnels confirment cette affirmation. «En effet, 50 % des répondantes et répondants nous disent occuper des tâches qui, avant leur arrivée, étaient réalisées par des professionnelles et professionnels permanents. Une proportion de 46,6 % nous indique que d'autres professionnelles ou professionnels permanents font les mêmes tâches et 76,7 % évaluent que leurs tâches font partie des activités régulières de leur ministère et organisme.»⁷

Or, les travailleuses et travailleurs occasionnels qui occupent ces postes connaissent toujours une situation précaire d'emploi et leur accès à un emploi permanent est actuellement entravé par le système de dotation des emplois de la fonction publique.

Dans son rapport annuel 1988-1989, la Commission de la fonction publique se dit, quant à elle, préoccupée par l'interprétation et l'application des directives relatives au recrutement et à l'embauche du personnel occasionnel. Elle reconnaît que le système actuel permet une plus grande autonomie aux ministères et organismes, mais s'interroge sur l'application du principe d'égalité d'accès de tous les citoyens et citoyennes à la fonction publique. Aussi, dénonce-t-elle le système actuel en ces termes: «Lors des étapes de l'inscription aux fichiers ou du renouvellement de l'inscription, du processus d'évaluation, du choix du candidat ainsi que de la constitution et de l'administration des listes de rappel, le manque d'uniformité dans les méthodes utilisées par les divers ministères et organismes ne cesse d'être source d'irritations sinon d'iniquité, pour les personnes à la recherche d'un emploi à titre occasionnel.»⁸

⁷ SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELLES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Occasionnelles et occasionnels: emplois précaires ou employées et employés de deuxième classe?, Québec, déc. 1989, p.8.

⁸ COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. Rapport annuel 1988-1989, Québec, Les publications du Québec, 1989, p. 30.

Dans l'opinion publique, l'intégrité du système est remise en question. Le système ouvrirait la voie à l'abus, voire au favoritisme. Au surplus, on critique le fait qu'une personne qui a occupé un poste occasionnel soit favorisée par le jury de sélection, lors du recrutement à un poste régulier. L'objectif d'égalité d'accès est mis en cause, la compétence des fonctionnaires mise en doute.

Le Conseil s'interroge ainsi sur la dualité du système de recrutement. Un pour les réguliers: appel de candidatures pour la tenue d'un concours, vérification de l'admissibilité, évaluation, liste de déclaration d'aptitudes, regroupement par niveau. Un autre pour les postes occasionnels: inscription aux fichiers des ministères ou organismes, évaluation et choix des candidatures par les gestionnaires, constitution des listes de rappel.

Les deux systèmes poursuivent-ils les mêmes objectifs, soit d'assurer la transparence du système et de préserver la crédibilité des concours? Le Conseil croit qu'une évaluation significative des candidatures, devrait être assurée, que ce soit pour des postes occasionnels ou réguliers, et rencontrée les mêmes objectifs de transparence et de crédibilité du système. Toutefois, même si ces conditions sont réalisées, respectant ainsi le principe de l'égalité d'accès de tous les citoyens et citoyennes, le Conseil permanent de la jeunesse est toujours d'avis que la lutte contre la précarité de l'emploi constitue un objectif à poursuivre pour assurer aux jeunes une plus grande contribution au développement socio-économique du Québec. C'est un objectif de société auquel la fonction publique doit également souscrire.

L'analyse que fait le Conseil de la situation de la précarité de l'emploi de la fonction publique n'est pas différente de celle de l'ensemble du marché du travail. La fonction publique, comme d'autres employeurs, maintient au sein de son organisation deux classes de travailleurs et travailleuses, les uns, réguliers et permanents, voisinant avec les autres, à statut précaire et sans sécurité d'emploi. Et les données le

prouvent, les jeunes sont plus susceptibles de se retrouver dans la deuxième catégorie à leur entrée dans la fonction publique. Aux yeux du Conseil, cette situation est inacceptable.

Certes, certains diront que les emplois occasionnels permettent aux jeunes d'acquérir de l'expérience. De l'avis du Conseil, cette étape, générant insécurité et instabilité, ne convient pas aux jeunes qui souhaitent une insertion durable sur le marché du travail et offrant des perspectives non seulement à court terme, mais aussi à moyen et long terme.

Le personnel occasionnel au sein de la fonction publique investit sa force de travail, souvent pour des périodes importantes, sans aucune perspective de voir reconnaître son engagement dans cette organisation. D'un emploi occasionnel à l'autre, motivation, engagement et performance sont exigés le plus souvent avec un support et un encadrement minimums. Les gestionnaires, quant à eux, investissent, même minimalement, dans du personnel qui quittera à brève ou moyenne échéance, sans aucun pouvoir de les maintenir en emploi s'ils sont qualifiés et compétents.

De l'avis du Conseil, l'emploi occasionnel à la fonction publique constitue un investissement en ressources humaines peu rentable, tant pour le personnel occasionnel que pour les gestionnaires. De part et d'autre, l'engagement dans l'organisation n'y est pas favorisé et l'efficacité de l'administration publique est mise en cause.

Afin de s'assurer du respect du principe de l'égalité d'accès à tous les citoyens et citoyennes à la fonction publique et de rencontrer les objectifs de transparence et de crédibilité du système de dotation des emplois occasionnels, le Conseil permanent de la jeunesse recommande donc d'évaluer et de revoir ce système à la lumière de ce principe et de ces objectifs.

Le Conseil estime que la fonction publique doit reconnaître l'apport et l'engagement du personnel occasionnel, en faisant en sorte que le système de dotation des emplois réguliers accorde priorité aux employées et employés occasionnels de la fonction publique lors de l'ouverture de postes. Cette reconnaissance ne peut être réalisable que dans la mesure où le système de dotation est révisé conformément aux principes et objectifs énoncés plus haut. L'efficience de l'administration commande une telle mesure.

CONCLUSION

Par son intervention, le Conseil permanent de la jeunesse veut garantir aux jeunes une participation significative dans la gestion publique d'aujourd'hui et de demain.

Pour le Conseil, il est clair que cet objectif sera atteint dans la mesure où des actions concrètes seront mises de l'avant pour assurer le rajeunissement de la fonction publique et pour lutter contre la précarité d'emploi au sein de cette organisation.

Dans leur analyse de l'actuelle Loi sur la fonction publique, les membres de cette commission devront s'interroger, en outre, sur tout article qui met en cause la contribution optimale des jeunes à la fonction publique. Ils devront également questionner les acteurs de la planification des ressources humaines, sur les moyens qu'ils entendent mettre de l'avant pour préparer une relève compétente, expérimentée et motivée à la fonction publique Québécoise. Le Conseil permanent de la jeunesse est convaincu que la Commission du budget et de l'administration saura trouver, dans le présent mémoire, certains éléments de réponse.

BIBLIOGRAPHIE

ACOCA, Viviane. Le partage du travail: problématique et possibilités d'application dans la fonction publique du Québec, Québec, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, Les publications du Québec, avril 1985, 254 p.

BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Données sur la population active, mars 1990 et 1er trimestre 1990, Québec, 1990, 46 p.

CARON, Louise et Martine POULIN. L'aménagement et la réduction du temps de travail au Québec: réalité et perspectives pour les travailleuses, Québec, Conseil du statut de la femme, mars 1990, 212 p.

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. Rapport annuel 1989-1990, Québec, Les publications du Québec, 1990, 40 p.

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. Rapport annuel 1988-1989, Québec, Les publications du Québec, 1989, 31 p.

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA. Rapport annuel 1987, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1988, 142 p.

COMMISSION DU BUDGET ET DE L'ADMINISTRATION. Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec, Document de consultation, juin 1990, Québec, Secrétariat des commissions, 7 p.

COMMISSION SPÉCIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE. Rapport de la Commission Bisailon. "Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable", Québec, juin 1982, 167 p.

EBNOETHER, Nathalie. Établissement d'une problématique du vieillissement de la fonction publique. Première partie. Analyse démographique et statistiques complémentaires, Office des ressources humaines, 1988, 52 p.

GAGNON, Lucie. Le vieillissement des effectifs de la fonction publique du Québec, Québec, Office des ressources humaines, avril 1990, 23 p.

Loi sur la fonction publique, chapitre F-3.1.1. des Lois refondues du Québec, Québec, Editeur officiel du Québec, 1989.

OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec. 1989. Québec, 1989, 213 p.

OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec, volume 1 (1988), Québec, 1988, 174 p.

OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Portrait statistique trimestriel des effectifs régulier et occasionnel de la fonction publique du Québec. Mars 1990, Québec, 1990, 19 p.

OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Portrait statistique trimestriel des effectifs régulier et occasionnel de la fonction publique du Québec. Décembre 1989, Québec, 1990, 19 p.

OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Portrait statistique trimestriel des effectifs régulier et occasionnel de la fonction publique du Québec. Juin et septembre 1989, Québec, 1990, 31 p.

OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Présence des femmes, des hommes et des membres de groupes cibles dans la fonction publique du Québec. Volume 9 (1987), Québec, déc 1987, 199 p.

OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Présence des femmes et des hommes dans la fonction publique du Québec, Volume 8 (1986), Québec, 1986, 149 p.

SIMARD, René. La formation professionnelle et les jeunes, Québec, Conseil permanent de la jeunesse, 1990, 131 p. (à paraître)

SYNDICAT DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Occasionnelles et occasionnels: emplois précaires ou employées et employés de deuxième classe? Document présenté lors du Colloque sur la situation des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, les 1^{er} et 2 décembre 1989, 11 p.

ANNEXE 1

9

TABEAU 1

Évolution du nombre de jeunes de moins de 30 ans au sein de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec, 1980 à 1990

Année	Effectif -30 ans N	Effectif total N	-30 ans/Effectif total %
1980*	15 502	53 460	29,0
1985	8 591	53 927	15,9
1986	7 257	53 247	13,6
1987	6 137	52 265	11,7
1988	4 738	52 404	9,0
1989	3 985	52 284	7,6
1990	3 446	52 835	6,5

* Note: Les données de 1980 excluent les cinq organismes suivants: CSST, CNT, RAMQ, RAAQ et RRQ.

Sources:

- OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Compilations spéciales de la Vice-présidence, Recherche et développement.
- OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Présence des femmes et des hommes dans la fonction publique du Québec, Volume 8 (1986), tableau 17, p. 72.
- OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Présence des femmes, des hommes et des membres de groupes cibles dans la fonction publique du Québec, Volume 9 (1987), tableau 14, p. 51.
- OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique, Volume 1 (1988), tableau 1.0.2, p. xii.
- OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique 1989, tableau 1.0.2, p. 11.
- OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique 1990, tableau 1.0.2, p. 11. (à paraître)

TABLEAU 2

Répartition de l'ensemble de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec selon les groupes d'âge, mars 1980 et mars 1990

GRUPE D'ÂGE	1980 *		1990	
	N	%	N	%
- de 20 ans	405	0,8	1	-
20-24 ans	5529	10,3	361	0,7
25-29 ans	9568	17,9	3084	5,8
30-34 ans	8833	16,5	9292	17,6
35-44 ans	12103	22,7	22390	42,3
45-54 ans	9422	17,7	12132	22,9
55-64 ans	7559	14,1	5292	10,0
65 ans et +	41	0,1	283	0,6
Total	53460	100,0	52835	100,0

* **Note:** Les données de 1980 excluent les cinq organismes suivants: CSST, CNT, RAMQ, RAAQ et RRQ.

Sources:

- OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Compilations spéciales de la Vice-présidence, Recherche et Développement.
- OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES. Portrait statistique de l'effectif régulier de la fonction publique 1990, tableau 1.0.2, p. 11. (à paraître)

Tableau 3

Proportion des moins de 30 ans et des personnes possédant trois ans ou moins d'expérience, parmi l'ensemble des personnes recrutées au sein du personnel régulier, par la fonction publique du Québec, 1985-1986 à 1988-1989.

Proportion de personnes recrutées

Année	- de 30 ans %	expérience de 3 ans ou - %
1985-1986	53,4	63,2
1986-1987	47,9	53,7
1987-1988	40,2	46,8
1988-1989	38,6	45,5

* **Note:** Les données sur le recrutement excluent les organismes à paie décentralisée (CNT, CSST, RAMQ)

Source:

- Secrétariat du Conseil du trésor à partir de SAGIP

ANNEXE 2

COMPOSITION DU CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE

Membres

LEPAGE, Brigitte
Présidente
Québec

GAGNON, Guy
Vice-président
Québec

TANGUAY, Sylvain
Vice-président
Québec

BERTRAND, Marie-Andrée
Directrice générale
UQAM-BCP jr
Montréal

BOURGEOIS, Jacques
Organisateur communautaire
Centre de santé Sainte-Famille
Ville-Marie

COURVILLE, Isabelle
Ingénieure et étudiante en droit
Montréal

DAWE, Michèle
Agente de relations humaines
Repentigny

GAGNÉ, Hélène
Directrice générale
Contact-jeunesse
Québec

JALBERT, Bertrand
Consultant
Hull

JEANOTTE, Simon
Étudiant en Sciences pures
Sherbrooke

LOISELLE, Lise
Technicienne maritime
Longue-Pointe-de-Mingan

MELCHIORRE, Antonietta
Étudiante en Sciences
juridiques
Montréal

TELLIER-LEDUC, Chantal
Étudiante en marketing
Montréal

Secrétaire générale

BOIS, Diane
Lac Beauport